

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

СПЕЦИЈАЛИЗОВАНИ ОМБУДСМАНИ

Сажетак: *Институција омбудсмана, настала у Шведској 1809. године, шири се по свим земљама света. Но, са ширењем омбудсмана оштрије постаје, све више се долази до закључка да је заштити права грађана пошребно доуништи специјализованим омбудсманима. Поред омбудсмана оштрије постаје, који се баве заштитом права грађана у свим областима у односу на све вршитоце управне делатности, све више се јављају специјализовани омбудсмани. При томе, постоје јавно-правни омбудсмани екстерног типа, интерно омбудсмани, али и приватно-правни омбудсмани.*

Кључне речи: *контрола управе, само контрола управе, омбудсман, специјализовани омбудсман.*

1. НАСТАНАК И РАЗВОЈ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА

Није редак случај у историји да су неке институције настале случајно, односно са сасвим другом наменом од оне коју данас имају. То се догодило и са омбудсманом. Када је ова институција настајала није било ни говора о заштити људских права, нити је то био смисао омбудсмана. Тек дуготрајна еволуција донела је садашњу улогу ове институције. Изворно посматрано, омбудсман је настао као резултат специфичних околности у Шведској и вероватно би остао шведска специфичност да се са оснивањем овакве институције нису прикључиле друге скандинавске земље, од којих је Данска одиграла најважнију улогу у популарисању омбудсмана.

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 (данашња Украјина). Карло XII је једва успео да избегне за-

робљеништво, тако што је побегао у Турску (на територију данашње Молдавије, која је у то време била у саставу отоманског царства). 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” 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. У већини земаља се сматра да се правом омбудсмана да контролише судове угрожава принцип независности судова. 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 и то најпре на Новом Зеланду 1962. Потом се јавља читава серија земаља на свим континентима које су увеле омбудсмана у свој политички и правни систем. Будући да број земаља које имају омбудсмана непрестано расте, једино поуздано може се рећи да данас постоји у око 130 држава.

У источноевропским земљама, као и у државама које су припадале Совјетском савезу ова институција није радо и брзо прихваћена. Пољска је била прва која је увела институцију омбудсмана јула 1987. године (посебан Закон о правобраниоцу права грађана – како се Пољски омбудсман зове – ступио је на снагу јануара 1988. године), а затим је Мађарска уставним променама из октобра 1988. године створила уставни основ за увођење омбудсмана, при чему је посебан Закон о парламентарном поверенику за људска права донет тек јуна 1993. године, док је са правим радом служба мађарског омбудсмана почела јуна 1995. године. За Мађарску је карактеристично да поред општег омбудсмана има и два специјализована. То су: Парламентарни повереник за права националних и етничких мањина и Парламентарни повереник за заштиту података и слободу информисања. Поред тога, омбудсмана је увела и Литванија 1995. године, Русија и Летонија 1996. године, Грузија 1996. године, Румунија, Молдавија, Узбекистан и Украјина 1997. године, Естонија, Албанија и Чешка 1999. године, Словачка 2001. године. Последња је Бугарска донела закон о омбудсману маја 2003. године (ступио на снагу од 1. јануара 2004. године), а први омбудсман је изабран априла 2005. године.

Нестанак бивше СФРЈ са политичке мапе значио је и рађање институције омбудсмана на овим просторима. Дотадашњи отпори коју су постојали у погледу увођења омбудсмана, остали су данашњој Србији, која је све до недавно оклевала са увођењем институције омбудсмана, док су све остале републике бивше СФРЈ увеле омбудсмана веома брзо након отцепљења од бивше СФРЈ.

Почетни интерес за институцију омбудсмана јавио се на овим просторима шездесетих година. Прва и до сада једина монографија на ову тему академика Миодрага Јовичића појавила се 1969. године под насловом “Омбудсман – чувар законитости и права грађана”. Након четири године у Уставном суду Србије организован је научни скуп посвећен омбудсману. Тај први скуп посвећен је практично стицању почетних сазнања о овој институцији, али није наишао на шири одјек у научној и стручној јавности. Коначно, 1989. године је у организацији Правног факултета у Новом Саду одржан међународни научни скуп на тему „омбудсман“. На том скупу је учествовао главни шведски омбудсман, генерални директор аустријске службе омбудсмана, истакнути професори из Париза и Лондона, као и бројни научници и стручњаци из свих република бивше СФРЈ. Тај скуп је одиграо значајну улогу у упознавању наше стручне и опште јавности са институцијом омбудсмана и резултирао је предлогом за увођење ове институције у наш правни систем. То је био управо период када се припремао српски устав из 1990. године, међутим, његови творци нису имали разумевања за институцију омбудсмана. Одбојност према “туђим” институцијама и непознавање проблематике, имали су сигурно велику улогу у томе да на писане закључке са овог скупа, у којима се констатује потреба увођења омбудсмана, није уследила практично никаква реакција.

Након тога, било је још неких појединачних покушаја и предлога посланика, како у Народној скупштини Србије, тако и у тадашњој Савезној скупштини, али без резултата.

Све бивше југословенске републике увеле су омбудсмана у свој систем, али под различитим називима. Прва је тако поступила Хрватска, која је још Уставом из 1990. године предвидела “пучког правобранитеља”, а посебан Закон је донет 1992. године, док је први омбудсман изабран јуна 1993. године. Словенија је, такође, Уставом из 1991. године предвидела Заштитника људских права. На основу таквог уставног овлашћења, донет је посебан Закон о заштитнику људских права децембра 1993. године, а ступио је на снагу јануара 1994. године. Државни збор Републике Словеније именован је првог словеначког омбудсмана 29. септембра 1994. године, а почео је да ради 1. јануара 1995. године. Дејтонским мировним споразумом склопљеним новембра 1995. године постигнут је општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини, а тај споразум садржи и једанаест анекса, који се односе на поједина питања. Анекс 6 односи се на људска права, а у његовим

оквирима налазе се и одредбе о омбудсману. Анексом 6 Дејтонског споразума предвиђено је постојање Комисије о људским правима, која се у ствари, састоји из два дела: из службе омбудсмана и дома људских права. Комисија има своје седиште у Сарајеву, укључујући и главни биро омбудсмана и објекте за дом људских права. Омбудсман има по један додатни биро на територији Федерације и Републике Српске, а може имати и на другим локацијама уколико се процени да је то потребно. Поред заједничког омбудсмана за ниво Босне и Херцеговине, своје омбудсманима имају и Република Српска, као и Федерација Босне и Херцеговине (омбудсман је образован као колективно тело састављено од три представника, с тим што у Републици Српској постоји један омбудсман и два заменика). Коначно, омбудсман је уведен и у Македонији. Република Македонија је веома рано, одмах након отцепљења од Југославије, предвидела институцију омбудсмана под називом Народни правобранилац. Међутим, у овој републици се доста оклевало са конкретним увођењем омбудсмана. Наиме, требало је да протекне чак шест година од доношења македонског устава (1991. године) да буде донет и посебан Закон о народном правобраниоцу (фебруар 1997.) и да први македонски омбудсман буде именован (3. јула 1997. године).

У нашој земљи је интересовање за институцију омбудсмана све до недавно било, пре свега, научног карактера, а тек од пре три године чине се и први конкретни кораци на овом плану. Први наш пропис у којем се помиње ова институција јесте Закон о локалној самоуправи,¹ где је предвиђено (члан 126) да јединице локалне самоуправе могу образовати грађанског браниоца (омбудсмана). Такву могућност је до сада искористио веома мали број општина и градова. Потом је у Закону о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине² предвиђена могућност да и аутономна покрајина образује институцију омбудсмана. Аутономна покрајина Војводина је донела своју Одлуку о покрајинском омбудсману крајем 2002. године.³ Први војвођански омбудсман изабран је 24. септембра 2003. године. Црна Гора је јула 2003. године донела Закон о заштитнику људских права и слобода, којим је установила свог омбудсмана.⁴ Први црногорски омбудсман је изабран 21. октобра 2003. године. Коначно, последња од свих република бивше Југославије, Србија је донела Закон о заштитнику грађана септембра 2005. године. Првог српског омбудсмана Народна скупштина Републике Србије изабрала је 14. јуна 2007. године (скоро три године након доношења закона).

¹ „Службени гласник Републике Србије“, број 9 од 26.02.2002. године.

² „Службени гласник Републике Србије“, број 6 од 07.02.2002.

³ „Службени лист Аутономне покрајине Војводине“, број 23 од 31. децембра 2002. године.

⁴ „Службени лист Републике Црне Горе“, број 41 од 10 јула 2003. године.

2. НАЗИВ ИНСТИТУЦИЈЕ

Институција омбудсмана се у различитим државама различито назива. Поред изворног шведског имена, постоје бројне варијације у називима омбудсмана појединих земаља, при чему се често користе изрази: бранилац, повереник, заштитник, комесар. Поред тога се означава често и у чије име омбудсман иступа, па се наглашава да је он парламентарни повереник или комесар, а с друге стране, у називу се наводи и кога, односно шта штити: грађане, народ, људска права...

Шведска реч „омбудсман“ користи се у својој изворној форми као званичан назив за ову институцију у великом броју земаља. Поред скандинавских земаља, назив „омбудсман“ се користи и у англосаксонским земљама, у Холандији, Белгији (на фламанском језику, док се у Валонији и уопште на француском језику користи термин „медијатор“), али и у неким земљама Африке и Азије. У последње време у неким текстовима на енглеском језику се може наћи и необична форма шведског имена као „ombudsperson“. Ово се нигде не користи као званично име институције, већ се јавља као покушај појединих аутора да заштите права жена, мислећи да је реч „омбудсман“ сложеница састављена од речи „омбудс“ и речи „ман“. Пошто на енглеском језику „ман“ означава мушкарца, онда су се појединци досетили да нађу, по њима, неутрално име „персона“. Међутим, шведска реч „омбудсман“ није сложеница, већ једна јединствена реч која означава повереника, како мушкарца, тако и жену. Нажалост, Швеђани као што су били пасивни приликом ширења ове институције, тако ни сада не предузимају скоро ништа да се прекине са овом наопаком праксом (осим што објасне онима који их питају). Једини пример званичне употребе назива „ombudsperson“ је Косово, где су институцију креирале прелазне власти и специјалисти неких међународних организација и комисија, који су иначе на овим просторима главни пропагатори ове погрешне праксе. Занимљиво је да се унутар ове косовске институције њен назив и на српски језик понекад преводи као „омбудсперсон“, иако се у званичној уредби бр. 2000/38 у српској верзији текста говори о оснивању „институције омбудсмана на Косову“. На албанском језику се ова институција на Косову зове „ombudspersoni“, вероватно као последица буквалног превода енглеског израза „ombudsperson“, што није случај у Албанији.⁵ У светским размерама скоро нико не користи овај неологизам, а надамо се да ће и на нашим просторима са слабењем улоге експерата појединих комисија и тела, ово бити само део ружне прошлости. Ниједан озбиљан енглески или амерички

⁵ Још необичније изгледају неки наши преводи енглеских текстова у којима су преводиоци у жељи да што аутентичније преведу енглески назив чинили то тако што су наводили „омбудсперсона“!

аутор не назива ову институцију другачије него као омбудсман. Што је још занимљивије, изгледа да су овај неологизам „ombudsperson“ на енглеском језику створили неки стручњаци и бирократе неких међународних организација којима енглески није матерњи језик.⁶

Поред званичног шведског имена, у Француској и неким земљама француског говорног подручја у Африци, користи се назив „медијатор“. У земљама шпанског говорног подручја се користи име „народни бранилац“ (Defensor del Pueblo), са ретким изузецима, као што је Костарика, где се омбудсман зове „заштитник становника“ (Defensor de los Habitantes) и оних латиноамеричких држава где се у називу истиче његова улога као заштитника људских права (Салвадор, Гватемала, Хондурас, Мексико, Парагвај).

У Италији се омбудсман зове „грађански бранилац“ (Difensore Civico). Италијанско име је код нас изабрано као име за локалног омбудсмана, предвиђено у Закону о локалној самоуправи. Међутим, за разлику од италијанског језика, у српском језику би придев „грађански“ упућивао на погрешан закључак о карактеру ове институције. Много боље и тачније је рећи „бранилац грађана“ или „заштитник грађана“.

У једном броју земаља, углавном афричких (Ботсвана, Јужна Африка) омбудсман се назива јавним заштитником (Public protector), или јавним браниоцем, што је случај у Грузији, Јамајки.

У Аустрији се институција омбудсмана (колективно тело) зове народним правобранилаштвом (Volksanwaltschaft).

У Албанији и Румунији се омбудсман зове „народни адвокат“ и то је име које је било предвиђено у првом предлогу српског закона о омбудсману. То име не би коректно одражавало институцију омбудсмана, јер у нашем језику термин адвокат означава пуномоћника, а омбудсман није ничији пуномоћник, већ неутрални посредник између грађанина и државе. У том смислу је његова улога изражена у француском називу „медијатор“, јер то најбоље означава његов положај. С друге стране, ни назив „народни“ не би најбоље одразио суштину омбудсмана, јер он не штити народ, већ грађанина, као појединца.

У земљама нове демократије најчешће се у називу омбудсмана истиче његова улога у заштити људских права (Комесар за људска права, Заштитник људских права и сл.). Има и земаља у којима улогу омбудсмана врше Комисије за људска права, као колективно тело.

⁶ У Сједињеним Америчким Државама се иначе могу пронаћи текстови у којима се омбудсман назива скраћено „омбудс“, иако та реч на шведском не значи ништа, а још ређе од тога се може пронаћи употреба израза „ombuds officer“. Америка је иначе пример за употребу термина омбудсман за свако тело за притужбе.

У Квебеку и на Хаитију се омбудсман зове баш као и код нас, заштитник грађана (*Protecteur du Citoyen*), при чему су Хаићани у жељи да буду оригинални додали да је у питању „заштитник грађана и грађанки“. Овај назив, заштитник грађана, сматрам, добро одражава суштину улоге омбудсмана, а није тежак за изговор. Улога омбудсмана и јесте највише у томе да штити грађане од неправилног рада државних органа и јавних служби, тако да је добро у називу истаћи оно што је најважније за институцију. Изворни назив „омбудсман“ у српском језику се код просечних људи тешко изговара. Чак и образовани људи имају тешкоћа у правилном изговору шведског имена „омбудсман“. С друге стране, за обичног грађанина је веома битно да се у називу институције истакне оно што је најбитније.

3. ПОЛОЖАЈ И УЛОГА ОМБУДСМАНА

Посматрајући положај и улогу омбудсмана у различитим земљама света може се констатовати да постоји више различитих типова ове институције.

Најпре, постоји класични омбудсман, онај који одговара изворном шведском моделу и земљама које су под шведским утицајем конципирале ову институцију. Класични омбудсман подразумева да је у питању повереник парламента, којег парламент бира и разрешава и чија је улога контрола државне управе у свим областима и заштита права грађана. Наш Заштитник грађана суштински одговара моделу класичног омбудсмана, али иде и даље од тога.

У највећем броју земаља парламент бира и разрешава омбудсмана квалификованом већином, при чему му мандат обично траје дуже од посланичког мандата. Основни смисао оваквих одредби јесте да се постигне стабилност ове институције и обезбеди независност у односу на политичке партије. Омбудсман се најчешће бира већином од укупног броја посланика, али има и доста земаља и којима се омбудсман бира и разрешава двотрећинском већином од свих посланика. Приликом доношења нашег Закона 2005. године није одређено која је већина потребна за избор омбудсмана, што значи је подразумевало да је у питању проста већина од присутних посланика. Овим је било одступљено од једног од међународно прихваћених стандарда да се омбудсман бира квалификованом већином, при чему је Србија у овом погледу представљала изузетак. Оправдање за овакву већину је нађено у уставном ограничењу, јер је према Уставу Републике Србије 1990. прецизно наведено за које функционере се приликом избора тражи квалификована већина, а међу њима, наравно, нема омбудсмана, јер те институције уопште није ни било у Уставу. Овај недостатак је дели-

мично био надокнађен тиме што је у Закону било предвиђено да Народна скупштина Заштитника бира на предлог Одбора за уставна питања, а Одбор предлог може да утврди само већином од укупног броја чланова. Овај проблем је разрешен када је донет нови устав Републике Србије (2006. године). Наиме, овим Уставом је предвиђено да Народна скупштина Заштитника грађана бира већином гласова свих народних посланика.⁷ У складу са тим, 2007. године је промењена и одговарајућа одредба Закона о заштитнику грађана.⁸ С друге стране, у нашем Закону је предвиђено да мандат Заштитника грађана траје пет године чиме ће се обезбедити континуитет и у различитим политичким околностима. Нажалост, према нашем Закону, омбудсман је лако смењив, јер је за његово разрешење потребна иста већина као приликом избора, а то је проста већина од присутних посланика. Од независности и објективности омбудсмана неће много остати ако буде у свом раду морао да води рачуна о наклоности политичких партија. Један од битних предуслова за ефикасан рад омбудсмана јесте његова стабилност и независност.

Поред класичног омбудсмана, у појединим земљама (пре свега су то земље тзв. нове демократије, као што су бивше социјалистичке државе, неке земље у Јужној Америци и Африци) почиње да се улози класичног омбудсмана додаје и заштита људских права. Неке земље су чак и у називу институције изразиле ову улогу (Заштитник људских права, Комесар за људска права). Такав модел се у правној теорији назива мешовитим или хибридни. У нашем Закону о Заштитнику грађана се налази и овај аспект улоге омбудсмана, јер је предвиђено да се „Заштитник грађана стара о заштити и унапређењу људских слобода и права“ (члан 1, став 2).

Трећу врсту омбудсмана представљају специјализовани омбудсмани. Специјализовани омбудсмани се баве контролом државних органа и заштитом грађана у појединим областима друштвеног живота. Тако се издвајају војни омбудсмани, полицијски омбудсмани, затворски омбудсмани, омбудсмани за заштиту података, дечији омбудсмани, омбудсмани за заштиту од дискриминације, омбудсмани за равноправност полова, порески омбудсмани, здравствени омбудсмани итд.

Коначно, посебну категорију представља интерни омбудсман. У питању је омбудсман којег именује иста институција коју он контролише, са циљем да штити права корисника услуга те институције. То се односи на банкарске омбудсмани, омбудсмани осигуравајућих компанија, телекомуникационог омбудсмана, универзитетског омбудсмана и сл. У овом последњем случају се назив „омбудсман“ користи само у смислу лица задуже-

⁷ Устав Републике Србије, члан 105, став, 2, тачка 14.

⁸ „Службени гласник Републике Србије“, број 54 од 13.06.2007. године.

ног за разматрање притужби. У ову категорију спада и читав низ различитих приватно-правних омбудсмана, као што су аеродромски омбудсмани, фудбалски омбудсмани, индустријски омбудсмани, болнички омбудсмани итд.

Назив „омбудсман“ се све више злоупотребљава, тако да се у последње време јављају залагања за заштиту овог имена. Погрешно је свако тело за притужбе називати омбудсманом.

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, некоректном односу према појединцима и сл. За све такве случајеве грађани немају коме другом да се обрате осим омбудсману. Према нашем Закону, „Заштитник грађана је овлашћен да контролише законитост и правилност рада органа управе“ (члан 17, став 2).

Контрола коју врши омбудсман простире се начелно на све државне субјекте и јавне службе (у Шведској се то чак односи и на судове), са изузетком појединих државних органа (најчешће се контрола не односи на владу као целину, премијера и сл.). То значи да се првенствено контролишу поједини органи управе, укључујући полицију, затим управе затвора, војни органи (у неким земљама постоје посебни војни омбудсмани), као и читав низ различитих јавних служби у области социјалног старања, образовања, здравства и сл. Према нашем Закону, „Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва“ (члан 17, став 3).

4. ПОСТУПАК КОНТРОЛЕ

Притужбе на рад државних органа може да упути било који грађанин, који у неким земљама не мора бити ни лично легитимисан. У нашем Закону је предвиђено да притужбу може поднети свако физичко или правно лице, с тим што се тражи лична легитимација. С друге стране, омбудсман може да делује и по службеној дужности, а за то повод може да му буде и анонимна притужба, која се иначе не прихвата као обавеза за покретање поступка. По правилу, Заштитник грађана неће поступати по анонимним притужбама. „Изузетно, ако сматра да у анонимној притужби има основа за његово поступање, Заштитник грађана може покренути поступак по сопственој иницијативи“ (члан 25, став 7).

Уколико омбудсман не одбаци 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. По нашем Закону, изузетак од правила о потреби да се претходно исцрпе постојећа правна средства тиче се оних случајева где природа повреде намеће обавезу хитног деловања. Изузетно, „Заштитник грађана може покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблагоприятан рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе“ (члан 25, став 5).

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 пропуса, 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. По нашем Закону, Заштитник грађана је овлашћен да органима изда препоруку, при чему они имају обавезу да га обавесте о исходу најкасније у року од 60 дана.

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. Таква овлашћења постоје и у нашем Закону.

Најзад, омбудсмани већег броја земаља имају и право законодавне иницијативе ако сматрају да до проблема у функционисању управе долази због нормативних недостатака. По првом тексту Закона из 2005. године, Заштитник грађана није могао да се појави у улози овлашћеног предлагача закона и других прописа, него само као подносилац иницијативе. Но, доношењем новог устава из 2006. године, и овај проблем је разрешен: „Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право предлагања закона из своје надлежности“.⁹ Након тога је изменама и допунама Закона о заштитнику грађана из 2007. године ова одредба (члан 18, став 1) усагла-

⁹ Устав, члан 107, став 2.

шена са Уставом, па је за нашег омбудсмана предвиђено право предлагања закона.

Као и у великом броју других земаља, Заштитник грађана има право да препоручи разрешење одговорног функционера, да иницира покретање дисциплинског поступка, као и да поднесе пријаву за покретање кривичног, односно захтев за покретање прекршајног поступка.

5. СПЕЦИЈАЛИЗОВАНИ ОМБУДСМАНИ

Постојање само једног омбудсмана, који се бави заштитом права грађана у свим областима од свих државних органа и јавних служби, показало се као недовољно. Као тенденција у развоју ове институције јавља се не само то да стално долази до њеног ширења, односно до појаве све већег броја земаља које имају ову институцију у свом правном систему, него се јављају нове врсте омбудсмана. Поред омбудсмана општег типа, који се баве заштитом права грађана у свим областима у односу на све вршиоце управне делатности, све више се јављају специјализовани омбудсмани. У англосаксонској терминологији се ови омбудсмани називају „омбудсмани за једну намену“ (single-purpose ombudsmen) за разлику од омбудсмана општег типа (general-purpose ombudsmen).¹⁰

Када се говори о специјализованим омбудсманима, онда треба прецизно раздвојити две категорије оваквих институција. С једне стране, постоје специјализовани омбудсмани који су у категорији државних органа, они које бира и разрешава парламент, онако како се то, мање или више, чини и за омбудсмана општег типа. Такви омбудсмани представљају ову институцију у правом смислу речи и имају све опште карактеристике које иначе важе за институцију омбудсмана. Једино овакви омбудсмани имају право да носе назив ове институције у пуном смислу речи.¹¹ Њих можемо сматрати јавно-правним специјализованим омбудсманима екстерног типа.

С друге стране, као специјализовани омбудсмани се јављају и различита тела, која нису образована по општим принципима који важе за институцију омбудсмана. Иако неки од њих чак и званично носе име „омбудсман“, они то по својој правој природи нису. Такви „омбудсмани“ су омбудсмани интерног карактера, које формирају поједини органи држане управе или чак и јавне службе, а који служе за притужбе корисника услуга

¹⁰ Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents, ed. By Roy Gregory and Philip Giddings, IOS Press Amsterdam, 2000, стр. 8.

¹¹ У последњих десетак година постоји иницијатива настала у оквиру Међународног института омбудсмана да се име „омбудсман“ заштити и да се прецизно одреди које институције смеју да понесу овај назив. Но, такви покушаји нису до данас уродили плодом.

ових субјеката. Ради побољшања квалитета рада појединих органа и служби формирају се посебне специјализоване институције које треба да штите права странака (корисника услуга) у односу на ове органе, службе и друге субјекте. У групу оваквих омбудсмана спада и Заштитник пацијентових права који постоји у нашем правном систему. Омбудсман у правом смислу речи јесте само тело које образује парламент са циљем да контролише рад других субјеката и штити права грађана од неправилности у њиховом раду. Само таква тела могу се звати омбудсманом. Интерни „омбудсмани“ имају велики недостатак у томе што припадају истом органу чији рад треба да контролишу. Самим тим, они не могу да имају потребну независност у раду, а то је један од основних принципа на којима почива институција омбудсмана. Ови омбудсмани представљају јавно-правне специјализоване омбудсмане интерног типа.

Поред ових институција, од којих само прве могу у правом смислу да понесу назив омбудсмана, све више се шире институције које носе име омбудсмана, али са овом институцијом немају пуно додирних тачака у правом смислу. Под називом омбудсман јављају се специјализовани субјекти који се сврставају у квази-омбудсмане. Они представљају у суштини одељење појединих компанија или служби за представке и притужбе. Због тога се овакви „омбудсмани“ називају још и омбудсманима приватног сектора.

5.1. Јавно-правни специјализовани омбудсмани екстерног типа

Суштинска потреба за заштитом права грађана у односу на поједине органе државне управе и јавне службе довела је до настанка специјализованих омбудсмана у појединим областима. Наиме, омбудсман општег типа долази у позицију да грађане штити у веома различитим областима друштвеног живота и да мора да поседује универзална знања. Значај неких области, значај неких категорија корисника услуга државних органа и јавних служби довели су до стварања специјализованих јавно-правних омбудсмана.

Историјски посматрано, први специјализованих омбудсмани су били војни омбудсмани. Наиме, земља колевка ове институције, Шведска, прва је стала на становиште да постоје специфичне потребе војних лица у погледу заштите њихових права у односу на војне органе. Хијерархијска војна организација у којој постоји ауторитативна линија командовања, у којој постоји подређеност и надређеност, другачија је од цивилних структура. Војним лицима, а то се посебно односи на војнике на одслужењу војног рока, није једнако лако и једноставно да се обрате омбудсману општег типа. Посебно се може рећи и да су њихове потребе за заштитом

права нешто другачије у односу на цивиле. Стога је по први пут у Шведској 1915. године створен специјализовани војни омбудсман и таква институција је постојала у овој земљи све до 1968. године. Овај специјализовани омбудсман је у Шведској након тога само формално укинут, јер је од тада општа институција омбудсмана састављена од четири члана, који су задужени за поједине области, међу којима је и војска. У другој половини двадесетог века је дошло до ширења овог типа специјализованог омбудсмана у другим земљама, као што је то случај нпр. са Норвешком, СР Немачком, Канадом, Холандијом, Аустралијом, Новим Зеландом, Ирском, Израелом, Јужном Африком, Литванијом...

Основна улога војног омбудсман јесте да контролише рад војних органа и да штити права војних лица. Војни омбудсман прима притужбе војних лица на рад војних органа, проверава их по истим принципима како то ради омбудсман општег типа и има слична овлашћења. Једина суштинска разлика између њега и омбудсмана општег типа јесте у пољу деловања. Он је специјализован само за војна питања

Другу врсту специјализованог јавно-правног омбудсмана представља затворски омбудсман. Овакву институцију имају Канада, Енглеска, Ирска, Јужна Африка, САД и још неке земље. Смисао затворског омбудсмана је сличан ономе који постоји и код војног омбудсмана. То је да се једној посебној категорији грађана обезбеди заштита права. Њима је још теже, него војним лицима, да се обрате слободно и отворено омбудсману. И за војне и за затворске омбудсмане је карактеристично то да они, за разлику од омбудсмана општег типа, најчешће контролу врше по сопственој иницијативи. То не значи да им се заинтересовани грађани не могу обраћати са својим притужбама, али се претпоставља да њима овакав вид комуникације није једноставан. У новијим законодавствима је и код рада омбудсмана општег типа предвиђено да се у затворима и сличним институцијама морају обезбедити запечаћене коверте у којима се затвореници могу обраћати са својим притужбама омбудсману, а да нико нема право да садржину такве притужбе претходно проверава. Тиме се овим лицима обезбеђује већа могућност да заштите своја права.¹²

Поред затворског омбудсмана, у неким земљама постоје и полицијски омбудсмани (то је случај нпр. са Северном Ирском). Њихова улога је да контролишу рад полиције и штите права грађана у односима са полицијским органима. Односи између полиције и грађана спадају у посебно

¹² И у нашем Закону о заштитнику грађана („Службени гласник Републике Србије“, број 79/2005) је предвиђено да „лица лишена слободе имају право да притужбу поднесу у запечаћеној коверти. У свим установама у којима се налазе лица лишена слободе морају се на видан и јаван начин обезбедити одговарајуће коверте, о чему се старају управе ових установа, као и министарство надлежно за послове правде.“ (члан 27, став 3 и 4).

осетљиву сферу и њима се у раду свих омбудсмана посвећује посебна пажња. Но, оне земље које имају оваквог специјализованог омбудсмана процењују да је такав вид заштите ефикаснији.

Поред ових првих облика специјализованих јавно-правних омбудсмана, а који су посвећени углавном заштити права грађана у односе на оне државне субјекте који примењују физичку принуду, други талас формирања специјализованих омбудсмана везује се за заштиту у неким посебним друштвеним областима.

Један од таквих специјализованих јавно-правних омбудсмана новијег датума јесте омбудсман за заштиту података. Заштита података представља једну од веома битних сфера за заштиту приватности грађана. У принципу, лични подаци могу да се прикупљају само уз сагласност појединца и могу се користити само у законите сврхе. Но, управо је ово данас једно од поља у којем су могуће највеће злоупотребе. Стога се заштити података посвећују и посебне институције, међу којима у неким земљама долази и до формирања оваквог специјализованог омбудсмана, који се бави искључиво заштитом података (Финска, Мађарска, Немачка, Канада). У оним земљама у којима не постоји специјализовани омбудсман за заштиту података, овим питањима се бави омбудсман општег типа (такав је случај у већини земаља).

У појединим земљама, углавном су то англосаксонске земље, створени су специјализовани финансијски омбудсмани. У случају када ову институцију формира држава, а не тела која финансијски омбудсман контролише, тада ова институција спада у категорију јавно-правних специјализованих омбудсмана екстерног типа. У Уједињеном Краљевству финансијског омбудсмана бира и разрешава Парламент. Основна улога финансијског омбудсмана јесте да разреши конфликте који настају између грађана и различитих финансијских служби и организација (банке, осигуравајућа друштва, пензијски фондови, штедни и инвестициони фондови, кредитне институције, берзе...).

Заштита права деце и поклањање посебне пажње деци довели су стварања специјализованих дечијих омбудсмана. Дечијег омбудсмана је прва увела Норвешка 1981. године, а имају га још неке земље (Шведска, Финска, Ирска, Француска, Исланд, Велс, Северна Ирска, Македонија, Хрватска, Португалија, Луксембург, Литванија). Дечијег омбудсман у Норвешкој поставља Краљ на период од четири године. Дечијег омбудсмана Ирске поставља Председник, на основу резолуције Парламента. За разлику од општег омбудсмана, у Шведској дечијег омбудсмана поставља и разрешава Влада на период од шест година, а у Литванији се овај специјализовани омбудсман бира и разрешава на исти начин као и општи омбудсман, тј. то чини Парламент.

Улога дечијег омбудсмана се састоји у томе да по сопственој иницијативи или по представци заштити права деце. Дечији омбудсман се стара и о томе да се измене и допуне прописи који се односе на права деце, а посебно да се примени Конвенција Уједињених нација о заштити права детета.¹³ Он може и да предлаже мере које по његовом мишљењу обезбеђују заштиту права деце, као и мере које могу да допринесу решавању конфликта између деце и друштва. Норвешки Дечији омбудсман се стара и о томе да се јавност упозна са мерама које се тичу права деце.

Најновији тренд у развоју институције омбудсмана у скандинавским земљама, а то се посебно односи на Шведску, јесте стварање специјализованих омбудсмана чије је поље делатности веома уско дефинисано. Реч је о заштити неких група људи којима, по схватању законодавца, треба поклонити посебну пажњу и заштиту. Тако су Шведској формиран следећи специјализовани омбудсмани: Омбудсман против етничке дискриминације, Омбудсман за хендикепиране, Омбудсман против сексуалне дискриминације, потрошачки омбудсман, Омбудсман за штампу. У Норвешкој је образован Омбудсман за једнакост и анти-дискриминацију, као и потрошачки омбудсман. У Мађарској постоји омбудсман за права националних и етничких мањина.

5.2. Јавно-правни специјализовани омбудсмани интерног типа

Од правила да се специјализовани омбудсмани бирају и разрешавају на исти сличан начин као омбудсман општег типа, да то чини парламент, евентуално председник државе или краљ, одступа се у оним случајевима када омбудсмана поставља и разрешава сама државна управа, односно поједини органи управе. Такви омбудсмани се налазе у саставу појединих министарстава, а улога им је да се баве заштитом права одређених лица која користе услуге појединих служби и организација из делокруга одговарајућег министарства. Због тога се говори о интерним омбудсменима, јер их поставља тело оне исте службе коју такви омбудсмани треба да контролишу. Смисао постојања оваквог типа омбудсмана јесте да се конфликти који могу настати са корисницима услуга неких органа и служби разреше мирно и ефикасно.

Основни недостатак оваквих омбудсмана тиче се смањене независности. Наиме, припадност структури којој припадају и органи и службе које треба контролисати несумњиво утиче на умањење објективности. Само потпуна независност и организациона и функционална одвојеност

¹³ На предлог норвешког Дечијег омбудсмана ова земља је донела закон којим се родитељима забрањује да пуше у присуству деце.

од контролисаних субјеката стварају пуне претпоставке за ефикасност и објективност у раду.

У свету је познато више различитих интерних омбудсмана. У ову категорију спадају потрошачки омбудсмани у неким земљама (где се формирају у саставу одговарајућег министарства). Седамдесетих година 20. века у скандинавским земљама долази до стварања специјализованог омбудсмана за заштиту потрошача. Потрошачки омбудсман је по први пут створен у Норвешкој Законом о контроли маркетинга из 1972. године, а затим и у Данској, Финској и Шведској.

Поклањање посебне пажње пензионерима и њиховим проблемима довело је до стварања пензијског омбудсмана у неким земљама (Уједињено Краљевство – поставља га Министар за рад и пензије, Белгија). Занимљиво је да Пензијски омбудсман Уједињеног Краљевства има овлашћење које је иначе нетипично за омбудсмане, а то је да се његове одлуке морају извршавати. Он може да наложи надлежним субјектима предузимање одређених мера и његове одлуке имају исту снагу као судске пресуде. На тај начин се омбудсман претвара у институцију која није више само саветодавног карактера, већ поприма и квазисудске функције.¹⁴

Тежња за заштитом права пацијената довела је до стварања здравственог омбудсмана или омбудсмана пацијената, како се још назива у неким земљама. Једна од првих земаља која је увела ову институцију је била Аустрија. Наиме, Покрајина Беч је још 1992. године изабрала свог првог Правобраниоца пацијената (Patientenanwalt). Стопама Беча су кренуле и друге аустријске покрајине, тако да је ова институција убрзо формирана у скоро свим покрајинама (постоје неке варијације у погледу правног статуса, положаја и улоге, па и назива ове институције у појединим покрајинама, пошто ова тема спада у покрајинско, а не национално законодавство). За разлику од Аустрије, где Правобранилац пацијената представља функционера којег бира покрајинска влада, Финска је 1994. године Законом о правима пацијената ову институцију предвидела као интерну здравствену институцију. Наиме, у Финској се Омбудсман пацијената формира при здравственим установама, а са задатком да штити права пацијената. Овај систем је уз одређене измене коришћен приликом доношења одлуке Министра здравља Републике Србије, када је одлучено да здравствене установе формирају Заштитнике пацијентових права при здравственим установама. За разлику од аустријског система, који представља екстерног омбудсмана, Фински модел, а поготово оно што постоји код нас, јесте интерни омбудсман. Независност у раду и постизање објективности, у сваком случају се више везују за екстерне омбудсмане.

¹⁴ Први Пензијски омбудсман уједињеног Краљевства је створен Законом из 1991. године.

5.3. Приватно-правни омбудсмани

Увођење омбудсмана у правне системе појединих земаља прати и једна друга појава. Наиме, назив „омбудсман“ почиње да се користи за тела која се баве притужбама корисника услуга појединих компанија, организација, служби. Те саме организације образују своје тело за притужбе и називају га омбудсманом. Реч је, у ствари, о службенику те исте организације који прикупља притужбе незадовољних корисника услуга и покушава да их разреши. Такви су нпр. Банкарски омбудсмани (за притужбе на рад банака – који су најприсутнији у Великој Британији, Сједињеним Америчким државама, Аустралији и Новом Зеланду), универзитетски омбудсмани (САД), омбудсмани за притужбе против осигуравајућих друштава (*insurance ombudsman*), омбудсман за телекомуникације, поштански омбудсман, аеродромски омбудсман... За све ове „омбудсмане“ је карактеристично да не припадају држави. Њихово постављење и разрешење је искључиво ствар одлуке организације која их поставља, а то је она иста коју они после контролишу. Свакако да овакви „омбудсмани“ служе више овим организацијама да дођу до изворног сазнања о ставовима корисника њихових услуга, него што служе заштити корисника.

6. ЗАКЉУЧАК

Институција омбудсмана незауостављиво се шири по свим земљама света. Данас има мање земаља без омбудсмана, него оних које ову институцију имају у свом правном и политичком систему. Упоредо са ширењем омбудсмана општег типа, све више се долази до закључка да је заштиту права грађана потребно допунити специјализованим омбудсменима. Постојање само једног омбудсмана, који се бави заштитом права грађана у свим областима од свих државних органа и јавних служби, показало се као недовољно. Као тенденција у развоју ове институције јавља се не само то да стално долази до њеног ширења, односно до појаве све већег броја земаља које имају ову институцију у свом правном систему, него се јављају нове врсте омбудсмана. Поред омбудсмана општег типа, који се баве заштитом права грађана у свим областима у односу на све вршиоце управне делатности, све више се јављају специјализовани омбудсмани.

Улога специјализованих омбудсмана састоји се у томе да штите неке категорије грађана у неким областима друштвеног живота. Тиме се овим лицима указује посебна пажња и пружа посебна заштита. При томе, постоје специјализовани омбудсмани који су у категорији државних органа, они које бира и разрешава парламент, онако како се то, мање или више,

чини и за омбудсмана општег типа. Такви омбудсмани представљају ову институцију у правом смислу речи и имају све опште карактеристике које иначе важе за институцију омбудсмана. Њих можемо сматрати јавно-правним специјализованим омбудсманима екстерног типа.

С друге стране, постоје омбудсмани интерног карактера, које формирају поједини органи држане управе или чак и јавне службе, а који служе за пријем и решавање притужби корисника услуга ових субјеката. У групу оваквих омбудсмана спада и Заштитник пацијентових права који постоји у нашем правном систему. Интерни „омбудсмани“ имају велики недостатак у томе што припадају истом органу чији рад треба да контролишу. Самим тим, они не могу да имају потребну независност у раду, а то је један од основних принципа на којима почива институција омбудсмана. Ови омбудсмани представљају јавно-правне специјализоване омбудсмане интерног типа.

Поред ових институција, од којих само прве могу у правом смислу да понесу назив омбудсмана, све више се шире институције које носе име омбудсмана, али са овом институцијом немају пуно додирних тачака у правом смислу. Под називом омбудсман јављају се специјализовани субјекти који се сврставају у квази-омбудсмане. Они представљају у суштини одељење појединих компанија или служби за представке и притужбе. Због тога се овакви „омбудсмани“ називају још и омбудсманима приватног сектора.

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

SPECIALTY OMBUDSMEN

Abstract

The first Ombudsman institution has been introduced in Sweden in 1809. Since then, it has been spread throughout the world. In the second half of the 20th century, it has been realized that only one general-purpose ombudsman is not enough. Besides general-purpose ombudsmen it would be very useful to have specialty ombudsmen (single-purpose ombudsmen). Its role is to protect some categories of citizens (military, prisoners, children, patients...) from the maladministration of the authorities in this fields. They are appointed at the same way as it is general-purpose ombudsman (usually by parliament). Those are public-law specialty ombudsmen of external type. Besides them, there are also internal public-law ombudsmen. They are appointed by some state authorities and agencies. Finally, there are more and more private sector ombudsmen, whose role is to mediate conflicts between citizens and some private companies and organizations.