

## ОМБУДСМАН КАО ЗАШТИТНИК ЗАКОНИТОСТИ И ПРАВА ГРАБАНА\*)

1. Омбудсман је посебан орган Парламента са специфичним овлашћењима за заштиту законитости (1). Овај посебан орган Парламента прво је уведен у Шведској 1809. године па је касније прихваћен у Финској 1919, Данској 1955, Норвешкој 1958. и Новом Зеланду 1962. године. Поред тога, у Шведској од 1915. године постоји и војни Омбудсман (Militieombudsman) који је установљен и у Норвешкој 1952. и Западној Немачкој 1964. године. С обзиром на све већи број управних органа и јавних служби, све се више осећа потреба за налажењем што ефикаснијег система заштите законитости и обезбеђења правних средстава за заштиту права грађана и организација, па се у упоредном праву веома много пажње посвећује проучавању улоге и функције омбудсмана у скандинавским земљама. Сада овај систем прихвата и Велика Британија. Систем заштите законитости путем судске контроле рада управе преко управног спора или посебног управног судства већ давно је увела Француска а прихватиле Италија, Немачка, Аустрија и многе друге државе. Ми смо, као што је познато, пре рата

\*) Више о улози и правном положају омбудсмана у упоредном праву видети: Donald C. Rowat: *The Ombudsman*, London, G. Allen, 1965, стр. 348. Ова књига садржи низ чланака најауторитативнијих правника који приказују улогу омбудсмана у Шведској, Финској, Данској, Норвешкој, Западној Немачкој и Новом Зеланду. Чланак о улози омбудсмана у Шведској дао је омбудсман Шведске А. Бекселијус (Bexelius). Поред тога, посвећена је пажња и новим тежњама у упоредном праву за увођењем установе омбудсмана и упоређено француско управно судство са функцијом омбудсмана. На крају је дата библиографија радова посвећена установи омбудсмана.

Свакако ваља консултовати упоредноправну монографију коју је дао проф. Walter Gellhorn: *Ombudsmen and others*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1966, стр. 194. Проф. В. Гелхорн у овој монографији изложио је све варијанте постојећих омбудсмана у скандинавским земљама, као и систем заштите законитости и права грађана у СССР, Пољској, Југославији и Јапану.

Од посебног је интереса и значаја за проучавање овог питања чланак John Bainbridge: *Le défenseur du public: „L'Ombudsman”*, La Documentation française, Articles et documents, No 01689, 1er juin 1965, стр. 1—6. Овај је чланак презеод из *The New Yorker* (13. II 1965). Веома садржајан чланак, јер даје низ података о улози омбудсмана које је изложио сам омбудсман Шведске А. Бекселијус.

Поред тога, проблем увођења Омбудсмана у Великој Британији сажето и садржајно је изложен у чланцима: Paul Baratier, *Une nouvelle garantie des sujets britanniques contre les pouvoirs administratifs*, *Revue du Droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Paris, 1966, No 1, стр. 85—90; Geoffrey Wilson, *Le projet de loi sur le Commissaire parlementaire (Ombudsman) au Royaume—Uni*, *Revue internationale de droit comparé*, Paris, 1967, No 1, стр. 198—201.

(1) Сама реч Омбуд је шведска и означава лице које заступа неко лице — Alfred Bexelius, *The Ombudsman for Civil Affairs* — чланак у напред наведеној књизи под \*) D. C. Rowat *op. cit.* стр. 24, примедба под 2.

имали управни спор и посебно управно судство, а сада управни спор који решавају врховни судови република и Врховни суд Југославије.

Како се о институцији омбудсмана све више говори као о ефикасном органу за заштиту права грађана, посебно у земљама које никад нису имале управни спор или су га пре рата имале а сада више немају, а о њима се расправља и у земљама које имају управни спор, обратићемо пажњу на улогу омбудсмана у Шведској, где је прво и установљен, и поментути извесне податке у вези са увођењем ове институције у Великој Британији.

2. Кад се приказује заштита права грађана у шведском управном праву, мора се претходно истаћи да је још 1776. године једним прописом одређено да су начелно сви списи и документи код управних органа јавни. „Ове списе може прегледати не само заинтересована странка већ и сваки други грађанин. То право дозвољава свакоме да провери да ли су донете одлуке управних органа довољно основане. Постоје изузеци од овога. Један је да документи који се односе на приватни живот личности нису приступачни јавности. Такође ни документи за које је донета посебна одлука да се морају сматрати тајним, али чак и у овим случајевима постоји широка могућност да се личност на коју се ово односи може упознати са важним документима...” (2).

Иако је ово право дато грађанима у Шведској још 1776. године, што у многим другим државама није био случај ни много касније па ни данас, ипак су време и пракса показали да се сви грађани не могу или не умеју ефикасно користити овим правом.

Још 1713. године установљен је у Шведској Врховни представник краља, који је касније постао Канцелар правде са задатком да врши надзор над владиним службеницима. Међутим, како овај канцелар није био независан од владе, он није могао ефикасно штитити права грађана. То је, поред осталих узрока које ћемо даље навести, допринело појави тежње да се за контролу рада државних органа установи посебна институција потпуно независна од владе, која би вршила надзор над радом суда и управе. Тако је за време рата са Русијом и против жеље владе Парламент успео да у Устав од 1809. године унесе одредбу по којој се установљава Justitieombudsman као посебан орган Парламента за заштиту законитости и права грађана (3).

3. Justitieombudsman или краће Омбудсман, како је и у правној литератури већ прихваћено, у Шведској је, као што је већ наведено, установљен Уставом од 1809. године (чл. 96) (4). За правилно разумевање ове установе нужно је још имати у виду и специфичан друштвени развој Шведске и организацију њене управе. Иако је структура шведске управе централизована, она је комбинована са широким децентрализацијом (5). Постоје министарства и централни органи. Министри руководе министар-

(2) A. Bexelius, op. cit. стр. 23.

(3) A. Bexelius, op. cit. стр. 24.

(4) J. Bainbridge, наведен у примедби под \*) op. cit., стр. 2.

(5) Jean Rivero, Cours de droit administratif comparé, Les Cours de droit, Парис, 1956, стр. 129.

ством и сnose одговорност, али централним органима су шефови генералних директори појединих централних органа и они су стварни шефови, тако да: „министар нема према генералним директорима положај хијерархијског старешине: он им не може ништа наредити што би их правно обавезивало, ни заменити њихову одлуку својом; директори су потпуно независни у својој надлежности, која им је одређена законом: било да тумаче законске текстове или доносе акте по слободној оцени, одлука је њихова” (6). Министри стварно руководе министарством, али министарства нису велика по броју службеника. Највише имају до сто службеника укључујући ту и помоћно особље. Истиче се да министри не управљају већ планирају. Припремају нацрте закона и предлажу буџет. Распоређују фондове и одређују њихову намену. Министри могу издавати нормативне акте кад су овлашћени од Парламента (7).

Ваља уочити да је у Шведској омбудсман само један од заштитника законитости и да грађани имају право на жалбу против аката нижих органа, која се подноси вишем органу. Поред тога, грађани имају право да коначне управне акте побијају пред Државним саветом (Regeringsrätten). То је, у ствари, Врховни управни суд (8). Начелно редовни судови не решавају о законитости рада управе, већ само у законом изричито прописаним случајевима. О управним стварима начелно решавају Министарски савет и Врховни управни суд (9). По систему еnumerације предмет спора против аката управе могу бити само они акти против којих је законом изричито прописано да се може водити спор пред судом. У оним случајевима у којима није допуштена тужба суду странка се може у последњем степену жалити Министарском савету (10). Поводом тужби Државни савет начелно решава и о законитости и целисходности управног акта, али ако су тужбе поднете против одлуке општинских децентрализованих органа, суд може одлучивати само о законитости како би се заштитила локална самоуправа (11). Државни савет може по тужби управни акт поништити, преиначити или заменити другим актом (12).

Ваља запазити да у Шведској обезбеђењу законитости доприноси и кривична одговорност службеника и њихова одговорност за штету. Ова је одговорност већа него и у једној другој земљи. Одговарају и судије и највиши службеници. Чак је по Кривичном законуку за високе службенике ова одговорност поштрена (13). Овај систем одговорности сликовито се приказује кад се истиче: „У Шведској сви службеници морају бити учтиви и услужни. Ако то нису, они греше и могу бити због тога предани суду. Стварно, било је много таквих гоњења у току XIX века и убеђен сам да је то непобитно допринело да се обезбеди углавном коректно понашање

(6) J. Rivero, op. cit., стр. 129.

(7) W. Gellhorn, наведен у примедби под \*), op. cit., стр. 196.

(8) J. Rivero, op. cit., стр. 132.

(9) A. Vexelius, op. cit., стр. 23.

(10) J. Rivero, op. cit., стр. 133.

(11) J. Rivero, op. cit., стр. 133.

(12) J. Rivero, op. cit., стр. 134.

(13) A. Vexelius, op. cit., стр. 23 и примедба под 1.

према грађанима, које је данас карактеристично за шведске службенике" (14).

4. Омбудсман се бира из редова најугледнијих правника. Бира га одбор од 48 чланова Парламента односно по 24 члана оба Дома. Мандатни период до 1941. године био је једна година, а од 1941. године омбудсман се бира на четири године (15). Може се поново бирати, али, иако нема писаног прописа о томе, једна иста личност не може се бирати после истека трећег мандатног рока. Омбудсман „има право да захтева од свих службеника да му пружи сва обавештења; има право да присуствује већању и одлучивању судова и органа јавних служби; има право прегледа свих досијеа и оригиналних докумената; може издати налог за гоњење службеника због неправилног вршења службе или непажње у раду. Омбудсман нема право да интервенише у судским предметима за време суђења, или да мења судске одлуке или решења органа јавних служби. Међутим, ако сматра да су одлуке погрешне, може одговарајућем органу упутити примедбе, које својим аргументима могу упозорити орган да промени своју одлуку. Интервенције омбудсмана не одбацују се лако, не због специфичности овлашћења, већ због поверења Парламента у омбудсмана и великог угледа који је ова функција стекла у току низа година" (16). Посебно ваља уочити да омбудсман „није овлашћен да мења одлуке судова или управних органа. Он није судија. У ствари, према ранијем схватању, он је био сматран само као орган гоњења". По речима омбудсмана Шведске А. Бекселијуса, ово страни посматрачи често не увиђају (17).

Грађанин се може обратити омбудсману ради заштите својих права и заштите од сваке неправилне радње службеника. Ако омбудсман уважи захтев грађанина, он може према околностима случаја укорити службеника или предузети одговарајуће гоњење пред судом. Омбудсман је само-стаљан у свом раду. Може једино бити опозван од Парламента, али то се никад није догодило, иако је уведан пре више од једног века. Поред наведених овлашћења за заштиту законитости и права грађана, омбудсман има још једно моћно средство којим ефикасно врши функцију заштитника законитости. Омбудсман Шведске А. Бекселијус истиче: „Сваке године омбудсман мора припремити свој годишњи извештај Парламенту, у коме излаже своју делатност пружајући детаљне податке. Овај се извештај штампва у око 4.000 примерака и шаље судовима и владиним службама. То је у ствари најјаче оруђе омбудсмана јер нико не жели да види своје име у овом извештају. У неку рuku, то је за јавне службенике књига „Ко је ко", само у обрнутом смислу. Да би избегли да њихово име буде назначено у овом извештају, судије и службеници су приморани да обраде више пажње на начин како обављају своју дужност. У томе видете важан елемент — можда најважнији — рада омбудсмана. Само постојање овог годишњег извештаја спречава добар број грешака и злоупотреба овлашћења" (16).

(14) A. Bexelius, op. cit., стр. 5.

(15) A. Bexelius, op. cit., стр. 25.

(16) J. Vainbridge, наведен у примедби под \*), op. cit., стр. 2.

(17) A. Bexelius, op. cit., стр. 25.

(18) J. Vainbridge, op. cit., стр. 2.

Према аутентичним подацима, до почетка овог века омбудсман је просечно примао по 70 жалби годишње. Последње деценије укупан број жалби попео се на 1.000, а 1964. и преко 1.200 жалби годишње. Омбудсман је обављао своју функцију уз сарадњу шест правника и три секретара, али због разгранатости посла број правника је 1964. године повећан за још три<sup>(19)</sup>. По речима А. Бекселијуса, од десет жалби, по правилу, девет су неосноване, али се свака жалба, па ма колико била апсурдна, узима у обзир и поводом ње се врше потребна анкетирања. Анонимне жалбе не узимају се у обзир. Неочекивано мали број оправданих жалби разумљив је кад се из извесних примера сагледа ближе ко се и против чега жали. Како истиче омбудсман Шведске А. Бекселијус: „Највише жалби потиче од болесника у психијатријским болницама и од затвореника. Ове две групе чине приближно једну петину од укупног броја жалби. Углавном се жале да су неправилно осуђени, или да се према њима опходило на недопуштен начин. И по таквим жалбама омбудсман захтева од надлежног органа да му достави препис њихових досијеа. По правилу у тим случајевима интервенција је непотребна али некад можемо предузимати извесне мере”. На пример, како наводи А. Бекселијус, „једна жена ми је писала да је њен муж у психијатријској болници и да га је приликом посете у болници нашла потпуно успаваног. Даље тврди да су му дали врло јаку дозу неког средства за умиривање пошто је оштро одговарао једној болничарки. Поводом тога тражио сам досије тог болесника и видео да се један чувар жалио лекару на овог болесника, на што му је овај дао једно средство за умиривање које га је тако успавало да је спавао четири дана. Писао сам после тога Министру здравља објашњавајући случај и питао да ли заиста постоје медицински разлози за такав третман”. На питање шта ће учинити ако му Министар здравља одговори да нема никаквог медицинског разлога за примену такве терапије, омбудсман Шведске А. Бекселијус је одговорио: „У том случају писао бих лекару који је наредио да се да то средство за умиривање да ми писмено објасни разлоге због којих је издао такво наређење. Могуће је да су га посебне околности нагнале да закључи да је то било потребно. Међутим, ако оцинем да је његово објашњење недовољно, написао бих му и друго писмо. Овог пута бих му замерио што је наредио такав третман. Рекао бих му у чему је његова грешка и позвао га да се убудуће уздржи од таквих поступака. Ако би овај третман био шкољив за болесника било на који начин, наредио бих, без икакве сумње, да се лекар преда суду, а ако би га суд огласио кривим, био би кажњен. Штавише, ако би овај третман проузроковао какву знатну штету за болесника, имао бих могућности да од Владе затражим да се оштећеном додели извесна сума на име накнаде штете. Такви су захтеви ретки, али то је општи поступак који водимо по жалбама. Ми никад не одлучујемо о појединим случајевима док не омогућимо и другој страни да објасни свој поступак и не предајемо суду никога само зато што је глупо вршио своју дужност. Раније је омбудсман скоро увек издавао налог за судско гоњење у свим случајевима непажње од стране службеног лица, чак и онда ако није никаква штета проузрокована по-

(19) J. Vainbridge, op. cit., стр. 3.

јединцима. Постепено ова пракса је еволуирала, тако да је у блажим случајевима уместо судског гоњења омбудсман слао писмену опомену службенику који је неправилно вршио своју дужност. Данас се у великој већини ови случајеви регулишу писмено на овај начин. Овај поступак је ефикаснији него што се првобитно мислило. У ствари, ове писмене опомене су редиговане не само тако да служе као опомена онеме на кога се односе већ и осталим службеницима. О тој опомени биће обавештени и други службеници, пошто се цео случај објављује и у дневној штампи и у мом годишњем извештају. Већина службеника чита овај извештај, посебно онај део који се односи на њихову управу. Ако не желе да себе виде у том извештају настојаће да не чине исте грешке" (20).

Има и других примера. Неко се жали да се не одржавају добро друмови и моли омбудсмана да код локалних власти интервенише; једна млада жена се жали што јој не дозвољавају да у самици затвора има радио-апарат. И у овом случају је омбудсман интервенисао, али му је одговорено да је затворска зграда тако сазидана да би отворени радио једног затвореника морали слушати и они затвореници који то не би хтели, што би проузроковало друге невоље. И тада би се, по речима А. Бекселијуса, омбудсман обратио управи затвора са питањем да ли би се за ову жену, која ће дуже остати у затвору, могао направити изузетак. Ако би управа затвора то одбила, омбудсман би се обратио централној служби затвора и питао: „да ли можете нешто учинити за ову жену?" (21). Све ове интервенције, као и друге, омбудсман чини због тога што жели да заштити грађане од неправилне делатности службених лица. Има још примера из праксе омбудсмана, али и наведени довољно приказују његову улогу. Наводећи ове примере, А. Бекселијус истиче: „Као што можете видети, ове жалбе немају драматичан карактер. Добар број њих односи се на врло мале ствари, али значај жалбе не игра улогу. Оно што је битно то је да свако може доћи и поднети жалбу: оно што вреди то је чињеница да такво право постоји" (22).

Ваља запазити да омбудсман врши своју функцију заштитника законитости не само на иницијативу грађана који му се обраћају већ то чини и по сопственој иницијативи. Таквих иницијатива има преко две стотине годишње, а потичу углавном од годишњих инспекцијских посета омбудсмана кад прегледа рад судова и осталих владиних служби у унутрашњости, као и приликом инспекција по казним заводима.

\*

\*            \*

5. У Великој Британији, по правилу, контролу законитости рада управе врше редовни судови, али и поред тога постоје и управни судови посебне надлежности, односно посебни органи који имају извесна судска овлашћења. С обзиром на све већи развој управних органа и јавних служби појавила се потреба за што ефикаснијом контролом рада управе. По

(20) J. Bainbridge, op. cit., стр. 4.

(21) J. Bainbridge, op. cit., стр. 4.

(22) J. Bainbridge, op. cit., стр. 4.

једном гледишту, ваљало би увести посебно управно судство, и то управни суд опште надлежности који би начелно решавао све управне спорове. Међутим, једна посебна парламентарна комисија која је разматрала ово питање, у свом извештају 1957. године успротивила се увођењу управног судства опште надлежности, сматрајући да посебан управни суд опште надлежности не би довољно познавао ствари, нити имао искуство редовног суда опште надлежности. Даље се истиче да би стварање Врховног управног суда значило напуштање увреженог начела јединства судства, јер су у Великој Британији сви нижи судови у земљи у погледу надлежности под надзором редовног вишег судства опште надлежности. Најзад, последња примедба истиче да би по жалбама против пресуда посебних управних судова решавао посебан виши управни суд, а по жалбама против пресуда редовних судова опште надлежности решавао редован виши суд опште надлежности, што би неминовно водило увођењу „два система права, које би се одразило у две различите судске праксе са свим манама које садржи ова дихотомија” (23). Једна друга незванична комисија правника 1962. год. дала је предлог да се уведе скандинавски систем установљавањем омбудсмана као посебног органа Парламента за заштиту законитости и права грађана.

У Великој Британији, у ствари, већ од 1866. године постоји представник Парламента као посебан орган који проверава намену изгласаних кредита од Парламента (Comptroller and Auditor—General); подноси годишње извештаје Парламенту, а може бити опозван само од Парламента и то одлуком оба Дома. Тако је овај представник Парламента, како је добро речено, у ствари скандинавски омбудсман са строго суженом надлежношћу (24). Тешкоћу за увођење омбудсмана по скандинавском узору за Велику Британију представља традиционална одговорност министра пред Парламентом, јер он одговара за рад свог ресора. Било је стога предлога да министар може ставити свој вето на иницијативу омбудсмана. С друге стране, подвлачило се да би увођење овог посебног органа лишило народне посланике њихове улоге, пошто би функција омбудсмана пореметила традиционални однос бирача са њиховим послаником, јер се бирачи жале свом посланику ако је повређено неко њихово право, а посланик интервенише у Парламенту, од чега у извесном смислу зависи и поверење бирача у посланика. Одбор је предложио да се првих пет година по установљењу омбудсмана ниједна жалба не може поднети омбудсману без посредништва члана Парламента. У вези са овим евентуалним установљењем омбудсмана у Великој Британији, и главни државни тужилац је истакао да је министарска одговорност начелно инкомпатибилна са таквом установом.

Међутим, лабуристичка влада је одлучила да по узору на скандинавски систем прихвати установљење посебног органа Парламента као заштитника законитости, тако да је октобра 1965. године Председник владе о томе обавестио Парламент не подnoseћи предлог закона већ White Paper, односно извештај којим се изјашњава да је Влада одлучила да у том

(23) P. Baratier, наведен у примедби под \*), op. cit., стр. 86.

(24) P. Baratier, op. cit., стр. 87.

смислу поднесе и предлог закона. Имајући у виду посебне услове који су одраз традиционалних правила енглеског парламентаризма, Влада је у овом свом извештају предложила:

„Не мислимо основати нову установу која би довела у питање функцију чланова Парламента у овој области, нити заменити правна средства одређена британским Уставом. Наша намера је да повећамо број ових правних средстава. Пружићемо члановима Парламента ефикасније средство, које ће моћи да користе ради заштите грађана преко представника Парламента за управу” (§ 4 последњи став).

„У нашем нацрту, представник Парламента биће самосталан службеник, његов статус и овлашћења биће прописани законом. Биће именован од Круне; његова плата и пензија ићи ће на терет „Consolidated Fund”; може бити смењен само на иницијативу Парламента. Подносиће Парламенту извештаје годишње, или према потреби и чешће” (§ 5).

„Представник ће интервенисати само на захтев члана Доњег дома, с обзиром да је то Дом који је биран, а поводом неправде на коју му је лично указао подносилац жалбе. На посланику је да одлучи да ли је жалба такве природе да се може упутити Представнику. Жалилац никако неће бити спречен да ступи у везу са послаником свог округа” (§ 6).

У предлогу се предвиђа у којим областима овај представник Парламента не би могао интервенисати. У областима „у којима национални или јавни интерес преовлађује, односно у вршењу овлашћења којима се штити безбедност државе; у питањима за која министри потврде да се тиче односа са другим силама; у питањима која се односе на управу у колонијама; у вршењу овлашћења кривичне истраге или упућивања предмета суду. Начелно, представник неће интервенисати у оним односима који спадају у надлежност судова. Он може, по слободној оцени, одлучити да предузме извесне мере ако оцени да тужба суду није оно средство за које се основано може очекивати да би га жалилац могао употребити, али ова могућност не спречава никог да се обрати суду. Неће интервенисати у стварима за које су надлежни управни судови или други квази-судски органи, или Савет судова или његов Комитет, за Шкотску — Савет и Комитет у коме је и он сам по закону члан. Неће интервенисати у вршењу права помиловања, нити у вршењу личне власти Суверена кад додељује почести или привилегије, нити у именовањима која врше Круна или министри. Његова истраживања не протежу се на одлуке служби министарства које се односе на персонални кадар, нити на правила и дисциплину оружаних снага. Најзад, чисто трговински односи министарства са њиховим клијентима и снабдевачима такође не подлежу његовој контроли” (§ 8).

У оним случајевима у којима није искључена његова интервенција и овај представник Парламента, односно омбудсман, има слична овлашћења у погледу прикупљања података као и шведски омбудсман. У погледу поступка ваља уочити да ни овај представник Парламента не може поништити ни укинути, нити изменити одлуке управних органа. Уколико оцени да је жалба усмена и да због неправилног рада управних органа треба да интервенише, овај британски омбудсман обратиће се одговор-



ном министру. Ако министар промени своју одлуку, представник Парламента ће известити посланика који му је доставио жалбу грађанина и даље неће ништа предузимати. Ако министар не удовољи захтеву интервенције представника Парламента, односно омбудсмана, после тога омбудсман може свој закључак о томе евентуално поднети у посебном извештају Парламенту, који ће коначно одлучити о даљим мерама које треба предузети (25).

Иако у Великој Британији још није изгласан закон о установљењу омбудсмана, занимљиво је напоменути да је Парламент већ изабрао овог посебног представника Парламента, односно омбудсмана који је предвиђен у наведеном извештају Председника владе од октобра 1965. године (25).

Из изложеног следи да посебни историјски развој британског парламентаризма није дозволио да британски омбудсман има иста овлашћења као и шведски, јер не само да британски омбудсман не врши надзор над судом, већ су и друга његова овлашћења веома сужена, што се посебно види кад се погледа у којим је све областима делатности управе искључена његова интервенција. С друге стране, као што се види, за разлику од шведског система, у коме сваки грађанин може захтевати интервенцију посебног органа Парламента, односно омбудсмана, по британском систему само члан Парламента може захтевати његову интервенцију.

Циљ предлагача ове реформе је да се омогући грађанима да могу наћи заштиту и кад сматрају да им је неправилна делатност („maladministration“) централне управе проузроковала извесну неправду а против ове неправде нема предвиђеног правног средства. Наводи се као пример „maladministration“, односно неправилне делатности органа централне управе, један случај из 1955. године. Наиме, једно земљиште је експроприсано, али касније држава није више имала потребе за овим експроприсаним земљиштем. Бивши власник се жалио да нема могућности да неким правним средством поврати ово своје земљиште. Међутим, како је овај грађанин уживао известан углед, то се народни посланик његовог краја заузео у Парламенту за његов случај. Истиче се да сви грађани немају можда толиког утицаја на свог посланика да се у Парламенту заузме за њихов случај. С друге стране, већ је споменуто да би по досадашњој парламентарној пракси посланик у сваком случају могао само поставити питање министру и саслушати његов одговор, који овај даје на основу извештаја службеника свог ресора, који се сада, како се с разлогом истиче, у овом случају појављују и као „судије“ и као „странка“, јер су они решавали а сад дају мишљење о својој делатности. Међутим, члан Парламента који је поставио питање нема увида у сам досије предмета који га интересује. Предложена реформа са увођењем представника Парламента, односно омбудсмана, тежи баш да ублажи слабости оваквог система, па отуда и предлаже да посебни орган у виду представника Парламента, односно омбудсман, у таквим случајевима може имати увида у све службене списе сем докумената који се односе на делатност Министарског савета или одређеног комитета министара. По овом предлогу, омбудсман би могао вршити своју предвиђену улогу заштитника грађана и правде само

поводом делатности органа централне управе, али не би могао ништа предузимати против последица неправилне делатности локалних органа управе (26).

6. Природно је што се с обзиром на развој управе и јавних служби траже што ефикаснија средства за заштиту законитости и права грађана. Међутим, ако се објективно анализирају системи за заштиту законитости, као и правна средства за заштиту права грађана, може се видети да и систем управног судства и улога омбудсмана тамо где делују врше своју одређену функцију заштитника права. Нису ови системи настали случајно. Посебни услови развоја политичког и друштвеног живота наметнули су решења.

Ако се примети да у Шведској министри, по правилу, нису хијерархијске старешине службеника свих служби свога ресора, нити могу ништити, укидати или мењати одлуке генералних директора појединих служби свога ресора, јер су ови стварни шефови појединих служби одговарајућег министарства, онда је очигледно да се морао тражити још један посебан орган Парламента који ће бдети над законитошћу рада управе, као и старати се о одговорности службеника и тиме обезбеђивати и права грађана. Као предност скандинавског система истиче се да омбудсман расправља о свакој жалби грађана без обзира на њену форму и садржину. Грађанин који се обраћа омбудсману није ограничен да напада само управни акт, већ се може жалити и на сваку неправилну радњу службеника или непристојно понашање. Истиче се још да има мишљења да је судска заштита спора, скупа, сложена и да застрашује обичног грађанина и да је суд у својој надлежности ограничен законом (27). Међутим, као што смо видели, и сам шведски систем заштите законитости поред омбудсмана зна и за контролу рада управе од стране редовних судова опште надлежности, и за контролу од стране посебних управних судова опште надлежности, као и од стране Министарског савета кад је искључена надлежност судова. С друге стране, омбудсман нити ништи, нити укида, нити преиначује одлуке органа над којима врши надзор, већ и онда кад оцени да има места гоњењу само даје иницијативу за покретање судског поступка против одговорног лица. Стога се, с разлогом, истиче да је улога омбудсмана претежно критика јавности и Парламента, у виду његовог годишњег извештаја, који на видело дана истиче све неправилности и незаконитости државних службеника против којих сам министар, њихов номинални старешина, нема хијерархијских овлашћења.

Запажено је да се у упоредном праву поставља питање да ли функција омбудсмана не подрива судску функцију односно независност судова. Већ је истакнуто да у Шведској, где омбудсман врши контролу рада судова, он не може поништити, укинути или изменити судску одлуку. Омбудсман само може испитивати да ли је судија незаконито вршио своју дужност. С обзиром да је појам незаконитости широко схваћен, разматрање судских одлука је неизбежно, али само у вези с тим да ли је судија

(26) G. Wilson, наведен у примедби под \*) op. cit., 200.

(27) Nicole Questiaux: How Administrative Courts Meet the Need, чланак у наведеној књизи у примедби под \*) D. C. Rowat, op. cit., стр. 222.

извршио неку незакониту радњу, а не и да ли је донео „неправичну пресуду“. У сваком случају, омбудсман не може ништа против судске одлуке, „али може против оног који је донео одлуку, што се у ствари никад није догодило нити се судије плаше да ће се то догодити“ (28). Сличну улогу у погледу контроле судова омбудсман има и у Финској. У осталим земљама које су прихватиле овај скандинавски систем заштите законитости омбудсман нема овлашћења да врши контролу рада судова.

7. Из свега изложеног би следило да установа омбудсмана не искључује управно судство. И један и други систем имају своје корене у специфичном развоју управе појединих држава и под одређеним условима сваки од ова два система може бити користан за заштиту законитости. Све то указује да не постоји свуда потреба за увођењем установе омбудсмана. Истиче се да је установа омбудсмана „данас постала инспирација ако не и модел за напоре који постају све нужнији у погледу реконструкције традиционалних политичких институција које је створила рационалистичка и доцније све више посредничка, бирократска и легалистичка мисао и пракса западне буржоаске демократије“ (29). Ако се анализирају овлашћења постојећих омбудсмана у упоредном позитивном праву, и има у виду управни спор као заштитник законитости, изгледа да је прикладније гледиште које сматра да није нужно истраживати који је систем бољи, већ према одговарајућим условима примењивати онај систем који највише одговара заштити законитости и права грађана. Према томе, омбудсман, као допунска установа за заштиту законитости, могао би бити пример тамо где је правна заштита грађана недовољна или где би и такав начин правне заштите одговарао условима и историјском развоју управе одређеног друштва. То је у ствари учинила Шведска, која има и управни спор и омбудсмана. Стога се омбудсман објективно не може узети и као узор за један нови, идеалнији систем контроле рада управе. Ни управни спор није одраз бирократских тенденција, већ, напротив, тамо где успешно делује, он спречава развој бирократије. То данас увиђа и совјетска правна литература, која је против посебног управног судства, али не и против управног спора који решавају судови опште надлежности. Штитећи законитост и права грађана и, управни спор и омбудсман у упоредном праву су само органи савременог друштва који могу и један и други у одређеној мери под одређеним условима допринети обезбеђењу законитости.

Ако бисмо узели у обзир евентуално увођење овакве једне установе, као што је омбудсман, у наш правни систем, не смемо заборавити да у нашем управном праву, поред жалбе у управном поступку против првостепеног управног акта и тужбе у управном спору против коначног управног акта, а под одређеним условима и права на ванредна правна средства у оба поступка, по Закону о управним споровима од 1965. грађани и радне организације имају још и право да поднесу окружном суду предлог за заштиту због незаконите радње, ако су радњом службеног лица повређена

(28) W. Gellhorn, op. cit., стр. 238.

(29) Др. Јован Борбевић, Политички систем, Издање Савеза удружења правника Југославије, Београд, 1967, стр. 637.

уставом утврђена права самоуправљања и друга права и слободe (чл. 69—78.), што уједно указује да у нашем праву грађани могу наћи правну заштиту коришћењем правних средстава не само против незаконитих управних аката већ и против незаконитих радњи службених лица. Не сме се губити из вида у нашем праву ни улога јавног тужилаштва у вези са овлашћењем да под одређеним условима може подизати и у управном и у управно-судском поступку захтев за заштиту законитости ради заштите повређених права грађана.

Најзад, уставно је право грађана да могу представничким телима и другим органима подносити представке и предлоге и добијати одговор на њих, као и предузимати „политичке и друге иницијативе од општег интереса“ (чл. 34, тач. 7. Савезног Устава). У складу са овим Уставом прокламованим начелом постоји служба за представке и притужбе у Савезној скупштини, као и у републичким и покрајинским скупштинама при комисији за представке и притужбе. Поред тога, у Савезном извршном већу и у осталим извршним већима, као и у Генералном секретаријату Председника Републике постоји посебно биро за представке и притужбе. Ову службу може имати и скупштина општине у виду одсека, бироа и реферата у развијеним општинама, а мање општине ову службу обављају преко одређеног службеног лица које ову функцију врши уз остале своје послове (30).

Ова служба за представке и притужбе у нашем праву има извесне сличности са улогом омбудсмана, али она има прилично ограничена овлашћења, јер се више појављује као саветник грађана него као орган који може ефикасно контролисати делатност управних органа.

Иако се сви ови облици заштите права грађана у већој или мањој мери појављују као заштитници законитости и права грађана, можда би највише одговарало демократском развоју права оставити грађанима да под законским условима користе сами правна средства за заштиту својих права, а поред тога дати одговарајућем посебном и независном органу највиших савезних и републичких представничких тела посебна овлашћења да могу интервенисати и предузимати одговарајуће мере ако је неправилним радом органа управе извршена каква неправда за коју грађани и радне организације немају правно средство заштите.

Д. Б. Денковић

## РЕЗЈОМЕ

### *Омбудсман как заштитник законности и прав граждан*

Омбудсман јављется отдельным органом парламента с специфичными полномочиями в вопросах надзора над осуществлением законности и защиты прав граждан. Омбудсман был впервые введен в 1809 году в Швеции, а затем в других скандинавских странах и в некоторых других государствах, а теперь и в Великобритании. Автор знакомит с возникновением,

(30) М. Стевановић, Заштита уставности и законности кроз рад службе за представке и притужбе (магистарски рад — необјављен) Београд, 1964, стр. 23.

развитием и ролью Омбудсмана в Швеции и сравнивает роль шведского Омбудсмана с специфичной ролью Омбудсмана в Великобритании, в которой историческое развитие парламентаризма не допустило, чтобы британский Омбудсман располагал такими же полномочиями, какими располагает в Швеции. В отличие от шведской системы, в которой каждый гражданин может обратиться за помощью в Омбудсман, в британской системе только член парламента может потребовать вмешательство Омбудсмана. Автор подчеркивает, что Омбудсман мог бы быть дополнительным учреждением для надзора над осуществлением законности в случаях, когда правовая защита оказывается недостаточной или когда такой порядок правовой защиты отвечает условиям и историческому развитию управления. Поскольку наряду с органами по спорам по делам управления вводится Омбудсман в качестве отдельного органа парламента, автор полагает, что он мог бы играть определенную роль в случаях, когда незаконными действиями органов управления нарушены права граждан и трудовых организаций и когда не предусмотрена возможность их обжаловать в законном порядке.

#### SUMMARY

##### *Ombudsman as the Protector of Legality and of Citizen's Rights*

Ombudsman is a special organ of the parliament with specific powers for the protection of legality and citizens's rights. Ombudsman was first established in Sweden in 1809, and later it was introduced in other Scandinavian countries, as well as in some other states, and now finally in Great Britain. The author expounds the origin, development and role of the Swedish Ombudsman with the specific role of Ombudsman in Great Britain, where the historical background of the British parliamentary system did not allow the British Ombudsman to have the same powers as the Swedish, and differently from the Swedish system, where every citizen may request Ombudsman to intervene, in the British system only a member of Parliament can ask Ombudsman's intervention. The author stresses that Ombudsman could be a supplementary institution for protection of legality there, where the legal protection is insufficient or where such a mode of legal protection would correspond to the conditions and the historical development of the government in a particular society. Insofar as the Ombudsman is established as a special organ of the parliament, in addition to the administrative litigation, it could have a special role in cases when, owing to the irregular action of a government organ an injustice has been done against which, neither citizens nor working organizations do not have a legal means of protecting themselves.

#### RÉSUMÉ

##### *Ombudsman en tant que protecteur de la légalité et des droits des citoyens*

L'Ombudsman est un organe spécial du Parlement avec des pouvoirs spécifiques pour la protection de la légalité et des droits des citoyens. L'Ombudsman a été d'abord introduit en Suède, en 1809, et plus tard il a été adopté dans les autres pays scandinaves, ainsi que dans quelques autres États et actuellement aussi en Grande Bretagne. C'est pourquoi l'auteur a exposé la naissance, le développement et le rôle de l'Ombudsman en Suède. Il a comparé le rôle de l'Ombudsman suédois au rôle spécifique de l'Ombudsman en Grande Bretagne, où le développement historique du parlementarisme britannique ne permettait pas à ce que l'Ombudsman britannique dispose des mêmes pouvoirs que l'Ombudsman suédois et à la différence du système suédois,

selon lequel tout citoyen peut demander l'intervention de l'Ombudsman, dans le système britannique il n'y a que le membre du Parlement qui peut demander l'intervention de l'Ombudsman. L'auteur a souligné que l'Ombudsman pourrait être une institution complémentaire pour la protection de la légalité là où la protection juridique est insuffisante ou en cas qu'un tel mode de protection juridique correspondrait aux conditions et au développement historique de l'administration de la société déterminée. Si tant est qu'outre le contentieux administratif on introduit l'Ombudsman en tant qu'organe spécial du Parlement on considère qu'il pourrait avoir un rôle spécial dans les cas qu'une injustice a été commise du fait d'un acte irrégulier de l'organe de l'administration pour lequel ni les citoyens ni l'organisation de travail n'ont un moyen juridique de protection.