

краља над управом и законодавством" (стр. 234). С друге стране, писац даље истиче да судство представља помоћну функцију законодавног органа јер судија преиспитује да ли су органи извршне функције у својој делатности поштовали закон (стр. 237).

Исцрпним излагањем развоја управног судства у Аустрији и Немачкој, као и анализом позитивног права о овој материји у овим земљама, Г. Рес је у целини изложио управно судство у Аустрији и Немачкој. За нас је од посебног интереса управно судство у Немачкој, с обзиром на то да је западна Немачка држава са федералним уређењем, па извесна искуства могу бити драгоцене. Иако у нашој правној литератури већ има упоредног излагања управног спора у другим државама (Академик Иво Крбек, проф. др С. Поповић, др М. Стојановић), књига Г. Реса може бити само од користи за ближе и детаљније упознавање управног судства у Немачкој и Аустрији.

Д. Б. Денковић

Др Миодраг Јовичић, ОМБУДСМАН — ЧУВАР ЗАКОНИТОСТИ И ПРАВА ГРАБАНА, Институт за упоредно право, Београд, 1969, стр. 67.

Студија др Миодрага Јовичића о омбудсману (то је први систематски приказ ове институције на нашем језику) појављује се у тренутку када је ова установа извршила победоносни продор у правне и политичке системе многих земаља, постала предметом бројних књига и чланака, расправа и дискусија. О омбудсману се расправљало и расправља и на симпозијумима и колоквијумима, па таквом и толиком интересу сасвим пристаје пишчева примедба како „у свету данас... влада права „омбудсманија“.

Иначе, установа омбудсмана управо ове године бележи редак јубилеј: сто педесет година свога постојања. Омбудсман се први пут појавио у шведском Уставу од 1809, да би скренуо на себе пажњу тек последњих 10—15 година, када је постао саставни део правних и политичких система многих земаља, почев од Финске (1919), Данске (1953), Норвешке (1952), у овој земљи је уведен војни омбудсман, а десет година касније, 1962. цивилни омбудсман), СР Немачке (у овој земљи постоји само војни омбудсман уведен 1956), Новог Зеланда (1962), Гијане (1966), Велике Британије (1967), Маурицијуса (1967), па до појединих федералних јединица САД и Канаде. Додајмо да су неке земље у фази увођења ове установе, а неке озбиљно разматрају могућност да је уведу.

Оправдано је питати се који су то разлози те ова установа побуђује такво интересовање законодаваца, правних писаца и политиколога многих земаља.

Човечанство је данас суочено са решавањем крупног политичко-правног проблема: како обуздати тако очигледну премоћ егзекутиве, обезбедити законитост у њеном раду, заштитити права грађана од њених захвата и како омогућити успешну контролу и престиж парламента (законодавног тела). Правна и политичка пракса и наука познају већ бројна средства која имају овакву намену (контрола парламента над радом владе, установа министарске одговорности, судска контрола рада управе и нека друга правна и ванправна средства), али су овлашћења управе и даље у експанзији, као

и појаве прекорачења тих овлашћења. Отуда, уколико се желе обезбедити законитост и заштитити права грађана, онда се морају или усавршавати постојећа или пронаћи нова правна и политичка средства. Једно такво ново правно средство обезбеђења законитости и заштите права грађана, управо је омбудсман.

У својој студији др Миодраг Јовичић разматра најважнија питања везана за функционисање ове установе као: избор и статус омбудсмана, субјекти над којима он врши надзор, омбудсманово ступање у акцију, поступак и метод његовог рада и омбудсманова овлашћења, да би у оквиру закључних разматрања дао општу оцену о омбудсману.

Као основу за ова разматрања писац узима поред скандинавских земаља, у којима се омбудсман прво и појавио (Шведска, Финска, Данска и Норвешка), и две земље Комонвелта (Нови Зеланд и Велика Британија).

У поглављу које је посвећено избору и статусу омбудсмана писац указује да је то питање различито решено у земљама у којима овај функционер постоји. Тако у Финској, Данској и Норвешкој омбудсмана бира непосредно парламент, у Шведској посебно парламентарно тело од 48 чланова, у коме су заступљена са по 24 представника оба дома шведског Риксдага. У Новом Зеланду омбудсмана именује генерални гувернер на предлог Представничког дома, а у Великој Британији монарх. Период на који се бира омбудсман такође је различито дуг. У скандинавским земљама он износи четири године, а у Новом Зеланду омбудсман се бира на исто време на које су изабрани чланови Представничког дома (дакле, три до четири године). Према стилизацији Британског закона, омбудсмана именује краљица „с времена на време (From time to time)". Устави или закони који регулишу статус овог функционера не садрже забрану реизборности, али, фактички, извесна ограничења реизборности постоје. Омбудсман не може бити разрешен од дужности пре истека времена на које је изабран једино у Финској. Иако прописи појединих земаља нису изричити у томе, пракса је да се за омбудсмана бира лице са правничким образовањем. Обично су то, по пишевом сведочанству, још и истакнути правници, чланови виших судова, истакнути адвокати, речју, како то доследно каже шведски Устав, то мора бити „правник доказаних способности и истакнуте честитости" (чл. 96).

За сагледавање односа између омбудсмана и парламента важно је поменути следеће чињенице које писац износи. Према је омбудсман посебан орган парламента са специфичним овлашћењима за заштиту законитости и права грађана, парламент не може давати омбудсману конкретне налоге за рад. Али је зато омбудсман обавезан да сваке године подноси парламенту извештај о свом раду (у Норвешкој је омбудсман обавезан и на ad hoc извештаје, у случају када домови парламента траже од њега да изнесе одређене случајеве или да своје мишљење). Сем у земљама Комонвелта (Новом Зеланду и Великој Британији), у скандинавским земљама омбудсман свој извештај подноси посебном парламентарном одбору који га разматра и реферише парламенту о резултатима омбудсмановог рада. По правилу се у парламенту поводом извештаја одбора не води нека посебна расправа. У неким земљама омбудсман нема право да узме учешћа у расправи пред

парламентом. Како у књизи нема података о томе да ли постоји инкомпатибилност функција члана парламента и омбудсмана (писац је експлицитан да она постоји у случају Финске и Велике Британије), чињеница да омбудсман у неким земљама нема право да узме учешће у парламентарној расправи поводом свог извештаја наводи нас на закључак да инкомпатибилност поменуће две функције ипак постоји. У противном, омбудсман би могао да се користи својим посланичким правом и узме учешће у расправи о свом извештају.

Друго важно питање за сагледавање ове институције тиче се субјеката над којима омбудсман врши надзор. Писац нас упознаје да је то омбудсманово овлашћење у скандинавским земљама установљено на генералан начин, док је у поменутиим земљама Комонвелта законом таксативно набројан списак органа над чијим радом омбудсман врши надзор.

Писац ту поставља један занимљив проблем: да ли у вршењу надзора над управом и њеним функционерима омбудсман може вршити надзор над старешинама органа управе, министрима. У скандинавским земљама (сем Шведске) ова могућност постоји. Одсуство овакве могућности у Шведској више је резултат специфичног уређења централних органа управе у овој земљи, но жеље да се министри изузму од овакве контроле. Британски и новозеландски омбудсман имају ограничена овлашћења (њиховом надзору подлеже само стручна, административна страна министрове активности) у вршењу контроле над радом министара.

Рад органа локалне самоуправе потпада под омбудсманов надзор у Финској, Шведској и Данској, а изузет је из овог у Норвешкој, Новом Зеланду и Великој Британији. Активност судова подложна је надзору омбудсмана једино у Шведској и Финској.

Што се тиче начина на који омбудсман ступа у акцију, писац посебно разматра поступак омбудсмана на основу жалбе и поступак по сопственој иницијативи. Омбудсман ступа у акцију када му лице погођено поступком јавног органа, или лице које сматра да је некоме нанесена административна неправда, поднесе писмену и потписану жалбу. Прегледајући поднете жалбе омбудсман одбацује оне за чије решавање није надлежан и оне са неоснованим жалбеним захтевом, обавештавајући при томе подносиоца жалбе о разлозима којима се руководи. Његово дискреционо право је хоће ли жалбу узети у поступак или неће. Омбудсман није везан жалбеним захтевом лица у питању, већ га може и проширити. До интервенције омбудсмана по сопственој иницијативи долази када су у питању проблеми од општијег интереса. Потребне податке за ступање у акцију на овај начин омбудсман стиче или увидом на лицу места, тј. инспекцијом, или преко штампе и других видова информација.

Разматрајући у зеселном поглављу поступак и метод омбудсмановог рада, писац правилно уочава да за разлику од судова, омбудсманов поступак по жалби није подробно регулисан, нити је омбудсман дужан да се придржава неких строгих правила процедуре, будући да таква правила и не постоје. Ако омбудсман сматра да је жалба основана, он ће тада упозорити орган односно службеника на кога у жалби указује подносилац жалбе са жалбеним захтевом, тражећи од ових одговор и објашњење. По

закону су јавни органи и службе обавезни да удовоље захтевима омбудсmana. Тај одговор и објашњење могу бити такви да показују да је жалба неоснована, о чему ће омбудсман, уколико стекне такав утисак обавестити подносиоца жалбе. Уколико омбудсман стекне утисак и после тог одговора да жалбени захтев има основа, он ће применити одговарајуће целисходно средство које му стоји на расположењу. Писац помиње следећа средства: поновно обраћање односном органу или службенику, директан увид у акте који су у вези са односним случајем, саслушање лица која су упозната са спорном ствари и др. Оно што омбудсманова овлашћења чини веома значајним, како правилно уочава писац, то је могућност да омбудсман врши не само контролу законитости над радом управе и јавних служби, већ и целисходности, штавише, он има право контроле дискреционих одлука (ово право му је ускраћено у Великој Британији). Оваква овлашћења нам указују да је омбудсман стварно ново и специфично средство за заштиту законитости са јединственим овлашћењима у заштити права грађана.

Тиме смо закорачили у ново поглавље ове књиге, у коме писац разматра омбудсманова овлашћења. Оно што је важно за ову установу и што писац као прво истиче јесте да омбудсман нема право да поништи, укине или измени незаконите одлуке органа који подлежу његовом надзору, нити може наредити органу или појединцу да спорни случај поново размотри, ради евентуалне измене првобитне одлуке. Највише што амбудсман може да уради јесте да јавно жигосе неправду, да критикује, да саветује и да указује на поступање које је сагласно закону. Шведски и Фински омбудсман су ту и преимућтву над својим колегама из других земаља, будући да имају право дисциплинског и кривичног гоњења службеника који су се оглушили о закон. Дански омбудсман може у случају злоупотребе од стране јавних службеника наредити јавном тужиоцу да поведе истрагу или покрене кривични поступак пред редовним судом. Писац нам указује како је ово питање решено у другим земљама у којима постоји омбудсман. Тако норвешки омбудсман има право давања предлога јавном тужиоцу о томе шта би ваљало предузети у вези незаконите или неправилне радње органа или лица. Новозеландски омбудсман може у случају незаконитог поступка органа управе дати препоруку односном органу, у којој назначује како би требало поступити и даје рок за одговор, из кога ће се видети да ли су његове сугестије узете у обзир. Уколико надлежни орган препоруке уопште није узео у разматрање, омбудсман може о томе обавестити председника владе, а затим и парламент. Омбудсман у Великој Британији овлашћен је да достави извештај по спорном случају члану Доњег дома преко кога је примио жалбу (по британском закону грађанин се не може непосредно обратити омбудсману, већ посредством члана Доњег дома), руководиоцу заинтересованог органа и службенику који се огрешко о закон.

Поред ових питања директно везаних за статус и функционисање установе омбудсмана, писац је у засебним поглављима обрадио: појам

омбудсмана (у уводном делу), историјски развој ове установе, правне прописе које регулишу установе сродне омбудсману, праксу његовог рада, ширење установе омбудсмана и дао општу оцену установе омбудсмана.

Као установе сродне омбудсману писац помиње војног омбудсмана и канцелара правде. По писцу, војни омбудсман има следеће карактеристике. Он постоји у Шведској (од 1915), Норвешкој (од 1952), Западној Немачкој (од 1956). У Шведској се бира на исти начин и има исти статус као и његов колега надлежан за цивилне органе и лица. Најзначајнија разлика је у категорији лица и органа који подлежу његовом надзору. Ради се, наиме, о војној администрацији и војним лицима над којима омбудсман врши надзор у погледу примене закона.

За разлику од шведског, норвешки војни омбудсман није инокосан орган, већ председник одбора који се састоји од седам чланова, а које бира Storting на четири године. По норвешким прописима, већином овлашћења располаже не омбудсман као појединац, већ одбор у целини.

Уставним амандманом од 1956, у Западној Немачкој је предвиђено постојање војног омбудсмана. Њега бира Бундестаг апсолутном већином гласова на пет година. Једино овлашћење које он има је да указује надлежном органу на потребу друкчијег решавања одређеног питања и да му указује на кривца. О свом раду он подноси извештај Бундестагу.

У последњем поглављу писац даје општу оцену о омбудсману. Од нарочитог су значаја његова уопштавања, у којима је дат осврт на социјално, политичко и правно поднебље у коме се ова установа појавила и развила и где је на бази упоредноправног метода сагледана њена општа слика.

Пишчеву тврдњу да се омбудсман појавио у сразмерно малим земљама и да постоји пропорционалан однос између величине земље и броја предмета којима се омбудсман бави, илуструју статистички подаци о броју случајева које је омбудсман решавао у свакој конкретној земљи. Како познаваоци ове установе тврде да су њене главне предности у инокосности овог органа, јер се тако обезбеђује јединствено поступање и доприноси њеном угледу, оправдано је питати се да ли би омбудсман могао функционисати у већим земљама и је ли он уопште могућ у федерацијама.

Омбудсман се до сада, како писац запажа, појавио само у капиталистичким земљама са вишепартијским системом. Ипак, сматра писац, упркос досадашњој пракси, омбудсман није установа која може постојати само у капиталистичким земљама са вишепартијским системом. На такав закључак упућују солидни пишчеви аргументи у прилог става да је ова установа могућа и у земљама са једнопартијским системом и у друштву самоуправне социјалистичке демократије, без политичких партија у класичном значењу овог појма.

Чињеница да омбудсман постоји само у земљама са парламентарним системом власти, опет не значи да је он само тамо и могућ. Писац тачно примећује да ова установа има своје пуно и право оправдање управо у

државама са председничким и скупштинским (конвентским) системом власти.

Писац сматра да је један од битних услова за постојање и функционисање ове институције одређен ниво и квалитет рада органа и организација јавне управе. Омбудсман претпоставља постојање одређене правне и политичке културе, развијену правну свест јавних службеника и грађана, угодан и стабилан правни систем који није оптерећен крупним правним ексцесима и честим променама. Такав правни систем, чини нам се, мора поседовати и одређену дозу демократије, ценити достојанство грађана, бити предусретљив према њиховим молбама и захтевима и уважавати њихова права и интересе. Јер, у нестабилним правним системима, где су честе промене и крупне повреде закона — омбудсману нема места. У таквом систему главни правни арбитар је суд, који, заокупљен крупним незаконитостима и неправилностима, не стиже да реши ситне грешке и пропусте, будући да ове не нарушавају озбиљно и значајно правни поредак. Да би се такви ситни случајеви решавали, претпоставка је да су одстрањени ексцеси који грубо ремете законитост. Омбудсман је управо надлежан за блаже видове повреде права и правичности, јер би у супротном он имао на расположењу знатно сигурнија и ефикаснија правна средства, а поступак изрицања правде био би строго правно фиксиран. Омбудсман је замишљен тако да санира ону незаконитост и неправилност која није за суд, нити други традиционалан орган за заштиту грађанских права. Као орган парламента он представља *arces iuris* у заштити грађанских права и интереса и као такав треба да покаже и докаже да народно представништво води рачуна и о ситним неправдама и узима грађане у заштиту. Тако се преко омбудсмана јача поверење у парламент и политичку власт уопште.

Разумљиво да је постојање и одговарајући квалитет и ефикасност у раду других органа и организација који штите законитост и права грађана, такође услов за постојање и успешан рад омбудсмана. Јер, како вели писац, омбудсман је „...финеса у читавом механизму обезбеђења законитости и права грађана”.

Што се тиче могућности увођења омбудсмана у наш политички и правни систем, коју писац само помиње, мишљења смо да се у тој могућности испречава читав низ важних и мање важних околности и тешкоћа као: федеративно уређење наше земље са израженим положајем аутономија, у вези с тим питање критеријума за број омбудсмана и разграничење њихове надлежности, честе промене закона, полицентризам у правном регулисању дрштвених односа, неуједначена пракса по истим правним питањима, поједине институције нису се дефинитивно уобличиле, још увек су у развоју, сразмерно низак ниво правне свести наших грађана, менталитет наших људи и др.

Но, уз све те резерве стоји и чењеница да у неким случајевима неправилности рада органа управе грађани и радне организације немају

могућности правне заштите. Сигурно је, да једно социјалистичко самоуправно друштво такве појаве не сме дозволити, па сматрамо да би у таквим случајевима заштиту грађана и радних организација требало поверити или неком већ постојећем органу, или неком новом, независном и посебном органу представничких тела, који би усвојио и нека позитивна решења везана за установу омбудсмана, уколико она одговарају духу нашег друштвено-политичког система.

Студија др Миодрага Јовичића садржи и резиме дат на енглеском језику и попис употребљене литературе.

Ратко Ч. Марковић