

МОДЕЛ КОМУНИКАЦИЈЕ ГРАЂАНА И ОМБУДСМАНА У СРБИЈИ

Сажетак: Омбудсман је независна контролна институција која се конституише у правне и политичке системе са основним циљем заштите људских права и грађанских слобода. Са тим у вези, важно је размотрити природу односа грађана и овог независног контролног тела, јер су успешност функционисања ове институције и степен заштите људских права у извесној мери условљени квалитетом односа међусобне комуникације.

Аутор у овом раду анализира два основна модела комуникације грађана и институције омбудсмана – посредни и непосредни модел. Ближе се одређују правци правног регулисања, а потом и различити начини по којима се међусобни односи реализују у пракси. На основу емпиријских података о односу подносилаца предивки и институције Заштитника грађана у Србији аутор указује на кључне предности и мане непосредног модела комуникације.

Циљ рада је да се на основу изведених закључака понуде препоруке које се могу применити на рад Заштитника грађана у Србији у смеру подизања ефиканости његовог деловања. Практичне препоруке у смеру побољшања рада Заштитника грађана воде ка подизању квалитета заштите људских права и грађанских слобода у Србији.

Кључне речи: омбудсман, модели комуникације, посредна и непосредна комуникација, представке, Заштитник грађана, заштита људских права, Србија

Основне карактеристике институције омбудсмана

Предмет овог рада представља анализа два основна модела комуникације грађана и институције омбудсмана. Примарни теоријски циљ истраживања је анализа посредног и непосредног модела, те ближе разматрање праваца правног регулисања, а потом и различитих начина по којима се међусобни односи реализују у пракси. Употребом различитих методолошких поступака ближе је анализиран предмет истраживања, систематизовани извори и релевантна теоријска грађа - научни извори, различити нормативни акти и Годишњи извешта-

* lazarevic.fpn@gmail.com

ји Заштитника грађана. На основу емпиријских података о односу подносилаца представки и институције Заштитника грађана у Србији аутор указује на кључне предности и мане непосредног модела комуникације. Са тим у вези, изводе се закључци који се у форми препорука могу применити на рад Заштитника грађана у Србији у смеру подизања ефикасности његовог деловања.

Етимолошки посматрано реч *омбудсман* је шведска (скандинавска) сложенница која се истовремено користи у свакодневном говору и у стручној литератури широм планете. Овим изразом се означавају све институције различитих назива које врше сличну функцију, те се речју *омбудсман* апсорбују основна обележја овог тела – карактер, функција и овлашћења. Са убрзаним географским ширењем изворни назив је модификован и прилагођаван карактеру различитих правних и политичких система националних држава. У упоредној пракси семантички обрасци назива су асимиловани са културним, друштвеним и политичким контекстом дате државе. Тако је рецимо у скандинавским државама у употреби назив Парламентарни омбудсман; у Шпанији Народни правобранилац; у Аргентини Народни бранилац; у Словенији Заштитник човекових права; у Русији Комесар за људска права; у Пољској Правобранилац права грађана; у Чешкој Заштитник људских права; у Србији Заштитник грађана итд. (Радиновић, 2001: 35-36)

Институција омбудсмана је данас позната широм света. Централна улога овог независног контролног тела у различитим политичким системима је заштита људских права и спречавање неправилности и незаконитости у раду јавне власти. Шире посматрано, делујући у смеру успостављања законитости и очувања владавине права, омбудсман као проактивно контролно средство доприноси легитимизацији и демократизацији политичког система. На тај начин институција омбудсмана утиче на реконструкцију традиционалних демократских политичких институција доприносећи да грађани непосредно утичу на законитост у раду државних органа.

Све до средине XX века институција омбудсмана је била регионална појава, намењена потребама скандинавских земаља. Период након Другог светског рата афирмисао је модел «државе благостања» (*welfarestate*), што је узрочно довело до пораста улоге егзекутиве.¹ Услед усложњавања политичких односа, све чешћих процеса регулације и нових токова управљања на више нивоа «држава благостања» и њени органи управе (јавне службе) детерминишу нов однос егзекутиве и грађана. На тај начин држава својим «гломазним» бирократским апаратом тежи етатизму, претећи да угуши «малог» човека, што је последично водило честим кршењима људских права и грађанских слобода. (Ђорђевић, 1985: 707) Са тим у вези, јавила се потреба за проналажењем ауторитета одвојеног од центра политичке моћи који ће грађанима гарантовати заштиту права и слобода. Консензус у проналажењу адекватног институционалног решења, ван трихотомне поделе власти, пронађен је у институцији *омбудсмана*. Реафирмација идеје институције која је у скандинавским поли-

¹ Супротно пракси у другој половини XIX века у којем је постојала извесна супрематија парламента, XX век можемо одредити као век са доминантном улогом извршне власти.

тичким и правним системима егзистирала још у XIX веку постаје широко прихваћен меаханизам „спољне“ контроле рада јавне управе који штити права грађана од њиховог незаконитог и нетранспарентног рада.

У односу на период шездесетих и седамдесетих година XX века када су убрзани развој и територијална распрострањеност институције омбудсмана квантитативно праћени великим бројем различитих теоријских расправа, данас је значајно смањена истраживачка заинтересованост за овим независним контролним телом. Глобална заинтересованост за теоријским одређењем институције омбудсмана у другој половини прошлог века није заобишла ни научни аудиторијум на овим просторима. Међу бројним ауторима из Србије у области правних и политичких наука XX века, издвајамо речи Миодрага Јовичића, који констатује да је: „...најсажетију дефиницију установе омбудсмана дао један од несумњиво највећих њених познавалаца, канадски професор D. C. Rowat... По њему, три основна својства омбудсмана су: 1) Омбудсман је независан и непристрасан функционер законодавног тела чије се постојање обично предвиђа уставом и који врши надзор над јавном управом; 2) он испитује жалбе грађана на административну неправду и лошу управу; 3) он је овлашћен да испитује, критикује и обзнањује, али не и да поништава акције управе.“ (Јовичић, 1969: 7)

Важну улогу у популаризацији и повећању кредибилитета ове институције имао је и професор управног права на Колумбија универзитету Валтер Гелхорн (*Walter Gellhorn*) као један од водећих научних ауторитета који се средином прошлог века бавио анализом институције омбудсмана у свету. Трагајући за ефикасним средствима заштите права грађана међу првима је указао на потенцијале које у том смислу има институција парламентарног повереника. Гелхорн истиче да је јавна управа у савременој држави комплексна и моћна, те да надзор над управним активностима мора одговарати сложености управних процеса и да унутрашња (управна) контрола и преиспитивање управне одлуке од стране више управне инстанце поседује одређене институционалне мањкавости. Из тог разлога, интензиврана је потрага за јефтиним и једноставним (*cheap and easy*) средствима и механизмима у заштити људских права и слобода. (Лилић, 2002: 25) Имајући у виду предмет истраживања овог рада, посебно је важно да наведемо основне карактеристике ове институције у њеном класичном облику.

Основни критеријуми које свака институција мора да испуни како би се окарактерисала као институција омбудсмана, предвиђени су давне 1974. године. Наиме, тада је Међународни институт за омбудсмане одредио минималне услове које неко тело мора испуњавати да би се могло одредити као институција омбудсмана. Наведени критеријуми су уједно и минимални услови које ово тело мора испуњавати, а то су: 1) да је правни основ за оснивање устав или закон; 2) да је изабран од стране законодавног тела; 3) да штити свако лице у случају лошег рада управе (*maladministration*), кршења права, корупције, разних злоупотреба и других неправди узрокованих од стране државних власти; 4) да је у обављању законом предвиђених надлежности потпуно независан; 5) да поседује сва неопходна овлашћења при истраживању потенцијалних при-

тужби на рад државних органа; 6) да поседује моћ да даје препоруке државним органима које имају за циљ спречавање свих врста кршења права и да по потреби предлаже административне или законодавне реформе са циљем повећања функционалности читавог правно-политичког система; 7) да има обавезу подношења извештаја органу који га бира (најчешће парламенту); 8) његова надлежност може бити национална, регионална или локална; 9) вршиоци функције омбудсмана морају бити изабрани на основу законског акта на унапред предвиђен временски период, а о њиховом распуштању може разматрати (и одлуку донети) једино законодавни орган који је га поставља. (Готерер (Gottehrer), 2009: 3) Као што се може видети, сви ови критеријуми су и данас садржани у савременом облику институције омбудсмана.

Међутим, класични (скандинавски) модел омбудсмана је претрпео значајне *modus operandi* промене средином прошлог века услед нових захтева који су изискивали његову комплекснију улогу. Прелазећи у савремени, тзв. „хибридни“ модел који комбинује правни аспект заштите људских права и политичку контролу органа државне управе, институција омбудсмана је прихваћена у преко 120 држава широм планете. Еволуција и даљи преображај ове институције, од седамдесетих година XX века на овамо, утицали су и на промену укоренењених ставова о овом независном контролном телу. Почетком овог миленијума Међународни институт за омбудсмани је ревидирао пређашње ставове, на тај начин допунивши изворне критеријуме. Тако се институција омбудсмана одређује као: „Институција уређена статутом или уставом којом руководи независни јавни функционер који прима притужбе на неправду и лошу управу (*maladministration*) од стране оштећених лица против државних агенција, функционера, државних службеника или поступа према сопственој иницијативи. Институција омбудсмана је овлашћена да испитује, критикује, препоручује корективне акције и објављује управне радње. Омбудсман је, као појединац, особа од кредибилитета која свој посао обавља објективно, компетентно, ефикасно и правично. Лако је доступан, служи се неформалним и ефикасним процедурама и нема овлашћења да санкционише.“² Омбудсман није униформна институција, већ независно контролно тело које се уз одређене измене може имплементирати у различите типове политичких система. Да је реч о изузетно прилагодљивој институцији, која се не „окива“ у круте правно-политичке форме, постало је јасно када концепт идеје омбудсмана прихватају државе ван скандинавског полуострва најпре у развијеним демократским државама Европе, а потом у Аустралији, Новом Зеланду и Канади (Алберта).

Да би институција омбудсмана могла да искаже свој пун капацитет у заштити људских права и неометано спроводе своја овлашћења важан је однос са грађанима у тренутку покретања поступка и током његовог трајања. Поред јасно дефинисаних критеријума које ово тело мора испунити како би се уопште окарактерисало институцијом задуженом за заштиту људских права, као један од предуслова је и лака доступност институције грађанима.

² Преузето са: <http://www.ombudsman.org.mt/how-can-one-define-the-ombudsman-institution/>, приступљено 20. 04. 2017. године.

Не улазећи дубље у анализу саме природе ове институције намеће се утисак да се у већини држава прибегава пракси наглашавања узајамне везе грађана и улоге ове институције. Ово се чини логичним решењем познавајући концепцијске одлике овог независног контролног тела, а разматрање међусобног односа и комуникације грађана са омбудсманом спада у суштински важна питања који даље рефлектују ниво ефикасности рада овог тела и успешности заштите гарантованих људских права. Важно је напоменути да основу за деловање омбудсмана представљају жалбе грађана, али исто тако ова институција може деловати и самоиницијативно.³ У овом раду нећемо ближе анализирати поступања омбудсмана по службеној дужности (*ex officio*), већ ћемо указати на два основна модела комуникације између грађана и омбудсмана када грађани подносе жалбу овом телу. У наредним деловима рада ћемо ближе анализирати правце правног регулисања, а потом и различите начине по којима се међусобни односи подносилаца представки и омбудсмана реализују у пракси.

Модели комуникације грађана са омбудсманом

Већина држава које су у другој половини XX века увеле омбудсмана у своје правнополитичке системе биле су инспирисане униформним - данским моделом ове институције. Поред суштински важних обележја данског модела која су универзално прихваћена у различитим државама, омбудсман се јавља са извесним разликама услед прилагођавања одликама конкретне правне система и потребама друштвено-политичког окружења. Разлике су најпре у унутрашњој организацији и надлежностима институције, а потом и у комуникацији грађана са омбудсману где уочавамо два различита модела.

Поред *модела непосредне комуникације грађана* са омбудсману који спада у општеприхваћен начин комуницирања, јавља се и други *модел посредне комуникације* након увођења институције омбудсмана у државе са англосаксонским типом права.

Класични или *модел непосредне комуникације* нормативним актима је уређен тако да грађани успостављају директну комуникацију са омбудсманом. Поменути модел је у стручној литератури познат и као „шведски“ модел комуникације, те као такав општеприхваћен у већини држава широм света. У оквиру непосредног модела комуникације директан приступ омбудсману означава жељу законодавца да ово независно контролно тело буде што приступачније грађанима, а комуникација што мање оптерећена непотребним формалностима.

За разлику од претходног модела, *модел посредне комуникације* ограничава грађане да се непосредно обраћају омбудсману у заштити својих права. У стручној литератури, сходно пореклу овог модела који се везује за Велику

³ У Великој Британији, Црној Гори, Белгији и Луксембургу омбудсман нема права да покрене истражни поступак по сопственој иницијативи.

Британију, овај модел се често означава и као „британски“ модел. Посредни модел комуникације део је праксе од момента конституционализације омбудсмана од стране Велике Британије, Аустралије и Новог Зеланда. Основна карактеристика модела посредне комуникације је та да се између грађана и омбудсмана јавља још један субјекат као посредник у комуникацији. Како бисмо ближе одредили оба модела комуникације у наставку ћемо се посветити анализи основних специфичности, начина успостављања и особених разлика два поменутог модела у пракси.

Заједничка карактеристика институције омбудсмана која је разликује од судске власти је смањена оптерећеност формалним правилима при обраћању грађана. Код оба модела комуникације успостављање и остваривање односа између грађана и омбудсмана започиње тек услед испуњења одређених законом прописаних минималних услова. Једина разлика је у томе да ли су ти услови мање или више рестриктивни. Формални услови се најпре заснивају на томе да представке буду потписане⁴ и да подносилац притужбе претходно исцрпи сва доступна правна средства у заштити својих права. Након што се утврди да се расположивим правним средствима не постиже заштита законом зајамчених права, наступање омбудсмана се може подвести под оне акције које имају супсидијарни карактер. Изузеци су уочљиви у државама попут Норвешке, Шведске, Србије или Словеније где се дозвољава деловање омбудсмана и пре него што се исцрпе сва правна средства и то у случајевима у којима постоји бојазан да подносиоцу притужбе може бити нанета ненадокнадива штета. Подношење представки у већини случајева не подразумева плаћање додатних такси, а изузетак је пракса на Новом Зеланду где постоји симболично плаћање како би се обесхрабрила потенцијална узурпација институције неправилним представкама. (Милосављевић, 2001: 89) Важан је још један формални услов који грађани морају да испуне, а реч је о поштовању претходно дефинисаног временског рока у коме се подносилац представке мора обратити омбудсману од тренутка када је повреда права учињена. (Радиновић, 2001: 170) Већина држава прибегава нешто рестриктивнијим правилима по којима је крајњи рок за подношење притужбе утврђен протеком претходно дефинисаног времена (најчешће годину дана, а рецимо најдуже у Финској пет година) од дана извршене повреде права грађана, односно од последњег (не)поступања органа државне управе у вези са учињеном повредом. Са друге стране у државама као што су Шведска, Француска или Португалија не постоји никакво ограничење које се намеће грађанима за обраћање омбудсману. (Куцко-Штадлмајер (Kucsko-Stadlmayer), 2008: 409, 189, 351)

Комуникација појединаца према институцији омбудсмана у оквиру посредног модела функционише тако што се јавља посредник оличен у фигури, најчешће, посланика изабраног од стране грађана. Посредник у комуникацији служи као једна врста филтера који упућене жалбе, након додатног ревидирања, доставља омбудсману. То су углавном жалбе које сам посланик не може решити, већ му је потребна додатна стручна помоћ омбудсмана. Такође, и пов-

⁴ Анонимне представке се узимају у разматрање само ако оне указују на хитност или у случајевима где постоји објективан разлог због чега је подносилац желео да остане непотписан.

ратни процес комуникације омбудсмана према грађанима се реализује на исти начин – преко посредника, па је омбудсман спречен да директно без посредника комуницира са грађанима. (Радиновић, 2001: 171)

Поред Велике Британије где је овај модел комуникације најупечатљивији, у коме се грађани омбудсману индиректно обраћају преко посланика Доњег дома парламента, пример је и комуникација грађана са Медијатором у Француској од његовог увођења 1973. године па све до последњих уставних промена ове институције из 2008. године. Када је реч о обраћању грађана Медијатору, оно је посредно функционисало најпре преко посланика, а потом и уз посредство делегата на локалном нивоу. Формализација посредног модела комуникације у Француској подразумевала је да делегати⁵ након подношења притужбе од стране грађана одлуче о томе да ли је потребно притужбу даље проследити Медијатору на разматрање. Оваква пракса била је на снази све до уставних реформи 2008. године, а потом и организационих промена 2011. године када се приступило формирању новог тела - Заштитника права (*Défenseur des droits*).⁶ Институционалне промене су подразумевале и то да се непосредно обраћање Медијатору додатно деформализује те више није било потребе да се пре подношење представке од стране грађана исцрпе расположива правна средства у заштити људских права и грађанских слобода.

У упоредној пракси уочавамо и примере да се у једној држави **комбинују посредни и непосредни модели комуникације**. У тзв. комбинованим системима пред грађанима је могућност да са омбудсманом комуницирају подношењем притужбе непосредно институцији, или посредно преко посланика или надлежних парламентарних одбора. Такву праксу уочавамо у Португалији и Шпанији. (Куцко-Штадлмајер, 2008: 353)

Особености посредног и непосредног модела комуникације

Анализирајући основна обележја посредног и непосредног модела комуникације уочавамо и одређене разлике које их детерминишу. Постављајући институцију омбудсмана у контекст природе политичког система, интензитета демократске културе и поверења у институције, разлике су најочљивије када је реч о давању или ускраћивању ауторитета институцији омбудсмана, наспрам ауторитета политичких институција. У оквиру модела непосредне комуникације, где се грађани својим представкама директно, без посредника, обраћају омбудсману ауторитет се задржава у овој независној контролној институцији.

Са друге стране, код модела посредне комуникације, услед изражене демократске традиције, поштовања политичких институција и снажне парламен-

⁵ Њих 300 формираних од стране националног омбудсмана на период од једне године помажу у раду имајући функцију посредника између грађана и омбудсмана. Више у: Gabriel Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman-Institutions; A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer-Verlag, Wien, 2008, p. 190.

⁶ Опширније: <http://www.defenseurdesdroits.fr/en>, приступљено: 23. 04. 2017.

тарне културе ауторитет у институционалном смислу бива апсорбован од стране представничке институције када је реч о Великој Британији или у фигури делегата током постојања институције Медијатора у Француској.

На примеру посредне комуникације грађана и Парламентарног комесара за управу у Великој Британији која се одвија преко посланика у Доњем дому, приметан је ауторитет који остаје резервисан за представничку институцију. Британски парламент као највиша представничка институција око које се градио читав политички систем и након увођења омбудсмана 1967. године не допушта да се њоме дерогира ауторитет и моћ контроле која је резервисана и неодвојива од фигуре посланика. Тако је и однос парламента и стручне јавности у годинама након увођења омбудсмана у британски политички систем веома често био проткан критичким тоновима упућеним на адресу овог независног контролног тела.⁷ Са друге стране и природа већинског изборног система у Великој Британији фаворизује улогу посланика, тј. представника грађана у јединици локалне самоуправе. На тај начин је грађанима омогућено да се у решавању потенцијалних проблема обратe изабраном посланику у парламенту који ће се само у случајевима у којима постоји потреба за стручном помоћи обратити омбудсману.

Предност модела посредне комуникације је тај што дозвољава више простора у раду омбудсману чиме се подиже квалитет функционисања ове институције услед смањене оптерећености бројем притужби које стижу од грађана. Институција омбудсмана којој се грађани обраћају посредно бива растерећенија у раду јер се велики број притужби решава већ од стране посланика или делегата, а додатна помоћ од омбудсмана тражи једино у деликатним ситуацијама у којима је потребна стручна опсервација проблема.

У оквиру особености модела непосредне комуникације, може се уочити жеља законодавца да се институцији омбудсмана обезбеди висок ниво ауторитета у јавности. Смештајући институцију омбудсмана у категорију институција уставног ранга законодавац директно утиче на повећање њеног ауторитета у узајамном односу према другим политичким институцијама које контролише. Такође, пружајући могућност појединцима да се непосредно обратe омбудсману у заштити својих права гради се веће поверење грађана у саму институцију. Могућност да помоћ у остваривању својих права или подношења индивидуалних притужби на рад органа јавне власти, грађани затраже у непосредном контакту са институцијом омбудсмана и тако заобиђу традиционалне институције попут парламента или суда, додатно ојачавају ауторитет овом независном контролном телу.

Директна комуникација грађана и омбудсмана од самог почетка поступка, у оквиру модела непосредне комуникације, обезбеђује предуслове за квалитетнији однос током покретања и вођења самог поступка. Непосредна комуникација гарантује стварање „услова за формирање међусобног поверења“ (Радиновић, 2001: 172), а додатна неформалност у обраћању се постиже могу-

⁷ У том периоду чести пејоративни називи коришћени за институцију омбудсмана су: „*toothless tiger*“ – тигар без зуба; „*a watchdog in chains*“ – везани пас чувар; „*a swordless crusader*“ – крсташ без мача; „*ombudsmouse*“, „*ombudsflap*“ и др.

ћношћу комуникације са омбудсманом како личним контактом, тако и телефонским позивом, писаним путем, поштом, као и путем електронске поште и савремених видова комуникације на интернету. (Радиновић, 2001: 174) Грађани су директно упућени на омбудсмана, те непостојање посредника омбудсману дозвољава да поступак неометано води од почетка до краја, прибављајући све потребне чињенице у директном личном контакту са подносиоцем жалбе. (Радиновић, 2001: 172) Овим моделом се истиче ауторитет омбудсмана, те је он ближи природи и карактеру саме институције. Непосредна комуникација током целог поступка заштите права грађана допушта омбудсману да самостално води цео процес што директно утиче на његов квалитет у раду.

Полазећи од претпоставке да је за успешно функционисање институције омбудсмана неопходан висок ниво ауторитета у јавности и односу према другим органима јавне власти које омбудсман контролише, чини се да је непосредни модел комуникације грађана према омбудсману тај који у већој мери обезбеђује ове предуслове од посредног модела комуникације. На другом месту, када је реч о контроли државне администрације и заштити људских права, модел непосредне комуникације је делотворније решење јер је институција омбудсмана у оквру овог модела доступнија грађанима.

Ради бољег разумевања непосредног модела комуникације грађана и омбудсмана, те самог квалитета интеракције која се остварује у пракси, на наредним странама рада ћемо анализирати међусобни однос грађана и омбудсмана у Србији кроз емпиријске податке истакнуте у редовним годишњим извештајима Заштитника грађана.

Непосредна комуникација грађана и омбудсмана у Србији

За разлику од „британског“ и „шведског“ модела комуникације, у коме постоје јасно дефинисана правила понашања и вишедеценијска институционална (политичка и парламентарна) култура и традиција, односи институције омбудсмана и грађана у Србији су у најмању руку, вишеслојни. Грађанима је дозвољено обраћање, а омбудсману вршење функције кроз прикупљање потребних информација за вођење поступка. Непосредна комуникација са Заштитником грађана почиње прикупљањем података и провером навода који означавају покретање поступка заштите права. Комуникација се даље наставља непосредним путем у смеру прибављања додатних информација о самом случају, па све до његовог окончања када омбудсман доноси препоруку да се затечени недостаци у раду органа јавне власти отклоне. (Закон о Заштитнику грађана, 2007: чл. 24-32)

Комуникација грађана и институције омбудсмана у Србији је уређена Законом о Заштитнику грађана из 2005. године. За разлику од правосудних органа, непосредна комуникација грађана ка омбудсману је бесплатна, што спада у врло важну карактеристику ове институције. Заштитнику грађана може да се обрати свако⁸ ко сматра да органи јавне власти неправилно примењују

⁸ Заштитнику грађана се могу обратити држављани Србије, странци, правна лица, апатриди, избеглице, расељена лица, одрасли и деца као и разна удружења.

или не примењују правне прописе Републике Србије. Важна карактеристика је и неформалност обрађања⁹ што доводи до тога да се између грађана и омбудсмана створи однос другачији од оног који постоји између грађана и правосудних органа. Заштитник грађана је дужан да поступи по свакој притужби осим ако нема једног од законом дефинисаних основа за поступање, када одбацује притужбу о томе обавештава подносиоца уз навођење разлога за одбацивање. (Закон о Заштитнику грађана, 2007: чл. 24– 32)

Ради бољег разумевања односа и квалитета комуникације грађана и институције омбудсмана важно је анализирати редовне Годишње извештаје Заштитника грађана које подноси Народној скупштини Републике Србије средствима јавног информисања. Анализом ових извештаја могу се уочити трендови када је реч о комуникацији грађана и омбудсмана, затим из којих округа у Србији се обраћа највише грађана и на кршење којих законом гарантованих права стиже највећи број притужби. На тај начин долазимо до закључка да ли је и колико успешан непосредан начин комуникације грађана и омбудсмана у Србији која припада државама са кратком традицијом постојања независних контролних тела. За потребе анализе у овом раду, одлучили смо се за извештаје у периоду од 2012. до 2016. године у којима се налазе релевантни подаци који показују успех у раду ове институције, уз кратак осврт на први редовни Годишњи извештај за 2007. годину који је Заштитник грађана упутио Народној скупштини марта 2008.

Током претходних десет година постојања Заштитник грађана је евидентирао преко 150.000 обрађања грађана, од чега око 30.000 у 2017. години. Од тренутка ступања на дужност јула 2007. године Заштитник грађана је до краја те године примио укупно 406 притужби, од којих је свега 5 примељено на записник у службеним просторијама. Највећи број притужби, укупно 70, се тичао кршење права на правично суђење, а чак 119 притужби је примљено на рачун правосудних органа. Најактивнији у заштити својих права били су грађани Београда који су се притужбом обратили у 158 случајева. Разлог малог броја непосредних обрађања грађана у 2007. години је тај што јавност у Србији није била довољно информисана о улози Заштитника грађана у правнополитичком систему.

Већ наредне, 2008. године, омбудсман је примио значајно већи број притужби, укупно 4.771. У наредним годинама број притужби је растао, па је тако Заштитник грађана у току 2012. године евидентирао 4.474 притужбе, 2013. године 5.042 притужбе (13% више у односу на претходну годину), 2014. године 4.877 (3% мање у односу на претходну годину), 2015. године 6.231 притужбу (28% више у односу на претходну годину), а 2016. године 6.272 предмета од чега је окончао рад у 4.315 случајева. Истовремено, разматрано је и око 3.127 предмета из ранијих година од чега је окончан рад на 2.252, што значи да је у 2016. години окончан рад на укупно 6.567 предмета.¹⁰ У контексту непосредне

⁹ Према члану 26. Закона о Заштитнику грађана притужба се подноси у писаној форми или усмено на записник. Притужба се може предати непосредно у институцији, упутити поштом или електронским путем.

¹⁰ Подаци су преузети из *Редовних годишњих извештаја Заштитника грађана за 2008, 2012, 2013, 2014, 2015, и 2016. годину*, Заштитник грађана, Београд.

комуникације грађана раст броја притужби поднетих Заштитнику грађана указују на повећање поверења грађана у ову институцију када је реч о заштити њихових права. Упоређујући податке из првог свеобухватног годишњег извештаја за 2008. годину¹¹ и последњег извештаја за 2016. годину уочавамо да је број обраћања грађана представкама у прошлој години већи за 25% у односу на 2008. годину. Међутим, уочљив је и тренд увећања броја необрађених притужби, а разлоге томе проналазимо, са једне стране у преоптерећености институције прекомерним бројем обраћања грађана, а са друге у чињеници да рад омбудсмана на одређеним предметима није везан роковима. Наиме, Закон не прецизира рок за који се мора решити одређен случај, а постоје и предмети који се због своје природе не „затварају“ већ прате дужи период, који у одређеним случајевима може трајати и неколико година.

Укупан број непосредних обраћања грађана Заштитнику грађана од његовог увођења до данас је у константном расту. Тако су се 2007. године омбудсману обратила 2.962 грађанина, 2008. године 4.817 грађана, а већ 2012. године чак 19.752 грађанина, док је од тог броја 15.295 обраћања која нису имала карактер притужбе. У 2013. години Заштитник грађана је био у непосредној комуникацији са 23.525 грађана од чега 18.504 обраћања нису имала карактер притужбе, у 2014. години се овој институцији обратило 22.296 грађана, од чега њих 17.430 са захтевом који није имао карактер притужбе. Током 2015. године омбудсману се непосредно обратило 21.128 грађана од чега 14.897 обраћања није имало карактер притужбе, док је 2016. године Заштитник грађана забележио 19.315 обраћања од чега је 13.043 оних која нису имала карактер притужбе. (Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2016. годину, 2017: 37) Најчешће повреде на које су грађани указивали у свом непосредном обраћању односиле су се на повреде права на добру управу, а затим и повреде економских, социјалних и културних права. У 2016. години највећи број притужби односио се на рад представника извршне власти, а посебно министарства са 1.282 притужби (20,06% од укупног броја притужби). (Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2016. годину, 2017: 331)

Непосредни модел комуникације показује још једну конструктивну особину на примеру обраћања грађана институцији омбудсмана у Србији. У случајевима када притужбе грађана бивају одбачене због неиспуњења одређеног, законом, прописаног услова и када се грађани обраћају омбудсману тражећи савет о начину остваривања и заштити права, непосредна комуникација је важна јер у тим случајевима Заштитник грађана својим правним саветима усмерава грађане на који начин могу заштити своја права. Највећи број притужби Заштитник грађана одбацује због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности. Важан податак је да је Заштитник грађана у 81,91% одбачених предмета притужиоца упутио на надлежни орган или га посаветовао о расположивим правним средствима. (Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2016. годину, 2017: 334) Са тим у вези,

¹¹ Редовни годишњи извештај за 2007. годину није релевантан из разлога што су наведени подаци у њему обухватили само другу половину године, јер је Заштитник грађана ступио у рад тек у јулу исте године.

у непосредном контакту са омбудсманом грађани граде веће поверење према овој институцији, а она од стране јавности бива препозната као важан фактор у заштити људских права и контроли рада органа јавне власти.

Подаци који се тичу процентуалног обраћања грађана из различитих округа показују да је највише представки из београдског округа. У 2012. години тај број је износио 1.447 (32,34% од укупног броја), у 2013. години 1.533 (30,40%), у 2014. години 1.520 (31,17%), а у 2015. години се институцији омбудсмана непосредно обратило 1.857 (29,80%) грађана својим представкама. На другом месту по броју непосредних обраћања су грађани из АП Војводине. У 2012. години Заштитнику грађана се непосредно обратило 740 грађана (16,54% од укупног броја), у 2013. години 745 (14,78%), у 2014. години 736 (15,09%), а у 2015. години 989 грађана (15,87%).¹² Подаци из редовних годишњих извештаја нам указују да је непосредна комуникација грађана са омбудсманом интензивнија у Београду у односу на остале округе у Србији. Разлог таквој пракси је лакши приступ представништву републичког омбудсмана (Заштитника грађана).

Добра пракса је уочљива код непосредног обраћања грађана покрајинском омбудсману за АП Војводину који притужбе грађана прослеђује Заштитнику грађана. Супротно пракси покрајинског омбудсмана, досадашњи концепт оснивања локалних омбудсмана није дао значајне резултате. Најпре због нормативне ограничености у свом деловању јер локални омбудсмани могу контролисати једино одлуке органа јавне власти на локалном нивоу. Локални омбудсмани нису успели да у значајној мери допринесу подизању видљивост и значаја Заштитника грађана грађанима у унутрашњости Србије.

Да би се додатно подигао степен поверења грађана у институцију Заштитника грађана, а са тим у вези повећао и број непосредних обраћања, потребно је размотрити увођење деташираних представништава ове независне контролне институције на регионалном нивоу. Потенцијално оснивање регионалних канцеларија са ингеренцијама идентичним онима које има републички омбудсман у Београду би имало за резултат и додатно растерећење у погледу броја нових непосредних обраћања и поднетих притужби грађана Заштитнику грађана. На тај начин би се институција омбудсмана додатно приближила грађанима који би и у осталим градовима и окрузима имали могућност непосредне комуникације ка овом независном контролном телу са циљем заштите својих права и слобода.

Уместо закључка

Уз претпоставку да су успешност функционисања институције омбудсмана и степен заштите људских права у извесној мери условљени квалитетом односа међусобне комуникације грађана и омбудсмана, непосредни модел комуникације можемо оценити ефикасним. Наиме, непосредни модел комуни-

¹² Подаци преузети из *Редовних годишњих извештаја Заштитника грађана за 2012, 2013, 2014, 2015, и 2016. годину*, Заштитник грађана, Београд.

кације у државама са ниским интензитетом демократске политичке културе и поверења у институције, међу којима је и Србија, доприноси подизању видљивости ове институције у јавности, подстичући њен значај у заштити људских права. Модел непосредне комуникације, директним међусобним контактом грађана и омбудсмана од самог почетка поступка, обезбеђује предуслове за квалитетнији однос током његовог трајања.

Добра пракса која је давала резултате у правцу приближавања институције грађанима је сарадња са градским библиотекама. На тај начин су грађани у унутрашњости Србије подстицани да свој непосредни контакт са омбудсманом обаве путем Скајп (*Skype*) видео позива из просторија библиотека у одређеним градовима и општинама. Грађани су у тзв. “електронским” канцеларијама овог органа уз помоћ библиотекара комуницирали са институцијом Заштитника грађана. Пројекат је допринео већој видљивости и доступности институције грађанима који живе у мањим градовима и општинама, а током трајања пројекта обратило се укупно 838 грађана док се о надлежностима институције информисало 1.500 грађана. (Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, 2013: 166)

Међутим, отежавајућа околност која се јавља у пракси модела непосредне комуникације јесте то што велики број обраћања грађана доводи до преоптерећености саме институције. То најчешће води успореном раду институције, те модел посредне комуникације, у том смислу, можемо одредити као модел који гарантује бољу „заштиту“ омбудсмана од грађана.

Литература:

1. Đorđević, Jovan (1985): *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd
2. Jovičić, Miodrag (1969): *Ombudsman – čuvar zakonitosti i prava građana*, Institut za uporedno pravo, Beograd
3. Lilić, Stevan (2002): *Ombudsman – nastanak i opšte karakteristike*, (u: Ombudsman-međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa, priredili: Lilić, S., Milenković, D., Kovačević-Vučo, B.), Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd
4. Milosavljević, Bogoljub (2011): *Ombudsman: zaštitnik prava građana*, Centar za antiraktnu akciju, Beograd
5. Radinović, Dragan (2001): *Ombudsman i izvršna vlast – institucija ombudsmana na početku XX veka*, Službeni glasnik, Beograd.
6. Gottehrer, M. Dean (2009): *Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institution*, paper presented at the Stockholm Conference Plenary Session II: “Developing the Working Methods and Tools of the Ombudsman”, Stockholm
7. Kucsko-Stadlmayer, Gabriel (2008): *European Ombudsman-Institutions; A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer-Verlag, Wien

Извештаји:

1. Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu (2017), Zaštitnik građana, Beograd

2. Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu (2016), Zaštitnik građana, Beograd
3. Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu (2015), Zaštitnik građana, Beograd
4. Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2013. godinu (2014), Zaštitnik građana, Beograd
5. Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2012. godinu (2013), Zaštitnik građana, Beograd
6. Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2008. godinu (2009), Zaštitnik građana, Beograd
7. Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2007. godinu (2008), Zaštitnik građana, Beograd

Нормативни акти:

1. *Zakon o Zaštitniku građana*, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 54/2007, Beograd

Интернет сајтови:

2. <http://www.ombudsman.org.mt/>
3. <http://www.defenseurdesdroits.fr/en>

MODEL OF COMMUNICATION BETWEEN CITIZENS AND THE OMBUDSMAN INSTITUTION IN SERBIA

Summary: The Ombudsman is an independent control institution that is constituted in the legal and political systems with the primary goal of protecting human rights and civil liberties. This paper discusses the nature of relations between citizens and the Ombudsman, because the effectiveness of the functioning of these institutions and the level of human rights protection is to some extent conditioned by the quality of the relationship of mutual communication.

This paper analyzes the two basic models of communication between citizens and the ombudsman institution - direct and indirect model. Moreover, we analyzed the trends of legal regulation, and also the different ways in which mutual relations are implemented into practice. Based on empirical data on the relationship between the applicants and the institution of Ombudsman in Serbia, the author points out the key advantages and disadvantages of direct communication models.

The conclusions adopted emphasize the importance of indirect communication models in countries with low intensity of political culture and trust in institutions, among which is Serbia. It is this model of communication that contributes to raising the visibility of these institutions to the public, directly encouraging its importance in protecting human rights.

Key words: ombudsman, models of communication, direct and indirect communications, petitions, Protector of Citizens, protection of human rights, Serbia