

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ УНИВЕРЗИТЕТА У КРАГУЈЕВЦУ
КАНЦЕЛАРИЈА ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА ГРАДА КРАГУЈЕВЦА

РАЗВОЈ И УНАПРЕЂЕЊЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА У ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА

УРЕДНИЦИ:
проф. др Зоран Јовановић
Јелена Миливојевић



Крагујевац
26. септембар 2023.



**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ УНИВЕРЗИТЕТА У КРАГУЈЕВЦУ
КАНЦЕЛАРИЈА ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА ГРАДА КРАГУЈЕВЦА**

**"РАЗВОЈ И УНАПРЕЂЕЊЕ ИНСТИТУЦИЈЕ
ОМБУДСМАНА У ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ
ЉУДСКИХ ПРАВА"**

**УРЕДНИЦИ:
проф. др Зоран Јовановић
Јелена Миливојевић**

Крагујевац, 26. септембар 2023.

"РАЗВОЈ И УНАПРЕЂЕЊЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА У ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА"

Зборник радова са конференције одржане 26. септембра 2023. године,
Правном факултету у Крагујевцу.

ИЗДАВАЧ: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Институт за правне и друштвене науке
Јована Цвијића 1, 34000 Крагујевац
телефон: (034) 306 513, 306 504
телефакс: (034) 306 540
е-пошта: faculty@jura.kg.ac.rs
веб: <http://.jura.kg.ac.rs>

РЕЦЕНЗЕНТИ Проф. др Срђан Ђорђевић
Проф. др Дејан Матић
Доц. др Бојан Влашки

ЗА ИЗДАВАЧА: Проф. др Снежана Соковић

УРЕДНИЦИ: Проф. др Зоран Јовановић
Јелена Миливојевић

ШТАМПА: Графичка радња "кварк", Краљево

ТИРАЖ: 100

ISBN 978-86-7623-125-6

САДРЖАЈ

| | |
|--|-----|
| 1. Драган Батавeљић, Бојан Петровић УСТАВНО-ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ОМБУДСМАНА У ВАЖЕЋЕМ УСТАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ИЗ 2006. ГОДИНЕ | 3 |
| 2. Зоран Јовановић ГРАЂАНСКИ БРАНИЛАЦ (ОМБУДСМАН) У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ГРАД КРАГУЈЕВАЦ | 17 |
| 3. Невенко Врањеш, Предраг Раосављевић ПОЛИТИЧКА ПРАВА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ | 33 |
| 4. Драгана Ћорић, Снежана Кнежевић УЛОГА ПОКРАЈИНСКОГ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА - ОМБУДСМАНА У СТВАРАЊУ И КООРДИНАЦИЈИ МРЕЖОМ „ЖИВОТ БЕЗ НАСИЉА“ | 47 |
| 5. Иван Петровић, Александар Р. Ивановић ДИСКРИМИНАЦИЈА ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ | 67 |
| 6. Иван Петровић, Игор Пејовић ОМБУДСМАН И МЕДИЈАЦИЈА – БУДУЋНОСТ АЛТЕРНАТИВНОГ РЕШАВАЊА СУКОБА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ | 85 |
| 7. Снежана Калајановић ПРОЦЕС ПРИВАТИЗАЦИЈЕ И ЗАПОСЛЕНИ (ПРАВА И СЛОБОДЕ) | 107 |
| 8. Јелена Миливојевић ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ | 135 |
| 9. Дејан Вучинић ОМБУДСМАН У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – СТВАРНИ ДОМАШАЈИ ИНСТИТУЦИЈЕ И ИЗАЗОВИ У РАДУ | 147 |
| 10. Андрија Поповић НОРМАТИВНА АНАЛИЗА ИНСТИТУЦИЈЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА (ОМБУДСМАНА) У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ | 159 |
| 11. Миладин Нешић ОМБУДСМАН – ИНФОРМИСАЊЕ – МЕДИЈИ | 175 |
| 12. Милан Новаковић ИЗАЗОВИ ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА У СРБИЈИ У ВРЕМЕ „ГЛОБАЛНЕ ПАНДЕМИЈЕ“ | 185 |
| 13. Јелена Стојковић Соколовић МОЋ АУТОРИТЕТА ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА НАСПРАМ ПРИНУДЕ КОНАЧНЕ СУДСКЕ ПРЕСУДЕ | 197 |

CONTENS

| | |
|--|-----|
| 1. Dragan Bataveljić, Bojan Petrović LEGAL AND CONSTITUTIONAL POSITION OF THE OMBUDSMAN IN THE CURRENT CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SERBIA OF 2006 | 3 |
| 2. Zoran Jovanović OMBUDSMAN IN LOCAL GOVERNMENT UNITS, WITH SPECIAL ATTENTION TOWARDS THE CITY OF KRAGUJEVAC | 17 |
| 3. Nevenko Vranješ, Predrag Raosavljević POLITICAL RIGHTS IN THE LEGAL SYSTEM OF BOSNIA AND HERZEGOVINA | 33 |
| 4. Dragana Ćorić, Snezana Knežević THE ROLE OF THE PROVINCIAL PROTECTOR OF CITIZENS - OMBUDSMAN IN THE CREATION AND COORDINATION OF THE "LIFE WITHOUT VIOLENCE" NETWORK | 47 |
| 5. Ivan Petrović, Aleksandar R. Ivanovic DISCRIMINATION OF EMPLOYEES IN THE PUBLIC SECTOR | 67 |
| 6. Ivan Petrović, Igor Pejović MEDIATION AND OMBUDSMAN - THE FUTURE OF ALTERNATIVE CONFLICT RESOLUTION IN THE PUBLIC SECTOR | 85 |
| 7. Snežana Kalajanović PRIVATIZATION PROCESS AND EMPLOYEES (RIGHTS AND FREEDOMS) | 107 |
| 8. Jelena Milivojević THE POSITION OF THE LOCAL OMBUDSMAN IN THE LEGAL SYSTEM OF SERBIA | 135 |
| 9. Dejan Vučinić OMBUDSMAN IN THE REPUBLIC OF SERBIA - ACTUAL SCOPE OF THE INSTITUTION AND CHALLENGES IN WORK | 147 |
| 10. Andrija Popović NORMATIVE ANALYSIS OF THE CITIZENS PROTECTOR INSTITUTION (OMBUDSMAN) IN THE REPUBLIC OF SERBIA | 159 |
| 11. Miladin Nešić OMBUDSMAN - INFORMATION – MEDIA | 175 |
| 12. Milan Novaković CHALLENGES OF THE LOCAL OMBUDSMAN IN SERBIA DURING THE "GLOBAL PANDEMIC" | 185 |
| 13. Jelena Stojković Sokolović POWER OF LOCAL OMBUDSMAN AUTHORITY VERSUS FINAL JUDGMENT ENFORCEMENT | 197 |

ПРЕДГОВОР

У овом зборнику су објављени радови који су представљени на конференцији под називом „Развој и унапређење институције локалног омбудсмана у функцији заштите људских права“ одржаној у Крагујевцу 26. септембра 2023. године на Правном факултету а поводом прославе јубилеја 20 година постојања ове институције у Крагујевцу. Организатори ове конференције су локални омбудсман града Крагујевца и Правни факултет Универзитета у Крагујевцу. На конференцији су радове представили како локални омбудсмани из великог броја градова и општина Републике Србије, тако и Омбудсман за људска права Босне и Херцеговине, наставници и сарадници Правног факултета као и чланови Удружења омбудсмана Србије.

Увођење институције омбудсмана у Републици Србији започело је управо на подручју јединица локалне самоуправе 2003. године, да би се после уставних промена и доношења посебног закона установила и на националном нивоу. Карактеристично је да је институција омбудсмана у Србији организована на јединствен начин. Наиме, поред локалних омбудсмана постоји и Покрајински заштитник грађана као и Заштитник грађана Републике Србије. Заједничко свим овим институцијама је питање надлежности под којом се подразумева поступање према органима управе а у циљу заштите људских права.

Од тренутка оснивања прве канцеларије локалног омбудсмана у Републици Србији до сада је основано нешто више од двадесет канцеларија у различитим јединицама локалне самоуправе. Разлог за то је управо у факултативности његовог установљења које произилази из законске регулативе. Основни проблем са којим се сусрећу је недовољна обавештеност како органа у систему локалне самоуправе тако и грађана. Стога је један од начина за побољшањем видљивости али и положаја који имају у правном систему Републике Србије управо у организовању стручних и научних скупова и конференција на којима ће сами омбудсмани својим радовима и излагањима дати допринос већој транспарентности. Циљ ове конференције јесте управо у омогућавању омбудсманима да изнесу стручној и научној јавности проблеме са којима се сусрећу у своме раду као и да дају предлоге за њихово регулисање.

Заједничким радом као и кроз међусобну сарадњу као и узајамну помоћ и подршку локални омбудсмани истичу потребу за посебним законским регулисањем свога положаја у систему локалне самоуправе. У том циљу се ради и на заједничком предлогу посебног закона којим ће се подробније регулисати питање постојања и рада локалних омбудсмана.

У Крагујевцу,
септембар 2023.

Др Драган Батавељић*
Др Бојан Петровић**

УДК: 351.541:342.4(497.11)
DOI: 10.46793/RUIO23.003B

УСТАВНО-ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ОМБУДСМАНА У ВАЖЕЋЕМ УСТАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ИЗ 2006. ГОДИНЕ

Аутори у раду, најпре указују на историјски развој институције омбудсмана, односно на његов значај у заштити слобода и права човека и грађанина. Наравно, ова функција је новијег датума и постоји нешто више од два века, али је интересовање (и потреба) за наведеном заштитом постојало одувек. Заслуга за настанак овог самосталног и независног органа припада Шведској, у којој се од 1809. године врши контрола рада извршних власти, а у циљу заштите људских права. Нажалост, ова институција није била радо прихваћена током свог постојања кроз читав XIX век, као и у првој половини XX века. До њеног наглог развоја и прихватања у свету у скоро 100 земаља, дошло је тек у другој половини XX века. Значај формирања ове институције је изузетно велики, без обзира што се она у различитим земљама развијала под другачијим околностима, а самим тим и различитим називима. Република Србија је, такође, доста касно схватила улогу тзв. „народног адвоката“, тако да као чланица Прве, Друге и Треће југословенске државе, није својим уставима предвиђала постојање овог органа. То је учињено тек 2002. године, доношењем Закона о локалној самоуправи, али без обавезе формирања, већ као факултативни орган. Тек је Законом о Заштитнику грађана из 2005. године, предвиђено формирање обавезног Заштитника грађана (и његових заменика) на републичком нивоу, што је потврђено и доношењем Устава из 2006. године.

Кључне речи: Република Србија, омбудсман, Заштитник грађана, Устав, Закон о Заштитнику грађана, Закон о локалној самоуправи, Шведска, слободе и права човека и грађанина.

I УВОД

Када је реч о заштити слобода и права човека и грађанина, треба рећи да је у питању материја која је, одувек, заокупљала интересовање и пажњу, како лаичке, тако и стручне јавности. Наравно, свима је познато да се корпус ових

* Редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, bataveljic@jura.kg.ac.rs

** Доцент Правног факултета Универзитета Мегатренд у Београду, bpnet@verat.net.

слобода и права кроз историју стално мењао и да борба грађана за њихово остваривање и заштиту траје, такорећи, „од када је света и века“. Зато, слободно можемо рећи да ова борба не познаје границе, време и облике политичког уређења, што значи да је она општа за све државе и све народе. У робовласничком периоду, где је ропство било широко распрострањено и друштвено прихваћено у већини држава и култура, само је мали проценат становништва био слободан¹ и ова друштвено-економска формација је нестала 476. године са падом Римског царства и увођењем феудализма. Међутим, треба рећи да се остаци робовласништва протежу много даље и да их срећемо све до прве половине XIX века. Тако, на пример, забележено је да је један Шпанац 1518. године, тј. када је откривено познато карибско острво Хаити, писао да је на њему, у време откривања америчког континента 1492. године, живело 1.130.000, а да је само после четврт века, на њему остало 11.000 Индијанаца. Ово острво је доживело такву судбину депопулације, због тога што је оно било најпознатије по европским колонијама, а најпознатије европске колонијалне силе су биле Енглеска, Португалија, Шпанија, Француска, Холандија и друге. Ропство је било и, нажалост, остало у неким одређеним облицима све до данашњих дана у појединим деловима света (иако је строго забрањено међународним конвенцијама), такав однос међу људима, групама људи или народима, који се темељи на правној, економској, политичкој, моралној, верској и свакој другој покорности и зависности. Отуда, особа која је роб нема никаква права, тј. представља власништво другог човека (господара) и присиљена је да обавља рад и све друге услуге за њега.

И поред чињенице да је ропство званично илегално у свим земљама², процењује се да данас неколико десетина милиона људи живе као робови широм света. Тако, на пример, Саудијска Арабија је укинула ропство 1962. године, док је Мауританија на том списку била последња, јер је то учинила 1981. године, мада има података да у овој афричкој земљи и дан-данас, 10-20% њеног становништва живи у положају сличном ропству. Процењује се да је ситуација, ипак, доста лошија него што званична статистика говори, јер можемо данас да говоримо о тзв. „дужничком ропству“, које постоји, пре свега, у Јужној Азији, али данас све више и у појединим земљама Европе и Америке, у којима, због дужничких намета зеленаша, оно оптерећује, понекад, и више генерација. Оно на шта желимо да посебно желимо да укажемо, јесте постојање „савременог“, специфичног облика ропства, који узима све више маха у облику трговине људима, која се користи, примарно, за присиљавање деце на тешке услове рада (понекад за 1 долар дневно) и искоришћавање особа женског пола у секс индустрији.

¹ Ова друштвено-економска формација је настала са нестанком бескласне првобитне заједнице, услед поделе рада која је довела до поделе друштва на владајућу и потлачену класу, тј. на робовласнике и робове.

² К. Bales, *New slavery: a reference handbook*, ABC-CLIO, 2004, 15-18.

II ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА

Пре него што нешто више кажемо о настанку и развоју омбудсмана у Републици Србији, морамо да у најкраћим цртама укажемо на његов историјски развој у свету. Наиме, питања заштите слобода и права човека и грађанина су одувек заокупљала пажњу, тако да је то материја за чије интересовање не постоје границе, јер је оно опште за све државе и све народе. Потреба за заштитом људских права је стална, као и потреба за новим облицима контроле и надзора управе, која решава о овим правима. Посебно је битно нагласити да се та заштита, контрола и надзор, морају вршити у складу са савременим концептом државе. У таквом концепту, човек треба да заузме централно место, што намеће потребу да се увек проналазе нови механизми заштите људских права, уколико дође до неправилног и незаконитог рада управе. За протекла два века се показало да је, управо, омбудсман та институција која на најбољи начин штити људска права и слободе грађана, наравно, не умањујући, ни у ком случају, значај других институција које служе овој сврси. Омбудсман је настао у Шведској 1809. године, као самостална и независна институција, чија је главна улога контрола рада извршних власти, а све у циљу заштите људских права, па се за назив ове институције, који потиче из шведског језика и представља једну кованицу, у буквалном смислу преводи као „човек који представља“³, тј. штити неко друго лице.

Треба рећи да омбудсман у Шведској⁴ није настао као резултат неког теоријског размишљања, већ из практичних потреба, јер је шведски краљ Карл XII, 1709. године кренуо у ратни поход против Русије и том приликом је доживео тежак пораз, па је био приморан да се склони у Турску, после чега су избили немири у његовој краљевини. Зато је он издао наредбу да се контролише рад државних чиновника и врши надзор над спровођењем закона, због чега је конституисана посебна служба која се бавила овим пословима, под називом Канцелар правде (*Justitieombudsmannen*). Међутим, цео XVIII век је протекао у сталним несугласицама око тога ко ће у шведској краљевини да поставља ово лице, тј. коме ће оно бити одговорно – монарху или скупштини, тако да је тек после тачно једног века од наведеног ратног похода, тј. 1809. године, Устав Шведске званично увео ово институцију омбудсмана, а само годину дана касније, тј. 1810. године, био је и постављен први омбудсман. Из наведеног се може закључити да је ова институција настала доста касно (пре нешто више од два века) и да је њен развој био током читавог XIX и прве половине XX века био доста спор, да би у другој половини XX века доживео веома брзи развој. Отуда се може рећи да, данас, ова институција постоји у

³С. Стојанчић, *Омбудсман и заштита људских права*, Правни факултет, Универзитет у Нишу, 2020, 5.

⁴ Видети шире: Д. Милков, *Настанак и развој институције омбудсмана*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, год. LI, бр. 2/2018, 431-448.

преко 120 земаља чланица Уједињених нација. „Увођење институције по овом моделу зависи од земље до земље и у принципу се могу поделити на четири подмодела: омбудсман на националном нивоу, омбудсман на националном и регионалном (федералном) нивоу, омбудсман на националном, регионалном (федералном) и локалном нивоу и омбудсман на регионалном (федералном) и нивоу локалне самоуправе (без националне институције омбудсмана)⁵.

Ако анализирамо упоредну уставну праксу, онда можемо видети да се за ову институцију користе различити називи, као што су, на пример, Медијатор у Француској, Парламентарни повереник за управу у Енглеској, Народни правобранитељ у Аустрији, Шпанији и другим земљама, Пучки правобранитељ у Хрватској, Заштитник људских права у Словенији, Комесар људских права у Русији и слично⁶. Када је реч о Републици Србији, треба рећи да су њени грађани највише упућени на Омбудсмана (Заштитника грађана) и Повереника за заштиту равноправности. Ова институција је у Србији настала, такође, веома касно⁷. Да ће доћи до коначног увођења републичког омбудсмана, али као обавезне институције (а не, факултативне и на нивоу локалне самоуправе), могло се уочити приликом доношења Закона о заштитнику грађана из 2005. године⁸. Међутим, тек са доношењем важећег Устава Републике Србије⁹ из 2006. године, дошло је до конституционализовања институције омбудсмана, што је и главна тема нашег рада, тако да је први заштитник грађана у Србији изабран од стране републичког Парламента, тј. Народне скупштине Републике Србије, 2007. године¹⁰.

⁵ Д. Радиновић, *Омбудсман и извршина власт*, Сл. гласник РС, Београд, 2001, 166.

⁶ Видети шире: Р. Кијевчанин, *Заштитник грађана у Републици Србији*, Зборник радова: XXI век – век услуга и Услужног права, Крагујевац, 2020, 268-269.

⁷ Клице настанка ове институције срећемо пре скоро једног века и то у оснивању Генералног инспектората унутрашње управе, на основу Закона о унутрашњој управи из 1929. године, ради унутрашње контроле државне власти, а после Другог светског рата у формирању институције под називом Главна контрола, чија је улога била вршење надзора у трошењу буџета и доношењу завршног рачуна. У социјалистичкој Југославији је уочена потреба да се створи једна нова квази-омбудсманска институција у виду друштвеног правобраниоца самоуправљања и она је уведена Уставом СФРЈ из 1974. године, ради заштите друштвене својине и самоуправних људских права. После разбијања Друге југословенске државе, дошло је до осамостаљивања њених република, тако да је у Србији институција омбудсмана формирана тек 2002. године, Законом о локалној самоуправи ("*Сл. гласник РС*", бр. 9/2002, 33/2004, 135/2004 и 62/2006 - др. закон), али као факултативни орган на нивоу локалне самоуправе. Шире: Д. Кулић, *Омбудсман и друштвени правобранилац самоуправљања*, Ниш, 1985, 222.

⁸ *Закон о Заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр.79/2005, 54/2007.

⁹ *Устав Републике Србије*, "Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021.

¹⁰ Шире: С. Ђорђевић, Д. Миленковић, Д. Вељовић, *Студија - капацитети и потенцијали институције локалног омбудсмана у Србији [са истраживањем]*, Београд, 2011, 18.

III ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА (ОМБУДСМАН, НАРОДНИ АДВОКАТ) ПРЕМА ПОЗИТИВНО-ПРАВНИМ ПРОПИСИМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Прошло је више од деценије и по од званичног, тј. уставног установљавања институције Заштитника грађана у нашој земљи и треба рећи да се стално ради на нормативном дограђивању и „усавршавању“ овог изузетно значајног органа, који је формиран као независан државни орган, чија је основна улога да штити права грађана и контролише рад органа државне управе. Такође, његова улога се састоји и у контроли рада органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа, којима су поверена јавна овлашћења. Међутим, треба рећи да Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, као ни рад Председника републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва. Када је реч о његовом избору, треба рећи да га бира и разрешава Народна скупштина¹¹, тако да Заштитник грађана за свој рад и одговара републичком Парламенту, који одлучује и о његовом имунитету (Заштитник грађана ужива имунитет као народни посланик). Због значаја ове институције, Уставом Републике Србије је предвиђено да се о њему доноси посебан закон¹².

Пре него што се упустимо у детаљнију анализу самог Закона о Заштитнику грађана¹³, указаћемо на најважније надлежности ове изузетно значајне институције. Тако, Заштитник грађана, као и Народна банка Србије, имају право да предлажу законе из своје надлежности (чл. 107. ст. 2. Устава), али он, као и судије Уставног суда, судије, јавни тужиоци, припадници полиције и припадници војске, не могу бити чланови политичких странака. Као што смо већ навели, Заштитник грађана се стара о заштити и унапређењу људских и мањинских слобода и права, али треба нагласити да се овде под појмом „грађанин“ подразумева не само физичко лице које је домаћи држављанин, него и страни држављанин, као и лице без држављанства (наравно, под овим појмом се подразумева и свако домаће или правно лице о чијим правима и обавезама одлучују органи државне управе, други органи и организације, предузећа и установе којима су поверена јавна овлашћења – то су, уствари, органи управе).

Међутим, треба рећи да се анализом Закона о Заштитнику грађана може лако уочити веома широк корпус његових овлашћења. Тако, на пример, он обавља послове националног механизма за превенцију тортуре, послове националног независног механизма за праћење спровођења Конвенције о правима особа са инвалидитетом, послове националног известиоца у области трговине људима, а има и положај посебног тела који штити, промовише и

¹¹ Републички парламент бира и разрешава Заштитника грађана у складу са Уставом и законом.

¹² *Устав Републике Србије*, "Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021. чл. 138.

¹³ *Закон о заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021.

унапређује права детета. У обављању ових и свих других надлежности, заштитник грађана је независан и самосталан и нико нема право да утиче на његов рад и поступање, а он је дужан да у свом раду поступа само у оквиру Устава, закона и других општих аката, као и потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права. С обзиром да га на ову функцију бира Народна скупштина Републике Србије, он за обављање послова из своје надлежности, управо, њој и одговара и други органи, тела, удружења, правна и физичка лица не могу да носе назив или да стичу обележја Заштитника грађана (чл. 4. Закона).

Имајући у виду да овде говоримо о овој значајној функцији, која се обавља на републичком нивоу, седиште Заштитника грађана је у главном граду Републике Србије – Београду, а он може да својом одлуком образује канцеларије и ван свог седишта, с тим што се ово обављање послова ван Београда уређује општим актом о организацији и раду стручне службе Заштитника грађана. Наравно, треба нагласити да је ова функција на републичком нивоу регулисана под именом „Заштитник грађана“ и она је обавезна, предвиђена важећим Уставом и о њој је донет и одговарајући Закон, док је на нивоу локалне самоуправе, она регулисана под називом „Омбудсман“ и он је остао факултативни орган и после доношења новог Закона о локалној самоуправи¹⁴. Према овом важећем Закону, који је од 2007. године до данас мењан у четири наврата (последњи пут 2021. године), у јединици **може да се установи** локални омбудсман, који је овлашћен да независно и самостално контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, чињењем или нечињењем органа управе и јавних служби, уколико се ради о повреди прописа и општих аката јединица локалне самоуправе. Наравно, овде постоји могућност и да се установи заједнички локални омбудсман за две или више јединица локалне самоуправе и о томе оне могу донети одговарајућу одлуку. Статут (највиши општи правни акт у локалној самоуправи) или други општи акт, уређују надлежност и овлашћења, начин поступања, избора и престанка дужности локалног омбудсмана (чл. 97. Закона о локалној самоуправи)¹⁵.

С обзиром да је, као што смо навели, Заштитник грађана на републичком нивоу обавезан орган и да је његово постојање предвиђено самим Уставом Републике Србије из 2006. године, као највишим општим правним актом наше државе, важећим Законом о заштитнику грађана из 2021. године¹⁶, детаљно је предвиђен начин његовог избора и престанка. За његов избор је потребна већина

¹⁴ Закон о локалној самоуправи, "Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон.

¹⁵ Д. Арсић, *Институција Заштитника грађана у извештавању портала дневног лица "Блиц" у периоду од 2013 до 2016. године*, Администрација и јавне политике, год. III, бр. 2-3/2017, 105-107.

¹⁶ М. Радојевић, *Омбудсман у новом руху – нови Закон о Заштитнику грађана у Републици Србији*, Политичка ревија, бр. 04/2021, год. (XXX)XXI, вол. 70, 157-164.

гласова свих народних посланика (то значи 126), на предлог Одбора надлежног за уставна питања, а бира се на време од осам година, с тим што не постоји могућност поновног избора на ову функцију. У избору самог Заштитника, значајну улогу има и председник републичког Парламента, који расписује јавни позив да се сва заинтересована лица пријаве, тј. кандидују за ову изузетно значајну функцију републичког карактера. Овај јавни позив се објављује истог дана на интернет презентацији Парламента и у најмање једном дневном листу, који је дистрибуира на целој територији Републике Србије. То се чини најкасније 180 дана пре истека мандата претходног Заштитника грађана, тј. најкасније 30 дана по доношењу одлуке о престанку ове функције за одређено лице¹⁷.

Треба нагласити да је врло интересантан начин избора на ову функцију, који се огледа у томе што Одбор надлежан за уставна питања Народне скупштине Републике Србије, у року од 15 дана од истека рока за пријављивање на јавни позив, утврђује и на интернет презентацији републичког Парламента објављује списак пријављених лица, који испуњавају услове за избор, према подацима у њиховим биографијама. У истом овом року, наведени Одбор доставља позив свим посланичким групама у Народној скупштини, које имају право да са овог списка предложе кандидата за Заштитника грађана, али тек по истеку 15 дана од објављивања списка пријављених кандидата који испуњавају услове за избор. Наравно, овде је предвиђена и могућност да више посланичких група могу да предложе заједничког кандидата за ову функцију, с тим што се пре утврђивања предлога за избор, Одбор састаје са кандидатима које су предложиле посланичке групе и обавља јавни разговор. На том састанку се, током разговора, кандидатима омогућује да изнесу своје ставове о улози и начину остваривања функције за коју се кандидују. После обављеног разговора, Одбор утврђује образложени предлог за избор Заштитника грађана већином гласова од укупног броја својих чланова и исти подноси Народној скупштини. Овај Одбор подноси наведени предлог најкасније у року од 60 дана пре истека мандата претходног Заштитника грађана, тј. у року од 90 дана од дана доношења одлуке о разрешењу. Као што смо већ напоменули, предложени кандидат треба да добије већину гласова свих народних посланика, па ако до тога не дође, онда се покрене нови поступак избора у року од 15 дана од дана када Заштитник грађана није изабран у републичком Парламенту¹⁸.

Због значаја саме функције Заштитника грађана, обима његових послова и бројних надлежности, као и одговорности за обављање овлашћења која су му поверена, предвиђено је Законом да на ово место може да буде изабран само држављанин Републике Србије, који уз то испуњава и друге потребне услове, који се тичу, пре свега, његовог стеченог високог образовања на основним академским студијама (потребно је најмање 240 ЕСПБ бодова) или високо образовање које је стечено на основним студијама у трајању од најмање четири

¹⁷ Начин престанка функције Заштитника грађана, предвиђен је чл. 13. и 14. Закона.

¹⁸ Детаљан начин (поступак) избора Заштитника грађана, предвиђен је чл. 6. Закона.

године. Такође, потребно је и одређено искуство на пословима који су од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника грађана у трајању од најмање десет година и да то искуство буде запажено, управо, у заштити права грађана, као и да поседује високе моралне и стручне квалитете. Имајући све напред наведено у виду (значај функције, обим послова, потребна стручност, искуство и одговорност за обављање послова), Заштитник грађана може да има до четири заменика. Ови заменици му помажу у обављању послова који су утврђени Законом и то чине у оквиру овлашћења која им он пренесе, с тим што се приликом овог преношења води рачуна о томе да се обезбеди одређена специјализација за њихово обављање. Ту се мисли, пре свега, на заштиту права лица лишених слободе, равноправност полова, права детета, права припадника националних мањина и права особа са инвалидитетом. Све ове заменике поставља Заштитник грађана после јавног конкурса, који он расписује у року од 15 дана од дана ступања на дужност и они врше поверене (пренете) послове у случају спречености Заштитника грађана да исте обавља лично или у случају његове одсутности, а мандат им траје до ступања на дужност нових заменика. То је случај када њихова функција не престане у току мандата Заштитника, а уколико до тога дође, онда се расписује јавни конкурс за постављање новог заменика, у року од 15 дана од дана престанка ове функције, а услови за постављање су исти као и за избор самог Заштитника, који су предвиђени чл. 7. овог Закона.

Оно што је битно нагласити, јесте и да Заштитник грађане не може да ступи на своју дужност уколико не положи заклетву пред Народном скупштином, којом се обавезује да ће своја овлашћења обављати одговорно, непристрасно и независно, да ће савесно радити на заштити и унапређењу људских и мањинских слобода и права, а све у складу са Уставом и законом. Отуда и његов мандат почиње да тече тек од дана полагања ове заклетве. Због великог значаја ове функције (како Заштитника, тако и његових заменика), она је неспојива са обављањем било какве друге јавне функције или делатности (послова) који не могу да се обављају због сукоба интереса. Такође, носиоци ових високих функција не могу да учествују у политичим, професионалним или неким другим активностима, које нису у складу са независношћу и непристрасношћу обављања истих, па зато не могу бити ни чланови политичких странака, већ имају положај јавних функционера. Због тога, Заштитнику грађана, тј. његовом заменику (заменицима), самим даном избора, тј. постављења, престају све јавне, професионалне и друге функције, тј. делатности или послови које је до тада обављао, уколико су они супротни одредбама Закона о Заштитнику грађана, као и чланство у политичким партијама¹⁹.

Наравно, поред ових ограничавајућих фактора (услова) у обављању ових високих функција, треба рећи да Заштитник грађана и његови заменици имају, с

¹⁹ Комитет правника за људска права (YUCOM), *Анализа положаја локалних омбудсмана у Републици Србији*, Београд, 2015, 14-15.

друге стране, значајне привилегије. Ту мислимо, пре свега, на чињеницу да они уживају имунитет као народни посланици²⁰ и да њихова функција може да престане само истеком мандата, смрћу, оставком, губитком држављанства, разрешењем или ако им правоснажном судском одлуком буде ограничена пословна способност, као и ако буду осуђени на казну затвора од најмање шест месеци. До разрешења Заштитника грађана може доћи, ако нестручно или несавесно обавља своју функцију, ако буде изабран, постављен или именован на неку другу јавну функцију²¹, ако започне обављање неког посла (делатности) без сагласности државног органа који је надлежан за одлучивање о сукобу интереса или ако у року од 30 дана од дана полагања заклетве (без оправданог разлога) не ступи на дужност.

Због ограничености обима овог рада, нећемо се дуже упуштати у анализу Заштитника грађана, али ћемо, у најкраћим цртама, указати на то да је он овлашћен да контролише, пре свега, законитост и правилност рада органа управе, како би утврдио „да ли је њиховим актима, радњама или нечињењем дошло до кршења права грађана зајемчених Уставом, потврђеним међународним уговорима, општеприхваћеним правилима међународног права, законима, другим прописима и општим актима Републике Србије“ (чл. 19. ст. 1. Закона), али није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва. Наравно, он може да предузима и друге радње пред државним и другим органима и организацијама, када је за то овлашћен посебним прописима. Оно што треба нагласити, јесте да Заштитник грађана може да предлаже законе из своје надлежности (иницира доношење нових закона), као и да Народној скупштини, тј. Влади или органу управе, поднесе иницијативу за измену (допуну) закона и других прописа и општих аката, ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима. Имајући у виду значај функције Заштитника грађана, надлежни одбор Народне скупштине, односно Влада и органи управе, дужни су да размотре његову иницијативу и да га о томе писмено обавесте, најкасније 60 дана од дана подношења иницијативе.

Веома значајна надлежност носиоца ове функције се састоји и у томе што је он овлашћен да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката, као и да препоручи разрешење функционера запосленог у органу управе, који је повредио права грађана или је начинио пропуст којим је грађанину учињена материјалне или друга штета. Поред тога, ако утврди да у радњама таквог функционера има елемената кривичног или другог кажњивог дела, „Заштитник грађана је овлашћен да надлежном органу поднесе захтев, односно пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка“ (чл. 23. ст. 2.

²⁰ О укидању овог имунитета може да одлучи само Народна скупштина Републике Србије и то већином гласова свих народних посланика.

²¹ То је због неспојивости.

Закона). Оно што треба посебно нагласити приликом анализе положаја Заштитника грађана на републичком нивоу, односно омбудсмана на локалном нивоу, јесте чињеница да органи управе имају обавезу да са њим сарађују и да му омогуће приступ просторијама и ставе на располагање све податке којима располажу, а који су од значаја за поступак, као и да обави разговор са сваким запосленим у органу управе, с тим што Заштитник грађана, као и његов заменик, мора и после престанка функције да чува као тајну податке до којих дође у вршењу своје функције. Свако је дужан да Заштитнику грађана омогући вршење његових овлашћења и да му, на његов захтев, пружи помоћ у томе, а носиоци највиших политичких функција у држави (Председник Републике, председник и чланови Владе, председник Народне скупштине, председник Уставног суда и функционери у органима управе), дужни су да приме овог функционера на његов захтев, најкасније у року од 15 дана, тј. у року од три дана у случају хитности.

Поставља се питање како Заштитник грађана, односно омбудсман, врши своју функцију. Уколико дође до повреде одређеног људског или мањинског права или слободе, тј. уколико неко сматра да је до тога дошло, притужбу Заштитнику грађана, може да поднесе свако физичко или правно лице, без обзира да ли је домаће или страном. До ове повреде може да дође чињењем или нечињењем органа управе. У име физичког лица, такву притужбу, уз његову сагласност, може да поднесе и удружење које се бави заштитом људских права, а уколико је у питању повреда права детета, то може да учини његов родитељ или старатељ, односно удружење које се бави заштитом права детета²², као и дете самостално, уколико је навршило 10 година. Уколико је повређено неко право правног лица, такву притужбу може поднети лице које је овлашћено за његово заступање. Оно што је битно нагласити, јесте да у томе не може нико бити спречен или стављен у неповољнији положај. Наравно, подносилац притужбе је дужан да, пре њеног подношења, покуша да заштити своја права у одговарајућем правном поступку пред надлежним органом управе. То значи да је неопходно да буду исцрпљена сва правна средства пред таквим органом да би Заштитник грађана упутио незадовољно физичко или правно лице на покретање одговарајућег правног поступка. Изузетак од овог правила постоји у случају ако би незадовољном лицу, тј. будућем подносиоцу притужбе, могла бити нанета ненадокнадива штета или ако се таква притужба односи на повреду принципа добре управе, а пре свега, на некоректан однос органа управе према одређеном лицу, неблаговремен рад или нека друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе. Тада заштитник грађана може покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства пред органима управе. Заштитник грађана поступа само ако зна ко је подносилац притужбе, што значи да неће поступати по сопственој иницијативи за анонимну притужбу, изузев ако сматра да у њој има основа за његово деловање (чл. 28. Закона).

²² Ово удружење то може да уради уз сагласност родитеља или старатеља детета или уз сагласност детета старијег од 10 година.

Такође, треба нагласити и да се притужба може поднети на два начина – у писменој форми или усмено на записник, али се мора поштовати рок за њено подношење. Наиме, то се може учинити најкасније у року од три године од извршене повреде права грађана и на то се не плажа никаква такса или било која друга награда, док су стручна лица у служби Заштитника грађана дужна да подносиоцу, такође без накнаде, пруже сваку стручну помоћ. Поступање Заштитника грађана је орочено, тако да он мора да поступи у року од 15 дана од пријаве притужбе и да оконча испитни поступак у року од 90 дана од пријема исте, с тим што он може овај поступак да продужи због оправданих разлога (сложаност, бројност података, понашање учесника и слично).

Да би Заштитник грађана што боље обавио своју функцију, неопходно је да оствари сарадњу са органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе надлежним за питања заштите права грађана, затим са покрајинским и локалним омбудсманима, као и са надлежним службама Председника Републике, Народне скупштине и Владе. Такође, он успоставља и одржава сарадњу са организацијама цивилног друштва, међународним организацијама и механизмима за заштиту и унапређење људских и мањинских права. За разлику од адвокатуре која је „независна и самостална делатност у оквиру јавног поретка, која је установљена у циљу пружања стручне правне помоћи домаћим и страним физичким и правним лицима у остваривању и заштити њихових слобода и права и законом признатих интереса“²³ (адвокати се баве приватном професионалном праксом и за то могу да траже и добију награду, као и накнаду трошкова насталих у вези са својим радом), Заштитник грађана, односно омбудсмани примају одговарајућу плату за свој рад. Они не могу мериторно да решавају одређене проблеме, тј. да пресуђују као судије, али је њихова улога веома значајна у томе што могу да делују веома активно код свих политичких институција, да указују на настале проблеме у остваривању људских и мањинских права и у томе могу да користе бројна средства која им стоје на располагању. Ту мислимо, пре свега, на медије и средства јавног информисања, као што су телевизија, радио, штампа, обраћање одговарајућим парламентима и слично. Они могу да критикују акте и службене радње органа управе, да указују на њихове недостатке, да их објављују (када их уоче), да оцењују законитост и целисходност деловања управе и јавних служби, да захтевају кажњавање криваца и слично, али немају овлашћење да сами поништавају акте и радње управе²⁴. Притом је битно нагласити да се, најчешће, за Заштитника грађана (омбудсмана, грађанског браниоца, народног адвоката, правобраниоца грађана) бирају дипломирани правници са положеним правосудним испитом, али то не мора да

²³ Д. Батављевић, *Уставно право – друго измењено и допуњено издање*, Крагујевац, 2022, 501.

²⁴ Видети шире: С. Јанковић, *Заштитник грађана Републике Србије - појашњења неких честих непознаница*, Часопис удружења судијских и тужилачких помоћника Србије, *Iustitia*, бр. 3/2015.

буде правило. Битно је да се на тим функцијама налазе часни и поштени људи високих моралних квалитета, доказани у својој струци са потребним радним искуством и другим особинама предвиђеним Законом о Заштитнику грађана, односно статутима локалних самоуправа, које имају формиране омбудсмане.

IV ЗАКЉУЧАК

Увидом у историјски развој цивилизације, може се видети да су разлике између људи увек постојале, посебно у класном друштву. Борба за поделом власти и добијањем бар дела корпуса људских права и слобода је трајала кроз читаву историју људског постојања. Неспорно је да и данас, у XXI веку, постоји кршење људских права, пре свега од стране органа управе, који су дужни да се придржавају устава, закона и других општих аката у свом раду. Зато је улога заштитника грађана, тј. омбудсмана, од кључног значаја за помоћ грађанима у заштити њихових зајемчених права. Међутим, и поред тога се дешава да многе земље у свету, данас, не прихватају ову институцију или да је прихватају, али као алтернативну, тј. необавезну.

Сматрамо да, због свог значаја, заштитник грађана (омбудсман) или, како се лаичким језиком назива „народни адвокат“, треба да постоји у свакој демократској држави и на свим нивоима организовања власти (почев од локалног, па све до савезног нивоа). Посебно треба водити рачуна да ову значајну функцију треба да обављају изузетно образовани и способни кадрови са потребним стручним образовањем и искуством, доказаним високо-моралним квалитетима, потпуно независни и самостални у свом раду, ослобођени свих притисака са стране и одвојени од политике, а изабрани (постављени) само на основу стручних квалитета и доказаних резултата у својој професији, без утицаја политичких странака и владајуће коалиције.

V СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ И КОРИШЋЕНИХ ИЗВОРА

- Арсиф, Д., *Институција Заштитника грађана у извештавању портала дневног лица "Блиц" у периоду од 2013 до 2016. године*, Администрација и јавне политике, Год. III, бр. 2-3/2017.
- Bales, K., *New slavery: a reference handbook*, ABC-CLIO, 2004.
- Батављевић, Д., *Уставно право – друго измењено и допуњено издање*, Крагујевац, 2022.
- Ђорђевић, С., Миленковић, Д., Вељовић, Д., *Студија - капацитети и потенцијали институције локалног омбудсмана у Србији [са истраживањем]*, Београд, 2011.
- Закон о Заштитнику грађана, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021.
- Закон о Заштитнику грађана, "Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 54/2007.
- Закон о локалној самоуправи, "Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон.

- Закон о локалној самоуправи, "Сл. гласник РС", бр. 9/2002, 33/2004, 135/2004 и 62/2006 - др. закон.
- Јанковић, С., *Заштитник грађана Републике Србије - појашњења неких честих непознаница*, Часопис удружења судијских и тужилачких помоћника Србије, Iustitia, бр. 3/2015.
- Кијевчанин, Р., *Заштитник грађана у Републици Србији*, Зборник радова: XXI век – век услуга и Услужног права, Крагујевац, 2020.
- Комитет правника за људска права (YUCOM), *Анализа положаја локалних омбудсмана у Републици Србији*, Београд, 2015.
- Кулић, Д., *Омбудсман и друштвени правобранилац самоуправљања*, Ниш, 1985.
- Милков, Д., *Настанак и развој институције омбудсмана*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, год. LII, бр. 2/2018.
- Радиновић, Д., *Омбудсман и извршна власт*, Београд, 2001.
- Радојевић, М., *Омбудсман у новом руху – нови Закон о Заштитнику грађана у Републици Србији*, Политичка ревија, бр. 04/2021, год. (XXX)XXI, вол. 70.
- Стојанчић, С., *Омбудсман и заштита људских права*, Ниш, 2020.
- Устав Републике Србије, "Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021.

Dragan Bataveljić, Ph.D.*
Bojan Petrović, Ph.D.**

LEGAL AND CONSTITUTIONAL POSITION OF THE OMBUDSMAN IN THE CURRENT CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SERBIA OF 2006

Summary

In this work the authors first points to the historical development of the institute of ombudsman that is to its significance in terms of the protection of human and citizens' rights and liberties. Although this institute dates back only two centuries ago, the need and interest for this kind of protection has been present forever. The credit for establishing this autonomous and independent body goes to Sweden which has conducted the control of the executive branch of power aimed at the protection of human rights since 1809. Unfortunately, this institute was not readily accepted throughout the entire 19th and in the first half of the 20th century. Nevertheless, the significance of the creation of this institute is great, regardless the fact that in various countries it has developed under different circumstances and under different names.

* Full-time Professor, Faculty of Law, University of Kragujevac, bataveljic@jura.kg.ac.rs

** Docent at the Faculty of Law, Megatrend University, Belgrade. bpnet@verat.net.

The Republic of Serbia is among those countries which accepted the institute of "people's attorney" rather late. While it was the member state of the First, Second and Third form of Yugoslavia, Serbia did not have this institute since the previous constitutions did not foresee the existence of this body. It was introduced for the first time in 2002 within the Law on local self-governments, but only in an optional form. This institute became a mandatory body with the Law on citizen's protector that was passed in 2005 which foresaw the establishment of ombudsman and its deputy at the level of the republic, that was confirmed a year later by the Constitution of 2006.

Key words: *Republic of Serbia, ombudsman, citizen's protector, Constitution, the Law on citizen's protector, the Law on local self-governments Sweden, human and citizens' rights and liberties.*

Др Зоран Јовановић*

УДК: 351.941(497.11) Kragujevac
DOI: 10.46793/RUIO23.017J

ГРАЂАНСКИ БРАНИЛАЦ (ОМБУДСМАН) У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ГРАД КРАГУЈЕВАЦ**

Традиционално посматрано, омбудсман се установљава као национална и централизована институција, са једним носиоцем функције и концентрисаном организацијом. У оваквим случајевима носилац функције делује из једног центра, што је у највећем броју случајева главни град државе и надлежан је за читаву територију државе. Међутим, у досадашњој пракси се показало да то није увек најбоље решење - како због традиције локалне самоуправе, тако и због тога што таква организација ограничава могућност приступа грађана овој институцији. Због тога се, као тренд у развоју институције омбудсмана, појављују децентрализована и деконцентрација. Централизованим институцијама омбудсмана традиционалног типа може се упутити неколико критика. Пре свега, грађани су више у контакту и на њих више утичу одлуке регионалних или локалних органа управе него централних. Такође, само једној канцеларији омбудсмана је теже да допре до свих грађана и да се бави свим притужбама, које се тичу органа управе различитог типа и на различитим нивоима. Због тога се институција омбудсмана у већем броју земаља појављује и на нивоу јединица локалне самоуправе - општина - како у унитарним, тако и у федералним државама. Такав тренд прихватио је и наш Закон о локалној самоуправи, који је донет 2002. године.

Кључне речи: грађански бранилац, људска права, локална самоуправа, јавна управа, јавне службе.

* Редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, zjovanovic@jura.kg.ac.rs

** Рад је презентован на Копаоничкој школи природног права 2005. године и објављен у часопису Правни живот, бр. 10/2005.

I ГРАЂАНСКИ БРАНИЛАЦ У НАШЕМ ПРАВУ

Закон о локалној самоуправи обезбедио је оквир за установљавање институције омбудсмана (грађанског браниоца) у градовима и општинама. Грађански бранилац представља једну од факултативних институција и органа које је Закон понудио градовима и општинама - поред општинског менаџера, главног архитекте, других главних стручњака и савета за развој и заштиту локалне самоуправе.

Према овом Закону, у јединици локалне самоуправе у Србији може се установити грађански бранилац (омбудсман) који штити индивидуална и колективна права и интересе грађана тако, што врши општу контролу рада управе и јавних служби.

Закон је институцији грађанског браниоца посветио један члан¹ у коме је на веома уопштен начин предвидео да грађански бранилац упозорава управу и јавне службе, упућује им препоруке и критике и о томе обавештава скупштину и јавност, а све поводом појава незаконитог и неправилног рада којим се повређују права и интереси грађана. Управа јединице локалне самоуправе и јавне службе дужна је да грађанском браниоцу, на његов захтев, да податке и информације од значаја за вршење његовог овлашћења. Грађанског браниоца поставља скупштина јединице локалне самоуправе из реда угледних и политички непристрасних личности, под условима и на начин утврђен статутом и другим општим актом.

Конечно, Закон предвиђа да се надлежност и овлашћења, начин поступања, избора и престанка дужности грађанског браниоца уређује статутом и другим општим актом града или општине. Наиме: да би институција грађанског браниоца функционисала у одређеној општини и да би бранилац могао ефикасно да обавља своје функције, потребно је детаљније дефинисати и осигурати његов положај, мандат, начин поступања и овлашћења.

У пракси би се могло десити да колико има општина, толико буде и прописа и правила која се односе на локалног омбудсмана. Оваква ситуација се могла избећи да је законодавац унео само један став у чл. 126. Закона о локалној самоуправи који би у себи садржао упућујућу норму на друге прописе који решавају ову материју. Непрецизност ће довести до тумачења прописа, а не до његове примене, а опет на штету грађана.

На основу напред изложеног долазимо до закључка да увођење једног веома битног демократског механизма зависи од отворености и "добре воље" локалних власти. Такође, постоји и оправдана бојазан да ће скупштине јединица локалне самоуправе одбијати увођење омбудсмана услед недовољног познавања функционисања и надлежности овог органа. Хронични недостатак

¹ Видети: *Закон о локалној самоуправи*, "Сл. гласник РС", бр. 9 од 26. фебруара 2002. године, чл. 126.

средстава, који је присутан у нашем друштву, могао би да се превазиђе оснивањем грађанског браниоца за територију више општина.

Наиме: "страх" од увођења још једног вида контроле неоправдан је, јер омбудсман нема законска овлашћења да контролише рад скупштине, пошто је она орган који бира омбудсмана. Радећи на афирмацији овог новог локалног органа, дошло се до сазнања да је већина општина преписала одредбе Закона о локалној самоуправи и имплементирала их у своје статуте.²

II ГРАЂАНСКИ БРАНИЛАЦ У КРАГУЈЕВЦУ

Закон о локалној самоуправи донео је многе новине и ставио пред општине и градове захтев да многе нове институте уреде својим актима - статутима и одлукама - а без много смерница за конкретну садржину тих аката. Такав је случај био и са грађанским браниоцем кога је било потребно укључити у статуте и донети посебне одлуке о установљавању грађанског браниоца, којима би се детаљно регулисала многа питања на која Закон није одговорио.

Скупштина града Крагујевца, на основу чл. 126. Закона о локалној самоуправи и чл. 94. Статута града Крагујевца,³ на седници одржаној дана 26. децембра 2003. године донела је Одлуку о градском грађанском браниоцу - омбудсману.

Према овој Одлуци, установљава се грађански бранилац - омбудсман за територију града Крагујевца, као независан и самосталан орган, који се стара о заштити и унапређењу људских права и слобода сваког лица зајемчених уставом, потврђеним и објављеним међународним уговорима о људским правима, општеприхваћеним правилима међународног права, законом и прописима града Крагујевца.⁴

Грађански бранилац посебно штити људска права и слободе од повреда учињених од стране органа и служби Града, предузећа, организација и јавних служби, које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач Град. Ради заштите и унапређења људских права, грађански бранилац надзире примену прописа, контролише законитост, целисходност и ефикасност поступања органа управе како би штитио људска права.⁵

² Упоредна анализа свих статута градова и општина у Србији, коју је у августу 2002. године сачинио Програм за реформу локалне самоуправе у Србији, показала је да су, приликом усклађивања са одредбама Закона о локалној самоуправи, скоро све општине и градови предвидели установљавање грађанског браниоца у својим статутима. Према подацима из Базе података Сталне конференције градова и општина, у 26 градова и општина донете су одлуке о грађанском браниоцу и именовани носиоци функције.

³ Видети: *Статут града Крагујевца*, "Сл. лист града Крагујевца", бр. 3/02.

⁴ *Одлука о градском грађанском браниоцу - омбудсману*, "Сл. лист града Крагујевца", бр. 6/2003, чл. 1.

⁵ *Ibidem*

Основни принципи деловања грађанског браниоца су: законитост, непристрасност, независност и правичност. На његов рад и поступање нико нема право да утиче. Исто тако, грађански бранилац не може бити позван на одговорност или кажњен за изнето мишљење или радње предузете у обављању надлежности утврђених Одлуком.⁶

А. Избор и разрешење грађанског браниоца

Закон о локалној самоуправи предвиђа да грађанског браниоца поставља скупштина јединице локалне самоуправе из реда угледних и политички непристрасних личности, а услове и начин постављења препушта статуту и актима града или општине.

Грађанског браниоца поставља и разрешава Скупштина Града Крагујевца, већином гласова од укупног броја одборника. Кандидата за грађанског браниоца предлаже једна трећина одборника Скупштине Града Крагујевца. Мандат грађанског браниоца траје пет година и може бити биран највише два пута узастопно.⁷ Око личности која се бира за грађанског браниоца требало би да постоји консензус свих релевантних политичких партија и опција, а такав консензус би грађанског браниоца лишио политичких утицаја. Политички утицај се избегава и тако што мандат грађанског браниоца, најчешће, траје дуже од одборничког мандата.

Грађански бранилац има два заменика. Заменик грађанског браниоца поставља се и разрешава на начин и по поступку за постављење и разрешење грађанског браниоца. Исто као и грађанском браниоцу, мандат заменика траје пет година и може бити биран два пута узастопно.⁸

Услови за избор, које поставља Одлука - држављанство Србије и Црне горе, да је дипломирани правник, да има положен правосудни испит, радно искуство на правним пословима од најмање пет година, познавање рада управе, неосуђиваност за дела која лице чине недостојним за обављање функције грађанског браниоца и највиши морални и професионални углед у датој средини - у складу су са оним што најчешће срећемо у прописима о омбудсману. То мора бити особа која је, не само стручна, већ и искусна, професионална и морална.

Функција грађанског браниоца није спојива са: обављањем друге јавне функције или професионалне делатности, чланством у политичким партијама и организацијама, синдикатима, управним и надзорним одборима предузећа и установа, као и бављењем другом делатношћу и послом који би могао утицати на његову самосталност и независност. Даном ступања на дужност грађанског

⁶ *Ibidem*, чл. 2. и чл. 3.

⁷ *Ibidem*, чл. 5.

⁸ *Ibidem*, чл. 6.

браниоца престају све његове друге јавне функције и делатности, као и чланство у политичкој партији или политичкој организацији.⁹

Такође, Одлуком су пажљиво предвиђени и разлози за разрешење дужности грађанског браниоца тако да укључују само изузетне случајеве - на лични захтев, ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора, трајан губитак способности за обављање функције, ако не обавља функцију на стручан, непристрастан, независан и савестан начин, ако обавља другу јавну функцију или професионалну делатност.¹⁰

Б. Надлежност и овлашћења грађанског браниоца

Грађански бранилац је овлашћен да обавља следеће послове:¹¹

- прати примену међународних стандарда из области људских права на територији Града;
- прикупља информације о примени закона и других прописа из области људских права од стране органа управе;
- саставља годишњи извештај о остваривању и поштовању људских права и примени начела недискриминације од стране органа управе;
- прима и испитује представке које се односе на повреду људских права од стране органа управе;
- врши периодичне прегледе и инспекције рада органа управе;
- посредује у мирном решавању спорова везаних за кршења људских права на територији Града;
- остварује непосредну сарадњу са републичким органима и делује као посредник између подручних органа државне управе и носилаца јавних овлашћења из делокруга Републике и грађана, на територији Града;
- иницира покретање кривичних, дисциплинских и других поступака код надлежних органа у случају кршења људских права;
- организује и учествује у организацији и припремама саветовања о остваривању и поштовању људских права и забрани дискриминације;
- организује и учествује у организацији и припремама кампања за информисање јавности о питањима значајним за остваривање и поштовање људских права и забрани дискриминације;
- иницира и подстиче образовање о људским правима у свим областима живота;
- сарађује и размењује искуства са другим омбудсменима и другим органима и организацијама које се баве заштитом и унапређењем људских права у земљи и иностранству;
- обавља друге послове у складу са законом и прописима органа Града.

⁹ *Ibidem*, чл. 8.

¹⁰ *Ibidem*, чл. 10. и чл. 11.

¹¹ *Ibidem*, чл. 13.

Ради унапређења и усклађивања законодавства са међународним стандардима у области људских права, грађански бранилац је овлашћен да иницира поступке пред Уставним судом и да предложи Скупштини и другим надлежним органима доношење нових и промену постојећих прописа и других аката из њихове надлежности.¹²

Грађански бранилац је овлашћен да покрене иницијативе за измене и допуне прописа и учествује у припреми прописа и општих аката из своје надлежности.

О предлозима прописа и општих аката Скупштине града који имају утицаја на остваривање и заштиту људских права, као и на односе органа Града и грађана, Скупштина Града је дужна да прибави мишљење грађанског браниоца који ће размотрити у поступку усвајања прописа, односно аката.

Грађански бранилац има право да присуствује свим седницама Скупштине и скупштинских одбора као и право да учествује у скупштинској расправи када се расправља о питањима из његове надлежности.¹³

Председник, потпредседник и секретар Скупштине, представник, односно представници извршног органа Града, старешине у органу Градске управе, као и представници органа управљања и пословођења предузећа, организација и јавних служби, које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач Град, дужни су да приме грађанског браниоца на његов захтев, одмах, а најкасније у року од 3 дана од дана упућивања захтева.¹⁴

Одлуком је предвиђено да грађански бранилац једном годишње, најкасније до краја априла, подноси Скупштини извештај о свом раду у коме износи општу оцену о раду органа управе са становишта стања заштите људских права и слобода. Извештај нарочито садржи: број и структуру представки, општу оцену рада органа управе са становишта примене прописа, уочене пропусте и препоруке за њихово отклањање, као и критике и похвале појединим органима управе и функционерима. Извештај обавезно садржи делове о стању у области права детета и равноправности полова. Такође, извештај може да садржи и иницијативу за измену или доношење појединих прописа ради отклањања недостатака и ефикаснијег рада органа управе. Извештај се објављује у "Службеном листу града Крагујевца". Грађански бранилац има могућност да поднесе посебан извештај Скупштини којим указује на нарочито озбиљне случајеве повреде права грађана, системска кршења људских права или на проблеме у раду органа управе.¹⁵

Средства јавног информисања, чији је оснивач Град, обавезна су да на прикладан начин обавесте јавност о садржини годишњег или посебног извештаја грађанског браниоца. Електронски медији (радио и телевизија), чији

¹² *Ibidem*, чл. 14.

¹³ *Ibidem*, чл. 15.

¹⁴ *Ibidem*, чл. 16.

¹⁵ *Ibidem*, чл. 17. и чл. 18.

је оснивач Град, дужни су да грађанском браниоцу омогуће обраћање јавности у року од 24 часа од тренутка пријема његовог захтева. Штампани медији, чији је оснивач Град, дужни су да грађанском браниоцу, на његов захтев, омогуће обраћање јавности у првом редовном издању.¹⁶

В. Поступак и начин рада грађанског браниоца

Грађанском браниоцу може се обратити било које лице које сматра да му је актом или радњом органа управе повређено неко људско право. Одлуком је, такође, предвиђена и могућност да, у име оштећеног лица, то може учинити његов наследник, старатељ или пуномоћник, као и треће лице, невладина организација, удружење или друга организација, уз сагласност оштећеног лица.¹⁷

Грађански бранилац поступа по сопственој иницијативи или по захтеву лица које сматра да су му актом или радњом органа управе повређене људска права. Ипак, Одлуком је предвиђено ограничење које се односи на време које је протекло од акта или радње на који се притужба односи. Притужба (захтев) се може упутити грађанском браниоцу у року од једне године од дана учињене повреде, неправилности или од доношења коначног акта у спорној ствари. Грађански бранилац је дужан да поступи по захтеву одмах, а најкасније у року од 30 дана од дана подношења захтева. Поступак који води овај орган, бесплатан је за подносиоца захтева, а све трошкове поступка сноси буџет Града.¹⁸

Захтев¹⁹ се подноси у писаном облику укључујући и све начине електронске комуникације или усмено, на записник, без посебно утврђене форме и не подлеже плаћању таксе. У захтеву је потребно навести следеће: личне податке подносиоца захтева (име, презиме, адреса), назив органа на чији се рад захтев односи, околности конкретног случаја, чињенице и доказе на којима се захтев темељи, као и податке о томе која су правна средства уложена или искоришћена. Захтев мора да буде потписан од стране подносиоца и подноси се на српском језику. Лица, која су лишена слободе, имају право да захтев поднесу у запечаћеној коверти, а лица, запослена у установама у којима се налазе лица лишена слободе, имају обавезу да, без отварања захтева лица лишеног слободе, доставе без одлагања грађанском браниоцу.²⁰

Што се тиче поступка пред грађанским браниоцем, у одлуци се наводи да он није јаван. Уколико подносилац захтева то тражи, грађански бранилац је

¹⁶ *Ibidem*, чл. 19.

¹⁷ *Ibidem*, чл. 20.

¹⁸ *Ibidem*, чл. 21, чл. 22 и чл. 23.

¹⁹ На крају рада је презентован образац захтева за обраћање грађанском браниоцу.

²⁰ *Одлука о градском грађанском браниоцу - омбудсману*, "Сл. лист града Крагујевца", бр. 6/2003, чл. 24.

дужан да сачува тајност његових личних података. Исто тако дужан је и да након престанка мандата чува тајност података до којих је дошао у свом раду.²¹

Грађански бранилац покреће поступак када је искоришћено редовно правно средство за отклањање повреда на које подносилац указује, односно ако не постоји правно средство за отклањање повреде на коју подносилац указује. У циљу брзе и ефикасне заштите људских права, грађански бранилац има овлашћење да се ангажује на посредовању и мирењу у било ком тренутку и да покрене поступак и кад није искоришћено одговарајуће правно средство ако би окончање поступка по тим правним средствима представљало опасност за заштиту људских права.²²

Када се упозна са садржином захтева, грађански бранилац ће захтев одбацити ако утврди:²³

- да не садржи личне податке подносиоца (анонимни захтев);
- да је поднет након истека рока;
- да не садржи све прописане податке, а подносилац их не допуни у року који грађански бранилац одреди;
- да се захтев не односи на рад органа управе;
- да се односи на рад републичких органа;
- да се односи на рад Скупштине Града;
- да околности случаја и докази који су поднети не доводе до његовог уверења да постоји повреда људских права, односно друга неправилност у раду органа управе;
- ако је већ поднет захтев о истом случају, а нису поднети нови докази;
- ако нису исцрпљени сви редовни правни лекови за отклањање повреда;
- да се ради о предмету о коме је у току управни спор или други судски поступак, осим у случају када грађански бранилац оцени да се ради о претераном одуговлачењу поступка или злоупотреби процесних овлашћења;
- уколико је поводом исте ствари грађански бранилац раније одлучивао.

Одлука грађанског браниоца о одбацивању захтева је коначна. Грађански бранилац обавезно обавештава подносиоца захтева о разлозима за његово одбацивање, осим када се ради о анонимној представци. Такође, он може подносиоцу захтева дати савет о другим могућностима за остваривање заштите права. Против одлуке грађанског браниоца о одбацивању захтева не могу се користити правна средства.

Ако захтев испуњава услове за поступање, о одлуци о покретању поступка по захтеву, грађански бранилац обавештава подносиоца и орган управе на чији се рад захтев односи. Грађански бранилац је у обавези да о сваком предмету, за који је одлучио да покрене поступак, прибави став органа на чије поступање се захтев односи. Орган управе дужан је да се изјасни о захтеву у року који му

²¹ *Ibidem*, чл. 25.

²² *Ibidem*, чл. 26.

²³ *Ibidem*, чл. 27.

одреди грађански бранилац, а који не може бити краћи од осам, нити дужи од 15 дана од дана пријема обавештења грађанског браниоца о покретању поступка.²⁴

У вези са поступком који води, грађански бранилац има право да тражи од органа управе све податке и обавештења, као и непосредан увид у списе, документацију и збирке података којима ови органи располажу. Такође, он може тражити копије одговарајућих докумената које су од важности за поступак. Органи управе, од којих је грађански бранилац тражио да му омогуће увид у одређене списе, документације, збирке података или копије, дужни су да му омогуће увид током свог радног времена и доставе копије тражених докумената. Грађански бранилац има обавезу да, током и по престанку мандата, чува тајност података које је добио сагласно прописима. Затим, он има слободан приступ свим просторијама у којима се обављају послови органа управе. Органи управе дужни су да на захтев грађанског браниоца, омогуће непосредан увид у свој рад и слободан приступ свим просторијама.²⁵

Уколико органи управе не поступе у складу са обавезама, грађански бранилац ће о томе обавестити непосредно виши орган, односно орган који врши надзор над његовим радом.

У циљу потпунијег утврђивања чињеничног стања, грађански бранилац може позвати на разговор и узимати усмене или писане изјаве и додатна објашњења од изабраних, именованих и постављених лица, као и од свих лица запослених у органима управе, подносиоца захтева, сведока, вештака и других грађана који располажу информацијама о околностима случаја када је то потребно за разјашњење случаја и утврђивање чињеничног стања. Сва претходно наведена лица, која је грађански бранилац позвао на разговор или да дају писмену изјаву, дужна су да се одазову позиву.²⁶

Грађански бранилац може донети одлуку којом ће обуставити поступак ако утврди да је орган управе, на чије се поступање представка односила, већ током истраге отклонио повреду људских права.²⁷

У случају да грађански бранилац, по завршетку поступка, утврди да нема повреде људских права, нити неправилног поступања органа, обавестиће о томе подносиоца захтева и орган управе на чије се поступање захтев односио. Против одлуке грађанског браниоца о одбијању захтева не могу се користити правна средства.²⁸

Уколико грађански бранилац по завршетку поступка утврди да је повређено неко људско право или је учињена неправилност у раду, обавестиће о томе подносиоца захтева и орган управе на чије се поступање захтев односио

²⁴ *Ibidem*, чл. 28.

²⁵ *Ibidem*, чл. 29.

²⁶ *Ibidem*, чл. 31.

²⁷ *Ibidem*, чл. 32.

²⁸ *Ibidem*, чл. 33.

и непосредно виши орган који су дужни да, у року од 15 дана, од дана пријема обавештења, грађанском браниоцу доставе своје примедбе.²⁹

По истеку рока од 15 дана грађански бранилац може:³⁰

- обуставити даље поступање, ако је орган управе отклонио повреду људских права;

- сачинити коначно мишљење, предлог или препоруку и обавестити о томе подносиоца представке и орган управе на чији се рад, мишљење, предлог или препорука односи, као и непосредно виши орган.

Органи управе, којима је грађански бранилац упутио своје мишљење, предлог или препоруку, дужни су да у року од 15 дана од дана пријема мишљења, предлога или препоруке обавесте грађанског браниоца о мерама које су предузели. Уколико орган управе не обавести грађанског браниоца о предузетим мерама на отклањању повреде, или ако грађански бранилац сматра да предузете мере нису одговарајуће, грађански бранилац о томе обавештава органе који врши надзор над његовим радом.

Уколико утврди постојање повреде људских права, грађански бранилац може:³¹

- предложити органима управе поновно спровођење поступка у складу са законом;

- предложити правила понашања за унапређење рада и поступања са грађанима;

- поднети предлог надлежном органу управе да накнади штету лицу коју је оно претрпело због незаконитог рада органа управе;

- поднети захтев за привремено обустављање извршења коначног акта;

- иницирати покретање дисциплинског поступка против службеног лица за које је истрагом утврдио да је одговорно за повреду у конкретном случају, или против лица које је ометало истрагу;

- предложити надлежном органу покретање поступка за разрешење функционера органа управе ако је у његовом раду установио неправилност која је довела до тешких и системских кршења људских права и слобода;

- иницирати код надлежног органа покретање прекршајног или кривичног поступка.

Г. Стручна служба и средства за рад грађанског браниоца

Да би могао своје задатке да обавља квалитетно и ефикасно, грађанском браниоцу је неопходно обезбедити услове за рад. То подразумева, пре свега, канцеларију и одговарајућу стручну службу, као и одговарајућа финансијска средства.

²⁹ *Ibidem*, чл. 34.

³⁰ *Ibidem*, чл. 35.

³¹ *Ibidem*, чл. 37.

Грађански бранилац образује стручну службу за обављање стручних и административно-техничких послова. Он може одлучити да појединим стручним сарадницима повери одређена овлашћења која ће вршити у његово име.³²

Такође, грађански бранилац доноси општа акта о организацији стручне службе и систематизацији радних места, уз претходно прибављено мишљење извршног органа Града. Он доноси и акта која се односе на начин рада и поступање грађанског браниоца и стручне службе, као и друга акта неопходна за рад и функционисање грађанског браниоца.³³

Што се тиче средстава за рад грађанског браниоца, она се обезбеђују у буџету Града Крагујевца, а обим и структуру средстава предлаже грађански бранилац.

Грађански бранилац, његови заменици и запослени у стручној служби, за свој рад имају право на плату. За обрачун и исплату плате грађанског браниоца, његових заменика и запослених у стручној служби примењују се прописи који се односе на плате изабраних, постављених и запослених лица у органима локалне самоуправе. Такође, они остварују и друга права по основу рада, у складу са прописима о радним односима који се односе на постављена и запослена лица у органима локалне самоуправе.³⁴

III ДОСАДАШЊЕ АКТИВНОСТИ ГРАЂАНСКОГ БРАНИОЦА У КРАГУЈЕВЦУ

Грађански бранилац у Крагујевцу³⁵ почео је са радом 1. децембра 2004. године. Закључно са 25. августом 2005. године канцеларији градског грађанског браниоца обратило се 750 странака. Грађански бранилац је, по Одлуци, овлашћен да штити људска права од повреда учињених од стране органа, предузећа, организација и јавних служби чији је оснивач Град. Међутим, у досадашњем раду грађанског браниоца показало се да су грађани недовољно информисани о његовим надлежностима. Наиме, грађанском браниоцу обраћају се грађани због: неисплаћених плата у појединим друштвеним предузећима, неуплаћених доприноса, због немогућности да измире огромна комунална дуговања као и рачуне за утрошену електричну енергију итд.

Највећем броју Крагујевчана претходних година повређено је једно од основних људских права које је загарантовано Уставом - право на рад. Због ових проблема грађани се, веома често, обраћају грађанском браниоцу, али је

³² *Ibidem*, чл. 39.

³³ *Ibidem*, чл. 40.

³⁴ *Ibidem*, чл. 42.

³⁵ За првог грађанског браниоца у Крагујевцу изабран је Милан Петковић, некадашњи судија, адвокат и у једном од претходних сазива секретар градске Скупштине.

могућност његовог деловања у овим ситуацијама практично немогућа. Због радно-правних спорова, неисплаћених зарада и свега осталог што се догађало деведесетих година у друштвеним предузећима, оштећени радници су, пре свега, морали потражити заштиту пред Општинским судом, а уколико је фирма у стечају и пред Трговинским судом. Једино у предузећима и институцијама чији је оснивач Град, где је имало простора за реаговање, грађански бранилац је упућивао препоруке³⁶ које су имале одређене позитивне ефекте по грађане.

Иако је градском Одлуком предвиђен и начин обраћања, канцеларија градског грађанског браниоца прима странке лично, без подношења било каквог захтева. То је, свакако, један од начина да се ефикасније решавају проблеми у директном разговору и разреше детаљи насталог проблема.

³⁶ Једна од препорука грађанског браниоца била је везана за легализацију бесправне градње у Крагујевцу. Наиме, када је пре две године Законом о планирању и изградњи дозвољена легализација бесправне градње, велики број грађана видео је у томе повољну прилику да реши проблем "дивље" подигнутих објеката. Да су грађани у приличној мери били заинтересовани за легализацију, сведочи и податак да је од 2003. године, до сада, примљено више од 8000 захтева. Већина њих, међутим, ни до данас није решена. Стручне службе Одељења градске управе за урбанизам и изградњу, задужене, између осталог, и за послове легализације, обрадиле су за две и по године свега 354 предмета, односно нешто више од 4%. Незадовољни због дуготрајног чекања да се предмети реше, грађани су се жалили градском грађанском браниоцу који је задужен да указује на све неправилности у раду градских институција. То је био повод да се грађански бранилац обрати Градском већу, укаже на неажурност у раду локалне управе и предложи мере за решавање настале ситуације. Осим грађанског браниоца и Градско веће је, истовремено, упутило замерку на рад Одељења за урбанизам и изградњу, пошто је, на основу Извештаја, утврђено да је то једина градска управа са веома високим степеном неажурности и свега 50% обрађених предмета. Једна од препорука била је упућена и директору Стамбеног предузећа. Наиме, само у априлу месецу ове године је кроз канцеларију грађанског браниоца "продефиловало" 40 грађана, корисника комуналних услуга, чија су права повређена од стране Стамбеног предузећа. Грађани, који су се обратили канцеларији грађанског браниоца, нашли су се у ситуацији да, и поред уредно плаћених комуналних обавеза, буду неосновано утужени. У циљу утврђивања правог чињеничног стања грађански бранилац је обавио разговор са начелником правне службе Стамбеног предузећа које је и задужено за систем обједињене наплате комуналија и тим поводом упутио неколико препорука. Једна од њих је да СОН води прецизнију евиденцију обрачуна месечних обавеза корисника, као и да приликом спровођења поступка принудне наплате неизмирених потраживања, пре утужења, дужницима достави писмене опомене. Такође, неопходно је да се детаљно и савесно провери висина сваког спорног задужења, а самим тим и да се синхронизује рад свих комуналних предузећа која су корисници СОН-а. У случајевима када је већ покренут поступак принудне наплате, уколико се услед реклаamacије грађана утврди да дуговање не постоји, требало би да Стамбено предузеће прекине започети поступак и измири судске трошкове који су, заправо, изазвани грешком овог предузећа.

Градском браниоцу - Омбудсману Града Крагујевца

ЗАХТЕВ

- Подносилац захтева _____,
- адреса _____,
- бр. телефона _____.

- Назив органа на чији се рад односи захтев:

_____, бр.
списа _____.

- Опис случаја и повреде права:

_____.

- Чињенице и докази који потврђују захтева:

_____.

- Правна средства која су искоришћена:

_____.

- Прилози :

_____.

У Крагујевцу,

Дана _____ године

Потпис подносиоца захтева

Прилог: Образац захтева за обраћање грађанском браниоцу

IV ЗАКЉУЧАК

Пракса је у развијеним земљама показала да омбудсман (грађански бранилац) може имати веома корисну функцију у погледу унапређења рада управе и унапређења заштите људских права - како на националном, тако и на регионалном нивоу. С разлогом се често истиче да је функција омбудсмана, без обзира на то колико је тешка за обављање, посебно значајна у државама које су

у фази свеобухватне реформе, каква је наша, јер му положај и задаци које обавља омогућавају да уочи неправилности, празнине или неефикасност у оквиру система, да на то укаже и да своје предлоге за побољшање.

Међутим, када се институција омбудсмана први пут појављује у одређеној средини, може проузроковати и мноштво недоумица - у погледу њене сврхе, овлашћења и очекиваних резултата. Бројне недоумице нису заобишле ни институцију грађанског браниоца у Крагујевцу. Али, како време пролази, ова институција почиње да даје и одређене резултате у свом не тако дугом раду.

У наредном периоду, канцеларија градског грађанског браниоца-омбудсмана требало би да, кроз средства јавног информисања као и организовањем едукативних трибина, допринесе што бољој афирмацији ове институције код грађана, јер је она и основана са циљем да буде у служби грађана и уз грађане.

V СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ И КОРИШЋЕНИХ ИЗВОРА

Закон о локалној самоуправи, "Службени гласник Републике Србије", бр. 9 од 26. фебруара 2002. године;

Одлука о градском грађанском браниоцу - омбудсману, "Службени лист града Крагујевца", бр. 6/2003;

Статут града Крагујевца, "Службени лист града Крагујевца", бр. 3/02.

Zoran Jovanović, Ph.D.*

OMBUDSMAN IN LOCAL GOVERNMENT UNITS, WITH SPECIAL ATTENTION TOWARDS THE CITY OF KRAGUJEVAC

Summary

Legal practice in developed countries showed that ombudsman might play a very useful role regarding the improvements in local government mechanism and human rights protection, both on national and regional level. The fact that the function of ombudsman, no matter how difficult to perform, bears special importance for countries involved with such comprehensive reform process as ours - by enabling the ombudsman to notice irregularities, holes or

* Full-time Professor, Faculty of Law, University of Kragujevac, zjovanovic@jura.kg.ac.rs

inefficiencies within the system, point them out and give suggestions for improvement - is rightfully emphasized.

However, when introduced for the first time to certain environments, it may provoke much concern – in regard to its purpose, jurisdiction and results expected. The institution of ombudsman in the City of Kragujevac could not avoid confronting with such concerns. But, as the time passed, this institution have started producing visible results in not so long a period of its functioning.

Throughout the next period, the office of city ombudsman should, by means of mass media and instructional lectures, contribute to the affirmation of this institution in the public, because it's sole aim is to serve the citizens and be by the citizens.

Keywords: *civil defender, human rights, local self-government, public administration, public services.*

Nevenko Vranješ*
Predrag Raosavljević**

UDC: 342.7(497.6)
DOI: 10.46793/RUIO23.033V

POLITIČKA PRAVA U PRAVNOM SISTEMU BOSNE I HERCEGOVINE

Politička prava se često grupišu sa građanskim pravima, najčešće su podvrgnuta istom režimu pravne zaštite, a pojedina od osnovnih prava, kao što je sloboda izražavanja, mogu se svrstati u obe kategorije. Bez obzira na navedeno, koncept političkih prava ima autonomno značenje, kako je to prikazano u ovom radu, u pogledu normiranja, uobličavanja međunarodnim standardima i primjene. Za razliku od individualnih građanskih prava, politička prava, kao što su pravo naroda na samoopredjeljenje, sloboda okupljanja ili izborna prava, mogu se djelotvorno zastupati samo u zajednici s drugima, kroz političku stranku, nevladinu organizaciju ili drugu interesnu grupu. Ona su vezana su za demokratsku viziju ljudskih prava, koja prvenstveno obuhvata pravo na slobodno oblikovanje političkog sistema. Odsustvo razvijene doktrine političkih prava, koja nisu predmet zasebnog fokusa, ukazuje na nedostatak konsenzusa među potpisnicama Pakta, za šta razloge treba tražiti u njihovom dominantno političkom karakteru.

Ključne riječi: *politička prava, pravo naroda na samoopredjeljenje, sloboda okupljanja, sloboda udruživanja, Pakt o građanskim i političkim pravima.*

I. UVOD

Građanska i politička prava čine izvorni i najbitniji dio međunarodnog prava ljudskih prava. Ova prava čine prvi dio Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine, dok drugi dio čine ekonomska, socijalna i kulturna prava. Prema teoriji o tri generacije ljudskih prava¹, smatra se da građanska i politička prava pripadaju

* Institucija Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Ombudsmen za ljudska prava, bl.ombudsmen@ombudsmen.gov.ba

** Institucija Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Pomoćnik Ombudsmena za ljudska prava, praosavljevic@ombudsmen.gov.ba

¹ Podjela ljudskih prava na tri generacije potiče od češkog pravnika Karela Vasaka koji je bio član Međunarodnog instituta ljudskih prava u Strazburu, koji je ovaj termin prvi put upotrebio 1977. godine. Vasakove teorije uglavnom su prihvaćene u Evropskom pravu ljudskih prava, pa su tri generacije ljudskih prava na taj način prikazane i u pojedinim poglavljima Povelje Evropske unije o osnovnim pravima. Iako Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima nabraja

prvoј генерацији права, а према теорији негативних и позитивних права², сматра се да припадају негативним правима. Заједничко за све категорије људских права је да štите права и слободe грађана од повреда које могу потицати од стране власти, других друштвених организација и физичких лица. Иако тешко мођемо говорити о значају и тежини одређене врсте људских права, за политичка права мођемо рећи да се ради о правима ђим се коришћењем мође утицати на стварање државне воље, а кроз доношење закона "као општег појавног облика правних норми које саињавују правни поредак" (Гајин, 2012: 223).

Правни систем Босне и Херцеговине је специфичан по томе што међународне конвенције, укључујући Међународни пакт о грађанским и политичким правима, али и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, чине интегрални дио устава и, као такве, могу се директно примјенјивати у домаћем правном систему. То одступа од прихваћених теорија о односу између унутрашњег и међународног права, односно о примјени међународних уговора у домаћем праву.³

права прве и друге генерације, сам текст документа не сљиди оквир постављен од стране поменутог аутора [Вађак, 1977N].

² Према теорији позитивних и негативних права, негативна права су права било које особе да не буде подвргнута радњама (дјеловању) друге особе или групе, гдје спада и државна власт, а које се манифестују у облику злоупотребе моћи или принуде. Негативна права, према тој теорији, егзистирају све док неко не предузме радње са циљем њихове негације. Позитивна права су права да се захтијева радња (дјеловање) друге особе или групе. У оквиру Кантовог категоричног императива, негативна права се могу довести у везу са савршеним дужностима, а позитивна права са несавршеним дужностима [Кант, 1785]. Подјела на позитивна и негативна права је генерално прихваћена у теорији права, па ђак и наглашена у политичкој филозофији либертаријанизма, према којој позитивна права не постоје док се не установе уговором. Као и у претходно поменутој подјели, Универзална декларација о људским правима набраја и позитивна и негативна права, али их не идентификује као таква. Устави држава које се могу карактерисати као либералне демократије углавном гарантују негативна права, док само неки садрже и одредбе о позитивним правима. У таквим случајевима, позитивна права су углавном прописана другим законима, а већина либералних демократија обезбјеђује својим грађанима јавни систем образовања, здравствену заштиту, социјално осигурање и накнаде за случај незапослености [Murray, 1982].

³ Тако је нпр. у Републици Србији донесен Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима 1971. године, који је усвојило домаће представничко тијело и који је у форми домаћег прописа објављен у Службеном гласнику. Слично је и са другим мултилатералним конвенцијама Организације Уједињених нација.

Ljudska prava, još od izvornog shvatanja poteklog od teorije prirodnih prava,⁴ podrazumijevaju pravo pojedinca da učestvuje u društvenom i političkom životu zajednice u kojoj živi. Politička prava se često grupišu sa građanskim pravima, kako u teoriji tako i u međunarodnom pravu ljudskih prava, najčešće su podvrgnuta istom režimu pravne zaštite, a pojedina od osnovnih prava, kao što je sloboda izražavanja, mogu se svrstati u obe kategorije. Zajedničko za građanska i politička prava je da omogućavaju egzistenciju pojedinca u društvu i garantuju da neće biti nepravедно tretiran ili diskriminisan, te obezbjeđuju jednake društvene mogućnosti i jednaku zaštitu prema zakonu, bez obzira na rasu, etničku pripadnost, pol, vjeru ili drugu karakteristiku. Stoga građanska i politička prava predstavljaju samu srž međunarodnog prava ljudskih prava.

Bez obzira na navedeno, koncept političkih prava ima autonomno značenje. Konkretno, ovaj pojam se odnosi na demokratsku viziju ljudskih prava, koja prvenstveno obuhvata pravo na učešće u vlasti, pravo glasa i pravo na slobodno oblikovanje političkog sistema.⁵ U pogledu manifestacije političkih prava, ona podrazumijevaju jednako pravo svakog građanina na obavljanje javnih funkcija, pravo na političko udruživanje ili pristup političkoj partiji, pravo na učešće u protestima ili drugim političkim aktivnostima bez straha od odmazde.

Za razliku od političkih prava, koja nisu predmet zasebnog fokusa i čije se specifičnosti u dovoljnoj mjeri ne prepoznaju u savremenoj literaturi, doktrina građanskih prava je relativno razvijena, pa čak i termin *civil rights* u uporednim pravnim sistemima, kao što je to slučaj u Sjedinjenim Državama, preuzima koncept

⁴ Prema zoroastrijanskoj religiji koja je nekada bila zvanična religija sasanidske Perzije, građani su imali neotuđivo pravo na prosvječno vodstvo, a dužnost građana nije se svodila na puko pokoravanje mudrim kraljevima, nego i pravo na suprotstavljanje onima koji su zli. Vladari su smatrani božanskim predstavnicima na zemlji, ali zasluživali su odanost sve dok ih krasi *farr*, neka vrsta božanskog blagoslova koji moraju zaslužiti moralnim vladanjem [Kinzer, 2008]. Prema 40 Osnovnih doktrina Epikura, u društvu postoji konsenzualna etika prema kojoj smrtnici pristaju da ne povrijeđuju drugog i da ne budu povrijeđeni, i pravila koja se odnose na njihove sporazume nisu apsolutna, nego se moraju mijenjati kako se okolnosti mijenjaju. Prema epikurejskoj filozofskoj školi, ljudska bića u svom prirodnom stanju uživaju lični suverenitet i moraju pristati na zakone kojima će se povinovati, a ovaj pristanak (kao i zakoni) može biti predmetom povremenih preispitivanja kada dođe do promjene okolnosti. [Hutchinson, 1994] Stoici su smatrali da niko nije rob po prirodi; ropstvo je spoljašnje stanje suprotstavljeno unutrašnjoj slobodi duše (*sui juris*). Seneka je tim povodom pisao: „Greška je zamisliti da ropstvo prožima cijelo ljudsko biće; njegov bolji dio je izuzet: tijelo zaista jeste podvrgnuto moći gospodara, ali je um nezavisan, i zaista tako slobodan i nesputan, da ga ne može zadržati ni zatvor od tijela, na koji je ograničen“ [Seneca, 59].

⁵ Konkretno u politička prava, u "provedbenom" smislu spadaju: prava participacije, aktivno biračko pravo, pasivno biračko pravo, pravo na pristup javnoj službi i učešće u javnom životu, kao i slobode: izražavanja, okupljanja, udruživanja, misli, svijesti, vjeroispovijesti i kretanja. Vidjeti: Nauka o ljudskim pravima, dostupno na: http://megatrend.edu.rs/student/wp-content/uploads/2019/03/Ljudsk1072-prava_PREDAVANJ1040.pdf, posjećeno: 26.08. 2023. godine.

sveobuhvatne zaštite људских права i на тај начин врши одлучујући утицај на cjelokupно поимање или разумјевање ове области. Овоме сигурно доприноси чињеница да је у пракси тешко раздвојити грађанска од политичких права, да су ове двије категорије углавном замјениве⁶, али и да је реализација једне групе права уско везана са другом.

За потребе ове анализе, као детерминишући фактор у дистинкцији политичких од грађанских права узет је критеријум права која су везана за вршење власти, било кроз утицај на формирање власти, било путем учешћа у власти. Узимајући Међународни пакт о грађанским и политичким правима као мјеродаван стандард међународног права⁷, у раду су анализирана су четири појединачна права: право на самоопредјелjenje, слобода окупљања, слобода удруживања и право на учешће у управљању јавним пословима. Кориштењем нормативног метода приказан је правни оквир у Босни и Херцеговини којим су регулисана побројана права, а аналитички метод је употребљен код оцјене степена њихове реализације уvažavajuћи стандарде постављене од стране релевантних међународних тијела. Циљ ове анализе је да укаже на специфичну динамiku остваривања „чиство“ политичких права, која имају значајну улогу у обликовању политичких односа посебно у вишенационалним друштвима. На тај начин врше пресудан утицај на не само на реализацију појединачних права него и других односа од којих зависи стабилност једног друштва, као што је нпр. питање економског развоја или очување културног идентитета.

II ПРАВО НАРОДА НА САМООПРЕДЈЕЛЈЕНЈЕ

У складу са циљевима и начелима Повеље Уједињених нација, члан 1 Међународног пакта о грађанским и политичким правима признаје право народа на самоопредјелjenje. Право на самоопредјелjenje је од посебног значаја јер остваривање овог права представља суштински предуслов за дјелотворну заштиту и поштовање појединачних људских права, као и за промоцију и jaчање тих права. Из тог разлога, државе уговорнице су прописале право на самоопредјелjenje као позитивно право у оба поменута Пакта и релевантне одредбе о томе поставиле у члан 1, прије и одвојено свих других побројаних права. Члан 1 утврђује неотуђиво право свих народа, како је то описано у ставовима 1 и 2, да слободно одређују свој политички статус и слободно обезбјеђују свој економски, социјални и културни развој. Овај члан nameће државима потписницама одговарајуће обавезе, које су оне дужне provoditi водећи рачуна о преосталим одредбама Пакта и правилима међународног права. Под послједњим се у литератури углавном подrazумијевају принципи изградње пријатељских

⁶ Користећи искључиво семантику неспорно је да су политичка права – права грађана, дакле, у исто вријеме и грађанска права.

⁷ Обзиром на чињеницу да су Међународни пакт о грађанским и политичким правима, закључно са 2022. годином, ратификовале 173 државе, уз још шест држава потписница без ратификације. Види детаље о томе у *UN Treaty Collection - International Covenant on Civil and Political Rights*.

Status of ratification, доступно на:

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en, посјећено 07.08.2023. године

odnosa među narodima i mjere preduzete s ciljem očuvanja svjetskog mira [Taylor, 2020].

Aneksom I uz Ustav Bosne i Hercegovine definisana je lista sporazuma o ljudskim pravima, koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini, a koja obuhvata i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima sa Opcionim protokolima (1966 i 1989), kao i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. U pravu Bosne i Hercegovine, izuzev pomenutih ustavnih odredbi, koje su međunarodno-pravnog porijekla i samim tim veoma uopštene, ne postoje odredbe koje bi detaljnije regulisale ovo pitanje. Preciznije, ne postoji norma koja potiče iz domaćeg pravnog okvira, koja definiše ovo pravo, a nijednim ustavnim ili zakonskim aktom nisu propisani uslovi niti postupak realizacije ovog prava, niti su detaljnije obrazložene norme međunarodnog prava koje se odnose na ovo pitanje.⁸ U preambuli Ustava Bosne i Hercegovine, navedeno je, doduše, da konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine „vođeni ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih nacija“⁹ i da su u tom procesu „inspirisani Univerzalnom Deklaracijom o ljudskim pravima, Međunarodnim paktovima o građanskim i političkim pravima, odnosno o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, i Deklaracijom o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama, kao i drugim instrumentima ljudskih prava.“ [Ustav BiH, 1995] Normativna snaga preambule je, takođe, pitanje za raspravu¹⁰, posebno u svjetlu činjenice da je praksa Ustavnog suda Bosne i Hercegovine dvosmislena po tom pitanju.¹¹

U praksi, međutim, nije izvjesno kakve pravne efekte proizvodi ovo ustavno pravo, pa čak i Komitet za ljudska prava u Opštem komentaru br. 12 primjećuje da „iako obaveze izvještavanja uključuju i član 1...Komitet primjećuje da mnoge države potpuno ignorišu član 1, dostavljaju neadekvatne informacije o njegovoj primjeni ili se svode na pozivanje na izborne zakone.“ [OHCHR, 1984]

III PRAVO OKUPLJANJA

Osnovno ljudsko pravo na mirno okupljanje daje mogućnost pojedincima da izraze svoju kolektivnu volju i na taj način utiču na oblikovanje društva u kojem žive.

⁸ Za razliku od pitanja legalnosti referenduma o nezavisnosti Škotske iz 2014. godine, kojem je prethodio Edinburški sporazum iz 2012. godine, kojim su se Vlada Škotske i Vlada Ujedinjenog Kraljevstva sporazumjele o svim bitnim elementima referenduma o nezavisnosti, kao što su pravni osnov, neophodnost usvajanja akta u formi zakona od strane škotskog parlamenta, načinu provođenja i poštovanju rezultata referenduma.

⁹ Gdje se kao cilj navodi razvijanje prijateljskih odnosa među nacijama koji su zasnovani na poštovanju načela ravnopravnosti i prava naroda na samoopredjeljenje [Povelja UN, 1945]

¹⁰ O različitoj pravno-normativnoj snazi preambule u ustavima SAD-a i Francuske vidi npr. Simović, D., „O pravnoj prirodi preambule ustava“, Niš: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, god. LIX, br. 87., 2020., str. 24-26.

¹¹ Vidi npr. odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu 5/98-III iz 2000. godine

Pravo na slobodu mirnog okupljanja je važno i kao pojedinačno pravo, jer štiti mogućnost građana da izraze individualnu autonomiju u solidarnosti sa drugima. Zajedno sa drugim pravima pomenutim u ovom radu, ono čini sam temelj sistema participativnog upravljanja zasnovanog na demokratiji, ljudskim pravima, vladavini prava i principu pluralizma. Mirni skupovi mogu imati ključnu ulogu u ostvarivanju mogućnosti građana da promovišu ideje, aspiracije i ciljeve u javnom domenu i da uspostave mrežu podrške ili da izazovu reakciju opozicije na te ideje i ciljeve. U slučaju kada se koriste sa ciljem izražavanja nezadovoljstva, mirni skupovi mogu poslužiti kao forum za inkluzivno, participativno i mirno premošćavanje razlika. Pravo na mirno okupljanje je, povrh svega, dragocjeno oruđe za priznanje i ostvarivanje niza drugih prava, što uključuje ekonomska, socijalna i kulturna prava, prava marginalizovanih grupa ili nacionalnih manjina. Neispunjavanje obaveze poštovanja i zaštite mirnog okupljanja obično predstavlja indikator represije. Član 21 Pakta o građanskim i političkim pravima formuliše ovo pravo na sličan način kao i druge međunarodne i regionalne konvencije,¹² a sadržaj ovog prava je elaborisan od strane međunarodnih tijela za primjenu konvenciju, u formi zaključnih zapažanja, rezolucija, smjernica i sudskih odluka. Pored činjenice da međunarodno pravo nameće obaveze poštovanja slobode mirnog okupljanja, većina država takođe priznaje ovo pravo u svom ustavu.¹³ Prema Ustavu Bosne i Hercegovine „sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2 ovog člana, što uključuje:..i) Slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima“ [Ustav BiH, 1995]. Isto pravo garantovano je i ustavima entiteta Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, kao i zakonima i podzakonskim aktima na svim nivoima vlasti. Analizirajući sve pomenute domaće propise u svjetlu međunarodnih standarda, autori utvrđuju da postoje ograničenja ove slobode koja se teško mogu opravdati sa aspekta nužnosti u demokratskom društvu, interesa državne ili javne bezbjednosti, javnog reda ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih lica. Naime, većina zakona u Bosni i Hercegovini se kod definicije dozvoljenog prostora za javne skupove referiše na prikladno i pristupačno mjesto, što može dovesti do arbitrarnih odluka i ograničenja prava, koje tim gubi svoju svrhu. U pogledu okupljanja na prostorima koje koriste druge institucije, odnosno pravna lica (npr. tržišni centri), održavanje skupa se uslovljava saglasnošću onih koji ta mjesta koriste i koji saglasnost daju na osnovu vlastite procjene rizika. Time se postupak ostvarivanja ovog fundamentalnog prava iz javne sfere gdje uživa najstrožije garancije zaštite, premješta u sferu privatnih ili komercijalnih interesa i postaje predmetom odobravanja za to nenadležnih tijela. Pojedini incidenti kada organi za održavanje

¹² Npr. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (član 20(1)); Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (član 11); Američka konvencija o ljudskim pravima (član 15); Afrička povelja o ljudskim pravima (član 11); Arapska povelja o ljudskim pravima (član 24).

¹³ Ukupno 184 od 193 države članice Ujedinjenih nacija priznaju pravo na mirno okupljanje u svom ustavu. Izvor: www.rightofassembly.info, posjećeno 09.08.2023. godine

reda nisu mogli garantovati bezbjednost skupa manjine upućuju na to da je neophodna edukacija policijskih službenika koji su zaduženi za slobodu mirnog okupljanja i da je neophodno uvesti nezavisne i efikasne kontrole postupanja policijskih službenika. U postupcima nadležnih tijela nije razvijena svijest o tome da se zbog održavanja mirnog skupa mora tolerisati određeni vid ometanja rutine, kako to određuju međunarodni standardi. Na osnovu ovako predstavljenog pravnog okvira, zaključujemo da je država, i pored normativne opredijeljenosti za puno poštovanje osnovnih prava i načelno normativno propisivanje najviših standarda, propustila da ispuni obavezu aktivnog doprinosa, ili kako se u literaturi navodi, omogućavanja/pospešivanja/olakšavanja prava građana na mirno okupljanje.

IV SLOBODA UDRUŽIVANJA

Za slobodu udruživanja možemo reći da je u literaturi¹⁴ zanemareno pravo naročito zbog činjenice da se gotovo uvijek razmatra zajedno sa slobodom okupljanja. Tako je u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama u članu 11 svakome garantovano pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja s drugima, uključujući i pravo osnivanja sindikata i pridruživanja sindikatima zbog zaštite svojih interesa. U praksi Evropskog suda za ljudska prava (HUDOC), u komentarima uz Konvenciju [Schabas, 2015] i vodiču za primjenu pojedinih članova Konvencije [ECTHR Guide, 2022] sloboda udruživanja razmatra se zajedno sa slobodom mirnog okupljanja. Ipak, članom 22 Pakta o građanskim i političkim pravima propisano je, nezavisno od prava na mirno okupljanje iz prethodnog poglavlja, da „svako lice ima pravo da se slobodno udruži sa drugim licima, uključujući i pravo na osnivanje sindikata i učlanjenje u iste radi zaštite svojih interesa.“ Jedan od kurioziteta koji autori primjećuju je da je pravo udruživanja u Paktu znatno šire normirano od ovog prava u Evropskoj konvenciji i drugim međunarodnim aktima. Tako je nakon stava 2, koji propisuje pod kojim uslovima ovo pravo može biti ograničeno, dodat stav 3 u kojem se navodi da „nijedna odredba ovog člana ne dopušta državama članicama Konvencije od 1948 godine Međunarodne organizacije rada o sindikalnoj slobodi i zaštiti sindikalnih prava da donese zakonske mjere koje bi narušavale ili da primenjuju zakon na način koji bi narušavao garancije predviđene navedenom konvencijom.“ U svakom slučaju, propisivanjem odredbe o slobodi udruživanja građanima je omogućeno slobodno političko organizovanje sa ciljem uređivanja društva na principima pluralizma i demokratije. Isto tako, udruživanje služi i drugim svrhama kao što je zaštita kulturnih i duhovnih dobara, ostvarivanje različitih socio-ekonomskih ciljeva i planova, proklamovanja ili propovijedanja vjere. Sloboda udruživanja je naročito važna osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama, jer

¹⁴ Posebno domaćoj. Naime, rijetki izvori na domaćem jeziku se uglavnom svode na analizu prakse Evropskog suda za ljudska prava kod primjene člana 11, koji obuhvata i slobodu okupljanja, potiču iz susjednih država ili se odnose na slobodu političkog udruživanja za vrijeme socijalističke Jugoslavije, što nije direktno vezano za predmet ovog rada.

osnivanje udruženja može biti od suštinskog značaja da bi manjina očuvala identitet i zaštitila svoja prava. U Bosni i Hercegovini, pored ustavne odredbe koja garantuje slobodu okupljanja i udruživanja, na snazi su brojni zakoni kojima se definiše način ostvarivanja i zaštite ovog prava,¹⁵ od suštinskog značaja za djelovanje političkih partija, nevladinih organizacija, sindikata, udruženja manjina i strukovnih asocijacija. Analizirajući praksu ugovornih tijela Ujedinjenih nacija koja se staraju o primjeni Pakta, utvrđeno je da Komitet za ljudska prava nema opšti komentar o tumačenju i provođenju i člana 22,¹⁶ da se u zaključnim razmatranjima za Bosnu i Hercegovinu pravo na slobodu udruživanja i ne pominje u kontekstu ostvarivanja građanskih i političkih prava¹⁷, te da je ovo pravo detaljnije tretirano isključivo u kontekstu sindikalnog udruživanja i standarda koje postavlja Međunarodna organizacija rada.

V PRAVO NA UČEŠĆE U JAVNIM POSLOVIMA, IZBORNA PRAVA I PRAVO NA JEDNAK PRISTUP JAVNIM SLUŽBAMA

Član 25 Pakta priznaje i štiti pravo svakog građanina da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, pravo da bira i da bude biran i pravo na pristup javnim službama. Kakav god da je ustavni okvir ili oblik vlasti u pitanju, Pakt zahtijeva od država članica da stvore ustavne i zakonske pretpostavke kojima bi se građanima omogućilo da na djelotvoran način ostvaruju ova prava. Stoga možemo reći da član 25 leži u samom središtu demokratske vlasti zasnovane na pristanku naroda, što se u modernoj političkoj filozofiji naziva „saglasnošću onih nad kojima se vlada“ (*consent of the governed*).¹⁸ Prava navedena u članu 25 su povezana, ali različita, od prava naroda na samoopredjeljenje. Prema članu 1 stav 1 Pakta, narodi imaju pravo da slobodno odrede svoj politički status i uživaju pravo da odaberu oblik ustavnog uređenja ili

¹⁵ Tu prije svega možemo svrstati ustave entiteta (Federacije BiH i Republike Srpske), Statut Distrikta Brčko, zakone o političkim organizacijama, zakone o udruženjima i fondacijama, zakone o javnim skupovima, druge zakone relevantne za političko, sindikalno, omladinsko i vjersko organizovanje i djelovanje, nacionalne manjine, te određena poslovna udruženja, poput tzv. profesionalnih asocijacija. Radi detaljnog pregleda domaćeg pravnog okvira vidi: Opservatorij ljudskih prava :: Bosna i Hercegovina, *Pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja (08)*, dostupno na: <https://opservatorij.wordpress.com/pravo-na-slobodu-mirnog-okupljanja-i-slobodu-udruzivanja-08/>, posjećeno 12.08.2023. godine.

¹⁶ Za razliku od gotovo svih drugih članova, vidi United Nations Human Rights Treaty Bodies, *UN Treaty Bodies Database*, dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11, posjećeno 12.08.2023. godine

¹⁷ Human Rights Committee, Concluding observations on the third periodic report of Bosnia and Herzegovina, 2017

¹⁸ *Consent of the governed* je termin koji potiče iz američke Deklaracije nezavisnosti. Teorija saglasnosti naroda je istorijski suprotstavljena božanskim pravima kraljeva i često se upotrebljavala i u kontekstu borbe protiv kolonijalizma. Član 21 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija iz 1948. godine precizira da je “volja naroda osnov državne vlasti.”

vlasti. Sa druge strane, član 25 se odnosi na prava pojedinaca da učestvuju u procesima koji predstavljaju obavljanje javnih dužnosti. Pošto su ovo individualna prava, u slučaju njihovog kršenja, moguće je obratiti se Komitetu za ljudska prava prema Opcionom protokolu. Države su dužne zakonom urediti pitanje državljanstva u kontekstu ostvarivanja prava iz člana 25 i nije dozvoljeno praviti razliku između građana po osnovu rase, boje kože, pola, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovinskog statusa, rođenja ili druge okolnosti. Države mogu propisati uslove kod ostvarivanja ovih prava, koji su zasnovani na objektivnim i razumnim kriterijumima, kao što je npr. uslov životne dobi ili nepostojanje duševnih smetnji za ostvarivanje prava glasa ili kandidovanja za određene javne funkcije. Upravljanje javnim poslovima je širok koncept koji se odnosi na vršenje političke vlasti, što obuhvata zakonodavna, izvršna i administrativna ovlaštenja, kao i sve aspekte javne uprave, formulisanja i provođenja politika na međunarodnom, regionalnom i lokalnom nivou. Pored vršenja zakonodavnih i izvršnih funkcija, građani imaju i pravo da mijenjaju ustav, da odlučuju o javnim pitanjima putem referenduma ili izbornog procesa, kao i da direktno učestvuju u narodnim skupovima (saborima) da bi odlučili o pitanjima od lokalnog značaja. Izuzev opšte odredbe o primjeni međunarodnih sporazuma, Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži posebnu odredbu koja se odnosi na uticaj građana na način upravljanja državom ili obavljanje pojedinačnih funkcija. Doduše, u članu I/2 se navodi da je Bosna i Hercegovina „demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.“ Ustav Republike Srpske građanima daje pravo da učestvuju u obavljanju javnih poslova, a u skladu s Međunarodnim paktom o civilnim i političkim pravima prema kojem „ljudska prava i slobode, jednakost pred zakonom, samostalnost i jednak položaj preduzeća i drugih organizacija, ustavni položaj i prava jedinica lokalne samouprave osnova su i mjera ovlašćenja i odgovornosti republičkih organa.“ Prema Ustavu Federacije BiH svi građani uživaju „politička prava: da učestvuju u javnim poslovima; da imaju jednak pristup javnim službama; da biraju i da budu birani“. Pored Izbornog zakona, odredbe o participativnoj demokratiji možemo naći u zakonima o državnoj službi, zakonima o radu i entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi, kojima su predviđeni referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, paneli građana, kao mehanizmi neposredne demokratije. Komitet za ljudska prava zaključio je da su neophodne izmjene Izbornog zakona i Ustava BiH kako bi se omogućilo osobama koje ne pripadaju konstitutivnim narodima da budu birani u Predsjedništvo i Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

VI ZAKLJUČAK

Iako u političkoj ili pravnoj teoriji ne postoji opšteprihvaćena podjela prve generacije prava na građanska i politička, uočavaju se određene specifičnosti, kako u pogledu normiranja tako i razvoja doktrine prava koja se mogu karakterisati kao politička. To najbolje vidimo na primjeru prava na samoopredjeljenje koje, iako je

propisano na samom početku Pakta o građanskim i političkim pravima (u članu 1), ono nije predmet ni izvještavanja od strane država, niti praćenja primjene od strane ugovornih tijela Ujedinjenih nacija.

Tako pitanje prava na samoopredjeljenje nije decidno regulisano ni u pravu Bosne i Hercegovine i stoga se nameće potreba za dodatnim pravnim normiranjem u ovoj oblasti. U suprotnom, preostaje oslanjanje na opšte principe međunarodnog prava i praksu međunarodnih sudova koja predstavlja pomoćni izvor prava i nije univerzalno primjenjiva na svaki kontekst. Time tumačenje ovog prava postaje podložno političkim interpretacijama, što dovodi do pravne nesigurnosti, ali i mogućnosti uplitanja trećih strana u unutrašnja pitanja jedne države, putem tumačenja strana podložnih sopstvenim interesima ili putem autoritativnih međunarodnih tijela. Od naročitog je značaja često zanemarena činjenica da pravo na samoopredjeljenje obuhvata i pravo naroda da raspolaže svojim prirodnim bogatstvima i prirodnim izvorima, u skladu sa osnovnim ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih nacija. Ova pitanja postaju naročito relevantna u kontekstu postavljanja ciljeva održivog ekonomskog razvoja ili zaštite životne sredine, što nije primarno bio slučaj prilikom propisivanja ove norme u kontekstu dekolonizacije. Neophodno je stoga razmotriti mogućnost opisivanja ustavnog i političkog procesa kojim bi se realizovalo ovo pravo u Bosni i Hercegovini, kako ono ne bi ostalo teorijsko i iluzorno, nego praktično i djelotvorno i kako bi se njegovo ostvarivanje prilagodilo savremenom kontekstu.

Nesporno je da se pojedina osnovna (fundamentalna) prava mogu smatrati podjednako građanskim i političkim, u užem smislu tih riječi, kao što su pravo na slobodu mirnog okupljanja ili pravo na slobodu udruživanja. Međutim, kako je to demonstrirano u ovoj analizi, i kod ostvarivanja tih prava postoje značajne razlike, što umnogome zavisi od političkog konteksta i posljedica koje njihova realizacija povlači.

Na osnovu analize postojećih zakona koji su na snazi u Bosni i Hercegovini, vidljivo je da postoje razlike u zakonskim rješenjima koje se tiču slobode okupljanja. Te razlike se ogledaju u načinu definisanja javnog okupljanja, obaveznosti prijave javnog okupljanja, predviđenim rokovima, prostoru, prepoznavanju spontanijih okupljanja, predviđenim zabranama okupljanja, korištenju pravnih lijekova, kao i neusklađenosti s međunarodnim standardima u oblasti slobode okupljanja. Iako se radi o osnovnom ljudskom pravu koje je garantovano Ustavom BiH i ustavima entiteta i kantona, pa posebno regulisano zakonima na nižim nivoima vlasti, ostvarivanje ovog prava zavisi od zakonskih rješenja i prakse koja se razlikuje u pojedinim entitetima i kantonima, gdje je evidentan restriktivan pristup.

Sloboda udruživanja ima izražen politički karakter u odnosu na druga individualna prava, pa čak i u odnosu na srodno pravo na slobodu okupljanja. Politički karakter prava na slobodu udruživanja ogleda se prvenstveno u činjenici da je ta sloboda nužna za funkcionisanje demokratije, jer se politički interesi mogu djelotvorno zastupati samo u zajednici s drugima, npr. u političkoj stranci, nevladinoj organizaciji, interesnoj grupi ili drugom udruženju za promovisanje određenih javnih interesa. U pogledu normiranja slobode udruživanja u međunarodnom pravu, autori zaključuju da je namjera strana ugovornica Pakta bila da se ovo pravo pored slobode političkog udruživanja, naročito

obezbijedi u pogledu sindikalnog udruživanja, čime se zalazi u posebnu oblast ekonomskih i socijalnih prava. To može biti jedan od razloga što se ovo pravo ne razmatra zasebno u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, ali što ne umanjuje njegov politički značaj. Nesporno je, naime, da od ostvarivanja ekonomskih prava i uređivanja odnosa koji proizilaze iz procesa rada zavisi politička nadgradnja, u skladu sa teroijom istorijskog materijalizma.

Takođe je utvrđeno da ne postoji detaljno i opšteprihvaćeno tumačenje člana 25 Pakta, koji predviđa pravo građana na učešće u vlasti pod uslovima jednakosti, izuzev uopštene zabrane diskriminacije, obaveze uređivanja ovog prava ustavom ili zakonom, kao i propisivanja univerzalnog prava glasa. Iako je Opši komentar Komiteta za ljudska prava koji predstavlja standard u tumačenju člana 25 prilično detaljan u pogledu opsega ovog prava, rijetko se u zaključnim razmatranjima upućenim državama mogu naći primjedbe vezane za izborni prag, troškove kampanje i učešća na izborima, organizaciju izbornih jedinica ili uticaj politike na vršenje javnih službi i usluga koje pružaju građanima. Tako je i u slučaju Bosne i Hercegovini, Komitet za ljudska prava u posljednjim zaključnim razmatranjima po izvještavanu države, izuzev primjedbe na Izborni zakon, generalno utvrdio da izvještaji o raširenoj korupciji i nekažnjavanju među javnim službenicima opstruišu efikasnu participaciju u javnom životu, zbog čega je preporučio Bosni i Hercegovini da pojača napore u borbi protiv korupcije, naročito među vladinim službenicima, da bi osigurala efektivno učešće građana u javnom životu.

Kao što je to demonstrirano u ovom radu, odsustvo razvijene doktrine ukazuje na nedostatak konsenzusa oko tumačenja pojedinih prava iz Pakta, za šta razloge treba tražiti u njihovom dominantno političkom karakteru. Stoga se nameće zaključak da postoje prava za koja je jasno razvijena jurisprudencija i čija se primjena dosljedno prati, za razliku od gore prikazanih, gdje je primjetno odsustvo smjernica ili odsustvo opšteg komentara (kao npr. u slučaju slobode udruživanja) koji bi predstavljao standard u tumačenju i odsustva zahtijeva prema državama, na kojima međunarodna tijela inače uporno insistiraju. Sigurno je jedan od razloga politička komponenta svakog od ovih prava, tj. politička osjetljivost vlasti kod njihovog ostvarivanja, što se jednako odnosi na slobodu okupljanja, pravo na samoopredjeljenje ili slobodu izražavanja kada je usmjerena protiv vlasti. U tim osobenostima treba tražiti razlog nedostatnijeg regulisanja ove potkategorije prava, koja se u literaturi ne prepoznaje kao zasebna, kao naročito ugrožena niti se tretira sa univerzalno prihvaćenim standardima.

VII SPISAK LITERATURE I KORIŠĆENIH IZVORA

- Gajin, S., *Ljudska prava – Pravnosistemska okvir, drugo izdanje*, Beograd, 2012.
- Kant, I., *Groundwork of the Metaphysics of Morals*, Translated by Ellington, James W. (3rd ed.). Hackett, (1993) [1785].
- Rothbard, M., *Isaiah Berlin on Negative Freedom, The Ethics of Liberty*, 1982
- Kinzer, S., *All the Shah's Men: An American Coup and the Roots of Middle East Terror*, John Wiley & Sons, 2008.

- Hutchinson, D. S., *The Epicurus Reader: Selected Writings and Testimonia*, Cambridge, 1994.
- Seneca, *De Beneficiis* (59), John W. Basore ed., Harvard University Press, 1989.
- Schabas, W., *The European Convention on Human Rights; A Commentary*, Oxford, 2015.
- Nowak, M., *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl-Strasbourg Arlington, Engel, 2005.
- Taylor, M. P., *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights*, Cambridge University Press, August 13, 2020.
- Simović, D., *O pravnoj prirodi preambule ustava*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, god. LIX, br. 87/2020.
- Vašák, K., *A 30-year struggle; the sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, The UNESCO Courier: a window open on the world, XXX, 11.
- The UN Human Rights Committee's Monitoring of ICCPR Rights, Cambridge University Press, 2020.
- European Court of Human Rights, Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights - Freedom of assembly and association, Court Registry, 2022.
- OHCHR, Twenty-first session (1984) General comment No. 12: Article 1 (Right to self-determination), UN 1984.
- Human Rights Committee, Concluding observations on the third periodic report of Bosnia and Herzegovina, 2017.
- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima
- Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama
- Američka konvencija o ljudskim pravima
- Afrička povelja o ljudskim pravima
- Arapska povelja o ljudskim pravima
- Ustav Bosne i Hercegovine
- Bosna i Hercegovina, *Pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja* (08), dostupno na: <https://opservatorij.wordpress.com/pravo-na-slobodu-mirnog-okupljanja-i-slobodu-udruzivanja-08/>.
- United Nations Human Rights Treaty Bodies, *UN Treaty Bodies Database*, dostupno na: <https://tbinternet.ohchr.org/layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11>.
- Nauka o ljudskim pravima, dostupno na: http://megatrend.edu.rs/student/wp-content/uploads/2019/03/Ljudsk1072-prava_PREDAVANJ1040.pdf.

Nevenko Vranješ*
Predrag Raosavljević**

POLITICAL RIGHTS IN THE LEGAL SYSTEM OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

Political rights are often grouped together with civil rights, they are usually subject to the same regime of legal protection, and some of the basic rights, such as freedom of expression, can be classified in both categories. Regardless of the above, the concept of political rights has an autonomous meaning, as demonstrated in this paper, in terms of definition, applicable international standards and their implementation. Unlike individual civil rights, political rights, such as right of people to self-determination, freedom of assembly, or electoral rights, can only be effectively exercised in union with others, through a political party, non-governmental organization, or other interest group. They are related to the democratic vision of human rights, which primarily includes the right to freely shape the political system. The absence of a developed doctrine of political rights, which are not the subject of a separate focus, indicates a lack of consensus among the Covenant signatories, which can be attributed to their predominantly political character.

Key words: *political rights, right of people to self-determination, freedom of assembly, freedom of association, Covenant on civil and political rights*

* Institution of the Ombudsman for Human Rights of Bosnia and Herzegovina, Ombudsman for Human Rights, bl.ombudsmen@ombudsmen.gov.ba

** Institution of the Ombudsman for Human Rights of Bosnia and Herzegovina, Assistant Ombudsman for Human Rights, praosavljevic@ombudsmen.gov.ba

Др Драгана Ђорић*
Снежана Кнежевић**

УДК: 351.941
DOI: 10.46793/RUIO23.047C

УЛОГА ПОКРАЈИНСКОГ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА-ОМБУДСМАНА У СТВАРАЊУ И КООРДИНАЦИЈИ МРЕЖОМ „ЖИВОТ БЕЗ НАСИЉА“

Покрајински заштитник грађана – омбудсман (у даљем тексту ПЗГО) је од самог свог успостављања уочио потребу за променом у приступу институција проблему насиља у породици. Радећи по притужбама грађана/ки, утврђено је да је долазило до пропуста у раду надлежних институција, нарочито приликом поступања у случајевима насиља у породици. Разлози тих пропуста и грешака у поступању су различити: неодговарајућа кадровска способност, ставови и предрасуде запослених у институцијама који потичу од уврежених традиционалистичких образаца поделе родних улога, до неблаговременог одговора на девијантно понашање уопште усред незаинтересованости за поступање и неадекватног обављања радних задатака уопште.

Последице таквог лошег и неадекватног поступања су биле многоструке. Једна од тежих последица је стварање слике у јавности да је чињење насиља у овој осетљивој сфери прихватљиво и допуштено. Блага казнена политика целом миљеу проблема никако није доприносила, као ни непостојање одговарајућих механизма помоћи и подршке жртвама насиља у породици. Недореченост и супротстављеност прописа, и недовољан обухват различитих понашања која се квалификују као насиље у породици, као и непостојање институционалних механизма и обавеза на реаговање у таквим ситуацијама су створиле изузетно турсно подручје, повећале неповерење у институције систем и створиле климу страха.

Ауторке у раду приказују пример добре праксе, настао и пре Закона о спречавању насиља у породици из 2016. године¹, проистекао из рада ПЗГО. У питању је мрежа институција које су усмерене на рад и помоћ жртвама

* Доценткиња Правног факултета Универзитета у Новом Саду и Покрајинска заштитница грађана-омбудсманка, dragana.coric@vojvodina.gov.rs

** Заменица покрајинске заштитнице грађана-омбудсманке, snezana.knezevic@vojvodina.gov.rs

¹ Закон о спречавању насиља у породици, "Сл.гласник РС", бр. 94 од 24. новембра 2016, 10 од 9. фебруара 2023 - др. закон

насиља у породици и процесуирање починилаца насилних кривичних дела, под називом „Живот без насиља“, а која је основана још 2005. године.

Кључне речи: покрајински омбудсман, мрежа, институције, живот без насиља.

I УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Пре доношења Закона о спречавању насиља у породици није постојао јединствени, кровни правни документ који би се бавио овом тематиком. Као основни циљеви овог прописа постављени су спречавање насиља у породици, тј. његова превенција, организована и јединствена заштита жртава и подршка жртвама насиља након окончаног насиља и њихово континуирано оснаживање за живот без насиља и далеко ван заједнице у којој су трпеле насиље.²

Ипак, и поред јасно назначене превенције као основног мотива овог прописа, неки аутори сматрају да се превенција постиже погрешним начином-истицањем репресивних, *post factum* мера које полиција и други органи су дужни да учине након што је насиље у породици већ пријављено.³ Такође, има аутора који сматрају да „радикална феминистичка криминологија обликује изричит законодавни одговор на насиље у породици, наводећи само и искључиво као жртве партнерског насиља жене“⁴, док други аутори стављају акценат на недовољно видљиво, прихваћено и разумљиво психичко насиље које ствара далекосежне последице по жртву, у сваком смислу⁵.

Без обзира на различита теоријска мишљења, чињеница је да се насиље у породици дешава, да је ретко која породица избегла такав образац понашања у току свог постојања и да је коначно разбијена предрасуда да се о томе не треба причати јер је то „ствар појединаца шта раде у оквиру своја четири зида“. Насиље у породици, без обзира на то ко је учинилац а ко је жртва, шири

² Д. Коларић, С. Марковић, *Анализа досадашње примене Закона о спречавању насиља у породици*, *Анали Правног факултета у Београду*, вол.70, бр.1, 189-223, 2022.

³ *Ibid.*

⁴ Б. Ристивојевић, С. Самарцић, *Како феминистичка криминологија обликује законодавну реакцију на насиље у породици?*, *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад*, вол.56, бр. 2/2022, 353-367. Напазимо и радове који се баве истраживањем насиља над мушкарцима од стране жена- иако су то ређи случајеви у црној статистици случајева насиља у породици, не могу и не смеју бити занемарени ови подаци. Више о томе: S. Đurđević, A. Đurđević, A. Lukić, *The Abuse of Men by Women*, *Zbornik radova Filozofskog fakulteta u Prištini*, vol. 52, br. 1/2022, 391-407.

⁵ I. Janković, *As if living in a concentration camp: The experience of intimate partner violence as seen through the eyes of female victims*, *Psihologija*, vol. 55, br. 4/2022, 357-378.

последике почетне девијантности⁶ концентричним круговима у све сфере нечијег живота и на крају урушава и основне темеље друштва и вредности на којима оно почива: слобода, једнакост, равноправност, сигурност и друге.

Позитивноправну дефиницију насиља у породици налазимо у чл. 3 ст. 3 Закона о спречавању насиља у породици и представља једну од свеобухватнијих дефиниција насиља самог, као и дефинисање лица која се могу сматрати породицом. Под насиљем у породици се дакле сматра:

„сваки јесте акт физичког, сексуалног, психичког или економског насиља учиниоца према лицу са којим се учинилац налази у садашњем или ранијем брачном или ванбрачном или партнерском односу или према лицу са којим је крвни сродник у правој линији, а у побочној линији до другог степена или са којим је сродник по тазбини до другог степена или коме је усвојитељ, усвојеник, храњеник или хранитељ или према другом лицу са којим живи или је живео у заједничком домаћинству“.

Међутим Кривични законик Републике Србије шире дефинише чланове породице од оног што је учинио специјални закон о спречавању насиља у породици :

„Чланом породице сматрају се: супружници, њихова деца, преци супружника у правој линији крвног сродства, ванбрачни партнери и њихова деца, усвојилац и усвојеник, хранилац и храњеник. Члановима породице сматрају се и браћа и сестре, њихови супружници и деца, бивши супружници и њихова деца и родитељи бивших супружника, ако живе у заједничком домаћинству, као и лица која имају заједничко дете или је дете на путу да буде рођено, иако никада нису живела у истом породичном домаћинству“⁷.

Из дефиниције у КЗ је видљива и заштита *nasciturusa* - зачетог и нерођеног детета, чиме је исказана изузетна брига за децу и указана им највећа могућа заштита од насиља. Такође као жртва насиља могу бити третирани и супружници или бивши супружници сродника у побочној линији, као и њихова деца и њихови родитељи, што је опет много шири обим заштићених лица него што Закон о спречавању насиља у породици предвиђа. Наведени примери основних дефиниција насиља у породици нам већ указују на извесне проблеме у примени истих, а који могу довести до неадекватног одговора уопште на појаву насиља у породици.

⁶ С. Милашиновић, С. Андрић, *Феноменологија насиља у породици као друштвено девијантне појаве у Србији*, *Напредак - часопис за политичку теорију и праксу*, vol. 2, br. 1/2021, 57-68. У овом раду аутори истичу дуготрајност обрасца насиља у породици као утврђивања поделе међу половима и одржавања потчињености жена мушкарцима што је последица јаког патријархалног обрасца понашања усвојеног одавно у нашем друштву.

⁷ *Кривични законик*, "Сл. гласник РС", бр. 85 од 6. октобра 2005, 88 од 14. октобра 2005 - исправка, 107 од 2. децембра 2005 - исправка, 72 од 3. септембра 2009, 111 од 29. децембра 2009, 121 од 24. децембра 2012, 104 од 27. новембра 2013, 108 од 10. октобра 2014, 94 од 24. новембра 2016, 35 од 21. маја 2019, чл.112 ст. 1 тачка 28.

Даље, већ сама категоризација детета је другачија у највећем броју закону се дететом, у складу и са међународним документима сматра лице које није навршило 18 година, док КЗ предвиђа да је дете лице до 14 година живота, а малолетник од навршених 14 година, до навршене 18 године (чл. 112 ст. 1 тач. 9 и 10 КЗ)⁸. Већ је споменуто да се у КЗ спомиње и зачето а нерођено дете, што даљи процес тумачења ко су све заштићени субјекти чини још компликованијим.

Такође и дефиниција насиља у породици у оквиру КЗ РС је другачија:

„Ко применом насиља, претњом да ће напасти на живот или тело, дрским или безобзирним понашањем угрожава спокојство, телесни интегритет или душевно стање члана своје породице, казниће се затвором од три месеца до три године.

(2) Ако је при извршењу дела из става 1. овог члана коришћено оружје, опасно оруђе или друго средство подобно да тело тешко повреди или здравље тешко наруши, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година.

(3) Ако је услед дела из ст. 1. и 2. овог члана наступила тешка телесна повреда или тешко нарушавање здравља или су учињена према малолетном лицу,

учинилац ће се казнити затвором од две до десет година.

(4) Ако је услед дела из ст. 1. и 2. овог члана наступила смрт члана породице, учинилац ће се казнити затвором од пет до петнаест година, а ако је члан породице малолетно лице учинилац ће се казнити затвором најмање десет година.

(5) Ко прекрши мере заштите од насиља у породици које му је суд одредио на основу закона којим се уређују породични односи,

казниће се затвором од три месеца до три године и новчаном казном“ (чл. 194 КЗ РС).

„Дрско и безобзирно понашање“ је правни стандард који у самом КЗ није детаљно објашњен, тако да произвољно тумачење истог у пракси може опет довести до неадекватног поступања, односно одговора на насиље у породици (ако лице надлежно за поступање, нпр. полицијски службеник има другачије схватање дрског и безобзирног понашања од оног на који је законодавац мислио стварајући ову норму).

Неусаглашеност прописа и законских дефиниција у кључним документима који треба да дефинишу одређене девијантне појаве, превентивне и репресивне механизме постоји у нашем правном систему већ извесно време. Потреба да се неке појаве нормирају доводила је и до *пренормирања* - превеликог нормирања одређених појава у чему се губио смисао само нормирања уопште, или је

⁸ О овој недоследности у дефинисању појма детета видети: Д. Ћорић, *О сличностима и разликама дефиниција појмова „малолетно лице“ и „дете“ у домаћем позитивном праву*, Ревизија за криминологију и кривично право, бр. 1/2019, 29-43.

доводио до стварања контрадикторних дефиниција и ситуација које се нису могле разрешити нити применом логичких правила тумачења, као што су: *lex posteriori derogat legi priori* (нови закон поништава раније донети закон), *lex specialis derogat legi generali* (специјални закон поништава важење општијег закона) и сл. Осетљива тема насиља у породици оптерећена бројним предрасудама о томе да је потребно исказати силу да би се неко држао у покорности и изазвао послушан однос, као и изузетно погрешно уверење да жена након удаје губи сопствени идентитет и контакт са матичном породицом те постаје „својина“ свог супружника су погодовали развијању различитих врста насиља, и истовремено ублажили реакције бројних институција надлежних управо у оваквим ситуацијама. Такође, схватање да је насиље само и увек физичко и да психичко насиље не постоји, је било доминантно све до доношења Закона о спречавању насиља у породици. Тек је тада психичко насиље адекватно признато као вид насиља. Све наведено је погодовало стварању климе обостраног неповерења- жртва насиља према институцијама и обрнуто, институције нису веровале нити сматрале жртве жртвама. Уместо да се нађу на истој страни помоћи, подршке и оснаживања, жртве и институције су се, нажалост, нашле на супротстављеним странама, што је кривни документ- Закон о спречавању насиља у породици покушао да исправи.

Сматрајући слободан, достојанствен и живот без икаквог насиља јединим могућим животом, институција ПЗГО је још 2005. године иницирала оснивање мреже институција које се у свом раду баве одговором на насиље било које врсте, са посебним фокусом на насиље над женама у оквиру партнерског насиља и друге видове родног насиља. И пре постојања адекватног законодавног оквира, дакле пре 2016. године, ПЗГО је превентивно реаговао усмеравајући надлежне институције у правцу превентивног деловања, промоцији њиховог рада, подизању поверења у институције система и размени искустава између професионалаца и професионалки у овој области.

У наставку рада биће представљен процес стварања Мреже „Живот без насиља“ (у даљем тексту: Мрежа) на територији Аутономне покрајине Војводине (у даљем тексту: АПВ), коју иницијативу је поднео ПЗГО и чијим радом, након 18 година и даље успешно координира.

II СТВАРАЊЕ МРЕЖЕ

У складу са чл. 3 ст. 1 Покрајинске скупштинске одлуке о Покрајинском заштитнику грађана – омбудсману⁹,

„Покрајински заштитник грађана – омбудсман је независан и самосталан орган АП Војводине који штити права грађана и врши надзор над радом

⁹ Одлука о Покрајинском заштитнику грађана – омбудсману, "Сл. лист АП Војводине", бр. 37/2014, којом је замењена првобитна одлука донета 2004. године. Дефинисање ПЗГО је у оба акта било идентично.

покрајинских органа управе, јавних предузећа и установа које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач АП Војводина, у вези са њиховим поступањем у извршавању одлука и других правних аката АП Војводине“.

Користећи овлашћење из истог члана, само ст. 2, где је наведено да ПЗГО штити грађане посебно од повреда учињених незаконитим, нецелисходним и неефикасним поступањем органа управе, као овлашћењем из чл. 17, да

„континуирано надгледа и прати примену међународних уговора, стандарда и прописа из области људских права и на основу прикупљених информација предлаже мере за побољшање стања у области заштите и унапређења људских права. да ПЗГО може покретати поступке“,

ПЗГО је 2005. године покренуо иницијативу за умрежавање институција које се у оквиру своје надлежности баве превенцијом и репресијом насиља према женама.

Констатовано је, више пута у јавности, а на основу различитих истраживања да различите институције на истом хоризонталном нивоу власти али са различитом месном надлежношћу другачије примењују исте прописе, или их не примењују у целости. Размена информација и примера добре праксе међу тим институцијама није постојала, чиме се додатно повећавало неповерење у рад институција система. Имајући у виду раније споменуте предрасуде о насиљу, жртвама насиља и др., којих нису биле лишени ни сами непосредни извршиоци у оквиру надлежних институција, наметнуо се закључак да је неопходно успостављање сарадње институција, као и спровођење заједничких активности што би допринело повећању ефикасности у раду и квалитету услуга које институције пружају грађанима/кама. Због тога је почетком 2005. године покренута кампања за повезивање институција које се баве насиљем у породици, који је резултирао Меморандумом о сарадњи институција у оквиру мреже институција под називом **Мрежа „Живот без насиља“**.

У годишњем извештају ПЗГО за 2005 годину, истакнуто је да је „насиље над женама најчешћи облик кршења људских права жена али је и **најтрагичнија потврда стварне неједнакости међу половима**“, ¹⁰. Траума које приликом насиља настаје, посебно од партнера(или партнерке) је толико дубока да трајно утиче на живот појединца, породице и даље се шири према остатку друштва. Утицање на другу особу насиљем, изазивањем страха и покорности уништава не само конкретан партнерски однос већ и однос поверења према другим људима од којих особа као друштвено биће очекује помоћ и подршку. Посебно је значајно сазнање, до којег је ПЗГО дошао истраживањем пријава грађана/грађанки, на посебно неповерење које постоји према центрима за социјални рад, будући да су они прва карика- институција

¹⁰ *Годишњи извештај Покрајинског омбудсмана за 2005. годину*, Доступан на : https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/103/godisnji_izvestaj_PO_2005.pdf., 132-138. Приступ: август 2023. године

којој се лица обраћају у стању било које социјалне нужде или насиља, поред полиције. Било да је у питању недовољна кадровска оспособљеност у виду формалног образовања стручних радника у центрима за социјални рад, недовољна емпатија и разумевање правилно ситуације у којима се налазе притужиоци који им се обраћају, различитост праксе и тумачења идентичних прописа које у свом раду треба да примењују-надлежни органи не смеју дозволити овакву недоследност и неактивност у свом раду, посебно у осетљивим ситуацијама као што је насиље у породици.

Неспремност да се пружи психосоцијална подршка као и правилне информације за заштиту од насиља и превенцију настављања истог су били предмет бројних мишљења и препорука ПЗГО, усмерених на отклањање неправилности и грешака у раду центара за социјални рад. Похвално је да су већину таквих погрешака и исправљали по добијању препорука и мишљења, но остало је као сугестија да се посебно њихово поступање треба уједначити¹¹. Није постојала обавеза о евидентирању разлога развода, а шифарници који су коришћени у центрима за социјални рад су били неадекватни. Такође, центри за социјални рад су се претежно ослањали на рад полиције, и њихове извештаје са лица места, па су своја решења доносили чак и без личног контакта са жртвама насиља. И тада, нажалост као и сада, бројни поступци су завршавани одустанком жртве у току тада прекршајног поступка, или и пре покретања истог и враћањем насилнику. Није постојала ни обавеза домова здравља да евидентирају сумњу у погледу одређених повреда нити да изврше пријаву те сумње надлежним органима, већ су остављали странкама да самостално одлуче да ли ће ишта предузимати у погледу тога.¹²

Почев од марта 2005. године па све до формирања Мреже крајем исте године, одржано је неколико састанака консултативног карактера, на којима је предочена намера ПЗГО да помогне у уједначавању пракси у поступању надлежних институција у борби против овог сложеног друштвеног проблема, као и размене искустава између истих. Тако су на првом састанку, одржаном 24. марта 2005. године учествовали центри за социјални рад (не сви), општински и окружни судови и јавна тужилаштва, представници органа унутрашњих послова, домова здравља, и клиничког центра Војводине. Поред постигнуте сагласности да се Мрежа на нивоу АПВ формира, присутни су истакли значај оваквог умрежавања и на локалном нивоу (нивоу локалних самоуправа). Разлика у односу на састав Мреже на нивоу покрајине је била у томе што би у састав локалних мрежа биле укључене и школе (због ефекта насиља у породици на децу) као и представници невладиних организација које су препознате на локалном нивоу и баве се сродном тематиком. ПЗГО би се, поред позивања самих чланица Мреже, бавио и прикупљањем и обрадом свих релевантних информација, од стране свих чланица Мреже, и „укрштене“

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, 133.

податке као и закључке које проистекну из тога чинио доступним стручној и другој јавности. Судовима и тужилаштвима је тада предложено да поред своје стандардне статистичке обраде података, у исту уврсте и податке о насиљу у породици и поступцима који дотичу ову појаву, у разним врстама поступака (парничним, ванпраничним, кривичним).

До средине априла 2005. године одазвало се у скоро пуном институционалном капацитету 15 локалних самоуправа са територије АПВ, а посебно су укључени у ову Мрежу и релевантни покрајински секретаријати.

Корисни савети у овој фази, у погледу формирања реже и начина размене информација између институција у циљу побољшања њихове ефикасности и економичности рада је добијена из Италије, од стране омбудсмана за права детета покрајине Фриули Венеција¹³.

Обављене су и прве обуке чланова покрајинског координационог тела¹⁴, установљени стални чланови испред највиших покрајинских институција у борби против насиља у породици и формирани први локални тимови на локалном нивоу у АПВ. Кроз обуке, као и на другим састанцима током ове прве године настајања Мреже, пуно је било речи о сензибилизацији свих непосредних извршилаца у случајевима насиља у породици и посебног оснаживања припадника полиције, тужилаштва и судова, за брже и ефикасније деловање у оквиру њихових надлежности. Истакнута је и сензибилизација шире јавности - грађана и грађанки путем медија, све у циљу борбе са предрасудом да насиље у породици не постоји, да је све апсолутно сфера приватног, те да женска потчињеност може да се утврђује насиљем и другим средствима застрашивања¹⁵.

¹³ *Ibid*, 135.

¹⁴ Истраживање које је спроведено током 2005. године је указало да су чланови локалних тимова за борбу против насиља у породици- који су у овом моменту били на потпуно добровољној бази, без законске обавезе, углавном нису прошли никакву обуку о овој теми, подизању нивоа емпатије, начинима препознавања насиља, итд. Видети детаљније у: *Извештај ПЗГО за 2005. годину*, 138. Задатак Координационог тима је био да спроводи образовне активности и кампање за подизање нивоа свести најшире јавности о насиљу према женама, односно у породици и родно заснованом насиљу. Чланови Координационог тима Мреже „Живот без насиља“ у том моменту су били представници/е покрајинских родних механизма (Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова, Одбор за равноправност полова, Женска парламентарна мрежа Скупштине АПВ, Завод за равноправност полова и Покрајински омбудсман), као и покрајински секретаријати и Покрајински завод за социјалну заштиту. Чланови Координационог тима, од 2005. године, састају се три до четири пута годишње, а Координациони тим се, у складу са својом улогом, посебно ангажује у кампањи „16 дана активизма у борби против насиља над женама“, када организује активности и кампање усмерене на подизање свести јавности о насиљу према женама, у породици и родно заснованом насиљу.

¹⁵ *Извештај ПЗГО за 2005. годину*, 135.

Већ у јуну 2005. године, састанку поводом оснивања Мреже су присуствовали представници 37 локалних самоуправа са територије АПВ, што је значајан помак у односу на април исте године. Као важна тема је постављена посебна сензибилизација председника судова, будући да су неки сматрали да се активношћу Мреже и чланством судова и тужилаштва у истој нарушава независност правосудја.

Финале кампање за оснивање Мреже је након бројних активности током периода тзв. „16 дана женског активизма“¹⁶ (од 25.11.-10.12.)¹⁷ је било током децембра 2005 године када су **Меморандум о приступању Мрежи потписали представници 22 локалне самоуправе**. Меморандум је замишљен као споразум о сарадњи институција које се сусрећу и према закону су обавезне да раде на решавању случајева насиља, како на локалном (општинском), тако и на регионалном (покрајинском) нивоу. У Меморандуму су у пет тачака дефинисани: мисија мреже, циљеви, координација, принципи одлучивања, процедура састајања, формирање професионалних (локалних) тимова и успостављање међусекторске сарадње.

Већ 2006. године је постигнут први циљ саме мреже а то је укрштање података о пријавама насиља и путем периодичних сусрета као размене искустава међу професионалцима. Сама мрежа је нарасла по броју чланова, приступило је још институција а почињу се у рад мреже укључивати и невладине организације. Извештаји невладиних организација о стању људских права, као и насиљу над женама постају посебно значајан извор информација за целу Мрежу, и указују на потенцијалне нове тачке деловања институција. Извештаје о свом раду у овој области за 2006 годину достављају све полицијске управе на територији АПВ, 39 органа за прекршаје, 20 тужилаштва и 31 суд.¹⁸ Од 44 центара за социјални рад са територије АПВ на упитник о случајевима насиља у породици је одговорила 24 центара, оних који се и формално налазе у Мрежи 2006. године.¹⁹ Подаци који су на овај начин

¹⁶ Штампани су лифлети и плакати о насиљу у породици и начинима препознавања истог, на свим језицима који су у службеној употреби, док кампања у медијима представља добру покривеност овим садржајима у наведеном периоду. *Извештај ПЗГО за 2005. годину*, 139-140.

¹⁷ Период „16 дана женског активизма,“ је постао кључни за само функционисање Мреже. Тада се организује годишњи састанак свих институција које су чланице Мреже у циљу уједначавања пракси у поступању са случајевима насиља у породици. Наведени период, због мноштва активности чини рад Мреже и годишњу конференцију посебно видљивима, и доводи до континуираног повећања броја чланица Мреже. Мрежа организује и бројне друге тематске састанке током године, као и полугодишњи састанак у периоду мај-јун текуће године.

¹⁸ *Извештај ПЗГО за 2006. годину*, доступно на: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/102/godisnji_izvestaj_PO_2006.pdf, приступ: август 2023. године.

¹⁹ *Ibid.*

добијени, након анализе су дистрибуирани свим чланицама Мреже и успостављена је прва међусекторска сарадња овог типа на територији АПВ.

III НАСТАВАК РАДА МРЕЖЕ

Од 2007. године Покрајински омбудсман прикупља и обрађује податке о породичном и родно заснованом насиљу које добија од надлежних институција-чланица Мреже, а најважније резултате истраживања објављује у Годишњем извештају или на свом интернет сајту²⁰.

Од оснивања Мреже „Живот без насиља“ у АП Војводини усвојена је Стратегија за заштиту од насиља у породици и свих облика родно заснованог насиља од 2008. до 2012. године; крајем 2014. године усвојен је Програм за заштиту од насиља у породици и партнерским односима у АП Војводини за период од 2015. до 2020. године, а крајем 2022. године донет је и Програм за заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима и других облика родно заснованог насиља за период од 2023. до 2026. године. Допринос у доношењу ових важних стратешких аката дали су и чланови/це Мреже и Покрајински омбудсман као координатор исте.

Године 2015. обележен је први јубилеј ове мреже- десет година постојања. Те године је у сарадњи са Покрајинским секретаријатом за здравство, социјалну политику и демографију, реализована кампања о улози здравствених радника у заштити жена од насиља у породици и у партнерским односима, у виду састанака са здравственим радницима у свих седам округа на

²⁰ У посебној секцији Документи, на сајту ПЗГО се налази и подсекција са свим извештајима које је ова институција приредила од свог оснивања до данас. „Годишњи извештај је документ који Покрајински заштитник грађана - омбудсман сваке године подноси скупштини АПВ. Извештај се скупштини АПВ упућује до 31. марта текуће године и односи се на претходну календарску годину. Садржај извештаја, рокови за његову израду и упућивање Скупштини АПВ, као и обавеза његовог објављивања у јавности регулисана је чл. 21 Покрајинске скупштинске одлуке о Покрајинском заштитнику грађана - омбудсману.

На захтев Покрајинског заштитника грађана - омбудсмана Скупштина АПВ Годишњи извештај ставља на дневни ред једне од својих седница и расправља о њему. Скупштина на основу скупштинске расправе о Годишњем извештају Покрајинског заштитника грађана - омбудсмана може донети одређене закључке. Важно је напоменути да Скупштина не усваја нити одобрава Годишњи извештај Покрајинског заштитника грађана - омбудсмана будући да се ради о документу независне покрајинске институције у коме она износи мишљење о стању у области људских права у АП Војводини у одређеној години“. Сви извештаји доступни на: <https://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/dokumenti/godisnji-izvestaj.html>, приступ: август 2023. године.

територији АП Војводине²¹. Састанцима је присуствовало *више од три стотине представника* завода за јавно здравље, домова здравља, општинских болница, специјалних психијатријских болница, саветници за заштиту права пацијената и чланови савета за здравље, као и представници медија. Састанци су били посвећени задацима здравствених установа у заштити жена од насиља у породици и у партнерским односима, Програму за заштиту жена од насиља у породици и у партнерским односима у АП Војводини од 2015. до 2020. године и мерама у здравственом систему, искуствима Покрајинског омбудсмана у вези са одговором здравствених институција на проблем насиља над женама у породици и у партнерским односима и искуствима Дома здравља у Инђији.

Конференција под називом *Научене лекције у поступању институција у случајевима насиља у породици – у ишчекивању преокрета* је представљала сајимање свих активности реализованих у оквиру Мреже и подстицај за даљи рад. Представљене су активности покрајинских секретаријата, које су допринеле примени Програма за заштиту жена од насиља у породици и у партнерским односима у АП Војводини од 2015 до 2020. године.²² Указано је на улогу невладиних организација и заступника односно адвоката, недовољно препознатих у систему заштите од насиља према женама и у породици. Мрежу и рад Покрајинског омбудсмана у области насиља над женама у породици прати заменица за равноправност полова, по својој функцији.²³

IV ИЗАЗОВ ОПСТАНКА МРЕЖЕ ТОКОМ КОВИД-19 ПАНДЕМИЈЕ

У протеклих 18 година рада Мреже, све институције су се суочиле са бројним изазовима. Поред неадекватног законског оквира за борбу против насиља у породици, који је исправљен доношењем Закона о спречавању

²¹ *Годишњи извештај ПЗГО за 2015. годину*, доступно на: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1768/Godisnji_izvestaj_PZG-ombudsmana_2015.pdf, 89, приступ: август 2023. године.

²² Прва публикација Покрајинског омбудсмана у којој је приказана упоредна анализа података прикупљених од институција у вези са насиљем у породици објављена је 2009. године под називом *Живот без насиља*. Друга публикација овог типа објављена је 2015. године, на десетогодишњицу Мреже „Живот без насиља“. У обе публикације изведени су закључци на основу дотадашњих истраживања, а надлежним органима и институцијама упућене су препоруке. Закључци наведени у овим публикацијама, као и већи део *препорука*, готово су истоветни у свим публикацијама објављеним у међувремену. Резултати представљени у публикацији: *Поступање институција у случајевима насиља у породици*, доступно на: <http://rp.ombudsmanapv.org/index.php/2012-11-27-20-00-25/nase-publikacije>. Приступ: август 2023. године. Упућујемо и на публикацију издату 2013. године, под насловом: *Насиље над женама у породици*, доступно на: <https://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/istrazivanja/1004-nasilje-nad-zenama-u-porodici-2013.html>, приступ: август 2023. године.

²³ Извештај ПЗГО за 2015. годину, 89.

насиља у породици 2016. године, један од највећих изазова у раду била је свакако и ковид-19 епидемија, када је рад свих институција и других актера био је отежан. Већина активности била је фокусирана на превенцију ширења епидемије што је, наравно, утицало и на рад Мреже и остваривање циљева. Међутим, Мрежа није била потпуно неактивна чак ни у овом периоду и успешно је реализовала годишње конференције мреже и радила на планирању нових активности. Покрајински омбудсман је у децембру 2020. године одржао **онлајн годишњу конференцију под називом „15 година од формирања Мреже „Живот без насиља“ – насиље у контексту епидемије“** и разменом искустава- додуше у другачијем формату, обележио јубилеј рада Мреже²⁴.

Након успостављења правног оквира за заштиту жртва породичног и партнерског насиља (измене Породичног и Кривичног закона), те почетка примене Закона о спречавању насиља у породици, који прописује обавезу институција да међусобно сарађују и размењују информације, Мрежа се нашла пред изазовом оправданости даљег рада. Међутим, иако је променама законске регулативе унапређена заштита од насиља у породици, **институције окупљене у Мрежи „Живот без насиља“ сматрале су да досадашњи вид рада Мреже није превазиђен, те се сарадња наставила, а ради се и на њеном унапређењу.**

На иницијативу ПЗГО током 2019. године, уз подршку и помоћ мисије ОЕБСА у Србији, израђен је Стратешки план Мреже за период од 2020. до 2023. године, који се из објективних разлога није могао реализовати (трајање епидемије Ковид 19), па је током 2022. године исти ревидиран уз подршку и помоћ *UN WOMEN*, све у циљу да се умање ефекти изазова на рад Мреже и покрену нове иницијативе у следећем периоду. Према ревидираном Стратешком плану визија Мреже је: ***Живети живот равноправно, солидарно и без насиља.*** Као мисија Мреже идентификована је потреба да ПЗГО повезује, координира и усмерава рад институција у АПВ у заједничкој борби за равноправност и право на живот без насиља.

Инспирисан подршком чланица Мреже да се настави са радом у оквиру исте, те да је овакав начин рада и размене искустава заправо још више потребан, ПЗГО током 2022. године организује чак два дводневна семинара²⁵ за чланице и чланове Координационог тима у циљу јачања капацитета мреже „Живот без насиља“ у борби против родно заснованог насиља²⁶. У јулу 2022.

²⁴ Годишњи извештај ПЗГО за 2020. годину, доступно на: <https://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/dokumenti/godisnji-izvestaj/2351-godisnji-izvestaj-pokrajinskog-zastitnika-gradjana-ombudsmana-za-2020.html>, приступ: август 2023. године.

²⁵ Семинари су одржани уз подршку Организације Уједињених нација за родну равноправност и оснаживање жена у Србији (UN Women).

²⁶ *Извештај ПЗГО за 2022. годину*, 29.

године организован је састанак за чланове и чланице Координационог тима мреже „Живот без насиља“ у циљу представљања Стратешког плана Мреже који сада предвиђа **три нова стратешка циља**:

1. унапређење примене политика за смањење родно заснованог насиља према женама и девојчицама и насиља у породици;
2. унапређење капацитета и видљивости Мреже и
3. повећану видљивост борбе против родно заснованог насиља и промоцију родне равноправности у АП Војводини.

Ова три стратешка циља разрађена су кроз Акциони план за период од 2020 – 2023. године, који је креиран првенствено у односу на продукте радионица током семинара одржаних 2022. године, али и у односу на групне активности у текућем стратешком плану и процесе доношења нових јавних политика у АПВ.

ПЗГО је у децембру месецу 2022. године одржао 17. по реду конференцију мреже „Живот без насиља под називом „Пет година примене закона о спречавању насиља у породици – ефекти, изазови и решења“. У раду конференције учествовали су представници и представнице Министарства правде Републике Србије, канцеларије Поверенице за заштиту равноправности, правосудних органа, центара за социјални рад, здравствених и других институција и организација које се баве насиљем у породици, представници и представнице међународних организација, као и полазници и полазнице Правне Клинике за борбу против насиља у породици Правног факултета у Новом Саду²⁷. Конференција је окупила до сада највећи број учесника на оваквим догађајима. Констатовано је да, иако у Србији постоји задовољавајући нормативни оквир за борбу против насиља у породици, оно и даље остаје веома распрострањено. Овој чињеници доприносе бројни чиниоци, између осталог и страх од насилника и осуде средине који одвраћа жртве од пријављивања насилника, недовољно ефикасан одговор система, нормализација насиља путем предрасуда, те медијска релативизација насиља.

Поред важности подизања свести јавности о постојању овог друштвеног проблема, на конференцији је указано и на потребу сталног унапређивања одговора друштва на проблем насиља у породици, као и на потребу заштите свих оних који су преживели тај облик насиља. Учесници и учеснице конференције сложили су се да су за ефикаснију борбу против насиља потребне континуиране обуке и усавршавање запослених у институцијама и организацијама система, већа подршка, а нарочито разумевање за жртве насиља, боља међусекторска сарадња, развијање специјализованих услуга помоћи и подршке жртвама, родно одговорно медијско извештавање и сензибилизација јавности, подизање стручних и кадровских капацитета

²⁷ *Ibid*, 64.

установа и институција, одговарајућа буџетска издвајања, програми социјалног становања за жене и набавка савремене техничке опреме.²⁸

Резултати истраживања о поступању институција у случајевима насиља према женама у породици говоре о томе да не само да је настављен тренд повећања регистрованих случајева насиља у породици, него подаци појединих органа указују на повећање броја случајева насиља за два и више пута. Забрињавајући су и подаци о томе да је значајно увећан број случајева претњи или употреба оружја. Са друге стране, повећан број пријава случајева насиља у породици можемо посматрати и као оснаженост жртава насиља да коначно изађу из спирале насиља, исто пријаве и уз подршку и помоћ надлежних институција, изборе своје право на живот без насиља.

Према подацима ПЗГО, последњих година, од свих институција, полиција бележи највећу промену у броју евидентираних случајева насиља у породици (готово да је удвостручен број пријава), позитивним помацима је допринело и *формирање посебног одељења у Министарству унутрашњих послова, које је задужено за превенцију и сузбијање насиља у породици, праћење, анализирање и координацију у предметима породичног насиља*. Уочено је и то да полиција чешће него ранијих година подноси кривичне пријаве у случајевима насиља у породици, док је до 2009. године у односу на кривичне пријаве био већи број поднетих захтева за покретање прекршајног поступка. Уз то, *полиција чешће пријављује случајеве насиља у породици центрима за социјални рад*.²⁹

V ВРЕДНОСТИ МРЕЖЕ КАО ЛАЈТМОТИВ ЊЕНОГ ПОСТОЈАЊА И ДАЉЕГ РАЗВОЈА

Као вредности Мреже, током њеног постојања истакле су се³⁰ :

„Иницијативност - Иницирање промена, унапређивање политика и отвореност

Мрежа, као и до сада остаје посвећена примени политика нулте толеранције на насиље и у ту сврху иницира нове приступе, ради на унапређивању досадашњих политика и остаје отворена за нове партнере и области примене политика против родно заснованог насиља према женама и насиља у породици.

²⁸ *Извештај ПЗГО за 2022. годину*, доступан на: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/2557/Godisnji_izvestaj_PZG-ombudsmana_2022.pdf,62-64, приступ: август 2023. године.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Због значаја ових вредности, преносимо их у облику у коме су наведене у оквиру новог Стратешког плана Мреже, утврђеног 2020. године. У питању је интерни акт саме Мреже, дистрибуиран искључиво чланицама, као смернице за њихов рад у борби против насиља у породици.

Интерсекционалност

Мрежа препознаје да је дискриминација у друштву заснована на различитим идентитетима појединаци/ки (род, пол, порекло, образовање, раса, класа, сексуална оријентација итд). Ови идентитети су међусобно повезани и утичу једни на друге, те се и у разматрањима дискриминације морају сагледавати скупа. Посебно су важни у ситуацији смањења насиља према женама, јер су препреке за излажење из ситуације насиља различите за различите групе жена.

Међусекторска сарадња и повезаност

Мрежа од свог настанка као кључну вредност и методу рада негује међусекторску сарадњу и повезаност институција. Искуство је показало да само координисани рад свих надлежних институција може довести до смањења насиља према женама. Само сви заједно, повезани и са другим актерима (цивилним сектором, медијима, међународним организацијама) можемо радити на креирању велике друштвене промене каква је елиминисање насиља према женама.

Родна равноправност

Од самог свог настанка, Мрежа разуме да је партнерско насиље последица неједнакости моћи између жена и мушкараца. Зато се у свом раду залаже за све политике које унапређују равноправност жена и мушкараца, како би се кроз унапређење положаја жена у друштву повећале шансе жена да управљају својим животима и смањило насиље према женама.

Поштовање људских права и уважавање културних идентитета

Кроз своје деловање Мрежа ради и на унапређењу културе људских права и уважавању културних идентитета. Верујемо да је само у друштву пуне равноправности свих грађана и грађанки, једнаких шанси и развијене толеранције могуће елиминисати насиље према женама.

Нулта толеранција на насиље

Од самог настанка, један од кључних принципа којим се Мрежа руководи је нулта толеранција на насиље. Сваки облик насиља је недопустив и непримен. Такође, нулта толеранција подразумева правовремену реакцију, доследност у поступању и велику енергију усмерену у превентивни рад у заједници.

Посвећеност и професионална одговорност

Сви представници институција, чланице и чланови Мреже, посвећено и професионално приступају раду у мрежи.

Солидарност

Једна од кључних вредности неопходних за унапређење равноправности и смањење насиља у друштву је солидарност. Само солидарно, пружајући

подршку једни другима и узимајући у обзир различите капацитете и позиције самих институција, а посебно наших грађана и грађанки, можемо да креирамо промене.“

Наведене вредности су усаглашене и прихваћене од свих чланица Мреже³¹. Проистекле су из дугогодишњег заједничког рада и сарадње, из дубљег разумевања проблема насиља у породици и потребе да се постигне највећа могућа ефикасност у њиховом раду. Такође, повећање поверења у институције је постављено као кључно, јер без тога се ни зачарани круг било ког насиља не може прекинути и успешно окончати по жртву.

Мрежа „Живот без насиља“ је најстарија институционална мрежа у земљи која се бави питањем смањења насиља према женама одиграла је врло важну улогу у периоду када није постојао законски оквир, нити прописане процедуре којима би се регулисала ова област. Постојање Мреже и данас је од великог значаја имајући у виду да се пред свима налази велики изазов имплементације политика усмерених на смањење насиља над женама и у породици. Тренутно чланови/чланице ове мреже су сви покрајински секретаријати; женска парламентарна мрежа покрајинске скупштине као и одбор за равноправност полова покрајинске скупштине, покрајински заводи и установе које се баве социјалном заштитом, равноправношћу полова и другим механизмима заштите жена; центри за социјални рад са територије АПВ(45); основни, виши и прекршајни судови са територије АПВ који се баве питањима насиља у породици, као и основна и виша јавна тужилаштва, полицијске управе са територије АПВ, бројни домови здравља такође са територије АПВ као и Клинички центар Војводине, бројне невладине организације, истакнути појединци.

Према ревидираном Стратешком плану Мреже, целом Мрежом поред ПЗГО, координира и Координационо тело које чине представници/е следећих институција: покрајинског секретаријата за образовање, прописе, управу, националне мањине – националне заједнице; покрајинског секретаријата за високо образовање и научноистраживачку делатност; покрајинског секретаријата за спорт и омладину; покрајинског секретаријата за енергетику, грађевинарство и саобраћај; покрајинског секретаријата за социјалну политику, демографију и равноправност полова; покрајинског секретаријата за културу, информисање и односе са верским заједницама; покрајинског секретаријата за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу; покрајинског секретаријата за финансије; покрајинског секретаријата за привреду и туризам; покрајинског секретаријата за здравство; покрајинског завода за социјалну заштиту; Завода за равноправност полова; Женске парламентарне мреже Скупштине АПВ; и Одбора за равноправност полова Скупштине АПВ.

³¹ Њихово прецизно идентификовање је спроведено уз подршку организације UN Women.

Верујемо да ту није крај, и да ће се Мрежа стално увећати због препознавања истинске мисије коју ПЗГО спроводи координишући целом Мрежом – живот без насиља, као императива савременог друштва.

VI СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ И КОРИШЋЕНИХ ИЗВОРА

Закон о спречавању насиља у породици, Сл. гласник РС, бр. 94 од 24. новембра 2016, 10 од 9. фебруара 2023 - др. Закон

Кривични законик, Сл. гласник РС, бр. 85 од 6. октобра 2005, 88 од 14. октобра 2005 - исправка, 107 од 2. децембра 2005 - исправка, 72 од 3. септембра 2009, 111 од 29. децембра 2009, 121 од 24. децембра 2012, 104 од 27. новембра 2013, 108 од 10. октобра 2014, 94 од 24. новембра 2016, 35 од 21. маја 2019.

Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинском заштитнику грађана – омбудсману, "Сл. лист АП Војводине", бр. 37/2014

Извештаји и публикације ПЗГО:

Извештај ПЗГО за 2005. годину, 132-138. https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/103/godisnji_izvestaj_PO_2005.pdf Приступ: август 2023. године

Извештај ПЗГО за 2006. годину, https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/102/godisnji_izvestaj_PO_2006.pdf Приступ: август 2023. године.

Годишњи извештај ПЗГО за 2015. годину, https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1768/Godisnji_izvestaj_PZG-ombudsmana_2015.pdf, приступ: август 2023. године.

Поступање институција у случајевима насиља у породици, <http://rp.ombudsmanapv.org/index.php/2012-11-27-20-00-25/nase-publikacije>. Приступ: август 2023. године.

Насиље над женама у породици, <https://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/istrazivanja/1004-nasilje-nad-zenama-u-porodici-2013.html>, приступ: август 2023. године.

Годишњи извештај ПЗГО за 2020. годину, <https://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/dokumenti/godisnji-izvestaj/2351-godisnji-izvestaj-pokrajinskog-zastitnika-gradjana-ombudsmana-za-2020.html>, приступ: август 2023.

Годишњи извештај ПЗГО за 2022. Годину, https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/2557/Godisnji_izvestaj_PZG-ombudsmana_2022.pdf, 62-64, приступ: август 2023. године.

Стратешки план Мреже „Живот без насиља“, 2020. године.

Чланци:

Janković, I., *As if living in a concentration camp: The experience of intimate partner violence as seen through the eyes of female victims*, Psihologija, vol. 55, br. 4/2022

Коларић, Д., Марковић, С., *Анализа досадашње примене Закона о спречавању насиља у породици*, *Анали Правног факултета у Београду*, вол. 70, бр. 1/2022.

Lukić, A., *The Abuse of Men by Women*, *Zbornik radova Filozofskog fakulteta u Prištini*, вол. 52, бр. 1/2022.

Милашиновић, С., Андрић, С., *Феноменологија насиља у породици као друштвено девијантне појаве у Србији*, *Напредак - часопис за политичку теорију и праксу*, вол. 2, бр. 1/2021.

Ристивојевић, Б., Самарџић, С., *Како феминистичка криминологија обликује законодавну реакцију на насиље у породици?*, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, вол. 56, бр. 2/2022.

Ђорић, Д., *О сличностима и разликама дефиниција појмова „малолетно лице“ и „дете“ у домаћем позитивном праву*, Ревизија за криминологију и кривично право, бр. 1/2019.

Dragana Ćorić, Ph.D.*
Snezana Knežević**

THE ROLE OF THE PROVINCIAL PROTECTOR OF CITIZENS- OMBUDSMAN IN THE CREATION AND COORDINATION OF THE "LIFE WITHOUT VIOLENCE" NETWORK

Summary

The provincial protector of citizens - ombudsman (in the following text PZGO) has noticed the need for a change in the approach of institutions to the problem of domestic violence since its establishment. Working on the complaints of citizens, it became clear that there were omissions in the work of the competent institutions, especially when dealing with cases of domestic violence. The reasons for those omissions and errors in acting of institutions are rather different: inadequate personnel training, attitudes and prejudices of employees in institutions that come from entrenched traditionalist patterns of division of gender roles, to untimely response to deviant behavior in general amid lack of interest in actions and inadequate performance of work tasks in general .

The consequences of such bad and inadequate treatment were manifold. One of the more serious consequences is creating an image in the public that committing violence in this sensitive sphere of domestic violence is acceptable and permissible. The mild penal policy did not contribute to the whole milieu of the problem, nor did the absence of appropriate mechanisms to help and support victims of domestic violence. The vagueness and opposition of the regulations, and the insufficient coverage of various behaviors that qualify as domestic violence, as well as the absence of institutional mechanisms and obligations to respond in such situations, have created an extremely dangerous area, increased distrust in the institutions, and created a climate of fear.

In the paper, the authors present an example of good practice, created even before the Law on the Prevention of Domestic Violence from 2016, resulting from the

* Assistant Professor, Law Faculty University of Novi Sad, Provincial protector of citizens-ombudsman, dragana.coric@vojvodina.gov.rs

** Deputy provincial protector of citizens-ombudsman snezana.knezovic@vojvodina.gov.rs

Драгана Ђорић, Снежана Кнежевић, Улога покрајинског заштитника грађана - омбудсмана у стварању и координацији мрежом „живот без насиља“ (стр. 47-65)

work of the PZGO. It is a network of institutions focused on work and assistance to victims of domestic violence and prosecution of perpetrators of violent crimes, called "Life without violence", which was founded in 2005.

Key words: *provincial ombudsman, network, institutions, life without violence.*

Маст. Иван Петровић*
Др Александар Р. Ивановић**

УДК: 349.22:35-087-056.26
DOI: 10.46793/RUIO23.067P

ДИСКРИМИНАЦИЈА ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Аутори се у раду баве правним оквиром заштите права запослених у јавном сектору, са посебним фокусом на законску дискриминацију, тачније права која је законодавац утврдио, а које по својој природи представљају један вид дискриминације или ограничавања у остваривању права из радног односа и дужности запослених у јавном сектору. С тим у вези, аутори најпре указују на сада важеће прописе који уређују радне односе запослених у јавном сектору. Поред овога у раду је обрађено на који начин су запослени у јавном сектору дискриминисани при заснивању радног односа, приликом разврставања на радно место намештеника, при остваривању права на зараду, и остваривања права на топли оброк и регрес. Циљ рада је да се адресира питање, односно проблем институционалног дискриминисања запослених у јавном сектору у напред наведеним сегментима.

Кључне речи: *права запослених у јавном сектору, право на зараду, право на топли оброк и регрес и право на заснивање радног односа, државни службеник, намештенник, дискриминација.*

I УВОД

Радне односе у јавном сектору регулишу и одговарајући посебни закони. Јавни сектор, односно државни органи, органи локалне самоуправе и јавне службе део су јавне власти. Чланом 1. и чл. 4. Закона о државној управи¹ (ЗДУ) уређено је да је државна управа део извршне власти Републике Србије која врши управне послове у оквир управе и дужности Републике Србије. Чине је министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације.

* Мастер правник, заменик локалног омбудсмана града Краљева, координатор Регионалне коморе медијатора Србије, ivanpetrovicjoske@gmail.com

** Ванредни професор Правног факултета у Лукавици, ПИМ Универзитет Бања Лука, aleksandar.ivanovic@pravnofakultet.edu.ba

¹ Закон о државној управи, "Сл. гласник РС" бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.

Она може поједине послове поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама. Послове државне управе врше државни службеници, у складу са ЗДУ (чл. 84).

О службеничком односу као посебном правном односу између службеника и државе као послодавца, или јавне службе, постоје различити ставови и мишљења. У том смислу, у вези са његовом природом и садржајем, постоје у основи два схватања, прво које однос службеника и државе види као једностранни однос – једностранни посао и друго, које тај однос види као двострани правни посао. Прво схватање засновано је на становишту да је однос између службеника и државе јавноправне природе, а јавну службу сматра еманацијом државне суверености. Држава примајући у своју службу држављане, по овом схватању, врши акт суверености, дакле јавноправни чин у најкарактеристичнијем смислу речи. Друго схватање засновано је на становишту да је однос између службеника и државе прави уговорни однос, који садржи битан елемент уговора, односно сагласност двеју страна о предмету уговора (*duorum in idem placitum consensus*). Међутим, многи сматрају да је модерна еволуција права одстранила строгу границу између јавног и приватног права, и да је карактеристика модерног права, посебно на подручју управног, да ствара односе *sui generis*, који имају обележја и јавног и приватног права, а да је правни однос између службеника и државе управо такав однос.

У Коментару Закона о државним службеницима из 1946. године,² истиче се да се однос државног службеника према држави изражава непосредно у његовом радном односу према државном органу у којем ради и коме за свој рад одговара. Наиме, сваки службеник је у радноправном погледу службеник државног органа код кога непосредно ради и који "у конкретном облику оличава државу". Из те чињенице, разуме се, произлазе узајамна права и дужности службеника и државног органа. Према овом коментару, службенички однос оличава скуп свих права и дужности службеника док је радни однос службеника ужи круг права, дужности и одговорности, односно обухваћен је службеничким односом као ширим. При томе се наводи да наведени закон употребљава израз "службенички однос" како у његовом специфичном административноправном значењу које упућује на функцију службеничког апарата, дакле на положај службеника у државном органу, тако и у општем значењу, као назив за скуп права и дужности службеника, укључујући ту на првом месту његова права и дужности из радног односа.

² Закон о државним службеницима, "Сл. лист ФНРЈ", бр. 2/1946, 44/1948, 4/1949, 11/1950.

Законом о државним службеницима³ (ЗДС) успоставља се целовит службенички систем са, како се наводи у образложењу Предлога Закона, решењима "заснованим на стандардима прихваћеним у савременим упоредно правним системима", а доношење таквог закона "једно је од битних питања институционалних преображаја Републике Србије". Закон, заједно са ЗДУ представља, према наводима предлагача, систем комплементарних закона који заједно представљају озбиљне кораке којима се преображава јавни сектор у Републици Србији. Њиме се уводи каријерни полуотворени службенички систем и он, представља потпун и специјалан правни акт којим се уређује режим службеничких односа у државним органима.

ЗДС по својој природи има карактер посебног закона (*lex specialis*). Наиме, у погледу његове примене предвиђено је да се на права и дужности државних службеника која нису њиме уређена примењују општи прописи о раду, као *lex generalis*, и посебан колективни уговор за државне органе, док се напротив, на намештенике примарно примењују општи прописи о раду и посебан колективни уговор, осим оних права и дужности предвиђених и уређених ЗДС. Међутим, поједина права и дужности државних службеника у одређеним државним органима (судови, тужилаштво, унутрашњи и спољни послови итд.) могу се уредити друкчије, ако то природа послова у њима захтева. Произлази, дакле у погледу природе овог закона да је он "посебан" у односу на Закон о раду⁴ (ЗОР), односно на пропис којим се уређује општи режим радних односа, а да је "општи" у односу на посебне законе у појединим друштвеним областима (Закон о судијама,⁵ Закон о јавном тужилаштву,⁶ Закон о полицији,⁷ Закон о војсци Србије,⁸ Закон о спољним пословима⁹ итд.).

ЗДС се конституише појам "државни службеник". Службенички однос успоставља се, према овом закону, у вези са пословима државне управе, односно прерогативима непосредне извршне власти, а појам службеника односи се на оно лице чије се радно место састоји од послова из делокруга државних органа. Због тога у Закону о државним службеницима егзистира појам "државни службеник". Међутим, службенички однос, као институт, у ширем смислу речи, везује се и за јавну службу. То је двостраноправни однос државе, организације која располаже јавним овлашћењима или какве јавне

³ Закон о државним службеницима, "Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 и 95/2018.

⁴ Закон о раду, "Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење.

⁵ Закон о судијама, "Сл. гласник РС", бр. 10/2023.

⁶ Закон о јавном тужилаштву, "Сл. гласник РС", бр. 10/2023.

⁷ Закон о полицији, "Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.

⁸ Закон о војсци Србије, "Сл. гласник РС", бр. 116/2007, 88/2009, 101/2020 – др. Закон, 10/2015, 88/2015 - одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 – одлука УС.

⁹ Закон о спољним пословима, "Сл. гласник РС", бр. 116/2007, 126/2007 – испр. и 41/2009.

службе и службеника. Службенички однос се заснива на основу посебних услова који су израз специфичности послова и задатака службеника (елементи власти и/или ауторитативности), а попуњавање посебно значајних службеничких места (положаји, руководиоци органа и служби и сл.) врши се јавноправним актом (актом о постављењу) чиме, у том делу, има природу јавноправног односа. У овом случају, теоријски се конституише појам "јавног службеника"

ЗДС предвиђа да постоје државни службеници и намештеници. Ове две категорије деле се према врсти послова које обављају. Државни службеници врше послове примерене и законом додељене искључиво државним органима, дакле послове из њиховог делокруга, док намештеници обављају послове који се, иначе, могу вршити и у приватном сектору (пратећи и помоћно технички послови). Према томе, појам државног службеника везан је за јавноправну компоненту, за разлику од намештеника. Такође се, предвиђа да овај закон уређује права и дужности државних службеника, а само поједина права и дужности намештеника (возачи, спремачице, запослени у штампарији, оператор на телефонској централи и сл.). Истовремено, на права и дужности државних службеника примењују се одредбе ЗДС, а општи прописи о раду на питања која нису њиме уређена, док се на права и дужности намештеника примарно примењују општи прописи о раду, а овај закон супсидијарно. Из тога, као и чл. 190. ЗДС, произилази да се на радне односе у јавним службама примењују одредбе ЗОР, односно општи режим радних односа.

Радна места државних службеника деле се на положаје и извршилачка радна места. Подела је учињена према сложености послова, одговорности за рад државног органа и ширини овлашћења. Положај је радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење, усклађивање и организовање рада у државном органу, док преостала радна места припадају извршилачким радним местима. Ово разликовање има за последицу и различитост аката о пријему у службу. Наиме, рад на положају заснива се актом о постављењу, обично актом Владе, док се на извршилачким радним местима заснива решењем о пријему у радни однос које доноси руководиоца органа државне управе и службе Владе.

Права и дужности државних службеника и поједина права и дужности намештеника уређена су чл. 11 и чл. 171 ЗДС, а права и дужности функционера, службеника и намештеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе су уређена Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе¹⁰(ЗЗУАПЈЛ). Наведеним законима утврђено је да су сви службеници једнаки и кад се одлучује о напредовању и награђивању и остваривању њихове правне заштите.

¹⁰ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, "Сл. гласник РС", бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018, 114/2021, 113/2017 - др. закон, 95/2018 - др. закон, 86/2019 - др. закон, 157/2020 - др. закон и 123/2021 - др. Закон.

Треба, међутим, имати у виду да намештеници са послодавцем закључују уговор о раду, те се на њих примењују, осим ако другим законом то није другачије уређено, што је управо случај са оба закона, одредбе ЗОР.

Према оба закона, при запошљавању у државни орган или органе аутономних покрајина и органа јединица локаних самоуправа кандидатима су, под једнаким условима, доступна сва радна места.

Међутим, за оба закона треба поменути, да не садрже ниједну антидискриминаторну одредбу. Имајући у виду важност и обухватност наведених закона, сматрамо да је важно нагласити да се антидискриминационе одредбе, у правном систему Републике Србије примењују у свим областима друштвених односа, и у вези су са свим лицима као потенцијалним дискриминаторима, јер жртва дискриминације, такође, може бити свако.

Чланом 2. Закона о забрани дискриминације (ЗЗД)¹¹ прописано је да дискриминација или дискриминаторно поступање означавају свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима.

Начелом једнакости у ЗЗД утврђује се једнак положај и правна заштита свих, без обзира на лична својства, као и дужност сваког да поштује ово начело (чл. 4.). У том смислу, дискриминаторни акт може извршити свако и свако може бити жртва дискриминације. Закон посебно утврђује да странац у Републици Србији, у складу са међународним уговорима, има сва права зајамчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само грађани Србије.

Јавни сектор, односно државни органи и органи аутономних покрајина, органи локалних самоуправа и јавне службе, део су јавне власти и сви они су обавезни да ефикасно штите све од свих облика дискриминације.

Као облик дискриминације, појављује се непосредна и посредна дискриминација. Непосредна дискриминација постоји ако се лице или група лица, због његовог или њиховог личног својства у истој или сличној ситуацији, било којим актом, радњом или пропуштањем, стављају или су стављени у неповољни положај, или би могли бити стављени у неповољни положај (чл. 6. ЗЗД). Непосредна дискриминација је видљивија, уочљивија, јаснија од посредне дискриминације која се такође дешава стављањем у неповољнији

¹¹ Закон о забрани дискриминације, "Сл. гласник РС", бр. 22/2009 и 52/2021.

положај лица или групе лица због његовог или њиховог личног својства, актом, радњом или пропуштањем, али овога пута, чин дискриминације је привидно заснован на начелу једнакости и забране дискриминације. Изузетак постоји у случају да је такав чин оправдан законитим циљем, а средства за његово постизање су примерена и нужна (чл. 6. ЗЗД).

На основу наведеног може се закључити, иако су афирмативне мере неопходне да се у једном друштву достигне одређени ниво равноправности запослених, како у јавном сектору тако и у приватном, оне морају бити прецизне, јасне и њихово трајање мора бити дефинисано, како би имале потпун смисао и прави утицај.

Забрану дискриминације пред органима јавне власти, односно забрану дискриминације запослених у државним органима, органима у аутономним покрајинама и органима локалних самоуправа можемо посматрати кроз три сегмента, и то кроз:

- а) заснивање радног односа;
- б) незаконито разврставање на радно место намештеника;
- б) одређивање зарада запослених у јавном сектору, и
- ц) исплате топлог оброка и регреса.

II ЗАБРАНА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ ПРИ ЗАСНИВАЊУ РАДНОГ ОДНОСА

Први сегмент забране дискриминације односи се на могућу дискриминацију оних који траже посао у органима јавне власти, односно запослених или на други начин ангажованих у органима јавне власти, односно у јавном сектору. Нико ко тражи посао не сме бити стављен у неравноправан положај, због неког свог личног својства, осим ако то није оправдано одговарајућим законским одредбама. За време рада, запослени или ангажовани на други начин, не смеју трпети дискриминацију, на пример бити онемогућени у напредовању, само због своје националне припадности.

ЗОР има елементе неуставности, из разлога што ни у једној одредби, не прописује појам „јавни конкурс“, наведени недостатак је кључан за повреду зајамченог уставног права на рад, сходно одредби чл. 60. ст. 3. Устава РС¹² (у даљем тексту Устав), којим се гарантује да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места. Посебни закони који прописују радне односе у државним органима, органима локалне самоуправе и другим службама, прописују да се заснивање радног односа спроводи на основу јавног конкурса.

Међутим, за поједине организације и службе, и ако постоје посебни прописи у вези са њиховим радом, поступак заснивања радног односа на основу јавног конкурса није прописан, само се помиње јавни конкурс за избор

¹² Устав Републике Србије, "Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021.

директора као нпр. Закон о јавним предузећима¹³, чак нису прописана права и дужности запослених, па се из тих разлога, сходно примењује матични закон, тј. ЗОР, тако да се поједини грађани (повлашћени) у те организације запошљавају без јавног конкурса, само добијањем решења на руке, а остали грађани иако имају све услове за та радна места, немају информацију да је у тим организацијама (којима су поверена јавна овлашћења) упражњено место, па самим тим им је повређено Уставом загарантовано право на рад, тј. да нису под једнаким условима, доступна сва радна места, сходно чл. 60. ст. 3. Устава, и право на обавештеност чл. 51. Устава.

III ЗАБРАНА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ ЗБОГ НЕЗАКОНИТОГ РАЗВРСТАВАЊА НА РАДНО МЕСТО НАМЕШТЕНИКА

Одредбом чл. 2. ст. 1. ЗДС је прописано да је државни службеник лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштва, Државног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова.

Такође, ставом 3. истог члана, јасно је дефинисан појам намештеника, тачније да је намештеник лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно – техничких послова у државном органу.

Међутим, иако је законом јасно дефинисан појам државног службеника и намештеника, поједини државни органи (стручне службе: Расинског управног округа у Крушевцу¹⁴, Рашког управног округа у Краљеву¹⁵, Севернобачког управног округа¹⁶, Средњобанатског управног округа у Зрењанину¹⁷, Мачванског управног округа у Шапцу¹⁸, Шумадијског управног округа¹⁹,

¹³ Закон о јавним предузећима, "Сл. гласник РС", бр. 15/2016 и 88/2019.

¹⁴ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Расинског управног округа, бр. 919-00-88-1/22-01 од 09. фебруара 2023. године.

¹⁵ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Рашког управног округа, бр. 918-110-000011/22-01 од 13. фебруара 2023. године.

¹⁶ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Севернобачког управног округа, бр. 901-110-00001-01/2019-01 од 26. фебруара 2019. године.

¹⁷ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Средњобанатског управног округа, бр. 902-110-00001/2019-01 од 12. марта 2019. године.

¹⁸ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Мачванског управног округа, бр. 908-110-1/2022-1 од 27. децембра 2022. године.

Пиротског управног округа у Пироту²⁰, Златиборског управног округа у Ужицу²¹, итд...), не улазећи у специфичности службеничког односа, погрешно тумаче појам државног службеника, па у својим актима о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места запослене који по закону остварују статус државног службеника, уместо на извршилачка радна места, разврставају у радна места намештеника, при чему државни органи (стручне службе) дискриминаторски поступају (чл. 2. ст. 1. тач. 1. ЗЗД), јер неоправдано праве разлику између запослених у систему државне управе и неједнако поступају при разврставању радних места за разлику од других органа као што је Врховни касациони суд²², Градска управа града Краљева²³, Основни суд у Нишу²⁴ (Спровођење јавног конкурса Су бр. V-35 131/22 од 19.05.2022. године, за попуњавање осам извршилачких радних места, радно место записничар, у звању референта), Заштитник грађана РС²⁵, итд...

Такође, учестала је појава да запослени који су распоређени на радна места намештеника, додатно обављају послове на извршилачким местима државног службеника, због недостатка броја запослених на тим извршилачким радним местима, пример Прекршајни суд Краљево, где запослена лица на радном месту достављача, додатно обављају послове наплате прекршајних налога, пријема завршених предмета, експедиције судских одлука, припреме предмета за стављање клаузуле правноснажности итд...²⁶, на који начин се не остварује једнак радни допринос уз једнаку одговорност, што је у супротности са одредбом чл. 104. ЗОР.

¹⁹ *Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Шумадијског управног округа*, бр. 912-110-00001/2019-01 од 28. фебруара 2019. године.

²⁰ *Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Пиротског управног округа*, бр. 922-110-1/2022-01 од 30. новембра 2022. године.

²¹ *Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Златиборског управног округа*, бр. 916-110-00001/2019-01 од 14. маја 2019. године.

²² *Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Врховном касационом суду*, бр. Су I-9 1/22-3 од 23. марта 2023. године

²³ *Правилник о организацији и систематизацији радних места у Градској управи града Краљева, Градском правобранилаштву града Краљева, Локалном омбудсману града Краљева и Служби за интерну ревизију органа и служби града Краљева*, "Сл. лист града Краљева", бр. 8/2023.

²⁴ Извор: <https://www.nsz.gov.rs/sadrzaj/zapisnicar-u-zvanju-referenta/8959>, приступ 20.08.2023.године.

²⁵ *Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана*, дел. бр. 6417 од 01. марта 2019. године.

²⁶ *Годишњи распоред послова Прекршајног суда у Краљеву и Одељења у Врњачкој Бањи за 2023. годину* бр. I7 СУ. 5/2022 од 22. октобра 2022. године.

IV ЗАБРАНА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ ПРИ ОДРЕЂИВАЊУ ЗАРАДЕ ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Плате запослених у државним органима, органима локалне самоуправе и јавним службама, још увек су уређене Законом о платама у државним органима и јавним службама (ЗПУДОЈС),²⁷ и ако је ступио на снагу дана 25. децембра 2017. године Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (ЗПСНУАПЈЛ),²⁸ међутим, његова примена се одлаже за 01. јануар 2026. године.

Тачније, коефицијенти за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у локалним самоуправама су уређени Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима²⁹ (у даљем тексту Уредба) проблем у наведеној Уредби што у својим одредбама, прописује да се основни коефицијенти, увећавају додатним коефицијентима по основу сложености и одговорности послова, где органи територијалне аутономије и органи града Београда имају највише коефицијенте, затим су испод органи градова, а најниже коефицијенте имају органи општина. Наиме, Уредбом су предвиђени различити коефицијенти за иста звања, тачније исти степен стручне спреме, односно образовања, знања и способности, у коме је остварен једнак радни допринос уз једнаку одговорност, што је у супротности са одредбом чл. 104. ЗОР, па Уредба има елементе неуставности и незаконитости. Такође, уређивањем различитих коефицијената у зависности органа Града Београда, градова и општина према запосленима се врши дискриминација по месту пребивалишта, која представља лично својство (Пресуда Вишег суда у Пожаревцу, П 768/2017 од 9.2.2018. године). С обзиром, да је забрањена непосредна и посредна дискриминација запослених у односу на услове рада и сва права из радног односа, сходно одредбама чл. 18., 20., и 104. ЗОР, сва решења којим се утврђује зарада службеника, и уговори намештеника су ништави.

²⁷ Закон о платама у државним органима и јавним службама, "Сл. гласник РС" бр. 34/2001, 62/2006 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона, 116/2008 - др. закони, 92/2011, 99/2011 - др. закон, 10/2013, 55/2013, 99/2014, 21/2016 - др. закон, 113/2017 - др. закон, 95/2018 - др. закон и 86/2019 - др. закони.

²⁸ Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, "Сл. гласник РС", бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021.

²⁹ Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима, "Сл. гласник РС", бр. 44/2008 - пречишћен текст, 2/2012, 113/2017 - др. закон, 23/2018, 95/2018 - др. закон, 86/2019 - др. закон, 157/2020 - др. закон и 123/2021 - др. закон.

V ЗАБРАНА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ ПРИ ИСПЛАТИ ТОПЛОГ ОБРОКА И РЕГРЕСА

Као што смо поменули плате запослених у државним органима, органима локалне самоуправе и јавним службама још увек су уређене ЗПУДОЈС. Чланом 4. овог закона прописано је да коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему, а коефицијент садржи и додатак на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора. Из цитиране одредбе јасно произилази да запослени нема право на посебну исплату накнаде за исхрану у току рада и регреса за годишњи одмор, јер је она садржана у коефицијенту. То значи да ни сам послодавац ово право не може уговорити својим актима. Наиме, ЗПУДОЈС не регулише да ли су и у којој висини у коефицијенту садржане накнаде трошкова за исхрану, у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, а што је супротно чл. 8. ст. 1. ЗОР као и чл. 195. ст. 1. Устава. Како ЗПУДОЈС није регулисао конкретну ситуацију, поступајући орган – послодавац – не исплаћује запосленима у локалној самоуправи и државним органима накнаде за исхрану у току рада и регреса за годишњи одмор. На конкретну ситуацију послодавац не примењује одредбу чл. 118. ст. 1. тач. 5. и 6. ЗОР, а сагласно одредбама чл. 2. ст. 2. истог закона, чиме ускраћује право запосленима на посебну исплату накнаде за исхрану у току рада и регреса за годишњи одмор, што је супротно и чл. 3. и 7. Конвенције Међународне организације рада бр. 132.³⁰

Међутим, право на накнаду за исхрану у току рада и право на регрес за коришћење годишњег одмора, имају само они запослени у јавном сектору – корисници јавних средстава, чије се плате утврђују и обрачунавају на основу матичног закона ЗОР, тј. чл. 118. ст. 1. тач. 5. и 6. (агенције, јавна предузећа и др.), иако је предвиђено да се ЗПУДОЈС примењује на напред наведене кориснике јавних средстава (чл. 1). С обзиром на наведено, поједини запослени у јавном сектору – корисници буџетских средстава, стављени су у повољнији положај у односу на друге запослене у јавном сектору – кориснике буџетских средстава, што је супротно чл. 20. и чл. 21. Устава, чл. 7. Универзалне декларације о људским правима (1948) Уједињених Нација,³¹ чл. 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (1950)³² и чл. 2. Ревидиране Европске социјалне повеље (1996).³³

³⁰ Закон о ратификацији конвенције бр. 132 међународне организације рада о плаћеном годишњем одмору, "Сл. лист СФРЈ", бр. 52/73.

³¹ Универзална декларација о правима човека, Усвојена посебном резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 10.12.1948. године, chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/medjunarodna-dokumenta/UJEDINJENE-NACIJE/Univerzalnadeklaracijacir.pdf, приступ: 20. 08. 2023. године.

³² Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са протоколом бр. 11, протокола уз конвенцију за заштиту

Имајући у виду напред наведено, оспорени чл. 4. ЗПУДОЈС, посматран са становишта захтева који произилазе из уставних норми, показује да је непотпун и непрецизан, јер не садржи одредбу да ли су у коефицијенту, у ком износу, садржани и накнада трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора. Лаички тумачено, ако имаш већу плату, "више и једеш или ти је већи желудац, па ти је скупља исхрана".

Поставља се питање, шта је са запосленима који примају зараду у границама минималне зараде, и на који начин, они остварују право на накнаду за исхрану у току рада и право на регрес за коришћење годишњег одмора, с обзиром да на основу утврђеног коефицијента остварују износ основне зараде, где се недвосмислено може утврдити да они то право и немају. Према ЗОР, исплата топлог obroка је обавезна, ако није обезбеђена на други начин, а висина накнаде се утврђује општим актом, односно уговором о раду у новчаном износу. Ако послодавац није утврдио ни једним актом висину "топлог obroка и регреса", онда се на основу пореског третмана "топли оброк" исплаћује у висини 20% просечне бруто месечне зараде по запосленом у Републици Србији, према последњем објављеном податку статистике, у овом моменту важећи износ је: 23.798,40 дин. (118,992.00 x 20%), а "регрес" исплаћује у висини једне просечне бруто месечне зараде по запосленом у Републици Србији, према последњем податку статистике, у овом моменту важећи износ је: 118,992.00 динара³⁴, што је 9,916.00 динара месечно, што је укупно "топли оброк и регрес" 33,714.40 динара. Минимална бруто зарада за месец август 2023. године, је 57,273.61 динара³⁵. Међутим, када се одузме укупан износ "топлог obroка и регреса" од минималне бруто зараде за месец август 2023. године, несумњиво се може утврдити да запослени заради бруто зараду од 23,559.21 динара или ти нето 18,686.00 динара, а остало наводно све поједе.

људских права и основних слобода, протокола бр. 4 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђује извесна права и слободе које нису укључени у конвенцију и први протокол уз њу, протокола број 6 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, протокола бр. 7 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, протокола бр. 12 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и протокола бр. 13 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима, "Службени лист СЦГ", бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 – испр., "Службени гласник РС" – Међународни уговори, бр. 12/2010 и 10/2015.

³³ Закон о потврђивању Ревидиране Европске социјалне повеље "Сл. гласник РС – Међународни уговори", бр. 42/2009.

³⁴ Просечна бруто месечна зарада, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/Html/G20231204.html>, приступ: 24.08.2023. године.

³⁵ Минимална бруто зарада за месец август 2023. године, https://www.paragraf.rs/statistika/minimalna_zarada.html, приступ: 24.08.2023. године.

VI ЗАКЉУЧАК

Дискриминација у нашем друштву и даље је релативно честа појава. Дешава се у свим сегментима друштвеног живота и свако може бити починилац акта дискриминације, као и њена жртва. Већина случајева дискриминације и даље се дешава као последица недовољног знања и свести о противзаконитости ове појаве.

Но, неке врсте и облике дискриминације учојавамо и као честе, системске, учињене управо, од оних који своје грађане морају ефикасно штитити од свих облика незаконитог понашања.

Зато је од пресудног значаја бити активан на пољу превенције, посебно кроз едукацију свих професионалних група и свих грађана, користећи се при томе веома добрим антидискриминаторним правним оквиром Републике Србије.

Важност борбе против дискриминације огледа се у подизању свести свих грађана, да је дискриминација забрањено понашање у сваком сегменту друштвених односа, као и у потпуној имплементацији антидискриминационих одредби законодавног система Републике Србије. Међутим, поставља се питање када се ради о дискриминацији као противзаконитој друштвеној појави, шта је заправо, јавни сектор и да ли треба одвајати јавни од приватног сектора када се ради о дискриминацији (при том не улазимо у анализу о специфичности права и обавеза, у складу са релевантним законима).

Грађани – као појединци, перципирају државу као одговорну за потпуно функционисање државног, односно јавног сектора. Борба против дискриминације, обавеза поштовања антидискриминационих одредаба, од стране јавног сектора се не доводи у питање. Грађанска свест о томе, да држава не сме да дискриминише, је на високом нивоу. Међутим, до проблема долазимо када говоримо о приватном сектору и поштовању антидискриминационог правног оквира у појединим његовим деловима, посебно када је реч о дискриминацији на основу пола, на основу националне припадности или етничког порекла, инвалидитета, а посебно када је у питању област рада и запошљавања у приватном сектору. Од приватних послодаваца ћемо чути да они "могу да запосле кога хоће", да "њима нико не може да нареди да запосле, примера ради, младу жену која ће засновати породицу у најскоријој будућности", иако је далеко најквалитетнија кандидаткиња на спроведеном конкурсу. Дакле, свест о противзаконитости дискриминаторног понашања мора бити унапређена и у јавности и код носилаца активности, како у приватном сектору, тако и у јавном сектору, јер иако ЗЗД је општи закон који забрањује дискриминацију у Републици Србији, без обзира у којој се области друштвених односа дискриминација јавља, потребно је да и други закони, који се односе на надлежности и функционисање државних органа и јавних служби, јасно садрже антидискриминационе одредбе.

Из свега изнетог, можемо закључити да антидискриминационе одредбе у законима, којима се ближе уређују односи, права и обавезе одређених актера у јавном сектору, су од великог значаја за бржу, ефикаснију и потпуну примену антидискриминационих одредби, што свакако води ка смањењу случајева дискриминације. Непостојање таквих одредаба, у неким прописима никако не значи, да област на коју се односе такви закони није "покривена" антидискриминационим одредбама. Напротив, дискриминација је у Републици Србији забрањена и законом кажњива појава, без изузетка.

Када је у питању поље радног ангажмана, односно радних односа, засигурно је да је дискриминација заступљенија у приватном него у јавном сектору, али то не значи да и лица запошљена у јавном сектору нису дискриминисана у области рада и радних односа, као и остварења радних и социјалних права. Када је у питању дискриминација запослених у јавном сектору на основу наведеног видимо, да непознавање појма „јавни конкурс“ у ЗОР, као и непрецизно одређивање овог појма у законима који уређују радне односе у јавном сектору, доводи до стварања повлашћеног, односно дискриминаторног односа у смислу једнаке доступности свих радних места, сходно одредби чл. 60. ст. 3. Устава, и права на обавештеноост из чл. 51. Устава.

Надаље, изложеног произилазе јасне начелне особености и специфичности службеничког односа, односно радног односа службеника у државним органима у односу на радне односе уређене у ЗОР, као системском закону који уређује систем радних односа у Републици, поред којег постоји и низ посебних закона. Ове специфичности условљене су природом, основом и начином обављања послова државне управе, као специфичне јавне службе. С обзиром, на наведене неуједначености и неконзистентности у уређивању службеничких односа на различитим нивоима територијалних управних система (локални, покрајински и државни), у области службеничког права предстоји целовито и потпуно усаглашавање са захтевима ефикасног, професионалног, непристрасног и деполитизованог вршења ове друштвене функције и, у знатној мери, постоји ургентна потреба за међусобним усклађивањем решења у овој области, за шта је неопходно заузимања јединственог става при дефинисању појма државног службеника и прављење разлике са појмом намештеника.

Увидом у акте о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места стручних служби управних округа, може се утврдити да се радна места техничког – секретара или административно – технички секретар и радно место записничара или дактилографа погрешно дефинишу, и уместо да их разврстају у извршилачка радна места, у звања референт и млађи референт, с обзиром да су то радна места са административним пословима, сходно одредбама закона, незаконито их распоређују на радна места намештеника, која су по правној природи радна места од пратећих помоћно – техничких послова, као што то су послови обезбеђења, портира, чистачице, спремачице, возачи, запослени у штампарији, оператори на телефонској централи и сл., тачније радна места која уступају агенције за запошљавање.

Наиме, напред наведеним актима о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места стручних служби управних округа су предвиђена радна места намештеника, за које је предвиђен исти степен стручне спреме, односно образовања, знања и способности, као за извршилачка радна места у другим државним органима, при чему се не остварује једнак радни допринос уз једнаку одговорност, што је у супротности са одредбом чл. 104. ЗОР, па наведени акти имају елементе неуставности и незаконитости. С обзиром, да је забрањена непосредна и посредна дискриминација запослених у односу на услове рада и сва права из радног односа, сходно одредбама чл. 18, 20, и 104. ЗОР, сви запослени којима је утврђен незаконит статус намештеника, имају право на накнаду материјалне штете, јер уговори имају елементе ништавости.

Такође, запосленима којима је утврђен незаконит статус намештеника, ускраћено је право на платно напредовање, и напредовање на непосредно радно место, сходно одредбама Закона о платама државних службеника и намештеника.³⁶

Из изложеног у раду можемо увидети да када је у питању одређивање зарада запослених у јавном сектору, услед тренутног стања легислативе која уређује ову област постоји институционална дискриминација запослених у јавном сектору по месту пребивалишта, као личном својству.

Напослетку, недостатак ЗПУДОЈС у смислу да исти не регулише да ли су и у којој висини у коефицијенту садржане накнаде трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, доводи до тога су поједина упосленици јавног сектора стављени у повлашћен положај (они корисници јавних средстава чије се плате утврђују и обрачунавају на основу матичног закона ЗОР – агенције, јавна предузећа и др.), док су сви остали стављени у дискриминаторни положај по овом питању.

VII СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ И КОРИШЋЕНИХ ИЗВОРА

- Годишњи распоред послова Прекршајног суда у Краљеву и Одељења у Врњачкој Бањи за 2023. годину бр. I- СУ. 5/2022 од 22. октобра 2022. године,
Закон о државној управи ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. Закон),
Закон о јавним предузећима ("Сл. гласник РС", не. 15/2016 и 88/2019),
Закон о државним службеницима ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 и 95/2018).
Закон о раду ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење).

³⁶ Закон о платама државних службеника и намештеника, "Сл. гласник РС", бр. 62/2006, 63/2006 - испр., 115/2006 - испр., 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014, 95/2018 и 14/2022.

- Закон о полицији "Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018).
- Закон о платама државних службеника и намештеника ("Сл. гласник РС", бр. 62/2006, 63/2006 - испр., 115/2006 - испр., 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014, 95/2018 и 14/2022),
- Закон о спољним пословима ("Сл. гласник РС", бр. 116/2007, 126/2007 – испр. и 41/2009),
- Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе ("Сл. гласник РС", бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018, 114/2021, 113/2017 - др. закон, 95/2018 - др. закон, 86/2019 - др. закон, 157/2020 - др. закон и 123/2021 - др. Закон),
- Закон о забрани дискриминације ("Сл. гласник РС", бр. 22/2009 и 52/2021),
- Закон о платама у државним органима и јавним службама ("Сл. гласник РС", бр. 34/2001, 62/2006 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона, 116/2008 - др. закони, 92/2011, 99/2011 - др. закон, 10/2013, 55/2013, 99/2014, 21/2016 - др. закон, 113/2017 - др. закон, 95/2018 - др. закон и 86/2019 - др. Закони),
- Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе ("Сл. гласник РС", бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021),
- Закон о ратификацији конвенције број 132 међународне организације рада о плаћеном годишњем одмору ("Сл. лист СФРЈ". бр. 52/73),
- Закон о потврђивању Ревидиране Европске социјалне повеље ("Сл. гласник РС – Међународни уговори", бр. 42/2009),
- Закон о државним службеницима („Сл. лист ФНРЈ,“ бр. 2/1946, 44/1948, 4/1949, 11/1950),
- Закон о војсци србије ("Сл. гласник РС", бр. 116/2007, 88/2009, 101/2020 – др. Закон, 10/2015, 88/2015 - одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 – одлука УС),
- Закон о судијама ("Сл. гласник РС", бр. 10/2023),
- Закон о јавном тужилаштву ("Сл. гласник РС", бр. 10/2023),
- Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са протоколом бр. 11, протокола уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, протокола бр. 4 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђује извесна права и слободе које нису укључени у конвенцију и први протокол уз њу, протокола бр. 6 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, протокола бр. 7 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, протокола бр. 12 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и протокола бр. 13 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима, ("Сл. лист СЦГ", бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 – испр., "Сл. гласник РС" – Међународни уговори, бр. 12/2010 и 10/2015),
- Записничар, у звању референта - НСЗ (nsz.gov.rs), <https://www.nsz.gov.rs/sadrzaj/zapisnicar-u-zvanju-referenta/8959>, датум посете: 15.08.2023. године.
- Минимална бруто зарада за месец август 2023. године, https://www.paragraf.rs/statistika/minimalna_zarada.html, датум посете 24. август 2023. године.
- Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Расинског управног округа, бр. 919-00-88-1/22-01 од 09. фебруара 2023. године.

Зборник радова: "Развој и унапређење институције омбудсмана у функцији заштите људских права", Крагујевац, 2023.

- Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Рашког управног округа, бр. 918-110-000011/22-01 од 13. фебруара 2023. године.
- Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Севенобачког управног округа, бр. 901-110-00001-01/2019-01 од 26. фебруара 2019. године.
- Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Средњобанатског управног округа, бр. 902-110-00001/2019-01 од 12. марта 2019. године.
- Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Мачванског управног округа, бр. 908-110-1/2022-1 од 27. децембра 2022. године.
- Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Шумадијског управног округа, бр. 912-110-00001/2019-01 од 28. фебруара 2019. године.
- Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Пиротског управног округа, бр. 922-110-1/2022-01 од 30. новембра 2022. године.
- Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Златиборског управног округа, бр. 916-110-00001/2019-01 од 14. маја 2019. Године
- Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Врховном касационом суду, бр. Су I-9 1/22-3 од 23. марта 2023. Године
- Правилник о организацији и систематизацији радних места у Градској управи града Краљева, Градском правобранилаштву града Краљева, Локалном омбудсману града Краљева и Служби за интерну ревизију органа и служби града Краљева ("Сл. лист града Краљева", бр. 8/2023).
- Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана, дел. број 6417 од 01. марта 2019. године.
- Просечна бруто месечна зарада, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/Html/G20231204.html>, датум посете 24. август 2023. године.
- Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима, "Сл. гласник РС", бр. 44/2008 - пречишћен текст, 2/2012, 113/2017 - др. закон, 23/2018, 95/2018 - др. закон, 86/2019 - др. закон, 157/2020 - др. закон и 123/2021 - др. Закон.
- Устав Републике Србије, "Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021.
- Универзална декларација о правима човека, Усвојена посебном резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 10.12.1984. године.

Ivan Petrović, M.Sc.*

Aleksandar R. Ivanović, Ph.D.**

DISCRIMINATION OF EMPLOYEES IN THE PUBLIC SECTOR

Summary

In the paper, the authors deal with the legal framework for the protection of the rights of employees in the public sector, with a special focus on discrimination by law, more precisely the rights established by the legislator, which by their nature represent a form of discrimination or limitation in the exercise of the rights and duties of employees in the public sector sector. In this regard, the authors first point to the currently valid regulations that govern the working relationships of employees in the public sector. In addition to this, the paper deals with the manner in which employees in the public sector are discriminated against when establishing an employment relationship, when classifying them for the position of state employees, when exercising the right to earnings, and exercising the right to a hot meal and holiday pay. The aim of the paper is to address the issue, that is, the problem of institutional discrimination of employees in the public sector in the aforementioned segments.

Key words: *the rights of employees in the public sector, the right to earn, the right to a hot meal and holiday and the right to establish an employment relationship, civil servant, state employees, discrimination.*

* Master of Law, Deputy local ombudsman (City of Kraljevo), coordinator of the Regional Chamber of Mediators of Serbia, ivanpetrovicjoske@gmail.com

** Associate Professor, Faculty of Law in Lukavica, BEM University of Banja Luka, aleksandar.ivanovic@pravnofakultet.edu.ba

Маст. Иван Петровић*
Др Игор Пејовић**

УДК: 347.965.42:351.941
DOI: 10.46793/RUIO23.085P

ОМБУДСМАН И МЕДИЈАЦИЈА – БУДУЋНОСТ АЛТЕРНАТИВНОГ РЕШАВАЊА СУКОБА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Аутори се у раду баве медијацијом и институцијом омбудсмана као могућем инструментом алтернативног решавања сукоба у јавном сектору, са посебним фокусом историјску везу медијатора и омбудсмана. С тим у вези, аутори најпре указују на кључне сегменте сада важећег поступка медијације. Поред овога, у раду обрађују и то на који начин се огледа предност примене медијације кроз институцију омбудсмана. У закључном делу рада, аутори износе своје виђење поступка медијације у институцији омбудсмана, као и могуће правце даљег развоја истог.

Кључне речи: медијација, посредовање, омбудсман, принцип добре управе, јавни сектор и алтернативно решавање спорова.

I УВОД

Медијација – еволуција концепта омбудсмана – био је стални фактор у историји људских друштава. Данас је дошло до праве експлозије медијације готово на сваком пољу, из неколико кључних разлога: наши грађани се често осећају неспособним да се сами супротставе нашим правним и бирократским “џунглама”. Људи свуда траже медијацију како би им помогла, да се поново успостави моћ закона, како би тријумфовала над законом – дијалогом, а не насиљем. Овај рад преиспитује ефикасан рад медијатора и дефинише улогу медијатора кроз институцију омбудсмана. Омбудсмани – медијатори, као морални органи, имају обавезу да нас подсети на основне вредности нашег друштва, да предложе свакој особи медијацију која им дође као трајно решење, које нам даје способност да живимо заједно у миру и благостању.

* Мастер правник, заменик локалног омбудсмана града Краљева, координатор Регионалне коморе медијатора Србије, ivanpetrovicjoske@gmail.com

** Доцент МВ Универзитета, председник Коморе медијатора Србије, igor@kms.rs

Стварање тзв. омбудсмана – медијатора, односно обудсмана који свој рад у доброј мери заснива на основним принципима и процедурама медијације, одговорило би на потребу бољег повезивања грађана са администрацијом, ради побољшања квалитета пружања услуге, и побољшања принципа добре управе. Међутим, овде треба узети у обзир и то, да од самог почетка односи између институције омбудсмана, политичких, правосудних и административних представника су били затегнути, а све из разлога јер имају потешкоћа да разумеју саму институцију омбудсмана, и саму медијацију као ново административно приближавање, не ценећи жељу јавности за презентовање институције омбудсмана и медијације.

Медијација је константан фактор у историји људских друштава. Већина заједница се труди, у циљу решавања несугласица, организовања интервенције медијатора, као неутралне и независне треће стране, способне да наведе стране у сукобу, да комуницирају, како би развиле решење сукоба.

II ИСТОРИЈАТ

A. Медијација

Када говоримо о медијацији и другим методама решавања конфликта заснованим не само на конфронтацији (на тежњи суочавања), већ и на мирном, конструктивном и кооперативном решавању сукоба, може се чинити је то потпуно нова метода. У ствари, није тако, па чак и ако се професионални начин на који се примењује медијација и уложени напори њене теоретизације у последње три деценије, могу сматрати иновативним, основна филозофија медијације као алтернативног решавања спора, је толико стара колико и сама способност резонувања људских бића.

Медијација, схваћена као интервенција треће неутралне особе у спору између две или више страна, које нису у стању да одлуче, а вољне су да се приближе својим ставовима, је интервенција која је стара колико и само друштво. Примере о томе можемо наћи у Библији, Курану и у племенским културама предака. Добар пример медијације је Кина, где је она дубоко укоренења, и где се придаје велики значај уметности активног слушања.

a.1. Медијација у Кини

Кина, где традиционално виђење решавања спорова има своје порекло у конфучијанске етици, рано је усвојила медијацију. Конфучије (551 – 479 пре Христа) научен да природну хармонију не треба реметити, а противнички поступак је био антитеза хармоније. Од западне династије Зхоу пре две хиљаде година, место медијатора је укључено у све владине администрације. Данас се у Кини процењује да у Кини постоји 950.000 комитета за медијацију, са 6 милиона медијатора. Наиме, у Кини има више медијатора на 100. грађана, него адвоката на 100. људи у САД (Јиа, 2002).

С обзиром, да је нагласак на хармонији, кинески медијатори су имали главну улогу: "Кинеска медијација има за циљ не само да одговори на сукоб када избије, већ и да спречи да се тај сукоб деси. То је континуирани процес опреза против било каквих потенцијалних претњи хармонији, чак и након што је хармонија изграђена" (Јиа, 2002, стр. 289). Кинески медијатори поред улоге да помогну странама да реше спор, они иду корак даље, јер помажу странама како да дугорочно имају бољи однос. Прошло је много година, пре него што западни практиканти алтернативног решавања спорова ухватили корак са тим идејама.¹

а.2. Древни грчки корени медијације

У западном свету, прича медијације води до старих Грка. Једна чувена прича о медијацији се своди на митологију. Богиње Јунона, Атина и Афродита препирале су се око тога која је најлепша и позвале су Париза, краљевског пастира, да одлучи. Париз, чини се, није био имун на прихватања мита од Афродите, при чему она побеђује на такмичењу. Али Јунона, жена и сестра Јупитера, није била од оних који су праштали и заборављали. Била је толико бесна на Париза, да је ослободила гомилу пошаста на Енеј. Тако се један од класика западне књижевности Вергилијево дело Енеида, може се прочитати као дуго мирење, које је изазвала медијација која је кренула наопако.

Медијација није била само питање митологије за старе Грке. Како су атински судови постали препуни, градска статистика је увела позицију јавног арбитра – медијатора негде око 400 године пре Христа (Харел, 1936). Према Аристотеловим речима, сви мушкарци су се служили овој функцији током шездесете године, саслушавши све врсте грађанских случајева, у којима истомишљеници нису осећали потребу да изађу пред формалнији, и спорији, судски систем. Одлука да се случај предузме пред медијатором била је добровољна, али сам избор медијатора није био.

Процедуре које су поставили Грци биле су изненађујуће формалне. Медијатор за дати предмет биран је лутријом. Његова прва дужност је била, да покуша да реши спор пријатељски. Ако ово не успе, позвао би сведоке и захтевао подношење доказа у писаној форми. Странке су често биле ангажоване на разрађеним шемама, како би одложиле пресуде или оспориле одлуку медијатора. Жалба би била изнета пред Колец медијатора, који би то питање могао да проследи традиционалним судовима.

Аристотел (384 – 322 пре Христа) и Цицерон (106 – 43 пре Христа) су повољно коментарисали медијацију. Они су јасно рекли да је медијација

¹ Видети више: Т. Ј. Barrett, Ј. Р. Barrett, *A History of Alternative Dispute Resolution, The Story of a Political, Cultural, and Social Movement* <https://www.mediationhistory.org/wp-content/uploads/2020/10/A-History-of-Alternative-Dispute-Resolution-The-Story-of-a-Political-Social-and-Cultural-Movement-by-Jerome-T.-Barrett-Joseph-Barrett-z-lib.org.pdf>, датум посете 10. август 2023. године.

алтернатива судовима. Аристотел је рекао да је медијација уведена како би се "дала равнотежа њеној доспелој тежини, што би омогућило већу процену правичности" (Аристотел). Цицерон је рекао да је суђење "тачно, јасно и експлицитно, док је медијација блага и умерена" (Цицерон). Он је додао да особа која иде на суд, очекује победу или пораз; Особа која иде на медијацију, очекује да неће добити све али ни да неће изгуби све.²

а.3. Остале ране употребе медијације

Стари Грци нису били једини корисници медијације у прошлости. Као рани примери корисници медијације помињу се:

1. Индија – она је користила медијацију, „*Panchayat*“, почиње пре 2500. година. Медијатор, назван „*Panch*“, добио је тако висок статус, да су његове одлуке биле неповратне. Све врсте случајева могле су да буду предмет медијације, укључујући кривичне ствари. Ова пракса медијације је била толико јака да се наставила и током осам стотина година муслиманске владавине у Индији.

2. Медијација је такође била одлика старог ирског брехонског правног система, тело аутохтоног закона које је постојало у Ирској из келтског насељавања пре Христа. У раном ирском закону, Британац, који је био на обуци за право, а краљ га не именује за званичног судију, могао је да ради као медијатор.

3. Шпански краљ Алфонсо Мудри усмерио је употребу медијације и дозволио адвокатима да вежбају са публикацијом „*of Siete Partides*“ 1263. Медијација је била обавезујућа. Медијатори су одржавали дух помирења покушајем доношења одлука у складу са културним нормама.

4. Рана династија Ји у Кореји (1392-1910) је изванредна по својој дуговечности и обимном коришћењу медијације. Због изолације, режим није примењивао медијацију у међународним споровима, али је био практикован у разним комерцијалним и грађанским споровима између грађана.³

5. Србија – као први историјски познат медијатор на основу историјских извора је, први архиепископ Растко Немањић, Свети Сава брат Стефана и Вукана Немањића. У Србији је 1202. године дошло до рата за власт између Стефана и Вукана. После измирења 1204. године велики жупан Стефан Првовенчани и кнез Вукан позвали су Саву да их потпуно измири и он се вратио у Србију почетком 1208. године, где је помирио браћу у месту, у близини манастира Студенице и Краљева, које по историјском мирењу добило назив Полумир. У Србији је први закон којим се правно регулише област посредовања донесен 2005. године⁴. Доношењу Закона претходило је пилот – пројекат Недеља поравнања, у којем је 2002. године учествовало 138.

² *Ibid*

³ *Ibid*

⁴ *Закон о посредовању – медијацији*, "Сл. гласник РС", бр. 18/2005.

општинских судова на подручју 30 окружних судова. Импресивни резултат Недеље поравнања доказао је предности алтернативног решавања спорова.

Б. Омбудсман

Институција омбудсмана има дугу и разноврсну историју, иначе у древним временима, египатски краљеви су користили официре за жалбе на својим дворовима. Мојсије је поставио такве официре, да реагују на притужбе хебрејског народа. Током Римске Републике, два цензора су слушкливали притужбе на лошу администрацију оних који су на власти и служили су као посматрачи административних радњи. У кинеској династији Хан, контролни Јуан је служио истој функцији.

Име "омбудсман" потиче из праксе средњовековног германског језика племена. У овим децентрализованим, неформалним владама, биле су на располагању само две казне за осуђене кршиоце закона: (1) они би могли да буду проглашени "одметницима", чиме би се било коме дозволило да им одузме живот; или (2) могу бити кажњени. Ако буду кажњени, очекивало се да ће породица починиоца платити казну породици жртве. Да би се избегао даљи сукоб између две породице, именована је неутрална трећа особа која ће наплатити новчану казну и доставити је породици жртве. "Замислите Викинга са шлемом који маршира до врата средњовековне нордијске колибе. Човек из куће се одазове позиву, а онда узвикне својој породици: „То је човек који дошао по новчану казну, то је Омбудсман. "Ом" значи "томе" "Буд" потиче од "понуде" или "мита"— онај који посети у вези са понудом је омбудсман. Временом се реч односила на било коју врсту агента.⁵

Институција омбудсмана настала је у Шведској 1713. године, и након војног пораза од Русије, шведски краљ је прескочио земљу и потражио уточиште у Турској. Док је био у изгнанству, краљ је именовано свог представника код куће да надгледа понашање администрације и судства током његовог одсуства. Тај представник је именован за омбудсмана.

Године 1809. краљ је свргнут и донет је нови Устав. Устав је дао овлашћење за именовање омбудсмана у Скупштину, а парламент је требало да врши надзор над коришћењем извршне власти преко омбудсмана. Упркос овој промени, функције омбудсмана су остале нетакнуте. Међутим, током година институција је доживела метаморфозу. Према Реифу, институција омбудсмана је временом еволуирала и променила се од чистог законодавног посматрача, у процес који се заснива на жалбама јавности.⁶

⁵ Видети више S. A. Wiegand, *A Just and Lasting Peace: Supplanting Mediation with the Ombuds Model*, https://kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/79770/OSJDR_V12N1_095.pdf, датум посете 10. август 2023. године.

⁶ И. Петровић, Ј. Кнежевић, *Необавезност оснивања институције локалног омбудсмана као основ за дискриминацију по месту пребивалишта*, Конференција „Значај и улога омбудсмана у унапређењу људских права и развоју демократије“ Бачка Топола,

6.1. Историјат у Србији

Према важећим прописима, у Србији се институција омбудсмана може успостављати на републичком, покрајинском и локалном нову. Међутим, за разлику од прва два нивоа, успостављање омбудсмана на локалном нивоу не представља законом утврђену обавезу.

Заштитник грађана (омбудсман) је постао део правног поретка Републике Србије 2005. године, када је донет Закон о Заштитнику грађана. Избор и овлашћења Заштитника грађана уређени су и Уставом Републике Србије из 2006. године, а први заштитник грађана Саша Јанковић ступио је на дужност 23. јула 2007. године, полагањем заклетве пред народним посланицима Народне скупштине. Заштитник грађана има четири заменика које бира Народна скупштина, а који Заштитнику помажу у обављању дужности.

Институција Локалног омбудсмана прво је успостављена на покрајинском нивоу 2002. године у Војводини.

На локалном нивоу први омбудсман је успостављен у Бачкој Тополи 2003. године и данас постоје у тринаест (од 173) јединица локалне самоуправе (ЈУКОМ, 2021)⁷.

III МЕДИЈАЦИЈА – ПОСТУПАК

Медијација је један од инструмената алтернативног начина решавања спорова – поступак усмерен на решавање спора између страна у спору споразумом, самостално или уз помоћ треће неутралне особе. Настала као резултат напора државе да унапреди правну заштиту и обезбеди ефикасније решавање спорова, подразумева поступак у коме стране у спору мирним путем решавају спорни однос уз помоћ медијатора који не намеће решење, већ странама у спору помаже да их саме дефинишу. Данас представља један од најраспрострањенијих и најчешће коришћених метода алтернативног начина решавања спорова, којим се не преклудира обезбеђивање судске заштите. Тачније, покретање поступка медијације не искључује могућност накнадног обраћања судовима. Напротив, незадовољна странка може захтевати прекид медијације, и без додатних финансијских или других последица се обратити суду за решавање спора. Најчешће је реч о добровољном, необавезном поступку у коме медијатор усмерава странке на договор. Наиме, реч је о поступку, који је креиран на начин да стране контролишу његов ток, и саме одлучују о исходу и резултатима истог, уз загарантовану поверљивост свега реченог. Дакле, као што смо рекли, тако конципиран поступак медијације има много предности у односу на судски, а оне се *inter alia* огледају у уштеди новца,

Зобатница 21 – 23. јун 2023. године (Рад презентован на тој конференцији, још увек није објављен зборник)

⁷ *Ibid.*

олакшању комуникације, флексибилности поступка и утицајем на неразумне захтеве и очекивања. Надаље, решавање спорова у поступку медијације представља изузетан значај и за државу, не само ради смањења броја спорова у судовима, већ због чињенице да се овом техником ефикасно ослобађају блокирана финансијска средства (пример медијација у привреди), што ствара добре претпоставке за погодну пословну климу. Од нарочитог значаја је промовисање културе дијалога која је од интереса за целу друштвену заједницу, а што представља не мање значајну димензију овог начина решавања спорова.

А. Вештине медијатора

Да би се медијација сматрала ефикасним механизмом за решавање спорова потребно је да кратко траје и да је резултат исте споразум страна који ће бити извршан. Да би се у кратком року постигао споразум, медијатор мора бити истрениран на начин да од страна у спору прикупи све релевантне информације, које се односе на њихове интересе, бриге, циљеве, хтења, дакле на системска, процесна и на емотивна питања и дилеме. Дакле, како је, по дефиницији, медијација поступак који кратко траје, од медијатора се очекује да у краткој конструктивној интеракцији и дијалогу са странама у спору, одговори на њихове потребе, тако што ће одредити њихове заједничке интересе, вредности, принципе, правила и обичаје и усмерити њихову комуникацију у правцу који води решавању сукоба и постизању извршног споразума. Такав медијатор мора имати релевантна знања, вештине и способности које се *inter alia*, односе на: идентификацију проблема, слушање и комуникацију, постављање адекватних питања и преношења порука, контролисање поступка, задржавање неутралности, окончање поступка, и коначно формулисање споразума.

Медијатор мора успоставити атмосферу која подстиче разговор, преговоре и тражење могућих решења. Од медијатора се очекује да подспешно комуникацију између страна, помогне им приликом идентификације спорних питања и употребом техника медијације оствари одговарајућу динамику међусобне сарадње страна, и тако допринесе разрешењу спора. Успешна комуникација такође подразумева правилно постављање питања, активно слушање, резимирање, парафразирање, преформулисање, као и невербалну комуникацију. Једна од најважнијих карактеристика успешног медијатора је вештина пажљивог – активног слушања. Елементи вештине активног слушања се односе на константно приказивање заинтересованости, настојање остваривања контакта очима и других видова невербалних комуникација. Кратким и сажетим понављањем односно резимирањем – се проверава да ли оно што је изнето, одговара садржини поруке коју је слушалац примио. Саговорнику се даје могућност да потврди резимирани садржај. Надаље, у овом контексту се парафразирањем – медијатору омогућава да заједно са саговорником уз активно слушање потврди да су се међусобно разумели. И у том смислу најкориснији алат медијатора је испитивање односно постављање

адекватних питања. Сврха постављања питања је да се добију информације, разуме ситуација и коначно, да се помогне странама у спору да конструктивно размишљају о могућим решењима. Дакле, разјашњавање недоречених и нејасних чињеница, пружање помоћи странама у поступку, преиспитивање ставова, усмјеравање страна на детектовање проблема, су елементи поступања медијатора којима се стране наводе, да још једном размисле о проблемима који су препрека споразуму. Оваквим понашањем медијатор не угрожава неутралност. Напротив, уместо да сам изражава ставове о спорном односу, он ублажава изјаву стране која приликом преговаравања истрајава на одређеној позицији. У свему томе медијатори прибегавају питањима која могу бити отворена и затворена. Отворена питања омогућавају дуге и дескриптивне одговоре и помажу медијатору да подстакне и иницира нове теме релевантне за разговор, и за решавање насталог спора. С друге стране, затвореним питањима се помаже страни у спору да се усредреди на тему, односно одређену чињеницу. Овим типом питања се од страна у спору захтевају изричити "да" и "не" одговори чиме се медијатору омогућава, да брзо и лако дође до потребних информација. Сугестивна питања, којима се странка усмерава на одговор одређеног типа, по правилу нису препоручљива у медијацији. Такође, нису препоручљива питања којима се информација, податак или чињеница за коју се зна да није истинита представља као да је истинита, тзв. каптаивна питања. Пракса је потврдила, да такав тип питања доводи до губљења поверења страна, те се у том смислу избегавају. У овом контексту се надаље, од медијатора очекује да, у правом моменту, на адекватан начин, другој страни саопшти – пренесе поруку, тако да се ниједна страна не осети изневереном или превареном. Порука треба бити саопштена на начин да се страни, чија се порука преноси, остави простора да је допуни, измени, исправи или објасни, јер погрешно пренесена порука може угрозити поступак медијације. Наиме, и "права – добра порука" пренета у лошем тренутку и на neodговарајући начин сматра се погрешном. Дакле, ефикасним медијатором се сматра само онај који поседује вештине потребне за контролисање целокупног поступка од позивања странака на састанак до завршетка поступка, и преузимање свих мера како би се поступак несметано одвијао. Улога медијатора је да конфликте међу странама усмерава ка тражењу заједничких интереса и ка решавању спорног односа. У току целог поступка, од медијатора се очекује, да је флексибилан и прилагодљив, да води рачуна о невербалној комуникацији страна, и тако сазнаје о њиховим (не)пријатним и (не)лагодним осећањима, ставовима и интересима. Странама помаже да постигну споразум који је прихватљив за обе стране и не оставља простор за дилеме. Дакле, компетентност и припремљеност медијатора, која се пре свега односи на његово упознавање са материјалом односно свим доступним документима, има енормну вредност и значење. Наиме, како смо већ из неколико наврата указали, ефикасна и успешна медијација подразумева вештину и способност медијатора да припреми случај – прикупи материјал и напише споразум, ако су стране сагласне. Питање

припреме медијације је практично и односи се на планирање састанака, прикупљање и повезивање информација, анализу пословних конструкција, временских оквира, идентификацију спорних отворених питања циљева и интереса, утврђивање почетних преговарачких позиција, планирање стратегије и тактике, као и разматрање могућих решења проблема.

Б. Решавање спорова

Брзина и ефикасност приликом решавања конфликта зависи од два кључна фактора: 1) типа људи који су у спору; и, 2) вештине и технике медијатора у поступку медијације. Ако медијатор препозна интересе супротстављених страна и тако им помогне да сагледају ситуацију и разуму положај, разрешење спорног односа може бити интегративно, трајно и конструктивно. Према трансакционој анализи решавање конфликтних питања зависи свакако и од односа између две супротстављене стране, који могу бити: пријатељски, у којима обе стране попуштају како би очували односе, непријатељски – супарнички, у којима се јасно разликује потреба од особе, и коначно непријатељски – анимозитет, у коме је присутна демонизација другог. Из неколико наврата смо поменули да у поступку медијације, медијатор користи различите технике да би се закључио споразум о решењу спора, са мањим или већим учешћем страна у спору. Технике које се користе при закључењу споразума се могу дијелити по више критеријума. Један од њих је подела по фазама у поступку.

В. Ток и фазе поступка медијације

Поступак медијације подразумева неколико фаза, у којима медијатор мора поступати у складу са установљеним обрасцима понашања. У свим фазама поступка медијатор мора поступати непристрасно и бити припремљен да олакша странама у спору, да дођу до оптималног решења насталог спора. Да би медијатор успешно водио поступак медијације, правила поступка се морају поштовати у свим фазама. Од медијатора се очекује да буде усредсређен на решавање проблема страна, да се придржава начела поверљивости у одвојеним сесијама, да стране редовно обавештава о свим насталим околностима, и да прекине поступак, када процени да је потребно.

Свака фаза у медијацији има свој циљ и сврху. У медијацији је са становишта постизања циља, а на основу процене медијатора, дозвољено да се неке фазе изоставе, е.г. фаза истраживања. О томе је реч када након уводне фазе стране покажу и саопште или медијатор препозна њихову кооперативност, те се одмах пређе у фазу преговарања око спорних питања, која је иначе претпоследња фаза у медијацији.

Прва фаза – уводни, заједнички састанак. Медијација почиње отвореним састанком свих присутних страна, на коме се од медијатора очекује да представи стране, да им се захвали ради одабира медијације, да одреди степен

(не)формалности у обраћању, и провери постојање потписане сагласности страна за медијацију. Након овако конципираног уводног дела медијатор има обавезу да стране у спору упозна са природом медијације – да им предочи да је реч о добровољном, поверљивом, необавезујућем поступку све до самог тренутка постизања споразума, који би као резултат компромиса страна требао довести до оптималног решења. Стране у спору претходно морају бити обавештене да је улога медијатора да усмерава дискусију, да појашњава ствари и чини их прихватљивијим. Мора им бити предочено да он није судија, који намеће одлуку. Након објашњавања улоге медијатора потребно је појаснити процедуру и правила поступка која се односе како на уводну изјаву, тако и на активно учешће страна у поступку у коме ће изнети своја виђења проблема са чињеницама, информацијама и недоумицама. Странама такође, треба објаснити да је циљ медијације постизање договора који је задовољавајући, и да га је потребно формализовати на завршном заједничком састанку тиме што ће бити преточен у писану форму - споразум, који је прихватљив за обе стране у спору.

У другој фази – фази истраживања, медијатор прикупља информације које су неопходне да би се идентификовао проблем и препознале тачке конфликта и интереса страна. Наиме, циљ медијатора је да идентификује и покуша да разумно и рационално објасни сва спорна, правна и фактичка питања између страна, на одвојеним и заједничким састанцима. Његов задатак је да објасни, едукује, разговара, дефинише питања и одреди приоритете, охрабри и креира позитивну атмосферу и пријатан амбијент, истражи могућа и креативна решења, подстакне стране да предлажу нагодбе, и провери вештину исте. Када супротстављене стране у преговорима излажу захтеве који су супротстављени једни другима, сукоб се, као што се и очекивало, продубљује. Ако се медијатор одржи на површини, или не истражи најчешће скривене интересе страна у спору, неће успети да настави даље преговоре. Интересовања проистичу из потреба које стране желе да испуне, било да су основне или потребе за безбедношћу и прихватањем. Ако се медијатор фокусира само на почетне позиције или захтеве страна, неизбежно је да решење изостане. Ако се истраже интереси обе стране, медијатор долази до тога који су прави разлози, потребе и жеље страна. Са постављеним питањима, медијатор охрабрује обе стране да открију зашто им је стало до неких вредности и решења. Супротстављене стране се охрабрују да проговоре о својим интересима, па су самим тим преговори усмерени у конструктивном правцу. На почетку поступка често се чини да је немогуће пронаћи решење које ће задовољити обе стране. Међутим, ако крећемо од претпоставке да свака од страна има различите интересе, који нису нужно међусобно у сукобу, до веродостојног решења није тешко доћи. Очекује се да ће медијатор продубити и проширити контекст проблема одговарајућим питањима, видети његову позадину и довести до решења резултујућег спора. Приликом постизања споразума неопходно је избећи примену субјективних критеријума утврђених интересом једне од супротстављених страна, као и фокусирати се на коришћење објективних

индикатора као што су: тржишна вредност, процена судског или другог проценитеља, стручност независне институције, моралне норме, реципроцитет, стварни трошкови настали и уобичајене судске одлуке у сличним ситуацијама.

По завршетку фазе истраживања почиње једна од најважнијих и најсложенијих фаза, трећа фаза - преговарачка фаза. Током ове фазе медијатор идентификује интересе, и заједно са странама, истражује могућа решења са циљем да се пронађу најприхватљивија за задовољавање интереса обе стране. На крају, медијатор охрабрује стране да изложе предлоге могућег решења, или споразума који би водио исходу који би задовољио интересе страна. Преговарање је најважнија фаза у решавању разних спорних ситуација, а у психолошком смислу одражава зрелост и спремност страна да спор реше на најбољи и најзначајнији начин. Суштина преговора је, да се две стране, које као да имају потпуно супротстављене ставове, доведу до тога да обе, у највећој мери или у потпуности, задовољавају своје интересе. Преговарачка фаза подразумева поштовање основних правила поступка медијације, која се односе на: одвајање људи од проблема, фокусирање на интересе, проналажење најповољнијег решења за обе стране и примену објективних одредница. У преговорима се способност да се људи одвоје од проблема, сматра кључном вештином и способношћу, па се често третира као најтежи задатак који захтева одређено знање, обуку, стрпљење и пре свега разумевање. Ако стране не дођу до тачке разумевања, медијација се завршава безуспешно, тако да се стране упућују на судско решавање резултата спора. С друге стране, медијација се сматра успешним када стране закључе споразум, које делимично или у потпуности решава спорни однос.

Конечно, четврта фаза је фаза закључивања споразума или прекида поступка. Потписивању споразума, претходи усмено представљање споразума и решавање затечених питања, која такође, треба да се прецизирају споразумом. Пре потписивања споразума, медијатор мора да га прочита и упозори стране на правне последице споразума.

Према одредбама садашњег Закона⁸, споразум постигнут у поступку медијације има снагу вансудског поравнања, односно уговора који стране обавезује као и сваки грађанско – правни споразум. Овај споразум може добити снагу извршне судске исправе, под следећим условима дефинисаним у Закону:

- уколико садржи изјаву дужника којом пристаје да поверилац на основу споразума о решавању спора путем посредовања – медијације, након доспелости потраживања, може покренути поступак принудног извршења;
- да су потписи страна и посредника – медијатора оверени од стране суда или јавног бележника.

Поступак посредовања – медијације окончава се:

- закључењем споразума о решавању спора посредовањем – медијацијом,

⁸ Закон о посредовању у решавању спорова, "Сл. гласник РС", бр. 55/2014.

- одлуком посредника – медијатора да се поступак обуставља јер даље вођење поступка није целисходно;

- изјавом једне стране да одустаје од даљег спровођења поступка осим у случају ако у поступку посредовања – медијације учествује више страна које након одустанка једне од страна одлуче да наставе поступак посредовања – медијације, као и

- протеком рока од 60 дана од дана закључења споразума о приступању посредовању – медијације осим уколико се стране не споразумеју другачије.

У сваком случају, најважнији начин на који се може окончати медијација је споразум страна у спору.

Г. Остаје могућност судске заштите

Посебна погодност медијације која јој даје изузетну вредност је и чињеница да се покушајем медијације не губи право на судску заштиту. То је значајни разлог због кога странке увек треба да покушају медијацију, односно решење спора мирним путем. Уколико без обзира на све што се предузме, до таквог мирног решења спора не дође, странкама увек на располагању стоји суд и судска заштита коју могу потражити. Судска заштита ће имати сасвим друге могућности, други ток и други рок трајања, од оне која је медијацијом као могућност предочена странкама и управо то указује да медијацију увек треба покушати, а само тамо где се споразум на наведени начин није могао постићи треба се обратити суду.

IV ИНСТИТУЦИЈА ОМБУДСМАНА

Постоје две врсте институција омбудсмана које се налазе у различитим деловима света. Они су одређени природом и обимом мандата одговарајућих канцеларија. Постоје канцеларије „класичних омбудсмана“ које у великој мери задржавају форму и улогу првобитног шведског омбудсмана, чија је функција углавном била борба против лоше администрације у агенцијама јавног сектора. Постоји и оно што се назива „хибридни омбудсман за људска права“ који комбинује и традиционалне улоге омбудсмана, и комисије за људска права.

Данас је чисто традиционалних канцеларија омбудсмана веома мало, јер су многе земље које су се развиле и развијале, одлучиле да таквом омбудсману дају додатне дужности, као што су надгледање слободе информација, приватности и/или закона о заштити узбуњивача итд. С друге стране, институције омбудсмана за људска права су хибридне природе. Неки личе на класичног омбудсмана, а други су сличнији чистим комисијама за људска права.

Речник генерално дефинише омбудсмана као државног службеника, који истражује притужбе против владе или њених функционера. На основу својих функција, Омбудсман је описан и као јавни бранилац, жалилац, чувар над законским чуварима, глас грађана и саветник грађана. У суштини, Омбудсман штити грађане од неправди које чине државни службеници.

Институција омбудсмана је независни орган који штити и унапређује остваривање права грађана, контролишући да ли органи власти и организације којима су поверена јавна овлашћења раде законито и правилно. Институција омбудсмана, с посебном пажњом испитује етичност, савесност, непристрасност, стручност, сврсисходност, делотворност, поштовање достојанства странке и остале особине које треба да карактеришу управу, а које грађани с пуним правом очекују од оних које као порески обвезници плаћају.⁹

У поређењу са традиционалним алтернативним решавањима спорова као што је медијација, модел омбудсмана има следеће предности:

- за разлику од медијатора, омбудсман има моћ и одговорност да проактивно идентификује и решава питања која изазивају забринутост за принцип добре управе;

- може дати специјалистичко неутралну оцену и написати препоруке странама у спору о томе шта би могле или треба да ураде;

- може да решава спорове снагом убеђивања и образложења аргумента, тако да се стране у спору не морају нужно састајати или преговарати једна са другом;

- решава спорове разумно и објективно, заступа јавни интерес;

- може дати мишљење, пре него што се спорови појаве између јавне управе и грађана;

- може да преиспита трендове и да развија и унапређује најбоље принципе који могу бити од користи заинтересованим странама.

Међутим, кроз садашње законодавство, и подзаконска акта у Републици Србији може се утврдити да је медијатор је неутрално треће лице, које помаже двома или више страна, да дођу до обострано прихватљивог споразума, он нема никакву моћ одлучивања и не може натерати стране, да се о било чему договоре. Уместо тога, медијатор олакшава комуникацију, помаже странама да идентификују проблеме и истражују могућа решења.

За разлику од медијатора, омбудсман је, с друге стране, независно и непристрасно лице која истражује притужбе појединаца или група. Омбудсман има овлашћење да, даје препоруке и мишљења, која нису правно обавезујућа. Улога омбудсмана је да, обезбеди поверљив и неформалан начин за решавање спорова.

V КАРАКТЕРИСТИКЕ ЛИЧНОСТИ ОМБУДСМАНА И МЕДИЈАТОРА

Осим поседовања стручних знања и социјалних вештина, омбудсман и медијатор треба да поседују и такве особине личности које су неопходне да се успостави однос поверења и сарадње између њих и страна у сукобу, и између самих страна у сукобу.

⁹ И. Петровић, Ј. Кнежевић, *op. cit.*

Њихове особине, обједињене на посебан начин, могу значајно утицати на квалитет посла који обављају. Особине које следе су, у већој или мањој мери, присутне код сваког човека, преплићу се, утичу једна на другу, неке доминирају, а неке од њих заиста, су предуслови за обављање медијаторског посла:

- Познавање и разумевање самог себе и других, да би могли другима да помажу;

- Самопоуздање кроз самоувид у своје способности и самокритичност;

- Увид/свест о својим осећањима, кроз способност самоконтроле, да се савладају, да имају стрпљење и буду смирени;

- Емпатија, која представља способност поистовећивања са странама, саосећање са странама кроз уважавање и разумевање њихових осећања, мисли, ситуације у којој су се нашле. Треба да знају да прихвате емоције страна, да омогуће да се емоције безбедно искажу и да се интензитет емоција смањи. На тај начин помажу странама у спору да се смире и да се смирено суоче с проблемом;

- Поштовање личности, као хумани захтев према односу с другим људима који омогућава добре међуљудске односе. Они не захтевају да се стране промене да би с њима разговарали, имају свест о томе да сваки човек има могућност избора и да треба да оставе друге могућности избора модела понашања и због тога се не љуте на стране;

- Креативност у решавању проблема, кроз подстицање страна да сагледају проблем из више углова и увиде разноврсна решења истог проблема;

- Смисао за хумор, кроз одмерену примену, може допринети стварању позитивне атмосфере, отклањању напетости;

- Ауторитет, част, углед и поверење, који су видљиви из професије и личности омбудсмана и медијатора, без посебног указивања на то, а огледају се у примени професионалних знања у садејству са њиховим позитивним особинама и системом вредности. Они познају, примењује, нуде истинске вредности и моралне норме. То им омогућава да разумеју стране у сукобу, да их усмеравају и не осуђују;

- Професионализам као преданост послу и као успостављање одговарајуће љубазне, професионалне дистанце, без приближавања идеји било које стране у сукобу. То је и њихов однос према свом послу, који укључује афинитет, заинтересованост, вољу и љубав према послу, интерес за унапређивање сопственог рада;

- Сарадња и тимски рад;

- Мотивацијска енергија и оптимизам, као и вера у успешност.

VI ПРЕДНОСТИ ПРИМЕНЕ МЕДИЈАЦИЈЕ У ИНСТИТУЦИЈИ ОМБУДСМАНА

Предности примене медијације у институцији омбудсмана су:

- брзина решавања притужби грађана и унапређење јавне администрације;

- јачања групног идентитета „унутар бирократије“ и промовисање групне солидарности;

- уштеда времена и трошкова;
- заштита и пружање "психолошке сигурности" грађана;
- обезбеђивање "нове заштите против бирократије и злоупотребе власти", као јединствени механизам демократске контроле над бирократијом"; и
- заштита основних људских права од могућих прекршаја од стране јавне бирократије".

Применом медијације у решавање притужби од стране институције доводи до бесплатног, брзог и неформалног алтернативног решења сукоба.

У принципу, постоји низ потенцијалних предности за додавање опције медијације у поступку контроле институције омбудсмана. Прво, медијација би могла да послужи да се боље разграничи ствар која је у срцу спора. Понекад је, при великом броју притужби и изјашњења страна, тешко доћи до јасног разумевања основног проблема где је потребно решење. У таквим случајевима, медијација може да има технике или алате који би могли да помогну у откривању и разјашњавању неких неусаглашених питања боље од формалних процедура прописаних одлукама о раду омбудсмана – укључујући проналажење културних или других баријера, које можда ометају кретање напред ка решењу.

Технике медијације могу бити корисне и у мање компликованим стварима у којима поступа институција омбудсмана. На пример, понекад се примају притужбе у којима би било пожељно, да се дође до брзог поравнања, а не да се започне исцрпно испитивање тог питања. У таквим случајевима, процес медијације могао би да донесе брзо решење проблема, које би ценио не само подносилац притужбе – жалбе, него и орган јавне управе, који не би морао да улаже време и енергију, коју би могло да изискује поступак контроле од стране институције омбудсмана. Такав процес, такође може, да умањи количину времена и енергије коју институција омбудсмана би потрошила по том питању. На тај начин, употреба медијације може помоћи у проналажењу брзих решења у одређеним случајевима, чиме се представницима институције омбудсмана омогућава да се концентришу на друге притужбе које можда нису прикладне за медијацију.

Коришћење поступака медијације од стране омбудсмана може донети одређени ниво сарадње, између страна у будућности, чиме се ограничава број озбиљних спорова, а са њим и број притужби поднетих омбудсману. Такве поступке можда преферирају и представници саме јавне власти, с обзиром да се они усредсређују на проналажењу решења прихватљивих за подносиоца притужбе – жалбе, уместо да се фокусирају на проналажење одговорности, а можда и на кривицу, међу представницима јавне управе.

Поред таквих предности, поступци медијације могу да генеришу позитивне нуспроизоде изнад самог решења – као што су оснаживање појединца, побољшање комуникације и међуличних односа итд. Свакако није увек могуће генерисати такве исходе, у оквиру стандардног поступка контроле

институције омбудсмана у којем се спољна одлука преноси странама о томе, да ли је утврђено да је притужба – жалба оправдана.

Због потенцијалних предности медијације, постоје институције омбудсмана на местима као што су Белгија и Швајцарска, где се неке притужбе заиста преносе на медијацију. Неки од важних успеха омбудсмана могу проizaћи из случајева у којима су коришћене технике медијације.¹⁰

VII НАШЕ ВИЂЕЊЕ МЕДИЈАЦИЈЕ У ИНСТИТУЦИЈИ ОМБУДСМАНА

Технике

Када се разматра предмет притужбе за пребацивање на медијацију, да би се радила медијација, потребно је да на њу пристану стране, тачније да дају сагласност. Институција омбудсмана упућује странама писмено објашњење о поступку контроле који је укључен и обавештење уопште о медијацији.

Стварни састанци са странкама организоваће се на веома структуриран начин. Процедура почиње заједничким састанком на којем је, након кратког објашњења у вези са процесом медијације, свака страна позвана да изнесе свој став о том питању. Позиција сваке стране је сажета од стране медијатора – представника институције на начин који има за циљ, да исприча причу на мање екстреман начин и задржи релативно позитивну атмосферу. Ако је потребно, ту су и одвојени састанци са странама, у којима су у стању да се слободно и искрено изразе. То понекад извлачи интересе, који су били испод површине, али који су важни како би се разумела природа спора и радило на његовом решавању.

Након тога, стране заједно покушавају да разјасне, која питања треба да буду у фокусу медијације, која су питања важна за подносиоца притужбе – жалбе, која питања остају у неслагању, који су интереси различитих страна и које су могуће опције за решавање тог питања. На тај начин, саме стране би могле да створе решења која се слажу и за појединца и за представнике јавне управе.

Овај поступак се веома разликује од класичног начина, на који се притужбом бави институција омбудсмана. У стандардном испитивању, акценат је стављен на тврдње о чињеницама и закону, при којима свака страна покушава да ојача сопствене аргументе и ослаби позиције друге стране. У таквом оквиру, чак и када постоје стварни састанци између страна, представници у јавној управи представљају одбрамбени фронт, трудећи се, да пруже што ја већу основу за своју првобитну акцију или одлуку. За разлику од

¹⁰ Видети више: A. Kariv, Dr. I. Becker, Sh. Milo-Loker, *Mediation and the Ombudsman: A Look to the Future* https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_128/SummaryReport/summarypdf_2.pdf, датум посете 10. август 2023. године.

тога, процес медијације обавезује стране да се усредсреде на разумевање интереса друге стране и проналажење решења за постављена питања током медијације.

Медијација може бити посебно ефикасна за случајеве у којима је мало вероватно, да ће стандардни процес испитивања бити у стању, да донесе дефинитивну одлуку, на пример – случајеве који укључују опречне тврдње о чињеницама које се не могу доказати или оповргнути. Такође, случајеви који укључују специфичну област експертизе, могли би да буду тешки за представника омбудсмана да се реши у контексту стандардног испитивања. У таквим случајевима медијација би могла да буде кључна, што би омогућило самим странама, које имају неопходну експертизу, да разумеју питања, да размене идеје за могуће решавање тог питања, на начин који задовољава њихове потребе и потребе „правде“. Генерално гледано, може се закључити да активно учешће самих странака, које је битан елемент за процес медијације, пре доводи до решења, које узима у обзир све различите интересе странака, него Препорука до које је омбудсман стигао на крају редовног испитивања.

Случајеви који укључују „серијске“ притужбе – људе који стално подносе притужбе на јавне званичнике, често користећи погрдни језик – такође би, могли да пронађу позитивније решење кроз процес медијације, а не путем другог у дугом низу стандардних испитивања омбудсмана. У контексту медијације, представници јавне власти заправо, упознају појединачног грађанина, док подносилац притужбе – жалбе види насупрот њега стварно људско биће као што је он – а не аморфну бирократију. Овај сусрет између странака и процеса представника јавне управе, који заправо слушају подносиоца притужбе – жалбе, могао би донекле да умири подносиоца, а можда и да ублажи тензију и отвори линије комуникације између њих.

Током медијације, стране уче да подигну ниво свог дискурса, на начин да поштују другу страну, и да иду корак напред, кроз слушање и изградњу међусобног поверења. У неким случајевима, искрено извињење или изражавање емпатије од стране представника јавне управе, може бити кључ за приближавање страна решавању спора. У одговарајућим случајевима, може се развити договорени оквир решења сукоба, који ће омогућити странама да наставе свој текући однос, на позитиван начин у будућности.

Још једна корист од медијације, за разлику од редовног испитивања омбудсмана, јесте директна природа комуникације између страна док излажу своје аргументе пред другом страном. Нема проблема са „поквареним телефоном“ или кашњења која проистичу из чекања, да једна или друга страна одговори писаним путем на тврдњу или правни аргумент.

Медијација, такође, има административне предности. Мање је писане преписке и ствар се често решава после само једног састанка. На крају медијације се припрема сажети документ, у којем су детаљно описане и разрешене теме, које су покренуте током процеса и споразуми који су решени у

погледу сваке теме. Овај документ постаје део коначног „Акта“ у досијеу омбудсмана.

Често, након што се нагодба потпише, јавна управа напредује у остваривању принципа добре управе, како би се подносиоцу притужбе – жалбе и представницима институције Омбудсмана показало да је споразум – поравнање заиста испуњен. Као што је горе поменуто, решавање сукоба од стране самих страна подиже ниво међусобног поверења и продубљује њихову посвећеност спровођењу решења. То, наравно, није увек случај током „класичне“ контролне функције институције омбудсмана.

Имајући у виду да медијација, генерално гледано, може бити корисна у одговарајућим случајевима, ипак је важно да се специфичне технике медијације прилагоде специфичним чињеницама и околностима сваког случаја и самих страна.

VIII ЗАКЉУЧАК

Конфликт је део живота. То је природно, неизбежно и чак неопходно. Ефикасно решавање конфликта захтева његово разумевање, разумевање његове сложености и учење нових вештина за његово решавање.

Стручњаци за решавање сукоба као што су омбудсман и медијатор, могу нам помоћи да истражимо нове перспективе, размотримо опције и олакшамо тешке разговоре. Контактирање омбудсмана или медијатора је увек сигуран, поверљив први корак и може бити добра алтернатива формалном процесу притужбе – жалбе.

Данас смо сведоци, да се у свету дешава права експлозија захтева за медијацију у више области, и то: у имовинскоправним, породичним, привредним, радним и потрошачким споровима, споровима из области заштите животне средине, управним, кривичним и прекршајним стварима, медијацијом се заправо могу решавати сви спорови када законом није изричито предвиђена надлежност суда или другог органа.

Поставља се питање „Зашто?“. Прво, људска еволуција је директно повезана са растућом компликованостју света око нас. Тренутна тенденција је правна регулатива, кроз правду и ред или закон, на који начин се спречавају незаконите радње, тачније повреде права у областима пословања, казненог система, здравства итд. Прописи са собом носе инфлацију важећих правила, нестабилност у правним нормама и множење процедура.

Због наведеног, грађани постају трауматизовани неизвесношћу живота и анксиозни око сутрашњице, па се радије окрећу судијама, да би се осветили за патње, које је јој проузроковала друга страна, него алтернативном решавању спорова, код кога долази до трансформације, где непријатељ постаје сарадник или пријатељ у будућности. Осећај да је један у праву, а други није, у почетку ствара осећај задовољства, а касније доводи до ескалације сукоба, и

нерешавања сукоба и долази до насиља, јер недостаје главни елемент решавања конфликта, а то је дијалог.

Сведоци смо честе промене прописа и доношење нових, па се наши грађани често осећају неспособним, да се суоче сами са “џунглом” коју прописи, закони данас представљају. Са толико прописа може се уочити допунска потреба за медијацију, ван правосудног система. Наиме, грађани свуда траже медијацију како би помогла да се успостави моћ закона кроз дијалог – комуникацију, а не кроз насиље. Снажно демократско друштво, сигурно у себе и своје вредности, фаворизује владавину права над правом власти, правду над осветом. Она ствара путеве изражавања мисли кроз комуникацију за све своје грађане, и поштује нематеријално, апсолутно достојанство сваког људског бића.

На основу свега наведеног у раду, можемо утврдити, да кроз историју омбудсмани и медијатори имају доста сличности, јер су били драгоцени ресурси за решавање конфликта и промовисање позитивне комуникације.

Улога омбудсмана је на много начина слична улози медијатора, јер се налазе на ваги, тј. на једној страни полуге као начин решавање спора путем неформалне медијације – споразум, а на другом стране полуге формални судски поступак – пресуда.

Стране пресуду осећају као наметнуто решење за њихов сукоб, док споразум постигнут у медијацији доживљавају као своје решење, иначе по окончању судског спора једна је од страна у спору увек незадовољна, док је по окончању поступка медијације задовољство страна увек обострано.

Иако сада постоји разлика између омбудсмана и медијатора у формалном смислу, јасно је да оба играју важну улогу у решавању спорова. Док је медијатор неутрална трећа страна која олакшава комуникацију и помаже странама да постигну обострано користан споразум, омбудсман служи као заговорник правичности унутар јавног сектора. На крају крајева, и омбудсмани и медијатори су драгоцени ресурси за решавање конфликта и промовисање позитивне комуникације.

Имајући у виду све напред наведено, може се утврдити, да су велике предности институције омбудсмана, као једног од облика алтернативног решавања спорова и презентора медијације, потребно је да се у будуће изврши реформа закона о медијацији како би се укључили корисни аспекти институције омбудсмана, као што су решавање одређених спорова који ће бити подведени у рад институције омбудсмана, или могућност да странама у спору презентује предности медијације и предложи да стране могу изабрати медијатора из регистра посредника које води Министарство правде Републике Србије.

Омбудсмани и медијатори, као морални субјекти, имају обавезу да нас подсети на основне вредности нашег друштва, да свакој особи која им дође са проблемом предложи алтернативно решење спора, где главну улогу имају стране, и то уз помоћ дијалога који им враћа способност да живе заједно, у

миру. Наиме, закони су често добри – али, могу да негују апетите политичара, па и горчину јавности ако се лоше примењују. Људи више нису задовољни речима – желе конкретну акцију. На нама – омбудсманима, медијаторима, бранитељима, заштитницима, је да будемо конкретни примери заштите јавног интереса, и да будемо ефективни и узорни у служби грађана.

IX СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ И КОРИШЋЕНИХ ИЗВОРА

- Barrett, T. J., Barrett, J. P., *A History of Alternative Dispute Resolution, The Story of a Political, Cultural, and Social Movement* https://www.mediationhistory.org/wp-content/uploads/2020/10/A-History-of-Alternative-Dispute-Resolution-The-Story-of-a-Political-Social-and-Cultural-Movement-by-Jerome-T.-Barrett-Joseph-Barrett-z-lib.org_.pdf
- Закон о посредовању у решавању спорова, "Сл. гласник РС", бр. 55/2014.
- Закон о посредовању – медијацији, "Сл. гласник РС", бр. 18/2005.
- Kariv, A., Becker, I., Milo-Loker, S., *Mediation and the Ombudsman: A Look to the Future*, https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_128/SummaryReport/summarypdf_2.pdf,
- Локални омбудсман, "Сл. лист града Краљева", бр. 41/2020.
- Петровић, И Кнежевић, Ј., *Не обавезност оснивања институције локалног омбудсмана као основ за дискриминацију по месту пребивалишта*, Конференција „Значај и улога омбудсмана у унапређењу људских права и развоју демократије“ Бачка Топола, Зобатница 21 – 23. јун 2023. године (Рад презентован на тој конференцији, још увек није објављен зборник).
- Wiegand, S. A., *A Just and Lasting Peace: Supplanting Mediation with the Ombuds Model*, https://kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/79770/OSJDR_V12N1_095.pdf,

Ivan Petrović, M.Sc.*
Igor Pejović, Ph.D.**

MEDIATION AND OMBUDSMAN - THE FUTURE OF ALTERNATIVE CONFLICT RESOLUTION IN THE PUBLIC SECTOR

Summary

In the paper, the authors deal with mediation and the institution of the ombudsman as a possible instrument for alternative conflict resolution in the public

* Master of Law, Deputy local ombudsman (City of Kraljevo), coordinator of the Regional Chamber of Mediators of Serbia, ivanpetrovicjoske@gmail.com

** Assistant Professor, MB University, President of the Chamber of Mediators of Serbia, igor@kms.rs

sector, with a special focus on the historical relationship between mediators and ombudsmen. In this regard, the authors first point out the key segments of the currently valid mediation procedure. In addition to this, the work also deals with how the advantage of applying mediation through the institution of the ombudsman is reflected. In the final part of the paper, the authors present their view of the mediation procedure in the ombudsman institution, as well as possible directions for its further development.

Key words: *mediation, intermediation, ombudsman, principle of good administration, public sector and alternative dispute resolution.*

ПРОЦЕС ПРИВАТИЗАЦИЈЕ И ЗАПОСЛЕНИ (ПРАВА И СЛОБОДЕ)

Процес транзиције у Србији дубоко је зашао у своју трећу деценију. Транзиција подразумева раскид са некадашњим обрасцем привређивања и њему примереним институционалним амбијентом, односно прелазак из једног облика економског и друштвеног система (нетржишног или недовољно тржишног и тоталитарног, односно популистичког) у други, сасвим другачији систем (тржишни и демократски).

Процес приватизације је важан аспект транзиције економије из јавног у приватни сектор. У раду фокус је стављен на положај и права запослених током процеса приватизације и последице које приватизација може имати на запослене у предузећима која се приватизују, али и на привреду и тржиште генерално. Посебна пажња посвећена је улози синдиката у приватизацији. У раду су наведени основни модели приватизације, са нагласком на период после 2000. године. Анализирани су најчешћи узроци и поводи штрајкова запослених и средњих слојева пре, током и после приватизације предузећа. Указано је на улогу синдиката у приватизацији и на нове облике организовања незадовољних штрајкача и учесника јавних протеста. Рад ће пружити увид у негативне исходе приватизације по питању права запослених, али такође приказати и позитивне ефекте не само за запослене у приватизованим предузећима већ и шире.

Најважнији негативни ефекти приватизације у Србији могли би да се сведу на следеће: масовни губитак радних места, све већа заступљеност прекарног рада, раст незапослености и сиромаштва грађана, маргинализовање значаја и улоге синдикалног организовања. Што је приватизација била бржа, штрајкови су постали неефикаснији.

Позитивни ефекти су у односу на негативне генерално су мање бројни, али не и занемарљиви и представљају новости својствене тржишно оријентисаном друштву и тежњи за профитом.

Кључне речи: *приватизација, штрајкови, синдикати, радници, транзиција, сиромаштво, незапосленост.*

* Заменик локалног омбудсмана града Крагујевца, skalajanovic@ombudsmankg.rs.

I УВОД

Реч приватизација била је у последње три деценије незаобилазан појам и тема у широком спектру интересовања обичних људи, политичара, јавних и научних радника. Транзиција, приватизација, структурално прилагођавање, успостављање новог економског и друштвеног система биле су магичне речи, којима су се често придавале конотације и призвучи обавезујућег напретка, улога чаробне формуле која ће разрешити све проблеме.

II ПРИВАТИЗАЦИЈА

Приватизација је процес преноса власништва или контроле над државним или јавним имовином, предузећима и ресурсима на приватне субјекте, укључујући појединце и компаније. Овај процес укључује продају или пренос власничких удела, акција или права на приватизоване ентитете, чиме се приватним субјектима омогућава да преузму одговорност за управљање и операције раније у власништву јавног сектора или државе. Приватизација је, како би законодавац рекао, поступак промене власништва друштвеног, односно државног и јавног капитала и имовине¹.

Циљеви приватизације могу варирати, укључујући побољшање ефикасности, подстицање конкуренције, смањење финансијског оптерећења државе и промоцију економске либерализације, а циљеви приватизације у Србији представљени су у чл. 4 Закона о приватизацији: стварање услова за развој привреде, смањење негативних фискалних ефеката, обезбеђење јавности и транспарентности, онемогућавање корупције, формирање продајне цене према фер тржишним условима и стварање услова за социјалну стабилност².

Транзиција у Србији је приватизацију имала као један од ослонаца. Процес приватизације отпочет је почетком 80-их година двадесетог века, одвијан фазно по моделу променљивих закона о методама. Недостаци повезани са јавном својином захтевали су реформе и трансформацију ка приватној својини која је виђена као ефикаснија, а приватизација, као кључна у тој трансформацији, тежи да постигне веће резултате предузећа, већу ефикасност, унапреди економски раст, редукује јавни сектор и буџете.

Утицај приватизације на радничку класу честа је тема разматрања и истраживања. Изван научних кругова често је описивана као негативна, лоше реализована и са значајним утицајем на сиромашне и непродуктивне раднике. Када започне овај процес главна је брига што ће изазвати много губитака послова ради остварења ефикасности. Процес може бити тежак уколико је потребна опсежна редукација радне снаге како се обично приватизација

¹ Закон о приватизацији, "Сл. гласник РС", бр. 83/2014, 46/2015, 112/2015 и 20/2016 - аут. тумачење, чл. 1.

² *Ibid.*

уопштено спроводи, чиме и конкуренција радне снаге постаје затегнута. У идеалним околностима запослени могу остати у готово пуном обиму ако су примењена прилагођавања пре поступка или ако је нови власник спреман на стагнативне и ниже стопе раста на почетку.

Зависност запослености и приватизације је узајамно повезан однос и немали број аутора је истраживао утицај приватизационих процеса на односе рада.

Суочена са емпиријским поразом идеје државног социјализма, Србија је, као и земље некадашњег источног блока на путу трансформације друштвено - економског система, прихватила идеју неолибералног капитализма³ који у саму суштину економских система поставља „свето тројство“: приватизацију, либерализацију и дерегулацију економија као претпоставку успешне и друштвено прихватљиве транзиције социјалистичких у капиталистичке економске системе. Последице прихватања таквог модела, у већини бивших социјалистичких земаља, у социјалном и економском погледу, међутим указују на негативне резултате. Показало се, наиме, да прерасподела друштвеног богатства истовремено није довела до развоја, а незапосленост и сиромаштво упоредо са растом задужености прати већину транзиционих земаља.

Модел приватизације коју је Србија спроводила прихватајући идеју неолибералног капитализма како би достигла остварење претпоставке успешне и друштвено прихватљиве транзиције социјалистичких у капиталистичке економске системе, међутим, указује на негативне резултате. Показало се, наиме, да прерасподела друштвеног богатства истовремено није довела до очекиваног развоја (у обиму и разноврсности грана привреде), а као и већину транзиционих земаља, овај процес је пратила незапосленост и сиромаштво упоредо са растом задужености.

Поново се показало да је немогуће извршити прерасподелу капитала, односно средстава у корист побољшања положаја једне групе, а да се не погорша положај друге групе становништва. Једна, мањинска, друштвена група у транзицији кроз приватизацију је постала добитник, а апсолутна већина становништва је погоршала свој положај и представља транзиционог губитника⁴.

³ Неолиберализам је покрет у економији заснован на неокласичној економској теорији. Настао је након Другог светског рата, а од краја седамдесетих година 20. века, са доласком Маргарет Тачер на власт у Уједињеном Краљевству, почиње да игра све значајнију улогу у свету. Противи се ушпитању државе у економију, протекционизму, високим стопама пореза и сл. Теоријски гледано, неолиберализам не заговара кршење политичких слобода и људских права, иако су неке владе, које су спроводиле неолибералне економске реформе, то чиниле у ауторитарним режимима. Најпознатији пример је Чиле за време војне хунте Аугуста Пиночеа (1974–1990).

⁴ Б. Драшковић, *Крај приватизације, последице по економски развој и незапосленост у Србији*, 4, <http://ebooks.ien.bg.ac.rs/>, датум приступа 22.08.2023. године.

На почетку привредне транзиције из планске привреде у тржишну (крајем 80 – их година прошлог века), Србија је имала повољну позицију у односу на регион која је касније изгубљена због свеопшних санкција од 1992. до 1995. године и НАТО бомбардовања 1999. године. Након политичких промена 2000. године и доношењем новог приватизационог закона којим се промовише лакша приватизација привреде, у Србији долази до експоненцијалног раста базираног управо на продаји компанија, са највећим растом између 2006. и 2008. године и номиналним растом БДП који је (по глави становника) скочио са 1.160 УС долара (у 2000. години) на 6.158 УС долара (у 2011. години)⁵.

Задуженост Србије на крају 2000. године износила је 14,2 милијарде евра, што је чинило око 170% БДП, у деценији која је следила, у којој је приватизација била најинтензивнија, задуженост Србије је константно опадала уз истовремени раст инвестиција па је тако јавни дуг износио 10.740 милијарди евра или 32,5% БДП⁶. Пад задужености заустављен је 2010. године када је јавни дуг (и поред сета мера које је држава донела првенствено у финансијском сектору максимално ублажујући негативне последице кризе, али које су према мишљењу многих експерата спасиле банкарски систем и државу од економског краха) почео поново да расте и на крају 2010. године износио 10.740 милијарди евра или 32,5% БДП (у односу на претходну 2009. годину када је износио 31% БДП). На крају 2022. године, према подацима Министарства финансија, јавни дуг Србије износио је око 33,33 милијарде евра или 55,10% БДП⁷.

У условима Србије приватизација се углавном везује за процес укупне транзиције која почиње крајем 80 - их година прошлог века и посебно добија замаха после 2000. године.

Транзиција у Србији имала је све циљеве и идеје карактеристичне за аналогне процесе у другим посткомунистичким земљама - трансформација ка тржишној привреди која почива на тржишној утакмици и зависи од конкурентности и стратешког планирања, а не од планског подмиривања потреба становништва. Приватна својина и слобода предузетништва и тржишта основни су стубови на којима почивају транзиције. То су процеси који су прожели све друштвене сфере у културолошком, економском, социолошком и правном смислу⁸.

Транзициони и приватизациони процеси у СФРЈ почињу 1989. године, доношењем Закона о друштвеном капиталу⁹, а у републичким оквирима он

⁵ <https://sr.wikipedia.org/sr-ec>, датум приступа: 23.08.2023. године.

⁶ <https://web.archive.org/>, датум приступа: 23.08.2023. године.

⁷ <https://www.srbija.gov.rs/vest/31050/zaduzenost-srbije-u-odnosu-na-2000-godinu-manja-za-44-milijarde-evra-.php>, датум приступа: 23.08.2023. године.

⁸ С. Церовић, *Актуелна питања приватизације хотелских предузећа Србије*, Економски видици, бр. 12/2007, 621-634.

⁹ *Закон о друштвеном капиталу*, "Сл. лист СФРЈ", бр. 84/89 и 46/90.

најраније почиње у Србији где је током 1990. и 1991. године¹⁰ око 2000 предузећа ушло у поступак тзв. интерне приватизације уз модел докапитализације као преовлађујући.

Током наредне две године приватизације се убрзава, тако да је 1994. године око 43% укупног капитала привреде Србије прешло из државне и друштвене својине у приватну¹¹.

Закон о својинској трансформацији¹² из 1997. године започиње процес приватизационих промена и он је уважавао интересе припадника политичке и економске елите, али уз учешће радничких интереса и о којој се говорило као о „инсајдерској приватизацији”. Одлука о приватизацији није била обавезна и о њој су одлучивали менаџмент и запослени, с тим да је она била лимитирана па је око 70 тада стратешки важних предузећа изузето из процедуре и из друштвене својине прешло у државну. Рок продаје није био одређен временски, метод одређивања вредности био је на бази књиговодствене вредности кроз докапитализацију, поделу већинског пакета акција запосленима и бившим радницима, те куповином под посебним условима, а остатак је дељен држави и акционарима ван предузећа. Проблематика тог вида била је неуједначена заступљеност грађана Србије, самоуправљачка подела акција, услови оскудног домаћег капитала, изолације и врло неразвијеног тржишта капитала. У то време цвета сива економија у којој је радило око 35% становништва, док други део постаје најамна радна снага код приватника и престаје њихово интересовање за приватизацију.

Закон о приватизацији из 2001. године¹³ (касније мењан и допуњаван седам пута пре доношења новог 2014. године) био је у оквиру другачијег концепта који је предвиђао бржи ток приватизације, који је добио карактер обавезности и рок завршетка и предвиђао четири модела: продају капитала, продају имовине, пренос акција без накнаде и стратешко партнерство, кроз две методе: продаја путем јавног тендера¹⁴ и јавне аукције¹⁵.

Када причамо о тендерској продаји посебно су постојале обавезе Социјалног програма, инвестиција и плана производње у чију израду су активно били укључени синдикати (нарочито Социјалног програма), које су важиле и за аукцијске продаје, али постављене формуларно за сва предузећа за која је био одређен овај вид продаје друштвеног капитала.

¹⁰ *Закон о условима и поступку претварања друштвене својине у друге облике својине*, "Сл. гласник РС", бр. 48/91, 75/91, 48/94 и 51/94.

¹¹ С. Церовић, *op.cit.*, 620.

¹² *Закон о својинској трансформацији*. "Сл. гласник РС", бр. 32/97 и 10/01.

¹³ *Закон о приватизацији*, "Сл.гласник РС", бр. 38/2001, 18/2003, 45/2005, 123/2007, 93/2012, 119/2012, 51/2014 и 52/2014-ОУС.

¹⁴ *Уредба о продаји капитала и имовине јавним тендером*, "Сл. гласник РС", бр. 45/01, 59/03, 110/03, 52/05, 126/07, 96/08, 107/08 и 98/09.

¹⁵ *Уредба о продаји капитала и имовине јавном аукцијом*, "Сл. гласник РС", бр. 52/05, 91/07, 96/08 и 98/09.

Методом јавног тендера продаван је друштвени/државни капитал великих предузећа која су се бавила стратешки важним делатностима (рударство, металопрерађивачка индустрија, фармација, пољопривредна газдинства и сл.), а методом јавне аукције средња и мала предузећа.

По овом Закону полази се од процењене вредности предузећа¹⁶ уз наставак радничког акционарства („мањински акционари“) али само са 30% као лимитом, односно 15% код предузећа са већинским државним капиталом која енергетску делатност обављају као претежну¹⁷, док преостали износ припада државном буџету. По први пут се појављује Агенција за приватизацију¹⁸ као централизована засебна институција кроз положај продавца, институције која врши припремне радње за саму продају.

Овакав вид модела био је повод за низ штрајкова и протеста радника, а велики талас штрајкова креће током 2003. и 2004. године уз мању паузу до 2009. године и 2010. године, док их је у време велике светске економске кризе било најмање. У том тренутку биле су завршене кључне приватизације у привреди, радници привреде маргинализовани, великим делом услед своје неспособности организовања и разумевања новог положаја запослених у систему тржишне економије и њиховог учешћа у управљању, а тада креће следећа фаза продаје јавних предузећа која у погледу положаја и улоге запослених и њихових синдиката, као и положаја након приватизације није донела ништа ново¹⁹.

III ЉУДСКА ПРАВА

Људска права и слободе су фундаментална права, принципи и слободе која припадају сваком појединцу, независно од њиховог порекла, расе, пола, вере, социјалног статуса или било којег другог фактора. Она се сматрају инхерентним правима која проистичу из људског достојанства и требало би да буду поштована, заштићена и остваривана без дискриминације и било каквих неоправданих ограничења. Када се говори о људским правима оно што је битно нагласити је то да је сам концепт и разумевање појма људских права у облику у коме су нам данас позната, искључива тековина новог доба. Сама идеја о људским правима јавља се још у античкој Грчкој, у смислу заштите појединаца од тираније. Ту свест и идеју о разликовању између рационалног

¹⁶ Уредба о методологији за процену вредности капитала и имовине, "Сл. гласник РС", бр. 45/01 и 45/02.

¹⁷ Уредба о проценту капитала који се приватизује у привредним друштвима са већинским државним капиталом која енергетску делатност обављају као претежну, "Сл. гласник РС", бр. 63/06.

¹⁸ Закон о Агенцији за приватизацију, "Сл. гласник РС", бр. 38/01, 135/04, 30/10, 115/14 и 89/15 - др. закон.

¹⁹ Б. Драшковић, *Крај приватизације и последице по развој и незапосленост у Србији*, Београд, 2010, 3-40.

идеалног и природног света и наглашавање атинског разума наследили су Римљани, развијајући своје римско право. Први документи у којима се говори о људским правима у смислу савременог поимања појма људско право, потичу из осамнаестог века. Поједини аутори, сматрају да је први формалноправни документ, који је прокламовао и гарантовао поједина људска права, била енглеска *Magna carta libertatum*²⁰ (Велика повеља о слободама) из 1215. године иако је она, ипак, представљала компромис између енглеског краља и високог племства, где краљ племићима признаје одређене привилегије и у односу на њих смањује своју власт. Средњовековни правни документи, укључујући и Душанов законик²¹ (Донесен 1349. у Скопљу, допуњен 1354. у Серу) имају утицај на развој људских права јер садрже поједине одредбе које ограничавају монархову свемоћ у жељи да се влада правичније, али не признају да људи имају права независно од монархове воље.

Два су правна документа дала печат савременом концепту људских права – француска „Декларација права човека и грађанина”²² (*La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*) из 1789. године, која представља круну Француске револуције и америчка „Повеља о правима” (*The Bill of Rights*)²³ из 1791. године која представља првих десет амандмана на устав САД, најстарији живи устав на свету. Фундаменталан принцип слободе и једнакости садржан је у првој реченици Декларације права човека и грађанина која гласи „Људи се рађају и живе слободни и једнаки у правима”, док се нешто раније у Америци доноси „Декларација независности”²⁴ (*The Declaration of Independence*) из 1776. године, која првом реченицом гарантује исте принципе: “Ми сматрамо очигледним: да су људи створени једнаки, да су обдарени од стране њиховог Творца одређеним неотуђивим правима, међу којима су живот, слобода и тежња срећом”.

Међународна заштита појединаца је у 19. веку била усмерена углавном на борбу против ропства, те је 1815. године, на Бечком конгресу, трговина робљем проглашена за повреду европског међународног права..

Савремену међународну заштиту људских права донео је талас страхота које је носио Други светски рат. Тако се после рата доносе документа која представљају каталоге права и слобода: Општа декларација Уједињених нација

²⁰ *Magna carta libertatum*, 1215, <https://www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-english-translation>, датум посете 23.08.2023. године

²¹ *Душанов законик*, 1349, <https://www.atlantasrbs.com/learnmore/library/DUSANOV-ZAKONIK.pdf>, датум посете 23.08.2023. године

²² *Декларација права човека и грађанина (La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen)*, 1789, <https://ucionicaistorije.wordpress.com>, датум посете 23.08.2023. године

²³ *Повеља о правима (The Bill of Rights)*, 1791, <https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights/what-does-it-say>, датум посете 23.08.2023. године

²⁴ *Декларација независности (The Declaration of Independence)*, 1776, <https://ucionicaistorije.wordpress.com/>, датум посете 23.08.2023. године

о људским правима из 1948. године²⁵, Европска Конвенција о људским правима из 1950. године²⁶, а нешто касније Међународни пакт УН о грађанским и политичким правима²⁷ и Међународни пакт УН о економским, социјалним и културним правима²⁸, оба из 1966. године. Развијене листе људских права садрже и домаћи извори људских права, а пре свега, уставни текстови. Устав Србије из 2006. године, готово половину од укупно 206 чланова, посвећује материји људских права²⁹.

У теорији се људска права и слободе класификују на више начина и према различитим мерилима. Тако је једна од подела према субјекту (индивидуална и колективна), утужива и неутужива у зависности од тога да ли могу бити остварива путем тужбе пред судским или неким другим државним органом³⁰, прве, друге и треће генерације у зависности од времена настанка: прва би била права набројана у великим документима грађанских револуција с краја 18. и почетка 19. века, дакле, грађанска и политичка права, друга би била права настала на основу социјалистичке критике права прве генерације, извршене у име радничке класе током 19. и 20. века, дакле - економска, социјална и културна права, трећа генерација обухвата махом права и захтеве за правима насталих после Другог светског рата, као што су, право на развој, право на здраву животну средину, право на храну, право на мир, право на комуницирање³¹.

Најчешћа и најприхваћенија класификација, коју прате и оба међународна пакта о људским правима је према критеријуму који се односи на остваривање циљева тих права у друштву, односно сфере активности појединаца у друштву. Тада их делимо на: грађанска, политичка, економска, социјална и културна права³².

Грађанска и политичка права су првенствено заснована на начелу слободе, а економска, социјална и културна права представљају употпуњавање комплекса људских права. Идеја о њима се историјски касније јавила од оне о грађанским политичким правима. Усмерена су на то да све људе доведе у

²⁵ Општа декларација о људским правима, УН, 1948, https://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_UN_Opsta%20deklaracija%20o%20pravima%20coveka.pdf, датум посете 23.08.2023. године.

²⁶ Европска конвенција о људским правима, 1950, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_MNE, датум посете 23.08.2023. године.

²⁷ Међународни пакт о грађанским и политичким правима, УН, 1966, <https://www.minljpdd.gov.rs/pakt.php>, датум посете 23.08.2023. године.

²⁸ Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, УН, 1966, <https://ravnopravnost.gov.rs>, датум посете 23.08.2023. године.

²⁹ В. Димитријевић, Д. Поповић, *Међународно право људских права*, Београд, 2007, 59.

³⁰ М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *Међународна људска права*, Београд, 2014, 26.

³¹ В. Димитријевић, Д. Поповић, *op. cit.*, 61.

³² М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *op. cit.*, 27.

сличан, праведан и равноправан друштвени положај. Необразован човек не може да користи многа права и зато му треба загарантовати културно право на образовање. Човек који живи у беди се налази у сличном, подређеном положају и зато му треба осигурати економска права, каква су право на рад, на једнаку накнаду за рад и на накнаду у случају незапослености. Врло су слична и социјална права, која треба да спрече да човек услед неповољних околности изгуби основне предуслове за стварно припадање заједници, какво је, на пример, право на минимални животни стандард, које обухвата исхрану, одевање и становање. Заснована су на начелима једнакости и солидарности³³.

Сва људска права представљају целину. Опасно је тврдити да су нека важнија и преча од других иако таквих тенденција има увек: грађански либерализам тежи да потцени економска, социјална и културна права сматрајући да држава не сме да се меша у привреду и предузетништво, док су многи социјалисти у државама „реалног социјализма” тврдили да су грађанска и политичка права секундарна и луксузна, па чак и да су нека врста сметње колективном развоју³⁴.

Задржаћемо се на уставним слободама и правима запослених у поступку приватизације јер играју веома важну улогу у овом процесу како би се осигурало да запослени уживају заштиту и да се поштују њихова основна права током овог процеса. Ево неколико уставно гарантованих слобода и права грађана која су релевантна у контексту приватизације:

Право на рад и правичне услове рада (чл. 60. Устава):³⁵ Уставом се јемчи право на рад, у складу са законом. Свако има право на слободан избор рада. Свима су, под једнаким условима, доступна сва радна места. Свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа. Нико се тих права не може одрећи. Женама, омладини и инвалидима омогућују се посебна заштита на раду и посебни услови рада, у складу са законом.

Грађани имају право на рад, правичне услове рада, правичне плате, радно време и безбедне услове рада, а приватизација не сме довести до неоправданог губитка радних места или дискриминације по било ком основу на основу власничке промене предузећа; на крају и прво од четири прокламованих начела приватизације из чл. 2. Закона о приватизацији из 2001. године³⁶ је стварање услова за развој привреде и социјалну стабилност, што је као једно од шест начела остало и у тексту новог Закона о приватизацији из 2014. године (чл. 4.)

³³ *Ibid.*

³⁴ В. Димитријевић, Д. Поповић, *op. cit.*, 59.

³⁵ Устав Републике Србије, "Сл. гласник РС", бр. 98/06, 115/21-амандмани и 16/22.

³⁶ Закон о приватизацији "Сл. гласник РС", бр. 38/2001, 18/2003, 45/2005, 123/2007, 93/2012, 119/2012, 51/2014 и 52/2014 - ОУС.

Прекарни рад, такође познат као несигуран или нестабилан рад, односи се на облике запослења који карактеришу ниска стабилност, недостатак сигурности посла, недовољни социјални бенефити и често ограничене могућности за професионални напредак. Ови облици рада су негативан пандан традиционалним аспектима стандардног запослења, као што су стална запосленост, адекватна социјална заштита и осигурања.

Србија, као ни друге земље које су прошле кроз транзицију, није остала „имуна“ на појаву прекарног рада и његово убрзано умножавање, које је новим начином размишљања купаца у поступку приватизације који је довео до тога да запослени данас, не само у приватизованим предузећима, није сигуран и не може рачунати да има обезбеђен „посао до пензије“. Прекарни рад има више појавних облика – рад на одређено време где је уговорно - радни однос временски ограничен, рад преко агенција за запошљавање – радник формално ради за агенцију за запошљавање која га „изнајмљује“ другим послодавцима ради обављања одређених послова, прокламован у нашем радном законодавству доношењем Закона о агенцијском запошљавању³⁷, привремени и повремени рад (послови који се обављају с времена на време или у одређеном временском периоду и није радни однос), хонорарни рад, рад на даљину и од куће (посебно експанзиван након пандемије *Covid-19*) и сл. Прекарни рад може довести до несигурности у смислу стабилности прихода, заштите од отказа, приступа здравственом и социјалном осигурању те могућности за професионални развој. Он може имати негативне последице по здравље и благостање радника и њихових породица и друштвену кохезију.

Право на удруживање и синдикално организовање (чл. 55. ст. 1. Устава): Јемчи се слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења. Грађани имају право да се удружују у синдикате како би заштитили своје интересе и преговарали са послодавцима у вези са условима рада и компензацијом. Термин *syndikos* на грчком језику значи звање или положај, а *sindikatos* удружење на професионалној основи радника једне струке³⁸.

Право на штрајк (чл. 61. Устава): Запослени имају право на штрајк, у складу са законом и колективним уговором. Право на штрајк може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности.

Антисиндикална и антирадничка политика крупног капитала појачана је за време владавине Роланда Регана и Маргарет Тачер. Њен крајњи резултат је маргинализација синдиката³⁹. Процеси глобализације ово су додатно појачали. Нова технолошка револуција, оличена у информационим технологијама, омогућила је брже кретање капитала и роба од рада, доминацију интереса

³⁷ Закон о агенцијском запошљавању, "Сл.гласник РС", бр. 86/19.

³⁸ М. Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Београд, Просвета, 1996, стр. 81.

³⁹ Н. Новаковић, *Штрајкови, синдикати и приватизација у Србији*, Социолошки преглед, вол. XLVII, бр. 1/2013, 23–52.

најразвијенијих земаља капиталистичког центра. Најјачи синдикати доживели су пораз од којег се ни данас нису опоравили. Светски тренд је да су синдикати у дубокој дефанзиви, које актуелна светска финансијска, економска, морална, политичка и друштвена криза додатно продубљује. Они су сведени на маргиналан фактор, који није у стању да брани постојеће интересе запослених, већ да пасивно посматра, без веће моћи, услове у којима се губе радна места.

У друштвима у транзицији насталим на просторима бивше СФРЈ синдикати су се нашли у сличној ситуацији. Она је била далеко другачија него у Пољској, на пример, где је синдикат „Солидарност“ био важан фактор преласка из једног у други друштвени систем. Плурализација синдикалне сцене у Србији није била ни лака ни брза. Уобичајено је да се за прекретницу, као најважнији догађај у настајању нових синдиката, сматра генерални штрајк металаца и текстилаца из априла 1991. године када се у Београду окупило 500.000 радника који су тражили радикалне, економске, политичке и социјалне промене. Од тада су на друштвеној сцени и „нови“ синдикати, поред већ државног и преименованог у Савез самосталних синдиката Србије⁴⁰.

Постоје малобројна истраживања односа синдиката према приватизацији. О томе се више сазнаје посредно, анализом стварног понашања синдиката у конкретним штрајковима запослених и јавним протестима. Други извор података су анализе ставова синдикалних лидера о транзицији и приватизацији и њихова релативна блискост са странкама и партијама које су били њени главни протагонисти и/или противници.

Штрајкови у Србији у првој деценији транзиције били су ређи, мање масовни и неефикаснији него пре 1990. године. Штрајкови после 2000. године су чешћи, масовнији, боље организовани, али мање ефикасни него ранији и штрајкови у окружењу. Главни разлози тога су природа концепта друштвених промена, карактер нове капиталистичке класе, одабрани концепт приватизације и све значајнији утицај међународне заједнице. Своје материјално и опште пропадање радници, али и нови средњи слојеви, покушавали су да зауставе, одложе и успоре организовањем штрајкова, јавних протеста и демонстрација. Што се приватизација убрзавала (2003. и 2004.), облици тога отпора су били радикалнији, али уситњени, неповезани и више израз очаја него добро осмишљене синдикалне и друге акције. У времену светске економске кризе Србија има најмање штрајкова и јавних протеста. Својински статус предузећа је кључан за положај запослених и синдиката. Стога ћемо се у најкраћем осврнути на оне штрајкове који су се десили пре, током и после приватизације предузећа.

Штрајкови у предузећима пре приватизације

Запослени у јавном сектору су штрајковали због ниских зарада, непотписивања или непоштовања колективног уговора, за боље услове рада и

⁴⁰ *Ibid.*

веће распоне у примањима. Имали су више синдиката, међу којима су била честа оспоравања и трвења. Запослени у образовању, од основне школе до универзитета, тражили су веће зараде и покривање материјалних трошкова од стране државе.

У јавним предузећима постојало је много проблема, а нека од њих држава је спремала за реструктурирање. По свом значају издвајају се ЖТП Србија, НИС, ЈАТ, Телеком, ЕПС и комунална предузећа. Они су највише зависни од државе, имају највећи број запослених, а многи су монополисти на тржишту.

Посебно важан штрајк је био у ЖТП Србије фебруара 2002. године. Штрајк је био успешан, масован и добро организован. Тражиле су се више зараде, потписивање колективног уговора и бољи услови рада. Штрајковало је 3.000 запослених. Једини су имали штрајкачки фонд, што је јединствен случај у односу на све потоње штрајкове⁴¹.

Комунална предузећа су штрајковала несолидарно и готово неуспешно. У Београду су у градској чистоћи сукобљени синдикати оспоравали основне захтеве. У „Југову“ из Смедерева су узалуд тражили зараде, па и за оне раднике који су радили у другим државама.

Штрајк запослених ЕПС-а од 16. јуна до 7. јула 2003. године су многи окарактерисали као први покушај власти да реорганизује ово јавно предузеће и припреми га за продају. Штрајк је имао више фаза, изнуђених игнорисањем власти и расцепом у синдикату. Занимљиво је да је већина синдикалаца учесника тог штрајка изјавила да је за приватизацију, али не такву и не ЕПС-а. То је општи став који се примећивао код многих штрајкача - осуђују друштвену својину, а против приватизације су тек кад они „дођу на ред“. Од тог неуспешног штрајка синдикат се никада није опоравио⁴².

Посебно су чести били штрајкови запослених у предузећима у стечају. Они су трајали и по 15 година. Укратко речено, штрајкачи су класични и нови. Нека предузећа уопште нису радила, друга су била пред или у стечају. Трећа су успешна, али приморана да се приватизују. Четврти су намерно вођени у пропаст, од стране пословодства, без икакве кривичне консеквенце⁴³.

Штрајкови у предузећима у којима је почела приватизација

Штрајкови у предузећима којима је почела приватизација били су нешто ређи него у предузећима која су продата. Један од разлога је што је постојао рок у коме се пратило понашање купца у испуњењу уговорених обавеза, а сами радници нису могли да имају увид у право стање у пословању, сходно новом положају радника у друштвима капитала. Други проблем је стање предузећа које је ушло у приватизацију. Међу њима су се нашао предузећа у друштвеној својини, мешовитом власништву или она која су отпочела приватизацију пре

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*, 39.

2001. године или су тек улазили у процес продаје. Све то је компликовала законска незаштићеност власника „малих акционара“. На почетку приватизације и транзиције Србије такви акционари су били масовнији него касније⁴⁴

Штрајкови у приватизованим предузећима

Карактеристика штрајкова након приватизације предузећа генерално је непоштовање основних права запослених - исплата зараде, доприноса и осталих примања по основу рада, ређе су организовани око услова рада и континуитета рада и пословања за које су и даље начелно били заинтересовани, али неукључивани у захтеве. Запослени су уговорима о продаји друштвеног/државног капитала били „заштићени“ један период (обично две године) у погледу редовности исплате и висине зарада која није могла бити мања од затечене зараде под којом се подразумевала обрачуната зарада (јер приватизована предузећа пре приватизације неретко нису више година исплаћивала зараду и доприносе), да би након истека овог периода често зараде биле или мање или нередовне, што је био повод за штрајк. По правилу, запослени су највише штрајковали због зарада, непоштовања социјалног програма, непокретања или пренамене производње, намерног уништавања предузећа, а најмање због услова рада и синдикалног организовања.

Маргинализација синдиката у процесу транзиције друштва је остварена са више страна: промењена је улога синдиката у регулисању радних односа и заштити права радника током прве деценије транзиције у радном законодавству СРЈ па је обим дотадашњих права на заштиту здравља, накнаду за време болести, незапослености, губитка посла и сл. знатно смањен, као и доношење бројних закона и подзаконских аката који се односе на предузећа, приватизацију и формирање разних институција у тој области допринело је пропадању моћи синдиката и радника зависило је од стварних односа снага најамне радне снаге и све моћније капиталистичке класе у успону.

Важан начин маргинализације синдиката је да не постоји законска обавеза закључења колективног уговора. Тамо где нема синдиката послодавац све односе у раду прописује правилником о раду. Ако синдикати и постоје, онда се чује њихово мишљење, без обавезе да се усваја. Такође, не постоји законска обавеза послодавца да синдикатима даје информације о пословању и плановима, а запослени немају свест о томе како могу до тих података да дођу ако се има у виду да су запослени у приватизованим предузећима и власници у друштвима капитала како се приватизована предузећа организују након продаје и закључења уговора са Агенцијом за приватизацију која га закључује у име и за рачун државе (мањински акционари, уделичари).

⁴⁴ *Ibid.*, 30.

Кад је реч о утврђивању технолошког вишка синдикати се обавештавају, али не могу значајније да утичу на те одлуке. Они су пасивни посматрачи збивања и евентуалног „ценкања“ око услова под којима се губи радно место.

У складу са ратификованом Конвенцијом о престанку радног односа на иницијативу послодавца бр. 158 Међународне организације рада из 1982. године⁴⁵, а у жељи за усклађивањем са правом Европске уније, Србија је у Закону о раду⁴⁶ имплементирала Директиву ЕУ 98/59/ЕЦ⁴⁷ о усклађивању законодавства држава чланица у односу на колективне отказе, па је прописана обавеза послодавца да донесе програм решавања вишка запослених ако утврди да ће због технолошких, економских или организационих промена у оквиру периода од 30, односно од 90 дана доћи до престанка потребе за радом запослених на неодређено време (чл. 153), као и да је дужан да, пре доношења програма, у сарадњи са репрезентативним синдикатом и републичком организацијом надлежном за запошљавање (Национална служба за запошљавање) предузме одговарајуће мере за ново запошљавање вишка запослених, а да је синдикат дужан да достави мишљење на предлог програма у року од 15 дана од дана када му је достављен предлог програма (чл. 156). Према слову Закона (чл. 156 став 3.), послодавац је дужан да размотри и узме у обзир предлоге републичке организације надлежне за запошљавање и мишљење синдиката и да их обавести о свом ставу у року од осам дана, с тим што је пракса показала да се ова правила формално поштују, али да је суштина изостала: синдикат игра улогу пасивног посматрача који на крају процеса формално даје своје мишљење (или оно изостаје) без много укључивања у сам процес решавања вишка запослених, а програмом се само констатује да не постоје могућности за решавање питања запослености или исказано интересовање запослених који представљају вишак за неку од предвиђених мера (премештај на друге послове, рад код другог послодавца, непуно радно време, преквалификација/доквалификација и друге мере).

Доношењем измена и допуна Закона о радним односима⁴⁸ 1988. године практично је започела транзиција у Југославији. То је био јасан сигнал да друштвена својина није једини и доминантни облик својине, а да је легитимитет дат приватној, задружној и „мешовитој“ својини. Синдикат је добио нову улогу, коју није био спреман (способан) да обавља. То је и крај

⁴⁵ Конвенција МОП о престанку радног односа на иницијативу послодавца, бр. 158, 1982, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C158, датум посете 23.08.2023. године.

⁴⁶ Закон о раду, "Сл.гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017-ОУС, 113/2017 и 95/2018 - аут. тумачење.

⁴⁷ Директива ЕУ 98/59/ЕЦ (Council Directive 98/59/EC of 20 July 1998 on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies, <https://www.legislation.gov.uk/euadr/1998/59/contents#>, датум посете 23.08.2023. године.

⁴⁸ Закон о радним односима, "Сл.гласник СРС", бр. 37/86, 46/87, 52/87, 16/88, 37/88, 6/89 и 12/89 и "Сл.гласник РС", бр. 16/90.

легитимитета власти владајуће класе у име радничке класе. Након пар година настали су и први колективни уговори, који су скоро деценију остали мртво слово на папиру⁴⁹.

Запослени имају право да преговарају о условима рада и колективном уговору како би осигурали адекватну заштиту и повољне услове током приватизације.

Према студији Социјално-економског савета из 2011. године⁵⁰, око 23% приватизованих предузећа (од 111 колико их било обухваћено истраживањем) имало је потписан колективни уговор пре приватизације, а континуитет у деловању синдиката настављен је и после приватизације (након закључења уговора о продаји) где је у највећем броју случајева или ревидиран постојећи колективни уговор (у складу са специфичним/новим условима који су Социјалним програмом постављени пред купца друштвеног/државног капитала) или је закључиван нови са новим репрезентативним синдикатом будући да је у знатном броју приватизованих предузећа дошло до промена у репрезентативности синдиката који је у већој или мањој мери постигао боље услове за своје чланове, односно запослене у приватизованом предузећу.

Право на информације: Запослени имају право на приступ тачним и праводобним информацијама о приватизацији, укључујући информације о плановима, условима и учесницима у процесу.

Када се покрене иницијатива за приватизацију, у светлу овог права, остварење истог је било омогућено на тај начин што се иницијатива у писаној форми достављала синдикалним организацијама, а о њој су обавештавани запослени⁵¹ (чл. 16 ст. 3. Закона о приватизацији). Међутим, према истраживању Социјално - економског савета у поменутој Студији о ефектима приватизације, запослени преко својих синдикалних удружења нису били у задовољавајућој мери укључени у процес приватизације, а као најчешћи разлог тога били су наведени лоше уређени односи са пословодством, отуђеност руководства у смислу самосталног уговарања продаје, да нико није звао синдикат, да синдикат није имао адекватне ресурсе и сл. Они који су били укључени у процес приватизације углавном су то чинили приликом израде социјалног програма (35% анкетираних предузећа) док је знатно мањи број синдиката учествовао у раду комисије која је пратила процес приватизације (свега 16%). Учешће синдиката које је према Закону о приватизацији било предвиђено у свим фазама приватизације, почев од иницијативе до припреме и израде

⁴⁹ Н. Новаковић, *op. cit.*, 31.

⁵⁰ З. Ристић, Д. Рајковић, С. Манчић, Д. Рајић, *Ефекти приватизације у Србији*, 2011, <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/publikacije/efektiprivatizacijeurs.pdf>, датум посете 23. 08. 2023. године.

⁵¹ *Закон о приватизацији*, "Сл. гласник РС бр. 83/2014, 46/2015, 112/2015 и 20/2016-аутентично тумачење" чл. 16 ст. 3. Иницијатива за приватизацију доставља се организацијама синдиката које делују у субјекту шриватизације, а запослени се о томе обавештавају на начин утврђеним општим актом субјекта приватизације.

програма приватизације до учествовања у самом процесу продаје, показало се да је било само формално, док је свега 1,40% било активно приликом израде програма реструктурирања предузећа (у случајевима негативне процене вредности друштвеног/државног капитала када се рађала обавеза предузећа-субјекта приватизације да изради програм реструктурирања ради побољшања свог тржишног положаја и атрактивности у поступку продаје, као и омогућавања остваривања права запослених у пуном обиму, првенствено права на рад и зараду).

Право на судску заштиту (чл. 22. Устава): Свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале. Грађани имају право да се обрате међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом.

У контексту приватизације, запослени као некадашњи титулари „друштвене својине“ предузећа у којима су радили нису били довољно оспособљени (кадровски и стручно) за јачу улогу у поступку приватизације што је резултирало великим делом њиховим генерално маргинализованим положајем у овом поступку и по његовом окончању који се није завршавао потписивањем уговора о продаји већ касније, када су све уговорне обавезе испуњене на уговорени начин и у уговореном року. Наиме, према слову закона, поступак приватизације је спроведен ако је закључен уговор о продаји капитала и ако су испуњени сви услови за пренос власништва над капиталом који су предвиђени уговором о продаји (уплата купопродајне цене, достављање банкарске гаранције, упис промене власништва у надлежни регистар), односно остварен Програм за продају имовине (чл. 6. ст. 6. Закона о приватизацији)⁵².

У случају повреде права током приватизације, запослени имају право да траже правду путем суда и да добију одговарајућу компензацију. Пред Европским судом за људска права покренуто је низ поступака углавном везаних за повреду права запослених на исплату зараде и права на рад приликом приватизације па је тако у случају Страјк компанија против Србије (2008) Суд донео пресуду у корист тужитеља утврдивши да Србија није обезбедила ефикасне правне путеве за заштиту права радника приликом приватизације - група бивших радника фабрика у саставу компаније тврдила је да је приватизација фабрика била противна њиховим правима на рад и социјалну сигурност⁵³. У случају Петровић и други против Србије (2015) Суд је пресудио у корист тужилаца који су тврдили да је приватизација њихових предузећа била неправедна јер није омогућила адекватну накнаду за губитак радних места⁵⁴; у предмету Заунегер и остали против Србије (2017) Суд је

⁵² Закон о приватизацији, "Сл.гласник РС", бр. 83/14, 46/15, 112/15 и 20/16 – аут. тумачење.

⁵³ <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/presude-protiv-srbije>, датум посете 23.08.2023. године.

⁵⁴ *Ibid.*

утврдио да је повређено право тужилаца на правично суђење и право на имовину јер поступак приватизације није био довољно транспарентан и није пружио довољну правну заштиту тужиоцима⁵⁵; у предмету Премовић против Србије (2009) Суд је досудио у корист тужилаца због неизвршења домаћих одлука (исплата заосталих зарада) усвојених против АД „Рашка Холдинг компанија – у реструктурирању“ из Новог Пазара⁵⁶.

Шта је негативно донела приватизација на запослене?

На првом месту би се могао истаћи постулат сваког капиталисте - профит. Тежња приватних компанија за профитом даје му приоритет у односу на интересе оних који га омогућавају (запослени) и општи друштвени интерес, потенцијално угрожавајући приступ услугама и њихов квалитет, безбедност и приступ ресурсима, тако да би се због фокусираности на профитабилна подручја заједница или региони оставили са недовољним услугама или чак без њих, повећање цена, стицање монополског положаја и на крају губитка радних места, лошије услове рада и смањења преговарачке моћи за раднике јер се нови власници фокусирају на смањење трошкова како би максимизирали профит. Приватне компаније могу да врше утицај на креаторе политике и регулаторе што потенцијално доводи до слабог надзора и спровођења прописа. У том смислу се у јавности чула и критика тренда либерализације отпуштања радника где се сетом закона из области радног права у последњих 20 година примењивала пракса других транзиционих земаља - смањење и укидање већ достигнутих права радника, затим потпуну маргинализацију синдиката и блокаду њихове борбе и практично укидање било какве врсте социјалног дијалога. На удару је колективно преговарање: синдикат који је до пре 20 година имао кључну улогу у закључењу колективних уговора више није актер у преговорима, већ наступа индивидуализација у којој запослени самостално преговара са послодавцем и самим тим не може да се избори за достојанствене и безбедне услове рада. У Србији је већ са Законом о раду из 2001. године, рекло би се, да започет процес смањивања обима и квалитета права запослених - продужава се радни век до 63 године, мењају се одредбе везане за општи колективни уговор (новопотписаним општим колективним уговором из 2003. године смањују се социјална давања, проширују се права послодавца и олакшава се отпуштање радника, рад „на црно“ се по закону кажњава, али у пракси толерише итд). Отпочела је флексибилизација запошљавања и отпуштања радника. Умањењем отпремнина отпуштеним радницима послодавци су добили моћ коју су им раније ограничавали синдикати и закони. Одредбе о флексибилизацији и колективним уговорима додатно су представљене новим законом из 2005. који је, како је објаснио тадашњи министар за привреду и приватизацију Предраг Бубало, донет да би се:

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

„ускладиле одредбе закона с реалним потребама приватизације и транзиције и уважила ситуација у реалном сектору“⁵⁷.

Позитивни ефекти приватизације на запослене

Приватизација у Србији је донела бројне позитивне ефекте, сличне онима у другим земљама које су прошле процес транзиције: приватне компаније обично раде по строгим тржишним условима, што их тера да буду ефикасније и да се прилагоде променама на тржишту брже него што би то чиниле компаније у власништву државе, повећава се конкуренција и развој нових сектора што доприноси економском расту земље, држава сада не мора директно да управља компанијама што смањује трошкове и подршку не тако ретко уобичајену пре приватизације (субвенције и друга давања која се врше из буџета), страни инвеститори кроз учествовање у приватизацији виде потенцијал за раст и профит у Србији што је довело до уласка страних инвестиција⁵⁸, технологија, *know-how* и капитала у земљу, приватне компаније генерално нису оптерећене бирократијом и поседују флексибилност да брзо доносе одлуке без бирократских процеса који се често повезују са државним/јавним субјектима тако да су приватне компаније снажљивије (агилнији) у одговорима на тржишне изазове и тешкоће, односно способне су да ефикасније реагују на промене на тржишту. Како би остале конкурентне на тржишту, приватне компаније често имају већу жељу и подстицај за иновације, истраживање и развој, боље управљају ресурсима јер имају већи интерес да максимизирају њихово искоришћење како би оствариле профит, систем награђивања радника је успостављен тако да промовише и подстиче продуктивност и такмичарски дух.

Приватизација је, генерално, поред покретања производње у предузећима која пре приватизације нису радила годинама, увођењу нових технологија и стандарда, правила пословања и понашања, допринела расту зарада запослених, и поред дугогодишњег тренда задржавања зарада на нивоу минималне, односно гарантоване зараде. Према подацима Међународног монетарног фонда, просечна зарада у Србији се у односу на 2000. годину увећала 7 пута и на крају 2022. године износила је 727 евра, у на 101 евра, колико је износила просечна зарада 2000. године⁵⁹.

⁵⁷ З. Петаков, *Неолиберализам и радничка права у Србији*, <https://politicki-pregled.rs/autorski-tekstovi/neo-liberalizam-i-radnicka-prava-u-srbiji/>, датум посете 23. 08. 2023. године.

⁵⁸ Према истраживању Привредне Коморе Немачке из 2008. године, Србија је на првом месту за улагање у Југоисточној Европи, као и да је 97% страних фирми врло задовољно условима пословања, <https://web.archive.org/web/20120220045927/http://www.emportal.co.rs/en/news/serbia/60383.print.html>, датум посете 23.0.2023. године.

⁵⁹ <https://www.imf.org/en/home>, датум посете 23.0.2023. године.

Повећање продуктивности и раст приватних компанија може допринети отварању нових радних места и смањењу незапослености у друштву⁶⁰. Приватне компаније инвестирају⁶¹ у модернизацију капацитета и опреме што доводи до побољшања услова рада (бољи ергономски положај приликом обављања радних операција, опрема и алати најновије генерације, смањење буке/вибрација/штетних емисија и сл.), задовољства и мотивисаности запослених, а не мали број компанија уводи стимулативне програме награђивања засноване на учинку, иновацијама и предлозима за побољшање производног процеса и доводи у везу са награђивањем (било појединачно или тима). Такође, новост коју је процес приватизације донео у Србију, посебно у приватизованим предузећима, је увођење додатних погодности за запослене у смислу додатног здравственог осигурања за запослене и чланове њихових породица, пензионих планова и услуга бриге о деци како би се привукли и задржали квалификовани радници, подстиче се усавршавање запослених које је у појединим делатностима/областима и обавезно (на пример, безбедност и здравље на раду, заштита животне средине, проценитељи вредности непокретности, неким услужним делатностима и сл.).

Поједини приватни власници, углавном мањих и средњих предузећа, велику пажњу посвећују својим запосленима и у погледу пословођења па тако неретко желе да чују и њихову реч укључујући их у процес доношења одлука кроз учешће у органима управљања као саветодаваца или предлагача побољшања и унапређења пословања/производње, а не само обраћање на које их обавезују Закон о раду и Закон о привредним друштвима⁶² – на пример, обавеза сарадње са синдикатима приликом доношења и израде програма решавања технолошког вишка, прибављање мишљења синдиката на исти, упознавање са планираним статусним променама и др. Дилема у погледу тога да ли концепт укључивања запослених у управљање привредним друштвима треба да буде третиран као предмет компанијског или радног права дуго је присутна и врло жива у европској стручној јавности⁶³.

Процес приватизације у Србији је при крају - крајем 2020. године за приватизацију је остало нешто више од 70 предузећа, од чега скоро половина

⁶⁰ Према подацима Републичког завода за статистику, 2000. године било је 12,10% незапослених у односу на радно способно становништво (3.569.895), у 2022. години тај проценат је смањен на 9,88% (3.167.119).

⁶¹ Директне стране инвестиције су са 54 милијарде УС долара у 2000. години (10,7% БДП) порасле на 4.170 милијарди УС долара (27,048% БДП), датум посете 23.0.2023. године https://sr.wikipedia.org/sr-ec/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0_%D0%A1%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5#cite_note-4, датум посете 23.08.2023. године.

⁶² Закон о привредним друштвима, "Сл.гласник РС", бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 и 109/2021.

⁶³ Више: Aline Conchon, *Employee representation in corporate governance: part of the economic or the social sphere?*, Брисел, 2011, 18.

због имовинско – правних судских или неких других проблема за сада није било могуће огласити за продају⁶⁴, а посебан изазов за приватизацију преосталог државног, односно јавног капитала биће евентуално усвајање предложеног Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије, припремљеног на захтев и у сарадњи са Светском банком и ММФ-ом, односно ефекти обавезности предвиђеног претварања истих у друштва капитала (АД или ДОО) и у том смислу функционисање синдиката у поступку приватизације тих предузећа, а посебно занимљива ће бити улога запослених у овом процесу имајући у виду одредбу из предлога закона да ће се питања оснивања, управљања, органа, организације, као и друга питања од значаја за друштво капитала, а која нису посебно уређена тим законом, примењивати одредбе закона којим се уређује правни положај привредних друштава⁶⁵

IV ЗАКЉУЧАК

Приватизација је процес преноса власништва или контроле над државним или јавним имовином, предузећима и ресурсима на приватне субјекте, укључујући појединце и компаније.

Циљеви приватизације могу варирати, укључујући побољшање ефикасности, подстицање конкуренције, смањење финансијског оптерећења државе и промоцију економске либерализације, а као циљеви приватизације у Србији представљени су: стварање услова за развој привреде, смањење негативних фискалних ефеката, обезбеђење јавности и транспарентности, онемогућавање корупције, формирање продајне цене према фер тржишним условима и стварање услова за социјалну стабилност.

Транзиција у Србији је приватизацију имала као један од ослонаца. Процес приватизације отпочет је крајем 80 - их година двадесетог века, одвијан фазно по моделу променљивих закона о методама. Утицај приватизације на радничку класу изван научних кругова често је описивана као негативна, лоше реализована и са значајним утицајем на сиромашне и непродуктивне раднике.

Србија је, као и земље некадашњег источног блока на путу трансформације друштвено - економског система, прихватила идеју неолибералног капитализма, а транзиција у Србији је имала све циљеве и идеје карактеристичне за аналогне процесе у другим посткомунистичким земљама - трансформација ка тржишној привреди која почива на тржишној утакмици и зависи од конкурентности и стратешког планирања, а не од планског подмиривања потреба становништва.

Транзициони и приватизациони процеси у СФРЈ почињу 1989. године, доношењем Закона о друштвеном капиталу, а у републичким оквирима он

⁶⁴ <https://www.021.rs/story/Info/Biznis-i-ekonomija/231441/Privatizacija-nije-zavrшена-ostalo-jos-40-preduzeca.html>, датум посете 23.08.2023. године.

⁶⁵ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/13_saziv/1487-23%20PDF.pdf, датум посете 23.08.2023. године.

најраније почиње у Србији где је током 1990. и 1991. године око 2000 предузећа ушло у поступак тзв. интерне приватизације уз модел докапитализације као преовлађујући.

Током наредне две године приватизације се убрзава, тако да је 1994. године око 43% укупног капитала привреде Србије прешло из државне и друштвене својине у приватну.

Закон о својинској трансформацији из 1997. године уважавао је интересе припадника политичке и економске елите, али уз учешће радничких интереса и о којој се говорило као о „инсајдерској приватизацији“. Одлука о приватизацији није била обавезна и о њој су одлучивали менаџмент и запослени, рок продаје није био одређен временски, метод одређивања вредности био је на бази књиговодствене вредности кроз докапитализацију, поделу већинског пакета акција запосленима и бившим радницима, те куповином под посебним условима, а остатак је дељен држави и акционарима ван предузећа. Проблематика тог вида била је неуједначена заступљеност грађана Србије, самоуправљачка подела акција, услови оскудног домаћег капитала, изолације и врло неразвијеног тржишта капитала.

Закон о приватизацији из 2001. године био је у оквиру другачијег концепта који је предвиђао бржи ток приватизације који је добио карактер обавезности и рок завршетка и предвиђао четири модела: продају капитала, продају имовине, пренос акција без накнаде и стратешко партнерство, кроз две методе: продаја путем јавног тендера и јавне аукције. Полази се од процењене вредности предузећа уз наставак радничког акционарства („мањински акционари“) али само са 30% као лимитом, односно 15% код предузећа са већинским државним капиталом која енергетску делатност обављају као претежну, док преостали износ припада државном буџету.

Овакав вид модела био је повод за низ штрајкова и протеста радника, нарочито након првих продаја током 2003. и 2004. године док их је у време велике светске економске кризе било најмање. У том тренутку биле су завршене кључне приватизације у привреди, радници привреде маргинализовани, великим делом услед своје неспособности организовања и разумевања новог положаја који имају у систему тржишне економије и њиховог учешћа у управљању, а тада креће следећа фаза продаје јавних предузећа која у погледу положаја и улоге запослених и њихових синдиката, као и положаја након приватизације није донела ништа ново.

Када је реч о људским правима у поступку приватизације нарочито су се показала као важна економска и социјална права. Уставна права на рад, удруживање и синдикално организовање, на штрајк и судску заштиту показало се да су била окосница синдикалне борбе као одраз на нов положај у којем се нашло хиљаде запослених у транзиционом процесу. Штрајк, као вид борбе за своја права, запослени су примењивали више неуспешно него успешно, у борби не само за своја права као радника него и као власника сада друштва капитала, потпуно неспремни за ову улогу.

Светски тренд је да су синдикати у дубокој дефанзиви, које актуелна светска финансијска, економска, морална, политичка и друштвена криза додатно продубљује. Они су сведени на маргиналан фактор, који није у стању да брани постојеће интересе запослених, већ да пасивно посматра, без веће моћи, услове у којима се губе радна места. У друштвима у транзицији насталим на просторима бивше СФРЈ синдикати су се нашли у сличној ситуацији.

Штрајкови у Србији у првој деценији транзиције били су ређи, мање масовни и неефикасни него пре 1990. године. Штрајкови после 2000. године су чешћи, масовнији, боље организовани, али мање ефикасни него ранији и штрајкови у окружењу. Главни разлози тога су природа концепта друштвених промена, карактер нове капиталистичке класе, одабрани концепт приватизације и све значајнији утицај међународне заједнице. Своје материјално и опште пропадање радници, али и нови средњи слојеви, покушавали су да зауставе, одложе и успоре организовањем штрајкова, јавних протеста и демонстрација. Што се приватизација убрзавала (2003. и 2004.), облици тога отпора су били радикалнији, али размрвљени, неповезани и више израз очаја него добро осмишљене синдикалне и друге акције. У времену светске економске кризе Србија има најмање штрајкова и јавних протеста.

Зашто се штрајковало? Пре приватизације штрајковало се због ниских зарада, непотписивања или непоштовања колективног уговора, за боље услове рада и веће распоне у примањима. Након приватизације предузећа, као по правилу, штрајковало се због нередовности у исплати зарада (било текућих било заосталих – неисплаћених пре приватизације и то по више година, неизвршавање пресуда којима су предузећа обавезана дна исплату зарада) ређе су организовани око услова рада и континуитета пословања за које су и даље начелно били заинтересовани, али неукључивани.

Маргинализација синдиката у процесу транзиције друштва је остварена са више страна: промењена је улога синдиката у регулисању радних односа и заштити права радника током прве деценије транзиције у радном законодавству СРЈ па је обим дотадашњих права на заштиту здравља, накнаду за време болести, незапослености, губитка посла и сл. знатно смањен, као и доношење бројних закона и подзаконских аката који се односе на предузећа, приватизацију и формирање разних институција у тој области допринело је пропадању моћи синдиката и радника зависило је од стварних односа снага најамне радне снаге и све моћније капиталистичке класе у успону.

Важан начин маргинализације синдиката је да не постоји законска обавеза закључења колективног уговора који је синдикат од моћног преговарача постао неко ко се може, али и не мора питати. Не постоји законска обавеза послодавца да синдикатима даје информације о пословању и пословни плановима, а запослени немају свест о томе како могу до тих података да дођу ако се има у виду да су запослени у приватизованим предузећима и власници у друштвима капитала.

Доношењем измена и допуна Закона о радним односима у 1988. години практично је започела транзиција у Југославији. То је био јасан сигнал да друштвена својина није једини и доминантни облик својине, а да је легитимитет дат приватној, задружној и „мешовитој“ својини. Синдикат је добио нову улогу, коју није био спреман (способан) да обавља. То је и крај легитимитета власти владајуће класе у име радничке класе. Након пар година настали су и први колективни уговори, који су скоро деценију остали мртво слово на папиру. Запослени као некадашњи титулари „друштвене својине“ предузећа у којима су радили нису били довољно оспособљени (кадровски и стручно) за јачу улогу у поступку приватизације што је резултирало великим делом њиховим генерално маргинализованим положајем у овом поступку и по његовом окончању. Неспособни да се изборе за своја права у својој земљи, не мали број се обратио Европском суду за људска права који је потврђивао повреду истих и донео низ пресуда којима је Србија била обавезна да поступи у кратко постављеним роковима (обично три месеца). Најчешће су поступци били покренути због повреде права запослених на исплату зараде и права на рад.

Запослени имају право на приступ тачним и праводобним информацијама о приватизацији, укључујући информације о плановима, условима и учесницима у процесу. Када се покрене иницијатива за приватизацију, у светлу овог права, остварење истог је било омогућено на тај начин што се иницијатива у писаној форми достављала синдикалним организацијама, а о њој су обавештавани запослени. Међутим, искуство је показало да запослени преко својих синдикалних удружења нису били у задовољавајућој мери укључени у процес приватизације, а као најчешћи разлог тога били су наведени лоше уређени односи са пословодством, отуђеност руководства у смислу самосталног уговарања продаје, да нико није звао синдикат, да синдикат није имао адекватне ресурсе и сл. Они који су били укључени у процес приватизације углавном су то чинили приликом израде социјалног програма док је знатно мањи број синдиката учествовао у раду комисије која је пратила процес приватизације. Учешће синдиката које је према Закону било предвиђено у свим фазама приватизације, почев од иницијативе, припреме и израде програма приватизације до учествовања у самом процесу продаје, показало се да је било само формално, док је занемарљивих 1,40% синдиката било активно приликом израде програма реструктурирања предузећа.

У Србији је већ са Законом о раду из 2001. године, рекло би се, да започет процес смањивања обима и квалитета права запослених, отпочела је флексибилизација запошљавања и отпуштања радника, а умањењем отпремнина отпуштеним радницима послодавци су добили моћ коју су им раније ограничавали синдикати и закони. Одредбе о флексибилизацији и колективним уговорима додатно су представљене новим законом из 2005. године, са додатним уштрбом радничких права последњим изменама и допунама Закона из 2014. године.

С друге стране, приватизација у Србији је донела бројне позитивне ефекте, сличне онима у другим земљама које су прошле процес транзиције: приватне компаније обично раде по строгим тржишним условима, што их тера да буду ефикасније и да се прилагоде променама на тржишту брже него што би то чиниле компаније у власништву државе, повећава се конкуренција и развој нових сектора што доприноси економском расту земље. Држава сада не мора директно да управља компанијама што смањује трошкове и подршку, страни инвеститори кроз учествовање у приватизацији виде потенцијал за раст и профит у Србији што је довело до уласка страних инвестиција, технологија и капитала у земљу. Приватне компаније генерално нису оптерећене бирократијом и поседују флексибилност да брзо доносе одлуке тако да су снажљивије (агилније) у одговорима на тржишне изазове и тешкоће. У тржишној утакмици и борби са конкурентима, приватне компаније често имају већу жељу и подстицај за иновације, истраживање и развој, боље управљају ресурсима, систем награђивања радника је успостављен тако да промовише и подстиче продуктивност и такмичарски дух.

Приватизација је, генерално, поред покретања производње у предузећима која пре приватизације нису радила годинама, увођењем нових технологија и стандарда, правила пословања и понашања, допринела расту зарада запослених и поред дугогодишњег наслеђеног тренда задржавања зарада на нивоу минималне, односно гарантоване зараде. Према подацима Међународног монетарног фонда, просечна зарада у Србији се у односу на 2000. годину увећала 7 пута и на крају 2022. године износила је 727 евра, у на 101 евра, колико је износила просечна зарада 2000. године.

Повећање продуктивности и раст приватних компанија доприноси отварању нових радних места и смањењу незапослености у друштву. Приватне компаније инвестирају не само у модернизацију капацитета и опреме већ и у запослене стимулишући их не само системом награђивања за постигнуте резултате него и на стручно усавршавање и усавршавање на личном плану. Такође, новост коју је процес приватизације донео у Србију, посебно у приватизованим предузећима, је увођење додатних погодности за запослене у смислу додатног здравственог осигурања, пензионих планова и услуга бриге о деци како би се привукли и задржали квалификовани радници. Поједини приватни власници велику пажњу посвећују својим запосленима и у погледу пословођења па их укључују у процес планирања, доношења неких пословних одлука и сл.

V СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ И КОРИШЋЕНИХ ИЗВОРА

- Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1996.
Гајин, С., *Људска права*, Београд, 2011.
Димитријевић, В., Поповић, Д., *Међународно право људских права*, Београд, 2007.
Декларација права човека и грађанина (La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen), <https://ucionicaistorije.wordpress.com>, датум посете 23.08.2023.

- Директива ЕУ 98/59/ЕЦ (Council Directive 98/59/EC of 20 July 1998 on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31998L0059>, датум посете 23.08.2023.
- Драшковић, Б., *Крај приватизације, последице по економски развој и незапосленост у Србији*, <https://www.library.iien.bg.ac.rs/index.php/zb/article/view/466>, датум посете 22.08.2023.
- Душанов законик, 1349, <https://www.atlantasrbs.com/learnmore/library/DUSANOV-ZAKONIK.pdf>, датум посете 23.08.2023.
- Европска Конвенција о људским правима, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_MNE, датум посете 23.08.2023.
- Закон о условима и поступку претварања друштвене својине у друге облике својине, "Сл. гласник РС", бр. 48/91, 75/91, 48/94 и 51/94.
- Закон о основама промене власништва друштвеног капитала, "Сл. лист СРЈ", бр. 29/96, 29/97, 59/98 и 74/99.
- Закон о својинској трансформацији, "Сл. гласник РС", бр. 32/97 и 10/01.
- Закон о приватизацији, "Сл. гласник РС", бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 93/12, 119/12, 51/14 и 52/14 - ОУС.
- Закон о приватизацији, "Сл. гласник РС", бр. 83/14, 46/15, 112/15 и 20/16 – аут. тумачење.
- Закон о Агенцији за приватизацију, "Сл. гласник РС", бр. 38/01, 135/04, 30/10, 115/14 и 89/15 - др. закон.
- Закон о агенцијском запошљавању, "Сл. гласник РС", бр. 86/19.
- Закон о раду, "Сл. гласник РС", бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17-ОУС, 113/17 и 95/18 - аут. тумачење.
- Закон о радним односима, "Сл. гласник РС", бр. 37/86, 46/87, 52/87, 16/88, 37/88, 6/89 и 12/89 и "Сл. гласник РС", бр. 16/90.
- Закон о привредним друштвима, "Сл. гласник РС", бр. 36/11, 99/11, 83/14 - др. закон, 5/15, 44/18, 95/18, 91/19 и 109/21.
- Закон о друштвеном капиталу, "Сл. лист СФРЈ", бр. 84/89 и 46/90.
- Конвенција МОП о престанку радног односа на иницијативу послодавца бр. 158, 1982, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL_O_CODE:C158, датум посете 23.08.2023. године.
- Magna carta libertatum, <https://www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-english-translation>, датум посете 23.08.2023. године, датум посете 23.08.2023.
- Међународни пакт УН о грађанским и политичким правима, <https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/05bosniak/BIntCovCivilPoliticalRights.pdf>, датум посете 23.08.2023.
- Међународни пакт УН о економским, социјалним и културним правима, Новаковић, Н., *Штрајкови, синдикати и приватизација у Србији*, Социолошки преглед, вол. XLVII, бр. 1/2013.
- Општа декларација Уједињених нација о људским правима из 1948, https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/cnr.pdf, датум посете 23.08.2023.
- Петак, З., *Неолиберализам и радничка права у Србији*, <https://politicki-pregled.rs/autorski-tekstovi/neo-liberalizam-i-radnicka-prava-u-srbiji/>, датум посете 23.08.2023.

- Пауновић, М., Кривокапић, Б., Крстић, И., *Међународна људска права*, Београд, 2014.
- Правилник о начину ревалоризације вредности друштвеног капитала која је утврђена у поступку претварања друштвене својине у друге облике својине и вредности уписаних деоница, односно удела, "Сл. гласник РС", бр. 62/94, 64/94, 65/94 и 17/95.
- Правилник о начину утврђивања књиговодствене вредности и процене вредности друштвеног капитала, "Сл. гласник РС", бр. 50/91.
- Ристић, З., Рајковић, Д., Манчић, С., Рајић, Д., *Ефекти приватизације у Србији*, 2011, <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/publikacije/efektiprivatizacijeusr.pdf>, датум посете 23.08.2023.
- Уредба о методологији за процену вредности капитала и имовине, "Сл. гласник РС", бр. 45/01 и 45/02.
- Уредба о продаји капитала и имовине јавним тендером, "Сл. гласник РС", бр. 45/01, 59/03, 110/03, 52/05, 126/07, 96/08, 107/08 и 98/09.
- Уредба о продаји капитала и имовине јавном аукцијом, "Сл. гласник РС", бр. 52/05, 91/07, 96/08 и 98/09.
- Уредба о проценту капитала који се приватизује у привредним друштвима са већинским државним капиталом која енергетску делатност обављају као претежну, "Сл. гласник РС", бр. 63/06.
- Уредба о стратешком партнерству, "Сл. гласник РС", бр. 129/14, 75/15, 16/16 и 108/16.
- Устав Републике Србије, "Сл. гласник РС", бр. 98/06, 115/21 - амандмани и 16/22.
- Церовић, С., *Актуелна питања приватизације хотелских предузећа Србије*, Економски видици, бр. 12/2007.
- <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/presude-protiv-srbije>, датум посете 23.08.2023.
- <https://sr.wikipedia.org/sr>, датум посете 23.08.2023.
- <https://www.srbija.gov.rs/vest/31050/zaduzenost-srbije-u-odnosu-na-2000-godinu-manja-za-44-milijarde-evra-php>, датум посете 23.08.2023.

Snežana Kalajanović*

PRIVATIZATION PROCESS AND EMPLOYEES (RIGHTS AND FREEDOMS)

Summary

The process of transition in Serbia has entered its third decade. Transition implies a break with the former economic pattern and appropriate to it institutional environment, i.e. the transition from one form of economic and social system (non-market or insufficiently market and totalitarian, i.e. populist) into another, completely different system (market and democratic).

* Deputy local ombudsman of the city of Kragujevac, skalajanovic@ombudsmankg.rs.

The privatization process is an important aspect of the transition of the economy from the public to the private sector. The paper focuses on the position and rights of employees during the privatization process and the consequences that privatization can have on the employees of companies that are being privatized, but also on the economy and the market in general. The paper lists the basic models of privatization, with an emphasis on the period after 2000. The most common causes and reasons for employee strikes were analyzed middle classes before, during and after the privatization of the company. The role is indicated unions in privatization and new forms of organizing dissatisfied strikers and participants in public protests. The paper will provide an insight into the negative outcomes of privatization according to the issue of employee rights, but also to show the positive effects not only for employees in privatized companies bur also more widely. The most important negative effects of privatization in Serbia could be reduced to the following:massive loss of jobs, increasing prevalence of precarious work, growth unemployment and poverty of citizens, marginalization of the importance and role of trade unions organizing.

The faster the privatization, the more ineffective the strikes became. The positive effects are generally less numerous than the negative ones, but not the same negligible and represent novelties characteristic of a market-oriented society and pursuit of profit.

Key words: *privatization, strikes, trade unions, workers, transition, poverty, unemployment*

ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ

Аутор се у овом раду бави положајем који локални омбудсман има у правном систему Србије, полазећи од законодавне регулативе али и модела којим је његов статус регулисан актима локалне самоуправе. Посебан аспект рада посвећен је статусу који локални омбудсман има а који је условљен, пре свега, факултативношћу његовог постојања. Централно питање у раду усмерено је на дефинисање положаја локалног омбудсмана, положаја који произилази из његове надлежности и положаја који је резултат обавезности одлука које доноси као и његове одговорности у систему локалне самоуправе. У том циљу, у раду ће се користити нормативни, компаративни и историјски метод како би се тиме указало на предности али и на недостатке у положају који локални омбудсмани имају у правном систему Србије.

Кључне речи: локални омбудсман, Устав, закон, локална самоуправа.

I УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Анализа положаја локалних омбудсмана у правном систему Србије није могућа без претходног проучавања услова као и чињеница које су условиле његов настанак и развој. Сматра се да су прве идеје о развоју ове институције произашле управо из теоријске експертизе професора права међу којима се нарочито истиче залагање проф. Миодрага Јовичића који је у својој монографији „Омбудсман – чувар законитости и права грађана“ објављене 1969. године,¹ указивао на потребу да се поред редовне законодавне и судске контроле органа управе, уведе и контрола од стране посебног независног и самосталног органа – омбудсмана. Заступање оваквог гледишта сматрамо директном последицом става о децентрализованом уређењу државе коју је проф. Јовичић и заступао, а нарочито ставу о развоју регионалних и локалних органа у систему државног уређења. Један од таквих „инструмената“ огледао се у развоју „посебног“ органа који ће, не само имати улогу контролора екуекутиве на локалном нивоу, већ ће ту функцију вршити црпећи свој легитимитет кроз

* Омбудсман града Крагујевца, jelenajovicickg@gmail.com

¹ М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Београд, 1969, 6.

заштиту људских права. Другим речима, док су се омбудсмани или „чувари“ законитости према органима управе, у многим државама установљавали на централном нивоу организације власти, докле се на подручју Србије ова институција развија у обрнутом смеру, идући од локалних самоуправа ка републичком нивоу. Положај омбудсмана у том смислу подразумева да је исти установљен као посебан орган који треба да има следећа својства: да је изабран од стране парламента, што је и основни предуслов за успостављања система контроле над радом органа управе, као и успостављање система кочнице и равнотеже.² На овај начин се самим избором омбудсмана даје на легитимитету али и јачини моћи којом је снабдевен а са циљем усмереним ка утврђивању неправилности у раду органа управе. Посматрајући основну идеју о систему поделе власти, без обзира да ли се ради о парламентарном или мешовитом систему организације власти, па чак и председничком, видимо да је ова институција нашла своје оправдање управо кроз функцију коју врши тј. контролу рада управе. Рекло би се да је улога омбудсмана да на овај начин буде „ грађански чувар „ закона, или чувар од злоупотреба власти, што је била првобитна замисао чак и у државама које се сматрају зачетницама идеје о установљењу ове установе. Историјски гледано, углавном се као полазна тачка у проучавању настанка установе омбудсмана узима Шведска која је 1809. године, доношењем свога Устава предвидела постојање посебног функционера који ће имати улогу „неутралисања овлашћења краља и његових министара“.³ Друга по реду земља која је увела ову институцију била је Финска, која је својим Уставом од 1919. установила институцију омбудсмана, након чега су то исто учиниле и Данска и то 1953. године, као и Норвешка 1962. године. Међутим, идеја о постојању једног оваквог органа настала је много раније. Ако посматрамо античку Грчку као и државно и правно уређење у старом Риму, видимо да постоје органи који управо у својој функцији имају елементе данашњег омбудсмана. Најбољи пример за то су трибуни који су још 200 година пре нове ере штитили права плебејаца од самовоље патриција, потом институција „надзорног јуана“ у Кини као и институција „мохташиба“ у исламском праву.⁴ Заједничко свим овим институцијама је не само време у којем су деловали већ и улога заштитника грађана према носиоцима власти. Ипак, конституисање овог органа свој пуни смисао добија на подручју скандинавских земаља у периоду развоја идеје о учвршћивању парламентаризма и јачања државног апарата или како је то дефинисао Ј. Ђорђевић „Швеђани су почели да граде друштво, да граде демократију као

² Систем „кочница и равнотежа“ или орг. Checks and balances под којим се подразумева организација система поделе власти увојена како у председничком тако и парламентарном систему.

³ М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Београд, 1969, 7-8.

⁴ М. Давинић, *Европски омбудсмана и лоша управа*, Београд, 2008, 6-10.

нешто јаче од државе...стога се функција омбудсмана јавља са циљем успостављања „ приоритета друштва над државом“.⁵

Друго својство које омбудсман треба да има произилази из функције која му је самим нормативним дефинисањем и утврђена а то је контрола органа управе. Упоредноправно гледано омбудсмани се свуда примарно одређују као „контролори“ управних органа, егзекутиве, државног апарата итд. Међутим, поставља се питање шта је суштина те контролне функције омбудсмана? да ли је контрола усмерена само на утврђивање неправилности у раду, или на незаконитости, или на кажњавање? Одговор на ова питања требало би да буду обухваћена управо кроз нормативно дефинисање надлежности коју омбудсмани имају као и кроз снабдевање адекватним механизмима за њихово вршење. Са друге стране, ако су већ установљене парламентарна и судска контрола управе где се налази у том систему омбудсман? Омбудсман у том погледу треба да буде нека врста посредника између грађана и управе, орган коме се без посебних формалности и трошкова грађани обраћају али и орган који својим актима уклања неправилности и незаконитости пре него оне дођу на судску и парламентарну контролу. Ако посматрамо избор омбудсмана од стране парламента могли би рећи да премда је изабран од стране парламента он управо кроз подношење извештаја парламенту представља „продужену руку“ парламентарне контроле управе. Са друге стране, својом независношћу и самосталношћу у спровођењу поступка представља алтернативни механизам заштите људских права према органима управе у односу на класичан суд.

Имајући у виду сва својства која институција омбудсмана обједињује у себи долазимо до дефиниције коју је најпрецизније поставио проф. Роват још средином двадесетог века рекавши да је омбудсман: „независан и непристрасан функционер законодавног тела чије се постојање обично предвиђа уставом и који врши надзор над управом, испитује жалбе грађана на административну неправду и лошу управу, критикује и обзнањује али не поништава акције управе.“⁶

II РАЗВОЈ ИНСТИТУЦИЈЕ ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА У СВЕТУ И КОД НАС

Приликом проучавања настанка и развоја институције локалног омбудсмана обично за полазну тачку узимају се акти и документа међународног карактера који су било путем ратификација било путем препорука имале утицаја на успостављање оваквог система организације омбудсмана. Имајући у виду трихотомну организацију омбудсмана у Србији, сматра се да је наша земља у том погледу једна од ретких али и пример праксе како се врши имплементација система заштите људских права на локалном нивоу.

⁵ J. Борђевић, *О функцији омбудсмана искуство и правни проблеми*, Београд, 84.

⁶ D. Rowat, *The ombudsman, Citizens Defender*, London, 1965.

Обично се као полазна основа за развој ове институције на локалном нивоу узима Европска повеља о локалној самоуправи из 1985. године.⁷ Република Србија је ратификовала ову повељу као и Додатни протокол који је усвојен 2009. године. Процесом ратификације ових докумената Република Србија је преузела обавезу успостављања адекватног система заштите и унапређења положаја јединица локалне самоуправе. Међу тим обавезама, нашла се и обавеза предузимања мера које се односе на успостављање „механизма и процедура за решавање или разматрање притужби и сугестија које се односе на функционисање локалних органа власти и локалних јавних служби“.⁸ Имајући то у виду, можемо рећи да се правни основи за успостављање овог органа налазе управо у тим документима. Осим тога, значајним за инситуционализацију омбудсмана сматрају се и тзв. Венецијански принципи, усвојени од стране Венецијанске комисије⁹, а који се првенствено баве институцијом омбудсмана. Преамбулом која је насловљена „Принципи заштите и промоције институције омбудсмана“ дефинисано је да је установа омбудсмана присутна у више од 140 држава света, а да је при томе организована на националном, регионалним и локалном нивоу... Основни принципи на којима се заснива установљење омбудсмана тичу се независности, самосталности, транспарентности, правичности и једнакости... Посматрајући све то институција омбудсмана се сматра важним елементом у држави која се заснива на демократији и владавини права, поштовања људских права и основних слобода као и изградњи система добре управе.“¹⁰

Значајни утицај на развој ове установе има и пракса УН. У прилог томе сведоче и препоруке које су упућене а које се тичу развоја механизма заштите људских права а које су у примарној надлежности омбудсмана. На заседању Генералне скупштине УН 2020. године позване су државе чланице да се придржавају одредаба Венецијанске комисије и да у том циљу „размотре јачање и стварање независности и аутономије институције омбудсмана и медијатора на националном нивоу а где је то могуће и на регионалном и локалном нивоу.“¹¹ Да је једна таква међународна институција као што је УН посветила пажњу питању јачања институције омбудсмана говоре и препоруке које је Савет УН за људска

⁷ *Европска повеља о локалној самоуправи*, Стразбур, 1985., *Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи*, "Сл. гласник РС - међународни уговори", бр. 70/2007.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Principles on the protection and promotion of the ombudsman institution* („The Venice Principles”), adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session, Venice, 15-16 March 2019.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ UN General Assembly, *Principles relating to the Status of National Institutions* (Paris Principles), UN doc. 48/134.

права дао многим државама чланицама а која се између осталих тичу и унапређења заштите људских права кроз институцију омбудсмана.

У погледу националне регулативе која се тиче институције омбудсмана може се рећи да је основна карактеристика његова факултативност. Наиме, Законом о локалној самоуправи¹² само се једним чланом, и то чл. 97. уређује могућност за постојање локалног омбудсмана. Овим чланом предвиђено је да „јединице локалне самоуправе могу установити локалног омбудсмана који је овлашћен да независно и самостално контролише постојање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби.“¹³ Оно што је специфичност јесте упућивање јединица локалне самоуправе на повезивање у смислу стварања заједничког омбудсмана. Ову одредбу Закона можемо тумачити као позив законодавца на стварање тзв. регионалног омбудсмана што је и у складу са одредбама из преамбуле Венецијанских протокола. Пракса појединих држава показује нам да постојање регионалних омбудсмана није немогућа.

III ЛОКАЛНИ ОМБУДСМАНИ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Проучавање положаја локалних омбудсмана у упредноправној пракси немогуће је без претходног осврта на правне системе у којима као такви постоје као и на правне основе на којима је утемељено то постојање. На овом месту видећемо да постоје разлике у правном регулисању, као и надлежностима које обављају али и овлашћењима којима располажу. Поједине државе при нормирању ове установе као полазну основу узеле су територијалну организацију али и систем државног уређења. Најбољи пример за то је Швајцарска конфедерација. Занимљиво је, на овом месту, назначити да је први локални омбудсман у Европи установљен управо у Швајцарској и то је омбудсман града Цириха. Наиме, ова институција основана је у граду Цириху новембра месеца 1971. године и као таква представља најстарију канцеларију „парламентарног омбудсмана“ у Швајцарској.¹⁴ Имајући у виду територијалну и државну организацију Швајцарске разумљиво је и то како је устројен принцип организације омбудсмана у овој држави. Овде се може направити и компарација са системом организације омбудсмана у Србији, где постоји тзв. трихотомна организација ове институције. Слично је и у Швајцарској конфедерацији где постоје државни, кантонални и локални омбудсмани. Међутим, поред тзв. „класичних“ омбудсмана постоје и специјализовани

¹² Закон о локалној самоуправи, "Сл. гласник РС", бр. 129/2007,83/2014-др закон, 101/2016-др.закон, 47/2018 и 111/2021-др закон.

¹³ *Ibidem*

¹⁴ www.theioi.org. "50years Jubilee of the Ombudsman office of the City of Zurich", датум приступа: 30.08.2023. године.

омбудсмани.¹⁵ Поред омбудсмана града Цириха постоје и омбудсмани градова Берна, Луцерна, Ст. Галена и Рапсервил –Јона, док су омбудсмани на нивоу кантона установљени у Женеви, Баселу, Баселенду, Вауду, Винтерхуру и Цириху. Занимљиво је да на нивоу читаве конфедерације постоји уместо државног омбудсмана тзв. Асоцијација парламентарних омбудсмана у Швајцарској.¹⁶ За разлику од система парламентарних омбудсмана који се бирају било у локалном, кантоналном или парламенту на нивоу државе, постоје и примери система у којима се омбудсман директно именује од стране носилаца извршне власти. Такав је случај са Француском. Наиме, у Француској поред државног омбудсмана постоји и локални омбудсман (медијатор) града Париза, кога директно именује градоначелник Париза.¹⁷ Поред напред наведених држава у којима постоје локални омбудсмани занимљив је и пример Холандије у којој постоје у Амстердаму, Ротердаму, Хагу, Утрехту и Гронингену.¹⁸ Локални омбудсман уставновљен је и у Бугарској, Шпанији, Немачкој, Белгији. Поред локалних омбудсмана постоји и одређени број, пре свега, европских држава у којима функционишу регионални омбудсмани. Такав је случај са Италијом, Шпанијом и Белгијом. Осим на територији Европе, локални омбудсмани постоје и на подручју Латинске Америке, пример за то су Бразил, Аргентина и Парагвај. У Аустралији институција омбудсмана установљена је како на државном тако и на локалном нивоу, пример за то је институција омбудсмана града Перта. На тлу Азије изузетно је активан локални омбудсман Хонг Конга.¹⁹

Посматрајући надлежности као и овлашћења којом су снабдевени локални омбудсмани широм света, можемо закључити да су они, пре свега, усмерени на контролисање рада органа управе. Међутим, поред тзв. контролне функције у погледу послова које обављају назире се и одређени број случајева тзв. хибридног модела омбудсмана под којом се подразумева поред контролне функције и функција заштите људских и мањинских права.²⁰

IV НОРМАТИВНО РЕГУЛИСАЊЕ ПОЛОЖАЈА ЛОКАЛНИХ ОМБУДСМАНА У СРБИЈИ

Институција омбудсмана у Републици Србији најпре је установљена на локалном и покрајинском нивоу а тек потом и на државном. Као годину у којој

¹⁵ М. Лазаревић, *Различите форме хибридног модела омбудсмана са освртом на Заштитника грађана у Србији*, Политичка ревија, бр. 4/2017.

¹⁶ <https://www.stadt-zuerich.ch>, датум приступа: 30.08.2023. године.

¹⁷ А. Кларић, *Институција локалног омбудсмана - упоредна искуства из свијета и у граду Београду*, Администрација и јавне политике, бр.1/2020, 93.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ М. Лазаревић, *op.cit.*

су у правном систему Србије установљени први омбудсмани узима се 2003. година, када је најпре ова институција уведена у Аутономној покрајини Војводини али и први локални омбудсмани и то у Бачкој Тополи, Зрењанину и Крагујевцу. У наредним годинама установљено је низ локалних омбудсмана широм Србије, у Београду, Новом Саду, Нишу, Суботици, Панчеву, Краљеву, Крушевцу, Кикинди, Горњем Милановцу, Сомбору и др. Постојање локалних омбудсмана није обавеза локалних самоуправа што има за последицу и чињеницу да је њихов број данас знатно мањи у односу на укупан број јединица локалне самоуправе у држави.

Законом о локалној самоуправи Републике Србије и то у чл. 97. предвиђена је могућност јединица локалне самоуправе за установљењем локалног омбудсмана који ће независно и самостално да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединица локалне самоуправе.²¹ Када анализирамо ову одредбу Закона закључујемо да је овде реч о факултативном и хибридном моделу омбудсмана. Факултативност је нормирана самом одредбом Закона утврђивањем „могућности“ за његовим установљењем у јединицама локалне самоуправе. Хибридни модел је модел у коме омбудсман не врши послове само контроле рада органа управе већ и заштиту људских права. Занимљиво је да је законодавац у другом ставу поменутог члана дао могућност јединицама локалне самоуправе за успостављањем тзв. заједничког омбудсмана. На овом месту, поставља се питање да ли се оваквим нормативним одређењем оставља могућност за тумачењем у правцу постојања и тзв. регионалних омбудсмана. У студији коју је спровела Стална конференција градова и општина дато је упутство јединицама локалне самоуправе у погледу тзв. повезивања, кроз споразуме о међуопштинској сарадњи, а које се тичу послова локалног омбудсмана. То се може постићи на два начина, као заједнички омбудсман, што би у неком смислу представљало тзв. регионалног омбудсмана, док се у другом виду говори о уступању послова локалног омбудсмана од стране јединица локалне самоуправе.²²

Детаљније нормативно уређење положаја, избора, организације локалних омбудсмана регулисано је актима самих јединица локалне самоуправе у којима они делују као институција. Анализирањем аката јединица локалне самоуправе наилазимо на разлике како у погледу услова за избор, положаја у систематизацији радних места, овлашћењима и дужини трајања мандата. У погледу статуса локалних омбудсмана уочава се разлика која иде у правцу питања да ли је локални омбудсман посебан орган у систему локалне самоуправе или није? На овом месту се уочава различито нормирање између

²¹ Закон о локалној самоуправи, "Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014-др закон, 101/2016-др закон, 47/2018 и 111/2021-др закон.

²² www.skgo.org, датум приступа: 30.08.2023. године.

појединих јединица локалне самоуправе у којима је локални омбудсман нормиран статутом као посебан орган јединице локалне самоуправе до оних јединица локалне самоуправе у којима је локални омбудсман у статусу изабраног лица. Овим питањем се у својој пракси бавио и Уставни суд Србије који је у једној својој одлуци изашао са ставом да је реч о посебном органу општине, односно града који независно и самостално обавља послове заштите права грађана, тако што контролише рад органа и јавних служби утврђујући повреду прописа општих аката јединице локалне самоуправе које ови органи и службе учине својим актима, радњама или нечињењем.²³

У граду Београду дефинисано је у чл. 134. Статута да је заштитник грађана независан и самосталан у вршењу своје функције, али је истим ставом и загарантовано да нико не може имати право да утиче на његов рад. Одлуком о омбудсману града Београда у чл. 3. ст. 1. дефинисано је да је омбудсман „орган који је независан и самосталан у своме раду“.²⁴ Статутом града Крагујевца предвиђено је да је локални омбудсман посебан орган тако да је утврђено да је локални омбудсман у групи „осталих органа Града који се установљава за потребе заштите права грађана за повреду учињене од стране органа и организација која врше јавна овлашћења у Граду“.²⁵ Статутом града Новог Сада чл. 127. предвиђено је да „локални омбудсман независно и самостално штити права грађана и контролише рад градских управа, посебних организација и служби, Градског већа када поступа као другостепени орган у управном поступку, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Града, као и других органа и организација, предузећа и установа чији је оснивач Град, а којима су поверена јавна овлашћења“.²⁶ Одлуком о локалном омбудсману града Новог Сада у чл. 2. ст. 1. предвиђено је да је „локални омбудсман независан и самосталан орган који штити права грађана...“²⁷ Статутом града Ниша у чл. 111. дефинисано је да се установљава заштитник грађана који „штити индивидуална и колективна права грађана, тако што врши контролу рада градских управа, управе градских општина и јавних служби“.²⁸ Одлуком о локалном омбудсману града Ниша предвиђено је у чл. 3. ст. 1. да је омбудсман „

²³ Закључак Уставног суда Републике Србије, бр. IУо-90/2021 од 15.06.2022. године.

²⁴ Статут града Београда "Сл. лист града Београда", бр. 39/2008, 6/2010, 23/13 и 60/2019), Одлука о омбудсману града Београда, "Сл. лист града Београда", бр. 85/2019.

²⁵ Статут града Крагујевца, "Сл. лист града Крагујевца", бр. 8/2019), Одлука о локалном омбудсману града Крагујевца, "Сл. лист града Крагујевца", бр.27/2019 и 37/2021).

²⁶ Статут града Новог Сада, "Сл. лист града Новог Сада", бр. 11/2019, Одлука о локалном омбудсману града Новог Сада, "Сл. лист града Новог Сада", бр. 59/2019.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Статут града Ниша, "Сл. лист града Ниша", бр. 88/2008, 143/2016 и 18/2019, Одлука о локалном омбудсману града Ниша, "Сл. лист града Ниша", бр. 47/2021.

орган који је самосталан и независан у обављању послова утврђених овом одлуком и да нико нема право да утиче на његов рад и поступање.²⁹

У погледу дужине трајања мандата постоје такође неуједначености у нормативном регулисању градова, па је тако мандат локалног омбудсмана у Београду, Новом Саду и Крагујевцу пет година док је мандат у Нишу четири године. Ако посматрамо дужину трајања мандата локалног омбудсмана а при томе и принцип независности и самосталности долазимо до закључка да је решење о петогодишњем мандату сасвим оправдано посебно ако имамо у виду трајање мандата носилаца политичких функција у јединицама локалне самоуправе.

У погледу услова за избор локалног омбудсмана такође постоје различита нормативна одређења у јединицама локалне самоуправе. Док је за локалног омбудсмана у свим градовима и општинама као први услов у погледу стручне спреме исти и то да је дипломирани правник, дотле постоје разлике у другим условима па тако у погледу радног искуства у граду Београду потребно десет година радног искуства, положен правосудни испит, као и запажено искуство у заштити права грађана.³⁰ За разлику од града Београда у граду Крагујевцу и Новом Саду је потребно пет година радног искуства на пословима који су од значаја за обављање послова локалног омбудсмана³¹ док је у граду Нишу потребно шест година радног искуства на пословима правне струке.³²

У погледу надлежности локалног омбудсмана нема много одступања у односу на законодавца. То је по свим елементима „хибридни“ модел омбудсмана у коме се огледа контролна функција органа управе али и заштита људских права.

V ЗАКЉУЧАК

Полазећи од историјског, компаративног и нормативног метода проучавања положаја локалних омбудсмана у правном систему Републике Србије долазимо до закључка да постоје неуједначености не само у погледу статуса већ и у погледу дужине трајања мандата, услова за избор као и поступка који се спроводи пред локалним омбудсманом.

Разлог за то је првобитно у факултативности његовог одређења од стране самог законодавца. Како је локални омбудсман предвиђен само једном чланом Закона о локалној самоуправи и при томе дефинисан само као могућност а не као обавеза јединица локалних самоуправа, то је условило и разноликост

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Одлука о омбудсману града Београда*, "Сл. лист града Београда", бр. 85/2019.

³¹ *Одлука о локалном омбудсману града Новог Сада*, "Сл. лист града Новог Сада", бр. 59/2019), *Одлука о локалном омбудсману града Крагујевца*, "Сл. лист града Крагујевца", бр. 27/2019 и 37/2021.

³² *Одлука о локалном омбудсману града Ниша*, "Сл. лист града Ниша", бр. 47/2021.

његовог не само постојања већ и нормативног регулисања. Поједине јединице локалне самоуправе вешто користе управо ту могућност као оправдање за његовим неустановљењем а при томе као додатни разлог наводе и финансијски елемент. То са једне стране има и оправдања посебно ако се има у виду чињеница да је за постојање институције локалног омбудсмана као посебног органа који функционише са посебном стручном службом неопходно да односна јединица локалне самоуправе у свом буџету издвоји за то потребна средства. Можда је један од начина преваилажења тог проблема финансирања посебног органа, посебно код мањих јединица локалне самоуправе управо у повезивању са другим јединицама локалне самоуправе, на шта нам и сам Закон даје право. Осим тога, посебно је важно одредити статус који локални омбудсман има. Несумњиво је да је локални омбудсман функционер јединице локалне самоуправе, али се овде намеће питање да ли је статутарно и нормативно добро дефинисан статус локалног омбудсмана као посебног органа јединице локалне самоуправе. Ако је статут акт најјаче правне снаге у јединицама локалне самоуправе којим се предвиђа постојање локалног омбудсмана као посебног органа у систему локалне самоуправе онда се одлукама само подробније регулишу питања везана за надлежност, организацију рада локалног омбудсмана, поступак пред истим ако и начин избора.

Имајући у виду све напред наведено, а нарочито недовољну законску регулативу намеће се потреба за посебним законом којим ће се свеобухватно регулисати не само положај, статус, већ и начин поступања као и заштита локалних омбудсмана у свим јединицама локалне самоуправе.

VI СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ И КОРИШЋЕНИХ ИЗВОРА

- Давинић, М., *Европски омбудсмана и лоша управа*, Београд, 2008.
- Ђорђевић, Ј., *О функцији омбудсмана искуство и правни проблеми*, Београд, 1972.
- Јовичић, М., *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Београд, 1969.
- Кларић, А., *Институција локалног омбудсмана- упоредна искуства из свијета и у граду Београду*, Администрација и јавне политике, бр. 1/2020.
- Лазаревић, М. М., *Различите форме хибридног модела омбудсмана са освртом на Заштитника грађана у Србији*, Политичка ревија, бр. 4/2017.
- Rowat, D., *The ombudsman, Citizens Defender*, London, 1965.
- Европска повеља о локалној самоуправи*, Стразбур, 1985., Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, "Сл. Гласник РС - међународни уговори", бр. 70/2007.
- Закон о локалној самоуправи*, "Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014-др закон, 101/2016-др.закон, 47/2018 и 111/2021-др закон.
- Закључак Уставног суда Републике Србије*, бр. IУо-90/2021 од 15.06.2022. године
- Одлука о локалном омбудсману града Новог Сада*, "Сл. лист града Новог Сада", бр. 59/2019.
- Одлука о локалном омбудсману града Ниша*, "Сл. лист града Ниша", бр. 47/2021)
- Principles on the protection and promotion of the ombudsman institution*, "The Venice Principles", adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session, Venice, 15-16 March 2019.
- Статут града Београда*, "Сл. лист града Београда", бр. 39/2008, 6/2010, 23/13 и 60/2019.

Статут града Крагујевца, "Сл. лист града Крагујевца", бр. 8/2019.

Статут града Новог Сада, "Сл. лист града Новог Сада", бр. 11/2019.

Статут града Ниша, "Сл. лист града Ниша", бр. 88/2008,143/2016 и 18/2019.

Одлука о омбудсману града Београда, "Сл. лист града Београда", бр. 85/2019.

Одлука о локалном омбудсману града Крагујевца, "Сл. лист града Крагујевца", бр. 27/2019 и 37/2021.

UN General Assembly, *Principles relating to the Status of National Institutions* (Paris Principles),

UN doc. 48/134

<https://www.stadt-zuerich.ch>

www.skgo.org.

www.theioi.org.

Jelena Milivojević *

THE POSITION OF THE LOCAL OMBUDSMAN IN THE LEGAL SYSTEM OF SERBIA

Summary

The author deals with the position that the local ombudsman has in the legal system of Serbia, starting from the legislative regulation and the model by which his status is regulated by acts of local self-government. A special aspect of the work is dedicated to the status of the local ombudsman, which is conditioned, first of all, by the fact that his existence is optional.

A special aspect of the work is dedicated to the status of the local ombudsman, which is conditioned, first of all, by the fact that its existence is optional. The central issue in the work is focused on defining the position of the local ombudsman, the position that results from his authority and the position that results from the obligation of the decisions he makes as well as his responsibilities in the local self-government system. To this end, the paper will use a normative, comparative and historical method in order to point out the advantages and disadvantages of the position that local ombudsmen have in the legal system of Serbia.

Key words: *local ombudsman, constitution, law, local government.*

* Ombudsman of the city of Kragujevac, jelenajovicickg@gmail.com

ОМБУДСМАН У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – СТВАРНИ ДОМАШАЈИ ИНСТИТУЦИЈЕ И ИЗАЗОВИ У РАДУ

Заштита људских права представља увек актуелно питање, нарочито данас у време значајних глобалних дешавања и процеса који карактеришу већи степен државног интервенционизма, већа овлашћења међународних организација и њихову активност, ограничавање појединих људских права и слично. Чини се да се кроз целокупну људску историју води борба за људска права, како индивидуалних тако и колективних, као и права ужих друштвених заједница. Потреба за додатном заштитом људских права постоји и данас, без обзира на степен развијености појединачних друштава, па тако и развијене државе, поред традиционалног модела заштите права у судском поступку практикују додатну контролу (заштиту) посредством посебно оформљених тела, односно, институција.

У овом раду, према изабраној теми, аутор ће анализирати једну такву, широко прихваћену институцију која вуче корене из Шведске и коју данас познајемо под називом Омбудсман. Циљ рада је да укаже на најважније карактеристике ове институције уопште, уз осврт на њен развој у Републици Србији, домаћаје у заштити људских права на основу дводеценијског функционисања у домаћем правном поретку, специфичности које има на локалном нивоу, као и изазове-питешикоће у раду ове институције.

Кључне речи: *Омбудсман, локални омбудсман, заштита права, правни оквир, изазови.*

I УВОД

Борба за људска права траје можемо рећи кроз целокупну историју цивилизације. Стари век- античко доба (од 3000г. пне.) карактерише појаву првих писама и првих држава. Права су у тесној вези са припадношћу одређеним друштвеним категоријама (војници, чиновници, земљорадници), а на најнижем положају друштвене лествице налазе се робови – појединци који су у потпуности обесправљени и чији се положај није у многоме разликовао од остале својине – какве ствари или животиње. У средњем веку (од V века) права су се стицала простом чињеницом рођења у

* Асистент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, dvucinic@jura.kg.ac.rs

одређеној друштвеној групи, положајем на друштвеној лествици, величином иметка или каквим заслугама према владару, док је велика већина становништва по правилу била обесправљена и могла је да рачуна само на „владареву милост“. Права која су имали била су довољна за задовољавање егзистенцијалних потреба (храна, смештај, одећа) и уживали су их по основу рада за другог (владара, феудалца и сл.).

Нови век (од 15.в) омеђен падом Цариграда под власт Турака и француском револуцијом, не доноси значајније промене у односу на претходни период. Тек од француске револуције (1789. год), падом монархије и после неколико неуспешних промена успостављањем републике, дешавају озбиљније промене у сфери грађанских и људских права. У том смислу, усвајање Декларације о правима човека и грађанина (1789. год) створене су нове основе за реорганизацију целокупног политичког и друштвеног система, а овај документ имао је неизмерног утицаја не само на Француску већ на остатак Европе и читав свет.

Између осталог, Декларацијом је прокламована једнакост грађана пред законом, основне слободе и суверенитет нације.¹

Тек од 18. века почиње узлазна путања у развоју грађанских али и људских универзалних права. Држава, односно, њена управа као можда највидљивији аспект државне организације и њена принуда као основни метод завођења реда у држави бивају временом стављени у правне оквири. Принуда, са једне стране, може бити оправдана али и потребна када се ради рецимо о вакцинацији, образовању, сузбијању заразних болести међу стоком, тј. у оним пословима који су се обављали у општем интересу а где се јављао

¹ Више о томе: П. Николић, *Декларација о правима човека и грађанина од 1789. као акт цивилизације*, *Анали Правног факултета у Београду*, год. 37, бр. 6/1989, 686. „Декларација права човека и грађанина од 1789. садржи, у суштини, две врсте одредаба. С једне стране, то су одредбе којима национална скупштина „признаје и објављује“ одређена, рекло би се, фундаментална права човека и грађанина. Сама Декларација квалификује та права као природна, неотуђива и света (и незастарива) и она припадају појединцу у његовом двоструком својству — човека и грађанина. То су права и слободе која се односе на његову „физичку слободу“, али и „политичку слободу“. Тако, Декларација прокламује серију личних права и слобода усмерених на заштиту личности човека као људског бића. Полазећи од прокламације да се људи рађају и остају слободни и једнаки у правима и да се слобода састоји у томе што се може чинити све што не шкоди другоме (а то се одређује законом), као и да се само законом могу забранити поступци штетни по друштво, Декларација утврђује, поред безбедности и отпора угњетавању, и законитост хапшења, притварања, оптуживања, законитост кажњавања, презумпцију невиности, итд. Међутим, Декларација прокламује и политичка права која у новом друштву постају основ учешћа грађана у вршењу власти — право грађана да лично или преко својих представника учествују у доношењу закона, слобода мишљења и савести, слобода изражавања, подједнака приступачност свих положаја и јавних служби грађанима у складу с њиховим способностима, итд. Посебно је утврђена својина као неприкосновено и свето право.“

отпор становништва. Међутим, са друге стране, прекомерна принуда, односно, принуда као главни начин рада према грађанима је резултирала променама, политичком борбом за демократизацију друштва и достојанствен живот сваког појединца у њему и мирног решавања спорова и сукоба.

Процес борбе за људска права и слободе обележава и 20. и 21. век. Светски сукоби довели су до стагнације али и деградације у области људских права, па су значајним међународним актима људска права и слободе поново актуелизовани. Овим документима (Универзална декларација о правима човека Уједињених нација из 1948, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода из 1950 и др.) истакнут је значај основних људских права, а различитим конвенцијама и пратећим документима који су након тога уследили, детаљније су разрађени принципи садржани у овим актима и наметнута обавеза државама потписницама да имплементирају међународне стандарде о људским правима у сопствени правни поредак.

Међутим, треба имати у виду да само признање права на нешто само по себи не значи ништа ако то право остане декларативне природе, без механизма његове заштите, односно одговарајућег институционалног оквира. Заштита људских права у националним оквирима остварује се деловањем више различитих институција, а свој основ налази у Уставу, као највишем правном акту. Примарни и свакако најзначајнији вид заштите остварује се деловањем правосудног апарата у ширем смислу, мада, у последњим деценијама на нашем простору препознајемо све израженију и утицајнију улогу омбудсмана у заштити људских права, која представља значајну допуну постојећем деловању правосудних органа.²

II НАСТАНАК ИНСТИТУЦИЈЕ У СВЕТУ

Институција омбудсмана има традицију од преко два века. Наиме, њени почeci датирају од 1709. године и везују се за политичка дешавања у Шведској тог времена. Шведски краљ Карло XII је у бици код Полтаве 1709. године поражен од стране Петра Великог, и био је принуђен да једно време проведе ван своје земље, у изгнанству. Суочен са таквим развојем дешавања, а у жељи да и у таквој прилици има утицај на државу и њено вођење, он неколико година касније (1713) поставља свог повереника, са основним задатком да контролише рад државних службеника и судија.

Дакле, првобитна институција омбудсмана није имала своју улогу као данас, тј. није било говора о заштити људских права.

Када се Краљ вратио у домовину омбудсман није укинут, већ је наставио да функционише и даље. Но, као што то често бива, једном створена институција тешко се гаси. Она на ставља да живи и након престанка потребе због које је

² Више о томе: М. Настић, *Омбудсманско деловање у заштити људских права*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 2/2019, 489-503.

образована, при чему може да мења улогу, да би се нашло оправдање за даљи живот институције. То се десило и са омбудсманом. Први омбудсман је био краљев повереник, са циљем да у име Краља утиче на државне службенике у Шведској за време док је Краљ у избеглиштву. То је био разлог формирања првог омбудсмана.³

Омбудсман у преводу са шведског реч "омбудсман" значи повереник, пуномоћник, премда су касније придодата и значења некога ко има "слуша за народ", заштитник људских права, али као што видимо, изворни омбудсман имао је задатак да контролише законито односно незаконито поступање јавне управе тако да првобитни концепт у ужем смислу није подразумевао заштиту људских права. Међутим, преузимањем ове институције у другим земљама постепено долази до ширења надлежности тј. додавања функције унапређења заштите људских права, тако да данас она обухвата функцију заштите и унапређења људских права као и функцију контролора управе.⁴

Уставом Шведске из 1809. године ова институција уобличена је у облик какав данас познајемо. Контрола државне управе, јавних служби, делимично и судова је и даље његова основна функција, а директна заштита људских права није ни данас његов задатак, већ се то чини посредним путем – кроз контролу законитости рада управе. Заштита људских права резултат је еволуције ове установе и рецепције која се дешавала у другим правним системима.

Даље ширење ове институције попримило је регионални карактер, установљавањем омбудсмана у Финској 1919. године. Преостале скандинавске земље учиниле су то доста касније, Данска 1953. године а Норвешка 1962. године. да се приметити да је Нови Зеланд као трећа држава на свету увела ову институцију, мало раније од Норвешке, чиме тренд омбудсманије⁵ поприма глобалне размере.

Друга половина 20-ог века обележена је увођењем омбудсмана и у другим значајнијим европским државама - Великој Британији, Немачкој, Француској, али и на простору Северне Америке, у Канади. Процењује се да ову институцију или њој сличну данас има више од половине држава света.

III ОМБУДСМАН У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Чини се да је процес увођења омбудсмана у државама у окружењу текао паралелно са процесом распада Некадашње државе. Прва од земаља бивше

³ Д. Милков, *Локални омбудсман у Србији*, Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније, Нови Сад, 2020, 2.

⁴ Д. Вучинић, *Значај институције омбудсмана у заштити људских права у Републици Србији*, Зборник радова: Садашњост и будућност Услужног права, Крагујевац, 2022, 744.

⁵ Термин омбудсманија се први пут среће код канадског аутора - Donald-a Rovat-a; D. C. Rowat, D. M. Gotehrer, *State of Alaska Office of the Ombudsman*, in: R. Gregory, P. Giddings, (ed.) *Righting Wrongs - The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000, 47.

СФРЈ која је то учинила била је Хрватска, прво кроз Устав 1990, а потом и доношењем закона о „Пучком правобранитељу“ 1992. године. Словенија је то исто учинила доношењем Устава 1991. као и посебног закона 1993. године. Термин који они користе јесте Заштитник људских права. У Босни и Херцеговини омбудсман се уводи Дејтонским споразумом из 1995. године. У Северној Македонији омбудсман је предвиђен Уставом из 1991. године и посебним законом из 1997. године. Термин који је у С. Македонији изабран за назив ове институције је Народни правобранилац. Црна Гора уводи Омбудсмана 2003. године, а може се рећи да је то исто време увођења омбудсмана и у Републици Србији, истина, у облику локалног омбудсмана, а нешто касније републичког.

Увођењу омбудсмана у Србији претходио је дужи временски период у којем је било више покушаја да се уведе одређена контрола деловања политичких институција и дужи период развоја контролних тела.⁶

Кратким освртом на период пре распада државе, можемо видети да су до Другог светског рата постојале су институције Главне управне контроле и Генералног инспектората унутрашње управе које су имале су овлашћења којима су могле вршити контролу и указивати на неправилности у раду јавне управе. Након тог периода, међународни тренд „омбудсманије“ није остао без утицаја на домаћу стручну јавност, па је већ Уставом из 1974. године уведен Друштвени правобраниоца самоуправљања. Ова, можемо рећи, својеврсна „квазиомбудсманкса“ институција није имала за циљ контролу органа управе и заштиту људских права већ заштиту друштвене својине и самоуправних права што је битној мери разликовало од класичног модела омбудсмана. Међутим, резултати рада ове институције нису били нарочито велики и запажени, посебно у контексту целокупне политичке ситуације и суштинске контроле државног апарата од стране једне партије.

Тек након крупних политичких и друштвених промена 2000-их успоставља се повољнија политичка клима и чине се први значајнији кораци ка увођењу институције. Доноси се закон 2005. године под називом „Закон о заштитнику грађана“, одређујући истовремено назив институције у Р. Србији. Према закону „Заштитник грађана је независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Заштитник грађана се стара о заштити и унапређењу људских и мањинских слобода и права“ (чл. 1).⁷

За разлику од других земаља у окружењу која су омбудсмана увела прво уставом, а затим и регулисала његов рад, надлежност и остала значајна питања законом, у Р. Србији је тај процес ишао супротно. Тако је доношењем

⁶ Д. Вучинић, *op. cit.*, 746.

⁷ Закон о Заштитнику грађана, "Сл. гласник РС", бр, 79/2005-74, 54/2007-3.

новог Устава (2006) већ наредне године институција постала и уставна категорија, чиме јој се на неки начин даје на значају. Уставом се омбудсман (Заштитник грађана) одређује као „независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења.“ Даље, Уставом је одређено да: „Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава. Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина, у складу са Уставом и законом. Заштитник грађана за свој рад одговара Народној скупштини. Заштитник грађана ужива имунитет као народни посланик. О имунитету заштитника грађана одлучује Народна скупштина. О Заштитнику грађана доноси се закон.“⁸

Поменути Закон о заштитнику грађана из 2005. године у међувремену је замењен новим истоименим законом, који већ у уводним одредбама има нешто другачију формулацију о заштитнику грађана: „Овим законом уређују се положај, надлежност и поступак пред Заштитником грађана као независним државним органом који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења (органи управе). Заштитник грађана се стара о заштити и унапређењу људских и мањинских права и слобода.“⁹

Модел омбудсмана који је прихваћен у Р. Србији представља „хибридни модел“ јер комбинује поједине елементе различитих модалитета, међутим, ако посматрамо ону изворну поделу на Шведски модел у ком омбудсман поред контроле законитости рада јавне управе има одређена овлашћења и у погледу контроле рада судова (не и законитости судских одлука већ само административних ствари), може се рећи да је у Србији прихваћен дански модел омбудсмана.¹⁰

IV ЛОКАЛНИ О ОМБУДСМАН У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У Р. Србији поред омбудсмана (Заштитника грађана) на републичком нивоу постоје и омбудсмани (локални омбудсмани) на ужим територијалним

⁸ Устав Републике Србије, "Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021, чл. 138.

⁹ Закон о заштитнику грађана, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021, чл. 1.

¹⁰ Више о томе: Д. Милков, *Настанак и развој институције омбудсмана*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 2/2018, 431-448.

јединицама – на нивоу покрајине¹¹, градова и општина. У наредном делу, сходно предмету овог рада, фокус ће бити на локалним омбудсманима и главним аспектима њиховог рада.

Могућност увођења локалног омбудсмана предвиђена је Законом о локалној самоуправи из 2002. године.¹² Према закону, „у јединици локалне самоуправе може се установити грађански бранилац (омбудсман) који штити индивидуална и колективна права и интересе грађана, тако што врши општу контролу рада управе и јавних служби. О појавама незаконитог и неправилног рада којима се повређују права и интереси грађана, грађански бранилац упозорава управу и јавне службе, упућује им препоруке и критике и о томе обавештава скупштину јединице локалне самоуправе и јавност. Управа јединице локалне самоуправе и јавне службе дужни су да грађанском браниоцу на његов захтев дају податке и информације од значаја за вршење његових овлашћења. Грађанског браниоца поставља скупштина јединице локалне самоуправе из реда угледних и политички непристрасних личности, под условима и на начин утврђен статутом и другим општим актом. Надлежност и овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности грађанског браниоца уређује се статутом и другим општим актом.“¹³

Из наведеног се види да је ова могућност факултативне природе, тј. остављено је јединицама локалне самоуправе да саме одлуче хоће ли установити локалног омбудсмана.

Нови Закон о локалној самоуправи мења дотадашњу терминологију, али не уводи ништа значајније у погледу обавезности ове институције у јединицама локалне самоуправе. До тада назив „заштитник грађана“, коришћен како на републичком, тако и на локалном нивоу, доводио је до проблема у пракси јер истоветан назив је грађане понекад доводио у заблуду, јер нису могу да разликују ове две различите институције, што је био разлог што је Законом о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи из 2018. године назив ове институције на локалном нивоу промењен у локалног омбудсмана.¹⁴

Поступање локалног омбудсмана у пословима из своје надлежности одређено је на следећи начин: „Локални омбудсман поступа по сопственој

¹¹ *Покрајинска скупштинска одлука о покрајинском заштитнику грађана-омбудсману*: „Покрајински заштитник грађана - омбудсман је независан и самосталан орган АП Војводине који штити права грађана и врши надзор над радом покрајинских органа управе, јавних предузећа и установа које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач АП Војводина, у вези са њиховим поступањем у извршавању одлука и других правних аката АП Војводине. Омбудсман штити права грађана посебно од повреда учињених незаконитим, нецелисходним и неефикасним поступањем органа управе.“

¹² "Сл. лист АП Војводине", бр. 37/2014, 40/2014 - испр. и 54/2014, чл. 3.

¹³ *Закон о локалној самоуправи*, "Сл. гласник РС", бр. 9/02.

¹⁴ *Закон о локалној самоуправи*, "Сл. гласник РС", бр. 9/02, чл. 126.

¹⁴ Д. Милков, *Локални омбудсман у Србији, op.cit.*, 2.

иницијативи или по притужби сваког физичког или правног лица које сматра да му је актом, радњом или нечињењем органа, односно службе повређено неко право. Притужба се може поднети када су исцрпљена редовна правна средства или када против акта на који се притужба односи не постоје редовна правна средства, или би за подносиоца могла наступити велика и непоправљива штета ако би се сачекало окончање поступка по правном средству. Ако локални омбудсман прими притужбу због повреде потврђеног међународног уговора о људским или мањинским правима ули закона, другог прописа или општег акта Републике Србије доставља је, без одлагања, Заштитнику грађана и о томе писаним путем обавештава подносиоца притужбе.¹⁵

Горе наведене законске одредбе изнете су ради бољег разумевања послова које омбудсман према домаћој регулативи обавља, али и ради бољег разумевања актуелног стања када је у питању ова институција на локалном нивоу. Поред Закона о локалној самоуправи, за рад институције значајне су и одлуке јединица локалне самоуправе, као и правилници о раду локалних омбудсмана.¹⁶ Наиме, од свих јединица локалне самоуправе¹⁷ тек нешто више од двадесет има ову институцију, разлози за овакво стање биће детаљније анализирани у наредном одељку.

V ДОМАШАЈИ И ИЗАЗОВИ У РАДУ ИНСТИТУЦИЈЕ ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА

Сви омбудсмани у Републици Србији, без обзира на територијални ниво имају основну функцију – унапређење људских права. Ова функција остварује се кроз надзор законитости и целисходности рада органа јавне власти, али природа одлука омбудсмана је таква да оне не обавезују државне органе.

Омбудсман нема овлашћење за доношење одлука које су обавезујуће, већ само могућност да снагом својих аргумената убеди орган управе да је неправилно поступио и утиче на органе управе у смислу да своје активности усмере и организују тако да не долази до пропуста у њиховом раду, да не долази до кршења права грађана и самим тим потребе за подношењем притужбе.¹⁸

¹⁵ Информатор о раду града Крагујевца, доступан на: <https://ombudsmankg.rs/dokumenta/>, приступљено 20.08.2023. године.

¹⁶ Нећемо посебно наводити: *Устав Републике Србије, Закон о запосленим у аутономним покрајинама и јединицама локалне, Закон о општем управном поступку, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, премда се значај ових општих аката не доводи у питање.

¹⁷ *Закон о територијалној организацији Републике Србије*, "Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 18/2016, 47/2018 и 9/2020 - др. закон.

¹⁸ М. Попов-Иветић, *Упоредна анализа одлука о локалним заштитницима грађана (омбудсменима) у Републици Србији*, Нови Сад, 2021, 10.

Наведено можда у први мах не наводи на помисао да су домети на унапређењу и заштите људских права ове институције нарочито велики, међутим, годишњи извештаји локалних омбудсмана јавно доступних на званичним веб-презентацијама локалних омбудсмана говоре у прилог томе да је број грађана који се обраћају локалном омбудсману у последњим годинама у порасту, као и број успешно решених случајева посредством локалног омбудсмана. Не може се порећи у да је ова институција у тренутним околностима врло корисна и доприноси заштити људских права кроз надзор локалне управе и локалних служби.

С једне стране, оно што је универзално, живот грађана се одвија највише у локалној средини и локални омбудсман им је најближи. С друге стране, имајући у виду нормативне одредбе о републичком и покрајинском омбудсману, контрола рада локалне управе и јавних служби би била мањкава без институције локалног омбудсмана.¹⁹

Статистички посматрано, локалне самоуправе које имају локалног омбудсмана броје нешто више од половине укупног становништва у земљи, а територијално покривају мало више од једне трећине укупне површине. Из наведеног произилази да је нешто мање од укупног броја становника у неповољнијем положају када се ради о заштити људских права из простог разлога зато немају могућност да заштиту потраже путем ове институције на простору свог града или општине.

Разлози тренутне ситуације у погледу броја локалних самоуправа које су основале ову институцију су различити. На првом месту разлог за то можемо наћи у самом Закону о локалној самоуправи који оснивање локалног омбудсмана не прописује као обавезу већ само могућност, остављајући локалним самоуправама да о томе саме одлуче. Друго, у таквим самоуправама често нема политичке воље да се предузму кораци ка оснивању омбудсмана. Треба имати у виду да се у локалним и политичким структурама омбудсман доживљава као независна политичка личност која ће имати право да контролише законитост њиховог рада, па се самим тим у извесном смислу доживљава као сметња и опасност за вршење локалне власти.²⁰

Као још један од разлога можемо издвојити недовољна финансијских средстава и недостатак кадрова, са којима се по правилу суочавају мање средине, односно, мање јединице локалне самоуправе. Чак и у оним местима где омбудсмани постоје, финансирање рада локалног омбудсмана, као и питање просторних капацитета и запослених у његовој канцеларији (стручној служби). У пракси можемо наћи примере места у којима локални омбудсман функционише (како тако) у потпуности без стручне службе.

¹⁹ Д. Милков, *Локални омбудсман у Србији, op.cit.*, 2.

²⁰ С. Стојанчић, *Омбудсман и заштита људских права (завршни рад)*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2020, 34.

VI ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Омбудсман је институција која данас у међународним оквирима препозната као институција са битном функцијом која се састоји у допринесу заштити људских права. При њеном настанку ова функција није била у првом плану, али еволуцијом створена је једна општеприхваћена перцепција да је главни задатак омбудсмана заштита грађана односно њихових права у односима са државом или, другим речима, у односима са органима јавне власти. И овлашћења која данас омбудсман има, како код нас тако и у другим државама, иду у прилог овој тврдњи.

Увођењу ове институције у правни поредак Републике Србије претходио је дуг пут, са мање-више успешним покушајима да се надзор и контрола рада органа јавне управе бар у неким сегментима успостави путем различитих тела и институција.

Модел по којем је ова институција у Републици Србији обликована је тзв. дански моде, чија је главна карактеристика да се надзор и контрола врши само према органима јавне управе, не и према судовима.

Двадесетогодишње искуство у раду локалног омбудсмана у Републици Србији показало је да је њихова активност итекако потребна у друштву какво је наше, али да институција и протеклом двадесет година још увек није досегла свој пуни капацитет. Разлози за наведено су различити, почев од неадекватног законског оквира, преко политичких и других. Велики број одлука локалних самоуправа о локалном омбудсману само ствара нестабилност и неједначеност у погледу положаја и поступања локалних омбудсмана. Све оне потешкоће које су локални омбудсмани имали у протеклим годинама имају и данас (финансије, просторни капацитети, недостатак кадрова или запослених уопште, недовољна подршка на локалу).

У настојањима да се њихов општи положај такорећи донекле побољша, локални омбудсмани неретко учествују и у другим активностима попут сарадње са медијима, сарадње са другим јавним институцијама, различитим обукама и едукацијама, информисању грађана о њиховим правима и другим пригодним активностима које за циљ имају упознавање шире друштвене заједнице о положају и улози коју локални омбудсман има у једној локалној заједници и истовремено могућностима које им локални омбудсман пружа када је у питању заштита људских права.

VII СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ И КОРИШЋЕНИХ ИЗВОРА

- Вучинић, Д., *Значај институције омбудсмана у заштити људских права у Републици Србији*, Зборник радова: Садашњост и будућност Услужног права, Крагујевац, 2022.
- Милков, Д., *Локални омбудсман у Србији, Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Нови Сад, 2020.

- Милков, Д., *Настанак и развој институције омбудсмана*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 2/2018.
- Николић, П., *Декларација о правима човека и грађанина од 1789. као акт цивилизације*, Анали Правног факултета у Београду, год. 37, бр. 6/1989.
- Настић, М., *Омбудсманско деловање у заштити људских права*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 2/2019.
- Попов-Иветић, М., *Упоредна анализа одлука о локалним заштитницима грађана (омбудсменима) у Републици Србији*, Нови Сад, 2021.
- Rovat, D., Rowat, D. C., Gotehrer, D. M., *State of Alaska Office of the Ombudsman*, in: R. Gregory, P. Giddings, (ed.) *Righting Wrongs -The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000.
- Стојанчић, С., *Омбудсман и заштита људских права (завршни рад)*, Правни факултет Универзитета у Ничу, 2020.
- Устав Републике Србије*, "Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021.
- Закон о заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021.
- Закон о Заштитнику грађана*, "Службени гласник РС", број 79/2005-74, 54/2007-3
- Покрајинска скупштинска одлука о покрајинском заштитнику грађана-омбудсману*, "Сл. лист АП Војводине", бр. 37/2014, 40/2014 - испр. и 54/2014.
- Закон о локалној самоуправи*, "Сл. гласник РС", бр. 9/02 од 26.02.2002. године
- Закон о територијалној организацији Републике Србије*, "Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 18/2016, 47/2018 и 9/2020 - др. закон
- Информатор о раду града Крагујевца*, доступног на: <https://ombudsmankg.rs/dokumenta/>, приступљено 20.08.2023.године.

Dejan Vučinić*

OMBUDSMAN IN THE REPUBLIC OF SERBIA - ACTUAL SCOPE OF THE INSTITUTION AND CHALLENGES IN WORK

Summary

The protection of human rights is an ever-current issue, especially today at the time of significant global events and processes characterized by a greater degree of state interventionism, greater powers of international organizations and their activity, restriction of certain human rights and the like. It seems that throughout human history, there is a struggle for human rights, both individual and collective, as well as

* Assistant at the Faculty of Law, University of Kragujevac, dvucinic@jura.kg.ac.rs

the rights of narrow social communities. The need for additional protection of human rights exists even today, regardless of the level of development of individual societies, and developed countries, in addition to the traditional model of rights protection in court proceedings, practice additional control (protection) through specially formed bodies, that is, institutions.

In this paper, according to the chosen topic, the author will analyze one such, widely accepted institution that has its roots in Sweden and which we know today as the Ombudsman. The aim of the work is to point out the most important characteristics of this institution in general, with reference to its development in the Republic of Serbia, its achievements in the protection of human rights based on two decades of functioning in the domestic legal order, its specificities at the local level, as well as challenges and difficulties in the work of this institution. institutions.

Keywords: *Ombudsman, local ombudsman, protection of rights, legal framework, challenges.*

НОРМАТИВНА АНАЛИЗА ИНСТИТУЦИЈЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА (ОМБУДСМАНА) У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Идеја о постојању посебне институције која би се бавила заштитом права грађана веома је стара. Треба истаћи да су људска права, према низу међународних декларација и конвенција, универзална, урођена и неотуђива права која припадају сваком појединцу и то на основу прости чињенице рођења. Самим тим, неопходно је овакве атрибуте доследно и спроводити у пракси. У вези са том чињеницом, институција заштитника грађана представља веома важан механизам за заштиту права грађана али и истовремено механизам за отклањање свих штетних последица које су настале повредом поменутих права.

Кључне речи: омбудсман, људска права, надлежност, грађанин, притужба.

I УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Пре него се пређе на анализирање нормативног аспекта институције заштитника грађана, неопходно је да се осврнемо и на само питање људских права и слобода чија је заштита као крунска обавеза стављена у надлежност заштитника грађана. Наиме, људска права су се развијала постепено и то у складу са развојем друштвене стварности што значи да се развој људских права не може посматрати искључиво кроз њихову експанзију. Постојали су периоди у људском развоју када се придавао мали значај људским правима и њиховој заштити. Ту морамо раздвојити развој људских права у два нивоа. Први ниво јесу филозофска промишљања о људским правима као и о потреби њихове заштите док је на другом нивоу реч о њиховој институционализацији и смештању у међународне декларације, уставне текстове и конвенције чиме она добијају нормативни оквир. Иако је институционализација људских права везана тек за модерне државе, то не значи да у прошлости, како смо већ истакли, нису постојала промишљања о њима. Ту треба, најпре, истаћи античке промисли о људским правима где, истина нису постојале идеје о индивидуалним људским правима али су постојале неке идеје на релацији

* Сарадник у високом образовању на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, apopovic@jura.kg.ac.rs, andrijaprnifakultet@gmail.com

појединац-полис односно друштвена заједница. То конкретно значи да су се античке мисли о људским правима више везивале за проналазак најидеалнијег начина путем којих појединци могу учествовати у унапређењу њихових полиса. Због тога је центар њихових дешавања био установљавање политичког поретка као и проналазак најидеалнијег политичког поретка. Овакво тумачење је имало за циљ да се појединац посматрао искључиво као део полиса а не као индивидуа са неким засебним људским правима.

Тек касније, са настанком и развојем природно-правних теорија, почело се стидљиво промишљати о правима индивидуе која нису стриктно била везана за друштвену заједницу у којој се појединац налазио. Материјално-правни основи концепта људских права постављени су пред крај 18. века, а настали су као последица корених друштвених промена, које су свет захватиле још раније, на прелазу из феудалног у грађанско друштво.¹ У том смислу, сматра се да су за развој људских права на планетарном нивоу посебан значај имале две револуције- Америчка и Француска јер су се из тих револуција изродиле две најзначајније декларације којима су конституисана круцијална људска права без којих се функционисање модерног друштва не би могло ни замислити. У питању су Декларација о независности из 1776. године и Декларација права човека и грађанина из 1789. године.

II ПОЈАМ И ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ИНСТИТУЦИЈЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА (ОМБУДСМАНА) У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Потреба за установљавањем посебне институције која би се бавила заштитом права грађана је веома стара али је нажалост она уобличена тек у скорије време. Настанак омбудсмана резултат је случајности или историјског инцидента, а не промишљене и унапред планиране идеје или теоријске доктрине.² У свету се Шведска сматра државом која је укоренила постојање и бивствовање ове институције. На нашим просторима, историјски гледано, идеја о институцији Заштитника грађана је правно уобличена тек 2002. године тиме што је одлуком³ скупштине Аутономне покрајине Војводине установљен покрајински омбудсман. Такође, исте године је донет Закон о локалној самоуправи⁴ према којем је постојала могућност да се на територији јединице локалне самоуправе установи омбудсман који би се бавио заштитом права грађана. Међутим, посебан Закон о заштитнику грађана⁵ је донет тек 2005.

¹ С. Ђорђевић, М. Палевић, *Заштита људских права*, Крагујевац, 2017, 18.

² М. Радојевић, *Противречја локалног омбудсмана у Србији*, Београд, 2022, 58.

³ *Одлука о успостављању институције Покрајинског омбудсмана*, "Сл. гласник АП Војводине", бр. 23/02.

⁴ *Закон о локалној самоуправи*, "Сл. гласник РС", бр. 9/2002.

⁵ *Закон о заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр. 79/2005.

године. Тек 2006. године, са доношењем Устава Републике Србије⁶, ова институција постаје и уставна категорија. Одредбе о овој институцији су регулисане у оквиру чл. 138 у оквиру којег су регулисана питања његове независности, органа које може и не може да контролише, органа који га бира, начин његове одговорности као и тела којем за свој рад одговара. Сва остала питања су разрађена Законом о заштитнику грађана који ћемо на свом месту детаљно анализирати. О називу институције од почетка није било сагласности па су за исту институцију на различитим нивоима коришћени различити термини: у АП Војводини институција је уведена под називом „Покрајински омбудсман“, на локалном под називом „Грађански бранилац/омбудсман“ (касније најпре замењен називом „Заштитник грађана“, а 2018. године називом „Локални омбудсман“), а на републичком под називом „Заштитник грађана“.⁷ Република Србија је једна од ретких држава у којој је институција омбудсмана формирана на сва три нивоа власти (државни, регионални и локални).⁸ Другим речима, Србија је једна од малобројних европских земаља са мешовитим моделом омбудсмана: на републичком нивоу, у Аутономној Покрајини Војводини и у јединицама локалне самоуправе.⁹ Као својеврсни показатељ значаја и популарности ових институција може се узети и чињеница оснивања Европског омбудсмана, као органа ЕУ са наднационалним карактером.¹⁰

Заштитник грађана је независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења.¹¹ Другим речима, омбудсман је од настанка дефинисан као независна институција коју бира парламент, и та карактеристика – независност – јесте основна претпоставка за непристрасно и квалитетно вршење њене функције.¹² Међутим, заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва.¹³ Законом о допуни Закона о потврђивању опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других, сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака из 2011. године, проширене су надлежности

⁶ Устав Републике Србије, "Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021.

⁷ П. Теофиловић, *Локалне одлуке о омбудсменима и независност локалних омбудсмана*, Београд, 2022, 112.

⁸ М. Нешић, *Изазови у двадесетогодишњој пракси локалних омбудсмана у Републици Србији*, Београд, 2022, 11.

⁹ М. Радојевић, *Противречја локалног омбудсмана у Србији*, Београд, 2022, 64.

¹⁰ Б. Милосављевић, *Локални омбудсмани у Србији као украс система или као израз стварне потребе*, Београд, 2022, 32.

¹¹ Устав Републике Србије, "Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021, чл. 138.

¹² П. Теофиловић, *Локалне одлуке о омбудсменима и независност локалних омбудсмана*, Београд, 2022, 112.

¹³ Устав Републике Србије, "Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021, чл. 138.

овог државног органа, тако што је Заштитник грађана одређен да обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре.¹⁴¹⁵¹⁶ Према Закону о Војсци Србије Заштитник грађана врши и демократску и цивилну контролу над Војском Србије.¹⁷¹⁸

Заштитник грађана обавља послове националног независног механизма за праћење спровођења Конвенције о правима особа са инвалидитетом, сходно Закону о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом^{19 20}. Заштитник грађана обавља послове националног известиоца у области трговине људима, сходно Закону о потврђивању Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима^{21 22}. Заштитник грађана има положај посебног тела које штити, промовише и унапређује права детета.²³ Законом о општем управном поступку из 2016. године, битно је ојачана надлежност Заштитника грађана увођењем института ванредног поништавања, укидања или мењања правноснажног решења донетог у управном поступку по препоруци Заштитника грађана.²⁴ Тренутно актуелни Закон о заштитнику грађана²⁵, који ће и бити предмет анализе овог чланка, је донет 2021. године.

¹⁴ Закон о заштитнику грађана, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021, чл. 2.

¹⁵ Закон о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других, сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака из 2011. године "Сл. лист СЦГ - Међународни уговори", бр. 16/05 и 2/06 и "Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 7/11, чл. 2а.

¹⁶ Званична интернет страница Заштитника грађана Републике Србије, <https://www.ombudsman.rs/index.php/o-nama/normativni-okvir-za-rad>, датум посете: 14.08.2023. године.

¹⁷ Закон о војсци Србије, "Сл. гласник РС", бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - др. закон, 10/2015, 88/2015 - одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 - одлука УС, чл. 29.

¹⁸ Званична интернет страница Заштитника грађана Републике Србије, <https://www.ombudsman.rs/index.php/o-nama/normativni-okvir-za-rad>, датум посете: 14.08.2023. године.

¹⁹ Закон о заштитнику грађана, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021, чл. 2.

²⁰ Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са ивалитетом. "Сл.гласник РС - Међународни уговори", бр. 42/09, чл. 12.

²¹ Закон о заштитнику грађана, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021, чл. 2.

²² Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, "Сл.гласник РС - Међународни уговори", бр. 19/09, чл. 1.

²³ Закон о заштитнику грађана, "Сл. гласник РС., бр. 105/2021, чл. 2.

²⁴ Званична интернет страница Заштитника грађана Републике Србије, <https://www.ombudsman.rs/index.php/o-nama/normativni-okvir-za-rad>, датум посете: 14. 08. 2023. године, а све према: Закон о општем управном поступку, "Сл. гласник РС", бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС, чл. 185.

²⁵ Закон о заштитнику грађана, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021.

III ИЗБОР ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА И ПРЕСТАНАК ЊЕГОВЕ ФУНКЦИЈЕ

Поступак избора Заштитника грађана.- Пре него се посветимо питањима надлежности Заштитника грађана и поступака који се пред њим воде, веома је важно да утврдимо положај те институције у уставно-правном систему Републике Србије. На овом месту треба анализирати питања која се тичу услова које неко лице мора поседовати да би се могло изабрати за Заштитника грађана као и тела односно органа које учествује у процесу избора и селектовања кандидата. Потребно је утврдити и одговорност коју ова институција мора имати као и то у чијој је надлежности контрола те одговорности. Веома је важно, најзад, утврдити и услове односно начине под којима његов мандат може престати. Ту се, пре свега, мисли не само на редован начин престанка мандата истеком рока на који је омбудсман изабран већ се мисли и на неке посебне начине престанка мандата пре истека периода на који је лице изабрано.

С тим у вези, питањима мандата Заштитника грађана се баве Устав Републике Србије, само у начелним оквирима, као и Закон о заштитнику грађана који детаљније разрађује уставне одредбе. Прво питање се тиче фаза које се предузимају у поступку избора Заштитника грађана. Поступак започиње тиме што председник Народне скупштине Републике Србије, у законском року, и то најкасније 180 дана пре дана истека мандата актуелног Заштитника грађана, расписује јавни позив, у којем позива све заинтересоване, који сматрају да испуњавају тражене услове, да се пријаве на расписани јавни позив. Законским оквиром је утврђен и начин објављивања јавног позива. С тим у вези, прописана су два начина на који се јавни позив мора учинити доступним јавности. То су путем званичне интернет презентације Народне скупштине Републике Србије као и путем бар једног дневног листа уз додатни услов да се тај лист дистрибуира на територији читаве државе и то из разлога како би сам позив био доступан што ширем кругу потенцијално заинтересованих субјеката. Заинтересована лица морају поднети пријаву на јавни позив и то у писаној форми у року од 30 дана од дана објављивања јавног позива. Пријава на Јавни позив мора да садржи лично име, адресу пребивалишта, број телефона за контакт, адресу за пријем електронске поште и потпис заинтересованог лица, а уз пријаву се достављају биографија и докази о испуњености услова.²⁶

По истеку рока за пријаву, и то најкасније 15 дана по истеку, одбор за уставна питања, на својој седници, утврђује списак пријављених кандидата који испуњавају услове за избор и тај списак, са биографијама кандидата, објављује на званичној интернет презентацији. У исто време, одбор за уставна питања упућује позив свим посланичким групама да са списка пријављених кандидата за Заштитника грађана, који испуњавају све неопходне услове, предложе свог

²⁶ Видети: *Закон о заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021, чл. 6.

кандидата за носиоца те функције. Предлог се, уколико посланичка група има исти, мора доставити у року од 15 дана од дана упућивања позива. На основу свега овога, матични одбор са кандидатима које су предложиле посланичке групе обавља разговор на основу којег ће се стећи свеукупна процена који од предложених кандидата има најбоље ставове о улози и значају који Заштитник грађана као институција треба да има. Одбор за уставна питања, на основу разговора са предложеним кандидатима, даје свој предлог за кандидата Народној скупштини и то већином од укупног броја чланова одбора. Образложени предлог за избор Заштитника грађана Одбор подноси Народној скупштини најкасније 60 дана пре истека мандата претходног Заштитника грађана, односно у року од 90 дана од дана доношења одлуке о разрешењу, односно о утврђивању дана престанка функције Заштитника грађана.²⁷ Народна скупштина бира предложеног Заштитника грађана већином од укупног броја народних посланика. Ако предложени кандидат не добије потребну већину, нови поступак се, у складу са већ изнетим правилима, понавља и то у законском року од 15 дана од дана када Народна скупштина није изабрала предложеног кандидата за Заштитника грађана.

Мандат Заштитника грађана.- Време на које се бира заштитник грађана је прецизно утврђено одредбама Закона о заштитнику грађана. Он се бира на период од осам година а у закону се јасно врши назначење да лице које је било заштитник грађана не може по истеку редовног мандата бити поново бирано на поменуту функцију. Такође, утврђен је и моменат од којег почиње тећи мандат Заштитнику грађана. У складу са законском одредбом, почетак мандата се не везује за моменат избора на поменуту функцију већ за моменат полагања заклетве пред телом које га је и изабрало. Може се истаћи примедба самом законодавцу поводом специфичног погледа на питање поновног избора на функцију. Нејасно је који су били мотиви оваквог регулисања а они су и прилично нелогични имајући у виду могућност постојања оних кандидата који су својим радом и залагањем достојни да, по истеку мандата, настављају да обављају ову важну функцију. Такође, може се истаћи и врло основана примедба поводом дужине трајања мандата. Поставља се питање да ли је уопште и извршено било какво унапређење по овом питању у односу на одредбу претходног закона будући да је та одредба, по којој се заштитник грађана бирао на период од пет година уз могућност још једног реизбора, била доста логичнија.

Услови за избор.- За разлику од претходног, законодавац је по овом питању био доста прецизнији будући да је предвидео све услове које одређено лице мора поседовати да би било изабрано на функцију Заштитника грађана.

За Заштитника грађана може бити изабран држављанин Републике Србије који испуњава следеће услове: да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова или високо

²⁷ *Ibidem*, чл. 6.

образовање стечено на основним студијама у трајању од најмање четири године; да има најмање десет година искуства на пословима који су од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника грађана; да поседује високе моралне и стручне квалитете; да има запажено искуство у заштити права грађана.²⁸ Међутим, иако је за похвалу прецизност законодавца поводом прва два услова, ипак се замерка може упутити поводом прописивања великог броја правних стандарда што свакако није добро а поготово по овом важном питању. "*Поседовање високих моралних и стручних квалитета*" као и услов "*запаженог искуства у заштити права грађана*" свакако нису неки опипљиви критеријуми на основу којих би поуздано могли утврдити ко те услове испуњава а ко не испуњава.

Осим овога, питање услова за избор је проширено и постојањем негативних услова за избор. Осим прописивања услова које лице мора имати да би било бирано на ову функцију, предвиђен је и низ услова које лице не сме поседовати јер је реч о условима који су неспојиви са обављањем поменуте функције. С тим у вези, у складу са законом, Заштитник грађана не сме обављати никакву јавну функцију која је неспојива са функцијом заштитника грађана нити сме бити члан или учесник политичких или професионалних организација које су у сукобу са његовом непристрасношћу.

Престанак мандата.- Законом су прецизирани и разлози због којих престаје мандат Заштитнику грађана. Законом је прописано седам разлога због који се то може догодити. То су: истек мандата, смрт, оставка, губитак држављанства, ограничење пословне способности правноснажном судском одлуком, осуда правноснажном судском одлуком на казну затвора дужу од шест месеци као и разрешење.²⁹

Разрешење и суспензија Заштитника грађана.- Сви ови услови, осим разрешења, су, сами по себи, веома јасни те они ни не захтевају некакво посебно разјашњење. Међутим, разрешење као основ за престанак функције захтева нека појашњења и то најпре она која су везана за услове под којима Заштитник грађана може бити разрешен али и она која се тичу поступка односно процедуре у којој се то може учинити.

Поступак се разрешење се, у складу са законом, покреће посебним актом који се зове предлог за разрешење. У складу са тим, предлог за разрешење може поднети или одбор за уставна питања или најмање 1/3 од укупног броја народних посланика. О том предлогу се изјашњава Народна скупштина на својој седници. Није одређен број посланика који за такав предлог треба да гласа али се тумачењем законских одредби може закључити да је то иста већина која је неопходна за његов избор а то је већина од укупног броја народних посланика. Заштитник грађана може бити разрешен у следећим случајевима: ако нестручно и несавесно обавља своју функцију; ако буде

²⁸ Видети: *Закон о заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021, чл. 7.

²⁹ *Ibidem*, чл. 13.

изабран, постављен или именован на другу јавну функцију; ако започне обављање делатности или посла без сагласности државног органа надлежног за одлучивање о сукобу интереса при вршењу јавних функција или ако у року од 30 дана од дана полагања заклетве, без оправданог разлога не ступи на дужност Заштитника грађана.³⁰

Поступак за суспензију Заштитника грађана је потпуно идентичан поступку за његово разрешење. Народна скупштина то може учинити у две ситуације, у складу са законом: прво, ако је правноснажном судском одлуком осуђен на казну затвора дужу од шест месеци и друго, ако је против њега одређена мера притвора или забране напуштања стана.³¹ Чим престану разлози због којих је Народна скупштина донела одлуку о суспензији Заштитника грађана, она ће, на основу закона, укинути одлуку коју је претходно донела.

IV НАДЛЕЖНОСТ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Друштво у Републици Србији је, по својим социо-економским и политичким одликама, транзиционо и постконфликтно и као такво га, између осталог, карактерише незадовољство „функционисањем демократије” и неповерење у институције.³² Због тога је установљавање ове институције само једна од карика чије правилно функционисање доприноси развоју и јачању демократије у нашој држави. Осим тога, како је већ и истакнуто, Заштитник грађана је институција од прворазредног значаја и у области заштите људских и мањинских права и слобода. С тим у вези, будући да људска и мањинска права и слободе имају јако осетљиву природу јер од њиховог спровођења умногоме зависи и квалитет живота људи, неопходно је да се јасно, законским путем, утврди круг послова који спадају у надлежност Заштитника грађана.

Имајући у виду законске одредбе, може се истаћи да је таксативно утврђен круг послова који спадају у надлежност ове институције. Прво, заштитник грађана је овлашћен да контролише рад органа државне управе као и њихово поступање према грађанима. Дужан је да проверава да ли су органи државне управе било којим својим поступком, радњом или актом повредили било које људско или мањинско право или слободу. Осим тога, даје му се и овлашћење да пред органима државне управе предузима различите процесне радње које су неопходне како би се утврдило да ли је заиста, у конкретној ситуацији, дошло до повреде људског или мањинског права односно слободе грађанина. Друго, Заштитник грађана може да подноси и предлоге закона али само из области које припадају делокругу његових надлежности и то ако сматра да ће се донетим законским прописом унапредити или побољшати одређено право

³⁰ Видети: *Закон о заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021, чл. 14.

³¹ *Ibidem*, чл. 15.

³² А. Драгин, *Изазови вршења информативне и едукативне функције институције омбудсмана*, Београд, 2022, 174.

грађана. Међутим, како то не би био једносмеран процес, законом је прописана и обавеза надлежних државних органа да размотре иницијативу Заштитника грађана и то везујући их стриктно постављеним роком. Надлежни одбор Народне скупштине, односно Влада и органи управе дужни су да размотре иницијативу коју је поднео Заштитник грађана и обавештење о томе доставе Заштитнику грађана најкасније 60 дана од дана подношења иницијативе.³³ Треће, иако у сваком конкретном случају по питањима из своје надлежности не мора поднети предлог закона то ипак не значи да он у процесу доношења закона не учествује. Заштитник грађана је овлашћен и да даје мишљење Народној скупштини, Влади и органима управе у поступку припреме законских прописа како би својим мишљењем допринео бољем квалитету закона у целини. Четврто, Заштитник грађана, у случају сумње у уставност или законитост правног прописа из области које спадају у његову надлежност, је овлашћен да покрене поступак за оцену уставности или законитости тог акта пред Уставним судом. Пето, занимљиво је поменути и надлежност Заштитника грађана у односу према јавним функционерима као и осталим лицима која обављају јавне функције. Заштитник грађана је овлашћен да писмено препоручи разрешење функционера, односно иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је повредио права грађана или начинио пропуст којим је грађанину причињена материјална или друга штета: ако повреду или пропуст одбија или пропушта да отклони по препоруци Заштитника грађана, или ако не изврши другу законом предвиђену обавезу у поступку који води Заштитник грађана.³⁴ Ако ипак примети да је јавни функционер начинио радњу у којој постоје елементи кривичног дела/привредног преступа/прекршаја, овлашћен је и, да у таквој ситуацији, поднесе пријаву надлежном органу који ће, ако се утврди да су сумње оправдане, водити поступак против истог. И шесто, постоји још једна специфична надлежност коју Заштитник грађана поседује. Она се односи на могућност да се обиђу и прегледају места на којима се налазе лица лишена слобода као и она места где су смештена лица из осетљивих друштвених група. Законом је утврђено и то које се све групације могу подвести под осетљиву друштвену групу у смислу одредаба овог закона. То су: лица која се налазе у притворским јединицама, лица која се налазе у заводима за извршење кривичних санкција, лица смештена у психијатријским установама, лица која су смештена у прихватилиштима за странце и у центрима за азил као и лица која су смештена у установама социјалне заштите.³⁵

³³ Видети: *Закон о заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021. чл. 20.

³⁴ *Ibidem*, чл. 23.

³⁵ Опширније видети у: *Закон о заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021, чл. 25.

V ПОСТУПАК ПРЕД ЗАШТИТНИКОМ ГРАЂАНА (ОМБУДСМАНОМ)

Пре него се изврши општи осврт на поступак који се води пред овим телом, потребно је истаћи на које све начине Заштитник грађана може деловати. Другим речима, на који начин се може иницирати почетак поступка пред овим телом. У складу са законском одредбом, то су два основна начина: по притужби било којег грађанина или по сопственој иницијативи. Наравно, у ситуацијама у којима је то оправдано, Заштитник грађана поседује и неке друге механизме које може активирати уколико оцени и процени да ће се њима остварити жељени ефекти. У складу са напред изреченим, Заштитник грађана има право да пружањем добрих услуга, посредовањем и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности делује превентивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских права и слобода.³⁶

Поступак пред Заштитником грађана се покреће подношењем притужбе осим уколико то Заштитник грађана није учинио по сопственој иницијативи. Активно легитимисано лице за покретање поступка је било које лице, физичко или правно, домаће или страно које сматра да је било којим актом органа државне управе повређено или ускраћено било које загарантовано право или слобода. Исто тако, физичко лице може овластити и било које удружење које се бави заштитом људских права да у његово име поднесе притужбу. Посебна правила важе у ситуацијама када је актом органа државне управе повређено било које право или слобода детета. У таквим ситуацијама, активно легитимисана лица за подношење притужбе су родитељ, старатељ, било које удружење које се бави заштитом права грађана или само дете и то под условом да је навршило десет година живота. Уколико је, са друге стране, повређено било које право правног лица, притужбу у његово име подноси орган који је овлашћен за заступање.

Да би се спречила затрпаност Заштитника грађана силним притужбама, пошто се из пређашње дискусије може приметити да је круг активно легитимисаних лица за подношење притужбе доста широк, законом је утврђено да се притужба може поднети тек пошто су исцрпљена сва друга правна средства и пошто су вођени поступци пред органима управе. Тиме се јасно жели ставити до знања изузетност карактера који са собом вуче подношење овакве притужбе. Међутим, таксативно су предвиђене и ситуације у којима ће Заштитник грађана ипак покренути поступак иако нису исцрпљена сва друга правна средства заштите права или слободе грађанина. У складу са напред изреченим, Заштитник грађана може покренути поступак ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе

³⁶ *Ibidem*, чл. 27.

према подносиоцу притужбе, неблагоприятан рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе.³⁷

Да би се спречила злоупотреба права на подношење притужбе, законом је прецизирано да се неће поступати по анонимним притужбама. Изузетно, ако су индиције да је обим кршења права или слободе грађанина у таквој притужби широких размера, Заштитник грађана, у таквој ситуацији, може покренути поступак али по сопственој иницијативи. Утврђено је да свако активно легитимисано лице има право на подношење притужбе те да се нико не сме довести у положај неповољнији од оног у којем је био пре него је притужбу и поднео. Другим речима, гарантује се да нико неће сносити штетне последице због подношења притужбе Заштитнику грађана.

Следеће питање се тиче форме, елемената и законског рока у којем је активно легитимисано лице овлашћено да поднесе притужбу. Будући да је реч о изузетно важном поступку у којем се штите осетљива људска и мањинска права и слободе, сва ова питања су прецизно утврђена предметним законом. Утврђено је да се притужба може поднети на два основна начина и то: писмено или усмено на записник. Како би се и у пракси загарантовало да сва лица могу да поднесу притужбу, одређено је да се за подношење исте не плаћа никаква такса или било која друга врста накнаде. Притужба садржи назив органа на чији се рад односи притужба, опис повреде права, чињенице и доказе који поткрепљују притужбу, податке о томе која су правна средства искоришћена и податке о подносиоцу притужбе (лично/пословно име, адресу пребивалишта/седишта и податке за контакт).³⁸ Рок за подношење притужбе је три године од извршене повреде права грађанина.

Након што је притужба поднета, Заштитник грађана је дужан да адекватно по њој и поступи. У складу са тим, пред њим су четири законске могућности: прва, да одбаци притужбу. Законом су таксативно утврђене ситуације у којима Заштитник грађана то може учинити. У складу са тим, Заштитник грађана доноси закључак којим одбацује притужбу: ако предмет притужбе није у његовој надлежности; ако је притужба поднета после истека рока за њено подношење; ако је притужба поднета пре употребе свих расположивих правних средстава пред органима управе; ако је притужба анонимна или је увредљива или је о њеној основаности већ одлучивано или ако притужба не садржи податке који су потребни за поступање, а подносилац притужбе не отклони недостатке у накнадном року од пет радних дана од дана одређеног за допуну притужбе, нити се обрати стручној служби Заштитника грађана да му помогне у отклањању недостатка.³⁹ Друго, може захтевати од подносиоца да притужбу

³⁷ Опширније видети у: *Закон о заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021, чл. 28.

³⁸ *Ibidem*, чл. 30.

³⁹ Опширније видети у: *Закон о заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021, чл. 32.

допуни како би могао адекватно по истој и поступати. Треће, може о притужби одлучити у скраћеном поступку и то "ако чињенично стање може да се утврди из докумената која су приложена уз притужбу"⁴⁰ и четврто, може покренути испитни поступак тим поводом. Он покреће испитни поступак ако спор не може да реши скраћеним путем или ако не одбаци притужбу. Испитни поступак се покреће доношењем закључка о покретању испитног поступка. Након што то учини, он ће обема странама доставити предметни закључак те ће их позвати да се изјасне о поднетој притужби и позваће их да доставе и додатна потребна документа за вођење поступка али у року који не може бити дужи од 15 дана осим у изузетно сложеним предметима где тај рок може бити продужен на 60 дана. Заштитник грађана може да обустави испитни поступак ако се подносилац притужбе писмено изјасни да одустаје од притужбе, ако неоправдано не учествује у испитном поступку, или ако из његових поступака недвосмислено произлази да не показује интересовање за даљи ток поступка.⁴¹ Испитни поступак се мора окончати у законском року од 90 дана од дана пријема притужбе осим у нарочито специфичним околностима у којима овај рок може бити и продужен. Све у свему, Заштитник грађана је дужан да поступи по једној од ове четири законске могућности најкасније у року од 15 дана од дана пријема притужбе. Након што оконча испитни поступак, Заштитник грађана сачињава извештај о случају који доставља обема странама. У њему се утврђује да ли је и како дошло до повреде људског или мањинског права/слободе, како ће орган отклонити ту уочену повреду, рок до којег је дужан да то учини као и евентуална препорука о разрешењу одређеног јавног функционера али и препорука о начину на који би орган управе могао да отклони наведену повреду. Орган управе је дужан да, у року који Заштитник грађана одреди у извештају о случају, а који не може бити краћи од 15 ни дужи од 90 дана од дана добијања извештаја о случају, Заштитнику грађана достави обавештење о томе да ли је и на који начин поступио по препоруци.⁴² Ако не поступи по овој обавези, Заштитник грађана о томе обавештава јавност, Владу и Народну скупштину, а све у складу са одредбом предметног закона.

VI ОДНОС ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА (ОМБУДСМАНА) И ОСТАЛИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА

Да би Заштитник грађана могао обављати надлежности које су му поверене на основу Устава и закона, неопходно је да, између осталог, успостави и добру сарадњу са другим државним али и неким недржавним органима и организацијама. Често су Заштитнику грађана, приликом његовог

⁴⁰ *Ibidem*, чл. 33.

⁴¹ Опширније видети у: *Закон о заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021, чл. 35.

⁴² *Ibidem*, чл. 37.

поступања, неопходни акти, подаци, документи и информације којима располажу други органи. Да би он у конкретној ситуацији могао да поступа објективно, законито, непристрасно и ефикасно неопходно је да постоји двосмерна комуникација на терену "Заштитник грађана-други органи и организације".

С тим у вези, важно је истаћи однос Заштитника грађана са органима аутономне покрајине и органима локалне самоуправе по питањима која се тичу послова који спадају у надлежност Заштитника грађана. Осим тога, он успоставља сарадњу и са покрајинским али и са локалним омбудсманима али и са надлежним службама Владе, Народне скупштине и Председника Републике.

VII ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У предметном чланку је истакнут значај који институција Заштитника грађана има у правном систему Републике Србије. Његов значај произлази из саме улоге коју он има у друштву али и из његове надлежности која је директно везана за грађане и грађанска права односно слободе. Од његовог правовременог и стручног поступања умногоме ће зависити како квалитет, начин остваривања али тако и сам начин заштите повређеног права. Због тога се може истаћи да је Заштитник грађана "демократски уставни орган."⁴³ Треба констатовати да је реч о институцији која није била дубоко укореењена на нашим просторима. Увођење исте је био један од задатака који су пред нашу земљу били постављени као услови за чланство у Европској унији.

Највише замерки поводом актуелног Закона је упућен начину на који је решено питање мандата Заштитника грађана. С тим у вези, претходним законским прописом је тај мандат био пет година уз могућност једног реизбора док се новим законом мандат продужава на осам година без могућности реизбора. Треба, дакле, истаћи замерку како поводом дужине трајања мандата тако и поводом непостојања права на реизбор. У том смислу, знатно је била логичнија одредба претходног закона јер аутор сматра да је дужина мандата, у овом случају, неоправдано велика те да она одудара од дужине трајања мандата других државних органа.

Следећа замерка, која није отклоњена ни новим законским прописом, а која је идентична претходном закону, се тиче постављених услова за избор на функцију Заштитника грађана. Највише пажње, с тим у вези, завређују два постављена услова а то су да Заштитник грађана, између осталог, мора бити личност која "поседује високе моралне и стручне квалитете"⁴⁴ као и личност која има "запажено искуство у заштити права грађана"⁴⁵. Главна замерка се упућује у погледу уношења правних стандарда у законске прописе и то још у

⁴³ С. Ђорђевић, М. Палевић, *Заштита људских права*, Крагујевац, 2017, 191.

⁴⁴ Видети: *Закон о заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021, чл. 7.

⁴⁵ *Ibidem*, чл. 7.

погледу овог важног питања које се тиче конститутивних услова које неко лице мора испуњавати да би било изабрано на функцију Заштитника грађана. Реч је о критеријумима који нису објективизирани тако да тешко да може постојати унифицирано гледиште по питању значења термина- "високи морални и стручни квалитети" као и "запажено искуство". Другим речима, ко је тај ауторитет који ће процењивати да ли су ова два услова, у сваком конкретном случају, испуњени или нису.

Такође, замерка се упућује и по питању законске одредбе која је посвећена немогућности да Заштитник грађана контролише рад, објективност и законитост поступања појединих државних органа и организација. Законом је таксативно побројано који су то државни органи тако да по том питању нема спора. То су: Народна скупштина, председник Републике, Влада, Уставни суд, судови као и јавна тужилаштва. Из побројаног низа се јасно може уочити и закључити да је реч о најбитнијим државним органима који су од највишег значаја за државу у целини па се поставља оправдано питање, које је у исто време и замерка аутора, да ли и у којој мери ово ограничење представља препреку успешном обављању послова који спадају у надлежност Заштитника грађана. Похвално може да буде то што је постепено прошириван круг надлежности које Заштитник грађана поседује али је неопходно да законодавац, приликом будућег нормативног рада, размотри ове недостатке те да покуша да пронађе неко оптимално решење које ће бити прихватљиво за већину научне и стручне јавности.

VIII СПИСАК КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ И КОРИШЋЕНИХ ИЗВОРА

- Драгин, А., *Изазови вршења информативне и едукативне функције институције омбудсмана*, Београд, 2022.
- Ђорђевић, С., Палевић, М., *Заштита људских права*, Крагујевац, 2017.
- Закон о заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021.
- Закон о општем управном поступку*, "Сл. гласник РС", бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС.
- Закон о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других, сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака из 2011. године* "Сл. лист СЦГ - Међународни уговори", бр. 16/05 и 2/06 и "Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 7/11.
- Закон о потерђивању Конвенције о правима особа са ивалдитетом* "Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 42/09.
- Закон о потерђивању Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима*, "Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр.ј 19/09.
- Закон о војсци Србије*, "Сл. гласник РС" бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - др. закон, 10/2015, 88/2015 - одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 - одлука УС.
- Закон о заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр. 79/2005.
- Закон о локалној самоуправи*, "Сл. гласник РС", бр. 9/2002.

Званична интернет страница Заштитника грађана Републике Србије,
<https://www.ombudsman.rs/index.php/o-nama/normativni-okvir-za-rad>

Милосављевић, Б., *Локални омбудсмани у Србији као украс система или као израз стварне потребе*, Београд, 2022.

Нешић, М., *Изазови у двадесетогодишњој пракси локалних омбудсмана у Републици Србији*, Београд, 2022.

Одлука о успостављању институције Покрајинског омбудсмана, Сл. гласник АП Војводине, бр. 23/02.

Радojeвић, М., *Противречја локалног омбудсмана у Србији*, Београд, 2022.

Теофиловић, П., *Локалне одлуке о омбудсменима и независност локалних омбудсмана*, Београд, 2022.

Устав Републике Србије, Сл. гласник Републике Србије, бр. 98/2006 и 115/2021.

Andrija Popović, M.Sc.*

NORMATIVE ANALYSIS OF THE CITIZENS PROTECTOR INSTITUTION (OMBUDESMAN) IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The idea of the existence of a special institution that would deal with the protection of citizens' rights is very old. It should be emphasized that human rights, according to a series of international declarations and conventions, are universal, innate and inalienable rights that belong to every individual based on the simple fact of birth. Therefore, it is necessary to implement these attributes consistently in practice. In connection with this fact, the institution of the protector of citizens represents a very important mechanism for the protection of citizens' rights, but at the same time, a mechanism for eliminating all harmful consequences caused by the violation of the aforementioned rights.

Keywords: ombudsman, human rights, jurisdiction, citizen, complaint.

* Associate in higher education, Faculty of Law, University of Kragujevac,
apopovic@jura.kg.ac.rs

ОМБУДСМАН – ИНФОРМИСАЊЕ – МЕДИЈИ

Институција локалног омбудсмана, односно омбудсмана уопште, у Републици Србији је новијег датума. Недовољно разрађено законско уређење, односно дефинисање, институције локалног омбудсмана ствара одређене проблеме јединицама локалне самоуправе приликом доношења одлука о оснивању, па тиме постоји доста неуједначених приступа у пракси. Такође, пракса од двадесет година још није дала довољно јасна решења за успешно функционисање ове институције. Као једно од значајних питања у раду институције локалног омбудсмана сматрамо да је однос према информисању и медијима. Наше је мишљење да се ради о областима које су од великог значаја за видљивост институције, па тиме и побољшани степен заштите људских, грађанских и мањинских права а тиме и развој и унапређење демократије.

***Кључне речи:** Локални омбудсман, информисање, медији, извештавање, људска права, грађанке и грађани, јавност.*

I УВОДНИ ДЕО

Институција омбудсмана у Републици Србији је релативно новијег датума а што значи да још увек не постоји довољно стручне праксе и искустава који би обезбедили довољну подлогу за потпуну уваженост институције у друштвеној заједници и основу за потпуно квалитетан и успешан рад ове институције у нашем друштву.

Први омбудсман који је почео са радом у Републици Србији, односно у тадашњој Државној заједници Србија и Црна Гора, био је Локални омбудсман у Општини Бачка Топола, који је, као: „Грађански бранилац“, почео да ради, након доношења акта о именовању, у априлу месецу 2003. године¹. Овим путем никако не желимо да умањујемо значај одлука о оснивању институције омбудсмана које су донете пре овог догађаја, али сматрамо да се тај догађај треба узети као почетак праксе и стицања искустава у овој области.

* Локални омбудсман Општине Бачка Топола, Генерални секретар Удружења омбудсмана Србије, nesic.miladin@btopola.org.rs

¹ Решење о постављању Грађанског браниоца (Омбудсмана) у Општини Бачка Топола, "Сл. лист Општине Бачка Топола", бр. 1/2003.

Почетак рада и функционисања институције омбудсмана био је праћен многобројним тешкоћама а које се, у првом реду, огледају у недовољном дефинисању саме институције, имајући у виду веома уско дефинисање саме институције и њене улоге и значаја.

За поспешивање рада институције омбудсмана, у Републици Србији, од великог значаја је било ангажовање Организације за европску безбедност и сарадњу, Мисија за Србију (у даљем тексту: „ОЕБС“), која је од самог почетка уочила потребу за посебном подршком овој институцији, која има посебну улогу у остваривању и заштити људских права а самим тим и унапређење и развој демократских процеса и институција у нашој земљи. У току претходних неколико година, ОЕБС је пружао велику подршку раду и функционисању институције омбудсмана у Републици Србији, са посебним акцентом на институцију Локалног омбудсмана. Током неколико протеклих година, одржано је неколико стручних обука, намењених локалним омбудсменима у Републици Србији, за које су ангажовани експерти из разних области, а као што се правна струка, област родне равноправности, рад са „тешким странкама“, рад са медијима и друго. Поред тога, значајна је улога ОЕБС.-а и у иницирању оснивања Удружења локалних омбудсмана Србије, које је временом прерасло у Удружење омбудсмана Србије.

Такође треба истаћи и подршку коју смо имали од стране Сталне конференције градова и општина Србије, која се посебно ангажовала на изради модела Одлуке о оснивању Локалног омбудсмана, као и у другим питањима од значаја за наш рад. Поред тога, од значаја је била и подршка од стране других институција као и појединаца.

Такође смо мишљења да је на овом плану значајан допринос дат и од стране међународних конференција које су одржане у организацији ОЕБС.-а и Удружења омбудсмана Србије.

Све наведено довело је до тога да данас располажемо са много више знања и искустава потребних за рад институције локалног омбудсмана, као и институције омбудсмана уопште. Међутим, и поред тога, можемо слободно да констатујемо да је потребно још доста знања и вештина које треба усвајати и усавршавати од стране локалних омбудсмана како би њихов рад био што успешнији а самим тим и заштита права грађанки и грађана остваривана на што вишем нивоу и са што више успеха.

II ЗНАЧАЈ ИНФОРМИСАЊА И МЕДИЈА

ОПШТЕ РАЗМАТРАЊЕ - Уколико разматрамо рад и функционисање институције омбудсмана у Републици Србији а посебно институције локалног омбудсмана, сматрамо да је један од аспеката који је био занемарен, односно недовољно разматран, у протеклом периоду, био аспект односа омбудсмана према информисању, односно према медијима.

Од стране ОЕБС.-а дат је одређени значај овом питању, па је и организована посебна едукација за чланове Удружења омбудсмана Србије. Обука је била усмерена на рад са медијима, односно одређеним питањима која су значајна за ову област.

Међутим, сматрамо да недовољно време и ресурси који су стајали на располагању за ове обуке, нису могли дати потпуну подршку омбудсменима у овој области а посебно уколико имамо у виду чињеницу да у структурама локалних омбудсмана долази веома често до персоналних промена и да се на ове функције бирају нови носиоци функција, који немају довољно предзнања за успешно обављање ове функције а посебно да немају потребне информације и стручне литературе која би им могла послужити као основа за успешан рад и у овој области.

Сходно томе, сматрали смо за потребно да изнесемо посебан осврт на ову тему, за коју сматрамо да су од посебног значаја за успешан рад локалних омбудсмана у Републици Србији.

ЗНАЧАЈ ИНФОРМИСАЊА И МЕДИЈА - Уколико се постави питање колики је значај информисања, односно медија, у животу уопште, о томе се могу водити дискусије и у академској, стручној и најширој јавности. Међутим, можемо сматрати да је неспорно да је у данашњој друштвеној заједници информисање од веома великог значаја а самим тим и значај медија, који су носиоци информативних процеса.

Ако неко иоле може имати сумње у значај информисања и медија, онда треба само да се осврнемо на две баналне чињенице које су опште познате у целом свету. У првом реду желимо да наведемо свеprisутни став који се протеже у целом савременом свету а то је тврдња да: “ако нешто није објављено у медијима, то се заправо није ни десило“. Са друге стране, значај информисања и медија спознао је још четрдесетих година прошлог века, министар пропаганде у нацистичкој Немачкој, Паул Јозеф Гебелс², који је успешним коришћењем (злоупотребом) медија успео да скоро цео немачки народ у потпуности подреди интересима владајуће нацистичке странке. Овим никако не желимо да сугеришемо да локални омбудсмани у Републици Србији треба да покрену одређене активности у складу са наведеним, већ нам је намера била да кроз ове, најрадикалније, примере скренемо пажњу на значај информисања и медија и да отклонимо сваку сумњу у значај ових области, које никако не треба занемаривати у нашем раду.

Наша жеља и намера јесте да се код локалних омбудсмана створи уверење да је за њихов рад, а тиме и остваривање и заштиту људских, грађанских и мањинских права, од посебног значаја рад усмерен на питања информисања и сарадње са медијима.

² Један од пионира масовне електронске пропаганде, основао „Народни радио“ у нацистичкој Немачкој.

ПОЈЕДИНА ПИТАЊА - Области које су од значаја за информисање и сарадњу са медијима, могу се сагледати у неколико делова или праваца.

III ИНФОРМИСАНОСТ ОМБУДСМАНА

У првом реду, сматрамо да анализу треба почети од значаја информисаности самих локалних омбудсмана. Као институција која се бави питањима остваривања и заштите људских, грађанских и мањинских права, локални омбудсман мора стално да буде информисан, односно да прати актуелне информације у медијима, јер на тај начин може добити одређена сазнања о дешавањима која могу имати последице и у његовој локалној заједници на плану повреде права, а тиме и одређени број обраћања грађанки и грађана. Овде можемо напоменути случајеве насиља у породици, вршњачког насиља, интернет превара, повреде права потрошача и друго. Сматрамо да том приликом локални омбудсман мора имати шири увид у медијску слику и пратити што већи број медија а не сужавати круг свог интересовања на одређене групе медија и вршити селекцију на основу одређених предрасуда или других критеријума (режимски, нережимски, таблоидни медији и слично).

ИЗВЕШТАЈ О РАДУ - По питању информисања од посебног значаја је редован годишњи извештај локалног омбудсмана. Овај извештај предвиђен као редовна обавеза локалног омбудсмана и он га подноси скупштини јединице локалне самоуправе, као највишем органу, који га је изабрао и кроз који локални омбудсман информише саму скупштину, а тиме и најширу јавност, о свом раду у протеклих годину дана. Садржај овог извештаја одређен је самом одлуком о оснивању институције локалног омбудсмана³. О извештају се не гласа и тај став је заснован на принципијелним разлозима и суштини односа локалног омбудсмана и скупштине, као и потреби заштите самосталности и независности локалног омбудсмана.

У нормативним актима па ни у самој пракси, не постоји јединствени приступ по питању објављивања извештаја па се тако дешава да ови извештају не допиру до најшире јавности. Обзиром да се о извештају не гласа, о томе да је био на дневном реди заседања скупштине јединице локалне самоуправе, не постоји објава у службеном гласилу јединице локалне самоуправе. Нажалост, понекад се дешава да и локални медији пропусте да нагласе, у извештавању о заседању локалног парламента, да је и извештај локалног омбудсмана био једна од тачака дневног реда. То се понекад деси у случају већег обима дневног реда који је оптерећен са неколико тачака дневног реда које су интригантније за јавност (нећемо рећи да су од већег

³ *Статут Општине Бачка Топола*, "Сл. лист општине Бачка Топола", бр. 15/2008,1/2009,6/2010,9/2012 и 12/2014, чл. 139; *Одлука о Локалном Омбудсману Општине Бачка Топола*, "Сл. лист Општине Бачка Топола", бр. 5/2019, чл. 41 и 42.

значаја), а као што су разрешења и избор појединих носилаца највиших функција у локалној самоуправи и слично.

По овом питању од посебног значаја би било објављивање извештаја о раду локалног омбудсмана, у целини, на интернет страници јединице локалне самоуправе. На тај начин би грађанке и грађани имали прилике да се у потпуности упознају са садржајем извештаја о раду локалног омбудсмана а самим тим и о питањима, односно повредама права, којима се локални омбудсман бавио у посматраном периоду. То би имало позитивне ефекте и у смислу превенције, јер би на основу тих информација грађанке и грађани могли сазнати на који начин треба да поступају у одређеним ситуацијама и тако, у старту, избегну могућност да дође до повреде њихових права и интереса.

Овом приликом желимо посебно да истакнемо добру праксу појединих локалних омбудсмана који на интернет страници своје јединице локалне самоуправе, поред редовног годишњег извештаја, и евентуалних вредних извештаја, објављују и поједине своје препоруке у одређеном случају, наравно уз поштовање свих принципа заштите података о личности. На тај начин дају се значајна усмерења у јавности у својој локалној самоуправи а тиме и врше позитиван утицај на формирање добре праксе у раду органа управе и организација и заједница чији је оснивач јединица локалне самоуправе а чији рад локални омбудсман контролише. Наравно да се у пракси може поставити питање оправданости објављивања свих препорука које је донео локални омбудсман. Наше је мишљење да поједине препоруке треба објављивати уколико имају шири значај, односно могу се односити на већи број лица и ситуација и у наредном периоду, али тиме никако не желимо да се схвати да је наш став да је погрешно објављивање свих препорука које је одређени локални омбудсман донео у свом раду.

У овом делу желимо да напоменемо и још један проблем који смо уочили приликом активности у сарадњи са ОЕБС.-ом, усмерених на рад савета за међунационалне односе, а који се односи на уређеност званичних интернет страница (сајтова) појединих јединица локалне самоуправе. Приликом прикупљања података увидели смо да поједине локалне самоуправе имају јако лоше формиране интернет странице, на којима је доста тешко наћи и најосновније податке о тој локалној самоуправи (као напр: адреса, седиште, поштански број, организациона структура, интернет доступност и слично) а неке од њих су своју интернет презентацију формирале путем друштвених мрежа (*facebook* и слично). Ове слабости се у наредном периоду морају отклонити, јер у великој мери штете информисаности грађанки и грађана а тиме и остваривању и заштити њихових права.

САРАДЊА СА МЕДИЈИМА - Посебан сегмент на који желимо да укажемо у овом разматрању, односи се на активности локалног омбудсмана које се односе на сарадњу са медијима на плану информисања јавности кроз медијске наступе.

Као што је познато, одредбама Закона о јавном информисању и медијима одређено је да јединица локалне самоуправе не може бити оснивач медија⁴. То у пракси значи да локална самоуправа нема „своје“ медије ни у штампаном, електронском или било ком другом облику. Међутим, то никако не значи да локални омбудсман не треба да има активан однос према медијима. То се у првом реду може односити на питање презентације редовног извештаја о раду и његове доступности најширој јавности, односно упознавање са најважнијим питањима која су садржана у извештају о раду. Ова презентација се може вршити кроз конференцију за медије, коју би сазвао локални омбудсман а која би била усмерена на презентацију редовног годишњег извештаја о раду. Сматрамо да се то посебно односи на случај евентуалног саопштења за јавност у одређеним хитним и опасним ситуацијама које захтевају реаговање локалног омбудсмана.

У вези са саопштењем за јавност локалног омбудсмана можемо навести пример из Одлуке о локалном омбудсману Општине Бачка Топола⁵. Наведена одлука садржи одредбу којом се предвиђа обавеза медија који се финансирају из средстава локалне самоуправе кроз процедуру јавног конкурса, да су у обавези да објаве саопштење за јавност локалног омбудсмана а што треба да буде уређено у конкурсној процедури и дефинисано одредбама уговора који закључују локална самоуправа и медији у чијем финансирању учествује локална самоуправа. Наравно да се овде може поставити низ питања у вези овог решења, али треба имати у виду да се локални омбудсман само изузетно обраћа јавности посебним саопштењем у заиста оправданим случајевима, те да би било штетно да се медији оглуше о таква саопштења, позивајући се на своју уређивачку политику, интересе оснивача или оглашивача или неке друге „оправдане“ разлоге.

Поред наведеног локални омбудсман треба да се оглашава или наступа у медијима и у свакој прилици када је то потребно да се у широј јавности реагује на одређене појаве или дешавања, како у локалној заједници, тако и шире. Овде имамо у виду чињеницу да се неке негативне појаве лако преливају из једне средине у другу, из метропола у провинцију и да се често шире као заразне болести (врло брзо и врло широко). Ово се односи на питања као што су: насиље у породици, вршњачко насиље, реаговање у одређеним поступцима пред управом, подстицање одређених активности везано за примену прописа и заштиту права а као што су: легализација, уређење имовинско правних односа и друго. У таквим приликама локални омбудсман може сугерисати грађанкама и грађанима да поступају правилно, законито и благовремено и да тиме избегну повреду својих интереса и права,

⁴ Закон о јавном информисању и медијима, "Сл. гласник РС", бр. 83/2014, 58/2015, 12/2016, чл. 32.

⁵ Одлука о Локалном Омбудсману Општине Бачка Топола, "Сл. лист Општине Бачка Топола", бр. 5/2019, чл. 44.

односно на најпогоднији начин своје интересе и права заштите или на најбољи и најефикаснији начин отклоне, у највећој могућој мери, последице повреде права. У протеклих неколико година Локални омбудсман Општине Бачка Топола настојао је да кроз медијске наступе оствари ове циљеве⁶.

IV СУГЕСТИЈА

Сматрамо да овим освртом на наведена питања можемо да помогнемо локалним омбудсменима, посебно колегицима и колегама који су у новије време изабрани, да посвете више пажње овој области свога рада и деловања. На наведени начин можемо очекивати већ резултате у раду локалних омбудсмана а посебно допринети њиховој препознатљивости у локалној заједници и шире. Треба напоменути да је за успешну реализацију ових активности, у делу који се односи на медије и то посебно оне са видео садржајем, потребно савладавање одређених вештина медијске презентације, односно наступа пред камерама, а што се може релативно једноставно и успешно постићи овладавањем основних захтева у овој области.

V УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Институција омбудсмана у Републици Србији је новијег датума и у вези са њеним радом, надлежностима и организацијом још увек постоји доста питања и дилема. Ова институција се никако не треба схватити као још један

⁶ Неки од примера:

- <https://www.maglocistac.rs/subotica/podkast-izdvojeni-glasovi-sa-ombudsmanom-backe-topole-obrazovanje-je-neophodno-za-zastitu-svojih-prava>
- https://www.google.com/search?q=express+channel+miladin+ne%C5%A1i%C4%87&rlz=1C1GCEU_enRS1028RS1028&oq=express+channel+miladin+ne%C5%A1i%C4%87+&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQIRigATIHCAIQIRigATIHCAMQIRigAdIB CjUzMzUxajBqMTWoAgCwAgA&sourceid=chrome&ie=UTF-8#fpstate=ive&vld=cid:108a1a44,vid:vfEychdYNxk
- https://www.google.com/search?q=express+channel+miladin+ne%C5%A1i%C4%87&rlz=1C1GCEU_enRS1028RS1028&oq=express+channel+miladin+ne%C5%A1i%C4%87+&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQIRigATIHCAIQIRigATIHCAMQIRigAdIB CjUzMzUxajBqMTWoAgCwAgA&sourceid=chrome&ie=UTF-8#fpstate=ive&vld=cid:fc717c19,vid:UZidf3sbW2o
- https://www.google.com/search?q=express+channel+miladin+ne%C5%A1i%C4%87&rlz=1C1GCEU_enRS1028RS1028&oq=express+channel+miladin+ne%C5%A1i%C4%87+&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQIRigATIHCAIQIRigATIHCAMQIRigAdIB CjUzMzUxajBqMTWoAgCwAgA&sourceid=chrome&ie=UTF-8#fpstate=ive&vld=cid:23a6e92e,vid:3It_zKelk-g,datum_pristupa:18.08.2023.godine
- Miladin Nešić - zaštita prava nacionalnih manjina i dece 1763. emisija BT_hronikevoditeljka : Maja Savictv production D.B.TRADE COBачка Топола.

орган управе који се приоритетно бави решавањем предмета, већ као орган чија је првенствена улога да се бави људима, грађанкама и грађанима и њиховим проблемима у остваривању и заштити својих права. Као једно од важних питања за успешно функционисање ове институције, а на које се недовољно обраћа пажња, јесте питање односа омбудсмана, информисања и медија. Институција омбудсмана мора посветити велику пажњу информисању, пре свега најшире јавности, о свом раду и надлежностима. За успешно информисање неопходан услов је адекватан наступ омбудсмана према медијима. Ово питање је углавном решено у институцији Заштитника грађана, односно државног омбудсмана и Покрајинског заштитника грађана-омбудсмана, имајући у виду организацију посебних служби у овим институцијама. Проблем је присутан у институцијама локалних омбудсмана који често и немају посебну службу. Управо због значаја овог питања посветили смо посебну пажњу сагледавању ове проблематике у појединим сегментима са жељом да то буде од помоћи локалним омбудсманима у њиховом раду.

IV СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ И КОРИШЋЕНИХ ИЗВОРА

- Davinić, M., Krstić, I., *The Institution of Local Ombudsman in the Republic of Serbia - Success Story or Missed Opportunity?* Beograd - Ljubljana, 2018.
- Ђорђевић, С, Миленковић, Д, Вељовић, Д., *Капацитети и потенцијали локалног омбудсмана у Србији – са истраживањем*, Београд, 2111.
- Значај и улога локалних омбудсмана* Зборник радова са Међународне конференције поводом јубилеја 10 година рада првог омбудсмана у Републици Србији и Државној заједници Србија и Црна Гора, Бачка Топола, 2014.
- Милосављевић, Б., Јеринић, Ј., Томашевић, М., (ур.) *Локални омбудсмани у градовима и општинама Србије*, зборник радова, Београд, 2022.

Miladin Nešić *

OMBUDSMAN - INFORMATION – MEDIA

Summary

The institution of the local ombudsman, or ombudsman in general, in the Republic of Serbia is a recent one. Insufficiently elaborated legal arrangement, i.e.

* Local ombudsman of Bačka Topola Municipality, General Secretary of the Association of Serbian Ombudsmen, nesic.miladin@btopola.org.rs

definition, of the institution of local ombudsman creates certain problems for local self-government units when making decisions on establishment, and thus there are many uneven approaches in practice. Also, the practice of twenty years has not yet provided clear enough solutions for the successful functioning of this institution. We consider one of the important issues in the work of the local ombudsman institution to be the relationship with information and the media. Our opinion is that these are areas that are of great importance for the visibility of the institution, and thus the improved degree of protection of human, civil and minority rights, and thus the development and promotion of democracy.

Keywords: *Local ombudsman, information, media, reporting, human rights, citizens, public*

ИЗАЗОВИ ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА У СРБИЈИ У ВРЕМЕ „ГЛОБАЛНЕ ПАНДЕМИЈЕ“

Како се мењала историја цивилизације какву познајемо – мењао се и став о човеку као људском бићу. Са еволуцијом друштва и људске свести еволуирала су и човекова права и слободе, па смо кроз историју човека у Старом веку посматрали - као „роба“, у Средњем веку - као „кмета“, а у Новом веку - као „грађанина“.

Грађанска и политичка права сматрају се универзалним правима која вреде за све особе и која свако од нас стиче рођењем.

Еволуција у развоју људских права и слобода довела је до тога да су она инкорпорирана у уставе држава, међународне повеље, али што их има више – веће су шансе и да их неко криши.

Слобода као вредност данас пролази кроз своја највећа искушења, а људска права и слободе данас се, више него икада пре, ограничавају из бројних разлога, те се доводи у питање цео концепт развоја људских права кроз институционални оквир назван – Устав и права грађана.

У овој ери глобализма и трансхуманизма акти(Протоколи СЗО) које доносе наднационалне организације, каква је и ткз., „Светска здравствена организација УН“, имају јачу правну снагу од Устава држава.

Временом су општи акти глобалних/транснационалних организација толико добили на значају да су органима управе у Србији постали битнији од најбитнијег општег акта у држави – Устава. Ту је и корен свих проблема јер је нарушена хијерархија правних аката у држави, па ћу у наставку овог рада, поводом двадесете годишњице институције локалног омбудсмана у Србији, појаснити на свом примеру из праксе како сам - ититећи Устав Републике Србије и Институцију локалног омбудсмана у Србији - завршио на суду.

Кључне речи: човек, устав, хијерархија.

* Дипломирани правник са положеним правосудним и адвокатским испитом, Локални омбудсман града Кикинде, ombudsman@kikinda.org.rs, milanche.novakovic@gmail.com

I УВОД: ПРОБЛЕМ ХИЈЕРАРХИЈЕ ОПШТИХ ПРАВНИХ АКТА У СРБИЈИ

Општи правни акти у Србији рангирани су по својој правној снази следећим редоследом: 1) Устав – 2) општеприхваћена међународна правила и ратификовани међународни уговори – 3) закони – 4) подзаконски акти

Ипак, овако дефинисана хијерархија правних аката није потпуно тачна јер смо баш у време „глобалне пандемије“ видели суспендовање људских и уставних права и слобода, па су ткз. „Здравствени протоколи Светске здравствене организације УН“ постали важнији од Устава Републике Србије, а самим тим и од Повеље ЕУ о темељним правима из 2000. године.

Више није битно шта о одређеним темама мисли човек – појединац, ни шта пише у Уставу, већ какав став о томе имају наднационалне организације које су себи дале за право да, у време пандемије, суспендују људска права и слободу прокламоване највишим правним актом у држави – уставом.

Дакле, живимо у ери Новог правног поретка у којој су интереси глобалних међународних организација битнији од основних људских права и слобода прокламованих у међународним конвенцијама и инкорпорираних у уставима држава.

У наставку рада видећете пример лоше управе - Министарства одбране – Центра МО Кикинда и Центра МО Зрењанин, односно, како сам, радећи свој посао Локалног омбудсмана Града Кикинде, штитио Устав, па завршио на суду.

Видећете и како су поједине радње тог органа управе у конкретном примеру биле супротне: Уставу РС, позитивно-правним прописима (Закон о општем управном поступку, Закон о прекршајима, Закон о радној, војној и материјалној обавези, Уредба о канцеларијском пословању), као и Повељи ЕУ о темељним правима из 2000. године.

II ПОЗИВ НА ВОЈНУ ВЕЖБУ: НЕУСТАВНЕ И НЕЗАКОНИТЕ РАДЊЕ МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Баш у јеку пандемије „Ковид 19“ Министарство одбране Републике Србије организовало је Војну вежбу за припаднике резервног састава Војске Србије, па су тако резервисти који живе на територији Града Кикинде, а међу њима и моја маленкост – Локални омбудсман Града Кикинде - добили позиве да се дана 9. септембра 2021. године појаве у 09:00 часова испред улаза у касарну „Светозар Марковић Тоза“ у Зрењанину.

План Министарства одбране био је да баш у јеку „Пандемије Ковид 19“ на једном месту окупи око 800 резервиста који ће у периоду од три недеље похађати Војну вежбу.

Приликом доласка резервиста на зборно место десила се заиста скандалозна ситуација која не служи на част никоме у Министарству одбране.

Наиме, нико од резервиста није могао да уђе у касарну ако се претходно, ПРИНУДНО, не тестира на присуство вируса „Ковид 19“?

Буквално, резервисти су били онемогућени да приступе Војној вежби уколико се принудно не тестирају у импровизованим шаторима Министарства одбране који су се налазили испред оба улаза у касарну „Светозар Марковић Тоза“ у Зрењанину.

Поједини резервисти, а међу њима и моја маленкост – Локални омбудсман Града Кикинде, **одбили су да се принудно тестирају** јер су дошли здрави на Војну вежбу и **позивали су се на чл. 25. Устава Србије** који у ставу 2. Децидно прописује да:

„НИКО НЕ МОЖЕ БИТИ ПОДВРГНУТ МЕДИЦИНСКИМ ИЛИ НАУЧНИМ ОГЛЕДИМА БЕЗ СВОГ СЛОБОДНО ДАТОГ ПРИСТАНКА“.

Када сам на улазу у касарну тражио правни основ по којем нас принудно тестирају, припадници војске одбили су да ми кажу правни основ.

НАПОМЕНА: Влада Републике Србије није донела никакву Уредбу поводом обавезног тестирања резервиста

Да одмах буде јасно, чак и да је Влада РС донела такву Уредбу, опет ни та одлука не би била довољна јер је свако могао да се позове на чл. 25. Устава РС и самим тим ослободи се принудног тестирања јер је Устав Републике Србије највиши правни акт у држави.

Да бисте боље разумели ову правну ситуацију, имајте на уму да **Неодазивање на војну вежбу подразумева прекршајну одговорност и судски спор.**

Дакле, ако се не тестираш принудно – не можеш да уђеш у касарну, а ако не уђеш у касарну – „онда ниси ни дошао на Војну вежбу и идеш на суд“!

Заиста испод сваког нивоа логике, разума и правне сигурности!

III ПОДНОШЕЊЕ ЗАХТЕВА ЗА ИЗДАВАЊЕ ПОТВРДЕ О ПРИСУСТВУ НА ВОЈНОЈ ВЕЖБИ

Након што сам одбио да се принудно тестирам, **тражио сам да ми се**, у складу са Законом о општем управном поступку, **на лицу места изда Потврда** да сам се појавио на вежби у договорено време, али да не желим да се тестирам јер су ПСР тестови потпуно непоуздани. Приликом тражења Потврде **позвао сам се на Закон о општем управном поступку.**¹

¹ *Закон о општем управном поступку(ЗУП)*, "Сл. гласник РС", бр.18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.

- Центар МО Зрењанин одбио је да ми на лицу места изда Потврду о присуству на војној вежби и речено ми је да: „такву потврду може да ми изда само Центар МО Кикинда који ме је и послао на Војну вежбу“.

- Чим сам се вратио из Зрењанина отишао сам у Центар МО Кикинда где сам од команданта Центра МО Кикинда добио потпуно супротну информацију да, цитирам: „Потврду о присуству на вежби може да ми изда само Центар МО Зрењанин“?

IV КРШЕЊЕ УРЕДБЕ О КАНЦЕЛАРИЈСКОМ ПОСЛОВАЊУ - ОБАВЕЗА ЦЕНТРА МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ КИКИНДА ДА ЗАПРИМИ ПОДНЕСАК

Поступање Центра МО Кикинда било је потпуно незаконито јер су одбијањем да заприме и у деловодном протоколу заведу мој Захтев за издавање потврде о присуству на војној вежби прекршили чл. 6. ст. 2. Уредбе о канцеларијском пословању органа државне управе²!

- „Учесник може да преда поднесак у папирном облику, односно усмено на записник, осим ако је прописано искључиво електронско комуницирање учесника са органом“

Елем, пошто је командант Центра МО Кикинда потпуно незаконито одбио да заприми мој Захтев за издавање потврде о присуству на Војној вежби, исти сам послао препорученом пошиљком.

V КРШЕЊЕ ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ - ОБАВЕЗА ОРГАНА ДА ИЗДА ПОТВРДУ

Члан 29. Закона о општем управном поступку, прописује:

(1) Органи издају странкама, на усмени или писани захтев, уверења и друге исправе(потврде) о чињеницама о којима воде службену евиденцију у складу са законом

(2) Уверења и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција издају се сагласно подацима из службене евиденције и имају доказну вредност јавне исправе

(3) Уверења и друге исправе издају се, по правила, истог дана кад је странка поднела Захтев, а најкасније у року од осам дана, ако посебним прописом није друкчије прописано

| |
|--|
| НАПОМЕНА: свако има право да му орган управе, по чл. 29. Закона о општем управном поступку, изда Потврду о чињеницама о којима води службену евиденцију... |
|--|

² Уредба о канцеларијском пословању, "Сл. гласник РС", бр.21/2020, 32/2021, 14/2023.

Центар МО Зрењанин одбио је да ми на лицу места изда Потврду о присуству на војној вежби позивајући се баш на чл. 29. Закона о општем управном поступку истичући у свом **Решењу о одбијању захтева за издавање потврде** да, цитирам: „Нису у обавези да воде евиденцију о лицима која се нису одазвала на војну вежбу“. Ово је тумачење ЗУП без преседана..

VI ИЗДАВАЊЕ ПОТВРДЕ О ПРИСУСТВУ НА ВЕЖБИ И НОВО КРШЕЊЕ ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Занимљиво је истаћи да је **исти пуковник** Центра Министарства одбране Зрењанин, решавајући мој Захтев за издавање Потврде о присуству на војној вежби, донео две потпуно контрадикторне одлуке решавајући о истом Захтеву:

1. Прво је донео **Решење о одбијању захтева за издавање потврде**,
2. а након што сам изјавио Жалбу - донео је **Решење о поништавању сопственог решења**, па је ипак **издао** захтевану Потврду³

Напомињем да је **Потврда** о присуству на војној вежби **издата након више од два месеца од подношења Захтева**, кршећи притом чл. 29, став 3. Закона о општем управном поступку јер је **Захтев је поднет дана 9. 9. 2021. године!**

VII КРШЕЊЕ ЧЛАНА 21. УСТАВА РС - ЗАБРАНА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

Центар МО Зрењанин је, одбијањем да ме пусти у касарну, прекршио и Устав Републике Србије у смислу чл. 21. који говори о Забрани дискриминације, непосредне или посредне, по било ком основу. Дакле, одбијањем да пусте припадника резервног састава у касарну јер није пристао да се, без правног основа, принудно тестира, учинили су дискриминацију у односу на све остале резервисте које су пустили у касарну!

VIII ПОКРЕТАЊЕ ПРЕКРШАЈНОГ ПОСТУПКА ПРОТИВ ОМБУДСМАНА КОЈИ СЕ ПОЗВАО НА УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Након свега, командир Центра Министарства одбране Кикинда поднео је Прекршајном суду **Захтев за покретање прекршајног поступка**⁴ због ткз.

³ Потврда Центра МО Зрењанин о присуству на војној вежби бр. 1724-12 од 26.11.2021. године, необјављено.

⁴ Захтев Центра МО Кикинда за покретање прекршајног поступка бр. 4323-1 од 3.12.2021.године, необјављено.

„неодазивања на војну вежбу“ иако је знао да сам се одазвао на Позив на војну вежбу јер сам:

- дана **9.9.2021**, пошто сам физички спречен да уђем у касарну у Зрењанину, прво телефоном контактирао Команданта, па и лично дошао у Центар МО Кикинда да се јавим Команданту и испричам шта се десило јер је то моја дужност по Закону о радној, војној и материјалној обавези⁵

Члан 11. ст. 1. Закона о радној, војној и материјалној обавези прописује да:

„Ако је лице у резервном саставу које је позвано спречено да дође на место и у време који су назначени у позиву, због болести или оправданог разлога, дужно је да одмах по пријему позива или сазнања из општег позива извести о томе територијални орган који га је позвао, а ако разлог спречености настане касније – одмах по сазнању тог разлога“

Напомињем да сам Центру МО Кикинда, уз **Захтев** за издавање потврде, доставио и своје **фотографије** испред улаза у касарну, као и **имена сведока/резервиста и официра** са којима сам разговарао испред улаза у касарну „Светозар Марковић“, а који су и више него довољан доказ да сам се одазвао на војну вежбу.

Центар МО Кикинда поднео је **Захтев** за покретање прекршајног поступка због тзв. „неодазивања на војну вежбу“ **кршећи чл. 181. ст. 1, тач. 4) Закона о прекршајима**⁶ јер је у истом навео нетачне информације/чињенице: „да се нисам одазвао, а да свој изостанак нисам оправдао“.

IX ПОВРЕДА ЧЛАНА 181. ЗАКОНА О ПРЕКРШАЈИМА ОД СТРАНЕ ЦЕНТРА МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ КИКИНДА

Члан 181. Закона о прекршајима у свом **ст. 1.** прописује да **Захтев** за покретање прекршајног поступка треба садржи:

- **тач. 4)** чињенични опис радње из које произилази правно обележје прекршаја, време и место извршења и друге околности потребне да се прекршај што тачније одреди

У **Захтеву** за покретање прекршајног поступка **наведено** је, цитирам: „да се нисам појавио у касарни у прописано време и да свој изостанак нисам оправдао“. Апсолутна неистина.

⁵ Закон о војној, радној и материјалној обавези, "Сл. гласник РС", бр.88/2009, 95/2010, 36/2018

⁶ Закон о прекршајима, "Службени гласник РС", бр.65/2013,13/2016, 98/2016 – Одлука УС 91/2019 – др.закон и 112/2022 – Одлука УС.

X ОСЛОБАЂАЈУЋА ПРЕСУДА

Након више од годину дана од „учињеног прекршаја“ донета је пресуда Прекршајног суда у Зрењанину⁷ којом сам коначно ослобођен одговорности за ткрз. „прекршај“ и која је доказ да је правда спора, али ипак достижна!

XI ПРАВО НА ЧАСТ, УГЛЕД, ИМЕ И ДОСТОЈАНСТВО ЛОКАЛНОГ ОБУДСМАНА

Да ли су, покретањем прекршајног поступка од стране МО Центар Кикинда, нарушени/повређени част и углед Локалног омбудсмана Града Кикинде само због тога што је штитио Устав Републике Србије и поштовао хијерархију правних аката у држави?

Да ли је поштовање Заклетве коју омбудсман јавно изговара пред локалним парламентом приликом ступања на јавну функцију прекршај због којег се иде на суд или пак свечани чин?

Члан 9. Одлуке о локалном омбудсману Града Кикинде⁸ прописује да омбудсман пре ступања на дужност полаже заклетву која гласи:

"Заклињем се да ћу своју дужност обављати одговорно, непристрасно и независно и да ћу савесно радити на заштити и унапређењу људских права и слобода".

Да ли је поштовање Заклетве и Одлуке као општег подзаконског акта прекршај или је у конкретном случају Локални омбудсман Града Кикинде дискриминисан у односу на друге резервисте којима је дозвољен улазак у касарну?

Напомињем да је Част скуп нематеријалних вредности које човек поседује као биолошко и социјално биће, а Углед скуп нематеријалних вредности које човек радом, начином живота и понашањем стиче у ужем и ширем окружењу.

На част и углед, у конкретном случају, насрће се са клеветама и увредама каква је и она из прекршајног налога Министарства одбране – Центар Кикинда да се наводно „нисам одазвао на војну вежбу“, иако радим као Локални омбудсман чији је задатак управо поштовање Устава, закона и подзаконских аката.

Напомињем да сам војни рок редовно одслужио 2009. године и ово је први пут да сам од тад позван на Војну вежбу, симболично - баш у време ткрз. „глобалне пандемије вируса Ковид 19“. Одбио сам да се тестирам у складу са

⁷ Пресуда Прекршајног суда у Зрењанину бр. 12 Пр. 7380/21 од 18.11.2022.године, необјављено.

⁸ Одлука о локалном омбудсману Града Кикинде бр. III-04-06-8/2020 од 27.02.2020. године, "Службени лист Града Кикинде", бр.2/2020.

чл. 25. Устава Републике Србије који сам дужан да штитим јер је посао Локалног омбудсмана, између осталог, и заштита и унапређење људских права и слобода, те сам имао ДОДАТНУ ПРОФЕСИОНАЛНУ ОБАВЕЗУ И ОДГОВОРНОСТ да поступим баш овако - у складу са својим уверењима и Уставом Републике Србије, као и Повељом УН о темељним правима..

XII КРШЕЊЕ ПОВЕЉЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ОСНОВНИМ ПРАВИМА ОД СТРАНЕ МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Повеља Европске уније о темељним правима проглашена је 2000. године од стране Европског парламента, Савета министара и Европске комисије, али је тек ступањем на снагу Лисабонског споразума из 2009. године постала и правно обавезујућа за све државе и кандидате ЕУ.

Повеља садржи шест основних права и слобода заштићених у ЕУ, а то су: достојанство, слободе, једнакост, солидарност, грађанска права и правда.

Повеља прописује којих 49 личних, социјалних и политичких људских права и слобода гарантује Европска Унија.

Напомињем да је највећи део ових људских права и слобода непосредно инкорпориран и у Устав Републике Србије.

У конкретном случају радње командира Центра МО Кикинда и Центра МО Зрењанин директно су прекршиле Повељу Европске уније о темељним правима из 2000. године, и то:

- **ПРАВО НА ИНТЕГРИТЕТ, ИДЕНТИТЕТ И ЉУДСКО ДОСТОЈАНСТВО** које обухвата Забрану самовољног подвргавања људи медицинским захватима

- **ПРАВО НА ЈЕДНАКОСТ ЉУДИ ПРЕД ЗАКОНОМ/ПРАВО НА НЕДИСКРИМИНАЦИЈУ**

Јер сам приликом уласка у касарну био дискриминисан у односу на све друге резервисте који су пристали да се принудно тестирају.

XIII НЕПОСРЕДНА ПРИМЕНА УСТАВНИХ ОДРЕДБИ

Устав Републике Србије⁹ прописује да се људска и мањинска права и слободе зајемчене Уставом непосредно примењују, као и да се непосредно примењују и људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима.

Јемства неутуђивих људских и мањинских права служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у

⁹ Устав Републике Србије, "Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021.

праведном, отвореном и демократском друштву заснованом на начелу владавине права.

Достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати.

Пред Уставом и законом сви су једнаки и свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације.

Забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито на основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, ПОЛИТИЧКОГ ИЛИ ДРУГОГ УВЕРЕЊА.

Људско достојанство неприкосновено је и сви су дужни да га поштују и штите. Физички и психички интегритет неповредив је.

Нико не може бити подвргнут мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, нити подвргнут медицинским или научним огледима без слободно датог пристанка.

XIV ЗАКЉУЧАК - МЕЂУНАРОДНО ИЛИ ГЛОБАЛНО ПРАВО?

Након свега горе наведеног поставља се питање да ли је термин „међународно право“ можда превазиђен и изгубио сваки смисао? Да ли је у овом орвеловском добу у којем живимо адекватнији термин „глобално право“?

У корену речи „међународно“ стоји појам „народно“, а испада да се народ, односно, човек – појединац у току ткз. „глобалне пандемије“ не пита ама баш ништа. Питају се искључиво глобалне међународне структуре, каква је нпр. „Светска здравствена организација“, не марећи притом за људска права и слободе гарантоване Уставом.

С обзиром да је и сваки локални омбудсман пре свега грађанин са гарантованим уставним правима и слободама, а како је у данашње време хијерархија правних аката у Србији потпуно нарушена, на нама локалним омбудсменима посебна је професионална обавеза и одговорност да штитимо људска и мањинска права и слободе прописане Уставом!

Поставља се и питање: ако је аутор овог рада због свог достојанства, интегритета и карактера завршио на суду, како би у истој ситуацији прошао грађанин који је лаик у праву?

И баш зато грађанска права гарантују свима једнаку заштиту, а када грађанска и политичка права нису гарантована свима или кад постоје „само на папиру“, али се у пракси не поштују – као последица обично долази грађански отпор, па чак и социјални/грађански немири.

Живимо у изазовним временима и дужност сваког локалног омбудсмана је да у свом професионалном раду поступа као Уставобранитељ!

И за крај, желим да посветим овај рад покојном оцу који је баш у време ткз. „глобалне пандемије ковид 19“ напустио овај свет под крајње чудним околностима, а завршавам га са цитатом нашег познатог књижевника Меше Селимовића:

„Човек постаје слободан својом одлуком, отпором и непристајањем“.

XV СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ И КОРИШЋЕНИХ ИЗВОРА:

- Устав Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021.
Закон о општем управном поступку, Службени гласник РС", бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.
Закон о војној, радној и материјалној обавези, "Службени гласник РС", бр. 88/2009, 95/2010, 36/2018.
Закон о прекршајима, "Службени гласник РС", бр. 65/2013,13/2016, 98/2016 – Одлука УС 91/2019 – др.закон и 112/2022 – Одлука УС.
Уредба о канцеларијском пословању, "Службени гласник РС", бр.21/2020, 32/2021, 14/2023.

Milan Novaković*

CHALLENGES OF THE LOCAL OMBUDSMAN IN SERBIA DURING THE "GLOBAL PANDEMIC"

Summary

As the history of the civilization as we know it changed – so did The attitude about a man as a human being.

With the evolution of society and human consciousness, human rights and freedoms also evolved, so throughout history we have seen people in The Old Century as a “slaves”, in The Middle Century as a “labor”, and in The New Century as a “citizens”.

Civil and political rights are considered universal rights that apply to any of us and that each of us acquires(gets)at birth.

The evolution in the development of human rights and freedom has led to the fact that they are incorporated into The Constitutions of countries, international affairs but the more acts are there - the greater are the chances that someone violates them.

Freedom as a value today is going trough its greatest trials, and human rights and freedoms are being restricted today, more than ever before, for numerous of reasons, and The Concept of human rights development to the institutional framework called – The Constitution and citizen rights is called into question.

In this Era of globalism and transhumanism acts(Protocols of WHO) passed by supranational organizations, such as The so-called “World Health Organization UN” have stronger legal power than the Constitution of states.

* Bachelor of Laws with passed bar exam and lawyer's exam, Local Ombudsman of the city of Kikinda, Kikindaombudsman@kikinda.org.rs, milanche.novakovic@gmail.com

Over time, The General acts of global/transnational organizations gained so much importance that they become more important to the administrative bodies in Serbia, than The most important legal act in the country – The Constitution.

This is the root of all problems because the hierarchy of legal acts in the country is broken, so in the continuation of this paper, on the occasion of the twentieth anniversary of The Institution of The Local ombudsmen in Serbia, I'll explain, using my example from practice how I - by protecting The Constitution of The Republic of Serbia and The Institution of The Local ombudsmen in Serbia – finished(ended up) at the court.

Key words: *human, constitution, hierarchy.*

МОЋ АУТОРИТЕТА ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА НАСПРАМ ПРИНУДЕ КОНАЧНЕ СУДСКЕ ПРЕСУДЕ

Свака локална самоуправа може установити локалног омбудсмана као независног и самосталног. Основа овлашћења локалних омбудсмана је ауторитет, па се полази од претпоставке да се ауторитетом не може заштитити, или унапредити људско право. Ово из разлога факултативности институције, па многе локалне самоуправе локалног омбудсмана нису установиле, као и из разлога да ауторитет нема моћ која недвосмислено, чврсто и коначно штити људска права. Са друге стране независно и самостално судство има моћ да коначношћу својих пресуда заштити људско право конкретну особу – особе – странке. Примери из дугогодишње праксе Локалног омбудсмана града Панчева указују на мало другачију слику. Због различитости, али и сличности наведени ауторитети служе да свеобухватно штите људска и мањинска права, те таква тема може бити интересантна, при чему се стручни рад ограничио на карактеристике надлежности редовних судова и овлашћења Локалног омбудсмана града Панчева.

Кључне речи: људска права, локални омбудсман, заштита људских права, ауторитет, судови редовне надлежности.

I УВОД

Људска права чине основ сваке државе, а њихова заштита кроз поступке у ширем смислу представљају правни оквир демократског друштва. Савременим токовима напретка препознају се различити оквири људских права омеђени једино ограничењу утицаја на права других и противправношћу поступања обзиром да се у таквим случајевима ради о злоупотреби права. Свака држава штитећи људска права појединца, породице, групе, мањине, маргинализованих група, странаца, апатрида и будућих нараштаја штити демократски правни поредак. Заштита људских права обухвата низ поступака који доводе до потпуно једнаких права за све и према свима, без изузетака. Различитост поступака и различитост институција доводи до истог циља, а то су људска права у пуном обиму. У Републици Србији поред императивне и кроз принудне

* Дипломирани правник, Локални омбудсман града Панчева, jelena.stojkovic-sokolovic@pancevo.rs

судске поступке заштите људских права препознала је и установила различите контролне институције од којих свој немерљив значај представља институција локалног омбудсмана која може бити установљена у градовима и општинама. Овај рад представља упоредну анализу поступака по тужбама у судским поступцима и пред локалним омбудсманима по притужбама грађана настао као потреба разграничења, ограничења, али и могућности у остваривању људских права.

Цивилизацијски систем вредности одређен је према људским правима и слободама, као и њиховој заштити, ако и када наступи њихова повреда. Република Србија са једне стране поделом власти јединственог правног поретка, а са друге стране контроли органа коју власт врше применом позитивно-правних прописа кроз установљавање Заштитника грађана Р. Србије, Повереника за заштиту равноправности, Повереника за заштиту података личности и информација од јавног значаја, саветника за заштиту права пацијената, националних савета националних мањина, локалних савета за међунационалне односе, локалних омбудсмана и различитих тела на републичком, покрајинском и локалном нивоу препознала је нужност и потребу да различитим по врсти и садржини поступцима заштити људска и мањинска права.

Посматрано свеобухватно, наведене институције и сама судска власт имају заједничке чиниоце кроз јединствен циљ заштите, а опет различитим начином, императивношћу правоснажних и извршних судских одлука, односно ауторитативношћу препорука деклараторно обавезујућег карактера који могу довести до иницијатива за разрешење руководиоца органа, или дисциплинског поступка против запосленог. Поступци покренути пред Повереником за заштиту података личности и информацијама од јавног значаја, као и Повереника за заштиту равноправности могу резултирати изрицањем новчане казне, покретањем прекршајног поступка, односно покретањем парничног поступка подношењем тужбе када су овлашћења Повереника за заштиту равноправности у питању. Међутим, ауторка овог стручног рада пре свега се задржава на јединственом изазову снаге ауторитета локалних омбудсмана кроз примере праксе Локалног омбудсмана града Панчева и снаге судске одлуке, а све кроз заштиту људских права на нивоу локалне самоуправе.

II ПРАВНИ ОКВИР ЉУДСКИХ ПРАВА

Устав Републике Србије у одредби чл. 3 става 1 прописује да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неогуђивим људским правима. Одредба чл. 4 Устава Републике Србије упућује да је правни поредак јединствен, да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, а да се однос три гране власти заснива на међусобном проверавању и равнотежи, те да је судска власт независна. Према одредби чл. 12 Устава Р Србије државна власт ограничена је правом грађана на покрајинску

аутономију и локалну самоуправу, а право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости. Одредбом чл. 18 ставом 2 Устава Р Србије прописано је да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима.

Људска права и слободе према својој врсти одређене су Уставом РС, као и њихова заштита забранама њиховог ограничавања. Од људских права препозната су: достојанство и слободан развој личности; право на живот; неповредивост физичког и психичког интегритета; право на слободу и безбедност; право на рехабилитацију и накнаду штете; право на једнаку заштиту права и на правно средство; право на правну личност; право на држављанство; неповредивост стана; тајност писама и других средстава општења; приговор савести; право на обавештеност; изборно право; право на учешће у управљању јавним пословима; право на петицију; право на уточиште; право на имовину; право наслеђивања; право на рад; право на штрајк; право на закључење брака и равноправност супружника; права детета; права и дужности родитеља; право на правну помоћ; право на образовање; право на здраву животну средину. Посебни део обухватају права припадника националних мањина која се јемче као додатна индивидуална или колективна права и то: равноправност у вођењу јавних послова; право на очување посебности; право на удруживање и на сарадњу са сународницима; развијање духа толеранције, али и забрана дискриминације националних мањина и забрана насилне асимилације. Поред права предвиђена је и заштита, као и забрана угрожавања права: забрана ропства положаја сличног ропству и принудног рада; заштита података о личности; забрана дискриминације; заштита људских и мањинских права и слобода; забрана изазивања расне, националне и верске мржње; посебна заштита породице, мајке, самохраног родитеља и детета; здравствена заштита; социјална заштита.

Обзиром да су уз људска права, заштиту и забрану њених угрожавања подједнако важне и слободе исте су дефинисане Уставом РС: слобода кретања; слобода мисли, савести и вероисповести, слобода мишљења и изражавања; слобода изражавања националне припадности; слобода медија; слобода окупљања; слобода удруживања; слобода одлучивања о рађању; слобода научног и уметничког стварања, уз аутономију универзитета.¹ Посебна права и њихова заштита ближе су одређена за лица лишена слободе и лица на издржавању казне затвора.

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода ратификована је 2003 године Законом о ратификацији Европске конвенције за

¹Устав Републике Србије, "Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021-амандмани, чл. 3, 4, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 45, 49, 51, 52, 53, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81.

заштиту људских права и основних слобода измењене у складу са Протоколом број 11, Протокола уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у Конвенцију и Први протокол уз њу, Протокола број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протокола број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протокола број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима.²

У одредбама ратификоване Европске конвенције налазе се основна права и слободе у мањем обиму од Устава Републике Србије, а интересантан је акценат дат праву на делотворни правни лек, као и забране, односно ограничење права кроз одступање у ванредним околностима и забране злоупотребе права.

III МОЋ ПРАВНОСНАЖНЕ И ИЗВРШНЕ ПРЕСУДЕ У ЗАШТИТИ ЉУДСКИХ ПРАВА

Основне карактеристике судске заштите људских права је принудна обавезност другог на уздржавање даљег угрожавања и накнаде штете, односно чињења или трпљења. У пракси се локални омбудсмани све чешће суочавају са једне стране повредом људских права коју када је грађанин/ка трпи, а иста може бити само и једино отклоњена правоснажно и извршно окончаним судским спором, исти/а сматра да би се повреда могла отклонити од стране органа локалне самоуправе брже, боље и ефикасније, те у оваквим случајевима не ретко грађани не желе да своја права остваре судским путем, већ трпе и даље. Ограничавајући се на судску заштиту кроз парнични поступак уз надлежност и овлашћења суда поступак заштите људских права покреће грађанин/ка тужбом којом даје правни легитимитет странке у таквом поступку, односно тужиоца/тужиље. Тужбеним захтевом странка у поступку захтева отклањање угрожавања одређеног права од туженог или више њих и за основаност тужбе предлаже извођење доказа саслушањем сведока, вештачењем судског вештака из одређене стручне области и писмене доказе. Подношењем тужбе покреће се овај поступак, а достављањем тужбе на одговор туженом креће да тече. Парнични поступак се у првом степену окончава доношењем пресуде са правом улагања редовног правног лека – жалбе, ако незадовољна странка у поступку уложи жалбу може се окончати пред

² Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, "Сл. лист СЦГ – Међународни уговори", бр. 9/2003, 5/2005 и "Сл. гласник РС – Међународни уговори", бр. 12/2010, "Сл. лист СЦГ – Међународни уговори", бр. 5/2005 и 7/2005, "Сл. гласник РС - Међународни уговори" бр. 10/2015.

другостепеним судом одбијањем жалбе потврђивањем првостепене пресуде, а уколико се жалба усвоји враћа се целокупни првостепени поступак на почетак укидањем првостепене пресуде. Судски поступци умеју да буду „троми“ због њиховог дугог трајања, а умеју да буду и веома неизвесни без обзира на чињеницу принципа уједначене судске праксе. Наведено указује да странке у судским поступцима у којима једино могу да остваре своја људска права, морају да буду стрпљиви, али и активни у учешћу да својим аргументима кроз необориве доказе остваре своја права.

„Заштиту субјективног права суд пружа у парници. По свом спољашњем виду, она је један поступак, а то значи низ људских радњи, повезаних одређеним циљем у јединствену целину. Тај поступак чине радње три правна субјекта: тужиоца, туженог и суда. Тужилац је оно лице које поставља захтев да му суд пружи заштиту за његово право, а тужени оно према коме се та заштита захтева. Тужилац и тужени су странке у поступку, дакле субјекти о чијем праву и обавези се ради.“ (стр. 6 „Грађанско процесно право“ аутора Др Боривоје Познић, издавач „Савремена администрација“ 1965.) Са друге стране код грађана је распрострањено и веровање да своја права могу само и једино да заштите судским путем. Ова околност утиче на број активних предмета у судовима Републике Србије који су били решиви ван суда путем медијације – мирног решавања спора.

Неретко се странке у поступку уморе изузетно дугим трајањем спора, који што дуже траје више губи на смислу и значају, буде обесмишљен, а понекад наслеђен од правних претходника умрлих током поступка, па дође до мирног решења годинама сукобљених страна медијацијом.

IV ЗАШТИТА ЉУДСКИХ ПРАВА СНАГОМ АУТОРИТЕТА ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА

Локални омбудсман града Панчева штити права грађана и правних лица контролишући правилност и законитост рада Градске управе, посебних организација, служби града Панчева, као и других органа и организација, предузећа и установа чији је оснивач град Панчево, а којим су поверена јавна овлашћења. Локални омбудсман је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе ако се ради о повреди одлука и других општих аката органа града Панчева. Поступак пред Локалним омбудсманом града Панчева, односно пред свим локалним омбудсманима градова и општина покреће се по притужби или по сопственој иницијативи. Рок за подношење притужбе је годину дана од дана достављања коначног управног акта, односно од предузимања последње радње на коју се притужба односи, а може се поднети и пре наступања коначности акта, ако би за притужиоца наступила ненадокнадива штета, ако је радњама органа управе на чији се рад жали притужилац повређено начело добре управе, ако из чињеница и околности случаја произилази некоректан однос органа

управе, неблаговременост рада или друга кршења правила етичког понашања запослених у органу управе. Локални омбудсман града Панчева према овлашћењима које има у поступању по притужбама може исту одбацити ако не садржи све елементе (идентитет притужиоца, околности, чињенице) да би се поступало, односно уколико се односи на рад Градоначелника, Градског већа, Скупштине града, судова и тужилаштва основаних за територију града Панчева. Изузетак у оваквом поступку постоји ако је поднета притужба анонимна, а указује наводима и поткрепљује доказима да постоје озбиљни разлози за поступање. Постоје одступања и у погледу рока где локални омбудсман поступа ако то тежина последица или друге околности оправдавају. Уколико се утврди основаност притужбе, а орган локалне самоуправе током поступка по притужби отклони недостатке који су проузроковали повреду права грађанина/грађанке обуставља се поступак, а у случају основаности притужбе и одбијању органа локалне самоуправе да већ током поступка отклони повреду локални омбудсман упућује препоруку.

Препорука је посебна одлука локалног омбудсмана деклараторно-обавезујућа, а принудно-неизвршава, садржи утврђивање постојања недостатака у раду органа управе, поступак отклањања недостатака, рок од 30 дана од дана достављања препоруке ради поступања органа по препоруци. Последица не поступања по препоруци је обавештавање органа који врши надзор над радом органа управе коме је препорука упућена, Скупштине града, Градоначелника и Градско веће. Локални омбудсман о не поступању по препоруци може обавестити јавност, а овлашћен је да препоручи разрешење руководиоца, као и да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду уколико из поновљеног поступка наведених произилази намера да одбијају сарадњу са локалним омбудсманом, односно ако се утврди да је учињеном повредом грађанину причињена материјална или друга штета већих размера.³

Препорука локалног омбудсмана није једини инструмент заштите људских права, већ може бити мишљење које доприноси унапређењу права и посредовање. Све наведено је упозорење да поступањем угрожавањем људских права орган локалне самоуправе може учинити штету грађанину/ки која је мерљива у вредносном смислу.

Локални омбудсман града Панчева поред овлашћења да спроводи и одлучује у поступку по притужбама грађана/ки, овлашћен је да упућује мишљења и посредује између грађана и органа локалне самоуправе. Тада локални омбудсман делује превентивно у циљу унапређења рада органа управе и унапређење заштите људских права и слобода.⁴

³ *Одлука о локалном омбудсману града Панчева*, "Сл. лист града Панчева", бр. 16/19, чл. 2. ст. 1, чл. 17. ст. 1, чл. 23, чл. 30 и чл. 31.

⁴ *Ibidem*, чл. 17 ст. 2 и чл. 31 ст. 6.

Шири спектар деловања представља могућност локалног омбудсмана да затражи мишљење републичких органа ради разјашњења одређеног правног питања.

V ДЕЛОВАЊЕ КРОЗ ОВЛАШЋЕЊА СУДСКИХ ПОСТУПАКА И ПОСТУПАКА ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА

Судови редовне надлежности су основни, виши и апелациони суд. Основни суд у првом степену суди у грађанскоправном спору ако за поједини грађанскоправни спор није надлежан други суд и води извршни и ванпарнични поступак, осим ако законом није друкчије прописано. Основни суд у правом степену суди у стамбеном спору; спору поводом заснивања, постојања и престанка радног односа; о праву, обавези и одговорности из радног односа; о накнади штете коју запослени претрпи на раду или у вези са радом; о спору поводом задовољавања стамбених потреба по основу рада. Виши суд у првом степену суди у грађанскоправном спору ако вредност предмета спора омогућује изјављивање ревизије; у спору о ауторском праву и сродним правима и заштити и употреби проналаска, индустријског дизајна, жигом заштићених ознака, ознаке географског порекла, топографије полупроводничких производа и права оплемењивача биљних сорти ако није надлежан други суд; у спору о оспоравању или утврђивању очинства и материнства; у спору за заштиту од дискриминације и злостављања на раду; у спору о објављивању исправке информације и одговора на информацију због повреде забране говора мржње, заштите права на приватни живот, односно права на лични запис, пропуштања објављивања информације и накнаде штете у вези са објављивањем информације; у спору поводом штрајка; поводом колективног уговора ако спор није решен пред арбитражом; поводом обавезног социјалног осигурања ако није надлежан други суд; поводом матичне евиденције; поводом избора и разрешења органа правног лица ако није надлежан други суд. Виши суд у другом степену одлучује о жалби на одлуке основних судова на решења донета у грађанскоправном спору; на пресуду у спору мале вредности; на одлуке донете у поступку извршења и обезбеђења; на решења донета у ванпарничном поступку, на решење јавног извршитеља или јавног бележника у складу са законом. Апелациони суд одлучује о жалби на одлуку вишег суда; на пресуду основног суда у грађанскоправном спору, ако за одлучивање о жалби није надлежан виши суд.⁵

Из наведеног произилази да судови редовне надлежности могу да поступају штитећи људска права из различитих грађанско-правних ситуација спорних односа *inter partes*, односно између тачно одређених лица када се ради о радно-правним спорним односима, дискриминацији, објављивању информације која представља говор мржње и слично. Може се закључити да

⁵ Закон о уређењу судова, "Сл. гласник РС" бр. 10/2023, чл. 24-26.

поступак окончан правоснажном и извршном пресудом суда редовне надлежности производ правно дејство ограничено само и искључиво према његовим учесницима.

Локални омбудсман има контролни, превентивни, унапређујући и механизам упозорења према својим овлашћењима. Једном речју локални омбудсман представља корективни фактор да кроз своју улогу у локалној друштвеној заједници обједини грађане/ке и локалне органе. Карактеристика заштите права грађана снагом ауторитета је да спречи повреде права, као и да унапреди права иницирањем измена, доношењем нових општих, или посебних аката онда када оцени да би ступање на правну снагу такве одлуке резултирало коришћењем права и побољшању услова његовог остварења. Поступање скупштине локалне самоуправе уважавањем иницијативе локалног омбудсмана усвајањем одређеног општег или посебног акта може отклонити, али и предупредити повреду, или више повреда људских права. Ограничено деловање локалног омбудсмана подношењем иницијатива за измену постојећих и доношење нових општих аката условљено је врстом повреде права, или његовог унапређења која се односи на све грађане, али и на одређене категорије (нпр. школска деца, студенти и сл.). Снага институције локалног омбудсмана изражена је у обавези Градског већа да прибави мишљење Локалног омбудсмана о нацртима прописа или општих аката које доноси скупштина града, а којима се уређују питања од значаја за заштиту и унапређење права грађана.⁶

Дејства поступања локалног омбудсмана простиру се према свим грађанима локалне самоуправе, *erga omnes*.

Међутим, наведена ограничења овлашћења судова редовне надлежности и овлашћења локалног омбудсмана могу се посматрати кроз јединство у допуњавању и надовезивању у ситуацијама када, а то је основа рада локалних омбудсмана, локални омбудсман делује превентивно спречавајући непотребно покретање судских поступака. Пример добре праксе Локалног омбудсмана града Панчева је препорука упућена ПУ „Дечја радост“ Панчево о правној мањкавости уговора о услугама ове предшколске установе у ситуацији када су родитељи деце – корисника услуга давањем пуномоћја једном адвокату били спремни на подношење тужбе ради утврђивања ништавости уговора. Обзиром да се уговори о услугама предшколске установе, као уговори по приступу, закључују сваке школске године, а судски поступак траје до своје апсолутне коначности много дуже, то су родитељи сачекали не дуже од четири месеца да ПУ „Дечја радост“ Панчево поступи по упућеној препоруци Локалног омбудсмана града Панчева, допуном Статута и новим уговорима.⁷

⁶ Одлука о локалном омбудсману града Панчева, "Сл. лист града Панчева", бр. 16/19, чл. 16.

⁷Извор: <https://pravnofakultet.edu.rs/naucno-istrzivacka-delatnost/naucni-skupovi/polozaj-lokalnih-ombudsmana-u-opstinama-i-gradovima-srbije>, датум приступа: 15.08.2023. године.

Својерсно упозорење Локалног омбудсмана града Панчева фебруара 2016 године у форми и садржини мишљења упућено је Председнику Скупштине Града Панчева због незаконитог плаћања виших износа дела накнаде коришћења услуга предшколске установе од стране родитеља супротно Закону о основама система образовања и васпитања и Закона о предшколском васпитању и образовању. Наиме, износи учешћа родитеља у плаћању боравка у вртићима на територији града Панчева премашивали су, додуше у складу са решењем Скупштине града Панчева износ њиховог учешћа од 20% како је то одређено наведеним законима.⁸

Обзиром да је особа која представља институцију Локалног омбудсмана града Панчева претходно дуги низ година била запослена у, најпре, Окружном суду у Панчеву, потом Вишем суду у Панчеву као сарадник грађанског одељења, након упућеног мишљења дошла је до сазнања о великом броју предмета и поступцима који су родитељи као тужиоци водили због стицања без основа захтевајући тужбеним захтевима враћање разлике више уплаћених износа по месецима и са каматом, праћено адвокатским трошковима и судским таксама. Када је Локални омбудсман града Панчева предочила финансијски трошак за град Панчево, а предложила закључивање вансудских поравнања ПУ „Дечја радост“ Панчево и родитеља који нису још, а били су спремни на покретање судских спорова, усвајањем како мишљења, тако и предлога локалног омбудсмана спречени су даљи судски поступци, а обезбеђена једнака права за све грађане у наведеном правном односу. Предмет Локалног омбудсмана града Панчева број I-00-012-2/2016 (необјављено мишљење).

Емитовање изузетно гласне музике из музичких уређаја унутар и у башти кафића и због тога трпљења грађана који станују у околним стамбеним зградама и кућама не може се спречити, нити последично онемогућити било каквом накнадом нематеријалне штете у судском поступку. Правилним и правовременим радом органа локалне самоуправе, то једино може у граду Панчеву Комунална милиција и инспектор за заштиту животне средине. Због оваквог проблема и у складу са овлашћењима Локални омбудсман града Панчева поступала је крајем 2022. године, након чега је упутила Комуналној милицији града Панчева препоруку број I-00-07-108/2022 од 05. 01 .2023. године (необјављен документ).

Одлуком о одређивању акустичких зона и заштити од буке на територији града Панчева у угоститељским објектима који се налазе у оквиру стамбено-пословних објеката емитовање музике дозвољено је само унутар објекта, при затвореним прозорима и вратима и у складу са Одлуком о кућном реду.⁹

⁸ *Ibidem*, 69.

⁹ Одлука о одређивању акустичких зона и заштити од буке на територији града Панчева, "Сл.лист града Панчева", бр. 21/2017; препорука Локалног омбудсмана града Панчева, бр. I-00-07-108/2022 од 05.01.2023. године.

Контролу оваквих активности врши инспектор за заштиту животне средине, као и Комунална милиција, а предвиђене су и новчане казне. Бука је за становнике оближњих стамбених зграда и кућа због емитовања музике угоститељског објекат у оквиру стамбено-пословног објекта била неиздржива, а органи контроле не предузимљиви. Стрпљењем, комуникацијом, препоруком и једним састанком Локални омбудсман града Панчева уз наравно подршку органа власти града Панчева успела је да обезбеди пун и квалитетан капацитет у примени наведене Одлуке од стране органа локалне самоуправе, а становницима квалитетан мир и достојан живот.

Предмет судског поступка није могао бити ни проблем изненадног и готово дуплог поскупљења месечних карата за студенте и средњошколце који своје право на образовање остварују у Граду Београду и другим градовима универзитетским центрима. Аутобуски превоз у Граду Панчеву и према другим градовима и општинама се врши према закљученом уговору о јавно-приватном партнерству Д.О.О. Пантранспорт који је самосталан у формирању цена превоза, осим за повлашћене категорије грађана (пензионери, деца до 6 година живота, особе са инвалидитетом, слепа и слабовида лица, труднице, мајке деце до годину дана, ратни војни инвалиди и сл.). На релацији Панчево-Београд-Панчево месечна карта за ђаке и студенте је до 24.10.2022. године износила 2.400,00 динара, а након тог датума 5.500,00 динара. Због тога је Локални омбудсман града Панчева упутила иницијативу I-00-07-012-1/2022 Градоначелнику, Градском већу и Председнику Скупштине града којом је предложено доношење посебног акта о субвенционисању, односно регресирању трошкова месечне аутобуске карте за средњошколце и студенте већ 25.10.2022. године. Одборници Скупштине града Панчева су на седници одржаној 30.11.2022. године изгласали Одлуку о регресирању трошкова превоза студентима града Панчева и измену Одлуке о финансијској подршци породици са децом на територији града Панчева.¹⁰

VI ЗАКЉУЧАК

Институционалној борби за људска права и слободе требало је и треба дуги низ година. Борба се манифестује кроз стрпљење жртве и вере у спору, али достижну правду. Правда за све и сваког или правда за једног, односно тачно одређене групе грађана/ки по својој врсти, радном запослењу или статусу. Како грађанин/ка да спозна и препозна модел угроженог права кроз различитост поступака који могу да га/је заштите, или не? Који то тачно поступак и стручно високо квалификована особа од функције стварно види, чује и охрабри жртву угроженог права? Формални поступак као што је судски пружа заштиту одређеног људског права кроз правоснажне и извршне пресуде.

¹⁰ Извор: www.pancevo.rs/dokumenta/sluzbeni-list/, датум приступа: 15.08.2023. године.

Међутим, оправдано се поставља питање у појединим, не ретким случајевима немогућност извршења пресуде кроз низ животних ситуација које то спречавају, а то је примера ради немогућност наплате дуговања услед несолветности дужника. Таква пресуда поприма деклараторни карактер, а сам претходно покренут поступак постаје илузоран.

Снага ауторитета може бити најјаче средство у заштити људских права, као и у погледу унапређења, онда када се ауторитет поштује и када се у ауторитет има поверења. Унапредити одређено људско право, или више њих је постављање права на виши ниво након чега свака повреда унапређеног људског права постаје повреда права сама по себи. Циљ заштите људских права је интегрисаност свих правних прописа у живот сваког од нас на начин да разноврсношћу поступака сви ми остваримо свако право које нам припада, као и свест нас самих да нам свака надлежна институција може то омогућити.

VII СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ И КОРИШЋЕНИХ ИЗВОРА

- Познић, Б., *Грађанско процесно право*, Београд, 1965.
- Милосављевић, Б., Јеринић, Ј., Томашевић, М., (ур.) *Локални омбудсмани у градовима и општинама Србије*, Зборник радова, Београд, 2022.
- Устав Републике Србије*, "Сл. гласник РС", бр. 96/2006 и 115/2021 – амандмани.
- Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода*, "Сл. лист СЦГ – Међународни уговори", бр. 9/2003, 5/2005 и "Сл. гласник РС – Међународни уговори" бр. 12/2010, "Сл. лист СЦГ – Међународни уговори", бр. 5/2005 и 7/2005, "Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 10/2015).
- Закон о уређењу судова*, "Сл. гласник РС", бр. 10/2023.
- Одлука о локалном омбудсману града Панчева*, "Сл. лист града Панчева", бр. 16/19.
- Закон о основама система образовања и васпитања*, "Сл. гласник РС", бр. 88/2017, 27/2018 – други закон, 10/2019, 6/2020 и 129/2021);
- Закон о предшколском васпитању и образовању*, "Сл. гласник РС", бр. 18/2010, 101/2017, 113/2017 – други закон, 10/2019 и 129/2021.
- Одлука о локалном омбудсману града Панчева*, "Сл. лист града Панчева", бр. 16/19.
- Одлука о регресирању трошкова превоза студентима града Панчева*, "Сл. лист града Панчева", бр. 31/2022)
- Измена Одлуке о финансијској подршци породици са децом на територији града Панчева*, "Сл. лист града Панчева", бр. 31/2022.
- Одлуке о одређивању акустичких зона и заштити од буке на територији града Панчева*, "Сл. лист града Панчева", бр. 21/2017.

Jelena Stojković Sokolović *

POWER OF LOCAL OMBUDSMAN AUTHORITY VERSUS FINAL JUDGMENT ENFORCEMENT

Summary

Each local self-government can establish a local ombudsman as independent. The basis of authorization of local ombudsmen is authority, so it is based on the assumption that human rights cannot be protected or improved with authority. This is due to the fact that the institution is optional, so many local governments have not established a local ombudsman, as well as because the authority does not have the power to unequivocally, firmly and finally protect human rights. On the other hand, an independent judiciary has the power to protect the human rights of a specific individual - person - party to court proceedings with the finality of its judgments. Examples from the long-term practice of the Local Ombudsman of the city of Pancevo point to a slightly different picture. Due to their differences, but also their similarities, the aforementioned authorities serve to comprehensively protect human and minority rights, and such a topic can be interesting, where the professional work was limited to the characteristics of the jurisdiction of regular courts and the powers of the Local Ombudsman of the city of Pancevo.

Keywords: *human rights, local ombudsman, protection of human rights, authority, courts of regular jurisdiction.*

* Bachelor of Laws, Local Ombudsman of the city of Pancevo, jelena.stojkovic-sokolovic@pancevo.rs

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

351.941(082)
341.231.14(082)

**КОНФЕРЕНЦИЈА Развој и унапређење институције
омбудсмана у функцији заштите људских права
(2023 ; Крагујевац)**

Развој и унапређење институције омбудсмана у функцији
заштите људских права / [Зборник радова са конференције],
Крагујевац, 25-27. септембар 2023. ; [организатори]
Правни факултет, Канцеларија локалног омбудсмана
града Крагујевца ; уредници Зоран Јовановић,
Јелена Миливојевић. - Крагујевац : Правни факултет
Универзитета, Институт за правне и друштвене науке,
2023 (Краљево : Кварк). - II, 208 стр. ; 24 cm

Тираж 100. - Напомене и библиографске референце уз текст. -
Библиографија уз сваки рад. - Summaries.

ISBN 978-86-7623-125-6

а) Омбудсман -- Зборници б) Људска права -- Заштита --
Зборници

COBISS.SR-ID 124697353



ISBN 978-86-7623-125-6



9 788676 231256