

Др Драган Милков, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду

ОМБУДСМАН ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Сажетак: У складу са променама у карактеру Европске уније, која се све више мења у правцу заједничке државе, у њој се стварају и институције које постоје на нивоу земаља чланица. Тако је 1992. године формиран и Омбудсман европске уније, при чему је први Омбудсман именован 1995. године. Положај и улога су му веома слични омбудсманима земаља Европске уније, које су прихватиле класичан систем, при чему се надлежност Европског омбудсмана простире искључиво на рад тела и институција Европске уније, а не и на рад националних државних управа. Он нема наредбодавна овлашћења, већ може само да изда одговарајуће препоруке и покуша да пронађе мирно решење.

Кључне речи: државна управа, контрола управе, однос управе и грађана, људска права

1. Уводне напомене:

Идеја увођења посебног омбудсмана Европске уније присутна је доста дуго. Но, како то често бива, од почетне идеје до реализације, прошло је доста времена. У суштини, развој управе Европске уније и све бројнији контакти који су се успостављали између ње и грађана, условили су и размишљање о институцији која је своје предности доказала на националном нивоу скоро свих земаља чланица Уније.

Сваки контакт појединца и управе, у овом случају посебне администрације Европске уније, представљао је потенцијални извор за повреду права грађана. Као и на националним нивоима, грађани држава чланица Европске уније имали су на располагању више средстава за заштиту својих права. Пре свега, грађанин који је сматрао да су му повређена права администрацијом Европске уније могао је заш-

титу да потражи пред правосудним органима. У том смислу, грађанин је могао да се обрати Европском суду правде, као и Суду прве инстанце чије је седиште у Луксембургу. Међутим, овај судски пут није предвиђен првенствено за заштиту грађана од недостатака у раду управе, а с друге стране, за обичног појединца је доста компликован.¹

Поред судске заштите, незадовољни појединци су на администрацију Европске уније могли да се пожале и својим изабраним посланицима у Европском парламенту. Слично као и на националном нивоу појединих земаља чланица, посланици одржавају контакт са својим бирачима и имају право да у Европском парламенту поставе питање које се тиче недостатака у раду управе. Међутим, овај вид заштите се показао као недовољан. Пре свега, грађанин релативно тешко ступа у везу са одговарајућим послаником Европског парламента, па му је тешко и да на тај начин реши свој проблем. С друге стране, традиција обраћања посланицима не постоји у свим земљама Европске уније, па и то указује на недостатке овог вида заштите грађана.

Коначно, грађанима је на располагању стојала могућност подношења петиције Европском парламенту. Истина, право на подношење петиције није било формално предвиђено од самог настанка Европске уније, али се сматрало да се то подразумева, па се по петицијама поступало и без постојања изричитог правног основа. Тако је 1987. године образован посебан Комитет за петиције, али је тек са потписивањем Мастрихтског споразума из 1992. године, право на подношење петиција и формално предвиђено и загарантовано.

2. Настанак Европског омбудсмана

Стварање институције Омбудсмана Европске уније у највећој мери је резултат деловања два фактора. С једне стране, унутар Европске уније се развијала свест о потреби стварања држављанства Европске уније, коју су упорно заступали шпански представници. С друге стране, представници Данске су стварање омбудсмана видели као решење за проблеме у функционисању администрације Европске уније. Тако су Данци, поред заслуга за ширење националних омбудсмана у великом броју земаља, у великој мери заслужни и за увођење Европског омбудсмана.

Још 1979. године Европски парламент је усвојио резолуцију у којој се изражава мишљење о потреби и оправданости стварања Европског омбудсмана.² 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 др-

¹ Основна улога Суда правде јесте да штити Уговор о оснивању Европске уније и да решава спорове који тим поводом настану. Суд прве инстанце је основан 1989. године, са задатком да води првостепени поступак, док је у односу на његове одлуке Суд правде другостепена инстанца.

² Резолуција је објављена у Службеном гласилу из 1979. године Ц 140, стр. 153.

жављанства, али је за разлику од идеје о држављанству, ова – која се односи на омбудсмана – и реализована.

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 тичао 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 притужби Европском омбудсману, поред права на подношење петиција Европском парламенту, о чему је већ било речи. Након тога, Европски парламент је 9. марта 1994. године усвојио Статут Европског омбудсмана, али је прошло више од годину дана до именовања првог Омбудсмана. 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), који је са радом ефективно почео септембра 1995. године. Он је и данас на тој функцији, с тим што му мандат истичке 1. априла 2003. године (због пензионисања).³

3. Положај Европског омбудсмана

Омбудсман Европске уније, као што је то случај и у највећем броју држава, представља инструмент парламентарне контроле управе. Европског омбудсмана поставља Европски парламент и мандат му траје онолико колико и мандат Парламента. Бира се после сваких избора за Европски парламент, с тим што не постоји ограничење у броју мандата. Услов за избор Омбудсмана јесте да је држављанин једне од држава чланица Европске уније, да ужива сва грађанска и политичка права, да пружа гаранције да ће бити независан, да испуњава услове који се траже за највише судске функције у његовој држави и да има признате способности и искуство да врши дужности Омбудсмана.⁴ Пре ступања на дужност, Европски омбудсман полаже заклетву пред Судом правде.

Европски омбудсман може бити разрешен и пре истека мандата, али само у два случаја. С једне стране, може бити разрешен “ако више не испуњава услове који се траже за обављање његових дужности”, а са друге стране, разлог за разрешење пре истека мандата може бити “кривица за озбиљан недостатак у понашању”.⁵ Омбудсмана разрешава Суд правде, а на предлог Европског парламента.

³ Европски парламент је 15. I 2003. године изабрао новог Омбудсмана. То је Никифорос Диамандурос, досадашњи грчки омбудсман. Он ступа на дужност 1. априла 2003. године.

⁴ Статут Европског омбудсмана, члан 6.

⁵ Статут Европског омбудсмана, члан 8.

Омбудсману се гарантује независност и не смеју му се давати никаква упутства, нити он сме да их тражи од било кога.⁶ Та забрана се односи и на Европски парламент. 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, без обзира на то да ли је плаћена или не. У погледу примања и пензије, Европски омбудсман се налази у рангу судија Суда правде Европске уније.

4. Надлежност Европског омбудсмана

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 она тела која припадају самој Европској унији.⁷ За недостатке у раду органа управе појединих земаља, надлежни су национални омбудсмани. Будући да Унија још увек нема бројну администрацију, активност Европског омбудсмана не може бити нарочито обимна.⁸

Лоше вршење управне делатности (*maladministration*) представља појам који није прецизно одређен и који у највећој мери зависи од процене самог Омбудсмана. Предмет контроле омбудсмана је слично одређен и када је у питању делатност омбудсмана појединих земаља чланица Европске уније, па и шире, али нигде не постоји прецизна дефиниција шта се под тим подразумева. У свом првом извештају Европски омбудсман је покушао да одреди елементе за извођење закључка о томе шта се подразумева под лошим вршењем управне делатности, али, како то сам напомиње, без намере да то буде прецизно дефинисање.⁹ Он наводи да под лоше вршење управне делатности може спадати следеће:

- управне неправилности;
- пропусти управе
- злоупотреба овлашћења;

⁶ Већ у оквиру Мастрихтског споразума је предвиђено “да ће Омбудсман у потпуности бити независан у вршењу својих дужности” (члан 138е), а одредбу о потпуној независности Омбудсмана садржи и Статут Омбудсмана Европске уније (члан 9).

⁷ Занимљиво је да је према првом извештају Европског омбудсмана из 1995. године скоро 80% притужби одбачено управо због чињенице да су поднете против одлука управа појединих земаља чланица Европске уније, а не саме Унијине администрације. По таквим представкама, међутим, Европски омбудсман није овлашћен да поступа. Према извештају за 2001. годину, 71% притужби је одбачено због ненадлежности, од чега се на притужбе које се тичу националних управа, а не управе Европске уније, односи 94% случајева.

⁸ У току 2001. године укупно је примљено 1874 притужби из свих држава чланица, што не представља неки велики број. С друге стране, мало притужби може се тумачити и чињеницом да грађани још увек најчешће контактирају са националном државном управом, а ређе са управом Уније.

⁹ Извештај Омбудсмана Европске уније за 1995. годину, одељак 13. 2.

- немар;
- незаконито поступање;
- нефер поступање;
- нестручно и лоше поступање;
- дискриминација;
- непотребно одуговлачење;
- необавештавање странке о одбијању захтева.

Као што је то већ речено, ова листа не представља затворен круг, већ покушај набрајања типичних недостатака који би могли да се подведу под појам лошег вршења управне делатности (*maladministration*).¹⁰ При томе, треба уочити да постоје и одређени изузеци, односно случајеви лошег поступања, али који не могу представљати предмет контроле Европског омбудсмана. То се односи на све притужбе које су више политичког, а не управног карактера. Као пример се наводе све притужбе против политичког рада Европског парламента или његових органа, као што су одлуке Комитета за петиције. Исто тако, Европски омбудсман није овлашћен ни да испитује меритум прописа и директива Заједница.¹¹

Принципи европског управног права формулишу се на сличан начин како је настајало француско управно право. Наиме, та правила првенствено формулишу Суд правде и Суд прве инстанце. Њихово дело је нпр. принцип по коме органи управе треба “доследно и у доброј намери да одговоре благовремено на захтев; да одлуке морају бити образложене и да садрже објашњење; да треба поштовати принцип сразмерности и легитимних очекивања; и да треба поштовати фер процедуру”.¹²

У намери да ближе и прецизније дефинише шта се подразумева под лошим обављањем управне делатности, Европски омбудсман је у оквиру свог првог извештаја позвао све националне омбудсмане држава чланица Европске уније да га обавесте о томе шта они подразумевају под овим појмом. На основу њихових одговора, Европски омбудсман је у свом извештају из 1997. године дао дефиницију лошег вршења управне делатности (*maladministration*), под којим се подразумева ситуација “када јавно тело пропусти да делује у складу са правилима и принципима који се на њега односе”.

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 инсти-

¹⁰ Имајући, међутим, у виду дугогодишње искуство Јакоба Зедермана које је имао као Омбудсман Финске, државе која је друга на свету увела ову институцију и то по шведском изворном моделу, његови закључци о томе шта се под неправилним радом управе подразумева се не би могли узети као “обично набрајање”, већ као став потпуно компетентног и искусног стручњака.

¹¹ Исто.

¹² Исто, одељак 12. 1.

тут, 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 превођење тела Уније, служба за публикације и сл.

5. Поступак контроле

5.1. Покретање поступка

Поступак контроле може почети на два начина. С једне стране, поступак контроле може почети на основу притужбе грађанина или, с друге стране, може почети по службеној дужности. У пракси се контрола Омбудсмана најчешће спроводи поводом нечије притужбе, а веома ретко по сопственој иницијативи Омбудсмана.¹³

Право подношења притужбе имају сви држављани Уније.¹⁴ То право имају и сва друга лица, без обзира на држављанство, уколико имају пребивалиште у некој држави Уније. Правило је да се не прихватају анонимне притужбе, при чему подносилац притужбе има право да затражи да се његов идентитет сачува као тајна.¹⁵ За правна лица је услов да им је седиште регистровано на подручју неке државе чланице Уније. Притужбе се могу поднети непосредно Омбудсману или посредно преко члана Европског парламента државе чланице из које је подносилац притужбе.

Пре подношења притужбе незадовољни грађанин мора покушати да заштити своја права пред органима управе, односно мора употребити средства која му стоје на располагању.¹⁶ Ово правило постоји и у националним законодавствима и служи томе да се избегне непотребно оптерећење омбудсмана, уколико постоје друга средства којима грађанин може да заштити своја права. Омбудсман нигде није замена за правну заштиту, већ служи као помоћ грађанима онда када су немоћни.

Правила о подношењу притужби су таква да не постоји никаква посебна процедура, нити форма. Једино што је предвиђено, то је да притужба мора садржати идентитет подносиоца, као и да мора садржати предмет незадовољства. У брошури “Како се жалити омбудсману”, коју је први Европски омбудсман штампао 1996. го-

¹³ Годишње Омбудсман по сопственој иницијативи просечно покрене истрагу у свега око 4% случајева. То показује статистика закључно са 2001. годином.

¹⁴ Од оснивања институције Европског омбудсмана, па закључно са 2001. годином, највише притужби су подносили Немци (16%), Французи и Шпанци (по 14%), Италијани (11%) и Британци (8%).

¹⁵ У 2001. години је одбачено 68 (3, 62%) притужби зато што није био познат идентитет подносиоца.

¹⁶ По овом основу је у 2001. години одбачено 102 притужбе, што чини 5, 44% од свих поднетих притужби.

дине¹⁷, стоји да се лица могу жалити Омбудсману тако што ће му писати обично писмо износећи случај и прилажући све потребне документе. Шта више, служба Европског омбудсмана је штампала и одговарајуће обрасце, који треба да помогну подносиоцима притужби у њеном састављању.

За подношење притужби је предвиђен рок. Притужба се може поднети у року од две године од сазнања за чињеницу које представљају предмет нечијег незадовољства.¹⁸ Протеком овог рока долази до преклузије и незадовољни појединац не може више са тим да се обрати Европском омбудсману.

5.2. Истрага

У свом досадашњем раду, Европски омбудсман се суочио са великим бројем притужби за које није надлежан (прве године рада било је одбачено скоро 80% притужби због ненадлежности, 1997. године 73%, а 2001. године 71%). Углавном су грађани подносили притужбе које су се односиле на рад државне управе појединих земаља, а не тела Уније. Број притужби је у порасту и креће се од 299 поднетих 1995. године, до 1874, колико је поднето прошле 2001. године. Највећи број притужби по којима је спроведена истрага односи се на рад Европске комисије (у просеку више од 77%), а све остало је подељено на Европски парламент (7%), Савет Уније (2%) и остала тела. Занимљиво је погледати и статистику у погледу разлога за подношење притужби.¹⁹

– недобијање одговора, јавност	29%
– спорост	13%
– процедуралне грешке, право на одбрану	11%
– немар	11%
– неправда, злоупотреба власти	10%
– невршење дужности	8%
– дискриминација	7%
– правни недостатак	7%
– остало	10%

Уколико Омбудсман сматра да постоји довољно основа за спровођење истраге он покреће прелиминарни поступак.²⁰ У оквиру прелиминарне истраге први корак који Омбудсман чини јесте да о томе обавести одговарајућу институцију или тело на које се поступак односи и да од њих затражи прелиминарно мишљење о притужби, које су дужни да доставе у року од три месеца. Након што омбудсман прими прелиминарно мишљење, он га доставља подносиоцу притужбе који има могућност да се о томе изјасни у року од месец дана. У случају да се већ на први поглед види неправилан рад управе, Европски омбудсман може одмах покушати да пронађе

¹⁷ Страна 3 Брошуре.

¹⁸ Само седам притужби је 2001. године одбачено због неблаговремености.

¹⁹ Подаци из извештаја Омбудсмана Европске уније за 2001. годину.

²⁰ У току 2001. године Омбудсман је сматрао да нема основа за спровођење истраге у 109 случајева.

“пријатељско решење” са одговарајућом институцијом или телом Уније. Ако се пријатељско решење пронађе, тиме се завршава целокупан поступак.

У случају да Омбудсман покрене истрагу, све одговарајуће институције и тела Европске уније имају обавезу да му доставе тражене информације, као и да му омогуће приступ документима који се тичу одређеног предмета. Сви службеници Уније морају сведочити, уколико Омбудсман то од њих затражи. Шта више, обавеза достављања информација се простире и на националне државне управе. Наиме, уколико то Европски омбудсман затражи, државе чланице су дужне да му доставе све релевантне информације које би му могле бити од помоћи у расветљавању неправилног рада институција или тела Уније. Једина разлика је у томе што се комуникација са појединим државама чланицама Уније не обавља директно, него преко њихових сталних представника у Европској унији.

У случају да институције и тела Уније не сарађују са Европским омбудсманом и не достављају му тражене документе и информације, он ће о томе обавестити Европски парламент, са предлогом да предузме мере. Те мере подразумевају протест код одговарајућих тела, политички притисак и обраћање јавности. Омбудсман има једнак статус као судије Суда правде или Европске комисије, тако да он има могућност директне комуникације са функционерима институција и тела Уније.

Као то је то иначе уобичајено у појединим државама, са ретким изузецима (нпр. Шведска), одступање од обавезе пружања информација и стављања на располагање докумената, тиче се оних случајева када се ради о списима одређеног степена тајности (према правилу које постоји у Шведској, не постоји документ који би представљао тајну за Омбудсмана). То се односи како на документе који се налазе код институција и тела Уније, тако и на документе у појединим државама чланицама Уније. Међутим, чињеница да неки документи нису доступни грађанима не подразумева аутоматски да они неће бити стављени на располагање Омбудсману. Његова овлашћења су шира и ограничења која у погледу прегледања докумената иначе важе не морају имати као непосредну последицу то да Омбудсман не може да оствари увид у поједине списе. Наравно, он има обавезу чувања тајности.

6. Резултат

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.²¹ 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

²¹ 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.

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 за решење спора.²² 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.²³ 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.²⁴ 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.

Закључак

Развој посебне администрације Европске уније изазвао је потребу увођења свих контролних механизма рада управе, који су познати на нивоу појединих држава. Тако је 1992. године формално створен Омбудсман европске уније, при чему је први Омбудсман изабран 1995. године.

Омбудсман европске уније је прављен по класичном моделу парламентарних омбудсмана, при чему се његова надлежност простире само на тела и институције Уније, а не и на неправилности у раду државних управа појединих земаља чланица. Европски омбудсман проверава неправилности у раду тела и институција Уније

²² Током 2001. године су поступци које је покренуо Европски омбудсман решени на овакав начин у само два случаја!

²³ Овако је решено 31, 62% случајева у 2001. години.

²⁴ 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.

(maladministration) и овлашћен је да им предложи начин решења спорног питања, уколико је то фактички могуће. У случају ако отклањање почињеног недостатка није фактички могуће, тада Омбудсман може једино да упути критику која може да утиче на будући рад одговарајућег тела или институције Уније.

У досадашњем раду Омбудсмана европске уније запажа се стални пораст подношења притужби, при чему се велики број притужби одбаци због ненадлежности, а од оних које су поднете Омбудсману као надлежном телу, велики број притужби је одбијен као неоснован. Досадашњи рад Омбудсмана Европске уније је оправдао очекивања, али и потребу постојања овакве институције не само на националном, него и на наднационалном нивоу, какав представља данас Европска унија.

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

EUROPEAN UNION OMBUDSMAN

Abstract

The development of a separate European Union administration has led to the need to introduce all administration control mechanisms, which are known on the level of member states. So, in 1992, the European Union Ombudsman was formally established and the first Ombudsman was elected in 1995.

The European Union Ombudsman was created after the classical model of parliamentary Ombudsmen, so his mandate extends only to institutional bodies of the Union not covering possible irregularities of national administrations of individual member states. The European Ombudsman controls irregularities in the working of bodies and institutions of the Union (*maladministration*) and is authorized to suggest solutions for disputes, if actually possible. In case it is not possible to remove the irregularity in question, the Ombudsman can only censure the matter, which may have an influence on the future working of the relevant body or institution of the Union.

In the work of the Ombudsman up until now, one can note a constant increase in filed complaints, a large number of which are rejected for not falling within the vested mandate, and out of the ones that are filed to the Ombudsman as the competent body, a large number of complaints are rejected as inadmissible. The work of the Ombudsman has met all expectation up until now, but has further justified the need for such an institution not only on a national, but a supra-national level as well, which is the European Union today.