Dr Petar Teofilović
Pokrajinski ombudsman AP Vojvodine

POLOŽAJ I PERSPEKTIVE INSTITUCIJE OMBUDSMANA U PRAVNOM SISTEMU SRBIJE I CRNE GORE*

SAŽETAK: U članku su izložene osnovne karakteristike institucije ombudsmana, njen položaj i uloga u sistemu organa odgovarajućeg nivoa, kao i njihovi međusobni odnosi. Dat je i sumaran pregled srodnih institucija koje su do sada uspostavljene i deluju na teritoriji Srbije i Crne Gore, a zatim su ukratko izložene nadležnosti i način rada Pokrajinskog ombudsmana. Članak analizira i neka od pitanja od značaja za uređivanje odnosa između ovih institucija različitog nivoa, kao i za njen dalji razvoj u domaćem pravnom sistemu.

Ključne reči: Ombudsman, Pokrajinski ombudsman, lokalni ombudsman, prava i slobode građana, nadležnosti ombudsmana

UVOD

Institucija ombudsmana je prvi put uvedena u Kraljevini Švedskoj pre gotovo dva veka, 1809. godine. Do momenta kada je naredna država — Finska — uvela ombudsmana u svoj pravni sistem proteklo je više od jednog veka, i tada još ništa nije nagoveštavalo da će u nekoliko poslednjih decenija XX veka ova institucija doživeti veliku ekspanziju: danas ona, pod tim ili pod nekim drugim imenom, postoji u više od 130 država u svetu. U mnogim državama ovi organi postoje na više nivoa (nacionalnom, regionalnom/pokrajinskom, lokalnom, u raznim kombinacijama) pokrivajući različite delove teritorije tih država, u nekim deluju ombudsmeni specijalizovani za pojedine oblasti (npr. za zaštitu prava nacionalnih manjina, za stanovanje, za zaštitu prava deteta, ličnih podataka, za ravnopravnost polova, itd.), a Evropski ombudsman deluje na nadnacionalnom

* Rad primljen: 10. III 2005. godine.

nivou (kontroliše administraciju Evropske unije), tako da u svetu danas deluju na stotine ombudsmana.

Nedavno je ova institucija uvedena i u domaći pravni sistem. Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine usvojila je na sednici od 23. decembra 2002. godine Odluku o Pokrajinskom ombudsmanu,¹ koja ga definiše kao nezavisan i samostalan organ koji se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih prava i sloboda od povreda učinjenih od strane organa uprave i drugih organizacija i javnih službi koje vrše upravna i javna ovlašćenja. Dana 24. septembra 2003. godine Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine izabrala je prvog Pokrajinskog ombudsmana, a novi pokrajinski organ započeo je rad sa strankama sredinom januara 2004.

Ova institucija — njena priroda, položaj u sistemu državnih organa, način delovanja, itd. — je još uvek nedovoljno proučavana i poznata u domaćoj javnosti, kako široj, tako i stručnoj. Stoga su u prvom delu ovog teksta izložene osnovne karakteristike ove institucije, i njen položaj u sistemu organa odgovarajućeg nivoa. U drugom poglavlju dat je sumaran pregled srodnih institucija² koje su do sada uspostavljene i deluju na teritoriji Srbije i Crne Gore, a u trećem osvrt na nadležnosti i način rada Pokrajinskog ombudsmana. U četvrtom delu govori se o daljim perspektivama razvoja ove institucije u domaćem pravnom poretku, a završno poglavlje sadrži zaključna razmatranja.

1. Osnovne karakteristike institucije Ombudsmana

Uspostavljanje institucije ombudsmana predstavlja veliku i značajnu novinu u domaćem pravnom sistemu. Ombudsman ne spada ni u jednu od tri klasične grane državne vlasti (zakonodavna, sudska i izvršna vlast), od kojih se razlikuje po svrsi, nadležnostima, načinu delovanja i dejstvu akata koje donosi. Stoga on u ukupnom sistemu državnih organa ima specifičan položaj. U radu je samostalan i nezavisan kako od ostalih organa vlasti, tako i od uticaja bilo kojih drugih organa, organizacija, interesnih grupa ili pojedinaca, i istog je ranga kao i drugi organi odgovarajućeg nivoa. U ovom poglavlju biće reči o položaju ombudsmana u sistemu državnih organa i odnosu ovog organa sa drugim granama vlasti, kao i o njenim osnovnim karakteristikama koje je čine specifičnom u poređenju sa drugim granama vlasti.

Najkraće rečeno, svrha postojanja ove institucije je da kontroliše zakonitost, celishodnost i efikasnost rada organa uprave i javnih službi radi zaštite ljudskih prava i sloboda od povreda koje ti organi mogu da učine

¹ „Sl. list APV”, br. 23/02, od 31. decembra 2002. godine; Odluka stupila na snagu 8. januara 2003. godine.

² Govorimo o srodnim institucijama budući da se osim termina „ombudsman” za označavanje ove institucije koriste i brojni drugi nazivi (parlamentarni predstavnik za upravu; medijator; zaštitnik prava građana; narodni (pravo)branilac; itd.).

u svom radu.³ Za ostvarivanje ovih zadataka od ključnog značaja je samostalnost i nezavisnost u radu ombudsmana, a Odluka o Pokrajinskom ombudsmanu predviđa i neke mehanizme koji treba da osiguraju takvo delovanje.

U pogledu odnosa sa drugim granama vlasti, osnovni model u uporednom pravu je sledeći:

— Parlament (skupština) je organ koji po utvrđenoj proceduri, a u skladu sa uslovima propisanim odgovarajućim pravnim aktom, bira i razrešava ombudsmana, a po pravilu i njegove/njene zamenike (ako ih ima), i usvaja budžet za rad ombudsmana za narednu godinu. Parlament je jedan od organa kojeg ombudsman obaveštava ako organi čiji rad nadgleda ne sarađuju u istrazi, ili se oglašuju o predloge i preporuke koje im ombudsman uputi. Ombudsman parlamentu podnosi i redovan godišnji izveštaj, a po potrebi i posebne izveštaje, sa podacima o svojim aktivnostima u prethodnom periodu, ocenom stanja ljudskih prava na teritoriji na kojoj se prostire nadležnost ove institucije, i preporukama u pogledu otklanjanja povreda ljudskih prava i mera za njihovo unapređivanje uključujući i inicijative za izmene ili donošenje pojedinih propisa koji se odnose na ovu oblast. Potrebno je naglasiti da ombudsman nije radno telo parlamenta, već organ koji je u svom radu samostalan i nezavisan i od samog parlamenta. Radi osiguranja nezavisnosti i samostalnosti u radu ombudsmana, zbog prirode njegove delatnosti, kao i sadržine izveštaja koje podnosi, u najvećem broju zemalja parlament ne usvaja izveštaje ombudsmana već se oni tretiraju kao informacija o radu organa uprave i stanju ljudskih prava. Rasprava o izveštaju je stoga primarno usmerena na probleme na koje se u njemu ukazuje radi eventualnog formulisanja mera i aktivnosti usmerenih na njihovo otklanjanje.⁴

— Suština odnosa sa izvršnom vlašću ogleda se u tome da ombudsman vrši kontrolu rada organa uprave i javnih službi sa stanovišta zaštite ljudskih prava i sloboda.⁵ U tom pogledu ombudsman ima široka istražna ovlašćenja, i može da posreduje između organa uprave i građana sa ciljem otklanjanja povreda prava mirnim putem. Ako posredovanje ne uspe sačinjava preporuku, predlog, mišljenje i sl., koje dostavlja najvišim organima vlasti sa ciljem ukazivanja na probleme u radu izvršne vlasti, a može i medijima radi upoznavanja javnosti sa slučajevima kršenja ljudskih prava, organima koji ih krše, i sl. Izvršna vlast po pravilu doživljava om-

³ Od tri pomenute klasične grane vlasti, organi koji vrše izvršnu vlast (administraciju, upravu) su najčešće u neposrednom kontaktu sa građanima, i u okviru ove grane se svakodnevno odlučuje o pitanjima koja se tiču ljudskih prava i sloboda. S druge strane, sa stanovišta (između ostalog) i ljudskih prava, ova grana vlasti je i „najopasnija”, jer loše upravljanje, nezakonito, nesavesno, ili proizvoljno delovanje organa uprave po pravilu za rezultat ima (i) različite oblike kršenja ljudskih prava.

⁴ V. npr. odgovarajuće propise i praksu Grčke, Slovenije, Katalonije, Federacije Bosne i Hercegovine, Albanije, Makedonije, itd.

⁵ U ovom članku je dat sumaran pregled odnosa ombudsmana sa izvršnom vlašću. Detaljniju analizu ovih odnosa v. u: Radinović, dr Dragan, *Ombudsman i izvršna vlast*, Beograd, 2001, str. 21—24 i 44—58.

budsmana kao suparnika i teži da ograniči njegov uticaj, iako osim kontrole između ombudsmana i uprave nužno postoji i saradnja (npr. u vidu razmene relevantnih informacija, mogućeg zajedničkog učešća u aktivnostima unapređivanja ljudskih prava, i sl.). U krajnjoj liniji preporuke ombudsmana doprinose poboljšanju kvaliteta, efikasnosti i zakonitosti rada javne uprave, što je nesumnjivo od koristi kako za upravu koja vrši javne poslove, tako i za građane čija prava, poboljšavanjem funkcionisanja uprave, generalno uživaju bolju zaštitu.

— U pogledu odnosa sa sudovima koji su takođe samostalni i nezavisni organi, a u skladu sa principom podele vlasti, ombudsmani po pravilu ne mogu da kontrolišu sudske postupke ili presude jer oni predstavljaju vršenje sudske vlasti. Ipak, ombudsmani su često ovlašćeni da kontrolišu rad sudske administracije u delu koji predstavlja vršenje izvršne a ne sudske funkcije, i da reaguju u slučajevima odugovlačenja i dugotrajnosti sudskih postupaka. U retkim slučajevima ombudsmani u odnosu na sudove imaju i šira ovlašćenja od navedenih.⁶ Najzad, u ovom kontekstu valja naglasiti i to da, iako se kod nas često umesto termina „ombudsman” koristi naziv „narodni advokat”, ombudsmani nisu advokati, i gotovo nigde ne zastupaju stranke pred sudovima.

Imajući u vidu izloženi položaj ombudsmana u sistemu državnih organa, treba istaći da ova institucija ne predstavlja zamenu za druge državne organe već pre dopunu postojećeg sistema zaštite ljudskih prava, pri čemu je staranje o poštovanju ljudskih prava osnovni smisao njenog postojanja. U tom sistemu ombudsman ima specifičnu ulogu i deluje na način koji se razlikuje od ostalih organa. Jedna od najvažnijih specifičnosti u radu ombudsmana jeste da akti koje donosi (preporuke, mišljenja, i sl.) nisu obavezujući. Preporuke ombudsmana su zasnovane na uvidu u primenu prava od strane organa uprave, i njihov je cilj, s jedne strane, da nadležnim organima ukažu na slabosti i nedostatke u radu uprave koje za posledicu imaju povrede ljudskih prava, a s druge strane da sugerišu moguće načine njihovog otklanjanja ili predupređivanja u budućim sličnim slučajevima. One se mogu odnositi na konkretne slučajeve, na uobičajenu praksu i način primene propisa od strane organa uprave u određenoj vrsti slučajeva ili u čitavoj oblasti koju pokrivaju, a mogu da sadrže i inicijative za usvajanje novih ili sadržinske izmene postojećih propisa koji regulišu pitanja u nadležnosti ombudsmana.

Kod nas se često, zbog neobavezujućeg dejstva ovih preporuka, skeptično gleda na mogućnosti ove institucije da nešto učini na otklanjanju povreda prava, jer u javnosti postoji raširena percepcija (koja nije sa-

⁶ Šira ovlašćenja u ovom pogledu imaju npr. Ombudsmani Slovenije, Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, međunarodni Ombudsperson na Kosovu, ali ih u praksi ili ne koriste, ili ih koriste veoma retko. Tako npr., slovenački Varuh človekovih pravic (Zaštitnik ljudskih prava) u svojoj desetogodišnjoj praksi nijednom nije koristio ovlašćenje iz čl. 24. slovenačkog Zakona o ombudsmanu (usvojenog u decembru 1993. godine) da se umeša u sudski postupak u slučaju „očigledne zloupotrebe ovlašćenja” od strane sudija.

svim neosnovana) da se i akti sa obaveznom snagom proizvoljno i teško sprovode. U vezi sa tim iznosimo nekoliko konstatacija:

a. Institucija ombudsmana svakako može da deluje sa daleko manje smetnji i efikasnije u sistemima sa funkcionalnim i stabilnim demokratskim institucijama, zasnovanim na jakim i dugotrajnim demokratskim tradicijama. U takvim državama ombudsman po pravilu ima jasno definisan položaj i ulogu, što svakako pozitivno utiče na odnos drugih subjekata (pre svega organa uprave) prema ovom organu, kako u istragama koje sprovodi, tako i u pogledu poštovanja njegovih preporuka i mišljenja. U našim uslovima, međutim, situacija je složenija i teža. Nakon flagrantnih nepoštovanja čak i osnovnih ljudskih prava i sloboda tokom 1990-tih, kao jedne od najtežih posledica nipodaštavanja, razaranja i simuliranja funkcionisanja mnogih, inače standardnih, institucija na svim nivoima, naša zemlja se po mnogo čemu nalazi tek na početku izgradnje institucija i težnji ka njihovom adekvatnom delovanju. Neke od institucija osnovanih pravnim propisima još uvek nisu konstituisane (a možda nikada neće ni biti), ili se rokovi za obezbeđivanje osnovnih uslova za njihovo delovanje po pravilu prekoračuju;⁷ funkcija, pa čak i dalji opstanak nekih od postojećih institucija (pre svega onih na nivou državne zajednice) su pod znakom pitanja, a mnoge druge su krhke i neretko pod jakim uticajem interesa političkih partija koje u datom periodu participiraju u vlasti i njihovih pro-

⁷ Navešćemo neke primere u poslednjih nekoliko godina: Sud Srbije i Crne Gore, uspostavljen Ustavnom poveljom SCG, prema čl. 3. st. 1. Zakona za sprovođenje Ustavne povelje Državne zajednice Srbija i Crna Gora, trebao je da bude konstituisan u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu Ustavne povelje; na osnovu odredbe čl. 1. pomenutog zakona Ustavna povelja se primenjuje od 4. februara 2003. godine, pa je Sud trebao da bude uspostavljen najkasnije 6. marta 2003. godine. Ni danas, dve godine nakon proteka ovog roka, Sud Srbije i Crne Gore nije formiran. Poslasticima Skupštine Srbije i Crne Gore je nedavno istekao mandat, a neposredni izbori nisu sprovedeni ni u jednoj od dve države članice, tako da Skupština praktično više nema legalno izabrane predstavnike. Rokovi za uspostavljanje nekih sudova koje utvrđuje Zakon o sudovima sa stalno odlažu (poslednji put do 2007. godine), i do danas još nisu osnovani (apelacioni sudovi, upravni sud). Savet Republičke radiodifuzne agencije, koji je trebao da bude uspostavljen prema Zakonu o radiodifuziji usvojenom sredinom 2002. godine („Službeni glasnik RS”, broj 42/2002, 97/2004), a koji u ovoj oblasti treba da obavlja niz važnih funkcija, do danas nije počeo da deluje. Komisija za ispitivanje odgovornosti za kršenje ljudskih prava, osnovana Zakonom o odgovornosti za kršenje ljudskih prava („Službeni glasnik RS”, broj 58/2003 od 11. 09. 2003. godine, zakon stupio na snagu 19. 09. 2003. godine), koja je po tom zakonu trebala da bude obrazovana u roku od 60 dana od dana njegovog stupanja na snagu takođe nije konstituisana, i ovaj zakon će, po svemu sudeći, iako reguliše pitanja od značaja upravo u oblasti ljudskih prava i sloboda, ostati samo mrtvo slovo na papiru. Prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS”, broj 120/2004 od 5. 11. 2004. godine) predviđa se izbor poverenika za praćenje primene ovog zakona, i za vršenje drugih nadležnosti u vezi sa pristupom takvim informacijama u posedu organa javne vlasti; poverenik je izabran, ali još uvek mu nisu obezbeđeni elementarni uslovi za rad. Najzad, i sam Pokrajinski ombudsman je po Odluci trebao da bude izabran do 8. aprila 2003 (čl. 45. u vezi sa čl. 48), a nadležni pokrajinski organi su do tada trebali da obezbeđe uslove za rad institucije (čl. 46. Odluke); međutim, izbor Pokrajinskog ombudsmana je izvršen gotovo 6 meseci kasnije, a prve prostorije i osnovna oprema za rad su obezbeđeni tek sredinom januara 2004, s tim da potrebe u ovom pogledu nisu u potpunosti pokrivene do današnjeg dana.

menljivih međusobnih odnosa. Sve se to u krajnjoj liniji štetno odražava kako na uživanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, tako i na javni interes. U takvom kontekstu je uticaj i položaj ombudsmana kao nove institucije svakako manje stabilan nego u razvijenim demokratijama, pa čak i u zemljama koje su tokom prethodnih 10—15 godina manje ili više uspešno prebrodile dobar deo problema sa kojima se suočavaju zemlje u tranziciji.

S druge strane, za postojanje i delovanje ovakve institucije prema uspostavljenim standardima u pogledu poštovanja ljudskih prava ima možda i više razloga u uslovima u kojima je delovanje ovakve institucije objektivno teže. U samoj prirodi ovakve institucije postoji širok prostor ne samo za postupanje nakon učinjenih povreda, već i za njeno aktivno delovanje na promovisanju ljudskih prava, na jačanju svesti o njihovom značaju i sadržini, kao i načinima i mogućnostima njihove zaštite. U težim uslovima ova institucija može znatno da doprinese unapređivanju poštovanja ljudskih prava, pa i jačanju pravne države.

b. U nedostatku obavezne snage preporuka i mišljenja ombudsmana, postoje drugi mehanizmi koji doprinose njihovom poštovanju. Jedan od njih ogleda se u mogućnosti da ombudsman o nepoštovanju preporuka obavesti više organe, sve do nadležnog parlamenta i/ili vlade, što u krajnjoj liniji može da vodi preispitivanju rada konkretnog organa i/ili njegovog starešine. Ovo dalje može da ima za posledicu otvaranje pitanja pravne i političke odgovornosti starešine i zaposlenih u organu, odnosno pokretanje disciplinskih, prekršajnih, krivičnih postupaka, postupaka za naknadu štete pretrpljene usled povrede prava, a može da se okonča i razrešenjem sa funkcije odgovornih starešina organa.

Osim toga, ombudsman može da iznese slučajeve lošeg upravljanja i kršenja ljudskih prava i u javnost putem medija. U takvim slučajevima mediji mogu da ostvare onu ulogu koja im se pripisuje u pojedinim doktrinama o slobodi izražavanja, naime ulogu „psa čuvara” ili „četvrte grane vlasti” koja kontroliše rad ostalih grana vlasti i poštovanje zakonskih procedura. Pritisak medija i javnosti na odgovarajuće organe predstavlja moćno oruđe kojim se posredno teži poštovanju preporuka ombudsmana u cilju zakonitog i pravilnog rada organa uprave, kao i zaštiti i poštovanju građanskih prava i sloboda, a u slučajevima ozbiljnih zloupotreba i povreda ishod može da bude isti kao i u prethodno opisanom slučaju. Iako ova vrsta pritiska ne mora uvek da bude uspešna, uticaj medija i javnosti ne treba potceniti: već sama svest o tome da slučajevi kršenja ljudskih prava mogu postati dostupni javnosti svakako utiče na povećanu opreznost u postupanju i odlučivanju organa uprave, pa stoga i na njihov odgovorniji rad.

Najzad, sličnu funkciju ima i podnošenje ombudsmanovog godišnjeg izveštaja, odnosno eventualnih posebnih izveštaja, o kojima je već bilo reči. Na ovom mestu treba istaći da izveštaj može da sadrži i nabranje organa ili javnih službenika koji su kršili ljudska prava, iz čega takođe mogu da proisteknu posledice slične onim napred opisanim.

Na kraju ovog poglavlja pomenućemo još jednu važnu specifičnost institucije ombudsmana, koja je tesno povezana sa ranije rečenim: ovaj organ je u pravom smislu servis građana, a ne vršilac vlasti u klasičnom smislu. U fokusu njegovog interesovanja i delovanja je poštovanje građanskih prava i sloboda od strane organa uprave. Ovo, doduše, nije ekskluzivan predmet interesovanja samo ombudsmana pošto i svi drugi državni organi imaju određene zadatke u sferi zaštite ljudskih prava. Međutim, već zbog stavljanja ove funkcije u prvi plan ombudsman je, kao institucija, po pravilu pristupačniji građanima nego drugi organi vlasti. Podnošenje predstavke je jednostavno i lišeno gotovo svih formalnosti, osim onih koje su neophodne za identifikaciju stranke, organa na čiji rad se stranka žali i navodne povrede prava. Za pokretanje postupka na osnovu individualnih predavki ne plaća se nikakva taksa, radnje koje ombudsman preduzima tokom postupka su besplatne za stranku, a postupak je brži, kraći i manje formalan od sudskih. Pri tome se stranka obaveštava o svakoj radnji tokom postupka i o njenom ishodu. Sve ove karakteristike imaju za cilj da građanima olakšaju pristup ovoj instituciji i time im olakšaju zaštitu prava bez dodatnih troškova i formalnosti koje bi ih u tome omele ili i onemogućile.

2. Institucije Ombudsmana u Srbiji i Crnoj Gori

U Državnoj zajednici Srbija i Crna Gora ombudsman do sada nije konstituisan, a potpuno je neizvesno da li će na tom nivou uopšte i biti uspostavljen; za sada se, po svemu sudeći zbog neizvesnosti u pogledu postojećeg uređenja i odnosa u okviru Državne zajednice, o tome i ne razmišlja. Od dve države koje čine Državnu zajednicu, Crna Gora ima ombudsmana koji, pod nazivom Zaštitnik ljudskih prava i sloboda,⁸ deluje godinu dana, dok u Srbiji ova institucija još uvek ne postoji.⁹ U Autonomnoj Pokrajini Vojvodini osnovan je i deluje Pokrajinski ombudsman. Osim pokrajinskog, u Vojvodini deluju još i dva lokalna ombudsmana (u opštinama Bačka Topola i Zrenjanin).¹⁰ U poslednjih nekoliko meseci lo-

⁸ Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, Sl. list Republike Crne Gore, br. 41/2003, od 18. 07. 2003. godine.

⁹ Prethodna vlada Republike Srbije je, još krajem 2001. godine, sačinila Predlog zakona o Narodnom advokatu (kako je tada nazvana ova institucija) koji, međutim, nije ušao u Skupštinsku proceduru do kraja mandata te vlade. Nova vlada je nakon konstituisanja u martu 2004. godine taj nacrt zakona povukla (kao i više od 60 drugih nacrti zakona pripremljenih do tada), od samog početka proglašavajući usvajanje zakona o ombudsmanu jednim od prioriteta. Ni nakon pune godine od konstituisanja vlade ovaj zakon nije usvojen. Jedan Nacrt Zakona o ombudsmanu Republike Srbije predstavljen je 22. novembra 2004. godine na Okruglom stolu u Beogradu, ali do danas nije upućen Skupštini ni u tada prezentovanoj, ni u poboljšanoj verziji.

¹⁰ Osim pomenutih opština, nadležne skupštine su u Gradu Novom Sadu i u Opštini Subotica usvojile odgovarajuće odluke, ali još uvek nije izvršen izbor lica koja bi vršila tu funkciju, dok je u opštini Sombor pripremljen predlog odluke o ombudsmanu koji bi uskoro trebao da uđe u proceduru u lokalnoj skupštini.

kalni ombudsmeni su, po informacijama poznatim u trenutku pisanja ovog teksta, izabrani i u Kragujevcu, Šapcu i u dve beogradske opštine, Rakovici i Grockoj.¹¹ Radi potpunije slike treba pomenuti i to da na Kosovu deluje Ombudsperson¹² koji, kao organ međunarodne zajednice, ima poseban status i nije deo domaćeg pravnog i institucionalnog sistema, a po nešto većem obimu ovlašćenja se donekle razlikuje od „klasičnog” ombudsmana,¹³ te zato neće biti predmet razmatranja u ovom tekstu.

3. Pokrajinski ombudsman — nadležnosti i način rada

Pokrajinski ombudsman je zasnovan na principima koji se na ovu instituciju odnose u drugim zemljama, a o kojima je bilo reči u prethodnom poglavlju. Ombudsman se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih prava i sloboda svakog lica zajemčenih ustavom, potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, zakonom i propisima Autonomne Pokrajine Vojvodine,¹⁴ i u tom cilju nadzire primenu navedenih propisa, kontroliše zakonitost, celishodnost i efikasnost postupanja organa uprave i može istraživati njihov rad.¹⁵ Osnovni principi delovanja ombudsmana su zakonitost, nepristrasnost, nezavisnost i pravičnost.¹⁶ Ombudsman posebno štiti ljudska prava i slobode od povreda učinjenih od strane pokrajinske i opštinske uprave, organizacija i javnih službi koje vrše upravna i javna ovlašćenja, a čiji je osnivač Pokrajina ili opština.¹⁷

Iz citiranih članova Odluke vidi se, najpre, da ombudsman u pogledu kontrole akata i radnji organa uprave ima šira ovlašćenja nego sud u upravnom sporu: dok potonji može da se upušta samo u kontrolu zakonitosti upravnih akata i radnji organa uprave, ombudsman može da kontroliše i celishodnost, pa i efikasnost rada ovih organa, i da na osnovu sprovedene istrage preduzima mere koje mu stoje na raspolaganju. Dakle, s jedne strane ombudsman je „slabiji” jer njegove preporuke i mišljenja nemaju obaveznú snagu; s druge strane, kontrola koju on može da vrši obuhvata i one sfere delovanja organa uprave — celishodnost i efikasnost — u čije razmatranje se sud u upravnom sporu ne upušta, pa tako može da pruži zaštitu stranci i u pitanjima u kojima to sud ne može.

¹¹ U najmanje još jednoj opštini, u Leskovcu, odluka je usvojena od strane lokalne skupštine, ili izbor još nije obavljen.

¹² Ova institucija je osnovana UNMIK-ovom uredbom br. 2000/38. od 30. juna 2000 (dopunjena uredbom br. 2000/8. od 15. aprila 2003. godine).

¹³ Nadležnosti Ombudspersona Kosova obuhvataju postupanje prema prolaznoj civilnoj upravi, ili drugim nastalim centralnim ili lokalnim *institucijama* (dakle ne samo prema organima uprave), i utoliko su nadležnosti Ombudspersona šire od onih koje imaju drugi srodni organi.

¹⁴ Čl. 1. st. 1. Odluke o Pokrajinskom ombudsmanu.

¹⁵ Čl. 1. st. 3. Odluke o Pokrajinskom ombudsmanu.

¹⁶ Čl. 2. st. 2. Odluke o Pokrajinskom ombudsmanu.

¹⁷ Čl. 1. st. 2. Odluke o Pokrajinskom ombudsmanu.

Drugi bitan element u pogledu nadležnosti ove institucije odnosi se na postupanje u skladu sa principom pravičnosti. Koncept pravičnosti je širi od koncepta zakonitosti, i ublažava strogost maksime „*Dura lex sed lex*“, koja u konkretnim slučajevima može da dovede do i te kako nepravinih posledica. U ovom pogledu, naravno, potrebno je postupati sa velikim oprezom da se, pozivajući se na pravičnost, ne bi skliznulo u proizvoljnosti koje pravnoj sigurnosti građana mogu da nanese više štete nego koristi.¹⁸

Pokrajinski ombudsman, prema izričitim odredbama Odluke o Pokrajinskom ombudsmanu, vrši više funkcija. Jedna od njih, može se reći klasična, sastoji se u postupanju u konkretnim slučajevima, kako po predstavkama građana, tako i po sopstvenoj inicijativi. U ovim slučajevima radi se o aktivnostima koje slede nakon navodnih povreda prava, a koje obuhvataju vođenje istrage radi utvrđivanja činjeničnog stanja, posredovanje i eventualno formulisanje konačnog predloga, preporuke ili mišljenja, a mogu da obuhvate i obaveštavanje viših organa i javnosti putem medija o kršenjima ljudskih prava.

Pokrajinski ombudsman ostvaruje i preventivnu funkciju, npr. kroz davanje preporuka koje se ne odnose samo na konkretan slučaj već na praksu organa uprave u svim sličnim budućim slučajevima, kroz podnošenje inicijativa za izmenu ili donošenje propisa,¹⁹ i sl. Najzad, Odlukom o Pokrajinskom ombudsmanu poverene su mu i druge funkcije (edukativna, informativna, promotivna) koje za cilj imaju zaštitu i unapređenje ljudskih prava, i unapređivanje rada uprave.²⁰ Pomenimo ovde i to da tokom

¹⁸ U dosadašnjoj praksi Pokrajinski ombudsman se na princip pravičnosti, a sa stano-
višta ravnopravnosti građana u uživanju određenih procesnih prava, pozvao samo u jednom
mišljenju. Povod je bila predstava jedne grupe građana da je bilo povređeno njihovo pravo
da u jednoj fazi postupka utvrđivanja detaljnog regulacionog plana usmeno obrazlože svoje
primedbe na predloženi plan. Nakon istrage Pokrajinski ombudsman je utvrdio da, u trenut-
ku kada je ta faza postupka bila sprovedena, propis koji uređuje to pitanje nije predviđao
obavezu da nadležna komisija omogućiti strankama koje podnesu prigovor i njegovo usmeno
obrazlaganje (nekoliko meseci kasnije je taj propis promenjen, i ta obaveza je izričito pred-
viđena). Međutim, istraga je pokazala da je građanima iz druge grupe, u istoj vrsti predme-
ta, istim povodom i pred istom komisijom, u istom mesecu, bilo omogućeno da usmeno
obrazlože svoje primedbe. Na osnovu toga je Pokrajinski ombudsman izdao mišljenje u ko-
jem je konstatovao da slovo zakona zaista nije bilo prekršeno, ali da grupi građana koja mu
se obratila nije bilo omogućeno ono što je bilo dozvoljeno drugoj grupi, i da je stoga prva
grupa građana bila nejednako tretirana od strane nadležnog organa, odnosno da je bila dis-
kriminirana u poređenju sa drugom grupom građana, što nije u skladu sa principom pravič-
nosti.

¹⁹ Čl. 14. i čl. 37. st. 4. Odluke o Pokrajinskom ombudsmanu.

²⁰ U čl. 13. Odluke o Pokrajinskom ombudsmanu nabrojana su njegova ovlašćenja
koja obuhvataju sledeće poslove:

- prati primenu međunarodnih standarda iz oblasti ljudskih prava;
- prikuplja informacije o primeni zakona i drugih propisa iz oblasti ljudskih prava;
- sastavlja godišnji izveštaj o ostvarivanju ljudskih prava;
- obaveštava nadležne organe i širu javnost o kršenju ljudskih prava;
- prima i ispituje predstave koje se odnose na povredu ljudskih prava;
- posreduje u mirnom rešavanju sporova vezanih za kršenja ljudskih prava;

prve godine rada Pokrajinskog ombudsmana gotovo da i nije bilo individualnih predstavljači koje bi spadale u jednu od tri posebne oblasti kojima je ova institucija dužna da posveti posebnu pažnju, što je posledica različitih faktora koji ovde nisu predmet razmatranja. Stoga su u tim oblastima od rada na predstavkama građana daleko veći značaj imale druge pomenute funkcije kao što su promovisanje ljudskih prava u ovim oblastima, osmišljavanje i sprovođenje projekata, i organizovanje i učestvovanje na seminarima, okruglim stolovima i sličnim sadržajima sa ciljem informisanja i edukacije tih posebnih kategorija građana o njihovim pravima, i slično.

4. Perspektive daljeg razvoja institucije Ombudsmana u domaćem pravnom sistemu

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srbije²¹ u čl. 126. st. 1. propisuje da se građanski branilac (ombudsman) može ustanoviti i u jedinici lokalne samouprave, sa zadatkom da štiti individualna i kolektivna prava i interese građana kontrolom rada uprave i javnih službi. Dakle, pomenutim zakonom nije predviđena obaveza osnivanja ove institucije, već je jedinicama lokalne samouprave ostavljeno da samostalno odluče da li će i kada da je osnuju. Pomenuti zakon u istom članu utvrđuje samo neke od opštih osnova vezanih za funkcionisanje lokalnih ombudsmana, dok konkretnije uređivanje njihovih nadležnosti, načina postupanja, prestanka dužnosti i sl. treba da bude uređeno statutom date lokalne zajednice i drugim opštim aktom.

Do momenta završetka ovog teksta po ovom osnovu je formirano ukupno 6 lokalnih ombudsmana (v. poglavlje 2), od kojih su samo 2 (u opštinama Bačka Topola i Zrenjanin) bila osnovana i započela sa radom pre lokalnih izbora krajem 2004. godine. U nekoliko opština su, takođe pre lokalnih izbora, donete odgovarajuće odluke, ali izbor lica za vršenje ove funkcije nije izvršen, prvenstveno zbog toga što su Zakonom o lokalnoj samoupravi uvedene značajne izmene u ranije ustrojstvo i nadležnosti

— inicira pokretanje krivičnih, disciplinskih i drugih postupaka kod nadležnih organa u slučaju kršenja ljudskih prava;

— organizuje i učestvuje u organizaciji i pripremama savetovanja o ostvarivanju i poštovanju ljudskih prava;

— organizuje i učestvuje u organizaciji i pripremama kampanja za informisanje javnosti o pitanjima značajnim za ostvarivanje i poštovanje ljudskih prava;

— inicira i podstiče obrazovanje o ljudskim pravima u svim oblastima života;

— sarađuje i razmenjuje iskustva sa drugim ombudsmanima u zemlji i inostranstvu;

— izuzetno, po potrebi obavlja i poslove zamenika ombudsmana iz ove odluke;

— obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i propisima Skupštine.”

U čl. 15—17. Odluke navedena su i ovlašćenja zamenika za prava nacionalnih manjina, za ravnopravnost polova i za prava deteta, koja su u suštini ista kao citirana, s tim da se odnose na navedene posebne oblasti.

²¹ „Službeni glasnik RS”, br. 9/2002. i 33/2004.

lokalnih organa vlasti, kao i neki novi organi koji ranije nisu postojali na ovom nivou (uključujući tu i ombudsmana), pa se čekalo da prođu lokalni izbori i da se tada pristupi formiranju institucija u skladu sa novim zakonom.

Ovde valja napomenuti da ni u teoriji, pa ni u praksi različitih zemalja, ne postoji jedinstven stav o tome da li je bolje da ombudsman postoji samo na nacionalnom nivou (države kao celine), koji će ovu funkciju vršiti u odnosu na organe uprave i javne službe na svim postojećim nivoima u datoj državi, ili je bolje da postoji pluralizam ovih institucija na različitim nivoima (nacionalni i/ili regionalni i/ili lokalni ombudsman?), kao ni u pogledu sa tim povezanog pitanja da li jedan ombudsman treba da kontroliše celokupnu upravu i javne službe na određenoj teritoriji ili je bolje da za pojedine oblasti bude osnovana posebna institucija ombudsmana („opšti” ili specijalizovani ombudsman?). Možemo da konstatujemo da po ovom pitanju svaka država ima sopstveni pristup, tako da je moguće pronaći gotovo sve moguće kombinacije koje iz ovoga mogu da proisteknu. Ovde ćemo navesti samo neke primere kao ilustraciju, držeći se rešenja u evropskim zemljama, mada i na drugim kontinentima vlada istovetno šarenilo.

U pojedinim zemljama postoji samo jedan ombudsman opšte nadležnosti na nacionalnom nivou (npr. ombudsmani Grčke i Albanije). U nekim državama ombudsman postoji na nivou cele države, a u nekim većim gradovima deluju i lokalni ombudsmani, ali ih nema na pokrajinskom nivou (npr. Holandija — lokalni ombudsmani postoje u Amsterdamu, Rotterdamu, Hagu, Utrehtu, itd.). U nekim drugim zemljama postoje samo ombudsmani na nacionalnom nivou, ali ih ima više pri čemu su neki od njih osnovani za posebne oblasti (npr. Mađarska — uz nacionalnog ombudsmana opšte nadležnosti postoje i dva druga nacionalna ombudsmana — jedan za oblast prava nacionalnih manjina, a drugi za zaštitu podataka o ličnosti; ili Švedska — uz nacionalnog parlamentarnog ombudsmana postoje i posebni ombudsmani za suzbijanje diskriminacije po raznim osnovima, koji se po nekim karakteristikama razlikuju od „klasičnog” ombudsmana). U nekim državama ombudsmani postoje kako na nacionalnom, tako i na regionalnom pa i na lokalnom nivou (npr. u Španiji, gde osim nacionalnog ombudsmana gotovo svaka pokrajina — Katalonija, Andaluzija, Kastilja, itd. — ima i svog regionalnog, odn. pokrajinskog ombudsmana, a pojedini gradovi imaju i lokalne ombudsmane). U nekim državama, opet, ombudsmani postoje samo na lokalnom nivou (npr. Bugarska). Najzad, u nekim zemljama uopšte nema ombudsmana na nacionalnom nivou, ali zato deluje veliki broj ovih institucija na nivou pokrajina i na lokalnom nivou (npr. Italija ili Švajcarska). Po ovoj klasifikaciji Srbija, barem u ovom trenutku, spada u poslednju navedenu grupu — postoje Pokrajinski ombudsman kao regionalna institucija i nekoliko lokalnih, ali na nacionalnom nivou još uvek nije donet ni zakon o ombudsmanu.

Imajući u vidu navedene razlike u rešenjima (koje su sve brojnije što se više ulazi u detalje) očigledno je da po ovom pitanju ne postoji jedan ili najbolji recept koji bi važio za sve. Rapidno uvođenje ombudsmana u većem broju zemalja usledilo je tek u poslednjih tridesetak godina, a u gotovo svim zemljama u našem okruženju, kao i u bivšim socijalističkim zemljama, ova institucija deluje manje od jedne decenije. Imajući u vidu i činjenicu da je poslednja grupa država duže vreme prolazila, a neke među njima još uvek prolaze, kroz brojne i mukotrpne procese tranzicije, restrukturiranja i otvaranja, pomenute razlike su rezultat i traženja odgovarajućeg modela za inkorporisanje jedne potpuno nove institucije u postojeće pravne i društvene sisteme. Ne ulazeći ovom prilikom u analizu efikasnosti delovanja ombudsmana u korelaciji sa njenim statusom i obimom nadležnosti, možemo samo da konstatujemo da je opisana fleksibilnost u rešenjima pozitivna jer omogućava prilagođavanje detalja postojećim pravnim sistemima, čime se otvara put za delovanje ove institucije koje bi bilo najprimerenije okolnostima. U takvim uslovima institucija ombudsmana, zasnovana na bitnim principima karakterističnim za njene nadležnosti, položaj i delovanje, svakako predstavlja jednu od ključnih institucija za zaštitu i unapređivanje ljudskih prava. U tom pogledu je pitanje internog ustrojstva ove institucije po nivoima vlasti ili oblastima delovanja od sekundarnog značaja; mnogo je važnije da se postojećim institucijama obezbedi adekvatan prostor za delovanje u okviru njihovih nadležnosti, kao i da među njima bude uspostavljena funkcionalna saradnja na pitanjima zaštite ljudskih prava. Ovo tim pre jer zbog prirode ove institucije i njenih akata između ombudsmana različitih nivoa ne postoji nikakva hijerarhija i nadređenost ombudsmana višeg nivoa nižem: nacionalni ombudsman ne izdaje bilo kakve naloge regionalnim ili lokalnim u pogledu načina rada po pojedinim pitanjima, niti postoji mogućnost podnošenja žalbe protiv konačnih akata ombudsmana uže teritorijalne jedinice ombudsmanima koji deluju na široj teritoriji (npr. protiv odluka o obustavi postupka, nalaza o nepostojanju povrede prava u konkretnom slučaju, sadržine neke preporuke ili mišljenja, i sl.).

Sa tog stanovišta, ombudsman je institucija koja se ne uklapa u centralizovane sisteme organizovanja i upravljanja. U ovom kontekstu ukazaćemo na neke od problema koji se mogu predvideti u pogledu odnosa između ovih institucija na različitim nivoima koji će svakako dobijati na značaju sa povećanjem njihovog broja, i na čijem umanjenju se blagovremenim i promišljenim pristupom može dosta toga uraditi već u fazi pripremanja zakona predviđanjem mehanizama za njihovo razrešavanje.

a. Sukobi nadležnosti između ombudsmana različitih nivoa

Već sada su, po relevantnim propisima kojima se uređuju pitanja u vezi sa pokrajinskim, odn. lokalnim ombudsmanima na teritoriji AP Vojvodine, mogući sukobi nadležnosti između njih. Naime, Odlukom o Po-

krajinskom ombudsmanu izričito je propisano da „Ombudsman posebno štiti ljudska prava i slobode (...) od povreda učinjenih od strane pokrajinske i opštinske uprave, organizacija i javnih službi, koje vrše upravna i javna ovlašćenja, a čiji je osnivač Pokrajina ili opština.” Dakle, jasno je da građani u onim opštinama koje imaju lokalne ombudsmane mogu da se za navodne povrede prava koje učine opštinski organi obrate kako lokalnom, tako i pokrajinskom ombudsmanu. S druge strane, i na osnovu formulacija u nekim odlukama o lokalnim ombudsmanima nije izričito isključena mogućnost da oni preduzimaju određene radnje u odnosu na pokrajinske, pa i republičke organe i javne službe na teritoriji konkretnih opština.²² Najзад, isto pitanje, u odnosu na republičke organe, otvara se i na osnovu citirane formulacije iz Odluke o Pokrajinskom ombudsmanu.

Najjasnije razgraničenje nadležnosti prema organima i službama višeg nivoa nalazimo u Odluci o građanskom braniocu opštine Leskovac, u formulaciji koja glasi:

„Građanski branilac štiti ljudska prava i slobode građana od nezakonitog i nepravilnog rada organa lokalne samouprave i drugih nosilaca javnih ovlašćenja kojima je povereno vršenje određenih poslova iz izvornog delokruga lokalne samouprave.”²³

Dalje, otvoreno je pitanje kakva će biti formulacija o nadležnostima republičkog ombudsmana kada bude usvojen zakon o ombudsmanu Republike Srbije. U ranijem Predlogu zakona o Narodnom advokatu (povučenom od strane sadašnje Vlade Republike Srbije) čl. 1. je glasilo:

„Ustanovljava se Narodni advokat, kao samostalan i nezavisan organ koji promoviše i štiti ljudska prava i slobode ustanovljene ustavom i zakonom kada su povređeni postupanjem organa državne uprave, javnih

²² Primera radi, čl. 1. st. 2. Odluke o ombudsmanu opštine Zrenjanin glasi:

„Ombudsman posebno štiti ljudska prava i slobode... od povreda učinjenih od strane opštinske uprave, organizacija i javnih službi, koje vrše upravna i javna ovlašćenja, a čiji je osnivač opština...”

Gotovo identičnu formulaciju sadrži i čl. 1. st. 2. Odluke o gradskom građanskom braniocu — ombudsmanu grada Kragujevca. Strogo jezički posmatrano, u ovakvim formulacijama reč „posebno” ukazuje na to da lokalni ombudsman primarno, ali ne i isključivo, štiti ljudska prava kada su povrede učinili opštinski organi i službe, ali dopušta da on to može da radi i u odnosu na druge organe koji deluju na teritoriji opštine.

U ovom pogledu još je neodređenija formulacija u čl. 9. Odluke o građanskom braniocu (ombudsmanu) opštine Subotica, koja ne sadrži nikakvo preciznije određenje o tome koju upravu i javne službe (kog nivoa) kontroliše lokalni ombudsman u zaštiti prava, pa čak i interesa građana:

„Građanski branilac štiti individualna i kolektivna prava i interese građana, kontroliše primenu zakona i drugih propisa u radu uprave i javnih službi, u pogledu zakonitosti, celishodnosti i efikasnosti postupanja uprave i javnih službi.”

²³ Čl. 2. st. 1. Odluke o građanskom braniocu opštine Leskovac, čiji tekst je gotovo identičan tekstu čl. 2. st. 1. iz Modela odluke o građanskom braniocu koji su izradili Stalna konferencija gradova i opština i Program za reformu lokalne samouprave u Srbiji.

službi čiji je osnivač Republika Srbija i drugih organizacija koje vrše upravna ovlašćenja.”

Ako se ima u vidu da se termin „državna uprava” u postojećem pravnom kontekstu odnosi samo na republičke organe uprave,²⁴ kao i ostatak ovog člana (mada nije sasvim jasno da li se sintagma „druge organizacije koje vrše upravna ovlašćenja” odnosi samo na one koje deluju na republičkom, ili i na drugim nivoima), proizlazi da je namera autora bila da kontrolu republičkog ombudsmana ograniči samo na organe i službe na republičkom nivou.

Najzad, dosadašnjim formulacijama treba dodati i onu iz čl. 13. Nacrta zakona o ombudsmanu, prezentovanog na Okruglom stolu u Beogradu 22. novembra 2004. godine:

„Ombudsman je ovlašćen da kontroliše povrede prava građana učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako se radi o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata.”

Iako je jedan od učesnika na Okruglom stolu izneo mišljenje da se ovom formulacijom jasno razgraničavaju nadležnosti između ombudsmana različitih nivoa pošto bi republički ombudsman postupao u slučajevima kada se radi o povredi republičkih propisa, a organi nižeg nivoa kada se radi o povredama propisa odgovarajućeg nivoa, tačno je upravo suprotno. Naime, imajući u vidu činjenicu da i pokrajinski i lokalni organi i službe često primenjuju i neki od propisa donetih na republičkom nivou, proizlazilo bi da republički ombudsman zapravo ima punu nadležnost da kontroliše organe svih nivoa. Osim toga, potpuno se prenebregava činjenica da Odluka o Pokrajinskom ombudsmanu, kao i neke od odluka o lokalnim ombudsmanima, delokrug ovih institucija vezuju za organe odgovarajućih nivoa a ne za nivo na kojem je neki propis donet (u nekim se izričito navode ne samo zakoni, već i međunarodni akti koji se odnose na ljudska prava). Najzad, neke propise koji potiču sa ranijeg saveznog nivoa primenjuju svi organi uprave gotovo u svakom konkretnom slučaju,²⁵ ali bi na osnovu ovakve formulacije proizlazilo da kada se radi o primeni tih propisa, kao i međunarodnih ugovora koje je ratifikovala naša zemlja, republički ombudsman nema nadležnosti za postupanje. Dakle, poslednja citirana formulacija je možda i najlošija od svih ovde navedenih, jer ne samo da ne opredeljuje granice nadležnosti između institucija različitih nivoa već, naprotiv, unosi dodatnu konfuziju u ovom pogledu, a u prikrivenom vidu teži centralizovanju funkcije koju ove institucije vrše.

²⁴ V. čl. 1. i 2. Zakona o državnoj upravi Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, br. 20/92, 6/93, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94, 49/99).

²⁵ Tipičan primer je Zakon o opštem upravnom postupku, koji uređuje postupak pred organima uprave svih nivoa („Službeni list SRJ”, br. 33/1997. i 31/2001). Ovaj zakon, u skladu sa Ustavnom poveljom Državne zajednice Srbija i Crna Gora, uskoro treba da bude „preveden” na republički nivo (to je u Crnoj Gori već urađeno).

U situaciji kada se nadležnosti organa različitog nivoa prepliću, građani mogu da se u istom predmetu obrate većem broju institucija. Mogućnost izbora sama po sebi nije loša po građane, ali će u praksi svakako dovoditi do toga da stranke, umesto jednom od dva ili više nadležnih organa, upućuju istu predstavku svim tim organima. U nedostatku adekvatne koordinacije i razmene informacija između ovih institucija u praksi može doći do toga da po istom predmetu istovremeno postupaju više ombudsmana različitih nivoa. To je, s jedne strane, neracionalno i neekonomično, a s druge strane iz toga mogu da proisteknu različiti ishodi po stranku. Imajući u vidu da akti (preporuke, mišljenja, predlozi) ombudsmana nemaju obaveznú snagu, o čemu je bilo reči napred, između ombudsmana različitih nivoa ne postoji hijerarhija u smislu da je akt ovog organa višeg nivoa jače pravne snage od akta koji je doneo organ nekog nižeg nivoa (stoga ne postoji ni višestепенost, odnosno mogućnost izjavljivanja žalbe na akte ombudsmana nižeg nivoa ombudsmanu šire teritorijalne jedinice). Stoga će se stranka po pravilu pozivati na onu preporuku, mišljenje ili predlog koji su po nju najpovoljniji, bez obzira na to na kom su nivou formulisani. U krajnjoj liniji, na duži rok to može da vodi relativizovanju pravne sigurnosti građana, jer će možda imati različite odgovore od dva ili tri različita ombudsmana. Stoga je poželjno jasno razgraničenje nadležnosti ombudsmana različitih nivoa, i svodenje potencijalnih sukoba nadležnosti na najmanju moguću meru. Ovo se može postići na različite načine: izmenama postojećih propisa tako da budu jasno opredeljene nadležnosti svake institucije zavisno od nivoa na kojem je osnovana; primenom španskog modela po kojem su nadležnosti ombudsmana na nacionalnom i na regionalnim (pokrajinskim) nivoima bile razgraničene putem memoranduma koji je nacionalni ombudsman potpisivao sa pojedinih regionalnih ombudsmanima, itd.

b. Usklađivanje prakse različitih ombudsmana

Drugo pitanje koje će svakako da se pojavi kao posledica postojanja većeg broja ombudsmana (čak i bez obzira na nivo na kojem su osnovani) tiče se mogućih neujednačenosti prakse različitih ombudsmana. Moguće je predvideti situacije u kojima, iz različitih razloga, ombudsmani u dve susedne opštine (ili različitih nivoa) nejednako postupaju u suštinski istim slučajevima, pa da i ishod postupka bude različit. U krajnjoj liniji, i ovo može da vodi nejednakoj pravnoj zaštiti prava i sloboda građana zavisno od toga koji ombudsman je postupao, odnosno opet relativizovanju principa pravne sigurnosti. Iako je nerealno očekivati da u sličnim slučajevima svi ombudsmani postupaju na isti način, biće nužno uspostaviti mehanizme za usklađivanje prakse različitih ombudsmana, npr. putem redovnih periodičnih sastanaka na kojima bi se razmatrala ovakva pitanja i zauzimali stavovi u pogledu postupanja u određenoj vrsti slučajeva, pu-

tem uspostavljanja funkcionalne mreže ombudsmana radi razmene informacija i iskustava, i sl., a sve to u cilju bolje i efikasnije zaštite prava građana.

Ovo su samo neka od pitanja za čije je rešavanje potrebno blagovremeno preduzeti odgovarajuće aktivnosti. Njima je u ovom radu posvećena posebna pažnja jer spadaju u ona pitanja koja su od posebne važnosti za usklađeno delovanje ovih institucija bez obzira na nivo na kojem deluju, a s obzirom na činjenicu da je krajnji cilj delovanja ombudsmana isti — zaštita prava i sloboda građana od potencijalnih povreda od strane organa uprave i javnih službi, i njihovo stalno unapređivanje.

5. Zaključna razmatranja

Institucija ombudsmana, nova u našem pravnom sistemu, još uvek se nalazi u početnoj fazi delovanja. Ona još uvek nije uspostavljena na nacionalnom nivou, ali deluje na pokrajinskom, a povećava se i broj lokalnih ombudsmana. U ovoj fazi se tek uspostavljaju odnosi ove institucije sa drugim granama vlasti i njen položaj u sistemu organa odgovarajućeg nivoa, kao i standardi njenog delovanja na polju zaštite ljudskih prava i sloboda. Imajući u vidu da je ovo jedna od ključnih institucija za unapređivanje poštovanja i zaštitu ljudskih prava i sloboda od lošeg rada uprave i za jačanje pravne sigurnosti građana, pogotovo u uslovima tranzicije, treba očekivati da će u narednom periodu biti uspostavljen još jedan broj ovih institucija na lokalnom nivou, kao i na nivou republike. Imajući u vidu svrhu postojanja ovih institucija porast njihovog broja i njihovo delovanje na svim nivoima teritorijalne organizacije, uz njihovo adekvatno povezivanje i saradnju, po našem čvrstom uverenju može samo pozitivno doprineti daljem jačanju koncepcije ljudskih prava kod nas i njihovom većem poštovanju. Porast značaja i uloge ove institucije svakako tek predstoji, a realno je očekivati vidnije napretke u ovom pogledu nakon stabilizovanja njenog položaja u sistemu organa vlasti.

STATUS AND PERSPECTIVES OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION IN THE LEGAL SYSTEM OF SERBIA AND MONTENEGRO

Petar Teofilović, Ph.D.

Summary

The article presents the main features of ombudsman institution, its position and role in the system of organs at various levels, and its relationships with other branches of state power, followed by a brief review of ombudsman institutions established so far on the territory of Serbia and Montenegro. The authorities and procedure of Ombudsman of Vojvodina are also presented. Finally, the text contains an analysis of some issues important for the regulation of relationship between ombudsman at various levels of territorial organization (national, regional and local), as well as for its further development in the domestic legal system.

Key words: Ombudsman, Province Ombudsman, Local Ombudsman, citizen's rights and freedoms, competences of ombudsman