

### **КОМПЛЕКСНОСТ ПРОЦЕСА ШИРЕЊА ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА**

**Апстракт:** Институција омбудсмана је током друге половине XX века доживела експанзију, која се не може мерити ни са једним другим телом или институцијом. Овај феномен, као и карактеристике омбудсмана у различитим земљама значајки је анализирао професор др Славољуб Поповић у свом чланку “Омбудсман у свету и код нас”. Он је објављен у зборнику радова са међународног научног скупа “Омбудсман – заштитник права грађана”, који је организован 16. и 17. октобра 1989. године у Новом Саду. Професор Поповић је, међу бројним другим функцијама, био и сарадник Одбора за омбудсман Међународног удружења правника (*International Bar Association*). Рад који следи посвећен је сећању на личност и дело професора Славољуба Поповића, чија научна заинтересованост за најразличитије теме из области Управног права и Науке о управи представља пример млађим генерацијама да потпуна посвећеност науци, не подразумева нужно напор и тешкоћу уколико је праћена великом љубављу према свом позиву.

**Кључне речи:** научно дело професора Славољуба Поповића, контрола над радом јавне управе, ширење институције омбудсмана.

Институција омбудсмана стара је више од два века.<sup>1</sup> Као моменат њеног настанка обично се узима 1809. година, када је створена служба шведског парламентарног Омбудсмана (Justitieombudsman). Наиме, те године са трона је свргнут шведски апсолутиста, краљ Густав IV Адолф, и сазван је Парламент (Riksdag), који је донео одлуку о доношењу новог устава, у којем је до изражаја дошла равнотежа власти између краља и шведског Парламента. Она је постигнута тиме што је краљ постављао Канцелара правде, док је Парламент бирао Омбудсмана, чији је основни задатак био да «*надзире спровођење законитости у односу на све службенике и судије*».<sup>2</sup>

Иако прилагођени облици ове институције данас постоје у преко 130 земаља, она се није проширила изван шведских граница одмах након свог настанка. Насупрот томе, било је потребно више од једног века да би се омбудсман појавио и у осталим Скандинавским земљама, Финској (1919), Данској (1955), и Норвешкој (1962).

Управо је то био знак и осталим земљама, да омбудсман није институција која одговара само специфичном унутрашњем уређењу Шведске, већ да представља концепт који се уз мања или већа прилагођавања, може применити у најразличитијим системима. Географска, лингвистичка и културна изолација нордијских земаља неспорно је представљала баријеру у ширењу институције омбудсмана, али ова препрека сигурно не би била одлучујућа, да су у другим

---

<sup>1</sup> Рад је у великој мери базиран на истраживању које је аутор спровео приликом израде докторске дисертације под називом «Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)», одбрањене на Правном факултету Универзитета у Београду 2008. године.

Реч омбудсман је шведског порекла и има значење заступника, представника, односно повереника. Професор Поповић наводи неколико могућих назива ове институције у нашој земљи: правобранилац грађана, народни правобранилац, заштитник права грађана, скупштински контролор, скупштински представник, народни контролор и сл. Један од њих (Заштитник грађана) је у нешто скраћеном облику и прихваћен код нас много година касније. Видети: Славољуб Поповић, *Омбудсман у свету и код нас*, Зборник радова XXIV, 3 – 4, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1990, стр. 129.

<sup>2</sup> Claes Eklundh, *Шведски парламентарни омбудсмани* (превод Драган Милков), Зборник радова XXIV, 3 – 4, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1990, стр. 7; О околностима које су претходиле успостављању институције омбудсмана, видети такође: Frank Orton, *The Birth of the Ombudsman*, in *The Danish Ombudsman 2005*, Folketingets Ombudsmand, Kobenhavn, 2005, стр. 247 – 249.

земљама постојали одговарајући услови и потребе за њеним настанком. Наиме, тек након Другог светског рата долази до значајног пораста активности државе, као и интересовања за заштиту људских права, што је представљало плодно тло за настанак и ширење ове институције у многим деловима света.<sup>3</sup>

При томе, дански омбудсман, а нарочито његов први вршилац Стефан Хурвиц (Stefan Hurwitz), имали су најважнију улогу у популарисању ове институције широм света, много већу од Шведске где је ова установа настала. Овај парадокс објашњава се чињеницом да је дански модел био једноставнији од шведског, и није обухватао контролу судова, чиме је отклоњен страх да институција омбудсмана угрожава принцип независности судске власти.<sup>4</sup> На тај начин је успостављен основни модел омбудсмана, као орган изабран од стране парламента који контролише делатност јавне управе одређене земље, односно њеног појединог дела. Овакав образац се, са мањим или већим модалитетима, убрзо проширио и на друге делове света.

Тако је институција омбудсмана током шездесетих година успостављена у великом броју земаља Комонвелта.<sup>5</sup> Интересовање за ову институцију је у тој мери порасло, да се већ од краја шездесетих година почиње говорити о правој «омбудсманији», као новом феномену који влада светом.<sup>6</sup> Различити фактори могу се навести као одлучујући за успостављање и ширење ове институције. У појединим земљама то је био процес деколонизације, док је опет у земљама са

3 Видети: Donald C. Rowat, *Why and How it Spread, The Ombudsman Plan, Essays on the Worldwide Spread of an Idea*, McClelland and Stewart Limited, Toronto, 1973, стр. 118 – 119.

4 Такође се истиче да је први дански омбудсман Стефан Хурвиц, «*био човек изузетне енергије и пун жеље да ову лепу институцију представи онима којима је била непозната. Хурвиц је био неуморан путник и пропагатор идеје омбудсмана*». Видети: Закон о заштитнику грађана, (предговор написао Драган Милков), Службени гласник, Београд, 2005, стр. 10 – 11; О институцији омбудсмана у Данској, видети опширно у зборнику радова: *The Danish Ombudsman 2005, Folketingets Ombudsmand, København, 2005*.

5 Ту се пре свега мисли на Нови Зеланд (1962), Танзанију (1966), већину канадских провинција (почев од 1967), Велику Британију (1967) и Маурицијус (1968). Као куриозитет се обично наводи чињеница да први омбудсман Маурицијуса, није био држављанин ове земље, него Швеђанин.

6 Видети: Миодраг Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Институт за упоредно право, Београд, 1969, стр. 7.

дугом демократском традицијом основни катализатор представљала потреба за друштвеном и институционалном реформом. На тај начин, афирмисане демократије у Западној Европи, Северној Америци и земљама Комонвелта, користе институцију омбудсмана да приближе управу грађанима и смање јаз који постоји између њих.<sup>7</sup>

Последњи велики талас ширења институције омбудсмана, проузрокован је процесом демократизације земаља Јужне Америке и Африке крајем XX века, и сличним процесом у земљама централне и источне Европе, након завршетка хладног рата.<sup>8</sup> Коначно и Србија уводи институцију Заштитника грађана 2005. године. Његов положај регулисан је чланом 138. Устава Републике Србије,<sup>9</sup> односно ближе уређен Законом о заштитнику грађана.<sup>10</sup> Овим актима је као његова основна делатност утврђена контрола законитости и правилности рада органа јавне управе, као и заштита и унапређење људских слобода и права у Републици Србији.<sup>11</sup>

У новоформираним демократским државама Источне Европе, омбудсман је као свој главни задатак имао суочавање са бројним неправилностима, које су се јављале као наслеђе корумпираних режима и бирократских апарата који су им служили. У земљама централне и јужне Америке, прве године рада омбудсмана обеле-

---

7 Тако се омбудсман појављује у Француској (1973), Аустралији (на нивоу федералних јединица 1972, на федералном нивоу 1977), Португалу (1976), Аустрији (1977), Шпанији (1978), Ирској (1980) и Холандији (1981).

8 Тада, на пример, омбудсман уводе у свој систем Мексико (1990), Колумбија (1992), Аргентина (1993), Перу (1995), Јужна Африка (1996), Пољска (1987), Мађарска (1989), Русија (1996) и Украјина (1996). У погледу детаљног хронолошког прегледа увођења институције омбудсмана у поједине земље, видети: Драган Радиновић, *Омбудсман и извршна власт, Институција омбудсмана на почетку XXI вијека*, Библиотека «Реформа државне управе», књига бр. 1, Службени гласник, Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2001, стр. 60 – 65; Упоредити: Linda C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Anthology, Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, Kluwer Law International, Hague, London, Boston, 1999, стр. XXIV, XXXV и XXXVI.

9 *Службени гласник РС*, бр. 98 од 10. новембра 2006. године.

10 *Службени гласник РС*, бр. 79 од 16. септембра 2005. године.

11 О институцији омбудсмана на различитим нивоима власти у Републици Србији, видети: Марко Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2008, стр. 11 – 12, фн. 16.

жило је процесуирање озбиљних кршења људских права, до којих је долазило за време владавине војних хунти и диктаторских режима. Коначно, у Јужној Африци, омбудсман је постављен да се бави притужбама грађана, у настојању државе да се након политике расне дискриминације (апартејда) у потпуности трансформише у демократско друштво.<sup>12</sup> Без обзира који конкретни узроци стајали иза његовог увођења у појединој земљи, институција омбудсмана је увек и свуда била повезана са тежњом за елиминисањем злоупотребе власти и тријумфом парламентарне демократије као крајњим циљем.<sup>13</sup>

Сумирајући овај процес, Европски омбудсман Никифорос Диамандурос (Nikiforos Diamandouros) говори о три основна таласа ширења институције Омбудсмана. Први талас подразумева период до средине XX века када је институција постојала само у Шведској и Финској. Други талас отпочео је њеним увођењем у дански систем, који је послужио као модел великом броју других земаља. Коначно, трећи талас ширења ове институције био је условљен процесом демократизације земаља Европе, Африке и Јужне Америке.<sup>14</sup>

Оно што је посебно значајно за овај развој је чињеница да омбудсман није (или није искључиво) уведен у све наведене земље на националном нивоу, него и на нивоу држава-чланица, провинција, регија, округа, градова или општина. При томе, поједине државе су увеле омбудсмана на многим од наведених нивоа, док је у другим земљама ова институција заступљена само на неким од њих.<sup>15</sup>

---

12 Видети: Stephen Owen, *The Ombudsman, Essential Elements and Common Challenges*, in *The International Ombudsman Anthology*, стр. 64.

13 Daniel Jacoby, *The Future of the Ombudsman*, in *The International Ombudsman Anthology*, стр. 18.

14 Видети говор Европског омбудсмана: *Legality and good administration: is there a difference?*, Strasbourg, 15 October 2007, <http://ombudsman.europa.eu/speeches/en/2007-10-15.htm> (страница посећена 21. децембра 2010. године).

15 Тако, на пример, у САД не постоји омбудсман на националном нивоу, већ искључиво на нивоу држава-чланица (нпр. Хаваји, Небраска), округа (нпр. Jackson County, King County) или градова (нпр. Детроит). Видети опширно: S. Zagoria, *op. cit.*, стр. 71 – 74; Одсуство националног омбудсмана карактеристично је и за Немачку, Канаду, Индију, Италију и Швајцарску. Видети: Драган Милков, *О могућем југословенском омбудсману*, Зборник радова XXIV, 3 – 4, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1990, стр. 60.

Овај кратки приказ развоја институције омбудсмана, потврђује да је она током друге половине XX века доживела експанзију, са којом се тешко може поредити било која друга институција. Овакав феномен објашњава се чињеницом да функција и корисност омбудсмана превазилазе међународне границе и идеолошке разлике,<sup>16</sup> као и великом флексибилношћу ове институције која се прилагођавала различитим политичким, социо-економским и културолошким разликама земаља у којима је формирана.

Међутим, ширење институције омбудсмана није представљало линеарни процес. Наиме, увођење и функционисање омбудсмана често је било повезано са великим отпорима и критикама у појединим срединама. Тако се истицало да је он непотребна, сувишна, па чак и штетна установа.<sup>17</sup> Овакви ставови правдани су наводима да су постојећи органи сасвим довољни да заштите грађане од неправилног рада управе,<sup>18</sup> да омбудсман представља велико оптерећење за државни буџет, и да својим постојањем додатно мотивише грађане да се безразложно жале. Такође, по мишљењу критичара, омбудсман омета свакодневне послове јавних службеника, који морају да обрате посебну пажњу како би избегли, иначе занемарљиве и небитне грешке. Омбудсман, сматрају неки, наноси и штету имиџу јавне управе и њених службеника, наглашавајући изузетне и неуобичајене неправилности, док у исто време занемарује највећи део посла који је обављен савесно и стручно.<sup>19</sup>

---

16 Видети: Roy Gregory, *Building an Ombudsman Scheme: Statutory Provisions and Operating Practices*, in *The International Ombudsman Anthology*, стр. 129.

17 М. Јовичић, *op. cit.*, стр. 10; О отпорима успостављању институције омбудсмана у СФРЈ, видети опширно: С. Поповић, *op. cit.*, стр. 128.

18 У полемици у вези са увођењем омбудсмана на федералном нивоу САД, именовани сенатор је, тако, нагласио: «*Зашто би ико желео да има још једног омбудсмана у Вашингтону? На крају крајева, ми их већ имамо 535 у Конгресу* (алудирајући на укупан број представника у оба дома америчког Конгреса – М. Д.)». Walter Gellhorn, *When Americans Complain*, 1966, стр. 57. Наведено према: Bernard Schwartz, H. W. R. Wade, *Legal Control of Government*, Clarendon Press, Oxford, 1972, стр. 74.

19 Упоредити: Миодраг Јовичић, *Омбудсман – заштитник законитости и права грађана у скандинавским и другим земљама*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 4, 1968, стр. 575; Gerald E. Caiden, Daisy A. Valdes, *Maturation Issues for the Ombudsman*, in *The International Ombudsman Anthology*, стр. 103.

Такође, успех омбудсмана често је везан за критику јавне управе, због чега га неки службеници доживљавају као особу жељну сензационализма на рачун бирократије, која у сваком друштву, и иначе, има негативну конотацију.<sup>20</sup>

Увођење институције омбудсмана у многим срединама било је праћено и његовим идеализовањем и превеликим очекивањима јавности у погледу ефеката његовог рада. Тако се истиче, «*да се од једног човека и његовог малобројног особља очекује да учине оно што су пропустили органи са бројним људством и формализованим поступцима – управа у хијерархијској контроли и судство у управном спору*».<sup>21</sup> Омбудман није универзално средство за све проблеме модерне управе, нити је замена за постојећа средства контроле, већ њихова неопходна допуна. Традиционални однос између државе и грађана сувише је комплексан да би био одлучујуће решен деловањем једне институције. Стога је у свакој држави неопходно постојање разноврсних средстава контроле, која ће се међусобно допуњавати и на тај начин отклањати узајамне недостатке.<sup>22</sup> Само постојање омбудсмана није довољно, већ његова ефикасност зависи од подршке осталих институција државе, зрелости правног система, степена правне и политичке културе и културног нивоа становништва уопште.<sup>23</sup>

Демократски поредак је основни предуслов његове ефикасности и правилног деловања. Такође, јавна управа одређене земље мора већ да функционише на релативно задовољавајућем нивоу, да би његово оснивање дало позитивне резултате. У супротном, увођење омбудсмана

20 Исто, стр. 110.

21 Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 503; Такође се наглашава, да су «*међу омбудсмановим најгорим непријатељима неки од његових најбољих пријатеља: они који од њега превише очекују*». Stanley V. Anderson, *Proposals and Politics*, in *Ombudsmen for American Government*, Stanley V. Anderson (ed.), Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., 1968, стр. 155.

22 Упоредити: D. C. Rowat, *The Transferability of the Ombudsman Plan*, in *The Ombudsman Plan*, стр. 54; Марко Давинић, *Значај институције омбудсмана за правни систем*, Правни живот, бр. 10, 2007, стр. 726.

23 Видети: Бранислав Марковић, *Омбудсман и управа у процесу заштите људских права и слобода*, Актуелна питања југословенског законодавства, Будва, 1999, стр. 196, 211; Ратко Ч. Марковић, *Приказ књиге Миодрага Јовичића: Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 3 – 4, 1969, стр. 493.

у одређену средину показује се као преурањено, а незаконитости и неправилности у раду управе захтевају конкретнија и ефикаснија средства заштите.<sup>24</sup> Тако се долази до парадокса да «омбудсман има највише успеха тамо где је најмање потребан»,<sup>25</sup> односно да је вероватније да ће већ квалитетну управу учинити још бољом, него што ће лошу управу учинити добром.<sup>26</sup> Он, дакле, представља институцију за «фино подешавање» система, коју одликује суптилан начин функционисања и деловања.<sup>27</sup>

Због тога се са правом наглашава, да «омбудсман има несумњиво значајан, али релативно ограничен задатак и зато се од њега не сме очекивати више него што је у стању да пружи».<sup>28</sup>

Ипак, његово увођење у земље у транзицији (које прелазе мукотрпан пут од ауторитарних ка демократским режимима), па чак и успешно функционисање у појединим једнопартијским и милитаризованим режимима, знаци су његове прилагодљивости и могућег функционисања (са потенцијалним ризицима и опасностима легитимизације таквих система) и у несавршеним условима.<sup>29</sup>

Сви наведени приговори у погледу увођења и опстанка институције омбудсмана, сведоче о комплексности процеса ширења ове установе. Такве критике понекад су доводиле и до укидања функције

---

24 Видети опширно: М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, стр. 56 – 57; Такође, пуни ефекти институције омбудсмана долазе до изражаја тек након одређеног временског периода од њеног увођења, са сталним јачањем осталих демократских институција и демократије уопште. Видети опширно: Д. Радиновић, *op. cit.*, стр. 316 – 317.

25 Walter Gellhorn, *Ombudsman and Others – Citizen's Protectors in Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1966, стр. 432.

26 Видети: К. С. Wheare, *Maladministration and Its Remedies*, Stevens & Sons, London, 1973, стр. 165 – 166.

27 Р. Марковић, *Управно право (општи део)*, стр. 499.

28 М. Јовичић, *op. cit.*, стр. 57.

29 Институција омбудсмана показала се нарочито прилагодљивом и издржљивом на афричком континенту. Тако је она опстала у једнопартијским системима у Танзанији, Замбији и Уганди, па чак и милитаризованим режимима у Нигерији и Гани. Оваква појава довело је до преиспитивања опште прихваћеног становишта о неопходности демократског окружења за настанак и успешно функционисање омбудсмана. Видети опширно: R. Gregory, *op. cit.*, стр. 156; Victor Ayeni, *Evaluating Ombudsman Programmes*, in *The International Ombudsman Anthology*, стр. 178 – 179.



омбудсмана у појединим срединама.<sup>30</sup> Иако су неке од наведених замерки оправдане и завређују посебну пажњу (нарочито оне које се односе на идеализовање институције), добар део њих произлази из недовољне или погрешне информисаности о функцији омбудсмана. Такође, основни разлог снажном противљењу увођења ове институције у многим земљама налазио се у природи и карактеру власти, која га је доживљавала као директну претњу и опасност за сопствену егзистенцију.<sup>31</sup>

Из тих разлога, прилагодљивост се показала као неопходна особина омбудсмана, како би он уопште био уведен у систем и у њему опстао.<sup>32</sup> Наиме, релативна снага извршне и законодавне власти у било којој земљи, је нешто са чиме се сваки омбудсман сусреће. При томе, не постоји ни један систем који ће се добровољно подврћи темељној реформи, само да би то задовољило потребе и класичну функцију омбудсмана. Одатле произлази да је омбудсман тај који се мора прилагодити постојећој ситуацији, како би заузврат обављао преко потребну функцију која се од њега очекује.<sup>33</sup> Зато се са правом истиче да, *«оно што омбудсман ради и оно што он јесте, зависи од тога шта поједина земља, култура и систем власти треба и жели са његове стране»*.<sup>34</sup> Из тих разлога постоји велика разлика у функцији омбудсмана у земљама где се он уводи како би се супротставио корупцији великих размера и озбиљном кршењу људских права, од земаља где он треба само да подстакне државу да третира своје грађане са пуним поштовањем (нпр. у скандинавским земљама). Политичко окружење у коме омбудсман делује је понекад толико неповољно за његов рад, да он нема ништа више заједничко са

30 Тако је, на пример, укинута функција Парламентарног повереника у канадској провинцији Њуфаунленд (Newfoundland) 1992. године. Наведено према: Daniel Jacoby, *The Future of the Ombudsman*, in *The International Ombudsman Anthology*, стр. 46.

31 Упоредити: Д. Радиновић, *op. cit.*, стр. 318.

32 О самом процесу успостављања институције омбудсмана, видети опширно: John Robertson, *Setting up an Ombudsman Office*, in *The International Ombudsman Yearbook*, vol. 1, 1997, Kluwer Law International, Hague, Boston, London, стр. 17 – 29.

33 Видети: R. Gregory, *op. cit.*, стр. 160.

34 С. Ferris, International Bar Association, Ombudsman Committee, стр. 8. Наведено према: Mjemmmas G. J. Kimweri, *The Effectiveness of an Executive Ombudsman*, in *The International Ombudsman Anthology*, стр. 386.

истинским омбудсманом осим имена.<sup>35</sup> У таквим условима, омбудсман «има функцију лажног демократског украса у недемократским и ауторитарним системима».<sup>36</sup> Оваква разноликост је и разлог што, и поред великих сличности у организацији и функцији омбудсмана широм света, не постоје две идентичне институције овога типа.

На крају, треба нагласити да се у својим радовима професор Поповић здушно залагао за увођење институције омбудсмана и у правни систем наше земље. Када је говорио о његовим могућим овлашћењима, професор Поповић је наглашавао да правобранилац грађана (заштитник грађана – М.Д.) „не би имао право да доноси одлуке, којима би поништавао односно укидао управне и друге акте. Он не би могао ни изменити акт. Он би у својој одлуци изнео своје мишљење, указивао на незаконитост и нецелисходност аката и саветовао односно давао препоруке како те неправилности треба исправити и отклонити. Таква мишљења правобраниоца могла би имати великог утицаја на стварање будуће правилне праксе. Правобранилац би деловао својим ауторитетом независног и непристрасног органа“.<sup>37</sup> Ове визионарске речи професора Поповића, преточене су у Закон о Заштитнику грађана много година касније.

---

35 R. Gregory, *op. cit.*, стр. 160 – 161.

36 Д. Радиновић, *op. cit.*, стр. 309.

37 С. Поповић, *op. cit.*, стр. 130.

Marko Davinić, LL.D.  
Assistant Professor  
Faculty of Law, University of Belgrade

### **COMPLEXITY OF OMBUDSMAN INSTITUTION EXPANSION PROCESS**

#### ***Summary***

*Institution of Ombudsman during the second half of the twentieth century has experienced an expansion, which cannot be compared with any other body or institution. This phenomenon, as well as characteristics of Ombudsman in different countries were expertly analyzed by Professor Slavoljub Popović, in his paper “The Ombudsman in world and our country.” Professor Popović, among many other functions, was also a Fellow of the Committee for Ombudsman of the International Association of Lawyers (International Bar Association). This paper is dedicated to a memory on the person and work of professor Popović, whose academic interest in various subjects of Administrative Law and Science of Public Administration is an example for younger generations that total commitment to science, does not necessarily mean effort and difficulty, if it is accompanied by a great love for this call.*

**Key words:** *academic work of professor Popović, control over actions of public administration, expansion of the ombudsman institution.*

