

Омбудсман

Водич за усвајање функционалног закона

Издавач

Центар за развој Србије

www.razvojsrbije.org.yu

За издавача

Лазар Марићевић

Приређивачи

Лазар Марићевић

Драган Добрашиновић

Зоран Скопљак

Рецензент

Мирослав Прокопијевић

ISBN 86-85161-01-0

Тираж

1.000 примерака

Припрема и штампа

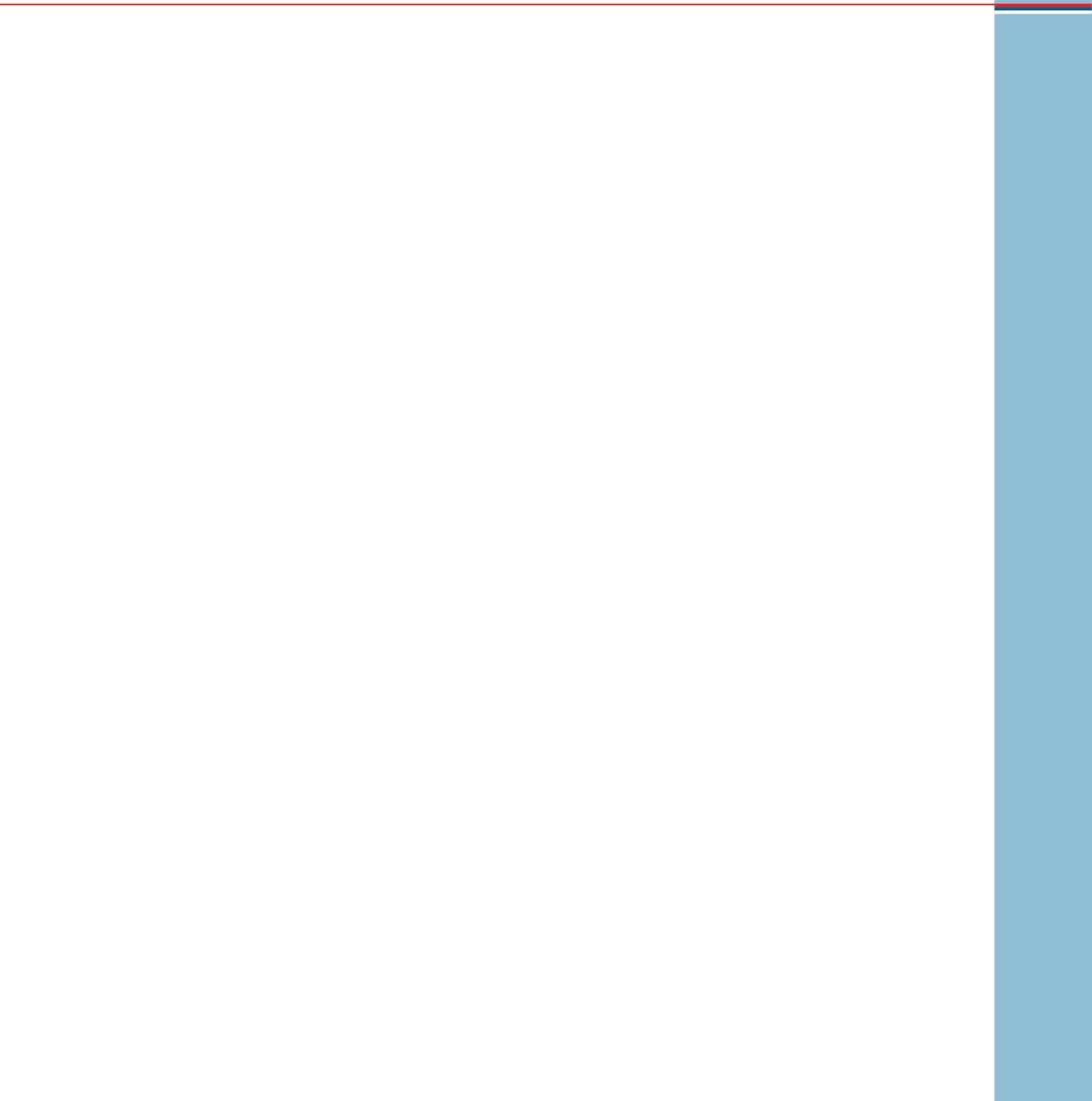
Досије, Београд

Објављивање ове књиге подржао је

Пакс Кристи Холандија

Publication of this edition has been supported by

Pax Christi Netherlands



САДРЖАЈ

Предговор	5
О пројекту	7
Препоруке за доношење функционалног закона	9
<i>Драјан Добрашиновић</i> , Топлички центар за демократију и људска права Омбудсман између грађана и институција	17
<i>Петар Теофиловић</i> , Покрајински омбудсман АП Војводине Проблеми у раду покрајинског омбудсмана	33
<i>Јурица Малчић</i> , Пучки правобранитељ Републике Хрватске Функционисање институције омбудсмана у Хрватској	53
<i>Марија Видаковић Мукић</i> , бивши заменик Пучког правобранитеља Републике Хрватске Омбудсман – Изазов за земље у транзицији: Искуство Републике Хрватске ...	61
<i>Сафет Пашић</i> , Омбудсман Босне и Херцеговине Организација и функционисање институција омбудсмана у Босни и Херцеговини	73
Програм округлог стола	93
Учесници округлог стола	94
Организатори	96

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

340.134:351.941(497.11)(082)
351.941(4-664)(082)

ОМБУДСМАН : водич за усвајање функционалног
закона / [приређивачи Лазар Марићевић, Драган
Добрашиновић, Зоран Скопљак]. – Београд : Центар за
развој Србије, 2005 (Београд : Досије). – 95 стр. ; 21 cm

Тираж 1.000. – Стр. 5-6: Предговор / Лазар Марићевић,
Драган Добрашиновић, Зоран Скопљак. – Напомене и
библиографске референце уз текст.

ISBN 86-85161-01-0

а) Омбудсман - Законодавство - Србија - Зборници

б) Омбудсман - Земље у транзицији - Зборници

COBISS.SR-ID 123968012

ПРЕДГОВОР

На почетку, Центар за развој Србије жели да захвали свима онима који су учествовали у реализацији „Лобирање за усвајање функционалног закона о Омбудсману“, што је на крају довело до објављивања ове публикације.

Посебно се захваљујемо Сафету Пашићу, Омбудсману Босне и Херцеговине, Јурици Малчићу, Пучком правобранитељу Републике Хрватске, Марти Видаковић Мукић, бившој заменици Пучког правобранитеља Републике Хрватске и Петру Теофиловићу, Омбудсману АП Војводине на ауторским текстовима који се налазе у овој публикацији и на размени искустава у раду са учесницима округлог стола. Нарочиту захвалност изражавамо Министарству за државну управу и локалну самоуправу и заменици министра Весни Илић-Прелић, јер смо били у могућности да расправљамо о најновијем предлогу закона о Омбудсману (Заштитнику грађана) из маја 2005, уз њихово присуство на округлом столу. Овом приликом желимо да се захвалимо народним посланицима Народне скупштине Републике Србије Милошу Алигрудичу и Јовану Палалићу, као и посланику у Скупштини Србије и Црне Горе Душану Илићу, на помоћи у организацији округлог стола. Такође захваљујемо се Медија Центру у Београду на привлачењу медијске пажње коју овакав скуп са собом носи.

И на крају, изразиту захвалност дугујемо Пакс Кристи Холандија, који већ годинама учествује у оваквим активностима у модернизацији нашег друштва, без чије финансијске подршке овај пројекат не би могао бити реализован.

Овај пројекат и његово остварење указује да у Србији сарадња грађанског друштва и представника власти постаје могућа и неопходна за добробит свих грађана. С обзиром да Центар за развој Србије у протеклих пет година има све развијенију

сарадњу с институцијама система, кроз конструктивне критике, сугестије и примедбе, надамо се да ће у будућности ово постати свакодневна пракса. Надамо се такође, да ће предлози и препоруке везане за овај важан закон, наћи место у коначној верзији закона, чиме ће се показати да власт у Србији заиста тежи модерном демократском друштву.

у Београду, јуна 2005.

Уредници

Лазар Марићевић,
Центар за развој Србије

Драјан Добрашиновић,
Топлички центар за демократију и људска права

Зоран Скољак,
Центар за развој Србије

О ПРОЈЕКТУ

Заштита људских права и права грађана као и контрола рада органа управе данас је незамислива у демократском друштву без постојања институције Омбудсмана.

Како још увек није донет закон на националном нивоу циљ овог пројекта је да пружи сугестије за доношење квалитетног и применљивог закона, који ће омогућити ефикасно деловање институције Омбудсмана. Да би се извесни отпори према увођењу ове институције у наш правни систем, на националном нивоу, ублажили и препреке за његово деловање превладале, неопходно је укључити све релевантне друштвене актере који ће својим активним учешћем допринети усвајању овог важног закона који штити интересе грађана, а што је од кључне важности за даљи демократски напредак наше земље.

Циљ пројекта је био да се путем јавне расправе утиче на усвајање корисног и примењивог закона о Омбудсману на нивоу Републике Србије на добробит свих грађана.

Активности у оквиру пројекта су обухватиле:

- 1) Јавну дебату у виду организовања стручног округлог стола о предлогу закона о Омбудсману. Учесници су били Омбудсмани из земаља у региону (из Републике Хрватске и Босне и Херцеговине), домаћи експерти, представници Министарства за државну управу и локалну самоуправу које је сачинило предлог закона, локални Омбудсмани из Републике Србије, представници невладиних организација, представници међународних организација и представници медија. Ова дебата је послужила да се искуства, предлози, примедбе и конструктивне критике дефинишу и уобличе у књигу препорука за успостављање функционалне инсти-

туције. Округли сто „Институција Омбудсмана – Да ли је могуће донети закон који штити интересе грађана“, одржан је 23. маја 2005. године у Београду.

- 2) Објављивање публикације са препорукама са округлог стола уз ауторске прилоге омбудсмана из региона и наше земље и представника грађанског друштва, која се налази пред Вама. Публикација представља финални продукт овог пројекта и намењена је представницима законодавне власти како би боље сагледали предлог закона пред његово усвајање.
- 3) Приближавање ове институције грађанима Србије путем образовних ТВ дебата на локалним ТВ станицама широм Србије. Ово је било нужно како би се грађани упознали са овом институцијом, са њеним начином и делокругом рада и како би увидели њену важност за остваривање и заштиту својих права од лоше управе. Поред тога смо указали на важност успостављања ове институције и њеног доброг функционисања за развој демократије и грађанског друштва у Србији.

Овим активностима, Центар за развој Србије, утиче конструктивно, по други пут¹, на представнике највише законодавне власти како би усвојили закон који заиста брани грађане од лоше и несавесне државне управе.

¹ У марту 2002. године Центар за развој Србије је организовао сличан догађај везан за Модернизацију пословника о раду Народне скупштине Републике Србије је у сарадњи са Канцеларијом председника Народне Скупштине Републике Србије, Административним одбором Народне скупштине Републике Србије, Међународном агенцијом за грађанску дипломатију и мисијом ОЕБС-а у СРЈ. Продукт овог пројекта је била публикација са препорукама о модернизацији пословника о раду Народне скупштине Републике Србије, кроз размену искустава са међународним експертима укључујући и присуство др Гарета Фиццералда, бившег премијера републике Ирске.

ПРЕПОРУКЕ ЗА УСВАЈАЊЕ ФУНКЦИОНАЛНОГ ЗАКОНА

Учесници Округлог стола сложили су се да је Предлог² закона о заштитнику грађана³ у значајном делу потпуно усаглашен са стандардима достигнутим у демократским друштвима у овој области. Ово се посебно односи на решења којима су регулисана поједина осетљива питања, везана за однос Омбудсмана и других органа власти, начина финансирања, поступања у односу са лицима лишеним слободе... Као добре примере издвајамо и одредбе којима је предвиђено да се Омбудсману могу обратити домаћи и страни држављани, као и домаћа и страна правна лица (члан 1, став 3), да је са обављањем ове функције неспојиво обављање друге јавне функције или професионалне делатности (члан 9, став 1), да има право несметаног приступа заводима за извршење санкција и разговора насамо са лицима лишеним слободе (члан 22), да су највиши државни функционери обавезни да га приме на његов захтев најкасније у року од петнаест дана (члан 23), да му за обављање функције припада плата у висини плате председника Уставног суда (члан 36).

Учесници Округлог стола изнели су и низ примедби и критичких осврта на поједина предложена решења, која би, уколико не буду измењена у поступку усвајања закона, могла дестабилизovati институцију Омбудсмана и у значајној мери негативно утицати на његову ефикасност и делотворност. Ове одредбе нарушавају ауторитет

² Предмет нашег разматрања и дискусије је „Предлог закона о заштитнику грађана“ из маја 2005. Предлог закона је сачинило Министарство за државну управу и локалну самоуправу.

³ У наставку ћемо користити термин Омбудсман.

институције омбудсмана и у великој мери га доводе у положај зависности у односу на извршну власт. То се у упоредноправној пракси показало као основна препрека за његово успешно функционисање.

Примедбе се односе на одступања од достигнутих стандарда у овој области, која би у пракси могла да произведу проблеме у успостављању нове, грађанима мало познате институције, али и на одређене нејасноће и недоследности које нарушавају кохерентност законског предлога.

Назив институције

Учесници Округлог стола сложили су се да би уместо назива Заштитник грађана било примереније употребити широко распрострањени термин Омбудсман или у нашем законодавству већ одомаћен назив Грађански бранилац (Закон о локалној самоуправи, члан 126). Увођење трећег назива, који је неупечатљив и не указује у довољној мери на природу институције, могло би да делује збуњујуће на грађане који се суочавају са институцијом досад непостојећом у нашем правном систему. **Стога апелујемо на предлагача закона, као и народне посланике, да ипак изаберу један од два већ постојећа назива ове институције: грађански правобранилац или омбудсман.**

Предлагање кандидата за Омбудсмана

Предлогом закона предвиђен је узак круг овлашћених предлагача кандидата за Омбудсмана. Предлагачи предвиђени чланом 4 су: Одбор Народне скупштине Републике Србије надлежан за уставна питања, свака посланичка група и више посланичких група заједно. **Сматрамо да би у циљу успостављања поверења и чврстих веза између грађана и Омбудсмана, али пре свега због размештања кандидационе процедуре из уско страначких оквира, било неопходно предвидети да се као предлагачи**

могу појавити: одређени број грађана (10 или 15 хиљада потписника) и невладине организације које се баве питањем људских права, функционисања државне управе и локалне самоуправе. На тај начин, додатно би се указало на нестраначки карактер ове институције и нагласило да је избор носилаца ове значајне функције изван и изнад страначких нагодби.

Избор Омбудсмана

Чланом 5 предвиђено је да за Омбудсмана може бити изабран држављанин Републике Србије који, између осталог, има најмање 10 година искуства на правним пословима који су од значаја за обављање послова из надлежности Омбудсмана и запажено искуство у заштити права грађана. Имајући у виду околност да је чланом 1 Омбудсман конципиран као независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа управе, али и орган који се стара о заштити људских права и слобода, намеће се дилема постоји ли или не у Републици Србији правник који је провео 10 година на пословима који су непосредно везани за рад органа управе, а који уједно има најмање десетогодишње искуство на пословима везаним за заштиту људских права и слобода. Додатну нејасноћу уносе термини *од значаја* и *запажено искуство*, који могу бити предмет широког тумачења које, у пракси, може довести до одступања од духа закона и природе институције. Пошто би остајање при оваквом решењу могло онемогућити избор Омбудсмана, предлагемо да предлагач закона преиспита ове одредбе и прилагоди их реалним приликама. Предлагемо ограничење од 5 година праксе и искуства за обављање ове функције на пословима који су непосредно везани за рад органа управе, и петогодишње искуство на пословима везаним за заштиту људских права и слобода. Такође предлагемо да се термини: *од значаја* и *запажено искуство*, прецизно дефинишу.

Разрешење Омбудсмана

Чланом 12, став 3, тачка 1, као разлог за разрешење Омбудсмана предвиђено је нестручно и несавесно обављање послова. У ситуацији када се чине први кораци на путу изградње демократских институција, у земљи у којој је ниво политичке културе детерминисан трауматичним искуством недавне ауторитарне прошлости, овако широко и непрецизно постављена одредба могла би постати извор нестабилности институције, а дужина трајања мандата носилаца функције директно пропорционална степену задовољства власти исказаном лојалношћу Омбудсмана. Тако би институција чији је друштвени утицај последица високог моралног интегритета и личног и професионалног ауторитета носиоца функције, која почива на начелима независности и стручности, могла постати нестабилна и лако рањива. Упоредна искуства показују да је за успешно конституисање институције Омбудсмана и његово позиционирање у правном и политичком систему, од нарочитог значаја почетни период његовог рада. **Због тога предлагемо да предлагач закона и народни посланици пажљиво размотре целисходност опстајања овакве одредбе у предлогу закона и да је редифинишу како не бисмо пали у замку слободног тумачења.**

Имунитет

Чланом 10, став 1, предвиђено је да Омбудсман и његови заменици не могу бити позвани на одговорност због мишљења, критике или предлога које су дали у вршењу своје функције. Међутим, предлог закона не познаје одредбу о кривично-правном имунитету. На овај начин, Омбудсман је, када је у питању степен његове заштите у евентуалном кривичном поступку, доведен у неравноправан положај у односу на друге носиоце политичких функција, иако су, када су у питању рестрикције, изједначени (примера ради, чланом 9, став 3, предвиђено је да Омбудсман и његови заменици имају положај функционера у смислу закона којим се уређује спречавање сукоба интереса).

Мишљења смо да Омбудсман мора уживати кривично–правну заштиту истог нивоа као и народни посланици у Народној скупштини Републике Србије.

Доступност података

Питање доступности података Омбудсману регулисано је чланом 21, став 1⁴ предлога закона. Предложена одредба о доступности тајних података пример је решења које је на ивици контрадикторности. Због опасности које би усвајање овакве одредбе произвело по функционисање институције, наводимо спорни став у целини: „Органи управе имају обавезу да сарађују са Заштитником грађана и да му омогуће приступ просторијама и ставе на располагање све податке којима располажу, а који су од значаја за поступак који води односно за остварење циља његовог превентивног деловања, без обзира на степен њихове тајности, *осим када је то у сујројносној са законом*“. Подсећамо да достигнути стандарди демократских друштава у овој области подразумевају да су Омбудсману доступни, **без изузетка**, сви тајни подаци потребни за вођење поступка. **Сматрамо да је, у циљу успостављања највиших стандарда и несметаног функционисања Омбудсмана, неопходно брисати део члана: *осим када је то у сујројносној са законом*, који је супротан духу институције.**

Решења условљена уставноправним ограничењима

Нека од најзначајнијих питања конципирана су у предлогу закона на начин који не задовољава ни најминималније стандарде у овој области. Проблем додатно добија на тежини у светлу околности да су у питању решења условљена постојећим уставно-

⁴ (Члан 21. став 1.) Органи управе имају обавезу да сарађују са Заштитником грађана и да му омогуће приступ просторијама и ставе на располагање све податке којима располажу, а који су од значаја за поступак који води односно за остварење циља његовог превентивног деловања, без обзира на степен њихове тајности, осим када је то у супротности са законом.

правним ограничењима.⁵ Ово се, пре свега, односи на решења којима се прописује начин избора (члан 4)⁶ и разрешења (члан 12) Омбудсмана, као и на одсуство законодавне иницијативе пуног капацитета (члан 18). Јасно је да је реч о питањима од суштинског значаја за функционисање институције.

Чланом 4 није предвиђена квалификована већина за избор Омбудсмана, што је општеприхваћени стандард у земљама у којима Парламент бира носиоца функције (дакле, готово у свим земљама у којима постоји ова институција). Члан 80, став 1 Устава Републике Србије изричито предвиђа да „Народна скупштина одлучује већином гласова на седници којој присуствује већина од укупног броја народних посланика, ако Уставом није предвиђена посебна већина“. Имајући у виду овакво уставноправно ограничење, предлагач закона је отворио могућност да Омбудсман буде изабран са 64 од укупно 250 гласова народних посланика, односно са $\frac{1}{4} + 1$ од укупног броја народних посланика. Иста „већина“, разуме се, може донети и одлуку о разрешењу Омбудсмана (члан 12).

⁵ Актуелни Устав Републике Србије донела је, да подсетимо, једнопартијска Скупштина 1990. године.

⁶ Заштитника грађана бира Народна скупштина Републике Србије (у даљем тексту: Скупштина), на предлог одбора надлежног за уставна питања (у даљем тексту: Одбор).

Кандидата за Заштитника грађана Одбору има право да предложи свака посланичка група у Скупштини.

Више посланичких група могу да предложе заједничког кандидата за Заштитника грађана.

Предлог за избор Заштитника грађана утврђује се већином гласова од укупног броја чланова Одбора.

Пре утврђивања предлога за избор Заштитника грађана, Одбор може одлучити да одржи седницу на којој ће свим кандидатима бити омогућено да изнесу своје ставове о улози и начину остваривања функције Заштитника грађана.

Заштитник грађана се бира на време од пет година и исто лице може бити највише два пута узастопно бирано на ову функцију.

Поступак за избор Заштитника грађана започиње најкасније шест месеци пре истека мандата претходног Заштитника грађана.

Ситуација је обесхрабрујућа и када је у питању могућност законодавне иницијативе, која представља једно од основних оруђа Омбудсмана у демократским друштвима. Наиме, како је чланом 80, став 2 Устава Републике Србије таксативно одређен круг субјеката који имају право законодавне иницијативе (Влада, сваки народни посланик, скупштина аутономне покрајине или најмање 15000 бирача), предлагач закона се определио за решење усаглашено са Уставом, које формално сужава, а суштински искључује ово право. Чланом 18, став 1 предвиђено је да је „Заштитник грађана овлашћен да Влади поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката“. Ставом 2 истог члана предвиђено је да је Влада обавезна да размотри поднету иницијативу. Јасно је да се, уз овакво решење, не може говорити о законодавној иницијативи пуног капацитета, већ о још једној могућности да извршна власт оличена у Влади утиче на деловање Омбудсмана. Околност да је могућност законодавне иницијативе препуштена „доброј вољи“ Владе, чија ресорна министарства непосредно контролише Омбудсман, директан је удар на самосталност и независност ове институције.

Непоштовање Устава, ма колико он био препрека суштинском искорачавању ка стандардима успостављеним у развијеним демократским друштвима и извор друштвених тензија, са становишта легалитета несумњиво не представља дозвољен, логичан и пожељан корак. Али ни саплитање о превазиђена уставна решења, која су лимитирана чињеницом да је важећи Устав у значајном делу конципиран на начелима која нису задовољавала у Европи достигнуте демократске стандарде ни у време када је донет, није нимало ваљан ни похвалан избор за друштво које претендује да постане интегрални део европске породице народа и на најефикаснији начин заштити права својих грађана.

Уверени смо да би предлагач закона, у циљу конципирања институције Омбудсмана у складу са највишим стандардима, морао да се определи за једно од два могућа решења које би за последицу имало успостављање институције пуног капацитета. **Прво могуће решење је да се постојећи предлог закона усклади са највишим стан-**

дардима и да се са усвајањем закона застане до доношења новог Устава. Друго је да се кроз игнорисање постојећих уставних ограничења изађе у сусрет потребама грађана, који су, као носиоци суверенитета, изразили несумњиву вољу да у Србији дође до суштинског друштвеног, политичког и институционалног преображаја, те да се пре извесног доношења новог Устава припреми измењена и унапређена верзија предлога закона који би био основа за доношење закона који би на најпримеренији начин институцију Омбудсмана увео у правни и политички живот Србије.

Драган Добрашиновић,

Топлички центар за демократију и људска права

ОМБУДСМАН ИЗМЕЂУ ГРАЂАНА И ИНСТИТУЦИЈА

Омбудсман је по својој природи необична, а са становишта нашег позитивног права и политичке праксе, егзотична институција. Разлози значајног разликовања омбудсмана у односу на друге државне институције могу се тражити у његовом релативно касном појављивању, експанзији коју доживљава у последњих педесетак година, делокругу послова којима се бави, правним и политичким алатима којима је снабдевен, односу према грађанима и медијима. Са становишта класичног устројства државе, омбудсман би се тешко могао не сматрати уљезом и природним, системским непријатељем.

Иако је од увођења првог омбудсмана протекло готово 200 година (први пут је уведен Уставом Шведске из 1809. године), ова институција, која делује у преко 150 земаља на свим континентима, још увек не представља озбиљан део правног и политичког система Републике Србије. Могућност увођења омбудсмана предвиђена је Законом о локалној самоуправи из 2002. године и до сада је од стране локалних парламената изабран у неколико градова и општина. Такође, Скупштина Аутономне Покрајине Војводине усвојила је крајем 2002. године Одлуку о Покрајинском омбудсману, на основу које је септембра 2003. године изабран први Покрајински омбудсман. Први кораци које локални и покрајински омбудсмани чине и препреке на које наилазе, указују да ће пут до конституисања ове институције на начин уподобљен стандардима који важе у развијеним демократским друштвима, бити дуг и нимало лак.

Да би се очекивани отпори увођењу омбудсмана у наш правни систем на националном нивоу ублажили и да би се већ присутне, а врло је извесно у блиској будућности и умножене, препреке за његово деловање лакше превладале, било би корисно сагледати природу, значај, улогу и ефекте деловања омбудсмана у системима у којима је, у различитим модалитетима, присутан дужи низ година. Такође је занимљиво позиционирање омбудсмана у систему поделе власти и његово место у систему заштите права грађана пред, „нарастајућом и свеприсутном“ извршном влашћу.

Ко је, у ствари, омбудсман

Омбудсман се, у различитим државама, појављује под истим или различитим именима, а у зависности од правне и политичке традиције, социјалног амбијента, специфичности политичке културе и разлика у устројству институција, донекле и у различитим улогама. Тако га, у скандинавским земљама препознајемо као Парламентарног омбудсмана, у Великој Британији као Парламентарног представника за управу, у Француској као Медијатора Републике, у Ирској као Омбудсмана, у Русији као Комесара за људска права, у Румунији као Народног адвоката. Називи су, осим у случајевима када је модификација изворно шведске кованице (*ombudsmann* – заступник, представник) дословно преузета, „прилагођени националним правним системима“.⁷

Поред бројних разлика које се, између осталог, односе на начин избора и разрешења, обим и врсту надлежности, вид финансирања, организацију, модел комуницирања са грађанима, ова институција, од земље до земље, од система до система, садржи и упадљиве сличности, које је чине препознатљивом и јасно одвајају од других установа, пре свега оних које су налик омбудсману, а то по својој природи и суштини нису.

⁷ Д. Радиновић, Омбудсман и извршна власт, Београд, Службени гласник и Савет за државну управу Владе Републике Србије, 2001. године, стр. 35.

Оно што је несумњиво карактеристично за ову институцију, без обзира да ли је реч о изворном шведском моделу, нетипичном британском, недавно уведеном наднационалном омбудсману Европске уније или било ком другом је:

- да је заштитник права грађана од лоше, некомпетентне, нестручне, неефикасне, пристрасне, нељубазне администрације
- да је, по правилу, орган парламента, који га бира из редова нестраначких личности
- да је независан од извршне власти и да не прима никакве инструкције од других органа
- да поред законитости, цени и целисходност рада органа управе и јавних службеника
- да је овлашћен да испитује и критикује деловање управних органа, али не и да мериторно решава и поништава њихове акте
- да је лако доступан, делује по захтеву грађана али и на сопствену иницијативу, а његове услуге су бесплатне за кориснике
- да је овлашћен да у свом деловању приступи свим информацијама од јавног значаја, чак и оним које су проглашене за тајне⁸
- да се његова снага не заснива на широким овлашћењима и ефикасним правним санкцијама, већ на ауторитету који проистиче из његове професионалности, непристрасности и моралних квалитета
- да има добре односе и развијену сарадњу са медијима
- да је, по правилу, овлашћени предлагач закона (има законодавну иницијативу)

На основу наведених карактеристика, омбудсман би се могао дефинисати као јавни службеник, кога по правилу бира парламент из редова нестраначких ли-

⁸ Изузеци од овог начела присутни су у неколико земаља (Француска, Пољска, Малта, Ирска) и углавном се односе на одбране, националне безбедности, спољне послове, привреду.

чности⁹, да би, делујући по жалбама или на сопствену иницијативу, користећи широке истражне могућности, штитио грађане који су угрожени незаконитим и нецелисходним деловањем управе (изузетно, као у Шведској, и судства, али никада владе), без могућности да се упушта у мериторно решавање ствари.

У циљу потпунијег сагледавања природе ове институције, важно је подсетити се елемената које је, у циљу дефинисања омбудсмана, издвојио канадски професор D.C. Rowat: „1) Омбудсман је независан и непристрасан функционер законодавног тела чије се постојање обично предвиђа уставом и који врши надзор над управом; 2) Он испитује жалбе грађана на административну неправду и лошу управу; 3) Он је овлашћен да испитује, критикује, обзнањује, али не и да поништава акције управе.“¹⁰

Новије дефиниције омбудсмана, у складу са снажном промоцијом идеје и праксе поштовања људских права, наглашавају његову улогу на пољу заштите права и слобода грађана пред управом и другим органима власти.

Значај омбудсмана

Чини се да значај омбудсмана, неvezано за политички систем у којем делује, расте са општеприсутном тенденцијом јачања извршне власти. Овај тренд, присутан у земљама које чине прве кораке на путу ка демократији и владавини права, у државама поодмакле транзиције, али и у развијеним демократским друштвима, често стоји у

⁹ Значајна одступања од широко распрострањеног модела по којем парламент бира омбудсмана без учешћа извршне власти, присутна су у Француској и Великој Британији, као и једном броју земаља које су под утицајем Британског правног система. Тако, у Француској, омбудсмана декретом поставља Министарски савет, а у Великој Британији га именује Монарх „патентним писмом“, на предлог премијера и уз сагласност лидера опозиције и председника одбора Доњег дома за избор Парламентарног представника за управу.

¹⁰ Rowat D.C. The Ombudsman, Citizens Defender, Preface to second Edition, London, 1968. p. XXIV (према: М. Јовичић, Омбудсман – чувар законитости и права грађана, Београд, Институт за упоредно право, 1969. године, стр. 7).

директном или тињајућем сукобу са широко прихваћеном идејом о „минималној држави“ и „максималном друштву“, али и са израженом сензибилношћу савремених друштава за поштовање људских права и слобода.

Постојање и деловање институције омбудсмана не само да „умањује појединачни осећај беспомоћности пред државним органима када се појединац нађе у ситуацији да му постојеће институције правне заштите не могу пружити помоћ“¹¹, већ указује и на истинску вољу државе да предузме све неопходне мере да би спречила и санкционисала неадекватно, противзаконито и нецелисходно поступање својих органа и службеника према грађанима и у највећој могућој мери заштитила њихова права.

Положај омбудсмана у структури државних органа и прописани и у пракси примењени механизми заштите његове независности, указују на карактер односа државе према грађанима. С друге стране, однос грађана и јавности према омбудсману индикатор је степена зрелости и развијености грађанског друштва и његове спремности да се, користећи системске могућности, суочи са изазовима бирократизоване и отуђене државе.

Присуство и начин деловања омбудсмана значајан су показатељ спремности државе да рад својих органа и јавних службеника утемељи на принципима јавне одговорности и транспарентности. Степен отпора увођењу, тамо где га нема и присуство и тежина препрека којима, пре свега, извршна власт, фактурише своје незадовољство његовим присуством у системима у којима делује, јасни су показатељи демократског капацитета сваке конкретне државе. Присуство омбудсмана показало се као веома корисно не само за грађане и институције грађанског друштва, које у њему имају „компетентног друштвено и правно признатог и ауторитативног посредника у њиховом односу са државом“¹², већ и за саму државу, у свим њеним појавним облицима, која кроз његово деловање долази до значајних информација о сопственим недостацима и

¹¹ Б. Милосављевић, Омбудсман – заштитник права грађана, Београд, Центар за антиратну акцију, 2001. године, стр. 122.

¹² Д. Радиновић, наведено дело, стр. 314.

несавршеностима, било системског карактера, било на нивоу конкретног неадекватног поступања према грађанима.

Омбудсман се, у улогама заштитника грађана од неодговорне, непрофесионалне и нестручне власти, али и чувара државе од ње саме, не упадајући у кризу идентитета, како би у први мах могло да изгледа, препоручује окружењу као неизоставни чинилац у креирању друштвеног, правног и политичког амбијента заснованог на демократским вредностима и принципу владавине права.

Омбудсман и парламент

За позиционирање омбудсмана у институционалном окружењу од пресудног је значаја околност да је он, по правилу, орган парламента. Парламент, кроз своју законодавну делатност, ствара амбијент за деловање омбудсмана и у највећем броју случајева одлучује ко ће обављати ову функцију. Ауторитет омбудсмана у значајној мери је наслоњен на ауторитет парламента. Ово је нарочито значајно у светлу околности да омбудсман не поседује класичне прерогативе власти.

Парламент, кроз креирање закона, ствара нормативне претпоставке за независност омбудсмана, кроз решења која се односе на услове и начин избора, изворе и начин финансирања, трајање мандата, разлоге за разрешење, имунитет. Од начина законодавног решавања осетљивих питања везаних за независност, у највећој мери зависе и ефекти деловања омбудсмана.

Омбудсмана, по правилу, бира парламент на период од 4, 5, 6 или 8 година, са могућношћу поновног избора. Бројни модалитети присутни у различитим државама не утичу суштински на однос парламента и омбудсмана. Омбудсман је у већини земаља финансијски везан за парламент, чиме је знатно смањена могућност утицаја извршне власти на његов рад. Различити правни системи познају различите разлоге за разрешење омбудсмана (физичка и ментална неспособност, правноснажна осуда за кривично дело, обављање посла који је неспојив са дужношћу омбудсмана, сукоб

интереса, губитак поверења од стране парламента). Са становишта правне сигурности и независности омбудсмана, значајно је да су разлози за разрешење прецизно побројани и да законодавна решења не остављају могућност за паушалне процене и широка тумачења њихове садржине. У скоро свим правним системима, омбудсман, попут других највиших државних функционера, ужива имунитет који га штити од лишења слободе и кривичног гоњења у време обављања функције. Алати којима је омбудсман снабдевен често не делују ни мало импресивно. Нарочито не у односу на оне којима располаже извршна власт. У релативно суженом избору, једно од најмоћнијих оруђа у рукама омбудсмана је подношење годишњих извештаја парламенту. Ова обавеза изричито је прописана законима који уређују ову област, а у једном броју земаља (Финска, Мађарска, Аустрија и др.) она је подигнута на ниво уставне одредбе. Годишњи извештаји, по правилу, садрже преглед свих случајева којима се омбудсман бавио, одлуке које су поводом њих донете и указују на „типичне грешке које су констатоване у раду контролисаних субјеката у претходној години“.¹³

Поред општих годишњих извештаја, омбудсман је овлашћен да подноси и специјалне извештаје о појединим питањима који се односе на проблеме који изазивају пажњу јавности, а који често претходе покретању питања одговорности јавних функционера. Важност годишњих извештаја парламенту додатно је подцртана околношћу да се они прослеђују јавности, која има могућност детаљног увида у рад контролисаних органа и јавних службеника који су њиме обухваћени.

Веома је важно што омбудсман има могућност законодавне иницијативе, чиме може на делотворан начин да утиче на стварање оптималног амбијента за заштиту права грађана и ефикасно деловање јавне управе. Чињеница да се у свом раду сусреће са великим бројем негативних примера из праксе, од којих су неки последица неодговарајућег законодавства, препоручује га као озбиљног и квалификованог предлагача. Ово његово право неспорно је у свим системима у којима омбудсман делује, иако није увек изричито прописано правним нормама.

¹³ Б. Милосављевић, наведено дело, стр. 118.

Од суштинског је значаја да нормативна решења која креира парламент буду извор стабилности и независности омбудсмана, који, често делује у окружењу које му је ненаклоњено, а повремено и непријатељски расположено. Ово је посебно важно за друштва која се налазе у почетној фази развоја демократских институција.

Омбудсман и извршна власт

Положај омбудсмана у односу на извршну власт могуће је сагледати кроз његов однос према њеним саставним елементима: влади и јавној управи.¹⁴

Омбудсман, по правилу, не располаже никаквим овлашћењима када су у питању непосредни надзор и контрола над радом владе. Надзор над радом владе врше парламент, политичке партије, јавно мњење, медији, невладине организације. Превасходни разлог због којег је омбудсман изузет из процеса непосредне контроле рада владе, лежи у карактеру послова којима се она бави, а који су, претежно, политичке природе. Послови владе у савременим друштвима окренути су креирању праваца државне политике, вођењу спољне политике и представљању државе, координирању јавне управе, стварању законодавног амбијента кроз подношење законских предлога, доношењу подзаконских аката.

За парламентарне системе, карактеристично је да је влада одговорна парламенту, а де се контрола над њеним радом остварује кроз инструменте као што су министарска одговорност, постављање питања, подношење интерпелације, расправа и гласање о поверењу влади. С друге стране, влада има могућност да у одређеним ситуацијама и по тачно утврђеним правилима распусти парламент, као и да пред парламент постави питање сопственог поверења. Успостављени механизми јасно указују на високу међуза-

¹⁴ Један број теоретичара сматра да се јавна управа, због специфичности циљева, метода и надлежности, не може сматрати саставним делом извршне власти. Међу најпознатије представнике квадријалистичке теорије, према којој се државна власт операционализује кроз законодавну, судску, извршну и управну функцију спадају Б. Констатан, О. Мајер, Р. Капитан, Ј. Ђорђевић, Р. Марковић.

висност и избалансираност односа законодавне и извршне власти, који почива на принципу поделе власти.

Међутим, омбудсман има важну улогу у погледу успостављања посредних инструмената контроле над радом владе, кроз промоцију и надзор над остваривањем права грађана на слободан приступ владиним информацијама, изузимајући оне које су проглашене за државну, војну или службену тајну. Ово је посебно важно због тенденције јачања извршне власти, која у значајној мери преузима послове који су до недавно били у искључивој надлежности парламента, а који у великој мери опредељују правце у којима ће се друштво кретати.

Пун капацитет омбудсманских овлашћења долази до изражаја када је у питању његов однос према јавној управи. Омбудсман је, превасходно, заштитник права грађана од лоше управе (енг. *maladministration*). Ово, наравно, није једина, али је, са становишта интереса грађана, његова најважнија улога. Да би се прецизније дефинисало ово поље деловања институције омбудсмана, важно је разумети улогу јавне управе у савременим друштвима и природу њеног односа према грађанима

У складу са савременим тенденцијама везаним за функционисање државе, јавна управа добија ново место и улогу. Очигледно је да је концепт либералне државе претрпео значајне промене и да су се „домети државног интервенционизма проширили толико да готово и нема области друштвеног живота у којој држава није активно присутна, посредно или непосредно“.¹⁵ Убрзана трансформација савремених друштава, која је, између осталог, присутна на пољу економије, комуникација, информационих система, међународних интеграција, није заобишла ни јавну управу и условила је њено другачије позиционирање у односу према грађанима.

У систему извршне власти, јавна управа представља сегмент који се налази у најдиректнијем контакту са грађанима. Основна делатност управе састоји се у непосредној примени закона и подзаконских аката, дакле, у примени права на конкретне животне ситуације. Органи јавне управе доносе управне акте, предузимају

¹⁵ Д. Радиновић, наведено дело, стр. 241.

управне мере, врше управни надзор, решавају у управним стварима, али и активно учествују у припреми закона и других општих аката. Ове делатности се обављају како на централном, тако и на локалном нивоу, који је најближи грађанима.

За разлику од приватноправне сфере, за коју је карактеристичан однос равноправности и слободно изражене воље, однос јавне управе и грађана био је, а и данас је у значајној мери, обележен неравноправношћу субјеката. Традиционални принцип владања, у којем постоји јасно дефинисан однос између свемоћне јавне управе и молећивог поданика, био је, а у друштвима у којима још увек није напуштен и даље је, извор и генератор угрожавања права припадника заједнице. Савремена друштва у последњих тридесетак година у значајној мери напуштају овакав систем и замењују га принципом доброг управљања, који подразумева значајно ублажавање односа неравноправности између јавне управе и грађанина.

Концепт савремене јавне управе, уз све разлике које су присутне од државе до државе, подразумева да је она ограничена уставним и законским решењима, да су грађани пред законом једнаки, да је њен рад јаван, да је грађанима омогућен слободан приступ информацијама од јавног значаја, да је поступање управе изложено парламентарној и судској контроли. Однос између јавне управе и грађанина све више постаје однос вршилац услуга – клијент, у којем грађани значајно доприносе креирању новог концепта управљања који је прилагођен њиховим потребама.

И поред значајних промена које се дешавају у овој области, очигледно је присуство бројних проблема, који су последица недовршености започетог процеса системског преображаја јавне управе и напуштања њене традиционалне улоге. Значајан изазов за савремена друштва, наравно, представља и присуство неких или многих симптома који се могу подвести под појам лоше управе, на које ни јавне управе у најразвијенијим државама нису имуне. Лоша управа, која не делује у складу са прописаним правилима и начелима, једно је од основних поља деловања омбудсмана. Као лошу управу препознајемо ону управу која је, између осталог, пристрасна, неажурна, немарна, нестручна, нељубазна, неморална, неправедна, груба, нерационална. Карактеристично је за јавну управу да је у великом броју случајева овлашћена да доноси дискреционе одлуке, које

се, наравно, морају кретати у законским оквирима. Омбудсман је овлашћен да цени не само законитост, већ и целисходност радњи и аката управних органа. Ова га могућност значајно разликује од других институција, пре свега од судова, које су овлашћене да оцењују искључиво законитост рада органа управе.

Омбудсман, који може да делује на захтев грађана, али и на сопствену иницијативу, у свим правним системима има широка истражна овлашћења. Сви органи над чијим радом врши контролу и којима се обрати, у обавези су да му доставе све тражене документе, чак и оне који су проглашени за тајне. У свом раду, омбудсман може од управних органа тражити одговоре и објашњења, давати предлоге и препоруке, у неким системима (Шведском, на пример) чак и непосредно, пред судом, гонити јавне службенике који су учинили неки деликт везан за обављање управних послова, критиковати њихов рад, јавно износити своје ставове и указивати на пропусте. Међутим, ни у једном правном систему омбудсман не може праеиначавати акте органа управе, поништавати их нити им налагати да донесу другачију одлуку.

Омбудсман, дакле, није класичан орган власти који се на основу широких овлашћења упушта у мериторно решавање ствари. Његова снага не лежи у ефикасним правним санкцијама којима је снабдевен, већ у високом ауторитету који проистиче из његове везаности за парламент, али и начелима професионалности, непристрасности и правичности којима се руководи у пословима заштите права грађана пред, пре свега, јавном управом.

Омбудсман и грађани

Околност да институција омбудсмана постоји у великом броју земаља које се међусобно разликују по величини, броју становника, облику владавине, карактеру политичког и правног система, условила је и постојање одређених специфичности у креирању његовог односа према грађанима. Специфичности у нормативним решењима неизоставно су праћене и разликама у практичном деловању и поступању према грађанима.

Присутне разлике, које се огледају у моделу комуникације, услова и рокова за обраћање грађана, начина ступања омбудсмана у акцију, не доводе у питање основне принципе на којима је изворно конципиран однос омбудсман – грађанин. За све системе у којима делује, неспорно је да је омбудсман отворен према грађанима, а обраћање грађана растерећено је сувишних формалности и трошкова.

Грађани се омбудсману могу обраћати на различите начине: усменим путем у директном разговору, телефоном, факсом, путем писама, интернетом.¹⁶ Форма која се од грађана захтева најчешће је минимална и не иде даље од тражења основних података о подносиоцу, података о органу чијим је радом подносилац незадовољан и околностима конкретног случаја на који се подносилац позива. Комуникација ослобођена сувишних формалности знатно је олакшана, а омбудсман је, захваљујући тој околности лако доступан грађанима.

У готово свим законодавствима предвиђено је да омбудсман неће поступати по анонимним жалбама. Поједина законодавства познају мања одступања од овог правила, која се односе на ситуације када омбудсман процени да без обзира на анонимност, жалбу, због величине и значаја проблема и потребе хитног реаговања треба узети у разматрање. Услуге омбудсмана су бесплатне за грађане. Они су ослобођени такси које би их могле одвратити од обраћања овој институцији. На овај начин, уклоњена је још једна важна препрека која би омбудсмана могла да удаљи од његове основне функције – пружању услуга грађанима у циљу заштите њихових права пред управним органима.

Два основна модела комуникације омбудсмана и грађана су модел непосредне („шведски модел“) и модел посредне („британски модел“) комуникације. Широко прихваћени модел непосредне комуникације подразумева да се заинтересовани грађани омбудсману обраћају директно, без посредника. Модел посредне комуникације, далеко

¹⁶ Подношење жалби грађана омбудсману писаним путем предвиђено је у свим земљама, а у већини је допуштена и могућност усменог обраћања. У појединим земљама, попут Ирске и Аустрије, грађани жалбу омбудсману могу поднети и путем телефона, факса, интернета.

мање заступљен, карактеристичан је за Велику Британију и Француску. У Великој Британији грађани се могу обратити Парламентарном представнику за управу искључиво преко чланова Доњег дома парламента, који одлучује о томе да ли ће жалбу грађана проследити или не. Занимљиво је да се ни Парламентарни представник за управу не може, у делу писане комуникације, директно обратити грађанима. И у овом случају посредује члан парламента.¹⁷ У току спровођења истраге Парламентарни представник за управу има право да директно комуницира са грађанима у циљу прикупљања потребних информација. У Француској је, услед децентрализоване структуре институције Медијатора, ситуација још сложенија. Подношење жалби Медијатору могуће је преко посланика у парламенту, делегата медијатора у департманима, председника регионалних савета, председника општинских савета, чланова Европског парламента. Посредници на основу извршених анализа процењују да ли жалбу треба проследити Медијатору.

У највећем броју земаља као услов за обраћање грађана омбудсману предвиђено је да су претходно исцрпена сва правна средства у управном или другом поступку, односно да правна средства нису предвиђена законом. Грађанин, дакле, може очекивати интервенцију омбудсмана по жалби тек ако није успео да оствари правну заштиту пред управним и правосудним органима. У једном броју земаља ипак је, као изузетна, предвиђена могућност да омбудсман делује и када нису исцрпљена сва правна средства. Грађани се могу обраћати омбудсману и док је управни или судски поступак у току, а он ће интервенисати уколико процени да је у питању тежа повреда права грађана која захтева неодложну интервенцију. Ипак, његова интервенција се односи на процедурална питања, тако да ни у оваквим ситуацијама омбудсман не излази из своје основне улоге и не одлучује о меритуму.

¹⁷ Разлози за овакав приступ у Великој Британији могу се тражити у традиционалној улози чланова парламента који су посредници између незадовољних грађана и управе. Парламентарни представник за управу може се сматрати помоћником чланова парламента који им пружа подршку у обављању ове функције.

У једном броју земаља исцрпљеност унутрашњих правних средстава није законом предвиђени услов за подношење жалбе омбудсману. У Шведској, грађанин се може обратити омбудсману и у току судског поступка, а трајање поступка се не предвиђа као сметња ни у Француској, Ирској, Кипру. У пракси, интервенције омбудсмана у току поступка ипак су веома ретке. Већина правних система прописује рокове у којима се жалба може поднети. Ти рокови теку, зависно од земље, или од дана када се инкриминисана радња десила или од дана доношења коначне одлуке надлежног органа. Овај рок обично износи једну или две године. У једном броју земаља, није предвиђено временско ограничење за подношење жалби омбудсману (Француска, Португалија, Кипар).

Поступајући по жалбама грађана, омбудсман најпре цени да ли је надлежан за њено разматрање и поступање у датој ситуацији. Као и сви други државни органи, омбудсман има јасно дефинисану надлежност. Уколико се жалба односи на неку област која је ван његове надлежности, омбудсман ће се огласити ненадлежним и одбацити жалбу. Жалба ће бити одбачена и уколико омбудсман утврди да је неоснована (нема повреде права на које се у жалби указује) као и уколико нису испуњени услови који се односе на исцрпљеност унутрашњих правних средстава (у земљама у којима је овај услов предвиђен). У случају одбацивања жалбе обавеза је омбудсмана да грађанину пружи одређено образложење и да му одговарајући савет. Уколико не одбаци жалбу, омбудсман се, користећи своја овлашћења, упушта у разматрање навода који се односе на конкретну ситуацију. Омбудсман има неограничен приступ информацијама и документима, овлашћен је да води истрагу, разговора са службеним лицима и подносиоцем жалбе, саслушава сведоке, тражи мишљење вештака. Ток истраге у великој мери зависи од службених лица, посебно старешина органа на чије је поступање поднесена жалба, који, уколико су кооперативни, могу допринети да се брзо и ефикасно расветли разматрана ситуације, отклоне последице евентуалног неадекватног поступања службених лица и елиминишу препреке за нормално функционисање органа у будућим ситуацијама.

Поред поступања по жалби, омбудсман, у великом броју земаља, има и могућност да поступа по сопственој иницијативи, у случају да има сазнања да су повређена права

грађана од стране органа над чијим радом врши контролу. Омбудсман може покренути истрагу на основу сазнања до којих је дошао у току обављања истраге у другим случајевима, али су најчешћи извори информација електронски и штампани медији. Највећи број земаља не поставља никаква ограничења везана за овај вид поступања омбудсмана. У појединим земљама услов за покретање поступка по сопственој иницијативи је претходно прибављање сагласности грађана чије је право повређено. Законодавства Велике Британије и Француске не дозвољавају поступање омбудсмана по сопственој иницијативи.

Разнородни модалитети односа омбудсман – грађанин, који су, у различитим друштвима присутни, ослоњени су на правну и политичку традицију земаља у којима се примењују и прилагођени су карактеру политичког система у којем омбудсман делује. Чињеница да нема универзалног модела, како у односу омбудсмана и грађана, тако ни у другим сегментима, од великог је значаја за државе које још увек немају институцију омбудсмана, а које ће се нужно, преиспитујући сопствени нормативни, институционални и политички оквир опредељивати за неку од већ присутних варијанти.

Закључак

И поред тога, а можда и баш зато што није класична, омбудсман је занимљива, али и изузетно ефикасна државна институција. Иако постоји мање од два века, а у већину земаља не дуже од тридесет година, омбудсман се ефектима свог деловања препоручио као незаобилазна карика на пољу заштите права грађана у систему контроле акција јавне управе. Омбудсман не изгледа робусно попут других државних институција. У свом деловању ослоњен је на легитимитет парламента и добре односе са јавношћу, али поштовање и поверење грађана изграђује, пре свега, особинама као што су професионалност, објективност и стручност. Државни орган који, штитећи права грађана врши непристрасну контролу рада државних институција, вероватно је подједнако неопходан и грађанима и институцијама.

Околност да Србија на почетку двадесет првог века, нема омбудсмана на националном нивоу, указује да су кораци начињени ка изградњи демократских институција несигурни и недовољни. Пут од извесног увођења ове институције у наш правни систем до њеног конституисања у пракси на начелима која су на снази у развијеним друштвима, биће огледало политичке воље носилаца политичке моћи да у Србији дође до истинског друштвеног, политичког и институционалног преображаја.

Литература

- Д. Радиновић, *Омбудсман и извршина власти*, Београд, Службени гласник и Савет за државну управу Владе Републике Србије, 2001.
- Б. Милосављевић, *Омбудсман – заштитник њихових права грађана*, Београд, Центар за антиратну акцију, 2001.
- М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и њихових права грађана*, Београд, Институт за упоредно право, 1969.
- Центар за унапређивање правних студија, *Криза и обнова њихових права*, Зборник радова, Београд, 1999.
- П. Николић, *Уставно њихово право*, Београд, 1991.
- С. Лилић, *Уставно њихово право*, Београд 1995.
- Р. Марковић, *Уставно њихово и политичке институције*, Београд, 1995.
- З. Томић, *Уставно њихово право*, Београд, 1998.

Петар Теофиловић,
Покрајински омбудсман АП Војводине

ПРОБЛЕМИ У РАДУ ПОКРАЈИНСКОГ ОМБУДСМАНА

Од успостављања прве институције омбудсмана у Краљевини Шведској 1809. године протекло је готово два века, али је током наредних 150 година уведена само у још неколико других земаља. Током последње три деценије XX века, уз снажан подстицај који је у сфери људских права донело усвајање Универзалне декларације о људским правима Уједињених нација, омбудсмана као механизам контроле извршне власти и заштите људских права, под тим или под неким другим називом, уводи све већи број земаља. У многим државама ови органи постоје на више нивоа (националном, регионалном/покрајинском, локалном, у готово свим могућим комбинацијама), покривајући различите делове територије тих држава; понегде се успостављају омбудсмани специјализовани за поједине области (нпр. за становање, за заштиту права детета, за заштиту личних података, за заштиту права националних мањина, за равноправност полова, итд.), а успостављањем Европског омбудсмана који ради заштите људских права контролише рад администрације Европске уније деловање ове институције је издигнуто и на наднационални ниво. Данас ова институција постоји у више од 130 држава у свету, а укупан број ових органа износи више стотина.

Омбудсман је недавно уведен и у домаћи правни систем. Скупштина Аутономне Покрајине Војводине усвојила је на седници од 23. децембра 2002. године Одлуку о

Покрајинском омбудсману,¹⁸ која га дефинише као независан и самосталан орган који се стара о заштити и унапређењу људских права и слобода од повреда учињених од стране органа управе и других организација и јавних служби које врше управна и јавна овлашћења. Дана 24. септембра 2003. године Скупштина Аутономне Покрајине Војводине изабрала је првог Покрајинског омбудсмана, а нови покрајински орган започео је рад са странкама средином јануара 2004. Осим тога, омбудсман је на основу члана 126 Закона о локалној самоуправи Републике Србије основан и у једном броју општина у Србији, са перспективом даљег повећања броја ових органа на локалном нивоу.¹⁹

Имајући у виду одредбу члана 9 Уставне повеље Државне заједнице Србија и Црна Гора,²⁰ било би најлогичније да омбудсман буде успостављен и на том нивоу. Међутим,

¹⁸ „Сл. лист АПВ“, бр. 23/02, од 31. децембра 2002. године; Одлука ступила на снагу 8. јануара 2003. године.

¹⁹ По доступним информацијама, до сада су одлуке о локалном грађанском браниоцу/омбудсману донете у 10 општина у Србији, а избор омбудсмана је извршен у 7 општина. Деловање локалних омбудсмана је у већини општина тек у самом зачетку, и само у две општине у Војводини, у Бачкој Тополи и у Зрењанину, делују нешто дуже. На основу увида у до сада усвојене одлуке може се констатовати да су у неким од њих поједина решења супротна природи ове институције јер локалним извршним властима дају разне могућности ограничавања самосталности, непристрасности и независности деловања омбудсмана. У крајњој линији, питање је да ли се у тим случајевима заиста ради о оснивању институције омбудсмана, или некаквих сурогата који на дужи рок могу само да компромитују како саму институцију, тако и смисао њеног постојања. Ово питање заслужује посебну анализу, а овде га само помињемо пошто је предмет овог текста првенствено Покрајински омбудсман, уз напомену да се практично сви проблеми о којима ће овде бити речи односе, у истој па често и у већој мери, и на све до сада успостављене омбудсмане на локалном нивоу.

²⁰ Поменути члан гласи: „Србија и Црна Гора прати остваривање људских и мањинских права и грађанских слобода и обезбеђује њихову заштиту у случају када та заштита није обезбеђена у државама чланицама.“ – „Службени лист СЦГ“, бр. 1/2003.

пре свега због неизвесне будућности Државне заједнице, до сада није било ни наговештаја да би омбудсман могао бити успостављен на том нивоу. Што се тиче држава чланица, у Црној Гори она, у моменту писања овог текста, делује око годину дана,²¹ док у Србији, и поред често понављаног декларативног испољавања намере да ова институција буде основана, ни након готово четири године од првих корака ка њеном увођењу још увек није усвојен ни одговарајући закон.²²

Природа ове институције, њен положај у систему државних органа и начин рада и сл. су још увек недовољно проучавани и познати код нас. У овом тексту биће речи о важнијим проблемима са којима се институција Покрајинског омбудсмана суочавала током прве године рада, и са којима се и даље суочава, а са циљем указивања на оне који су углавном изван фокуса и стручне и шире јавности, ради отклањања бар неких проблема који могу да отежају нормално и ефикасно функционисање ове институције. Будући да су неки од проблема директно повезани са самом природом ове институције, у првом одељку биће укратко изложене основне карактеристике и начин рада омбудсмана. У другом и главном делу биће речи о конкретним проблемима и могућим начинима њиховог превазилажења, а у трећем, завршном, делу дат је кратак резиме чланка.

²¹ Закон о заштитнику људских права и слобода, „Сл. лист Републике Црне Горе“ бр. 41/2003, од 18. јула 2003. године, започео са радом у марту 2004. године.

²² Влада Републике Србије је, још крајем 2001. године, сачинила предлог Закона о народном адвокату који, међутим, није ушао у скупштинску процедуру до краја мандата ни те, нити наредне владе. Нова влада је након конституисања у марту 2004. године тај нацрт закона повукла, од самог почетка проглашавајући усвајање закона о омбудсману једним од приоритета. Ни након годину дана од конституисања садашње владе закон није усвојен. Један Нацрт закона о омбудсману Републике Србије представљен је 22. новембра 2004. године на округлом столу у Београду, и на његов рачун су упућене бројне конструктивне примедбе. До данас предлог закона није упућен Скупштини ни у тада презентованој, нити у побољшаној верзији.

1. Природа и начин рада институције омбудсмана, и Покрајински омбудсман

Омбудсман се по сврси, делокругу, начину рада и дејству аката које доноси разликује од осталих органа власти, и не спада ни у једну од три класичне гране државне власти (законодавна, судска и извршна власт). Он има посебно место у систему државних органа, и делује самостално и независно како од њих, тако и од других организација (нпр. политичких партија, синдиката, удружења грађана, итд.), интересних група и појединаца. Са другим државним органима је у одређеном односу који зависи од њиховог положаја у том систему. Покрајински омбудсман је заснован на истим принципима као и сродне институције у другим земљама.

У погледу односа са Скупштином, Покрајинског омбудсмана и његових 5 заменика бира и разрешава Скупштина АП Војводине, на начин и под условима утврђеним Одлуком о Покрајинском омбудсману. Надлежни скупштински одбор даје мишљење на акт о организацији и систематизацији радних места у стручној служби Покрајинског омбудсмана. Једном годишње омбудсман подноси Скупштини редован извештај о својим активностима, стању људских права и правној сигурности у АП Војводини, а по сопственој иницијативи или на захтев Скупштине може да јој подноси и посебне извештаје о питањима из своје надлежности.²³

²³ Поступак парламента након подношења извештаја је по правилу дефинисан актом којим је омбудсман основан, или пословником парламента, и у детаљима се разликује од земље до земље. Заједничко највећем броју држава је да се, због природе делатности омбудсмана и садржине извештаја које он подноси, у парламенту не гласа за или против извештаја. Тиме се тежи постизању стварне независности и самосталности у његовом раду. Наиме, било би непримерено да извештај не буде усвојен јер се некој политичкој опцији не допадне нпр. оцене о стању људских права, или препоруке за побољшање њихове заштите (што је, иначе, било очекивано, а и драстично се испољило приликом расправе о првом годишњем извештају Покрајинског омбудсмана Скупштини АП Војводине у фебруару 2005. године), поготово имајући у виду необавезујући карактер налаза и препорука које ова институција даје. Стога се извештај омбудсмана у већини земаља третира као информација о раду органа управе и стању људских права, а расправа се по правилу води о проблемима на које се у њему указује ради евентуалног формулисања мера и активности усмерених на њихово отклањање.

Смисао постојања ове институције је да контролише рад извршне власти у циљу заштите људских права и слобода од повреда проистеклих из аката или радњи (укључујући ту и пропуштање обавезе деловања) органа управе и јавних служби. У циљу утврђивања чињеничног стања у вези са поступком који води, омбудсман има широка истражна овлашћења.²⁴ Ако нађе да је било неправилности у раду органа и/или повреде права, обавестиће о томе подносиоца представке, орган на чији се рад представка односи, и непосредно виши орган. Ако повреда не буде отклоњена, сачиниће коначну препоруку, предлог или мишљење које доставља истим лицима, одн. органима. Наведени акти које омбудсман доноси нису обавезујући, али се у случају њиховог непоштовања од стране органа на који се односе о томе обавештава непосредно виши орган, Скупштина и Извршно веће Аутономне Покрајине Војводине одн. одговарајућих општинских/градских тела, дакле органи који могу да предузму различите мере у односу на конкретан орган управе. У крајњој линији, поштовање препорука и мишљења омбудсмана може се постићи и путем притиска јавности путем медија, јер омбудсман о повредама људских права може да извести и путем средстава јавног информисања. Значај овог средства које омбудсману стоји на располагању не треба потценити.

Према изричитим одредбама Одлуке о Покрајинском омбудсману, ова институција има и друге функције. Осим поступања у конкретним случајевима, по представкама грађана или по сопственој иницијативи, Покрајински омбудсман врши и превен-

²⁴ Покрајински омбудсман може позивати на разговор и узимати изјаве и додатна објашњења од свих лица запослених у органима управе, подносиоца представке, сведока, вештака и других грађана који располажу информацијама о околностима случаја; у вези са поступком који води, има право да тражи од органа управе све податке и обавештења, непосредан увид у списе, документацију и податке којима они располажу, укључујући државну, службену, пословну и професионалну тајну, као и копије докумената од важности за истрагу. Омбудсман има слободан приступ свим просторијама у којима се обављају послови органа управе, а у било које време и без посебне најаве може посетити све здравствене установе у којима се врши обавезно психијатријско лечење (чл. 27. и 28. Одлуке о Покрајинском омбудсману).

тивну функцију (нпр. кроз давање препорука које се не односе само на конкретан случај већ на праксу органа управе у свим сличним будућим случајевима, кроз подношење иницијатива за измену или доношење прописа,²⁵ и сл.). Најзад, поверене су му и едукативна, информативна, и промотивна улога са циљем заштите и унапређења људских права, и побољшавања рада управе.²⁶ У пракси су ове функције оствариване организовањем и/или учествовањем на бројним семинарима, округлим столовима и сличним садржајима на теме везане за људска права, спровођењем пројекта усмереног на упознавање ученика у основним школама са њиховим правима и људским правима уопште и начинима њихове заштите, кроз сарадњу са медијима, кроз обавештавање јавности о начину рада и надлежностима институције, као и о њиховим правима и начинима њихове заштите, и сл.

²⁵ Чл. 14 и чл. 37, ст. 4 Одлуке о Покрајинском омбудсману.

²⁶ Чл. 13 Одлуке о Покрајинском омбудсману набраја следећа овлашћења:

- „– прати примену међународних стандарда из области људских права;
- прикупља информације о примени закона и других прописа из области људских права;
- саставља годишњи извештај о остваривању људских права;
- обавештава надлежне органе и ширу јавност о кршењу људских права;
- прима и испитује представке које се односе на повреду људских права;
- посредује у мирном решавању спорова везаних за кршења људских права;
- иницира покретање кривичних, дисциплинских и других поступака код надлежних органа у случају кршења људских права;
- организује и учествује у организацији и припремама саветовања о остваривању и поштовању људских права;
- организује и учествује у организацији и припремама кампања за информисање јавности о питањима значајним за остваривање и поштовање људских права;
- иницира и подстиче образовање о људским правима у свим областима живота;
- сарађује и размењује искуства са другим омбудсменима у земљи и иностранству;
- изузетно, по потреби обавља и послове заменика омбудсмана из ове одлуке;
- обавља друге послове у складу са законом и прописима Скупштине.“

Чл. 15–17 Одлуке наводе овлашћења заменика за права националних мањина, за равноправност полова и за права детета, која су иста као цитирана у овим посебним областима.

2. Главни проблеми у раду институције Покрајинског омбудсмана

Покрајински омбудсман се од самог оснивања суочава са проблемима који на различите начине утичу на обим и ефикасност његовог рада, а у неким случајевима чак и потпуно онемогућавају обављање одређених активности. Проблеми су првенствено везани за обезбеђивање услова за деловање институције, за статус изабраних и запослених лица, за неусклађеност прописа са чињеницом да ова институција постоји и да има одређено место и улогу у постојећем правном и организационом систему, итд. Неки од њих су током прве године деловања били отклоњени, неки умањени, али су неки од њих и данас присутни као и првог дана. Има и таквих који се, иако стално потенцијално присутни, у пракси до недавно нису јављали, али се последњих неколико месеци редовно јављају отежавајући нормално функционисање институције, чак будући сумњу у намерну опструкцију њеног деловања. Неки проблеми су примарно концепцијске природе, други техничке, трећи везани за правну регулативу, а понекад долази до истовременог испољавања више ових аспеката, па и до њиховог делимичног преклапања.

На основу досадашњег искуства, преовлађује утисак да узроке већине проблема о којима ће у овом тексту бити речи највероватније треба тражити у недовољном знању одговорних о месту, улози, природи и задацима институције омбудсмана, у неадекватном планирању, или у инертности и неспремности да се они реше (укратко: у некомпетентности и површности одговорних за одређене послове). Ипак, понекад не треба потпуно искључити ни постојање намере, пре свега код појединих носилаца извршне власти као експонената одређених политичких и других интересних структура, да се мимо прописа, а противно суштини ове институције, успоставе механизми који би тим групацијама омогућавали остваривање посредног утицаја на њено деловање, односно да би се над њом остварила неформална контрола. Ово последње у крајњој линији може да доведе у питање принципе независности, самосталности па и непристрасности рада институције.

У овом тексту задржаћемо се на тешкоћама које су од значаја за постављање ове институције на здраве и чврсте основе, и од којих зависи да ли ће њено деловање бити усклађено са принципима рада ове институције у другим земљама. Реч је о проблемима који се због важности не могу решавати *ad hoc*, од случаја до случаја, или никако, зависно од тренутне воље или договора који следећи пут у истој ситуацији могу бити сасвим друкчији, већ морају бити решени принципијелно, на начин који ће осигурати одговарајуће место и улогу овој институцији у домаћем правном систему. Овде их, ради систематичнијег прегледа, излажемо подељене у три групе, уз напомену да тешкоће о којима ће бити речи никако нису и једине:

- а. Нерешено питање адекватног смештаја институције и њене опремљености
- б. Правни оквири деловања институције
- в. Буџет Покрајинског омбудсмана и располагање буџетским средствима

а. Нерешено питање адекватног смештаја институције и њене опремљености

Да би нека институција уопште могла да делује, подразумева се да су за то обезбеђени бар минимални услови, пре свега простор и извесна опрема; да би институција могла да испуњава задатке који су пред њу постављени, опремљеност мора да буде и на вишем нивоу од минималног.

Чланом 47 Одлуке о Покрајинском омбудсману утврђено је да ће надлежни орган Покрајине обезбедити потребне услове за почетак рада канцеларије омбудсмана у року од три месеца од дана ступања на снагу одлуке.²⁷ И поред изричито прописане обавезе,

²⁷ Органи надлежни за ова питања су Комисија за распоред и опремање службених зграда и пословних просторија покрајинских органа, која се састоји од представника Скупштине и Извршног већа АПВ, и која одлучује о додели просторија покрајинским органима, и Служба за опште и заједничке послове покрајинских органа, која извршава одлуке поменуте Комисије спровођењем тендера за набавку потребне опреме, односно припремањем просторија додељених појединим органима.

просторије и опрема за рад канцеларије Покрајинског омбудсмана нису били обезбеђени у прописаном року (истекао 8. априла 2003. године), па ни у време када је Покрајински омбудсман био изабран (24. септембра 2003. године). Обезбеђивање потребног простора се одвијало споро и у фазама између којих су пролазили дужи временски периоди. Прве 3 просторије су биле обезбеђене тек почетком 2004. године, дакле четири месеца након избора, те је стога Покрајински омбудсман тек тада могао да започне са радом на представкама грађана.²⁸ Ни данас, 2 године од истека рока постављеног одлуком, и поред већег броја захтева са исказаним потребама упућених надлежним органима, за рад институције није обезбеђен довољан број просторија нити сва потребна опрема,²⁹ што је и главни ометајући фактор у раду током читавог периода деловања Покрајинског омбудсмана.³⁰ Што се тиче две подручне канцеларије (у Суботици и Панчеву), чије је образовање утврђено као обавезно самом Одлуком о Покрајинском омбудсману, просторије су обезбедиле општине. Опрема за канцеларију у Суботици готово у потпуности потиче из расхода, док је канцеларија у Панчеву опремљена уз помоћ општине.

Недостатак простора и опреме повлачи за собом још један додатни проблем: немогућност запошљавања потребног броја сарадника утврђеног актом о системати-

²⁸ Време до почетка рада са странкама било је искоришћено за обављање низа формалности неопходних за отпочињање рада, за припремање основних интерних аката, за припремање предлога буџета институције за 2004. годину, за припремање предлога заменика, итд.

²⁹ Набавку практично целокупне опреме за рад врши искључиво Служба за опште и заједничке потребе покрајинских органа по процедури утврђеној прописима, и за ове намене се предвиђају одређена средства у буџету Службе на основу исказаних потреба сваког појединог органа за наредну буџетску годину. Стога покрајински органи у својим буџетима немају средства предвиђена за ове намене.

³⁰ Природа и обим посла (рад са странкама), број и функције запослених с обзиром на утврђене надлежности и систематизацију радних места, и сл. намећу и одређене просторне услове. Данас у седишту у Новом Саду институција располаже укупно са 8 просторија, док њихов минималан потребан број износи 11, а оптималан би износио 14-15 просторија. Просторије за подручне канцеларије у Суботици и Панчеву, које нису урачунате у овај број, обезбеђене су одлукама органа тих општина.

зацији радних места. Тренутно у Покрајинском омбудсману, укључујући ту изабрана лица (омбудсмана и 5 заменика), као и сараднике у две подручне канцеларије, ради укупно 14 лица, што је тек половина од броја утврђеног одлуком и актом о систематизацији. Томе треба додати да је до средине лета 2004. године број сарадника био само 8, и да је садашњи број достигнут тек почетком 2005. године. Нема потребе посебно образлагати да се непопуњеност кадровских капацитета, која се одражава не само у знатно мањем броју сарадника, већ и у немогућности да се у канцеларији обезбеде сви потребни стручни профили, негативно одражава на обим и врсту активности које је могуће обавити, на динамику њиховог извршавања, на то да један број изабраних и запослених сарадника мора да обавља широк обим разноврсних послова уместо да се специјализују за одређене, итд. Из наведених разлога један број сарадника делује у отежаним радним условима, оптимално и ефикасно функционисање институције је стално угрожено, а проширивање активности ограничено.

Посебан проблем у овом контексту је нерешено питање службеног возила за потребе рада Покрајинског омбудсмана. Наиме, природа посла ове институције често изискује рад на терену, и то на целој територији Војводине.³¹ Међутим, и поред више

³¹ Службено возило је неопходно за обављање бројних теренских активности из надлежности ове институције. Нпр., у свих 7 установа за извршење казне лишења слободе на територији Војводине су постављене посебне кутије у које лица лишена слободе могу да убацују представке о наводним повредама њихових права током извршења казне, па је једна од рутинских теренских активности Покрајинског омбудсмана обилазак ових установа сваке друге недеље ради преузимања представки, за шта је службено возило потребно најмање 6 радних дана сваког месеца. Са овим су повезане и посете овим установама ради евентуалних разговора са лицима лишеним слободе поводом њихових представки. Возило је потребно и за посете појединим општинама у поступцима по представкама грађана или по службеној дужности, ради учествовања на семинарима, округлим столовима и сличним садржајима са циљем промовисања људских права и едукације о њима, ради сарадње у оквиру мреже сродних институција која се успоставља у Војводини, ради спровођења појединих програма и пројеката из ове области, као и ради ефикаснијег поступања по представкама поднетим подручним канцеларијама и њиховог несметаног деловања. Још за 2004. годину биле су планиране и друге теренске активности са циљем олакшавања приступа грађана институцији, али до сада их није

пута упућиваних захтева надлежним органима да обезбеде бар једно службено возило Покрајинском омбудсману, то још увек није учињено. С друге стране, у одлуци Извршног већа АПВ којом се утврђује ко може да користи ова возила,³² а која је донета у време када Покрајински омбудсман није постојао, ова институција, разумљиво, није била наведена као један од овлашћених корисника службених возила. Међутим, по доношењу Одлуке о Покрајинском омбудсману и након почетка његовог деловања одлука о коришћењу возила није усклађена са чињеницом да је у међувремену основан нов покрајински орган истог ранга са другим покрајинским органима. Из канцеларије Покрајинског омбудсмана је Извршном већу био упућен и захтев да се у одлуку унесу и омбудсман и заменици као корисници службених возила, што није учињено.

Овај проблем, делом због тада још увек мањег обима теренских активности, а делом због рационалнијег начина коришћења службених возила из постојећег возног парка покрајинских органа, у почетку није представљао значајнији ометајући фактор у раду канцеларије. Међутим, од новембра 2004. године, потпредседник Извршног већа који одобрава коришћење возила је у више наврата одбијао захтеве Покрајинског омбудсмана,³³ што је доводило до отказивања низа унапред заказаних активности, понекад чак и на сам дан када су те активности требале да буду обављене. И поред више

било могуће спровести у дело. У овој фази институцији је неопходно најмање једно службено возило, а због све већег обима послова за оптимално деловање била би потребна и два. И након набавке службеног возила могу се очекивати проблеми када се преклопи више послова на терену у току истог дана, што се већ сада догађа бар 2 до 3 пута у току месеца.

³² Одлука о коришћењу путничких аутомобила и других моторних возила за службене потребе („Службени лист САПВ“, број 10/90).

³³ Питање коришћења службених возила од стране нове институције са специфичним положајем и улогом у систему покрајинских органа овде се испољава и као концепцијско: наиме, одобрење за коришћење службених возила на основу поднетог захтева издаје један од потпредседника Извршног већа АПВ, дакле политички функционер у извршној власти коју, између осталог, Покрајински омбудсман треба да контролише. На овај начин носилац извршне власти може, нпр., да спречи обављање одређених активности одбијањем давања возила.

разговора обављених са циљем проналажења задовољавајућег решења постигнути договори се не поштују³⁴ а проблем се периодично понавља, при чему се за одбијање захтева готово сваки пут наводи нови разлог, често без икаквог упоришта.

Превазилажење овог проблема се очекује, јер је у плану куповина једног службеног возила за Покрајинског омбудсмана. До тада је, из напред наведених разлога, практично сасвим обесмишљено било какво планирање теренских активности, а реализација неких од њих је понекад зависна од одлуке носиоца извршне власти над којом Покрајински омбудсман треба да спроводи контролу, и од које треба да у свом деловању буде независан. Тако проблем који делује банално не само да доводи до потпуног блокирања одређених активности ове институције, већ у крајњој линији доводи у питање поштовање принципа самосталности и независности Покрајинског омбудсмана, који су од суштинског значаја за остваривање његове функције.

б. Правни оквири деловања институције

Да би односи омбудсмана са другим органима били засновани на јасним и чврстим основама, да би институција Покрајинског омбудсмана била правилно инкорпорирана у постојећи систем покрајинских (па и других) органа, да би биле успостављене нормативне гаранције њене самосталности и независности, да би били створени услови потребни за њено нормално функционисање и сл., нужно је ускладити друге покрајинске прописе са одредбама Одлуке о Покрајинском омбудсману, као и

³⁴ Нпр. првобитни договор за решавање проблема до набавке возила за Покрајинског омбудсмана био је да канцеларија најави потребе за службеним возилима унапред за читав наредни месец да би се за те активности обезбедило возило, док би се о осталим случајевима који се не могу предвидети и унапред најавити одлучивало зависно од расположивих возила за конкретан дан. Међутим, већ првог месеца када је такав систем требало применити, у децембру 2004. године, и поред тога што је унапред био достављен план потреба за возилом познатих крајем новембра, коришћење возила није било одобрено три дана узастопно, што је потпуно онемогућило обављање унапред утврђених активности.

са природом и функцијом које ова институција иначе има у упоредном праву. У противном прети опасност да од институције остане само њен назив иза којег се крије некаква њена мутирана варијанта која са изворном институцијом може имати извесне сличности, али која је фактички нешто друго.

У овом контексту, посебан проблем је то што након успостављања ове институције у домаћем правном систему практично ни један пропис који садржи одредбе од значаја за различите аспекте битне за нормално деловање нове институције, пре свега на покрајинском али и на другим нивоима (в. напред), није измењен да би био усклађен са чињеницом да ова институција постоји, и да има одређено место и улогу у постојећем правном и организационом систему. Један такав пример је већ наведен у претходном одељку, а овде износимо још неке.

У послове које обавља Покрајински омбудсман, према изричитим одредбама одлуке о Покрајинском омбудсману, спадају и овлашћења да предлаже Скупштини и Извршном већу АП Војводине доношење нових и промене постојећих прописа и других аката из њихове надлежности (члан 14), односно да у свом годишњем извештају покрене иницијативу за измену или доношење појединих прописа ради отклањања недостатака и ефикаснијег рада органа управе (члан 37, став 4). Међутим, одредбе пословника о раду ових органа до данас нису усклађене са одлуком, односно Покрајински омбудсман није изричито унет у њих као овлашћени предлагач аката. Будући да је одлука свакако акт више правне снаге него поменути пословници о раду, у оваквим случајевима би требала да се примењује непосредно па не би требало да буде недоумица. Ипак, проблем може да се јави већ и у погледу правилног тумачења цитираних одредби одлуке, а нарочито у вези са неким овлашћењима која нису изричито наведена ни у одлуци, ни у пословницима, али су тесно повезана са оним која то јесу.³⁵

³⁵ На пример, из овлашћења да предлаже Скупштини и Извршном већу АПВ измене и доношење прописа и других аката логично произлази и овлашћење Покрајинског омбудсмана да захтева аутентично тумачење појединих аката, које је од предлагања измена и доношења прописа „слабије“, али

Извесна питања везана су и за извештаје које Покрајински омбудсман подноси Скупштини, јер поступак у Скупштини поводом редовних и посебних извештаја није утврђен ни одлуком о Покрајинском омбудсману, нити Пословником Скупштине АПВ. Да не би дошло до одступања од стандарда који у том погледу важе у другим земљама где ова институција делује знатно дуже, и полазећи од природе саме институције (акти које она доноси немају обавезну снагу; оцене и препоруке су усмерене на заштиту људских права и побољшање рада органа управе и јавних служби; нужно је очувати независност и непристрасност деловања институције и при изради извештаја), Покрајински омбудсман је упутио дописе већем броју омбудсмана из других земаља и једном броју међународних организација са питањима везаним за ток и исход овог поступка у другим сродним институцијама.³⁶ На основу анализе пристиглих одговора утврђена је процедура по којој скупштински одбори који разматрају извештај могу да предложе Скупштини усвајање одређених закључака који се тичу побољшања рада органа управе и унапређивања стања људских права, да се такви предлози могу формулисати и током расправе на седници Скупштине, и да се након расправе због природе извештаја не гласа за или против њега, али се може гласати о евентуалним предлозима закључака поводом проблема на које се у извештају указује. Ипак, тако

понекад неопходно за правилно тумачење прописа и евентуално формирање предлога за њихову измену. Ово последње, међутим, није изричито прописано ни одлуком, ни пословником Скупштине. У једном случају пре годину дана на захтев Покрајинског омбудсмана Скупштини да да аутентично тумачење једне одредбе Одлуке о Покрајинском омбудсману одговорено је да Покрајински омбудсман по Пословнику Скупштине није овлашћен да захтева аутентично тумачење. Стога је решење нађено у прослеђивању питања заобилазним путем, преко једног од посланика у Скупштини, што у најмању руку продужава процедуру, а у крајњој линији може да доведе до немогућности да се затражи аутентично тумачење ако се не нађе посланик који би поднео захтев.

³⁶ Одговори су стигли готово од свих којима је допис био упућен – од омбудсмана Грчке, Каталоније, Словеније, Хрватске, Мађарске, Федерације Босне и Херцеговине, Албаније, од ОЕБС-ове Мисије у СЦГ (чији је одговор обухватио поступак у више држава), итд.

утврђен поступак, у складу са упоредним решењима и суштином саме институције омбудсмана, још увек није унет и у Пословник Скупштине, и стога то треба учинити до подношења наредног годишњег извештаја.

Слична констатација у погледу неусклађености аката важи и у односу на Извршно веће АПВ. Наиме, у примеру описаном у претходном поглављу (питање службеног возила) Покрајински омбудсман је Извршном већу упутио и званичан допис у којем предлага измену одлуке о коришћењу возила, али на допис није упућен никакав одговор, а одлука није измењена.

Пуно остваривање функције институције Покрајинског омбудсмана захтева не само ослањање на важеће одредбе постојећих аката, већ и узимање у обзир њене природе и сврхе њеног постојања, дакле елементе који у домаћем правном систему једноставно нису били на дневном реду јер оваква институција раније није ни постојала. Имајући ово у виду, Покрајински омбудсман је Скупштини АПВ пре готово годину дана упутио допис у којем указује на потребу усклађивања одредби њеног пословника са чињеницом постојања ове институције. На тај допис је одговорено да ће се приликом спровођења одговарајућих скупштинских процедура имати у виду одредбе Одлуке о Покрајинском омбудсману. Наравно, исправно решење би било да се неколико потребних измена унесе у сам Пословник, јер је овако реално очекивати различито поступање у истим питањима.

Наведени примери показују да је, ради обезбеђивања остваривања функције Покрајинског омбудсмана, најисправније да се уместо тумачења и поступања од случаја до случаја сва питања која су се појавила, као и она која се могу предвидети, реше одговарајућим изменама пословника о раду односно других аката Скупштине и Извршног већа АПВ. Тиме би се, с једне стране, бар у извесној мери отклонила бирократска и произвољна тумачења (као нпр. у описаном случају одбијања коришћења службеног возила), а са друге стране би се обезбедило остваривање улоге ове институције (нпр. питања везана за односе омбудсмана и Скупштине). У питању су наизглед ситне, али

врло важне модификације релевантних прописа, и то не само на покрајинском, већ и на другим нивоима.³⁷

в. Буџет Покрајинског омбудсмана и располагање буџетским средствима

Један од кључних елемената независности и самосталности било које институције, па и Покрајинског омбудсмана, тиче се начина на који се утврђују средства за рад и на који се располаже тим средствима. Генерално говорећи, органи који на одређени начин треба да контролишу извршну власт морају бити независни од те власти и у финансијском погледу, јер се кроз утицање на, рецимо, плате запослених, на обим и распоред средстава за одређене активности, итд. може индиректно утицати и на сам рад тих органа. У том погледу начелна решења предвиђена Одлуком о Покрајинском

³⁷ Један од примера неусклађености прописа различитих нивоа је Уредба о лицима којима се издаје дипломатски и службени пасош, начину издавања и вођења евиденције о издатим дипломатским и службеним пасошима и визама („Службени лист СЦГ“, број 37/2003), донета на нивоу Државне заједнице СЦГ. У чл.4. набрајају се носиоци функција на различитим нивоима којима се може издати службени пасош, а у т.13. наводе се функционери аутономних покрајина: Председник Скупштине и Председник Извршног већа. Уредба је донета у време када омбудсман као институција још није био успостављен, па стога није ни поменут у њој. Од избора у септембру 2003., а фактички од почетка рада у јануару 2004. године, омбудсман постоји као нов покрајински орган истог ранга као друга два поменута покрајинска органа, и стога би т.13 чл.3. Уредбе требало допунити уношењем и Покрајинског омбудсмана. Остваривање међународне сарадње ове институције са другим омбудсманима, што је и изричито наведено као једно од његових овлашћења, изискује да и носилац ове функције за службена путовања у иностранство користи службени пасош. Почетком 2004. године је, по захтеву, а на основу чл.5. Уредбе који Министарству иностраних послова даје дискрецију у додељивању службених пасоша, такав пасош био издат и Покрајинском омбудсману, али га је након два месеца од издавања министарство поништило. При томе министарство никада није одговорило на службени допис Покрајинског омбудсмана којим се министарство и званично обавештава о постојању новог покрајинског органа, нити на предлог да се Уредба усклади са том чињеницом а до тада омогући коришћење службеног пасоша и Покрајинском омбудсману.

омбудсману дају основу за реалну самосталност и независност ове институције, али се у пракси понекад ипак јављају извесна питања. Та питања су до сада била решавана „у ходу“, али постоји потреба да се нека од њих прецизније уреде одговарајућим прописима.

Члан 41 Одлуке о Покрајинском омбудсману гласи:

*„Средства за рад омбудсмана обезбеђују се у буџету Покрајине.
Обим и структуру средстава предлага омбудсман.“*

У буџету Аутономне Покрајине Војводине предвиђен је посебан део за средства за Покрајинског омбудсмана, што је веома битан елемент за независан рад. Иако то на први поглед делује сасвим логично па и неопходно, потребно је нагласити да међу до сада основаним локалним омбудсманима има примера да за ту институцију нити је предвиђена посебна ставка у општинском буџету, нити је дефинисана бар укупна сума и намена средстава која су предвиђена за њихов рад. Стога ти локални омбудсмани сву опрему и средства потребна за деловање морају да траже од локалне администрације, при чему нема прописаних процедура и механизма којима би се непристрасно и са становишта остваривања улоге ове институције утврђивало колика су средства и какве структуре потребна за њено нормално деловање па и унапређивање њеног рада. Стога су ти локални омбудсмани практично у овом изузетно важном, финансијском, сегменту деловања, препуштени на милост извршне власти чији рад треба да контролишу и по потреби критикују, покрећу одговарајуће поступке против ње, и сл.

Сматрамо да нема потребе посебно образлагати да ће се раније или касније таква врста утицаја, где средства могу бити ускраћена, одобрена и/или усмерена за одређене намене одлуком локалних извршних власти, негативно одразити на самосталност и независност рада локалних омбудсмана и на крајње резултате њиховог деловања.

Друго важно концепцијско и практично питање у вези са средствима, чак и тамо где је за омбудсмана предвиђен посебан буџет, тиче се начина на који се утврђује такав буџет, односно релевантни износи и намене. О томе одлука о Покрајинском омбудсману не садржи никакве ближе одредбе, с тим да и овде независност и самосталност

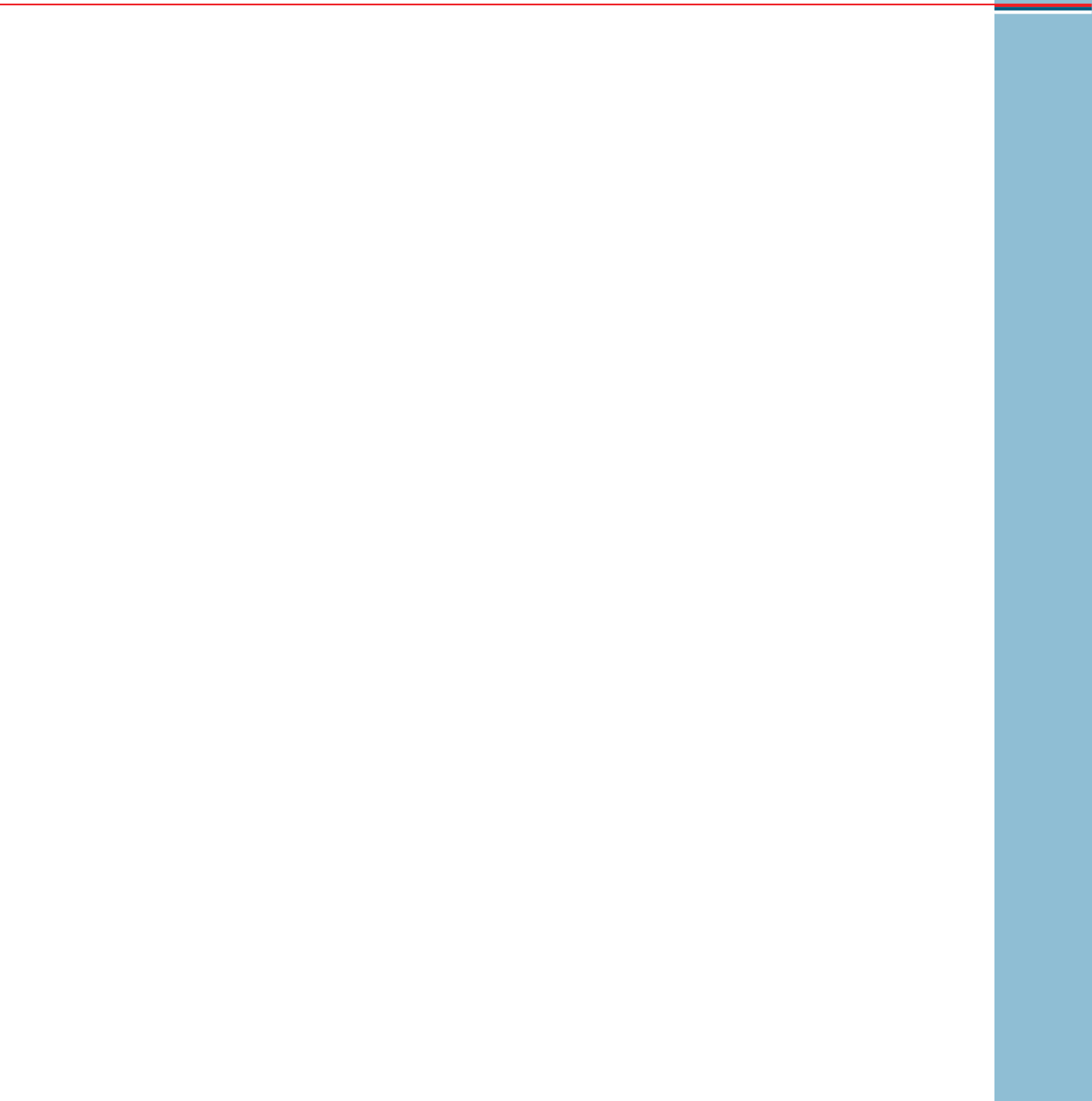
деловања институције могу бити доведени у питање. У свету постоје различита решења којима је циљ отклањање утицаја министарства финансија, односно другог одговарајућег органа, као дела извршне власти на утврђивање буџета омбудсмана.³⁸ У последњих неколико месеци било је неспоразума када је покрајински секретаријат за финансије, позивајући се на поједине интерне акте Извршног већа АПВ који се односе само на Извршно веће, али не и на Покрајинског омбудсмана, покушао по инерцији да примени те акте и на Покрајинског омбудсмана. Ти проблеми су били отклоњени, али је симптоматично њихово понављање до којег не би требало да долази након ранијих разјашњења. Укратко, и у случају Покрајинског омбудсмана потврђује се да је самосталност и независност институције најтеже обезбедити у финансијским питањима.

3. Закључна разматрања

У свом досадашњем раду Покрајински омбудсман се суочавао са различитим проблемима, чији су узроци по правилу субјективни. Неки од њих се испољавају као претежно концепцијски, други као нормативни, трећи као технички, а често су ови аспекти испреплетени. Наведени су неки од проблема који ограничавају деловање ове

³⁸ Тако нпр. у Каталонији о крајњем предлогу буџета одлучује сам Парламент, с тим да је образован посебан парламентарни одбор који, између осталог, разматра и предлог буџета Омбудсмана Каталоније за наредну годину, и парламенту упућује мишљење које се узима у обзир при изгласавању буџета. Другим моделом успоставља се посебна парламентарна комисија која, између осталог, разматра и буџет омбудсмана (Јужна Аустралија). Постоји и модел по којем се буџет омбудсмана посебно разматра са министарством финансија, али крајњи предлог даје омбудсман а министарство евентуално издаје мишљење. Постоји и модел где министарство финансија аутоматски примењује иста мерила, чак и она која се изричито односе само на органе управе, и на омбудсмана, уз могућност да индиректно утиче на рад омбудсмана ускраћивањем одобрења за употребу одређених средстава, и сл. Најзад, модел потпуне контроле извршне власти над омбудсманом између осталог подразумева и непостојање посебног буџета омбудсмана, и (не)одобравање средстава за рад по нахођењу, дакле произвољно.

институције, и који у крајњој линији, ако не буду разрешени на одговарајући начин, могу да доведу у питање смисао њеног постојања. Треба имати у виду и да је омбудсман као институција од изузетног значаја за заштиту и унапређивање људских права и правне сигурности грађана, па и за успостављање правне државе, дакле у областима које су код нас још увек у зачетку. Постојање и деловање ове институције у савременим условима представља један од битних показатеља степена развијености институција, као и достигнутог степена развоја демократичности конкретне државе. У овом периоду, када ова институција тек започиње своје деловање код нас, посебно је значајно обезбедити основе за њено деловање, и успоставити механизме за заштиту њене независности и самосталности.



Јурица Малчић,
Пучки правобранитељ Републике Хрватске

ФУНКЦИОНИСАЊЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА

Институција омбудсмана уведена је под називом пучког правобранитеља у правни поредак Републике Хрватске Уставом из 1990. године. Према тадашњој одредби чланка 92 Устава Републике Хрватске пучки правобранитељ је опуномоћеник Хрватског сабора који штити уставна и законска права грађана у поступку пред државном управом и тијелима која имају јавне овласти, бира га Хрватски сабор на осам година а увјети за избор и разрјешење, дјелокруг и начин рада пучког правобранитеља и његових замјеника уређује се законом.

Закон о пучком правобранитељу донесен је у Хрватском сабору 25. рујна 1992. године. Пословник о раду донио је Пучки правобранитељ 1997. године.

Пучки правобранитељ с једне стране ужива предности дугог (компаративно) мандата од осам година, док је с друге стране слабије заштићен од еуропских омбудсмана јер за његов избор, али и разрјешење, није предвиђен посебан поступак нити квалифицирана већина у парламенту. Штовише, пучки правобранитељ бит ће разријешен од дужности прије истека времена на које је изабран „ако тако одлучи Заступнички дом Сабора Републике Хрватске“. Дакле, осим прихваћеном оставком или губитком држављанства мандат пучког правобранитеља може престати одлуком Хрватског сабора, начелно с било којим образложењем. Први пучки правобранитељ, изабран 1993. године, разријешен је дужности 1996. године након што Хрватски сабор није прихватио његово годишње извјешће о раду за 1995. годину. Ипак нови пучки правобранитељ

изабран крајем 2004. године није изабран прегласавањем већ на споразумни приједлог свих парламентарних странака. Законом је предвиђено да пучки правобранитељ има три замјеника које такођер на осам година бира Хрватски сабор на приједлог пучког правобранитеља.

Дјелокруг

Дјелокруг пучког правобранитеља већ је оквирно утврђен споменутим уставном одредбом која је по мојој оцјени помало неспретно формулирана (штити уставна и законска права грађана у поступку пред државном управом и тијелима с јавним овластима) а даље је разрађен и појашњен одредбама чланака 5 и 6 Закона о пучком правобранитељу.

Тако ставак 1, чланка 5 прописује да пучки правобранитељ разматра појединачне случајеве угрожености права грађана које су им приликом извршавања послова из своје надлежности причинили органи државне управе, тијела с јавним овластима или дјелатници у тим органима или тијелима, а ставак 2 „да разматра и друга питања која су од интереса за заштиту уставних и законских права која се темеље на другим изворима сазнања (путем средстава јавног приопћавања и сл.) а односе се на неправилан рад органа и тијела из ставка 1).

Чланак 6 садржи одредбу сличну већини прописа других земаља о омбудсману да „пучки правобранитељ у правилу не поступа у стварима о којима је у тијеку управни или други поступак“. Та је одредба мање строга од већине других (страних) прописа о омбудсменима (који захтијевају исцрпљеност правних средстава прије обраћања омбудсману а који се у стручној литератури најчешће оспоравају јер смањују ефикасност заштите). У пракси пучког правобранитеља незнатан је број притужби након довршеног правног пута. Осим тога, незадовољни грађани против коначних рјешења у управном поступку у правилу подnose тужбе Управном суду. Такођер је јасно да таква одредба не смије ометати пучког правобранитеља за интервенције поводом притужби на дуготрајност поступка.

Уставна одредба чланка 92, као и споменута одредба чланка 5 Закона о пучком правобранитељу, јасно упућују на тзв. дански модел према којој су у дјелокругу омбудсмана само органи и тијела државне и локалне управе као и друге правне особе подвргнуте прописима о јавној управи (у хрватском случају тијела с јавним овластима) а из дјелокруга су судови искључени (изричито као у Данској или прешутно као у Хрватској).

Унаточ ненадлежности и немогућности пучког правобранитеља да интервенира у судским предметима (што је у јавности безброј пута наглашено) велик број притужби пучком правобранитељу (12–20% у односу на укупан број предмета) односи се на поступке пред судовима и тај број се посљедњих година не смањује. У укупном броју притужби на рад судова, највећи број односи се на дуготрајност судских поступака. Иако формално ненадлежан, пучки правобранитељ с таквим притужбама поступа на различит начин. Када не налази довољно сумње у основаност притужбе обавјештава притужитеља о ненадлежности с упутом или правним савјетом о даљњем поступању. Ако оцијени да притужба заслужује интервенцију или бар даљње испитивање, притужбу просљеђује Министарству правосуђа као тијелу државне управе које има одређене надзорне овласти над радом судова. Кад се ради о притужбама у односу на поступак пред Управним судом, пучки правобранитељ обраћа се непосредно предсједнику тог суда, у најновије вријеме и у неким случајевима с упозорењем или препоруком.

Релативно велик број притужби као и потреба за непосредном комуникацијом, посебно с Управним судом, навели су Пучког правобранитеља да у свом годишњем Извјешћу Хрватском сабору за 2004. годину сугерира да се размотри потреба и могућност да пучки правобранитељ добије неке контролне овласти над радом судова, на начин како је то уређено у неким другим правним суставима и прописима који уређују овласти и дјеловање омбудсмана. Приједлог би, ако ништа друго, требао потакнути Хрватски сабор да размотри и оцијени садашње стање ажурности судова и постојеће механизме контроле над радом судова и судца. По оцјени пучког правобранитеља механизми контроле унутар самог сустава као ни све мјере које су до сада поду-

зимане нису дале праве резултате. Иако опрезно и увјетно формулиран (приједлог укључује и будуће модификације уставне одредбе о пучком правобранитељу) приједлог није добро примљен у редовима судаца, за сада без ваљаних аргумената.

Број и врста притужби

Број притужби на самом почетку рада институције кретао се око 400 годишње. Тако је у прве двије године 1994–1996. било укупно 880 предмета, а 1996. године 386 предмета. Број притужби нагло је порастао након разрјешења првог и именовања новог пучког правобранитеља, тако да је 1997. године Уред запримио 1560 предмета. Од 1997. до 2004. године годишњи број новопримљених предмета кретао се:

1997. године	1560
1998. године	2029
1999. године	1623
2000. године	1873
2001. године	1754
2002. године	1558
2003. године	2389
2004. године	2011

Већи број од просјечног 1998. године посљедица је повећаног прилива притужби након интеграције Подунавља у правни састав Републике Хрватске и већег броја истоврсних предмета. Повећан број предмета у 2003. и 2004. години резултат је уредовних дана пучког правобранитеља на терену по жупанијама (2003. године пучки правобранитељ обишао је 10 жупанија, а 2004. даљњих 5).

У структури притужби доминирају имовинска и стамбена права, права из мировинског и инвалидског осигурања, затим права бранитеља и страдалника Домовинског рата, обнове, затим статусна права (држављанство и странци), нешто мање урбанизам, заштита околиша и градитељства те особна сигурност (полиција и

сл.). Највећи дио притужби односи се на питања која су директно или индиректно повезана с посљедицама ратних збивања и распада бивше државе, а врста притужби варира годишње овисно о ступању на снагу закона и других прописа с тим у вези. Тако се број притужби због повреда имовинских и стамбених права кретао од 600 (или 39,9% од укупног броја притужби) 1998. године до 227 притужби (12%) у 2004. години, дакле постепено се смањивао, док се број притужби из мировинско-инвалидских и социјалних права повећавао од 372 (24,7%) у 1998. до 645 (29%) 2004. године. Још увијек је релативно велик број притужби бранитеља и страдалника рата (12–15%), док се број притужби из урбанизма, заштите околиша, градитељства и статусних права креће до 10% од укупног броја притужби.

Разлог због којег се грађани најчешће обраћају пучком правобранитељу у готово свим областима је дуготрајност поступка, која је најчешће узрокована примјеном нових прописа и повећаним приливом предмета пред појединим државним и локалним органима и службама а понекад и у закашњелом доношењу потребних проведбених прописа. У неким областима дуготрајност поступака узрокована је и недостатком потребних материјалних и финансијских средстава (поврат имовине, обнова и сл.). У таквим предметима пучки правобранитељ интервенира упозорењима а у оправданим случајевима и пожурницама и препорукама. У далеко мањем броју случајева притужбе се односе на незаконит и неправилан рад управних тијела или њихове одлуке. У таквим случајевима проводи се испитни поступак који код оправданих притужби завршава упозорењем, приједлогом или препоруком, с обвезом да се о исходу извијести пучки правобранитељ. У 2004. години од укупно 2011 нових предмета покренуто је 1120 испитних поступака. На тражење пучког правобранитеља одговорено је у 80% (903) случајева док је неодговорено остало 20% (227) случајева. Од довршених 849 предмета за примљених у 2004. години, оцијењено је основаним 386 притужби, 200 је било неоснованих, а остале притужбе биле су преурађене или је била ријеч о предметима изван дјелокруга рада Уреда. Пучки правобранитељ упутио је укупно 165 приједлога, 122 упозорења и 83 препоруке.

Начин рада

У оквиру свог дјелокруга пучки правобранитељ поступа на захтјев грађана или на властиту иницијативу. Сватко има право подношења притужбе пучком правобранитељу без обзира на то да ли је непосредно оштећен (својеврсна *actio popularis*), а пучки правобранитељ слободно одлучује да ли ће притужбу узети у разматрање и у којем опсегу. Приступ пучком правобранитељу је врло либералан, готово без икаквих ограничења грађани се могу обратити усмено, писмено (чак без прописаних рокова) нема прописаних других увјета ни претпоставки, поступак није формализиран, не плаћа се такса. У пракси, без обзира на то да ли ће се притужба узети у разматрање или не, пучки правобранитељ обавјештава притужитеља о својој одлуци и наводи разлоге.

Када притужбу узме у разматрање, пучки правобранитељ, након довршеног поступка, о подузетом обавјештава подносиоца притужбе, а своја стајалишта о повреди права доставља органима или службама на чије се одлуке или поступке подносиоци жалио. Након њиховог очитовања одлучује се о основаности притужбе. Када притужбу оцијени основаном пучки правобранитељ упозорава, обавјештава, предлаже и даје препоруке. Ако утврди да се ради о повреди права с елементима казненог дјела, прекршаја или повреде радне дисциплине, пучки правобранитељ може предложити покретање казненог, прекршајног или дисциплинског поступка (ову овласт пучки правобранитељ у правилу није досад користио). Органи и службе дужни су у року од најкасније 30 дана обавијестити пучког правобранитеља о подузетим мјерама, поводом његове интервенције, а ако то не учине у року или не поступе по препорукама, пучки правобранитељ ће о томе обавијестити Хрватски сабор (у правилу путем одговарајућег саборског одбора). Своја упозорења, обавјештења, приједлоге, препоруке и извјешћа може објавити у средствима јавног приопћавања (према одредби чланка 7, ставка 5 Закона о пучком правобранитељу средства јавног приопћавања дужна су их на захтјев пучког правобранитеља објавити?! – одредба је, наравно, застарјела и не примјењује се).

Као и осталим омбудсменима, пучком правобранитељу су доступни сви подаци и информације и он има право увида у сву документацију из надлежности Републике

Хрватске и све акте органа државне управе и тијела која имају јавне овласти без обзира на евентуални ступањ тајности, а дјелатници у тим органима и тијелима дужни су сурађивати с пучким правобранитељем и на његов захтјев подносити извјешћа и одговарати на упите. Уз наведене овласти, пучки правобранитељ може иницирати доношење измјена закона који се односе на заштиту уставних и законских права грађана, може захтјевом покренути поступак оцјене сугласности с уставом закона или сугласности с уставом и законом другог прописа пред Уставним судом Републике Хрватске, а може захтијевати и укидање и поништење коначних управних аката по праву надзора, сукладно Закону о опћем управном поступку. Све наведене овласти пучки правобранитељ је, иако у не великом броју случајева, редовито користио.

Пучки правобранитељ подноси Хрватском сабору годишње извјешће о свом раду, у којем објављује податке до којих је дошао о ступњу поштивања уставних и законских права грађана. Када се ради о угрожености већег ступња у питањима која су од интереса за заштиту уставних и законских права, пучки правобранитељ може и поред годишњег извјешћа поднијети посебно извјешће Хрватском сабору и надлежном министарству. (Такву могућност пучки правобранитељ је неколико пута користио.)

Из свега наведеног може се закључити да је пучки правобранитељ Републике Хрватске и нормативно и у пракси уобичајени тип омбудсмана за поступање у случају незаконитог или неправилног рада управе (*maladministration*). Према уобичајеној класификацији ради се о парламентарном омбудсману, националном (нема регионалних или локалних правобранитеља) без локалних испостава, опћем (који покрива сва подручја осим оних која покривају посебна правобранитељица за дјецу и равноправност сполова и инокосном, чији замјеници се бирају на његов приједлог.

Увјети рада и перспективе

Промјеном Устава Републике Хрватске 2000. године додан је уставној одредби о пучком правобранитељу ставак 5 према којем се у оквиру институције пучког правобранитеља осигурава заштита уставних и законских права грађана у поступцима који

се воде у Министарству обране, оружаним снагама и службама сигурности, заштита права пред тијелима локалне и подручне самоуправе те заштита права на локалну и подручну самоуправу пред тијелима државне власти. И премда из наведене уставне одредбе произлазе нове и велике обвезе и задаци који већ и на први поглед захтијевају одговарајуће промјене у устроју, кадровима и методологији рада, до таквих промјена ни до данас није дошло. Закон о пучком правобранитељу није допуњен ни измијењен као ни Пословник о раду.

У Уреду пучког правобранитеља послове уз пучког правобранитеља и даље обављају три замјеника, 6 савјетника правне струке и 6 осталих дјелатника – укупно 16 запослених, што је више него двоструко мање од броја запослених у таквим уредима земаља које су с Хрватском успоредиве. Стога сам у Извјешћу за 2004. годину, који је управо на разматрању у Хрватском сабору, предложио трогодишњи програм јачања институције пучког правобранитеља, који укључује и измјене закона и проширење Уреда који би почетком 2008. године требао имати 32 запослена и одговарајуће просторне и материјалне увјете.

*Марџа Видаковић Мукић,
бивша замјеница Пучког правобранитеља Републике Хрватске*

ОМБУДСМАН – ИЗАЗОВ ЗА ЗЕМЉЕ У ТРАНЗИЦИЈИ

ИСКУСТВО РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ

Институција омбудсмана, осим улоге коју има у свакој више или мање развијеној земљи, значајна је за развој демократских институција у транзицијским земљама. Као институција која небирократским методама интервенира у врло осјетљивој сфери промицања и заштите индивидуалних људских права, посебну важност има у земљама у које су прошле кроз тешко искуство кризе друштвених институција. Како у Републици Хрватској институција пучког правобранитеља – националног омбудсмана постоји већ тринаест година, хрватско практично искуство у функционирању институције, и позитивно и негативно, може корисно послужити оним земљама у транзицији у којима се тек планира основати оваква институција.

1. Оснивање институције

Оснивање пучког правобранитеља, хрватског националног омбудсмана, било је предвиђено још 1990, па је Устав Републике Хрватске тадашњим чланком 93, ставка 1³⁹

³⁹ Измјенама Устава РХ из 2000. г. проширен је дјелокруг пучког правобранитеља тако што се у оквиру институције пучког правобранитеља осигурава заштита уставних и законских права грађана у поступцима који се воде у Министарству обране, оружаним снагама и службама сигурности, заштита права грађана пред тијелима локалне и подручне (регионалне) самоуправе, те заштита права на локалну и подручну (регионалну) самоуправу пред тијелима државне власти.

одредио да је пучки правобранитељ опуномоћеник Сабора Републике Хрватске који штити уставна и законска права грађана у поступку пред државном управом и тијелима која имају јавне овласти. Ставцима 2 и 3 било је прописано да пучког правобранитеља бира Заступнички дом на вријеме од осам година, а да се увјети за избор и разрјешење, дјелокруг и начин рада пучког правобранитеља и његових замјеника уређује законом. На темељу ове уставне одредбе донесен је сасвим модеран Закон о пучком правобранитељу 1992. године,⁴⁰ према данском моделу. Законом је одређено да пучки правобранитељ разматра појединачне случајеве угрожености права грађана која су им приликом извршавања послова из своје надлежности причинила тијела државне управе, тијела с јавним овластима или дјелатници у тим тијелима. Осим разматрања појединачних случајева, пучки правобранитељ разматра и друга питања која су од интереса за заштиту уставних и законских права која се темеље на другим изворима сазнања (средства јавног приопћавања и сл.), а односе се на неправилан рад управних тијела или тијела с јавним овластима.

Модерно и широко конципирано поље активности пучког правобранитеља добило је своју потврду и у законској одредби према којој сватко може поднијети притужбу пучком правобранитељу, који на темељу поднеска или усмене притужбе, подузима радње у циљу испитивања навода притужитеља о повреди уставних или законских права. Наконведеног испитног поступка, одлучује хоће ли притужбу странке узети у разматрање те у којем опсегу, при чему има у виду значај, односно вриједност заштићеног добра које је повријеђено или могло бити повријеђено, могућност повреде уставних или законских права већег броја особа, начин и околности под којима је дошло или може доћи до повреде уставних или законских права и остале законске могућности заштите угроженог уставног или законског права. Наконведеног испитног поступка, уколико притужбу узме у разматрање, пучки правобранитељ утврђује је ли нечије уставно или законско право повријеђено или значајније угрожено обављањем послова или подузетим радњама тијела државне управе или тијела с јавним

⁴⁰ Закон о пучком правобранитељу објављен је у „Народним новинама“ бр. 60/92. Закон није мијењан.

овластима. Уколико утврди да је до повреде или угрозе дошло, упозорит ће челника тога тијела државне управе или тијела с јавним овластима те предложити или препоручити подузимање мјера којима се отклања могућност повреде уставног или законског права грађана или отклањају настале штетне посљедице. Ако, пак, утврди да се ради о повреди права с елементима казног дјела, прекршаја или повреде радне дисциплине, пучки правобранитељ може предложити покретање казног, прекршајног или дисциплинског поступка.

Када пучки правобранитељ доврши поједини поступак, о подузетом обавјештава подносиоца притужбе. Своја стајалишта о повреди законских и уставних права грађана, пучки правобранитељ доставља тијелима државне управе и тијелима с јавним овластима на која се та стајалишта односе с упозорењем, приједлогом и препоруком. Тијела државне управе и тијела с јавним овластима морају одмах, а најкасније у року од 30 дана, обавијестити пучког правобранитеља о подузетим мјерама поводом његовог упозорења, приједлога или препоруке.

Закон је утврдио и право пучког правобранитеља да у свако доба прегледа казно-поправне домове и друге установе у којима се ограничава слобода кретања те право приступа и прегледа свих просторија у тим установама. Након обављеног прегледа, пучки правобранитељ, по потреби, сачињава извјешће које доставља тијелу које обавља надзор над тим установама.

Закон предвиђа обавезу пучког правобранитеља да Хрватском сабору подноси једном годишње извјешће о своме раду, које се према Пословнику подноси, у правилу, концем ожујка за протеклу календарску годину. У годишњем извјешћу о раду, према досадашњој пракси, пучки правобранитељ не извјешћује само о своме раду, него објављује и податке релевантне за оцјену досегнутог ступња поштивања уставних и законских права грађана. Осим овог темељног и обвезног извјешћа, пучки правобранитељ има и могућност подношења посебног извјешћа Хрватском државном сабору, Влади РХ и појединим министарствима кад утврди да су уставна или законска права већег броја грађана била повријеђена, односно значајно угрожена.

Закон о пучком правобранитељу предвидио је и право пучког правобранитеља да пред Хрватским сабором подстакне измјене закона или доношење нових закона, који се односе на заштиту уставних и законских права грађана, а према Уставном закону о Уставном суду Републике Хрватске, пучки правобранитељ, као опуномоћеник Сабора може Уставном суду РХ поднијети захтјев којим се покреће поступак оцјене сугласности закона с Уставом и сугласности других прописа с Уставом и законом.

2. Искуства у раду пучког правобранитеља

Раздобље од 2. липња 1993. до 28. липња 1996.

Првог пучког правобранитеља изабрао је Хрватски сабор 2. липња (VI) 1993, али је тек 1. сијечња (I) 1994. стварно започео с радом, јер је тек тада устројио своју стручну службу. У раздобљу док је мандат обнашао први хрватски омбудсман најтежа кршења људских права догађала су се због законског ограничавања власничких права и због дискриминаторне примјене и злоупотребе прописа о ограничавању права власништва. Уноточ чињеници што су неке независне новине⁴¹ редовито извјештавале о насиљу које се проводило у отимању туђе имовине и уноточ чињеници што су се посредством невладиних организација за заштиту људских права, јављали грађани чије је право на дом или на мирно уживање власништва било повријеђено, тако што су били насилно избачени из својих станова, тадашњи национални омбудсман није подузео радње испитивања нити једног јединог таквог случаја.

Првоименовани омбудсман није подузео ништа нити да упозна јавност са својим постојањем, задаћама и овластима. Такођер, није покренуо нити једно истраживање потакнуто новинским написима, а није у потпуности испитао нити једну од укупно 1000 притужби које је примио у раздобљу од именовања у липњу 1993. до разрешења

⁴¹ Редовито је о таквим случајевима извјешћивао тједник „Feral Tribune“.

у липњу 1996. године, од грађана, који су му се на темељу савјета невладиних организација обратили. У раздобљу од три године први хрватски омбудсман, чак кад је у ријетким случајевима и покренуо испитивање притужбе, није подузео нити једну мјеру на коју је овлаштен законом, а није о своме стајалишту гледе угрожавања или повреде права обавијестио нити једног притужитеља. Институција се понашала потпуно аутистично, и ако су била осигурана, за почетак, сасвим довољна и одговарајућа средства за рад; уред је био, с обзиром на тадашње тешке материјалне прилике државе, солидно опремљен, а запослени су и људи неспорног стручног знања и ауторитета.

Остало је до данас непознато зашто је тако било, али се може претпоставити како првоименовани омбудсман, иако свеучилишни професор права, није схватио своју улогу, или је од тадашње владајуће политичке структуре инструктиран да негира или умањује појаве флагрантних кршења људских права. Али, и Парламент је именовањем омбудсмана сматрао да је обавио своју задаћу и није га занимало, чак ни тадашњу опозицију, функционира ли институција или не. Тек приликом подношења првог редовитог извјешћа о раду, које је поднесено тек концем 1995, а Парламент га је ставио на расправу тек у липњу 1996. године, постало је видљиво како институција омбудсмана уопће не функционира. Ту је ситуацију искористила опозиција и првоименовани омбудсман је био присиљен дати оставку.

Раздобље од сријња 1996. до 2002. године

Други пучки правобранитељ изабран је 28. липња (VI) 1996. Мандат је обнашао до 28. липња (VI) 2004. године. Пучки правобранитељ је у првих пет година свога мандата упознавао јавност с радом институције и њезиним овластима. Својим стајалиштима о најчешћим повредама људских права стекао је повјерење јавности. Јачање повјерења у институцију довело је и до чешћег непосредног обраћања појединаца пучком правобранитељу. Тако се у раздобљу од сријња 1996. до конца 2001. године, број притужби грађана поступно, с мањим осцилацијама, повећавао, од 386 притужби 1996. до чак 2373 притужбе у 2000. години.

На самом почетку свога мандата омбудсман се сусрео с тешким повредама права на дом и мирно уживање власништва које су се догодиле у раздобљу од 1992. до 1995. г., с повредама власничких права на темељу Закона о привременом преузимању и управљању одређеном имовином, те насиљем према старосједиоцима интегрираних подручја, тј. њиховом особном и имовинском несигурношћу. Стога је са сурадницима обишао подручја на којима се догађало највише таквих повреда људских права, те је на темељу чланка 6, ставка 1 и чланка 9 Закона о пучком правобранитељу, 7. травња (IV) 1997. г. доставио Влади РХ посебно извјешће о стању људских права на подручју Книна и Доњег Лапца с препоруком и приједлогом мјера које треба подузети као и с упозорењем на посљедице које ће наступити уколико се не поступи према препорукама. Како је ово било прво извјешће пучког правобранитеља, а односило се на особито осјетљиво подручје заштите људских права – особне и имовинске сигурности људи, побудило је велик интерес (иако није било намијењено јавности од стране пучког правобранитеља). Континуираном сурадњом с Владом и одговарајућим министарствима, препоруке пучког правобранитеља, иако не дословно, углавном су проведене у живот, осим препоруке о поврату имовине власницима.⁴²

Тијеком 1997. и 1998. г. пучки правобранитељ је посјетио и друга подручја (шире подручје Вуковара, Бели Манастир, Дарду, Карловачко подручје, Хрватску Костајницу) и о својим активностима извијестио јавност. Институција је тијеком 1997. и 1998. г. била посебно ангажирана на заштити права хрватских држављана, који су тијеком војноредарствених, у прољеће и љето 1995. г., често и против своје воље, напустили Републику Хрватску, а који се, унаточ својим настојањима нису успјели, јер нису имали валидне особне документе, вратити из избјеглиштва кући. У заштити права ових особа, претежно српске етничке припадности институција омбудсмана тијесно је сурађивала с међународним организацијама и с невладиним домаћим и међународним хуманитарним организацијама. Паралелно с непосредним ангажманом на кризним

⁴² Тако да до данас, 2005. г., још увијек један број грађана није успио остварити своја власничка права.

подручјима, испитивале су се притужбе грађана на повреду њихових права, особито власничких права. Бројне притужбе оштећених власника и особни увид у стање на кризним подручјима, понукало је пучког правобранитеља да иницира измјене закона који су узроковали повреду власничких права, па кад ти потицаји нису прихваћени (преко њих се шутке прешло), покренуо је поступак оцјене уставности појединих одредаба тих закона пред Уставним судом РХ. Уставни суд је већим дијелом прихватио захтјеве пучког правобранитеља и укинуо најспорније одредбе тих закона.

Године 1999. посебна позорност пучког правобранитеља, осим повреда власничких права због којих је било највише притужби, посвећена је правима психијатријских пацијената. О стајалиштима пучког правобранитеља и мјерама које је предложио за заштиту права ових пацијената јавност је извјештена путем редовитог годишњег извјешћа о раду и путем медија – радија и тисканих медија.

Године 2000. на темељу вишедневног обиласка ромских насеља у Међимурској жупанији, те посјета основним школама коју похађају ученици Роми у низу интервјуа на радију, телевизији, тисканим медијима указивано је на неприхватљиву праксу сегрегације ромских ученика у више међимурских школа. Тијеком 2001. г. наставило се с указивањем на неприхватљиву праксу сегрегације ученика на темељу етничког и социјалног критерија. Међутим, када су родитељи петнаестак ученика Рома покренули судски поступак због дискриминације и сегрегације, у травњу 2002. г., пучки правобранитељ је као свједок у том процесу повукао своје редовито извјешће о раду за 2000. г. које је усвојио Хрватски сабор и занијекао да се у конкретном случају ради о дискриминацији и сегрегацији ученика Рома. Таквим поступком пучки правобранитељ је у доброј мјери пољуљао свој ауторитет и повјерење грађана у институцију, што је било примјећено и од стране међународних организација.⁴³

⁴³ Да је вјеродостојност пучког правобранитеља пољуљана навео је и John Hacker, виши стручњак за људска права и институције омбудсмана у својој анализи „Институција пучког правобранитеља у Хрватској“ из 2003. г.

Раздобље од 2002. године до данас

Тијеком шесте године мандата, у 2002. г., тешко стечено повјерење грађана пољуљано је дијелом због недоследности пучког правобранитеља, а дијелом и због изостанка потребног напора и воље за подизањем стандарда у поступању институције, те становитог „организацијског замора“⁴⁴ насталог због вишегодишњег недовољног финансирања установе те немогућности проналажења одговарајућег радног простора.. Губитак повјерења грађана у институцију очитовао се и у смањењу броја притужби⁴⁵ које су примљене 2002. г. Тијеком 2002. г. први пута је Влада РХ озбиљно и неприкривено покушала утјецати на рад и стајалишта пучког правобранитеља тако што је, након расправе у Хрватском сабору о редовитом годишњем извјешћу пучког правобранитеља за 2001. г., израдила своје извјешће о мјерама које је подузимала на приједлог пучког правобранитеља.⁴⁶ Иако пучки правобранитељ није прихватио полемику с Владом, те је у уводном дијелу редовитог годишњег извјешћа за 2002. г. описао покушај протууставног утјецања на пучког правобранитеља, у његовом даљњем раду уочљив је „опрез“ и „ослушкивање воље парламентарне већине“. Уочивши стагнацију, а с циљем да помогне институцији, Мисија ОСЦЕ-а у Хрватској, уз потпору Владе Краљевине Норвешке,⁴⁷ осигурала је знатна финансијска средства како би

⁴⁴ На „организацијски замор“ институције указао је и John Hacker у анализи „Институција пучког правобранитеља у Хрватској“ у точ. 9. поглавља IV.

⁴⁵ 2002. године примљено је 1558 притужби, што у односу према 2000. г. представља пад за 16,8%, а према 2001. г. пад за 11,2%.

⁴⁶ „Извјешће о подузетим мјерама ради отклањања узрока кршења људских права наведених у извјешћу о раду пучког правобранитеља за 2001. годину, провођењу закључака које је Хрватски сабор донио приликом расправе о Извјешћу пучког правобранитеља за 1999. и 2000. годину, те разлозима оглушивања тијела државне управе и тијела с јавним овластима на захтјеве и упите пучког правобранитеља“. Ово владино извјешће Хрватски сабор је разматрао 27. 06. 2002. г.

⁴⁷ У оквиру пројекта „Дјеловање институције пучког правобранитеља /Схема потпоре институцији“

институција могла успоставити израван контакт с грађанима у њиховим локалним заједницама. У оквиру овога пројекта пучки правобранитељ са својим сурадницима тијеком 2003. г. обишао је десет жупанија.⁴⁸ На овај је начин грађанима олакшан приступ институцији, особито угроженим скупинама становништва као што су расељене особе и прогнаници, повратници и досељеници, одн. свима који се сусрећу с тешкоћама у остваривању својих темељних права код различитих тијела државне и локалне власти. Отварање институције грађанима уз добру медијску подршку допринијело је поступним враћањем повјерења грађана у институцију, што се огледа и у знатно већем броју притужби грађана које су примљене тијеком 2003. г.⁴⁹

Унаточ позитивним кретањима, институција се суочила с новом кризом у другој половини 2003. г. Пучки правобранитељ, умјесто да јавност упознаје с радом и настојањима институције, проблемима и успјесима у реализацији темељних људских права појединаца, медијске наступе користи за властиту политичку промоцију што је кулминирало подношењем кандидатске листе за избор заступника у Хрватски сабор концем 2003. г. Иако се тадашњи пучки правобранитељ већ прије непримјерено својој функцији политички ангажирао, што је критицизирано од стране и домаћих и међународних институција, активно политичко ангажирање на изборима за заступнике Хрватског сабора знатно је пољуљало тешко стечен углед институције, а отежало је и комуникацију с Хрватским сабором, Владом РХ и другим државним и локалним тијелима власти.

Тијеком прве половине 2004. г., под теретом политичког ангажмана пучког правобранитеља и у очекивању истека његовог мандата, те избора новог пучког правобранитеља, рутински су се обављали текући послови. Настављен је обилазак жупанија, но због пољуљаног повјерења у институцију са знатно скромнијим резултатима. Паду

⁴⁸ Сисачко-мославачку, Вуковарско-сријемску, Карловачку, Шибенско-книнску, Личко-сењску, Осјечко-барањску, Задарску, Дубровачко-неретванску, Пожешко-славонску и Истарску. У свакој жупанији боравило се пет радних дана.

⁴⁹ Примљено је 2389 притужби, што у односу на 2002. г. представља повећање од чак 53,34%.

угледа институције знатно је придонио и подцјењивачки однос Хрватског сабора према институцији националног омбудсмана. Наиме, тадашњи пучки правобранитељ је још почетком свибња 2004. обавијестио Хрватски сабор да му мандат истиче концем липња. Унаточ томе што се могло очекивати како ће поступак избора новог пучког правобранитеља трајати одређено вријеме, Одбор за избор, именовање и управне послове Хрватскога Сабора упутио је јавни позив за подношење приједлога за избор пучког правобранитеља тек 2. липња 2004. Међутим, избор пучког правобранитеља није обављен до истека мандата тадашњег пучког правобранитеља, већ је 30. XI 2004.⁵⁰ изабрана за пучког правобранитеља особа која се уопће није кандидирала на ту функцију темељем јавног позива надлежног саборског радног тијела.

Закључно

Хрватско искуство зорно показује да код оснивања институције националног омбудсмана посебну позорност треба посветити законском уређењу дјелокруга институције, зајамчењу неовисности институције која мора обухватити и dostatна финансијска средства, те начину избора омбудсмана. Код дефинирања дјелокруга омбудсмана требало би поћи од Начела која се односе на статус државних установа за промицање и заштиту људских права (Паришка начела) коју је усвојила Опћа скупштина УН резолуцијом бр. 48/134 30. просинца 1993. г. Особиту пажњу ваља посветити томе да национална институција буде недвојбено институција задужена за промицање и заштиту индивидуалних људских права зајамчених међународним инструментима и националним законодавством. Такођер треба донијети недвојбену одлуку хоће ли се задаћа промицања и заштите људских права повјерити једној институцији, или се планира оснивање више специјализираних институција за поједине категорије особа, одн. проблема (дјецу, равноправност сполова, припаднике националних и етничких

⁵⁰ На који дан је истјецао мандат и свим замјеницима пучког правобранитеља.

мањина).⁵¹ Касније оснивање специјализираних институција може довести до преклапања дјелокруга, а може бити кориштено и за слабљење већ постојеће институције националног омбудсмана.

Овисно о величини државе, броју становника и регионалним природним и друштвеним разноликостима, треба одлучити и о томе хоће ли национална институција бити основана само са сједиштем у главном граду или ће постојати и подручне јединице те институције или чак и регионалне омбудсманске институције. Хрватско искуство показује да могућност непосредног контакта грађана с пучким правобранитељем знатно подиже ефикасност рада институције, придонosi промоцији идеје о праву на заштиту индивидуалних права и битно олакшава приступ институцији особама које се налазе у неповољном друштвено-економском положају.

Хрватско искуство показује и да код законског уређивања избора омбудсмана посебну пажњу треба посветити поступку утврђивања кандидата за ту дужност те начину самог избора. Такођер, искуство с досадашња два пучка правобранитеља показује да је приликом избора врло важно водити рачуна о моралном и стручном интегритету кандидата те његовој способности да се одупре притисцима политичких структура. Неовисност би лакше сачувао кандидат који је познат као заговорник и заштитник људских права и који није близак политичким структурама, одн. који није бивши политичар. Иако је Законом о пучком правобранитељу одређено да за пучког правобранитеља може бити изабран хрватски држављанин, дипл. правник, с најмање 15 година радног искуства у правној струци и који се истакао у тој струци, те који је

⁵¹ У Хрватској дјелују још двије омбудсманске институције. *Законом о правобранитељу за дјецу* из 2003. г. основан је правобранитељ за дјецу као посебно и надзорно тијело са задаћом да штити, прати и промиче права и интересе дјеце на темељу Устава, међународних уговора и закона. Законом о равноправности сполова основан је исте године и правобранитељ за равноправност сполова као институција која разматра случајеве кршења начела равноправности сполова, случајеве дискриминације према појединцима или групама појединаца које су починила тијела државне управе, јединице тијела локалне и подручне (регионалне) самоуправе и друга тијела с јавним овластима, запослени у тим тијелима и друге правне и физичке особе.

особним залагањем јавности познат у области заштите људских права, па би кандидат за пучког правобранитеља морао кумулативно испуњавати све законске увјете, у досадашњим именовањима ти се увјети нису поштивали. Сва три досадашња пучка правобранитеља испуњавала су само критериј формалне стручности (15 година радног искуства у правној струци), али нити један од њих није био у тренутку избора особито истакнут правник нити у јавности познат у области заштите људских права на темељу свога особног залагања. То значи да ниједно досадашње именовање није јамчило да ће изабрана особа бити неовисна и самостална, те да неће бити подложна било чијим упутама и налозима или властитим политичким амбицијама. Сва три досадашња пучка правобранитеља изабрана су према непознатим критеријима парламентарне већине у посве нетранспарентном поступку.

Одредбе Закона о пучком правобранитељу којима се уређује пријевремено разрешење од дужности пучког правобранитеља су такве да пучки правобранитељ није заштићен од арбитрарне смјене. Хрватски сабор га може разријешити дужности, тј. смијенити без икаквог разлога и без образложења, ако тако одлучи обичном већином гласова. Такве одредбе несумњиво негативно утјечу на неовисност носитеља челне функције па тиме и институције у цјелини.

На самом крају, сумирајући искуства институције пучког правобранитеља, може се закључити да у важећем хрватском закону постоји одговарајућа основа за дјеловање пучког правобранитеља у функцији „бранитеља људских права“, али да тијеком тринаест година постојања институције није постигнут консензус политичких структура о његовом стварном дјеловању као неовисног заштитника људских права. Ипак, институција пучког правобранитеља допринијела је, особито у раздобљу од 1997–2001. г., напретку у прихватању идеје владавине права и заштити људских права у Републици Хрватској.

Сафет Пашић,
Омбудсман Босне и Херцеговине

ОРГАНИЗАЦИЈА И ФУНКЦИОНИСАЊЕ ИНСТИТУЦИЈА ОМБУДСМАНА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

УВОД

Омбудсман за људска љрава БиХ је независна државна инстџиуција, усџосџављена у фебруару 1996. џодине у складу са Дејџонским мировним сџо-разумом. Инстџиуција је усџосџављена да џромовише људска љрава, добро уџрављање и владавину љрава у БиХ. Исџа с џим у вези љраџи акџивносџи свих јавних орџана власџи у БиХ. Инстџиуција дџелује џо љријему жалби или на власџиџу иницијатџиву. Дана 3. јануара 2001. џодине Инстџиуција је добила нову љравну основу за свој рад.⁵² Као шџџо је љредвиђено Законом о омбудсману за људска љрава БиХ, Предсџедниџџво БиХ је љредложило, а оба дома љарламентџарне скуџџџине БиХ су именовала за Омбудсмане џ. Сафетџа Пашића, џ. Мариофила Љубића и љроф. др Виџомира Поџовића.

Дејџонски мировни споразум је постигнут дана 21. новембра 1995. године у Wright-Patterson војној бази у Дејџону, Охаџо, САД, и потписан је у Паризу у Француској

⁵² Закон о Омбудсману за људска права Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ 32/00 и 19/02).

дана 14. децембра 1995. године.⁵³ Овај споразум је зауставио рат у Босни и Херцеговини и донио Устав држави, као и успоставио темеље за бројне институције међу којима и Институцију омбудсмана Босне и Херцеговине на државном нивоу. Анекс 6 је прописао петогодишњи мандат за ову Институцију омбудсмана по Споразуму и предвиђа касније доношење домаћег правног прописа. Такав пропис ступио је на снагу 3. јануара 2001. године.

Институција „Омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине“ установљена је, како је и поменуто, у Уставу Босне и Херцеговине.⁵⁴ То је заправо прва институција поменута у овом Уставу. У Уставу је прописано да ће Босна и Херцеговина и њени ентитети „осигурати највиши степен међународно признатих људских права и основних слобода“ и „да ће у ту сврху постојати Комисија за људска права за Босну и Херцеговину, како то предвиђа Анекс 6 Општег оквирног споразума.“⁵⁵

Анекс 6, под називом „Споразум о људским правима“, прописује да ће се ова Комисија за људска права „састојати од два дијела: Уреда Омбудсмана и Дома за људска права“ чији је задатак да помогне Странама потписницама⁵⁶ „у поштивању њихових обавеза из овог Споразума“.

Анекс 6 даље прописује да ће Омбудсман – и Дом –

„размајтрайџи како је описано наводне или очигледне њовреде људских љрава зајамчених Евројском конвенцијом за зашџиџи људских љрава и основних слобода као и њеним Пројкоколима, или наводну или очигледну дискриминацију љо било којој основи – као шџо је љол, раса, боја коже, језик, вјера, љолиџичко или друџо увјерење, национално или друшџвено љоријекло, љовезаностџ са неком националном мањином, имовина, рођење или друџи сџаџџус који љроизилази из уживања било којих љрава или слобода уџврђених у међународним сџоразумима наведеним у Додаџку овоџ

⁵³ Званични назив овог документа је „Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини“.

⁵⁴ Анекс 4 Дејтонског мировног споразума.

⁵⁵ Члан 2, став 1.

⁵⁶ Босна и Херцеговина, Федерација Босне и Херцеговине и Републике Српске.

*Анекса – када се за њу њовреду њврди или је очииледно да су је њочиниле Сѡране, укључујући било којеј службеника или орѡан Сѡрана, канѡона, оѡћина, или било којеј њојединца који дјелује њо овлашѡењу ѡаквој службеника или орѡана.*⁵⁷

Као што је горе наведено, Анекс 6 још прописује „да ће пет година након ступања на снагу Споразума институције Босне и Херцеговине преузети одговорност за наставак рада Комисије, осим ако се Стране другачије не договоре.“⁵⁸

Дана 10. новембра 2000. године три стране потписнице Дејтонског мировног споразума договориле су се да продуже мандат из Анекса 6 до 31. децембра 2003. године, наводећи у исто вријеме да ће по ступању на снагу Закона о омбудсману за људска права Босне и Херцеговине, ова Институција функционисати у складу са тим Законом. Тај Закон, „Закон о Омбудсману за људска права Босне и Херцеговине“, наметнут је 12. децембра 2000. године од стране Високог представника, господина Wolfgang Petrich-a, и ступио је на снагу дана 3. јануара 2001. године.^{59, 60} Одлуци Високог представника претходили су значајни, али на крају безуспјешни напори, првенствено подузети од саме Институције, да Парламент Босне и Херцеговине усвоји тај Закон. Наметнути Закон заснован је на нацрту који је припремила Комисија Вијећа Европе за демократију путем закона, такозвана „Венецијанска комисија“.

Др Грет Халер, бивша предсједавајућа Швицарског парламента и стална представница Швицарске у Вијећу Европе, именована је првим Омбудсманом за људска права са необновљивим мандатом од пет година. Она је преузела своје дужности у јануару 1996. године. Господин Франк Ортон, бивши шведски судач и Омбудсман против етничке дискриминације, именован је њеним насљедником. Он је у потпуности преузео

⁵⁷ Члан II, став 2.

⁵⁸ Члан XIV.

⁵⁹ Високи представник користи овласти које су му додијељене чланом V Анекса 10 Дејтонског мировног споразума и закључцима Бонске конференције за имплементацију мира из децембра 1997. године.

⁶⁰ Члан 45 овог Закона прописује да Закон ступа на снагу осам дана након његовог објављивања у Службеном гласнику Босне и Херцеговине. Исти је објављен у Службеном гласнику од 26. децембра 2000. године (32/2000).

своје дужности средином јуна 2000. године. Институција је отворила уреде у Сарајеву, Бањалуци и Дистрикту Брчко (који је функционисао једном седмично).

Закон о државном омбудсману

Како би се добила чврста правна основа за рад Институције након истека мандата из Дејтонског мировног споразума, Европска комисија за демократију путем права при Савјету Европе тзв. „Венецијанска комисија“, позвана је да припреми нацрт Закона о даљњем функционисању Институције, како је горе поменуто. Дана 18. аугуста 1999. године овај нацрт Закона је упућен Високом представнику и Предсједништву Босне и Херцеговине на даљње разматрање, у складу са уставним надлежностима органа Босне и Херцеговине.

Нацрт Закона предвиђао је да Институција буде стална државна институција са три Омбудсмана на челу. Због структуре државе Босне и Херцеговине са своја два ентитета, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске, и Институција омбудсмана које у њима постоје, циљ предложеног Закона је такођер био да регулише расподелу надлежности између ових Институција. Кључни значај с тим у вези био је да се државном Омбудсману⁶¹ да слобода да дјелује на основу правичности, препоручује рјешења као медијатор између страна, без претјераних законских ограничења. Овај нацрт закона комбиновао је идеје традиционалне Институције омбудсмана и садашње економске, социјалне, политичке и идеолошке реалности у послјератној Босни и Херцеговини. Ова реалност, која води нормализацији и поновној успостави мултиетничког друштва на основу владавине права, захтијева посебан приступ са вишеструким функцијама, традиционалном заштитом грађана од маладминистрације, укључујући и лоше функционисање правосудног система, али такођер и праћење повреда људских права почињених од било којег органа власти, укључујући и војне власти. У Нацрту

⁶¹ У Прелиминарном нацрту Закона користио се појам „државни Омбудсман“ да би се истакло да је то централна Институција омбудсмана државе, за разлику од Омбудсмана у РС и ФБиХ.

Закон такођер је било предвиђено да државни Омбудсман треба да буде одговоран за координацију активности ентитетских институција омбудсмана у Босни и Херцеговини као и за представљање свих институција у Босни и Херцеговини“ у међународном окружењу“. Овај нацрт закона је дана 18. октобра 2000. године разматран „у првом читању“ од стране Представничког дома Босне и Херцеговине.

Дана 23. октобра 2000. године нацрт Закона је прошао прво читање такођер и у Дому народа Босне и Херцеговине. Закон није усвојен од стране Парламента Босне и Херцеговине прије истека Дејтонског мандата, тј. прије 15. децембра 2000. године. Због тога је дана 12. децембра 2000. године Високи представник, г. Wolfgang Petritsch, одлучио да наметне Закон о омбудсману за људска права Босне и Херцеговине. Високи представник је у свом обавјештењу за штампу издатом наредног дана изразио своје разочарење због чињенице да државни органи нису могли усвојити овај Закон који би штитио основна права свих грађана Босне и Херцеговине, упркос крајњем року до септембра 2000. године, постављеном од стране Вијећа за имплементацију мира у Бриселу у мају 2000. године. Наметнути Закон је ступио на снагу 3. јануара 2001. године. Закон је у великој мјери заснован на нацрту Закона.

Ентитетски омбудсмани

Државу Босну Херцеговину сачињавају Дистрикт Брчко и два ентитета, Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине (која је федерација десет кантона). Држава као и сваки ентитет сада имају своју институцију омбудсмана. Ентитетске институције дјелују унутар својих ентитета, док државна Институција дјелује у цијелој држави, укључујући и Дистрикт Брчко.

Институција у Федерацији је утемељена 1994. године Вашингтонским споразумом и са радом је почела 20. јануара 1995. године када су садашња три Омбудсмана ступила на дужност. Институција функционише у складу са Законом који је Парламент Федерације усвојио у јулу 2000. године.

Институција Републике Српске функционише у складу са Законом, који је усвојен од стране Народне скупштине Републике Српске 2000. године.⁶² Једна од посљедњих активности Грет Халер у уреду била је да 28. априла 2000. године у складу са чланом 38, став 1, тог закона, именује три омбудсмана који ће од 1. маја 2000. године „привремено, у периоду од дванаест мјесеци, обављати дужности омбудсмана“.⁶³ У међувремену, Народна Скупштина Републике Српске донијела је Закон о измјенама и допунама Закона о Омбудсману Републике Српске и измјенила га тако што је установила постојање једног Омбудсмана и два замјеника који се наизмјенично смјењују на дужности Омбудсмана сваких 16 мјесеци.⁶⁴ Успостава Институције Републике Српске и истовремено именовање новог Омбудсмана на државном нивоу сасвим природно навело је државног Омбудсмана да да приоритет координирању активности институција за људска права у Босни и Херцеговини у складу са његовим мандатом како је то и предвиђено.⁶⁵

Уред у Брчком

Посебан правни режим за Брчко успостављен је коначном арбитражном одлуком за Брчко од 5. ожујка 1999. године. Тада је ово подручје постало дистриктом, са сопственим органима власти (Скупштина, Влада, судство и другим органима власти). Институције ентитетских омбудсмана немају јурисдикцију у овом дистрикту. С тим у вези Грет Халер је покренула иницијативу да се у Брчком отвори уред Институције

⁶² Закон о Омбудсману Републике Српске, Службени гласник РС 4/00.

⁶³ Од 72 кандидата она је интервјуисала 32, и сходно томе именовала г. Фрању Црњца, г. Дарка Осмића и г-ђу. Славицу Славнић за три прва Омбудсмана Републике Српске.

⁶⁴ Закон о измјенама и допунама Закона о Омбудсману Републике Српске, Службени гласник РС 49/04.

⁶⁵ Члан 13. нацрта Закона који је направила Венецијанска комисија; види дио III горе и додатак 8 четвртог годишњег извештаја институције.

Омбудсмана Босне и Херцеговине. Омбудсман за људска права, г. Франк Ортон је преузео овај задатак, па је званично отворио уред на церемонији одржаној 15. просинца 2000. године, којој су присуствовали представници домаћих и међународних органа власти као и медији. Међутим, домаћи омбудсмани су оцијенили да заштита људских права у Дистрикту Брчко заслужује већу пажњу, с обзиром да државни Омбудсмани имају потпуну надлежност за то подручје. Због тога су, умјесто уредовних дана, који су се одржавали једном седмично, одлучили успоставити сталан уред, са потпуним радним временом и одговарајућим кадром.

Домаћи омбудсмани БиХ

Дана 1. јануара 2004. године Омбудсмани за људска права Босне и Херцеговине проф. др Снежана Савић, господин Сафет Пашић и господин Мариофил Љубић, званично су преузели дужност од пријелазног Омбудсмана, господина Франка Ортона, а дана 23. јануара 2004. године Омбудсман Снежана Савић, упутила је писмо члановима Предсједништва БиХ, Предсједавајућим Домова у Парламенту БиХ, Високом представнику за БиХ и Шефу мисије ОСЦЕ-а, којим их обавјештава да даје оставку на позицију Омбудсмана за људска права БиХ. Послије дате оставке на упражњено мјесто Омбудсмана БиХ, 12. фебруара 2004. године Предсједништво БиХ предложило је проф. др Витомира Поповића, а крајем фебруара оба Дома су двотрећинском већином потврдила његово именовање. Одмах по прихватању дужности Омбудсмани БиХ су започели активности на рјешавању статусних и организационих питања Институције. Још од јануара текуће године Омбудсмани су ангажовани на реализацији обавеза Босне и Херцеговине које се односе на сектор људских права, односно питање обједињавања Институција омбудсмана у БиХ, а које произилазе из *Програма активности за реализацију приоритета у 2004. години из извјештаја Европске комисије Вијећу министара Европске уније о изводљивости и реформарања између Босне и Херцеговине и Европске уније и Споразуму о стабилизацији и придруживању*.

Наиме, према овом програму предвиђено је укидање прописа о ентитетским Омбудсманима, што значи да ће у будућности постојати само једна Институција омбудсмана за људска права у Босни и Херцеговини. Наравно при томе треба нагласити да ће она, осим главног уреда са сједиштем у Сарајеву, имати своја додатна одјељења зависно од потреба грађана на цијелом простору Босне и Херцеговине, при чему ће се водити рачуна о постојању већ успостављених таквих одјела од стране ентитетских Омбудсмана. Вијеће министара Босне и Херцеговине утврдило је Приједлог измјена и допуна Закона о омбудсману за људска права Босне и Херцеговине, којим ће се постићи циљ обједињавања. У том приједлогу предвиђа се пријелазни период у којем ће доћи до обједињавања, с обзиром да се водило рачуна о континуираној потреби заштите људских права грађана. Тај период трајат ће до 31. 12. 2006. године, што значи да ће обједињена Институција почети са радом од 01. 01. 2007. године. Предвиђено је да ће, умјесто три Омбудсмана постојати само један Омбудсман и два замјеника, при чему ће се водити рачуна о равномјерној заступљености свих народа и грађана у Босни и Херцеговини.

Функционирање институција омбудсмана у БиХ

Полазећи од функције Омбудсмана утврђене постојећим прописима, ентитетски Омбудсмани надзиру функционирање ентитетских власти, док државни надзиру, прије свега, функционирање државних власти, а потом и функционирање ентитетских власти кад сматрају да је исход предмета од посебног значаја за ефикасно уживање појединачних права и слобода у Босни и Херцеговини као цјелини (нпр. примјена Анекса VII Дејтонског споразума-повратак избјеглица и расељених лица у своје домове, функционирање изборног система и др.). Међутим, у вријеме функционирања пријелазних Омбудсмана (страних држављана) није у потпуности вођено рачуна о овом разграничењу надлежности између ентитетских Омбудсмана и државног Омбудсмана, што је довело до преклапања надлежности, а истовремено код грађана до збуњености, којој од постојећих Институција требају да се обрате. То је у многама утицало и на

сарадњу између ових институција, што је довело и до лоших међусобних односа, при чему су највећу штету имали грађани.

Почетком функционисања домаћих Омбудсмана (01. 01. 2004. год.), санирано је овакво стање, а са ентитетским Омбудсманима, путем координације, договорен је начин функционисања. При томе је испоштована надлежност државних омбудсмана утврђена у Закону. Евентуални случајеви преклапања надлежности између ових институција, рјешавају се на редовним састанцима координације, које сазивају државни Омбудсмани. Тиме је сарадња међу овим Институцијама знатно побољшана, иако се повремено и даље јављају одређени проблеми. То ће бити елиминирано предстојећим измјенама и допунама државног Закона, којим ће доћи до обједињавања ентитетских институција Омбудсмана, са државном Институцијом.

Када је ријеч о надлежностима Институција, битно је истаћи да се правна лица, за повреду својих права могу обратити једино државној Институцији, што је вјероватно посљедица неусклађености закона на ентитетском нивоу и што ће се елиминирати предстојећим измјенама и допунама постојећег државног закона, којим ће се укинути ентитетски прописи о Институцијама омбудсмана.

Поступање по жалбама

Институције омбудсмана за људска права у Босни и Херцеговини у току једне године заприме око 20.000 жалби грађана, од чега Институција Федерације Босне и Херцеговине око 14.500, Институција Републике Српске око 3000, а државна Институција око 1700 жалби. Међутим, далеко је већи број обраћања грађана Институцијама, у којим се не отварају посебни предмети. У таквим случајевима Институције су дјеловале или *ad hoc* или је грађанима одмах пружана правна помоћ, у смислу надлежности појединих институција, којим се они требају предходно обратити.

С обзиром на ратна и послератна дешавања у Босни и Херцеговини, највећи број жалби односио се на жалбе грађана због повреде права на имовину. Наиме, према

Дејтонском споразуму све избјеглице и расељена лица имају право да се врате у своје домове, што је истовремено подразумијевало и поврат имовине од прије рата. Грађани су имали право управним и судским органима подносити захтјеве за поврат те имовине, а у ту сврху, била ја основана и посебна Комисија, коју су чинили домаћи и страни кадрови. Комисија је дјеловала закључно са 2003. годином, када је за примљене, а неријешене њене предмете, преузело државно Министарство за људска права и избјеглице. Ти предмети, којих је преко пет хиљада, су у току рјешавања. У међувремену укинут је и Дом за људска права, а његову функцију привремено је преузела Комисија при Уставном суд Босне и Херцеговине, која је преузела око 10.000 неријешених предмета, што је за Уставни суд превелико оптерећење, па се с правом поставља питање да ли ће та Комисија моћи у догледно вријеме одговорити постављеном задатку, с обзиром да је она привременог карактера.

Дакле, ако се узме у обзир и неријешен број захтјева за поврат имовине које је запримила Комисија за поврат имовине и апелације упућене Дому за људска права, онда је евидентно да тренутно има велики број неријешених захтјева грађана из те области. Као посљедица тога, велики је број и заснованих спорова пред редовним судовима, што додатно оптерећује њихов рад. Због тога је још увијек врло актуелно питање досљедног провођења Анекса VII Дејтонског споразума, а прије свега одредаба члана II 5 Устава Босне и Херцеговине, којим је такођер грађанима загарантован повратак у своје домове и враћање њихове имовине, које су лишени за вријеме непријатељстава, почев од 1991. године или да добију компензацију за сву такву имовину. При томе су оглашене ништавим све обавезе и изјаве дате у вези са таквом имовином за тај период. На основу оваквих гаранција управни и судски органи запримили су велики број предмета, а рјешавање великог броја траје и данас. У рјешавању ових предмета, нарочито у почетном периоду, постојао је велики степен опструкције у вођењу поступака. То се огледало, прије свега у неприхватљивој дужини трајања управних и судских поступака, а потом у максималном кориштењу свих правних средстава, како од стране грађана, тако и од стране институција које су те предмете рјешавале. Као

посљедица таквог понашања или боље рећи опструкције при поврату у своје домове и поврату своје имовине, велики број предмета и данас се налази на врховним судовима ентитета (управни спор или друго правно средство).

Институције омбудсмана за људска права у Босни и Херцеговини (државна и ентитетске), запримиле су велики број жалби грађана, у којима су се жалили на такво управно и судско процесуирање. Но и поред тога што је највећи број таквих предмета ријешен, у Институцијама се налази на рјешавању велики број предмета, за чије рјешавање ће требати уложит велике напоре и велика финансијска средства. Право стање неријешених предмета у Институцијама омбудсмана у Босни и Херцеговини, знат ће се након окончања процеса обједињавања ентитетских, са државном Институцијом.

Осим ових предмета Институцијама се обратио и већи број грађана у вези са повредама права из области радних односа и пензијско-инвалидског осигурања. Стање у овим областима у току ратног и послеријатног периода је такођер незадовољавајуће. Обје ове области налазе се у искључивој надлежности ентитетских власти, што је додатно закомплицирало настале проблеме. Ти проблеми огледају се, прије свега у дискриминацији грађана на цијелом простору Босне и Херцеговине. Разлог томе су и различите ентитетске регулативе, односно закони који су регулисали ове области. Због тога подносиоцима жалби није јасно због чега се налазе у подређенијем положају у односу на друге иако су нпр. радни и пензијски стаж остварили код јединственог предратног осигураника. То је нарочито изражено у области пензијско-инвалидског осигурања, на име чега су уплаћивали једнаке износе. Конкретно, велики проблем је на релацији два ентитета, у којим су пензије различитог нивоа, с обзиром на различите економске могућности (у РС-у су пензије много ниже од пензија које се исплаћују у Федерацији). Да би се разријешила оваква ситуација, власти ентитета су то покушале ријешити споразумно, међутим тај споразум није досљедно проведен (РС је одустала од његове примјене). У овај проблем инволвиране су све Институције омбудсмана у БиХ, с тим што су ентитетске Институције става да тај проблем треба да ријешити државна Институција. У току је његово рјешавање на тај начин што је у припреми Специјални

извјештај којим ће се овај проблем аналитички сагледати. Постоје у принципу два начина да се он разријешу. Први начин је да се закључени Споразум између ентитета и Дистрикта Брчко досљедно примјењује, али је за то основна запрека недостатак средстава. Други и прихватљивији начин је регулисање ове материје на државном нивоу, чиме би се пензије у догледно вријеме изједначиле, а тиме и евидентна дискриминација грађана који то право уживају. За такав начин рјешавања овог проблема, односно за регулисање ове материје на државном нивоу постоји и уставна могућност, тако што би ентитети и Дистрикт Брчко, пренијели своје надлежности на државне институције.

Када је ријеч о области радних односа, стање је такођер слично. Наиме, и ова област је у искључивој надлежности ентитета. Они су донијели законе у којима су покушали обезбиједити одређена права. У Републици Српској смисао тих права огледао се, прије свега, у праву на одређену накнаду као супституцију за поврат на пријератно радно мјесто, док је у Федерацији превасходан циљ био, повратак на пријератно радно мјесто, па тек ако то не успије, слиједи одређена накнада. Међутим, и у Федерацији је због економске ситуације, а донекле и због опструкције, највећи број радника задовољен путем одређивања накнада, које у великом броју још увијек нису исплаћене. Дакле и у овој област присутан је одређен степен дискриминације грађана на цијелом простору Босне и Херцеговине, условљен углавном економском моћи ентитета. Због тога је од стране Омбудсмана БиХ сачињен и Специјални извјештај и дате одређене препоруке у циљу превазилажења оваквог стања. Те препоруке, углавном су усмјерене према ентитетским властима, с обзиром на њихову искључиву надлежност у овој области.

Јавна управа

У 2004. години Институција је велики значај посветила функционирању јавне управе у БиХ. Жалбе о нерегуларном поступању јавне управе представљале су велики дио рада. Ове жалбе су се углавном односиле на прекорачење законских рокова, захтијевање непотребних докумената или докумената о којима органи управе воде службену

евиденцију, односно које треба да прибављају службеним путем. Такво понашање има корјене у традицији огромног бирократског апарата или једноставно у незнању државних службеника. Овакве врсте жалби јављају се на свим нивоима власти, од локалних до државних органа.

У вези са поступањем органа управе, Омбудсмани су, осим поступања по појединачним жалбама грађана, издали *Специјални извјештај о вођењу евиденција о рјешавању управних ствари у управним поступцима*, у вези са поштивањем законских начела ефикасности и економичности управног поступка и законских рокова за доношење управног акта. Основ за наведени извјештај су сазнања о стању надзора над провођењем закона којима је регулиран управни поступак и вођењу евиденција о рјешавању управних ствари у управним поступцима, до којих су Омбудсмани дошли у току истраге којој је циљ био сагледати стање рјешавања управних предмета са аспекта ажурности и ефикасности у њиховом рјешавању. Омбудсмани су на основу истраге *ex officio* закључили да, за разлику од Брчко Дистрикта, надлежни органи власти на нивоу Босне и Херцеговине и ентитета не посједују цјеловите евиденције о стању рјешавања управних ствари у управним поступцима. Било због недостатака у постојећим законима којима је регулисана материја управног поступка, било због пропуста органа одговорних за праћење стања у овој области, на нивоу Босне и Херцеговине и у ентитетима није обезбијеђено предузимање ефикасних мјера ради провођења закона којима је уређен управни поступак, нити ефикасан надзор над њиховим провођењем. За разлику од Закона о управном поступку Брчко Дистрикта, одговарајући закони Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске нису експлицитно предвидјели обавезу органа надлежних за надзор над провођењем закона да сачињавају годишње извјештаје о вођењу управних поступака свих управних органа, нити да такве цјеловите извјештаје достављају законодавном органу. Међутим, Омбудсмани су мишљења да се без таквих анализа и цјеловитог и редовног извјештавања односних влада и законодавних органа, не може обезбиједити ефикасан и цјеловит надзор над провођењем закона којима је регулисан управни поступак, нити се могу испунити обавезе тих органа предвиђене одговарајућим прописима којима је одређен дјелокруг

њихове надлежности. С друге стране, стање у овој области изузетно је лоше и грађани су присиљени да чекају на рјешавање о њиховим правима пред управним органима и по неколико година. У складу са овим запажањима, Омбудсмани су издали одговарајуће препоруке Вијећу министара БиХ, Влади ФБИХ, Влади Републике Српске и Владама Кантона 1–10.

Судски поступци

Најчешће врсте жалби, поред опћих питања поступања органа управе, односе се на судске поступке, те на питања имовине и запошљавања. У свим овим областима Омбудсмани су покушали иницирати промјене путем генералних мјера.

Када су у питању судови, Омбудсман, у складу са чланом 4 Закона, има овлаштење да „...проводити истраге у свим жалбама у вези са slabим функционирањем судског система или неправилним процесуирањем индивидуалних предмета...“ Велики број поднесених жалби везано за дужине судских поступака пред судовима у оба ентитета, био је одређујући за Омбудсмане да сагледају свеобухватно стање судског система у Босни и Херцеговини. Према укупној структури поднесених жалби Институцији, жалбе грађана на неразумне дужине поступака и неефикасно функционирање судства чине готово $\frac{1}{4}$ свих обраћања Омбудсману за људска права Босне и Херцеговине. Већина ових жалби су основане и након уобичајене истраге оправдано би навеле Омбудсмане да донесу формалну препоруку суду, на који се жалба односи, да поступи у предмету подносиоца жалбе без даљег одлагања. Међутим, такве препоруке не би ријешиле ситуацију подносиоца жалби генерално посматрано. Проблем остаје, јер је на властима Босне и Херцеговине, односно Федерацији Босне и Херцеговине и Републици Српској, те Брчко Дистрикту, а не на Институцији омбудсмана, да администрирање правде организују на такав начин да судови испуњавају захтјеве члана 6 Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, односно подзму мјере да би се избјегла непотребна кашњења у процесуирању судских поступака и доношењу одлука.

Како би у цијелости обрадили ово посебно питање, Омбудсмани су, на основу предочених жалби и резултата проведених истрага у овим предметима, у 2004. години почели са израдом Специјалног извјештаја који ће се, *inter alia*, односити и на питања одлагања у судским предметима, али и на друга питања која се отварају као директна или индиректна посљедица реформе правосуђа у БиХ.

Остали предмети

Раније су имовински предмети чинили већину жалби у Институцији. Стандардни предмети који су се односили на поврат имовине, а који су у претходним годинама чинили око 90% укупно поднесених жалби, у складу са одлуком пријелазног Омбудсмана из 2001. године, нису разматрани од стране Институције. Ипак, има нетипичних имовинских предмета по којима је Институција поступала у 2004. години. Овакви предмети били су у вези са повредом поступка поврата имовине од стране предметног стамбеног органа, али је било и предмета комплексне природе, односно који се тичу права обје стране у поступку, дакле и пријератних власника, односно носилаца станарског права, али и носилаца права стечених у међувремену над предметном имовином.

Слична област у вези с којом је уложен значајан број предмета је урбанизам и просторно уређење, који су и од раније биле неуралгичне тачке у функционирању управе.

Што се тиче особа са менталним обољењима, Омбудсмани планирају да изврше формалне посјете институцијама за ментално обољеле, као наставак активности пријелазног Омбудсмана који је у току 2003. године извршио формалне инспекције институција у Фојници и Јакешу. Но и поред тога Институција је у протеклој години реагирала на одговарајући начин када је ријеч о особама којим је изречена судска мјера обавезног лијечења и чувања. Наиме, према садашњем законодавству ова мјера извршава се у здравственој институцији, а не у казнено-поправној, какав је случај са стањем у Босни и Херцеговини. Због тога су Омбудсмани сачинили Специјални извјештај, у којем су

указали на такво незаконито стање, те донијели одређене препоруке у циљу његовог превазилажења.

Још једна ствар која је резултирала улагањем одређеног броја жалби је пропуст органа власти да доставе информације у складу са законодавством о слободи приступа информацијама. Такођер, у 2004. години је забиљежен пораст броја предмета који су у вези са процедуром министарских именовања и сложенијим питањима која су у вези са унутрашњом организацијом неких органа власти. Ова тенденција улагања жалби у вези са сложенијим и специфичнијим питањима може се протумачити као знатно унапређење свјести улоге Омбудсмана и њеног признавања од стране грађана. Предмети пред Институцијом су постали разноврсни и односе се на различите органе власти или институције – полиција, образовне институције, царине, затвори, медији итд.

Институција **заприми и обради око 140 предмета мјесечно** (писмено уложених жалби), мада прилив предмета варира у току године. Поред писмених обраћања који резултирају регистрацијом и формирањем списка, Омбудсмани су примили велики број позива и контаката поводом којих су странке упућене на подузимање одговарајућих правних средстава у складу са законом или који су се могли успјешно ријешити без подузимања формалних процесних радњи – интервенцијом учињеном телефонским позивом или једним дописом (**3309 оваквих контаката је остварено у претходној години, од којих 2311 личним доласком грађана у просторије Институције, а 998 телефонским путем**). С овим у вези можда би било добро споменути да је пракса Институције, да за проблеме који су изван њеног мандата и јурисдикције, пружи адекватан савјет првенствено о томе којем би се органу странка требала обратити као најпогоднијем и најефикаснијем.

Да се примјетити да се разумијевање органа власти о концепту Омбудсмана и његовој улози у знатној мјери побољшало током 2004. године, посебно од стране органа на локалном и ентитетском нивоу. Већина органа власти је правовремено доставила одговоре на упите као и документе које је Омбудсман тражио, често и без

формалног писменог захтјева. Омбудсмани су такођер установили да је испоштивање њихових препорука опћенито говорећи побољшано. Међутим, то се на жалост не може рећи и за сарадњу са органима власти на највишем нивоу, конкретно одређена Министарства БиХ, односно Вијеће министара Босне и Херцеговине. На концу 2004. године, Омбудсмани су издали *Специјални извјештај у вези са жалбама странака које се односе на рад Вијећа министара БиХ и њихово сарадње Вијећа министара БиХ са Омбудсманом за људска права БИХ* (Додатак I). Наиме, Институцији се обратио већи број странака које су као одговорну страну за наводна кршења људских права означили или Вијеће министара Босне и Херцеговине или појединачно министарство у саставу Вијећа. Сви provedени поступци од стране Институције, резултирали су несарадњом жалбеног органа односно Вијећа министара. Даљњи основ за израду овог извјештаја представљао је и неприхватљив однос Вијећа министара Босне и Херцеговине према самосталном раду и функционирању Институције омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине.

Смисао овог извјештаја је да органи власти Босне и Херцеговине схвате потребу пуне сарадње са Институцијом у циљу промовирања заштите људских права, као и енергичне реакције да се спријече или отклоне уочена кршења људских права како физичких тако и правних лица. Даљњи смисао је да органи власти Босне и Херцеговине којима је Извјештај упућен, својом хитном реакцијом покажу своју приврженост поштивању људских права и основних слобода на свим нивоима власти.

Након анализе проблема и рада на појединачним предметима, као и проблема функционирања Институције, Омбудсмани су у складу са чланом 32 Закона о Омбудсману за људска права Босне и Херцеговине, дали препоруку Предсједништву Босне и Херцеговине и Парламентарној Скупштини Босне и Херцеговине да у оквиру својих надлежности предузму све неопходне мјере којима ће се осигурати рад и функционирање Институције сходно уставном и законском одређењу, те прихваћеним међународним стандардима, да преиспитају несарадњу и непоступање Вијећа министара Босне и Херцеговине у предметима који се воде пред Омбудсманом и подуму радње које ће осигурати да се да највиши приоритет значају поштивања људских права

и слобода у Босни и Херцеговини од свих органа власти Босне и Херцеговине. Обзиром да је извјештај урађен на самом концу 2004. године, Омбудсмани очекују његов учинак у наредној години. С друге стране, већина уобичајених случајева маладминистрације, или „лошег поступања“ предметног органа власти на локалном нивоу, санирана је већ након првог контактирања, а на основу правне аргументације правника Институције Омбудсмана. Ово је обично случај када се ради о предмету који се односи на непружање неких јавних услуга, као што су вода и електрична енергија, издавање докумената и увјерења, регистрација, тражење недозвољених такси итд.

У одређеном броју предмета Омбудсмани су лично преговарали са органима власти како би се постигло разумно рјешење проблема који се пред њима налазио. Карактер предмета или спора могу бити сложени, укључивати више од двије стране или се односити на правно тумачење, и не мора произлазити неопходно из неспремности органа власти за рјешење. Било је и предмета у којима су Омбудсмани били приморани да на различите начине ступају у контакт са надлежним органима и употребе различите методе, у складу са Законом за успјешно ријешење предмета. Ограничен број предмета односио се на комплициране и неприхватљиво дуге поступке због опструкције државног службеника или предметног органа власти.

Умјесто закључка

1. Без обзира на све проблеме са којима се Институције омбудсмана, као сасвим нове институције у правним системима држава экс. Југославије сусрећу, битно је нагласити да су оне одиграле позитивну и значајну улогу на пољу људских права и слобода грађана. Неопходност постојања оваквих институција је неспорна и због навика и праксе затечене од стране управних, судских и других органа из ранијег периода, у којем је био доминантан тоталитарни режим. Наравно, потребно је одређено вријеме како би се ове институције правилно схваћале и како би се остале институције у правном систему према њима односиле са пуно поштовања и респекта. Ово тим прије што њихове одлуке, у правилу немају обавезујући карактер. Међутим, ако се треба дати

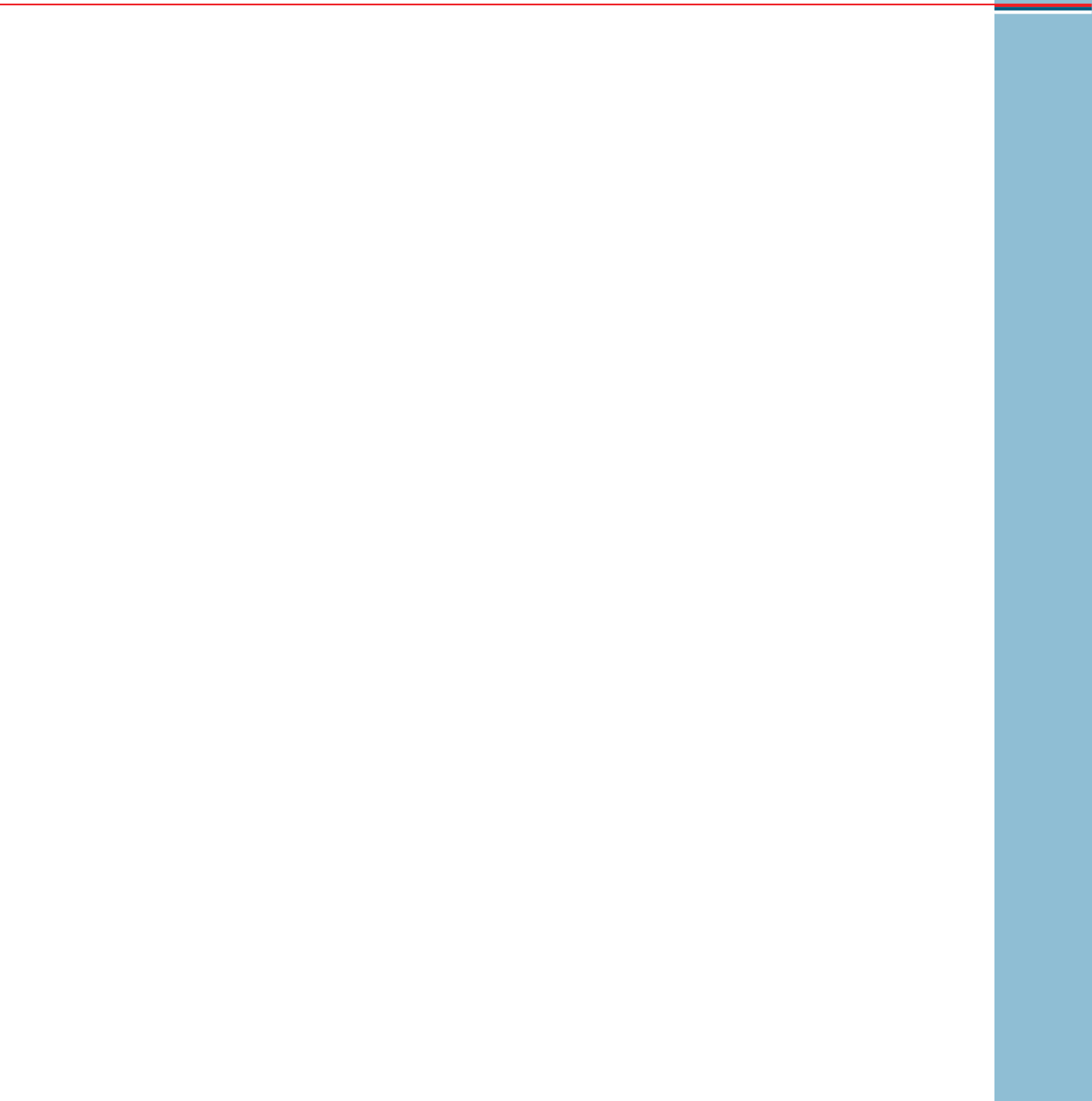
оцјена о степену успоставе правне државе и степену успоставе владавине права у тој држави, онда је најбоље мјерило управо однос према Институцији омбудсмана за људска права.

Лоша је она правна држава и лоша је у њој владавина права, ако се остале институције система према Институцији омбудсмана односе игнорантски и у којој се једино поштују принудне норме. У том правцу потребно је уложити значајне напоре, како би се успоставио правилан однос према тим институцијама, односно како би се успоставила „култура односа и култура понашања“ према тим институцијама.

2. Из искуства Институције омбудсмана за људска права у Босни и Херцеговини сматрамо неопходним путем средстава информирања афирмисати је и грађанима дати потребна обавјештења. На томе треба упорно радити, за што су потребна и одређена финансијска средства. Неопходна је и одређена обука кадрова, не само оних који ће радити у Институцији, него и из осталих институција, чији ће она рад надзирати, с циљем давања објашњења и упута о мјесту и улози Омбудсмана у систему.

3. Обавезно обезбиједити потпуну финансијску самосталност у односу на финансијске институције које брину о државном буџету и одговарајућу материјалну подлогу за самостално одређивање плаћа и других примања запослених у Институцији, укључиво и Омбудсмана и других руководећих кадрова, свакако на нивоу, највиших судова.

4. Обезбиједити посебан пословни простор Институцији, по могућности одвојен просторно од институција чији ће она рад надзирати.



ПРОГРАМ ОКРУГЛОГ СТОЛА

13:00 – 13:15 **Отварање и увод**

Лазар Марићевић, Центар за развој Србије, председник УО

Слађана Дугоњић дел Кастило, Пакс Кристии Холандија, реџионални менаџер

Весна Илић Прелић, Министарство за државну управу и локалну самоуправу,
заменица министра

13:15 – 15:00 **Практична искуства Омбудсмана у региону / дискусија**

Сафет Пашић, Омбудсман БиХ

Марта Видаковић Мукић, бивша заменица Пучког правобраниоца Републике
Хрватске

Јурица Малчић, Пучки правобраниоца Републике Хрватске

Модератор:

Лазар Марићевић, Центар за развој Србије

15:15 – 17:00 **Домаћа искуства о функционисању институције Омбудсмана / дискусија**

Петар Теофиловић, Покрајински омбудсман АП Војводине

Драган Добрашиновић, Топлички центар за демократију и људска права

Чедомир Чупић, Факултет политичких наука

Модератор:

Слободан Марковић, Центар за развој Србије, Институт за европске студије

17:00 – 18:00 **Коктел**

УЧЕСНИЦИ ОКРУГЛОГ СТОЛА

1. Александар Братковић
„Proconcept“
2. Александар Марићевић
Центар за развој Србије
3. Александар Миљашевић
Одбор за грађанску иницијативу,
Ваљево
4. Весна Илић Прелић
Министарство за државну управу и
локалну самоуправу, заменица
министра
5. Владимир Арсић
Омбудсман, Зрењанин
6. Горан Марковић
Општински менаџер, Вождовац
7. Дејан Миленковић
Комитет правника за људска права
8. Драган Добрашиновић
Топлички центар за демократију
и људска права
9. Драгица Гавриловић
Министарство за државну управу
и локалну самоуправу
10. Ђузепе дел Кастило
„UCODEP“, Београд
11. Зоран Скопљак
Центар за развој Србије
12. Ирина Бурка Парчетић
Омбудсман, Сомбор
13. Јасна Филиповић
Центар за развој
непрофитног сектора, Београд
14. Јурица Малчић
Пучки правобранитељ Р Хрватске
15. Лазар Марићевић
Центар за развој Србије
16. Ливио Сарандреа
Мисија ОЕБСа у СЦГ
17. Маринко Вучинић
ЦЕПИТ, Београдска отворена школа
18. Марта Видаковић Мукић
Бивша заменица Пучког
правобранитеља Р Хрватске
19. Милинко Јахура
Омбудсман, Гроцка, Београд
20. Милица Вулетић
Заменица Омбудсмана, Крагујевац
21. Милош Мијаиловић
Омбудсман, Шабац

22. Михајло Игњатовић
Заменик Омбудсмана, Крагујевац
 23. Нада Перовић
Пакс Кристи Холандија,
канцеларија у Београду
 24. Петар Теофиловић
Омбудсман АП Војводине
 25. Радован Вучићевић
Центар за развој Србије
 26. Раша Секуловић
„Save the children“
 27. Сафет Пашић
Омбудсман Босне и Херцеговине
 28. Слађана Дугоњић дел Кастило
Пакс Кристи Холандија,
канцеларија у Београду
 29. Слободан Г. Марковић
Центар за развој Србије,
Институт за европске студије
 30. Чедомир Чупић
Центар за развој Србије,
Факултет политичких наука
- Представници медија који су
извештавали са округлог стола*
31. Горан Ступар
Медија Центар у Београду
 32. Гордан Бркић
Дневник Нови Сад
 33. Гордана Младеновић
Медија Центар у Београду
 34. Горица Николевић
Тањуг
 35. Дарко Милосављевић
АНЕМ
 36. Ђорђе Насковић
Б92
 37. Ивана Чкањевић
РТС
 38. Ивица Петровић
Радио ДВ
 39. Јованка Николић
Срна
 40. Миодраг Радојевић
Новинар
 41. Миона Живић
Бета
 42. Нада Ковачевић
Политика - дневник
 43. Нада Маринковић
Радио Београд 2
 44. Славица Петровић
МДУЛС
 45. Слађана Савић
Београд 202
 46. Снежана Бићанин
Радио Београд 2

Организатори

Центар за развој Србије је невладина, непрофитна организација чији је циљ демократски, економски и културни напредак Србије. Активности Центра су усмерене на промоцију демократских вредности, изградњу и јачање институција демократског друштва, унапређење заштите људских права и поспешивање развоја тржишне привреде и предузетништва као основних елемената за привредни развој. На тај начин се повезују и остварују политичке и економске слободе грађана које представљају простор у коме појединац заштићен од присиле може сам да бира, врсту, садржај и облик своје активности не угрожавајући друге, а радећи за добробит целокупне заједнице.

www.razvojsrbije.org.yu

Пакс Кристи Холандија (Pax Christi Netherlands) је међународни покрет за мир и помирење, ненасиље и људска права. Своју инспирацију тражи кроз рефлексију, проучавање и конкретну акцију. Пакс Кристи је посебно посвећен раду са жртвама насиља, мировним групама, странама у конфликту које траже мир и помирење и друштвено ангажованим верским вођама. Од свог оснивања пре 50 година, Пакс Кристи помаже у проналажењу излаза из вртлога насиља, зближавајући супротстављене стране. Својим активностима доприноси демилитаризацији, решењу конфликта, јачању демократије и међународног права и изградњи мира.

Пакс Кристи има специјални саветодавни статус при Уједињеним нацијама у Њујорку и Бечу, Комисији Уједињених нација за људска права у Женеви, Савету Европе у Стразбуру и UNESCO-у у Паризу.

www.paxchristinl-balkans.org

Медија Центар је мултимедијална организација која пружа комплетне услуге на пољу медија покривајући регион југоисточне Европе. Нуди сигуран пут ка успешности презентација, промоција и кампања сваког потенцијалног клијента. Уз савремену технологију и квалитетно особље представља место где се сви догађаји од интереса за јавност могу представити ефикасно и професионално.

www.mediacenter.org.yu