

ДА ЛИ ЈЕ АУСТРИЈА УВЕЛА ОМБУДСМАН?

Заштита права појединаца и политичка и правна контрола рада органа управе садржина су дијалога (или конфронтације) грађанина и носилаца јавних овлашћења. Ефикасна заштита права грађана могућа је само у условима остварене законитости рада управе. Политички надзор од стране парламента углавном има у виду општа начела у раду управе, а не сасвим одређена питања⁽¹⁾, што чини предмет судске контроле законитости рада органа управе (било да се она обавља преко редовних било преко управних судова). Административна контрола унутар саме егзекutive садржински је одређена и природом односа између појединих органа извршне власти. Поред ових „класичних“ облика надзора, у многим земљама се уводе и друга правна, квази-правна и ван-правна средства којима се, у условима растућег политичког утицаја егзекutive, даље проширује и побољшава систем контроле законитости рада управе, а тиме и заштита права грађана.

Већи број земаља уводи последњих неколико деценија стару шведску установу омбудсман⁽²⁾. Без обзира на организационе и функционалне разлике и особености које се сусрећу од земље до земље, омбудсман има следећа основна својства: а) он је орган парламента, који у појединачним случајевима врши надзор над радом егзекutive; б) својим овлашћењима он ни у чему не дира у постојећи систем контроле управе и јавних служби, него га само допуњава — омбудсман нема право да мења или укида акте органа управе, нити да кажњава због незаконитог или погрешног рада; он може само да критикује акте и поступке управе и указује на њихове недостатке, тражећи кажњавање криваца; в) омбудсман је готово једини (изван егзекutive) који, осим тога што врши надзор над законитошћу рада управе, цени и целисходност њеног рада, упуштајући се у датом случају и у оцену коришћења дискреционим овлашћењима; г) поступак пред овим органом је без посебних формалности и без трошкова за саму странку⁽³⁾.

(1) Упор. L. N. Brown, P. Lavrotte, „The Mediator: A French Ombudsman?“ у The Law Quarterly Review, 1974, број 358, стр. 213.

(2) До 1974. године је у тринаест правних система постојао омбудсман или установа са другачијим називом, али у основи са истоврсним овлашћењима. У Великој Британији је, нпр., ова институција уведена 1967. године, а зове се Парламентарни повереник (Parliamentary Commissioner). — Упор. F. Stacey, The British Ombudsman, Oxford, 1971. Исто тако, Француска је 1973. године усвојила Закон о Посреднику (Médiateur). Детаљније о томе, види L. N. Brown, L. Lavrotte, op. cit., стр. 211—223.

(3) М. Јовичић, Омбудсман, Чувар законитости и права грађана, Београд 1969, стр. 8—9.

Примена идеје омбудсмана пропраћена је у неким земљама низом особености, па се на први поглед може јавити дилема да ли је у датом случају уопште реч о овој институцији. Република Аустрија управо представља такав пример. После шестогодишњих расправа ова земља је усвојила Закон о Народном правобранилаштву (4), уводећи на тај начин једно квази-правно, односно ванправно, средство надзора над радом управе.

Често се „између редова” законског текста могу наслутити различити прилази и схватања, па чак и различити политички интереси, које је закон покушао да усклади, свдећи постојеће разлике на компромис који је мање-више прихватаљив за све. Тако је и са Законом о Народном правобранилаштву. Пут који је ова установа прешла у току шестогодишњих расправа — од инструмената правне заштите у правнотехничком смислу, што је била замисао првог владиног предлога закона из 1971. године, па до средства ванправног надзора над управом, што у основи представљају овлашћења Народном правобранилаштва по закону из 1977. године — указује на то да је увођење ове институције у Аустрији наишло на уздржаност и обазривост, чији би се прави смисао вероватно могао сагледати тек у контексту ширих разматрања о савременом уставном и, још више, политичком систему ове земље. Занимљиво је указати на „корене” особености Народном правобранилаштва, односно на доктринарне утицаје који су били присутни и током расправљања и изношења предлога о коначној физиономији ове установе.

Ханс Келзен је још 1929. године предлагао увођење Правобраниоца Устава (*Verfassungsanwalt*) при Уставном суду, који би — аналогно овлашћењима Државног тужиоца у кривичном поступку — по службеној дужности покретао поступак за преиспитивање оних аката који подлежу оцени Уставног суда, а које Правобранилац Устава сматра противправним (5). Реч је, очигледно, не само о установи „достojној најозбиљнијег испитивања”, како каже Келзен, већ о установи са утврђеним *правним* овлашћењима, која би се уклапала у постојећи систем правне заштите у поступку оцене уставности и законитости. Замисао поменутог владиног предлога закона из 1971. године, који је — после деветнаест седница у Уставном одбору — одбачен у Парламенту 1975. године, није била далеко од оног за шта се пре готово пола века залагао велики правни теоретичар. Народном правобранилаштво је требало да буде средство *правне* заштите и да у том циљу има сасвим одређена овлашћења: да, због претпостављене незаконитости, оспорава уредбе код Уставног суда; да даје правне савете, с тим што су се они морали ограничити на питања надлежности, као и на питања допуштености правних лекова и других средстава правне помоћи. Било је предвиђено и да Народном

(4) Закон је усвојен 24. фебруара 1977. године, а ступио је на снагу 1. јула исте године. (*Bundesgesetz vol 24. Feber 1977 über die Volksanwaltschaft, Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, 1977, број 29, стр. 559—562*).

(5) Детаљније о доношењу Закона о Народном правобранилаштву, о друштвено-политичкој и „правничкој” клими и јавном мњењу, који су му претходили, као и о различитим предлозима који су се том приликом јавили, види F. Schönherr, „Die Volksanwaltschaft — realistisch betrachtet” u Oesterreichische Juristen — Zeitung, 1976, бројеви 21 и 22, стр. 561—571 и 597—606.

правобранилаштво врши надзор над радом органа управе покрајина и општина. С обзиром на све израженије тенденције ка даљем јачању положаја федералних јединица, које су довеле и до одговарајућих уставних промена 1974. године, проширивање надлежности вршења надзора од стране једног савезног органа и на управу покрајина изазвало је велике протесте (6).

Нови владин предлог Закона уследио је већ 1976. године, а усвојен је фебруара идуће године. Колико су биле велике резерве и отпори увођењу Народног правобранилаштва као новог средства правне заштите, може се видети из чињенице да нови предлог односно усвојени Закон имају врло мало или готово ништа заједничко са предлогом Закона који, две године раније у Парламенту није добио потребну дво-трећинску већину. Очитљиво, Влада је водила рачуна о томе и овог пута предложила такво ограничење и сужавање надлежности Народног правобранилаштва, да се стварно може говорити о сасвим новој институцији. Карактер овог органа није више заштитни у правотехничком смислу. Поред тога, знатно је сужен и круг органа управе према којима Народно правобранилаштво има надзорна овлашћења: покрајински и општински органи управе по правилу су изузети из његове надлежности.

Оно што одмах пада у очи у Закону о Народно правобранилаштву, јесу две његове карактеристике — једна материјалноправне а друга формалноправне природе. С обзиром на садржину овог Закона, реч је несумњиво о пропису уставноправног значаја. Упркос томе, Закон о Народно правобранилаштву не представља амандман на Устав, већ су његове одредбе, како је у поднаслову самог законског текста и речено, „уставне“ (Verfassungsbestimmungen). Формалноправно, овај закон је особен у погледу важења — оно је, наиме, временски ограничено. Завршне одредбе предвиђају да ће Закон о Народно правобранилаштву ступити на снагу 1. јула 1977. године, а престати да важи 30. јуна 1983. године. Чини се да ова одредба није унета само због тога што се на други начин не би могао укинути закон који више не одговара садржини друштвених, а посебно политичких односа. Тиме су у ствари и формалноправно обележени и наглашени обазривост и подозрење према овој институцији и њен експериментални карактер. Шест година би вероватно требало да представља „пробни период“, на основу којег би се коначно одлучило да ли ће Народно правобранилаштво остати „једна од трајних демократских институција Аустрије“.

Чиме се одликује Народно правобранилаштво? — За разлику од сличних установа у другим земљама, где је, што и само име говори (Омбудсман, Парламентарни повереник, Посредник) реч о инокосном органу, Народно правобранилаштво је колегијални орган. Чине га три члана, и већину одлука доноси једногласно. Чланове Народног правобранилаштва бира Народно веће (доњи дом аустријског Парламента). Оно се изјашњава о предлозима три политичке партије које су по мањатима најјаче у Народно већу, а свака има право да кандидује по једног свог члана. За члана Народног правобранилаштва може бити

(6) Ibidem, стр. 566.

бирано лице које испуњава услове да буде посланик у Народном већу, с тим да по преузимању ове функције не сме да буде члан ни савезне ни покрајинске владе, нити члан неког представничког тела, односно да обавља другу јавну функцију. Мандат чланова траје шест година. Један од њих председава седницама и на тој дужности остаје годину дана, а редослед промене председавајућег одговара јачини мандата три политичке партије које су кандидовале своје представнике за овај орган. Такав редослед ће остати непромењен за првих шест година, колико је за сада предвиђено да ће деловати Народно правобранилаштво, без обзира на евентуалне промене у јачини мандата партија у доњем дому Парламента. У случају превременог иступања из службе неког од чланова, партија која га је кандидовала учиниће други предлог, о којем се Народно веће изјашњава избором за остатак мандата.

Три најјаче политичке партије у Народном већу настојале су да за ову функцију дају „угледног, стручног и пробојног“ кандидата, како би Народно правобранилаштво било „квалификовано и плуралистички састављено“ (7). Треба напоменути да је управо такав, паритетан, састав овог тела у односу на најјаче политичке партије у доњем дому Парламента и биле једна од ретких карактеристика Народног правобранилаштва која се задржала још из претходног предлога Закона. Политичка страна и политичка функционалност ове установе нису, дакле, долазиле у питање. И ова чињеница говори о степену подозрења и резерви са којима се приступило оснивању ове установе — од три политичке партије које дају представнике за Народно правобранилаштво, једна је увек у опозицији (8). „Плуралистички“ састављен, овај орган ће у обављању своје функције вероватно бити политички упућен на партије које су у њему представљене. Нема сумње да разлог представљању три најјаче политичке партије у Народном правобранилаштву треба тражити у оном што се од њега очекује: да се својим деловањем уклопи не само у постојеће политичке институције Аустрије и однос који је међу њима успостављен, већ и да има на уму тренутни однос политичких снага. Вероватно да би то одговарало ономе што неки аутори називају „интеграцијом Народног правобранилаштва у политички систем“ (9). Остаје, међутим, питање, па и сумња да ли је оваква „политизованост“ неопходна органу који треба да делује „деполитизовано“, односно да, пре свега, има у виду интерес заштите права грађана од неправилности у раду управе.

Овлашћења Народног правобранилаштва предвиђена су као наглашеност испитивања утврђених неправилности у раду управе Савеза, укључујући и делатност Савеза као носиоца приватних права. Свако се може жалити Народном правобранилаштву уколико је оштећен таквим неправилностима и ако му не стоји на располагању друго правно средство, односно ако је истекао рок за његово коришћење. Резултат испи-

(7) Ibidem, стр. 570 (Подв. — Л. Б.)

(8) Један од приговора оваквом саставу Народног правобранилаштва истицао је могућност нефикасности у раду. С друге стране, одговарало се тврдиом да је „паритетност у ћутању“ немогућа све дотле док је бар један члан Народног правобранилаштва из партије у опозицији. (Ibidem, стр. 570).

(9) Ibidem, стр. 570.

тивања које предузима Народно правобранилаштво саопштава се подносиоцу жалбе, а такође му се предочаравају и мере које су евентуално предузете у датом случају. С друге стране, Народно правобранилаштво има право да по службеној дужности испитује неправилности за које претпоставља да постоје у раду неког управног органа Савеза, укључујући и његове радње као носиоца приватних права. Било да поступа по жалби странке или по службеној дужности, Народно правобранилаштво је, како сам Закон каже „независно у вршењу своје функције” (10).

У наведеној, сажетој, законској одредби о надлежности Народног правобранилаштва, садржане су суштинске одлике овог органа. При том је свакако од значаја да се ближе одреди појам „неправилности” (*Missstand*) у раду управе. Истиче се да овај израз треба схватити врло широко. Он би обухватао не само незаконито и нецелисходно понашање управног органа већ и такве појаве као што су нпр. нељубазно понашање или недостатак добро опремљених чекаоница у надлештвима, затим радно време неповољно за рад са странкама и сл. (11). Питање дискреционе оцене појављује се овде као нарочито занимљиво. Наиме, у већини земаља у којима постоји омбудсман, његов надзор над радом управе обухвата контролу законитости и целисходности поступања органа у појединачном случају, укључујући и коришћење дискреционих овлашћења (12). Нема сумње да би било погрешно, и у супротности са неправним карактером установе Народног правобранилаштва, да се изразу „неправилност” прида чист правно-технички смисао. Није реч само о правности, већ пре свега о „fair” поступку (13).

Овлашћења Народног правобранилаштва односе се на рад савезних органа управе (*die Verwaltung des Bundes*), без обзира на то да ли је реч о државној управи или о управи приватне привреде (*Privatwirtschaftsverwaltung*). Што се тиче управних органа федералних јединица (покрајина), Закон предвиђа две могућности. Прва је да уставни закон покрајине прогласи Народно правобранилаштво надлежним и за управу те федералне јединице. Друга је да покрајина оснује установу са истоврсним задацима у односу на делатност своје управе. (Ово је до сада учинила покрајина Салцбург, чији закон такође има временски ограничено важење). Даље, Народно правобранилаштво може да контролише делатност општинских органа управе само у оном делокругу у којем

(10) Независност Народног правобранилаштва у односу на Парламент је израженија него у случају неких установа сличног карактера у другим земљама. Без обзира на то што га бира представничко тело, за Народно правобранилаштво се каже да „није његов орган”. (Упор. *F. Schönherr*, *op. cit.*, стр. 567. — Том чињеницом аутор и поткрепује свој став да би Народно правобранилаштво могло да „оспорави законе”, јер није у ситуацији да „устаје против олдука властитог правног носиоца”. Аргумент да Народно правобранилаштво није установа правне заштите у ужем смислу је „чисто формалне природе и стога неуверљив”.

(11) Упор. *F. Schönherr*, *op. cit.*, стр. 566.

(12) Изузетак у том погледу представља британски омбудсман, Парламентарни повереник, који нема право да се упушта у оцену коришћења дискреционим овлашћењима, чак и онда када би установио да оно представља „рђаву управу” (*maladministration*). Ово решење је било предмет велике критике у току расправе о нацрту Закона о Парламентарном поверенику у оба дома британског Парламента. С правом се истицало да управни орган великом броју случајева може свој поступак правдати постојањем дискреционог овлашћења. (Упор. *F. Stacey*, *op. cit.*, стр. 72—94).

(13) Слично схватање се појављује и у вези са тумачењем израза „*maladministration*” у овлашћењима француског омбудсмана, Посредника. (*N. Brown, P. Lavrotte*, *op. cit.*, стр. 222).

им је савезна управа пренела остваривање своје надлежности. Занимљиво је упитати се да ли је федеративно уређење Аустрије било једини односно пресудан разлог за ограничавање надлежности Народног правобранилаштва на управу Савеза. При том, пре свега, мислимо на потребу контроле рада полицијских органа (14).

Право обраћања Народном правобранилаштву условљено је активном легитимацијом: лице које се обраћа овом органу треба да буде „погођено неправилностима“ на које се жали. Очигледно, не може се говорити о *actio popularis*. Истини за вољу, треба нагласити да је у неким земљама „филтер“ кроз који пролази ово право још гушћи. Тако, заинтересовано лице може да се обрати британском омбудсману само преко посланика, који је у положају да утврђује постојање услова за обраћање Парламентарном поверенику. Међутим, у случају Народног правобранилаштва занимљиво је још једно питање. Да ли је овај орган, с обзиром на законску одредбу да ће „подносиоцу жалбе саопштити резултат испитивања“, обавезан да поступи и по анонимној жалби? По једном мишљењу, не би се могло прихватити да Народно правобранилаштво није обавезно да поступи и по анонимној жалби. Подносиоцу жалбе који се не открива, или који наведе само своје име али не и своју адресу, свакако да се не могу саопштити резултати испитивања. Упркос томе, требало би поступати и по таквим жалбама, „уколико су оне довољно конкретизоване“ (15).

Какве су могућности Народног правобранилаштва у случају да, било у поступку по жалби било по службеној дужности, установи неправилности у раду управе? Овај орган се ограничава на давање препорука (*Empfehlungen*) „за мере које треба предузети у неком одређеном случају“. Препоруке се могу односити како на будући поступак у одређеним управним стварима тако и на конкретан случај. Сматра се да је ограничавање овлашћења Народног правобранилаштва на давање препорука, које нису правно обвезујуће, сасвим оправдано. Реч је, наиме, о мери која је саображена аустријском систему правне заштите. Њоме се не доводи у питање одговорност управних органа — надлештава Савеза и, евентуално, покрајина и општина — за обављање своје делатности (16). Орган, којем се обрати Народно правобранилаштво обавезан

(14) Највећи број оних који су се залагали за увођење локалних повереника у Великој Британији истицао је потребу да и рад полиције буде предмет надзора од стране Парламентарног повереника, што данас углавном није случај и у чему треба видети велики недостатак у ефикасној заштити права грађана. (Упор. F. Stacey, *op. cit.*, стр. 86.)

(15) F. Schönherr, *op. cit.*, стр. 567.

(16) *Ibidem*, стр. 568 — Увођење сличних услова било је и у другим земљама праћено оваквим дилемама. Нарочито се издвајало питање у којој мери би делатност омбудсмана угрозила начело министарске одговорности, па тиме и саме темеље парламентарног режима. „Министрима би, наиме, било онемогућено да обављају своју дужност и снесу пуну одговорност за ефикасан рад својих ресора, ако би некеме са стране било дато право да, кад жели и неvezан било каквим условима, испитује пријаве о наводно лошем раду и грешкама ресора“. С друге стране, било је оних који су тврдили да би деловање омбудсмана *de facto* олакшало остваривање начела министарске одговорности, јер би јавност сазнала многе чипњенице из рада ресора које су углавном познате само министрима. Вероватно да и у овим недоумицама треба тражити разлоге за велике разлике које се од земље до земље појављују када је реч о подвргавању министара надзору омбудсмана — од подвргавања надзору без ограничења (Данска и Финска), преко делимичног надзора министара (Норвешка, В. Британија), до потпуног изузимања министара из омбудсмановог надзора (Шведска). (Детаљније о овоме види М. Јовичић, *op. cit.*, стр. 21—24).

је да у року утврђеном савезним законом удовољи препорукама и о томе обавести Народно правобранилаштво, односно да писмено образложи зашто се препоруци није удовољило. Предвиђен је рок од осам недеља за оне органе управе којима су поверени највиши управни послови у Савезу. На образложен захтев поменутог органа, Народно правобранилаштво може да продужи тај рок за још осам недеља. Када се већ говори о поступку, за који је предвиђено да ће се одвијати по правилима Закона о управном поступку, наведимо као посебно занимљиво да Закон предвиђа могућност обраћања Народном правобранилаштву и на неком другом језику осим немачког, уколико је таква могућност неким другим прописом утврђена за обраћање управним органима. Коначно, што је и сасвим у складу са установом омбудсмана, Савез сноси трошкове поступка, односно оне трошкове који настају у току изналагања и проверавања чињеница везаних за жалбу овом органу.

Народно правобранилаштво нема права да, ни под каквим условима, покреће спор пред Уставним или Управним судом, што је уз одређене услове било предвиђено у првом владином предлогу Закона. Оно што му у том смислу једино преостаје, јесте да обавести Уставни суд о незаконитости уредбе коју је донео неки орган савезне управе — „на захтев Народног правобранилаштва, Уставни суд *сазнаје* за незаконитост уредаба неке савезне установе” (подв. — Л. Б.). Занимљиво је да је појединац у исто време добио право да се у поступку оцене уставности и законитости непосредно обрати Уставном суду као покретач поступка за оцену законитости оне уредбе за коју сматра да је њоме оштећено његово право, уз услов да је уредба на њега непосредно применљива. Уз исти услов појединац се може појавити као покретач поступка за оцену уставности закона⁽¹⁷⁾.

Од осталих могућности, Народном правобранилаштву стоји на располагању још једно средство које, као ни препоруке, нема правно обавезујући карактер. Упркос томе, оно може да има друштвену и политичку тежину и домашај који препоруке, начелно посматрано, не би могле да имају. Реч је о апелу јавном мњењу, о „бекству у јавност”. Када Народно правобранилаштво сматра потребним, а у интересу је уклањања неправилности које је установило, оно се може обратити јавности у форми конференција за штампу, телевизију, интервјуа и сл. Нема сумње да би се на овакав начин могла појачати контрола рада управе од стране јавног мњења.

Без обзира на то што се надзорна овлашћења Народног правобранилаштва по правилу не односе на управне органе покрајина и општина, органи свих административно-територијалних нивоа (Савез, покрајина, општина) обавезни су да помажу Народном правобранилаштву у обављању његове функције, да му обезбеде увид у акте којима располажу и да му, на његов захтев, пруже потребна обавештења. При томе се

(17) Законом који је донет маја 1975. године, а ступио на снагу јануара следеће године, у знатној мери је демократизовано покретање поступка за заштиту уставности и законитости пред Уставним судом Аустрије, односно покретање поступка пред Уставним судом. Детаљније о томе види, Л. Баста, „Измене у систему оцене уставности и законитости у Аустрији”, *Архив за правне и друштвене науке*, број 3/76, стр. 449—452.

ови органи не могу позвати на правило о службеној тајни. С друге стране, само Народно правобранилаштво подлеже начелима службене тајне у истом обиму и истој мери као и орган коме се оно обратило у току извршавања својих задатака. Приликом подношења редовних годишњих извештаја Народном већу, што је Законом утврђено, Народно правобранилаштво је обавезно да чува службену тајну само уколико уколико је то у интересу странака (неповредивост личне сфере живота нпр.) или националне безбедности.

На крају, вратимо се питању које смо поставили у наслову: да ли је усвајањем Закона о Народном правобранилаштву и Аустрија увела омбудсман?

Нема сумње да установа Народног правобранилаштва представља примену идеје омбудсмана на структуру и односе у аустријском уставном и политичком систему. Особеност аустријског омбудсмана састоји се, пре свега, у његовом колегијалном карактеру. Такав карактер Народног правобранилаштва ипак не доводи у питање његову институционалну природу⁽¹⁸⁾. По својим овлашћењима, Народно правобранилаштво има сва основна својства омбудсмана. Његов надзор над радом савезне управе ни у чему не дира у постојећи систем правне заштите у Аустрији. Народно правобранилаштво је институција комплементарна већ постигнутој правној заштити. Његов је задатак да умањи недостатке осталих средстава којима грађани располажу у заштити својих права, и то пре свега психолошким¹⁹ ефектом своје надзорне делатности. Да ли ће, и колико, Народно правобранилаштво у овоме успети у предвиђеном шестогодишњем мандату, врло мало зависи од слова Закона којим је уведено. Снага ове установе требало би да се испољи у њеном јавном деловању, у заузимању и изношењу ставова који ће, без обзира на то што им је повод у појединачном, наизглед „безначајном“ случају, бити начелне природе и имати одређену друштвену и политичку тежину. Тако би овај орган, и поред тога што је његова овлашћења Закон ограничио на давање препорука, могао фактички да „упућује“ органе управе у правилно одлучивање о правима и обавезама грађана. Управо зато, услове за успешно функционисање овог органа и његову коначну „интеграцију“ у уставни и политички систем Аустрије треба, поред осталог, тражити у високом нивоу и квалитету рада управе, у стручном и одговорном обављању њене делатности. Поред тога, постојање и практични ефекти дејства других средстава усмерених на остваривање законитости и права грађана играју овде велику улогу⁽¹⁹⁾. Готово истовремено увођење Народног правобранилаштва и права појединца да се појави као покретач поступка за оцену уставности односно законитости у заштити својих права, управо потврђује да се од овог органа не очекује да замени постојећа средства правне заштите, већ да их само допуни. У том смислу би било занимљиво анализирати садржину жалби којима се грађани

⁽¹⁸⁾ У праву су они аутори који означавају као претерано гледиште по којем наводно снага омбудсмана лежи у њеном индивидуалном и патерналистичком карактеру. Оно што је пресудно, то је улога ове институције у заштити законитости и права грађана. (Упор. В. Кошгунца, „Омбудсман и наш политички систем“, *Гледишта* 2/1970, стр. 314).

⁽¹⁹⁾ Упор. М. Јовичић, *op. cit.*, стр. 57.

обраћају Уставном односно Управном суду Аустрије и упоредити их са жалбама које су за непуну годину дана упућене Народном правобранилаштву. Коначно, ако се има у виду ширина појма „неправилност“ на коју овај орган треба да реагује, за нас може бити од посебног интереса да ли ће се пред органима управе Народно правобранилаштво показати и као заштитник права националних мањина у Аустрији.

Поменути су само неки чиниоци који ће утицати на судбину ове, за сада привремене институције у аустријском уставном и политичком систему. Посматрано „са стране“, тешко је предвидети коначан исход ове „привремености“. Већ данас се, међутим, са сигурношћу може тврдити да је увођењем Народног правобранилаштва упоредноправно изучавање омбудсмана сучено не само са новим примером већ и са новим питањима и дилемама о стварној снази и могућој улози ове установе и вишепартијским системима западноевропске парламентарне демократије.

Лидија Баста

РЕЗЮМЕ

Введен ли в Австрии омбудсман?

Комментирјуя введение Народной адвокатуры в Австрии, автор указывает на особенности применения идеи омбудсмана в австрийских условиях. Это учреждение выделяется своим коллегиальным характером и паритетным составом по отношению к самым сильным политическим партиям. Это и послужило поводом для автора поставить вопрос является ли такое „политиканство“ необходимым для органа, который должен действовать деполитически, т.е. прежде всего должен иметь в виду интерес защиты прав гражданина от неправомерностей в работе управления. Вопреки коллегиальному характеру Народная адвокатура по своим полномочиям несомненно имеет все основные свойства омбудсмана. Речь идет об учреждении дополнительном к уже усвоенному механизму правовой защиты. Его сила прежде всего должна бы проявляться в „психологическом эффекте“ его надзирательской деятельности, в его явном действии, что очень мало зависит от слова закона, и гораздо больше от целого ряда правово-технических и общественно-политических факторов. Сравнивая Народную адвокатуру с такими же учреждениями в Великой Британии (Парламентарное доверенное лицо) и во Франции (Посредник), автор подчеркивает большую самостоятельность этого органа по отношению к парламенту и выразительную широту его надзирательских полномочий. Особенно интересным является почти одновременное введение Народной адвокатуры и права любого гражданина выступать в качестве инициатора судебного дела для оценки конституционности и законности в защите своих прав. С уверенностью можно сказать, что введением Народной адвокатуры сравнительно правовое изучение омбудсмана встречается с новыми вопросами о действительной силе и возможной роли этого учреждения в системах с большим количеством партий западноевропейской парламентной демократии.

A SUMMARY

Has Austria Introduced Ombudsman Too?

Commenting on the introduction of the People's Legal Office (Volksanwaltschaft) in Austria, the author points to the peculiarities of implementation of the ombudsman concept on Austrian conditions. This insti-

tution can be distinguished by its collective character and parity structure in respect of the most powerful political parties. This gives the author a convenient motive for asking whether such a pronounced political character is really necessary to an organ which in all respects should act to the contrary, that is, before all else take into account the interest of protecting the rights of citizens from the irregularities in the work of the administration. In spite of its collective character, the People's Legal Office — according to its authority — has all the unmistakable marks of the ombudsman. It is an institution on which is complementary to the already achieved mechanism of legal protection. Its power should primarily be revealed in the „psychological” effects of its supervisory activity, in its public activity, which ill only slightly depend on the letter of the law, but far more on a number of legal and technical and socio-political factors. Comparing the People's Legal Office with similar institutions in Great Britain (Parliamentary Commissioner) and France (Médiateur), the author states its more pronounced independence to the parliament and the width of its supervisory authority. It is especially interesting to mention the almost simultaneous introduction of the People's Legal Office and the right of the individual to appear as the initiator of the procedure for the judgement of constitutionality and legality in the protection of his rights. It can be said with confidence that the introduction of the People's Legal Office has confronted the study of the ombudsman from the point of view of comparative law with new questions concerning the real power and possible role of this institution in the multi-party system of West European Parliamentary democracy.

R É S U M É

Est-ce que l'Autriche a introduit l'ombudsman?

En commentant l'introduction de l'Office de procureur public (Volksanwaltschaft) en Autriche l'auteur attire l'attention sur les particularités de l'application de l'idée de l'ombudsman aux conditions autrichiennes. Cette institution se distingue par son caractère collégial et sa composition paritaire par rapport aux partis politiques les plus importants. Justement c'est la raison pour laquelle l'auteur se pose la question si un tel „caractère politique” est indispensable à l'organe qui doit agir de manière „dépolitisée”, c'est-à-dire de prendre en considération en premier lieu l'intérêt et la protection des droits des citoyens contre les irrégularités dans le travail de l'administration. En dépit du caractère collégial, l'Office de procureur public d'après ses pouvoirs a incontestablement toutes les qualités fondamentales de l'ombudsman. Il est question d'une institution complémentaire que le mécanisme de la protection juridique a réalisé déjà. Sa force devrait se manifester tout d'abord dans l'effet „psychologique” de son activité de contrôle, dans son action publique, ce qui dépendra très peu du texte de loi, et beaucoup plus de toute une série de facteurs juridico-techniques et socio-politiques. En comparant l'Office de procureur public avec les institutions analogues en Grande Bretagne (Commissaire parlementaire — Parliamentary Commissioner) et en France (médiateur) l'auteur souligne la plus grande autonomie de cet organe par rapport au parlement et la largeur prononcée de ses pouvoirs de contrôle. Il est particulièrement intéressant de constater l'introduction presque simultanée de l'Office de procureur public et du droit de l'individu d'apparaître comme initiateur de la procédure pour l'estimation de la constitutionnalité et de la légalité dans la protection de ses droits. On peut affirmer avec certitude que par l'introduction de l'Office de procureur public l'étude de droit comparé de l'ombudsman est confrontée avec de nouvelles questions sur la force réelle et le rôle possible de cette institution dans les systèmes composés de plusieurs partis de la démocratie parlementaire de l'Europe occidentale.