

*Др Драган Милков, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

ОМБУДСМАН У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Сажетак: Институција омбудсмана присутна је у скоро свим земљама Европске уније, са изузетком Луксембурга. Положај и улога омбудсмана су веома слично уређени, са одређеним одступањима. Најчешће је омбудсман уређен као парламентарни повереник за контролу рада управе, са овлашћењем да критикује рад управе, издаје јој препоруке, покрене дисциплински и кривични поступак против функционера, предложи њихово разрешење, а има и право законодавне иницијативе. У ниједној земљи Европске уније омбудсман нема било каква мериторна овлашћења у односу на управу.

Кључне речи: неправилан рад управе, контрола управе, заштита права грађана, заштита људских права, Европска унија.

1. Уводне напомене

Институција омбудсмана се изворно везује за једну од земаља чланица данашње Европске уније Шведску. Истина, у време када је Шведска уводила институцију омбудсмана о Европској унији није било ни размишљања, а камоли помена. Било је то давно пре било каквих европских интеграција. С друге стране, конкретне околности у којима је и због којих је у Шведској створен омбудсман, потпуно су специфичне природе. Такве околности нису постојале ни у једној другој земљи која је касније, по шведском моделу, увела ову институцију у свој политички и правни систем.

У данашњим земљама Европске уније институција омбудсмана постоји у скоро свим земљама које ову Унију чине. Изузетак је једино Луксембург, у коме ова институција уопште не постоји, док у две државе, које су биле међу оснивачима Европске уније Немачкој и Италији, не постоји омбудсман на националном нивоу

(за читаву државу), већ само на нивоу неких покрајина (већине у Италији, мањине у Немачкој). Истина, у Немачкој се непостојање националног омбудсмана правда чињеницом да ова земља има Одбор за петиције при Бундестагу, али се у теоријском смислу то не може изједначити са омбудсманом. Поред тога, омбудсман постоји и у свим земљама кандидатима за пријем у Европску унију, које ће током 2004. године постати њени пуноправни чланови.

Положај и улога омбудсмана у земљама Европске уније су веома различити. Скоро свака земља која је ову институцију уводила у свој правни систем учинила је неке модификације у изворном шведском моделу и, могло би се рећи, прилагодила ову институцију околностима (правним и политичким) које су у конкретnoj земљи владале. Истина, те разлике нису увек такве да би завределе да буду поменуте, већ су понекад само разлике у детаљима. Међу земљама кандидатима за пријем у Европску унију постоје много мање разлике, будући да су оне институцију омбудсмана уводиле у трећем таласу, у време када су већ усвојени одређени међународни стандарди о томе како положај и улога омбудсмана треба да буду уређени. Но, не само због тога, ове земље неће бити приказане у овом раду. Формално посматрано, оне у овом часу нису у саставу Европске уније.

2. Настанак и развој

Колевка институције омбудсмана је Шведска. У њој је ова институција настала још у осамнаестом веку, али у специфичним околностима. Слободно би се могло рећи да је оно што данас сматрамо једним од основних стандарда демократских држава настало случајно и без икакве намере да омбудсман представља оно што данас представља. Стицај околности је довео до настанка ове институције.

Шведски краљ Карло XII (1697-1718) водио је рат против коалиције Данске, Пољске, Саске и Русије. У томе је имао доста успеха, али је од реорганизоване војске Петра I доживео 1709. године тежак пораз у бици код Полтаве. Карло XII је једва успео да избегне заробљеништво, тако што је побегао у Турску. То је значило крај Шведске као велесиле, а у земљи су почели нереди. Будући да је био физички удаљен од своје земље, а у жељи да ипак утиче на оно што се дешава у краљевини, Карло XII је издао налог да се у Шведској образује једна служба која је имала задатак да контролише спровођење закона и других прописа и да осигура да државни службеници врше своје дужности. На чело те службе краљ је поставио свог повереника, а повереник се на шведском језику каже „омбудсман“. Тако је по први пут створен омбудсман, који ће се током еволуције потпуно удаљити од ове почетне улоге.

Током XVIII века ова служба је доживљавала различите трансформације. Пре свега, промењен јој је назив у службу канцелара правде, коју је неко време именовано парламент, а не краљ, али је шведски краљ Густав III (1771-1792) након што је извршио војни удар, новим уставом повећао краљевска овлашћења, укључујући право да именује Канцелара правде. Након његове смрти Шведском је

владао Густав IV (1792-1809) који је био познат по свом апсолутизму. Он је доживео то да га је сменила група официра и тада је донет нови шведски устав 1809. године, којим је по први пут установљена институција омбудсмана са улогом коју је задржала до данас.

Према шведском уставу из 1809. године уведена је подела власти између законодавне, управне и судске власти. Краљ је имао овлашћење да именује Канцелара правде, али је Парламент бирао Омбудсмана, који се у Шведској потпуно назива Омбудсман Правде (Justitieombudsman). Улога таквог омбудсмана је по први пут постала да у име Парламента контролише законитост рада управе и судова.

У току скоро 200 година развоја, институција омбудсмана је у Шведској доживљавала одређене промене. У једном периоду (1915-1968. године) дошло је до раздвајања цивилног и војног омбудсмана, а затим до поновног спајања у јединствену установу, али састављену од три омбудсмана, чија је надлежност ресорно подељена по одређеним областима. Данас ова служба обухвата четири омбудсмана, од којих је један Главни парламентарни омбудсман, који, поред свих овлашћења која сваки омбудсман има, још и руководи службом омбудсмана.

Ова шведска институција остала је дуго времена шведска ексклузивност и нешто што није постојало ни у једној другој држави. Више од 100 година требало је да прође да неко крене шведским стопама. То се по први пут десило у земљи која је дуго била под утицајем, али и у сукобима са Шведском, у суседној Финској 1919. године. Међутим, то још није значило неко значајније ширење институције омбудсмана. Шведски модел није у свету наишао на веће интересовање, нити је Шведска ишта учинила да своју институцију приближи другим земљама.

За ширење идеје омбудсмана у свету много мање је значајна земља творац ове институције – Шведска, од њеног мањег суседа Данске. Наиме, Данска је као трећа земља у свету увела у свој систем институцију омбудсмана Уставом из 1953. године. Од тада долази до правог ширења омбудсмана по свету, тако да поједини аутори говоре о „омбудсманији”¹ и то углавном по узору на Данску, а не Шведску. Има више разлога што је Данска заслужна за процват ове институције.

Најпре, дански модел омбудсмана је био једноставнији и није подразумевао контролу судова, по чему је Шведска једна од ретких земаља у свету. С друге стране, први дански Омбудсман Стефан Хурвиц (Stephan Hurwitz), изабран марта 1955. године, био је човек изузетне енергије и пун жеље да ову лепу институцију представи онима којима је била непозната. Хурвиц је био неуморан путник и пропагатор идеје омбудсмана.

Стопама осталих скандинавских земаља кренула је и Норвешка 1962. године, када је донела свој Закон о омбудсману. То је, иначе, период када се омбудсман појављује и ван Европе, али то не представља предмет проучавања овог рада.

Посматрајући остале земље Европске уније, следећа земља која је увела институцију омбудсмана у свој систем је била је Велика Британија, где је 1967. године омбудсман уведен под називом Парламентарни комесар за управу. Од 1969.

¹ в. М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Београд, 1969., стр. 7.

године омбудсман постоји и у Северној Ирској. Наредна земља Европске уније која је увела институцију омбудсмана је била Француска 1973. године, која га зове Медијатором. Потом омбудсмана уводи 1975. године Португалија, а као колективно тело уводи га и Аустрија 1977. године, под називом Народно правобранилаштво. Република Ирска је омбудсмана створила 1980. године. Током 1981. године институција омбудсмана је установљена и у Холандији и Шпанији. За Белгију је карактеристично да је увођење омбудсмана кренуло кроз стварање локалних омбудсмана за поједине градове (први је био Антверпен 1991. године). Потом долази до стварања Омбудсмана фламанске заједнице 1992. године, а 1995. године је створен и Медијатор Валоније. Коначно, 1996. године у Белгији је створена и институција федералног омбудсмана, која се састоји од два омбудсмана: један омбудсман који говори холандски и други омбудсман који говори француски. Последња држава Европске уније која је увела омбудсмана је Грчка, која је то учинила тек 1998. године, под називом заштитник грађана.

За Немачку је карактеристично да нема националног омбудсмана, надлежног за читаву државу. Једина таква, али специјализована, институција која је уведена још 1956. године јесте војни омбудсман. Он штити права војних лица на читавој територији СР Немачке, односно штити грађана од неправилног рада војних органа. Поред тога, у Немачкој постоје омбудсмани у четири покрајине (земље), који се називају повереницима грађана (Bürgerbeauftragte). Најпре је ову институцију увела покрајина Рајнланд Пфалц (Rheinland-Pfalz) 1974. године, а затим Шлезвиг Холштајн (Schleswig-Holstein) 1988. године. Након уједињења Немачке још две покрајине из некадашње источне Немачке су увеле омбудсмана, а то су Мекленбург-Форпомерн (Mecklenburg-Vorpommern) 1995. године и Тирингија (Thüringen) 2000. године.

За Италију је такође карактеристично да не постоји један национални омбудсман за читаву државу, него да га имају поједине провинције. Прва га је увела Тоскана још 1974. године, а данас постоји у шеснаест од двадесет провинција. Исто тако, у овој земљи постоје и регионални омбудсмани (укупно петнаест), као што постоје и локални омбудсмани у 300 општина!

Једина земља Европске уније која још увек нема институцију омбудсмана, а у којој изгледа не постоји ни намера да се она уведе, јесте Луксембург. У Луксембургу, као у Немачкој, постоји одбор за петиције при парламенту и Луксембуржани то сматрају довољним за заштиту права грађана.

3. Положај омбудсмана

Изворно посматрано, омбудсман представља вид парламентарне контроле управе, тако да класичан модел омбудсмана подразумева да га бира и разрешава парламент. Такво решење је присутно у свим скандинавским земљама, као и у већини осталих земаља Европске уније. Међутим, у том погледу постоје и одређени изузеци.

У Великој Британији Парламентарног повереника за управу поставља и разрешава Круна. Но, у пракси се то одвија тако што Краљица поставља омбудсмана на предлог премијера, а уз претходне консултације са лидером опозиције и председником Изборног комитета. Иако се зове „Парламентарни повереник за управу“, он није и не може да буде члан парламента. Према томе, могло би се рећи да британског омбудсмана фактички бира извршна власт, што теоријски посматрано, одудара од уобичајених стандарда. Будући да је улога омбудсмана да контролише управу, као део извршне власти, његова позиција је слабила него да га бира парламент. Једина гаранција независности британског омбудсмана је сталност његове функције. Наиме, функција омбудсмана је трајна, тако да у нормалним околностима престаје тек одласком у пензију са 65 година живота. Да би био опозван са функције, потребно је да већина у оба дома парламента изгласа да се омбудсман није добро држао („good behaviour“).

Француски систем је још необичнији од британског. Наиме, француског Медијатора директно именује француска влада, односно Министарски савет. Он се именује декретом Министарског савета на период од шест година. Што се тиче положаја Медијатора, могло би се рећи да је он у суштини саставни део извршне власти, Шта више, такав статус је потврдио и француски Државни савет, који је својим решењем од 10. јула 1981. године заузео став да Медијатор припада управној власти! Ефикасност такве институције која сама припада управи, а треба да контролише управу, већ у зачетку је доведена у питање. Једино што може да допринесе независности Медијатора, јесте чињеница да се ова функција не може обновити. Према томе, независно од резултата рада и од тога колико се рад Медијатора допао или није допао Министарском савету, он ту функцију не може обновити. Тиме је фактички лишен обавезе да евентуално ублажи критику рада Министарског савета, односно министарстава, не би ли био поново изабран на функцију. Оваква необична решења присутна у Француској, проузрокована су великим отпором који је у овој земљи постојао приликом увођења институције Медијатора. Уместо да избегне да створи ову институцију, у Француској је створен омбудсман који је одговарао потребама владајућих кругова у овој земљи, а који по рад управне власти није нарочито опасан.

Слично француском систему, али довољно различито, регулисано је питање избора омбудсмана у Грчкој. Наиме, у овој земљи постоји комбинација два система. Омбудсмана бира Министарски савет, али га предлаже одговарајући Парламентарни комитет за институције и транспарентност. На дужност ступа на основу председничког декрета. Грчки омбудсман се бира на период од пет година и, као у Француској, не може поново бити изабран на ту функцију.²

² Први грчки омбудсман Никифорос Диамандурос је након истека мандата изабран за омбудсмана Европске уније.

4. Улога омбудсмана

Улога омбудсмана је у већини земаља слична, при чему се јављају и одређене разлике у карактеру и обиму овлашћења. Предмет контроле коју врши омбудсман је у највећем броју земаља означен као „лоше вршење управне делатности“ („maladministration“). Начелно посматрано, контрола коју врши омбудсман није усмерена првенствено на контролу законитости рада управе, већ више на контролу целисходности. То не значи да омбудсман не може да контролише и законитост, али је у већини земаља систем правне заштите грађана (укључујући управни спор) уређен на задовољавајући начин. Међутим, не постоје правни инструменти за заштиту грађана од ситних и крупних неправди, шиканирања, спорости у решавању, некоректног односа према појединцима и сл. За све такве случајеве грађани немају коме другом да се обрате осим омбудсману. У неким земљама је улога омбудсмана сведена на консултативну и иницијативну, док му се у одређеним државама дају и прецизна правна овлашћења.

Контрола коју врши омбудсман простира се начелно на све државне субјекте и јавне службе, са изузетком појединих државних органа (најчешће се контрола не односи на владу као целину, премијера и сл.). У земљи која је створила институцију омбудсмана – Шведској – контрола коју врши омбудсман се простира и на судове. Међутим, та контрола је ограничена на саму процедуру, а никада се не може тицати мериторне одлуке коју судови доносе. То значи да се омбудсман не може мешати у пресуђивање, већ само у одвијање поступка, третман странке и сл. Поред Шведске, од свих земаља Европске уније овакву улогу омбудсмана су предвидели још само у суседној Финској, која је као друга земља на свету прихватила доследно шведски модел. У свим осталим земљама Европске уније омбудсман није овлашћен да се меша у рад судова, у било ком погледу. Ово се правда потребом очувања принципа независности судова, јер се сматра да би било какво мешање омбудсмана у рад судова могло да доведе у питање њихову независност. То значи да у највећем броју земаља Европске уније омбудсман првенствено контролише поједине органе управе, укључујући полицију, затим управе затвора, војне органи (у Немачкој, као што је већ речено, постоји посебни војни омбудсман), као и читав низ различитих јавних служби у области социјалног старања, образовања, здравства и сл.

5. Поступак контроле

Поступак контроле коју врши омбудсман започиње на два начина. С једне стране, могуће је да омбудсман започне истрагу по службеној дужности, што се најчешће периодично чини у односу на оне институције чијим припадницима је отежано нормално комуницирање са омбудсманом (нпр. затворске установе, установе за лечење ментално оболелих лица и сл.). Но, независно од тога, омбудсман може по сопственој иницијативи започети истрагу и у било ком другом случају када има лично сазнање да за тако нечим постоји потреба. У осталим

случајевима, много чешћим у пракси, поступак контроле започиње на основу притужбе неког грађанина, чија су права повређена радом неког органа управе.

Притужбе на рад државних органа може да упути било који грађанин, који у неким земљама не мора бити ни лично легитимисан. Подношење притужби је лишено свих формалности, како би то могао да учини сваки просечан грађанин. Могу се поднети у писаној или усменој форми, а тамо где се инсистира на писаној форми, грађанима у састављању притужбе помажу стручна лица службе омбудсмана. Анонимне притужбе се, по правилу, не прихватају, али омбудсман може да делује по службеној дужности, а за то повод може да му буде и анонимна притужба, која се иначе не прихвата као обавеза за покретање поступка.

У односу на остале земље Европске уније, постоје одређена одступања од правила о непосредном контакту грађана са омбудсманом у Великој Британији и Француској. Наиме, у ове две земље грађанин не може омбудсману директно да се обрати, већ посредно. У Великој Британији се незадовољни грађанин обраћа члану Парламента са својом притужбом на рад управе, који даље, уколико сматра да за тим постоји потреба, притужбу прослеђује омбудсману.³ У Француској постоји још компликованији систем. Наиме, грађани своје притужбе могу предати депутатима (посланицима доњег дома) или сенаторима, а они их прослеђују омбудсману, уколико процене да је то потребно. Но, од 1986. године француски Медијатор ни не прима све притужбе, него их посланици и сенатори прослеђују делегатима Медијатора, који постоје у сваком департману. Све притужбе које делегати реше на нивоу департмана, уопште ни не стижу до Медијатора.

Уколико омбудсман не одбаца притужбу, започиње истрага. По правилу, омбудсман не спроводи истрагу ако грађанину стоји на располагању неки правни поступак, односно правно средство, него у таквим ситуацијама чека крај и исход тог поступка. Ово правило је у неким земљама прихваћено без изузетка, док се у Шведској омбудсман упушта у разматрање притужбе и пре завршетка правног поступка, уколико се притужба односи на саму процедуру, а не и на меритум одлуке.

Како би се установило право стање ствари, омбудсман има потребу да контактира са одговарајућим органима управе. Контакт омбудсмана са органима управе успоставља се на различите начине, а основна дужност органа управе јесте да помажу омбудсману помажу⁴ и да му у сваком случају одговоре на захтев.

Основно овлашћење које имају омбудсмани у свим земљама, јесте право приступа документима. То значи да се омбудсману морају ставити на увид сви тражени документи појединог предмета како би могао да изврши свој задатак.⁵

³ Према статистици која се води о притужбама грађана, чланови Парламента проследи отприлике половину примљених притужби.

⁴ У Аустрији је обавеза сарадње органа управе са омбудсманом (Народним правобранилаштвом, како се у овој земљи зове) подигнута на уставни ниво, тако што је предвиђено да органи управе морају да помажу омбудсману (Устав Републике Аустрије, §148, став 1).

⁵ У Шведској у том погледу не постоје никакви изузеци, без обзира на степен тајности, тако да нема докумената који би омбудсману били недоступни. Но, у већем броју земаља постоје изузеци, па се документи одређеног вишег степена поверљивости не дају омбудсману.

Поред контаката преко писаних докумената, омбудсман је овлашћен и лично да посети одређени орган, а у случају да ступа у дејство у току одређеног поступка, шведски омбудсман има право и да присуствује одређеним радњама, што иначе у другим земљама углавном није случај.

Исход спроведене истраге може бити различит. Уколико се утврди да не постоје никакве повреде, истрага се завршава без критике органа управе, односно то представља својеврсно одбијање притужбе, чиме се даје за право конкретном органу. Но, ако се утврди да је било одређених пропуста, омбудсман нема никаквих мериторних овлашћења која би му омогућавала да акте управе измени, укине или поништи. У већем броју земаља може једино да упути критику одговарајућем органу и препоруку како би уочени недостатак требало отклонити. Само у мањем броју земаља препоруке омбудсмана имају и правно обавезујући карактер.

Поред овог директног утицаја омбудсмана на рад органа управе, он може у многим земљама да покрене дисциплински, па и кривични поступак против извесног службеног лица, као и да предложи парламенту разрешење функционера. Најзад, омбудсмани већег броја земаља имају и право законодавне иницијативе ако сматрају да до проблема у функционисању управе долази због нормативних недостатака.

Сва ова овлашћења којима омбудсман остварује своју улогу, указују на чињеницу да се не ради о потпуно чврстим правним овлашћењима (изузев малог броја земаља), те да његово место у политичком систему и стварни утицај зависе првенствено од ауторитета личности која ове послове обавља. У томе омбудсману помаже и обраћање јавности кроз средства јавног информисања, као и састављање годишњег извештаја у који се уносе сви случајеви уочених грешака у раду управе у протеклом периоду.⁶

Деловање омбудсмана и сама чињеница његовог постојања имају и велики психолошки ефекат. С једне стране, управа је свесна чињенице да постоји посебан и независан контролор њеног рада, па се унапред труди да не постане предмет његове критике (понекад се органи управе обраћају омбудсману и унапред, у спорним случајевима, како би избегли каснију критику). У том смислу, омбудсман извесно врши велико превентивно дејство и без великих правних овлашћења. “Омбудсман спада у ред оних установа чији се значај и улога не мере искључиво по ефектима њиховог рада, већ који врше своју функцију и не радећи ништа”.⁷

С друге стране, велико психолошко дејство постоји и у односу на грађане, јер су свесни да постоји посебна и специјализована институција којој могу да се обрате са својим притужбама на рад управе. То сазнање, да постоји посебно тело које ће контролисати управу и коме грађани могу непосредно и без икаквих посебних формалности да се обрате, изузетно је значајно за појединце јер им пружа одређену сигурност.

⁶ Познато је да се шведски функционери труде по сваку цену да се њихово име не нађе у годишњем извештају омбудсмана, а такву “част” воле да избегну и функционери у другим земљама.

⁷ М. Јовичић, Омбудсман – чувар законитости и права грађана, стр. 9.

6. Омбудсман европске уније

Поред омбудсмана на националном нивоу, на нивоу земаља чланица Уније, релативно рано се јавила идеја и о потреби стварања наднационалног омбудсмана, тј. омбудсмана Европске уније.

Још 1979. године Европски парламент је усвојио резолуцију у којој се изражава мишљење о потреби и оправданости стварања Европског омбудсмана.⁸ На ту идеју су се многи враћали осамдесетих година, а 1985. године је то званично учинио Адонинов комитет. За време припреме Мастрихтског споразума идеја о увођењу Европског омбудсмана је била повезана са идејом стварања европског држављанства.

Шпански премијер Фелипе Гонзалес је у свом писму Европском савету од 4. маја 1990. године изнео идеју о стварању држављанства Уније, као и механизме за заштиту права тих држављана. У том писму је Гонзалес предложио више механизма, а један од њих се тицао и омбудсмана. Следеће године, Данска је поднела нацрт чланова Споразума о Европској унији који се тичу постављања омбудсмана.

Коначно, постигнута је сагласност да се у Споразум о Унији који је потписан у Мастрихту 7. фебруара 1992. године унесу одредбе о Европском омбудсману. Предвиђено је право држављана Уније на подношење представки Европском омбудсману, поред права на подношење петиција Европском парламенту. Европски парламент је именовао првог Омбудсмана Европске уније 12. јула 1995. године. За првог Европског омбудсмана је именован бивши фински омбудсман Јакоб Зедерман (Jacob Söderman). Истеком његовог мандата 2002. године за новог омбудсмана је изабран бивши грчки омбудсман Никифорос Диамандурос.⁹

Европског омбудсмана поставља Европски парламент и мандат му траје онолико колико и мандат Парламента. Пре ступања на дужност, Европски омбудсман полаже заклетву пред Судом правде. Омбудсману се гарантује независност и не смеју му се давати никаква упутства, нити он сме да их тражи од било кога. За време вршења ове дужности, Омбудсман не сме вршити никакву политичку или управну функцију, нити се сме бавити било каквом професионалном делатношћу. Омбудсман генерално има обавезу да не врши никакву другу активност која би била инкомпатибилна са његовом функцијом.

Европски омбудсман је овлашћен да проверава случајеве лошег вршења управне делатности (maladministration) настале приликом обављања активности тела и органа Уније, осим Суда правде и Суда прве инстанце приликом вршења судске делатности. То значи да Европски омбудсман није надлежан да проверава рад органа управе појединих земаља чланице Уније, већ само рад оних тела која припадају самој Европској унији. За недостатке у раду органа управе појединих земаља, надлежни су национални омбудсмани. Будући да Унија још увек нема

⁸ Резолуција је објављена у Службеном гласилу из 1979. године Ц 140, стр. 153.

⁹ Више о Омбудсману Европске уније у мом чланку „Омбудсман Европске Уније“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 1-3/2002., стр. 51-60.

бројну администрацију, односно такву која непосредно контактира са грађанима, активност Европског омбудсмана не може бити нарочито обимна.

Што се тиче субјеката на које се односи контрола коју врши Европски омбудсман, тај круг је веома широк. Предмет његове контроле може бити Европски парламент, али не у домену политичког одлучивања, Савет Уније, Европска Комисија, Суд правде и Надзорни суд. Што се тиче појединих тела Уније, Омбудсман може контролисати различите комитете, као што су Економски и Социјални комитет, Комитет региона, Европска банка за инвестиције, Европски монетарни институт, као и читав низ тела која су створена европским законодавством, као што су Европска агенција за животну средину, Европска агенција за процену медицинских производа, Европски мониторинг центар за дроге и одавање дрогама, Европска фондација за унапређење животних и радних услова, Европски центар за развој, Европска агенција за процену медицинских производа, Европска фондација за обуку, Служба за хармонизацију унутрашњег тржишта, Агенција за здравље и безбедност на раду, Центар за превоз тела Уније, служба за публикације и сл.

Поступак контроле може почети на два начина. С једне стране, поступак контроле може почети на основу представке грађанина или, с друге стране, може почети по службеној дужности.

Право подношења представке имају сви држављани Уније. То право имају и сва друга лица, без обзира на држављанство, уколико имају пребивалиште у некој држави Уније. За правна лица је услов да им је седиште регистровано на подручју неке државе чланице Уније. Представке се могу поднети непосредно Омбудсману или посредно преко члана Европског парламента.

Као и у појединим земљама Европске уније тако и Омбудсман Уније спроводи истрагу о појединим предметима. Након спроведене истраге резултат може бити различит. Пре свега, Омбудсман може утврдити да није постојао никакав недостатак у раду институције или тела Уније против чијег рада је поднета притужба.¹⁰ У таквој ситуацији се целокупан поступак завршава овом констатацијом, а без икаквих последица по оптужени орган. Уколико се, пак, утврди да је било недостатака, могуће је више различитих ситуација. Но, за све случајеве је карактеристично, као што је то иначе случај и на нивоу појединих држава, да Омбудсман нема никаква мериторна овлашћења која би му омогућила да сам отклони неке недостатке или да одговарајућим органима нареди њихово отклањање. У складу са уобичајеном улогом омбудсмана, он може само да упути критику и препоруку.

Прва могућност за отклањање уоченог недостатка јесте мирно (пријатељско) решење спора. Наиме, уколико одговарајућа институција или тело уније одмах на почетку истраге уоче своју грешку у раду они могу учињену грешку сами да исправе. Истина таквих случајева је веома мало у пракси, али је то један од начина

¹⁰ Према годишњем извештају за 2001. годину од 253 истраге колико је у 2001. години спровео Европски омбудсман у чак 109 случајева (43%) је установљено да није извршена никаква повреда, тј. да није било неправилног рада управе.

за решење спора.¹¹ Институције и тела Уније најчешће чекају крај истраге коју спроводи Омбудсман, након чега евентуално предузимају мере. Након окончања истраге они опет имају могућност да исправе своју грешку, али овог пута по изричитом налазу Омбудсмана. Овакав начин исправљања учињене грешке, за разлику од претходног, не представља реткост.¹² У неким случајевима не постоји фактичка могућност за исправљање грешке, јер то више по природи ствари није могуће. Тада се поступак завршава само са критиком Омбудсмана, која у таквим ситуацијама више служи као пример за будућност.

Уколико приликом спровођења истраге Омбудсман установи да постоје елементи за утврђивање кривичне одговорности неког функционера он ће о томе обавестити надлежне органе одговарајуће државе чланице преко њених сталних представника у Европским заједницама, као и релевантна тела Уније, уколико је то уопште примерено. Он сам није овлашћен да покрене кривични поступак, као што је то уобичајено и на нивоу појединих земаља чланица Уније.¹³ Исто тако, Европски Омбудсман може обавестити тело или орган уније ако сматра да су њихови запослени начинили дисциплински преступ.

Имајући у виду наведена овлашћења, може се констатовати да и Омбудсман Европске уније има стандардна овлашћења омбудсмана, као на националним нивоима. Његов ауторитет зависи првенствено од ауторитета личности која ову функцију обавља, а не од ауторитета функције. Европски омбудсман је више постављен као институција која треба да помири појединца и тело Уније, а не као наредбодавни орган.

7. Уместо закључка

Развој институције омбудсмана текао је у земљама Европске уније са сличним тенденцијама као и у другим земљама. По узору на Шведску, скоро све земље Европске уније су увеле ову институцију у свој правни и политички систем. Изузетак је једино Луксембург у коме ова институција уопште не постоји.

Посматрајући положај и улогу омбудсмана у земљама Европске уније, могу се уочити одређене разлике. Изворни шведски модел подразумева да је у питању парламентарни повереник за контролу управе и тај систем је прихваћен у највећем броју земаља, изузев Велике Британије, Француске и Грчке. Ове прве две земље су различите и у погледу начина на који се грађани обраћају омбудсману, јер они то чине посредством чланова парламента. У свим осталим земљама Уније грађани могу омбудсману директно да се обрате. Предмет контроле је у свим земљама правилност рада управе, док се Шведска, а по њеном узору и Финска, разликују од

¹¹ Током 2001. године су поступци које је покренуо Европски омбудсман решени на овакав начин у само два случаја!

¹² Овако је решено 31,62% случајева у 2001. години.

¹³ Једини изузетак представљају Шведска и, под њеним утицајем, Финска у којима омбудсман има овлашћење да сам покрене кривични поступак и иступа као јавни тужилац. У осталим земљама се од овог изворног шведског модела одступило.

свих осталих земаља Уније по томе што омбудсман у овим земљама може да контролише и судове, али само у процедурном смислу, а не и у погледу пресуђивања.

Овлашћења омбудсмана да интервенише су веома слично уређена у свим земљама уније. Његово основно овлашћење је да изда органу управе препоруку како би требало отклонити недостатак, а може и да покрене дисциплински, па и кривични поступак против извесног службеног лица, као и да предложи парламенту разрешење функционера. Најзад, омбудсмани већег броја земаља имају и право законодавне иницијативе ако сматрају да до проблема у функционисању управе долази због нормативних недостатака.

Незауостављиво ширење ове институције обележено је и стварањем и наднационалног Омбудсмана Европске уније, коме се грађани земаља Уније могу обраћати са притужбама на рад органа и тела Европске уније.

*Dragan Milkov, Ph.D., Full Professor
Faculty of Law in Novi Sad*

Ombudsman in Member States of the European Union

Abstract

Nearly all member states of the European Union, with the only exception of Luxembourg, have the institution of ombudsman. The role and position of ombudsman is regulated almost uniformly, with few exceptions. The most common solution is the ombudsman as a parliamentary body authorized to control the work of administration, criticize its work, issue recommendations, initiate disciplinary and criminal proceedings against officials and recommend their dismissal, with the right of legislative initiative. None of these countries empowered ombudsman with any meritorious authority against administration.