

МЕДИЈАТОР — LE MEDIATEUR француски омбудсман

I

1. Уводне напомене

После другог светског рата многе су државе биле инспирисане шведским омбудсманом као посебним органом Парламента чија је функција да буде још један орган више који ће, поред судске контроле и других контрола управе, такође, штитити права грађана односно поштовање начела законитости од стране свих државних органа. Међутим, иако су многе државе такође установиле свог омбудсмана, овај омбудсман нема у свим земљама ни исти назив, нити је систем организације исти. Док је у Шведској и у неким другим земљама познат под називом омбудсман, у Великој Британији од 1967. године то ће бити Комесар Парламента за управу (Parliamentary Commissioner for administration), у Квебеку заштитник грађана, а у Француској од 1973. године то је Медијатор односно Mediateur.

Ваља запазити да је у Шведској и у осталим скандинавским земљама као и у Савезној Републици Немачкој омбудсман орган Парламента и биран од Парламента. У осталим државама, где је уведен омбудсман, његова је функција такође тесно везана са Парламентом али га, на пример, у Великој Британији не бира Парламент него га поставља краљ на предлог председника владе и то са доживотним мандатом. Француски омбудсман, односно медијатор, иако инспирисан шведским омбудсманом ближи је систему омбудсмана Велике Британије, иако се и од њега разликује.

2. Статус Медијатора

Према Закону № 73-6 од 3. јануара 1973. године којим је установљен француски омбудсман, Медијатор се поставља декретом Министарског савета и то са мандатом од шест година. Да би истакао самосталност медијатора закон је прописао да он не може бити разрешен од своје функције пре истека мандатног рока сем у случају констатоване спречености,

уколико су испуњени услови утврђени декретом, који је донет уз претходно мишљење Државног савета. Колегијум, који констатује да ли постоје услови који омогућују да именовани Медијатор може бити разрешен пре истека мандатног рока, може донети ту одлуку само једногласно. У овај Колегијум улазе као чланови: потпредседник Државног савета председник Касационог суда и председник Рачунског суда. Седницу овог Колегијума сазива Председник Републике.(1)

По истеку шестогодишњег мандата Медијатор не може бити поново биран (члан 2 Закона о Медијатору). Медијатор ужива имунитет као и чланови Парламента (члан 3).

Указује се да постоји гледиште да је овај начин именовања Медијатора од стране Министарског савета а не од Парламента, примљив управо ради обезбеђења самосталности и независности Медијатора од политичких партија. Међутим, такође се указује да такво гледиште није убедљиво, јер у ствари јача улогу владе на рачун парламента.(2)

3. Овлашћење Медијатора

а) Закон о Медијатору од 3. јануара 1973. године прописао је да Медијатор може контролисати рад свих државних служби, локалних колектива, јавних установа и организација које су овлашћене да врше јавну службу (чл. 1, ст. 1). Медијатор у вршењу своје функције не прима никакву упутства ни од једног органа власти (чл. 1, ст. 2).

б) Медијатор нема овлашћења одлучивања. Он може давати *предлоге* ако сматра да је примљена рекламација оправдана, а може давати и *препоруче* у циљу побољшања функционисања одређеног органа или организације (чл. 9).

Ради остварења своје функције и припремања евентуалне интервенције и министри и сви органи јавне власти дужни су да Медијатору олакшају извршење његовог рада (чл. 12, ст. 1). Медијатор има право да захтева од свих службених лица да одговоре на питања, да се одазову позиву Медијатора и да издају налог контролним службама да у оквиру своје надлежности изврше одређена проверавања и обаве анкетирања која захтева Медијатор (чл. 12, ст. 2). Медијатор може захтевати од министара и од надлежних органа, да му саопште сву документацију која се односи на предмет поводом којег је наредио да се изврши анкета. Њему се морају дати на увид и списи поверљиве природе, сем ако то нису тајне које се тичу народне одбране, безбедности државе и спољне политике (чл. 13, ст. 1).

Органи којима се обраћа Медијатор својим интервенцијама дужни су да обавесте Медијатора у року који је он утврдио, шта су предузеле после његове интервенције. Уколико Медијатор није задовољан одговором органа коме је дао своју препоруку, Медијатор може препоруку изложу у својој интервенцији објавити у форми посебног писменог извештаја Председнику Републике и Парламенту. И орган управе може јав-

(1) Yves Madiot, *Une nouvelle institution dans le Droit administratif français: le Médiateur*, у књизи: *Mélanges en l'honneur du professeur M. Stassinopoulos*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1974, p. 549.

(2) *Ibid.*, p. 548.

но објавити свој одговор Медијатору (чл. 9 и 11). Иначе, по правилу, Медијатор о свом раду подноси годишњи извештај Председнику Републике и Парламенту који се такође објављује (чл. 14). Медијатор, сем годишњег извештаја, може такође објављивати и посебне извештаје.

в) Из изложеног следи, да је законодавац желео да Медијаторове интервенције одражене у његовим предлозима и препорукама не буду само платонски протести. Стога је закон дао Медијатору овлашћење не само да својим годишњим и посебним извештајима обавештава Председника Републике и Парламент као и јавност о запажањима која је стекао у контролисању рада управе и да даје обавештења о понашању управе после његових интервенција, него му је Закон о Медијатору дао овлашћење да може захтевати и покретање дисциплинског поступка и чак кривичног поступка против одговорног службеног лица.(3) Закон о Медијатору је чак прописао да Медијатор, може, уколико нема надлежног органа или уместо надлежног органа поднети захтев да се против одређеног службеног лица поднесе захтев за покретање дисциплинског или кривичног поступка (чл. 11).

4. Ограничења овлашћења Медијатора

Посебно ваља уочити да Медијатор не може интервенисати у споровима између органа и организација и службеника односно службених лица државних служби, локалних колектива, јавних установа и организација које су овлашћене да врше јавну службу (чл. 8). Указује се да због овог ограничења интервенције Медијатора по чл. 8. Закона о Медијатору, више од три милиона лица односно службеника не могу захтевати од Медијатора да интервенише и пружи им одговарајућу заштиту.(4) У пракси Медијатора ограничења из чл. 8 Закона о Медијатору не примењује се на службена лица којима је престала функција односно престао службени однос.(5)

Друго ограничење надлежности Медијатора је у вези с поступком пред судом и у вези са судским одлукама. Наиме, „Медијатор не може интервенисати у судском поступку, нити оспоравати основаност судске одлуке“ (чл. 11).

У вези с овим ограничењем истиче се да Медијатор у изузетним случајевима може интервенисати да ли су поштована правила поступка. На пример, ако му неки рокови код органа управе изгледају претерани и омогућују рђаво функционисање службе, медијатор се некад сматра овлашћеним да о томе обавести Државни савет или суд пред којим се води спор. Поред тога, Медијатор може, такође, интервенисати код одговарајућег суда због спорости управе да одговори на захтев странке и може такође предузимати одређене акције да управа поштује своје обавезе. Истиче се да у оваквим случајевима није било никаквих тешкоћа у односу Медијатора са управним судством. Међутим, са судовима опште надлежности у

(3) *Rapport annuel du Mediateur, 1973*, „La documentation française“, Paris, 1974, p. 50.

(4) Y. Madiot, *op. cit.*, p. 550.

(5) *Rapport annuel du Mediateur, 1974*, La documentation française, Paris, 1975, p. 103.

погледу интервенција у вези са поштовањем правила поступка, Медијатор је био резервисанији.

С друге стране, у пракси Медијатора има примера кад интервенише и у вези основаности судске одлуке. То су изузетни примери и то у два случаја: 1) ако постоји стварна хитност и ако постоји ризик да због социјалних услова, здравља и година подносиоца рекламација, судска одлука може бити сувише касно донета; 2) ако се из прегледа списка предмета може приметити маневрисање управе када, на пример, управа води спор, ради очигледног одуговлачења решавања спорног односа.

С друге стране, иако Медијатор не улази у основаност судске одлуке, он може интервенисати ако је судска одлука донета у вези одбацивања тужбе због повреде надлежности, форме или ако подносилац рекламације указује на нове елементе који нису били познати суду, Медијатор се сматра овлашћеним да интервенише. Медијатор се такође сматра овлашћеним да интервенише уколико има контрадикторних судских одлука.(6)

Међутим, ваља још уочити да иако Медијатор не може оспоравати основаност судске одлуке, он може, уколико сматра да ће бити неправичних последица одређене судске одлуке, да на то упозори чувара државног печата односно министра Правде. Наводи се један случај из праксе у коме је било такве интервенције Медијатора. Наиме, један службеник железница био је судском пресудом кажњен због кривичног дела крађе. С обзиром да је та пресуда по ревизији, после шеснаест година, поништена од стране Касационог суда, службенику је додељена накнада од осам хиљада франака. У извештају Медијатора за 1974. годину се подвлачи шта представља накнада од осам хиљада франака, кад се има у виду морална штета коју је претрпео овај службеник, с обзиром да је издржавао одређено време и казну затвора. Поред тога, истиче се да га је железничко предузеће вратило у службу шеснаест година после прекида службе, али с обзиром да предузеће при враћању у службу овог службеника није узело у обзир да би он у периоду од шеснаест година напредовао у нормалној службеничкој каријери, то је, поред осталог, имало за последицу и знатно умањење пензије овог службеника. Медијатор у извештају стога истиче да овај службеник, као жртва судске грешке, основано може бити огорчен. У наведеном извештају Медијатора се такође истиче да Медијатор у таквим случајевима не познаје увек све елементе које зна суд, али посматрајући у целини ситуације које могу друштвено деловати иритирајуће, Медијатор сматра основаним да у циљу остварења своје функције обавести одређене службе о каткад непредвиђеним последицама одређених судских одлука. Посебно се још подвлачи да и онда кад Медијатор није надлежан, он се не сматра тада ослобођеним да врши своју функцију и да, уколико сматра целисходним, о својим запажањима обавести одређени орган о неким околностима животне и друштвене стварности кад му изгледа да се управа исувише удаљила од те стварности. Том својом интервенцијом, кад Медијатор активно жели да учествује у побољшању делатности органа управе и њеној хуманизацији, он такође доприноси и остваривању правичности.(7)

(6) *Rapport*, 1974, p. 103-104.

(7) *Rapport*, 1974, p. 103-105.

5. Медијатор као сарадник и саветник управе

Посебно се истиче да функција Медијатора нема само улогу контроле рада управе него и да сарађује са управом и у тој сарадњи има и саветодавну улогу јер, како је добро речено, било би узалудно веровати да се споља може побољшати рад управе ако нема сарадње и његовог учешћа самих органа на поштовању законитости.(8)

6. Ко се може обратити Медијатору и поступак обраћања

Свако физичко лице, а не и правно лице, може рекламацијом да се обрати члану Парламента односно посланику или сенатору, с молбом да ову рекламацију они упуте Медијатору. Посланик или сенатор коме физичко лице предаје рекламацију цени да ли је Медијатор овлашћен за тај предмет и да ли случај изложен у рекламацији заслужује његову интервенцију (чл. 6, Закона о медијатору). Иначе, чланови Парламента могу из сопствене иницијативе да се обрате Медијатору. Председници Сената или Скупштине могу, на захтев неке своје сталне комисије, упути Медијатору све захтеве грађана упућене одговарајућим телима Парламента.(9) Овај систем одговара систему у Великој Британији јер се тамо физичко лице такође обраћа омбудсману само преко члана Парламента, док се у Шведској грађанин непосредно може обратити омбудсману.

Услов да физичко лице може поднети рекламацију Медијатору преко члана Парламента или сенатора јесте да се ово лице претходно обратило органу на чији се поступак жали. Уколико Медијатор добије рекламацију по напред утврђеном поступку он ће претходно увек констативати из списка предмета, да ли се подносилац рекламације обраћао органу управе пре подношења рекламације. Уколико то није било учињено, Медијатор ће рекламацију одбацити.(10) Међутим, ваља уочити да чл. 7. Закона о Медијатору није прописао да се претходно мора користити одређено правно средство код органа на чију се делатност жали лице које се обраћа Медијатору, већ је намерно изричито у закону прописано да странка пре подношења рекламације Медијатору, мора претходно учинити потребни демарш (*démarche*) односно обратити се органу на чију се делатност жали и изложити своје примедбе и захтеве.(11)

И поред овог општег правила, уколико је поступак по правним средствима детаљно прописан законом, потребно је претходно користити одређено правно средство у управном поступку. То је на пример случај у поступку код пореских органа и у поступку по предметима из социјалног осигурања. У оба ова поступка прописан је детаљан поступак за коришћење одређених правних средстава. Стога се у пракси Медијатора сматра да је у таквим случајевима потребно, сачекати решење органа управе по поднетом правном средству.(12)

(8) *Rapport*, 1973, p. 277

(9) Charles Debbasch, *Institutions et droit administratifs*, T II, Presses universitaires de France", Paris 1978, p. 549.

(10) *Rapport*, 1974, p. 102 и ст. 1, чл. 7 Закона о Медијатору.

(11) *Rapport*, 1973, p. 47-48.

(12) *Rapport*, 1973, p. 48.

Поднета рекламација не прекида рокове, посебно не рокове у судском поступку (чл. 7. ст. 2). Међутим, указује се да у пракси Медијатор увек упозорава странку да поднета рекламација не прекида рок за евентуалну тужбу, па стога увек саветује странку који је њен интерес да у законском року поднесе и тужбу надлежном суду.(13)

7. Сарадници Медијатора

Као што је већ изложено, Медијатора именује Министарски савет (чл. 1. Закона о Медијатору). Међутим, своје сараднике именује сам Медијатор, и то за период у коме траје његов мандат (чл. 14. ст. 3).

У Француској од 1. новембра 1975. године Медијатор има Генерални секретаријат који координира рад Секције за проучавање предмета и Секције која на основу резултата тих проучавања има у виду предлоге за евентуалне реформе у законодавству и даље упућивање тих предлога одговарајућим органима и најзад има и задатак да припрема годишњи извештај и евентуалне посебне извештаје. Поред Генералног делегата, Генералног секретара и помоћника Генералног секретара, Медијатор има још и дванаест асистената. Од ових дванаест асистената осам проучавају предмете, и имају најмање један завршени факултет и некад више година управне праксе. Извршних службеника било је девет, а сада их има дванаест. Ваља такође истаћи да Медијатор сада за сваки велики сектор управе има техничког саветника са скраћеним радним временом који сарађује са асистентом коме је поверен овај сектор. Поред тога још пет службеника за посебне мисије са скраћеним радним временом учествује у проучавању предмета. И једни и други су регрутовани из реда службеника највишег звања или пензионера који поседују неопходно искуство у раду управе. Тако су два службеника за посебне мисије задржали и даље своје раније функције:

- за питање правосуђа: хонорарни је саветник из Касационог суда;
- за питања социјалног осигурања: хонорарни саветник је генерални инспектор социјалног осигурања.

Технички саветници:

- за питања социјалног осигурања: један генерални инспектор из Министарства финансија;
- за спољне послове, репатрирање, земљорадњу, индустрију: један подпрефект и један службеник са посебном мисијом из Министарства иностраних послова;
- за снабдевање: један извештач из Државног савета;
- за порезе: један помоћник директора департмана за порезе у пензији.(14)

(13) *Rapport*, 1974, p. 102.

(14) *Rapport*, 1975, p. 177-178.

Кредити потребни за обављање функције Медијатора саставни су део буџета председника Владе. Финансијско пословање Медијатора подлеже контроли Рачунског суда (чл. 15. Закона о Медијатору).

II

Статистички преглед рекламација које су стигле Медијатору

Број предмета:			
у 1973. години	1.773	од сенатора	176
		од посланика	1.597
у 1974. години	1.659	од сенатора	182
		од посланика	1.489

У 1974. години завршено предмета

Одбачене рекламације из формалних разлога	507	или	31%
Повучене рекламације	53		
Уважене рекламације	162	или	15%
Делимично уважене рекламације	170	или	16%
Одбијене као неосноване	544	или	49%(15)

У 1975. години примљено рекламација

Број рекламација	3.150	од сенатора	400
		од посланика	2.746

У 1975. години завршено предмета

Укупно завршено предмета	2.041		
Одбачено из формалних разлога	915		
Повучене рекламације	52	или	4,6%
Уважене рекламације	245	или	21,8%
Делимично уважене рекламације	165	или	14,6%
Одбијене као неосноване	664	или	59%(16)

(15) *Rapport*, 1974, p. 265.

(16) *Rapport*, 1975, p. 207.

III

Уместо закључка

У француској литератури се истиче да се број рекламација упућених Медијатору све више повећава. Тако је у 1977. години Медијатор примио 3.500 рекламација, у 1978. години 4.012, у 1979. години 4.316 или од 1973. до 1980. године укупно примио 18.000 рекламација. Истиче се да је у овом периоду рекламацијама удовољено у 36,76% случајева.(17)

Према извештају Медијатора за 1978. годину главне неправилности управе су: пасивност рада управе, чак и тамо где постоје изричита упутства министра; формализам, недостатак хуманог опхођења. Истиче се да има случајева грубе несавесности од стране службених лица. Међутим, запажа се да министарства и њихове службе такође показују и добру вољу да одговоре Медијатору и удовољавају његовим упутствима и предлозима.

Поред тога, примећено је да од 1977. године Медијатор даје нову оријентацију својој функцији: паралелно својој улози помиритеља у конкретним споровима између управе и грађана, он све више посвећује пажњу глобалној анализи функционисања свих служби и указивању на потребу обављања реформи које би било целисходно и потребно известити за побољшање рада управе. Тако се сматра да је на предлог Медијатора донет Закон од 17. јула 1978. године који је установио право странкама да могу имати увид у списе предмета.(18)

Иако Медијатор већ неколико година својом праксом показује резултате који оправдавају његово постојање, у Француској се још очекује дубља анализа његове праксе да би се дала коначна оцена јер се, у Француској, земљи у којој је настао управни спор, опрезно и не без разлога истиче: „Овај систем омбудсмана има мане својих врлина. Чињеница да поступак није строго формалан има своју другу страну — да нуди мало гаранција грађанима. Чињеница да омбудсман нема право одлучивања је свакако једноставна, али постоји ризик да смањи његову ефикасност”.(19)

С друге стране, такође се истиче, да је институција Медијатора исувише нова да би се могла ценити њена ефикасност. Проф. Риверо стога истиче да је Медијатор „рођен из бриге да се грађанима, насупрот управи која се све више појављује као свеобухватна, анонимна, чак нехумана, обезбеди заштитник коме се лакше може прићи него суду, и бити слободнији, супротно од суда који мора одлучивати само у оквиру поштовања правних правила. Али ова брига морала би имати у виду начело хијерархије, осетљивости управе и чланова Парламента. С тога или потребна опрезност прилагођавања нове институције у средини која теško прима, или њено ограничавање које би осујетило њен успех и осуди-

(17) *Annuaire européen d'administration publique*, III, 1980, CNRS Paris 1981, p. 403.

(18) Georges Dupuis, Céline Wiener, M. Ch. H. Meininger, V. Massenet, *Administration* 79, Institut international d'administration publique, Berger-Levrault, Paris, 1980, p. 63-64.

(19) Guy Braibant, *Institution administratives comparées*, Fasc. II. Fondation nationale de sciences politiques, Service de Polycopie, Paris, 1974-1975, p. 443-444.

ло је тако на неефикасност".(20) Када је проф. Риверо истицао ово своје гледиште и постављао наведено питање, тек је две године било прошло од установљавања Медијатора и већ су се у том року, два медијатора повукла са те функције. И то је могло указивати на потребу опрезности за коначну оцену француског Медијатора. Међутим, чињеница је да се број рекламација упућених Медијатору све више повећава, али је такође чињеница да Медијатор не може одлучивати него само интервенисати својим предлозима и препорукама.

Интересантно је поменути да је у Француској постојала и постоји и сада дискусија да ли би Медијатор могао бити заштитник права и слобода грађана или тај заштитник и даље остаје суд опште надлежности и управно судство. Једни су заступали мишљење да би и назив његов морао бити друкчији — на пример, Високи комесар за заштиту људских права (М. Poniatovski — независни републиканац) или Парламентарни делегат за заштиту слобода (Chandernagor — социјалиста). Али, то није била концепција владе јер је по гледишту владе која је установила Медијатора предвиђено било да његова улога буде да „хуманизира“ управу. У години када је Медијатор установљен, Председник Републике је 1973. године истакао следеће: „Влада је хтела да, поред правних правила и управне праксе, приснији тон влада у односу између управе и грађана, дозвољавајући да се више подстакне и омогући дијалог него поступак, стављајући човека пред човеком, да нико не би остао сам пред огромном машинеријом коју захтева делатност данашње државе. Топлина и живог више ће привлачити, ми се сви надамо, организацију нашег друштва, и установљавање Медијатора... продужиће на индивидуалном плану. напор јасноће, једноставности, хуманости, која не би требало да инспирише само писце законских текстова, него да обухвати све до најмањих управних органа".(21)

Ради потпуније илустрације улоге Медијатора могло би се овде још поменути како је после неколико година, 1980. године, такође тадашњи Медијатор истакао улогу своје функције. Он је истакао следеће: „примена закона није неминовно и правичност". Стога би „медијатор морао тежити да смањи злоупотребе и неправде" и тражити путеве „измирења грађана и државе". Од интереса је такође поменути да је Медијатор, поред тога, том приликом критиковао „изузетан пораст мноштва 'медијатора' у Француској пошто Министарство правосудња има своје измиритеље' (conciliateurs) а Министарство народног здравља своје 'помиритеље' (moderateurs) и да многи градови или управе такође уводе своје медијаторе". Посебно је подвлачио „ова банализација штети улози медијатора, његовом овлашћењу да код државних органа интервенише са вишег степена".(22)

Може се још поменути да је такође од посебног интереса, дискусија која се води у француској правној литератури поводом двеју опречних концепција у вези са утврђивањем правног положаја Медијатора. По једном гледишту Медијатор је посебан орган, без сваке сумње везан за

(20) Jean Rivero, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1975, No 359, p. 342.

(21) Y. Madiot, *op. cit.*, p. 558.

(22) *Annuaire européen d'administration publique*, III, 1980, CNRS Paris, 1981, p. 404.

Парламент, јер члан Парламента подноси захтев за покретање поступка, али није непосредно везан за Парламент. Медијатора именује Министарски савет, а не бира Скупштина, те стога следи да и његова делатност, као и делатност свих државних органа у француском праву подлеже контроли управног судства. Као пример, за ову контролу наводи се случај кад медијатор одбије да разматра одређену рекламацију, или не предузима одређене интервенције на које је овлашћен, или проузрокује штету неумесним интервенцијама или погрешним обавештењем.(23)

Друга концепција пориче такав правни положај Медијатора и брани посебно аутономну улогу Медијатора. Њега заиста у Француској именује Министарски савет али се истиче да је Медијатор у посебном односу са Парламентом и нема уобичајена овлашћења која имају органи управе. По овом схватању институција Медијатора у Француској допуњује и проширује контролу управе од стране Парламента јер Медијатор интервенише искључиво на захтев члана Парламента или скупштинских већа. Стога ово гледиште подвлачи да Медијатор делује у мери и у оној области коју захтева Парламент. Међутим, ово гледиште такође подвлачи, да кад је једном поступак покренут, Медијатор делује потпуно аутономно јер по Закону којим је установљен Медијатор 1973. године, он не може ни од које власти добијати упутства (чл. 1. ст. 2). Иако наведена одредба Закона изричито није поменула да Парламент тад више не може давати упутства Медијатору, ово напред наведено гледиште посебно подвлачи да ни Парламент не може давати упутства Медијатору како ће даље водити поступак.(24) У вези с тим ово гледиште још посебно указује да се Медијатор разликује од управних органа јер не може једнострано стварати право док је то битна одлика сваког органа управе. Даље се подвлачи, препоруке и жеље које Медијатор изражава немају „ауторитет одлучене ствари“ нити имају икакву снагу у праву, јер је делатност Медијатора замишљена на другом плану. Ово гледиште стога закључује да одлуке Медијатора имају свој утицај „само преко публицитета који се може њима дати и могућношћу да мобилише учешће јавног мњења да упозори власти које би могле интервенисати у области права“.(25)

Не улазећи у оцену ових опречних концепција наводим дискусије које се воде о правној природи и улози Медијатора у Француској, јер могу бити од интереса за разликовање о улози омбудсмана у појединим земљама и подстаћи на размишљање да ли може постојати судска контрола делатности омбудсмана, без обзира што овај орган контроле рада управе данас није свуда истоветно организован нити свуда има иста овлашћења. Међутим, кад данас уставно судство пени да ли су закони које доноси Скупштина сагласни са Уставом и да ли су остали подзаконски акти сагласни са Уставом или у супротности са законима, логично би било да постоји и одређена судска контрола која би ценила да ли је делатност омбудсмана сагласна са уставом или у супротности са законом који су му дали одређена овлашћења за вршење улоге заштитника права и правичности у друштву.

(23) G. Braibant, *Les rapports du Médiateur et du juge administratif*, L'actualité juridique — Droit administratif, 1977, No 6, p. 286.

(24) Y. Gaudemet, *Le Médiateur est-il une autorité administrative? Service public et libertés. Mélanges offerts au professeur Robert-Edouard Charlier*, Editions de l'Université et de l'enseignement moderne, Paris, 1981, p. 125-129.

(25) Y. Gaudemet, *op. cit.*, p. 127.

Следствено томе у вези са организацијом институције омбудсмана, за размишљање је такође и да ли је целисходније да буде један „омбудсман“ или читава мрежа мањих и већих „омбудсмана“.

Међутим, сигурно је да је заштита права грађана у зависности од самог друштвено-политичког система одређене државе, али је такође сигурно да ни у једном друштвено-политичком систему ниједан омбудсман неће заменити судску контролу рада управе, али се основано може веровати да институција омбудсмана свакако може имати повољан утицај на побољшање рада управе, јер ће својим непосредним међуљудским односима, без формализма, и кад превентивно или кад накнадно интервенише, допринети, у одређеној мери, да се сузбија бирократија и штите права грађана. Овом својом улогом, Медијатор Француске, као и остали омбудсмани у упоредном праву, иако не одлучује, својим интервенцијама се појављује такође као посебан заштитник права грађана, што указује да се судска контрола рада управе и управно судство Француске и Медијатор појављују као органи за заштиту законитости и права грађана и да се у тој својој улози узајамно допуњују.⁽²⁶⁾

SUMMARY

LE MEDIATEUR

— *The French Ombudsman* —

The author has explained the legal position of the Mediator and his role of a particular body (organ) for the protection of rights and equity in society. Besides that, he has stated that there is a discussion going on in the French legal theory as to whether the activities of the Mediator can be controlled by the judiciary. He has also referred to the discussion which is going on in connection with extraordinary increase in the number of „mediators” in France, such as in the Ministry of Justice — les conciliateurs. in the Ministry of National Health — les moderators, and in production of particular mediators in many cities and administrative institutions.

The author has stated also that this discussion may lead to the considering of whether there can be any judicial control or supervision of the appointed representatives and whether a whole network of these appointed representatives is really necessary. He especially stressed that today, when there is a constitutional judiciary, which gives opinions as to whether laws are in compliance with the Constitution or in conflict, it is logical to assume that there is judicial control or supervision to assess if the activities of the appointed representatives is in compliance with the Constitution and other laws, which have vested in him certain authority for the performance of protection of rights and equity in society. He has agreed with the opinions that judicial control or supervision of the activities of the administration in France and the Mediators' are complementary in the protection of law and order, for the Mediator, in his own way, and through his interventions, makes efforts for the protection of equity.

⁽²⁶⁾ G. Braibant, *op. cit.*, p. 443. О положају Медијатора, његовим овлашћењима и статистичким подацима види: Claude Albert Colliard, *Libertés publiques*, Dalloz, Paris, 1982, p. 146-153.

RÉSUMÉ

LE MÉDIATEUR

L'auteur a exposé la position juridique du Médiateur et son rôle en tant qu'organe spécial pour la protection du droit et de l'équité dans la société. En outre il attire l'attention sur le fait que dans la bibliographie juridique française la discussions se poursuit sur la question si l'activité du Médiateur est soumise au contrôle judiciaire. De même il signale la discussion qui se poursuit en relation avec l'accroissement exceptionnel de la multitude des „médiateurs” en France comme par exemple par l'introduction au Ministère de la justice les conciliateurs, au Ministère de la santé publique, les modérateurs et dans de nombreuses villes et administrations par l'introduction des médiateurs spéciaux.

L'auteur indique ces discussions en considérant qu'elles peuvent inoiter à la réflexion si le contrôle judiciaire de l'activité des ombudsmans peut exister et si tout un réseau est nécessaire „d ombudsmans” petits et grands. Il signale en particulier que présentement existe la juridiction constitutionnelle, qui estime si les lois sont en conformité avec la constitution ou en contradiction avec la loi, il serait logique qu'un contrôle judiciaire déterminé existe qui estimerait si l'action de l'ombudsman est en conformité avec la constitution et la loi qui lui ont donné des pouvoirs déterminés pour exercer le rôle de protecteur du droit et de l'équité dans la société. Il est d'accord avec le point de vue que le contrôle judiciaire du travail de l'administration en France et le Médiateur se complètent mutuellement dans la protection de la légalité, car le Médiateur, d'une manière déterminée, par ses interventions s'efforce d'assurer l'équité.