

Др Драган Л. Милков, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
d.milkov@pf.uns.ac.rs

НАСТАНАК И РАЗВОЈ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА

Сажетак: Институција омбудсман је настала случајно због немогућности шведског краља Карла XII да се врати у домовину због војног пораза код Полиаве. Стога је у Шведској појавио свој повереника који се на шведском језику каже „омбудсман“. То значи да омбудсман није настао као инструмент за заштиту људских права. Скоро је сигурно да институција под овим именом не би постојала да није било ових догађаја. Заштита људских права је додата овој институцији тек знатно касније и то углавном у земљама из нове демократије.

Стварање омбудсмана у другим земљама је уследило веома брзо. Прешло је више од сто година док ову институцију није створила друга земља – Финска. Међутим, до праве експанзије омбудсмана је дошло тек након стварања данског омбудсмана 1953 године. Од тада па до данас стално се повећава број земаља које имају омбудсмана. Данас се може рећи да омбудсман представља стандардну и неопходну демократску институцију, присутну у великој већини држава.

Кључне речи: контрола управе, парламентарна контрола управе, омбудсман, настанак омбудсмана, развој омбудсмана.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

За разлику од периода од пре двадесетак година, када се о институцији омбудсмана веома мало знало, данас је ситуација сасвим другачија. Ова институција није више тајна у научним и стручним круговима. Међутим, још увек има доста детаља који су стручној јавности непознати, а о којима ће у овом тексту бити речи. Посебно се то односи на објашњење самог настанка институције омбудсмана, на разлоге који су довели до њеног стварања.

С друге стране, потребно је објаснити и околности које су довеле до ширења ове институције по читавом свету. Фактографски подаци везани за институцију омбудсмана су углавном познати стручној јавности, али не и објашњења многих догађаја везаних за њено ширење по свету.

Често се мисли да је институција омбудсмана настала као инструмент за заштиту људских права. Међутим, то није тачно. Ова улога омбудсмана настаје тек у другој половини двадесетог века, при чему та димензија ни данас није изражена у многим земљама које су увеле у свој правни систем институцију омбудсмана. Проширење овлашћења омбудсмана и на заштиту људских права везује се углавном за одређене земље, земље тзв. нове демократије. За разлику од других државних органа, чија почетна улога је задржана све до данас, то није случај и са омбудсманом. Парламент се по дефиницији везује за стварање правног поретка, доношење општих правила, као што се подразумева улога судова да решавају спорне правне ситуације и намећу санкције за друштвено опасна дела. Међутим, омбудсман није створен са циљем да штити људска права, већ му је та улога тек касније и не свуда придодата. Омбудсман је настао због специфичних околности и потреба везаних за историјски развој Шведске и тек дуготрајан развој је довео до данашње улоге омбудсмана.

2. КАКО ЈЕ ПОЧЕЛО? НАСТАНАК ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА

Често се у историји догађало да се нешто догоди сасвим случајно, а да му се касније придаје сасвим другачије значење. То је случај и са институцијом омбудсмана.

У стручној литератури се могу пронаћи различити покушаји објашњења настанка институције омбудсмана. Тако неки аутори траже корене институције омбудсмана у Кини, у старом Риму, а има и оних који сматрају да је омбудсман исламског порекла.¹ Међутим, осим што нека од ових објашњења имају привид научног тражења корена институције омбудсмана, ниједно од њих не може се бранити научним аргументима. Неспорно је да данашњу институцију омбудсмана можемо упоређивати са неким другим институцијама које одавно постоје, али је нетачно да су оне представљале било какав узор за стварање омбудсмана. Могуће је да су творци шведског

¹ Виктор Пикл (Victor Pickl) сматра да је претеча институције омбудсмана исламски „Мохтасиб“. Његова улога је по исламском праву била да представља појединце као тужиоце у одређеним судским предметима (Islamic Roots of Ombudsman Systems. The Ombudsman Journal, International Ombudsman Institute, Edmonton, број 6/1987., страна 101-107). И данас се институција омбудсмана у Пакистану зове „Вафаки Мохтасиб“.

Устава из 1809. године имали у глави и институцију *tribuni plebis* из старог Рима, а то је изношено и у неким дебатама приликом усвајања Устава.² Средњевековна Краљевина Арагон је имала институцију *justiciate* чија функција је била да штити приватне грађане од злоупотреба права од стране службених лица. Слична институција је била препоручена у XVI веку краљевским трактатима присутним код шведских мислилаца из XVIII века. “Међутим, много је вероватније да је служба Омбудсмана свој прототип нашла у посебним карактеристикама Канцелара Правде (*Justitiekansler*), домаћег функционера овлашћеног да надзире примену права од стране судија и других службеника, чија служба је дуго времена била саставни део краљевске администрације”.³ Треба знати и да је Канцелар Правде настао као „наследник“ краљевог омбудсмана, краља Карла XII.

Институција омбудсмана настала је пуком случајношћу, без икаквог узора у било којој другој институцији која је претходно постојала. Настала је због специфичних околности у којима се нашао шведски краљ Карло XII и потребе да има свог представника у земљи. Без тих околности, сигурно данас не бисмо имали институцију омбудсмана. Наравно да би постојале институције које би се бавиле контролом рада државне управе и јавних служби, као и заштитом права грађана, али то сигурно не би имало никакве везе са омбудсманом, нити би се тако звало.

Формално посматрано, настанак шведске институције омбудсмана се везује за 1809. годину. Међутим, све је, суштински посматрано, почело још 1713. године. У оквиру великог северног рата који су 21 годину водили Шведска и Русија (од 1700. до 1721. године)⁴, шведски краљ Карло XII започео је у пролеће 1709. године офанзиву против Руске војске опколивши град Полтаву (Украјина).⁵ Руска војска, под вођством Петра Великог, била је у људству и наоружању неупоредиво снажнија и нанела је тежак пораз Карлу XII.⁶ Након те битке, шведска војска је била практично потпуно уништена. Са отприлике 1000 војника, колико је преостало, Карло XII је побегао у Отоманско царство и поставио логор у граду Бендеру (данашња Молдавија). У то доба није постојала техничка могућност да се краљ врати у домовину

² Stig Jägerskiöld, *The Swedish Ombudsman*, *University of Pennsylvania Law Review* Vol. 109, No. 8 (Jun., 1961), стр. 1079.

³ Исто.

⁴ На страни Русије су се још бориле данско-норвешка унија, Саксонија и Пољска, а Шведска је једину помоћ имала од Османског царства, а у самој бици код Полтаве требало је да му помажу Козаци хетмана Ивана Мазепе, али их је Петар разбио још пре него што су стигли да помогну Карлу XII.

⁵ Полтава је украјински град који се налази око 350 км југозападно од украјинског главног града Кијева.

⁶ Сам Карло XII није лично учествовао у бици, пошто је претходно био рањен.

преко непријатељске територије, није било хеликоптера ни авиона. С друго стране нису постојала ни савремена средства комуникације, телефон, телефакс, интернет. Краљ као краљ, посебно апсолутни монарх, желео је да има потпуне информације о свему што се дешава у домовини и не само да има сазнања о томе, него и да може да врши утицај на рад државних служби. Током његовог одсуства из домовине, у Шведској су се одвијали немири и бројни поремећаји у раду државних органа. Стога се јавила објективна потреба да краљ Карло XII постави свог представника у домовини, са задатком да контролише рад државних службеника и судија. Тако је краљ и учинио октобра 1713. године потписавши у дворцу у Тимурташу (Турска) уредбу о постављењу краљевог представника у Шведској. Његова улога је била контрола правилности рада државних службеника и судија, а у случају да открије неправилност у њиховом раду, био је овлашћен да као нека врста јавног тужиоца, покрене против њих поступак за кажњавање. Представник се на шведском језику каже „омбудсман“.

Тако је почело. Током XVIII века ова институција (краљевог представника, краљевог омбудсмана) доживела је бројне трансформације. Најпре је 1719. године краљев омбудсман променио своје име и добио назив Канцелара правде. Међутим, Канцелар правде није био представник шведског парламента, већ краља. Само у једном кратком периоду (од 1766. до 1772. године) Канцелар правде је бирао и разрешавао Парламент Шведске. Наиме, након успешно извршеног војног пуча шведски краљ Густав III (1771-1792.) је донео нови устав 1772. године, којим је у великој мери ограничио овлашћења Парламента, а значајно повећао овлашћења краља. У том смислу, Парламенту је одузето овлашћење да бира и разрешава Канцелара правде и враћено краљу. После смрти Густава III на трону га је наследио његов син Густав IV (1792-1809.) и то је период након којег настаје, условно речено, данашња институција омбудсмана, односно представник (омбудсман) парламента. Наиме, Густав IV је био познат по свом апсолутизму и као што је то скоро увек био случај у историји, апсолутизам је могао да се прекине само насилним путем. Овог пута војни пуч је организовала једна група официра, која је заробила краља 13. марта 1809. године. Да би спасао монархију, односно у намери да сачува круну за свог сина, Густав IV је под принудом абдицирао 29. марта.⁷

Революционари су убедили Густавовог ујака грофа Карла да прихвати да води привремену владу и он је постао нови шведски краљ – Карло XIII. Наравно, избор Карла XIII је био везан са намером да се уведе парламентарни систем у Шведској и ограниче овлашћења краља. То је и учињено доношењем новог шведског устава 1809. године. Тим уставом је Шведска постала

⁷ Овај потез, међутим, није сачувао круну за сина Густава IV, јер је шведски Парламент већ 10. маја одлучио да су право на круну изгубили и његови потомци.

парламентарна монархија и уведена је равнотежа у овлашћењима парламента и краља. Наиме, овим уставом је уведена подела власти између законодавне, управне и судске власти. Истовремено, тим уставом се званично ствара институција парламентарног представника (омбудсмана), којег бира и разрешава парламент и који у његово име контролише рад државне управе и штити права грађана од њиховог неправилног рада. Основна разлика у односу на претходни период тиче се чињенице да од тада омбудсман по први пут добија уставни ниво, постаје орган изричито предвиђен Уставом Шведске. С друге стране, омбудсман (Justitieombudsman) је од тада па надаље представник парламента (Riksdag-a), чија је улога да у име парламента контролише рад државне управе, односно државних службеника и судија.

Ово потврђује тезу да шведска институција омбудсмана није имала никакав узор у било којим другим претходно постојећим институцијама, већ да је настала због специфичних околности (неприлика) у којима се нашао шведски краљ Карло XII. Да Карло XII није изгубио битку код Полтаве, да није био одсечен од матице, да је могао да се врати у Шведску, никада не би имао потребу да именује оваквог свог представника (омбудсмана).

С друге стране, као што је то такође познато у историји: једном створена институција наставља са животом и онда када то вероватно није више потребно, „Оно што је једном почело као привремени представник, постало је стални елемент администрације, под називом Канцелара правде“.⁸ Канцелар правде остаје да постоји и након Устава из 1809. године и то опет као представник краља. Занимљиво је да ова институција постоји и данас, с тим што је од 1975. године Канцелар правде постао представник (омбудсман) шведске Владе. О овој институцији се код нас веома мало зна. Канцелар правде је све до 1948. године био и највиши државни тужилац. Те године је Шведска створила државног тужиоца и тада је престала ова улога Канцелара правде. Основни задаци Канцелара правде се састоје у томе да у име Владе, као владин омбудсман, надзире рад државних службеника и државних органа. У овоме се види велика сличност са оним што ради класични омбудсман, само Канцелар правде то ради у име и за рачун Владе, а не Парламента. Међутим, има више земаља у свету у којима омбудсман није парламентарни повереник, већ представник владе.⁹ У том смислу, могли бисмо

⁸ Walter Gellhorn, *Ombudsmen and Others, Citizen's Protector in Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts, 1966, стр. 194.

⁹ Познато је да је француски медијатор створен 1973. године као омбудсман извршне власти, а не као представник парламента, а то је случај и у неким афричким земљама. Штавише, у Француској је законом од 29. марта 2011. године уведена институција Заштитника права (Défenseur des droits), који представља наследника Медијатора, а Заштитника именује председник Републике, а не парламент.

да кажемо да Шведска има два омбудсмана: један је омбудсман Парламента (Justitieombudsman), а други је омбудсман Владе (Justitiekanslern).

Поред ове основне улоге, Канцелар правде Шведске има још нека овлашћења. Тако он има овлашћење да представља државу у парничним поступцима, првенствено везано за накнаду штете (као нека врста јавног правобраниоца). Коначно, Канцелар правде има одређена овлашћења и у погледу слободе штампе и јавног изражавања. С једне стране, стара се о томе да медији не злоупотребе слободу штампе, а са друге стране, стара се о томе да слобода јавног изражавања и слобода штампе не буду угрожени, односно јавља се као једини овлашћени тужилац у предметима који се тичу повреде слободе штампе и јавног изражавања.

3. РАЗВОЈ

У току више од 200 година развоја шведска институција омбудсмана је трпела одређене промене, како у свом саставу, тако и у погледу надлежности. Једно време је у Шведској постојао и посебан војни омбудсман (1915-1968. год.), али је тај концепт напуштен. Но, Шведска никад није имала само једног омбудсмана, него је службу увек чинило више омбудсмана, међу којима је постојала подела надлежности спрам ресора, спрам одређених области друштвеног живота којима су се бавили.¹⁰ Данас ову службу чине четири парламентарна омбудсмана, од којих је један главни омбудсман, који поред уобичајених задатака и послова омбудсмана, има и административна, руководећа овлашћења.

Шведска институција омбудсмана дуго је остала непозната другим земљама и могло би се рећи, дуго је остала незанимљива за друге. Ова шведска ексклузивност као да није интересовала друге земље. Истина, треба опет истаћи да је то време без савремених средстава комуникације, без добрих саобраћајних веза. Требало је да прође више од 100 година па да још једна земља уведе у свој правни систем омбудсмана. То се догодило у земљи која је дуго била под Шведским утицајем, па и у сукобима са њом, у Финској Уставом из 1919. године. Финска је свог омбудсмана створила по шведском узору, тако да и данас у ове две земље омбудсман може у одређеној мери да контролише и рад судова, као што је у ове две земље омбудсман овлашћен и да иступа у одређеним стварима као јавни тужилац. Међутим, то још увек не значи никакво значајније ширење институције омбудсмана по свету. Свет

¹⁰ Поред овог концепта, могуће је и да у некој земљи постоји само један омбудсман, а да он има заменике или помоћнике који се баве појединим областима. Ово је чешћи случај у пракси, а таква ситуација је и у Србији.

се није пуно интересовао за омбудсмана, а Шведска није ништа учинила да ову институцију представи свету.

Занимљиво је да је институција омбудсмана релативно касно након Шведске и Финске уведена и у две друге скандинавске државе, Данској и Норвешкој. Једно од могућих објашњења нуди Доналд Роват, несумњиво, научни пионир у овој области и један од најзначајнијих аутора о овој теми. Наиме, Роват сматра да је за касније увођење институције омбудсмана у Данској и Норвешкој битна различита друштвена ситуација, а не општи разлози који су довели до ширења ове институције у друге земље.¹¹ Као опште разлоге због којих ова институција није раније уведена у друге земље, Роват наводи „географску, језичку и културну изолацију нордијских земаља“. „Са експанзијом државне активности за време и после Другог светског рата, са новим старањем о заштити људских права и са развојем јавног образовања и партиципације, настали су повољни друштвени услови за ширење ове институције“.¹²

Институција омбудсмана се није раширила по свету захваљујући земљи у којој је настала – Шведској, већ много више захваљујући шведском мањем суседу – Данској, односно њеном првом омбудсману. Наиме, Данска је била трећа држава света која је ову институцију увела у свој правни систем Уставом из 1953. године. Од тренутка када је 1955. године изабран први дански омбудсман (у овој земљи се, иначе, ова институција зове „Ombudsmand“, а не „Ombudsman“, а исто значи што и у шведском језику: представник), долази до праве експанзије омбудсмана по читавом свету. Ширење институције омбудсмана поприма такве размере да неки аутори говоре о „омбудсманији“.¹³ Оно што је занимљиво, земље које су уводиле у свој правни систем институцију омбудсмана више су то чиниле по узору на дански, него на шведски модел. Има више разлога што је Данска заслужна за пројекат ове институције.

Најпре, дански модел омбудсмана је био једноставнији и није подразумевао контролу судова, по чему је Шведска једна од ретких земаља у свету.

¹¹ Donald C. Rowat, *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea*, Revised Second Edition, University Press of America, Lanham/New York/London, 1985., стр. 131.

¹² Исто.

¹³ Сматра се да је аутор овог сликовитог означавања ситуације везане за ширење институције омбудсмана и ширење ове идеје на америчком континенту познати канадски професор Доналд Роват (в. Charles S. Ascher, „The Grievance Man or Ombudsmania“, *Public Administration Review*, Vol. XXVII, June 1967. стр. 174.). Он је један од првих који су о омбудсману приредили књигу још давне 1965. године (*The Ombudsman: Citizen's Defender*), која представља коауторско дело 31 аутора, од чега четири омбудсмана. Овај израз је у Србији прихватио Миодраг Јовичић у првој озбиљнијој монографији на ову тему објављеној на српском језику: *Омбудсман: чувар законитости и права грађана*, Институт за упоредно право, Београд 1969., стр. 17.

У већини земаља се сматра да се правом омбудсмана да контролише судове угрожава принцип независности судова. С друге стране, први дански Омбудсман Стефан Хурвиц (Stephan Hurwitz) изабран марта 1955. године, био је 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. Хурвиц је иначе био и професор на Универзитету у Копенхагену и након ступања на дужност започео је праву пропагандну кампању са циљем представљања институције омбудсмана. Неки аутори сматрају да је Хурвиц пропагирао институцију омбудсмана као да је био апостол нове вере.¹⁴ Исто тако, Хурвиц је почео да пише текстове о омбудсману на енглеском језику, што је било веома значајно за њено упознавање и да држи предавања по свету. Његову месијанску улогу у распрострањању институције омбудсмана нико у свету не доводи у питање.

Занимљиво је да је четврта земља која је увела институцију омбудсмана веома удаљена од Шведске, па и од Европе у целини. То је Нови Зеланд. Иако је Норвешка донела свој Закон о омбудсману пре Новог Зеланда (Норвешка 22. јуна 1962. године, а Нови Зеланд 7. септембра 1962. године), Нови Зеланд је раније изабрао свог првог омбудсмана. Наиме, Нови Зеланд је изабрао свог првог омбудсмана истог дана када је донет и Закон, тј. 7. септембра 1962, с тим што је ступио на дужност 1. октобра 1962. године.¹⁵ Норвешка је, међутим, свог првог омбудсмана изабрала 12. децембра 1962. године, а са радом је почео од јануара 1963. године.¹⁶ Стога се Нови Зеланд узима као четврта земља света која је увела институцију омбудсмана.

Занимљиво је објашњење откуда то да је омбудсман из скандинавског круга отишао у једну тако удаљену државу, каква је Нови Зеланд. У ширим круговима се често поставља ово питање, но за то постоји објашњење. Као што је то већ речено, многе ствари су персонално обојене, па је то случај и са ширењем институције омбудсмана.

Највећу заслугу за увођење институције омбудсмана у политички систем Новог Зеланда има човек који је иначе генерално заслужан за њено ширење, а то је први дански омбудсман Стефан Хурвиц.

Наиме, на захтев Секретаријата Уједињених нација Стефан Хурвиц је написао текст „Искуство Парламентарног комесара у неким скандинавским земљама“ („The Experience of Parliamentary Commissioners in Certain Scandinavian Countries“), који је служио као уводно излагање на семинару Судска

¹⁴ Hill Larry B, “The Model Ombudsman, Institutionalizing New Zealand’s Democratic Experiment”, *Princeton University Press*, 1976., стр. 4.

¹⁵ в. Bryan Gilling, *The Ombudsman in New Zealand* (Dunmore Press in association with the Historical Branch, Department of Internal Affairs, Palmerston North, 1998).

¹⁶ Audvar Os, *The Norwegian ombudsman for public administration: 25 years of service*, енглеско издање, 1988., стр. 6.

и друга правна средства против незаконите управне делатности или злоупотребе управних овлашћења (Judicial and other Remedies against the Illegal Exercise or Abuse of Administrative Authority). Тај семинар је одржан на Џејлону у месту Кенди (Kandy) 4-15. маја 1959. године, а Хурвиц му није и лично присуствовао. Скандинавија јесте далеко од Новог Зеланда, али Џејлон (данас Шри Ланка) му је ближи. Семинару су између осталих присуствовали представници Новог Зеланда, Хенри Мејсон (Hon. Henry Greathead Rex. Mason), који је у то време био државни тужилац Новог Зеланда и Џон Робсон (Dr John L. Robson) заменик министра правде. Наравно, поред сазнања за нову институцију, потребно је било и да постоје спремност и воља за њено увођење.¹⁷ По повратку на Нови Зеланд, Хенри Мејсон и Џон Робсон су представили ову институцију у земљи и наишли на позитивну реакцију. Штавише, захваљујући Робсону, Хурвицов текст је и објављен у новозеландском часопису „Политичке науке“ септембра 1960. године.¹⁸ Током 1961. године новозеландска Влада је утврдила предлог за доношење Закона о Парламентарном комесару (The Parliamentary Commissioner (Ombudsman) Act). Ни у овој земљи све прве реакције нису биле повољне за увођење шведске институције у земљу Комонвелта, али су отпори нестали када је предлог закона објављен. Један од високих функционера Новог Зеланда је написао „мој Департман је био снажно против читаве идеје. Сматрали смо то обичним политичким маневром, а у ствари смо можда и били у праву. Но, сада, после скоро три године искуства, једнако снажно смо за ову идеју колико смо били против“.¹⁹ У почетку су се увођењу омбудсмана противили и за послени у државној управи, укључујући функционере. Удружење Јавних службеника (које је обухватало 46.000 запослених) Новог Зеланда је у почетку износило бројне аргументе против омбудсмана. Један читав број свог часописа су посветили овој теми под насловом: „Закон о Омбудсману очигледна подвала“.²⁰ Међутим, већ три године након усвајања овог закона на Новом Зеланду исто удружење је променило ставове, а 1967. године само малобројни су били још увек против омбудсмана.²¹ Као што је већ речено, Генерални Гувернер је 7. септембра потписао сагласност и истог дана је иза-

¹⁷ У Србији се за институцију омбудсмана знало веома рано, али је, због непостојања воље за њено увођење, Србија једна од последњих земаља које су је увеле у свој систем.

¹⁸ Hurwitz, Stephan, „The Scandinavian Ombudsman“ *Political Science*, September 1960., 12: 121-142. Иначе, наслов оригиналног текста је промењен за потребе часописа, али је садржина иста.

¹⁹ Walter Gellhorn, The Ombudsman in New Zealand, *California Law Review*, Vol. 53, p. 1155-1211 (1965), стр. 1155.

²⁰ „Ombudsman Bill Sheer Humbug“, *Public Service Journal*, Vol. 48, August 1961.

²¹ Kent M. Weeks, „Public Servants in the New Zealand Ombudsman System“, *Public Administration Review*, Wiley, Hoboken, New Jersey, Vol. 29, 6, November/December 1969, стр. 636.

бран први омбудсман сер Гај Полс (Sir Guy Powles). Према томе, захваљујући тексту Стефана Хурвица и његовом називу институције омбудсмана на енглеском језику (Parliamentary Commissioner), омбудсман је на Новом Зеланду назван парламентарним комесаром, а касније се са тим називом наставило у земљама енглеског говорног подручја, пре свега у Уједињеном Краљевству и у земљама под британским утицајем.²²

Постоје и покушаји у литератури да се прикаже да је Нови Зеланд самостално дошао на идеју о увођењу омбудсмана. Међутим, то треба опет довести у везу са првим промотивним путовањима Стефана Хурвица у Велику Британију и текстом на енглеском језику о овој институцији, који је припремио недуго након избора на функцију данског Омбудсмана, као чланцима које је објавио на енглеском језику у америчким и британским часописима. Хурвиц је на ову тему водио и разговоре са британским професорима и имао наступ на телевизији. Занимљиво је да је након појављивања на британској телевизији, а после повратка у Данску, Хурвиц примао писма са притужбама Британаца на рад британске управе!²³ Нови Зеланд је увек посматрао дешавања у Великој Британији, па и промоцију идеје омбудсмана, тако да је тачно да су у овој земљи расправе на ову тему почеле и раније, али се углавном прихвата да је прекретница настала након семинара на Цејлону.

Увођење институције омбудсмана на Новом Зеланду је имало велики значај. Пре свега, то је прва земља Комонвелта која је учинила такав корак, а истовремено, тиме је у енглеском говорном подручју извршен битан утицај. Првобитни назив ове институције на Новом Зеланду је касније прихваћен и у Уједињеном Краљевству, а то је био случај и са још неким земљама енглеског говорног подручја. Међутим, није само назив био преузимањ, већ су преузимана и бројна решења из новозеландског закона. Стога се може рећи да је Нови Зеланд био други важан корак у ширењу институције омбудсмана по свету. „Увођење омбудсмана у правни систем Новог Зеланда је отворила врата омбудсман концепта у енглеском говорном подручју и поплочало пут за бројне варијанте омбудсмана од којих су многе биле базиране на моделу Новог Зеланда, а које су сукцесивно установљаване у другим земљама Комонвелта током шездесетих и седамдесетих година“.²⁴

²² Од 1975. године Нови Зеланд званично ову институцију зове само омбудсманом, а напушта термин „парламентарни комесар“. Тада је донет Закон о омбудсменима (Ombudsmen Act), пошто Нови Зеланд има два омбудсмана, од којих је један главни омбудсман (Chief Ombudsman).

²³ Роват, исто, стр. 132.

²⁴ *Righting wrongs: the ombudsman in six continents*, Ed. Roy Gregory and Philip Giddings, IOS Press, Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington, DC, 2000, стр. 7.

4. ДРУГИ ТАЛАС

Недуго након Новог Зеланда и Норвешке, ова институција се јавља на афричком континенту. Прва афричка земља која је увела институцију омбудсмана, под називом „Стална комисија за притужбе“ (Permanent Commission of Enquiry) била је Танзанија 1966. године.²⁵ Несумњиво под британским утицајем, исте године омбудсман стиже и у Јужну Америку, у бившу британску колонију Гвајану. „Уобичајено је да бивше колонијалне територије обликују своје политичке институције по земљи са којом су биле у колонијалном односу. Иако је то генерално тачно и за Гвајану, постоје ипак и битне разлике. Можда је једна од таквих најупечатљивијих та што је служба Омбудсмана установљена у овој бившој британској колонији на тлу Јужне Америке пре него што је уведена у Британију“.²⁶ Уједињено краљевство, Хаваји и две канадске покрајине Алберта и Нови Брунsvик створиле су институцију омбудсмана 1967. године.

Након стицања независности и доношења устава од 12. марта 1968. године, институцију омбудсмана је увео Маурицијус. На примеру ове земље се види, с једне стране, пионирска мисија Стефана Хурвица у Уједињеном Краљевству, британски утицај на Маурицијус, а са друге стране, утицај Новог Зеланда, о чему је било речи. Наиме, још 1961. године, након упознавања са овом институцијом у Уједињеном Краљевству и разговора које је Хурвиц на ту тему имао, британски експерти су наставили са мисијом. Још почетком шездесетих година, пре стицања независности Маурицијуса, у Уједињеном Краљевству су вођене дискусије о стварању високо рангираног суда који би решавао спорове везане за злоупотребе јавне власти. Битан утицај је имала и чињеница да је професор де Смит (Stanley Alexander de Smith) 1960. године био Уставни Комесар за Маурицијус. Он је за време свог боравка на Маурицијусу пропагирао идеју омбудсмана, иако га тада ни Уједињено Краљевство, а ни Нови Зеланд нису имали. Чак је касније и написао текст под насловом „Омбудсман за Маурицијус“, који је објављен 1965. године.²⁷ У свом закључку, професор де Смит је предложио да се на Маурицијусу прихвати модел Новог Зеланда, са одређеним изменама. Он је између осталог, написао да се „омбудсман не може купити као конфекција, већ се мора сашити по

²⁵ J. Hatchard, The Institution of the Ombudsman in Africa with Special Reference to Zimbabwe, *The International and Comparative Law Quarterly* Vol. 35, No. 2 (Apr., 1986), стр. 255; P. M. Norton, 'The Tanzanian Ombudsman', *The International and Comparative Law Quarterly*, XXII, October 1973, стр. 603.

²⁶ H. A. Lutchman, The office of Ombudsman in Guyana, *Caribbean Studies*, Vol. 13, No. 1 (Apr., 1973), Institute of Caribbean Studies University of Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico, стр. 62.

²⁷ "An Ombudsman for Mauritius", према годишњем извештају Омбудсмана Маурицијуса за период јануар-децембар 2008. године.

мери²⁸. С друге стране, након стицања независности и стварања институције омбудсмана, Маурицијус је остао забележен у историји.

Маурицијус је изабрао оригинални шведски назив за ову институцију, а није прихватио новозеландски назив: Парламентарни комесар. С друге стране, за Маурицијус важи куриозитет да је не само прихватио оригинални шведски назив за ову институцију, већ је за првог омбудсмана Маурицијуса 1970. године био изабран Швеђанин, пензионисани судија Гунар Линд (Gunnar Lindh). Овај необичан и незабележен у другим земљама потез, објашњава се на Маурицијусу тиме што је ова институција настала у Шведској, што је то земља у којој постоји највеће искуство у овој области. Иначе, Маурицијус није сам пронашао судију Линда, већ је премијер Маурицијуса написао писмо премијеру Шведске са молбом да му препоручи неку погодну личност за ову функцију, и шведски премијер је предложио судију Линда. Међутим, судија Линд је на Маурицијусу провео само две године, а 1972. године је поднео оставку.²⁹

Од 1969. године омбудсман постоји и у Северној Ирској.

5. ТРЕЋА ФАЗА

Током седамдесетих година долази до даљег развоја институције омбудсмана по свету, при чему се поред развијених земаља, омбудсман све више јавља и у земљама у развоју.

Близина са Новим Зеландом, али и интерес који је још од раније био присутан за ову институцију у Аустралији, довели су до стварања омбудсмана, најпре у појединим државама Аустралије, а затим и на федералном нивоу. Наиме, још 1963. године Влада државе Викторија је основала Парламентарни комитет да проучи ово питање. Држава Тасманија је чак припремила предлог Закона о омбудсману 1970. године, који је прихваћен у доњем дому тасманијског парламента, али није био изгласан и у горњем дому. Званично, први закон о омбудсману усвојен је у аустралијској држави Западна Аустралија 1971. године и то тако што је рађен по моделу Новог Зеланда.³⁰ Након тога је омбудсман уведен и у остале аустралијске државе (последња га је увела Тасманија 1979. године), с тим што је на федералном нивоу Закон донет 1976. године, а први омбудсман (Commonwealth Ombudsman) изабран јула 1977. године.

²⁸ “An Ombudsman cannot be bought off the peg; he must be made to measure.”

²⁹ Circumstances Leading to the Resignation of Mr. Gunnar Lindh, Mauritius Legislative Assembly, 1972 – 4 странице.

³⁰ Rowat, The Ombudsman Plan, стр. 139.

Истовремено, институција омбудсмана се шири и по Европи. Након Швајцарске, где је град Цирих први створио омбудсмана 1971. године, то је учинила и Француска 1973. године. Због великих отпора који су постојали приликом увођења омбудсмана у Француској (Медијатор), он је установљен као омбудсман извршне власти, а не као представник парламента, а то је случај и у неким афричким земљама. С друге стране, карактеристика француског медијатора је била и у томе што грађани нису могли директно да му се обраћају, него само посредно преко посланика или сенатора, слично као у Уједињеном Краљевству. Штавише, у Француској је законом од 29. марта 2011. године уведена институција Заштитника права (*Défenseur des droits*), који представља наследника Медијатора, а Заштитника и даље не бира Парламент, већ га именује председник Републике.

Потом омбудсмана уводи 1975. године Португалија, а као колективно тело уводи га и Аустрија 1977. године, под називом Народно правобранилаштво.³¹ Те исте године, омбудсман је основан и у швајцарском кантону Цирих (почео са радом 1979. године).³² Република Ирска је омбудсмана створила 1980. године. Током 1981. године институција омбудсмана је установљена и у Холандији и Шпанији (на националном нивоу). Исланд је донео свој први закон о омбудсману 1987. године, а Кипар је закон о омбудсману (Комесар за управу) усвојио 1991. године.³³ За Белгију је карактеристично да је увођење омбудсмана кренуло кроз стварање локалних омбудсмана за поједине градове (први је био Антверпен 1991. године). Потом долази до стварања Омбудсмана фламанске заједнице 1992. године, а 1995. године је створен и Медијатор Валоније. Исте године је омбудсман образован и на Малти.³⁴ Коначно, 1996. године у Белгији је створена и институција федералног омбудсмана, која се састоји од два омбудсмана: један омбудсман који говори холандски и други омбудсман који говори француски. Грчка је институцију омбудсмана увела 1998. године, под називом заштитник грађана.³⁵

За Немачку је карактеристично да нема националног омбудсмана, надлежног за читаву државу. Једина таква, али специјализована, институција

³¹ Детаљно о развоју институције омбудсмана у Европској унији видети: Д. Милков, „Омбудсман у земљама Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. XXXVII, 3 (2003), стр. 229-241;

³² У Швајцарској омбудсман имају још и град Базел (1986.) и Кантон Базел (1989.).

³³ За Републику Кипар је карактеристично да је њен омбудсман у категорији омбудсмана извршне власти, слично као у Француској и неким афричким земљама. Комесара за управу именује председник Републике на предлог Савета министара (Владе).

³⁴ Приликом стварања омбудсмана Малте консултант је био сер Џон Робертсон (John Robertson), који је био омбудсман Новог Зеланда од 1986-1994. године. Стога је омбудсман Малте рађен у великој мери по моделу Новог Зеланда.

³⁵ Први грчки омбудсман професор Никифорос Диамандурос је био касније омбудсман Европске уније (2003-2014).

која је уведена још 1956. године јесте војни омбудсман.³⁶ Он штити права војних лица на читавој територији СР Немачке, односно штити грађане од неправилног рада војних органа. Поред тога, у Немачкој постоје омбудсмани у четири покрајине (земље), који се називају повереницима грађана (Bürgerbeauftragte). Најпре је ову институцију увела покрајина Рајнланд Пфалц (Rheinland-Pfalz) 1974. године, а затим Шлезвиг Холштајн (Schleswig-Holstein) 1988. године. Након уједињења Немачке још две покрајине из некадашње источне Немачке су увеле омбудсмана, а то су Мекленбург-Западна Померанија (Mecklenburg-Vorpommern) 1995. године и Тирингија (Thüringen) 2000. године.

За Италију је такође карактеристично да не постоји један национални омбудсман за читаву државу, него да га имају поједине провинције. Прва га је увела Тоскана још 1974. године, а данас постоји у шеснаест од двадесет провинција. Исто тако, у овој земљи постоје и регионални омбудсмани (укупно петнаест).

Последња земља Европске уније која је увела институцију омбудсмана, јесте Луксембург 2003. године. У Луксембургу, као у Немачкој, постоји одбор за петиције при парламенту и Луксембуржани су дуго времена то сматрали довољним за заштиту права грађана.

У источноевропским земљама, као и у државама које су припадале Совјетском савезу ова институција није радо и брзо прихваћена. Пољска је била прва која је увела институцију омбудсмана јула 1987. године (посебан Закон о правобраниоцу права грађана – како се Пољски омбудсман зове – ступио је на снагу јануара 1988. године), а затим је Мађарска уставним променама из октобра 1988. године створила уставни основ за увођење омбудсмана, при чему је посебан Закон о парламентарном поверенику за људска права донет тек јуна 1993. године, док је са правим радом служба мађарског омбудсмана почела јуна 1995. године. Мађарска је поред општег омбудсмана имала и два специјализована. То су: Парламентарни повереник за права националних и етничких мањина и Парламентарни повереник за заштиту података и слободу информисања. Међутим, 2011. године је донет нови Закон о омбудсману, по којем је предвиђен један јединствен омбудсман. Поред тога, омбудсмана је увела и Литванија 1994. године (први омбудсман изабран 1995. године), Грузија 1996. године, Русија, Румунија, Молдавија, Узбекистан и Украјина 1997. године, Андора 1998. године, Естонија, Албанија и Чешка 1999. године, Словачка и Азербејџан 2001. године. У Киргизији и Казахстану је омбудсман уведен 2002. године, а 2003. године у Јерменији и Бугарској

³⁶ Занимљиво је да је нацрт Закона о војном омбудсману припремио посланик немачког Бундестага Паул Ернст (Paul Ernst), који је провео у егзилу у Шведској десет година од 1938-1948. године. Више о овоме <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-43064882.html>.

(донела закон о омбудсману маја 2003. године, ступио на снагу од 1. јануара 2004. године, а први омбудсман је изабран априла 2005. године). Летонија је свој Закон о омбудсману донела априла 2006. године (ступио на снагу јануара 2007. године).

Нестанак бивше СФРЈ са политичке мапе значио је и рађање институције омбудсмана на овим просторима. Дотадашњи отпори коју су постојали у погледу увођења омбудсмана, остали су касније само у Србији, а све остале републике бивше СФРЈ су релативно брзо створиле ову институцију.

Почетни интерес за институцију омбудсмана јавио се на простору бивше Југославије шездесетих година. Прва и до сада једина научна монографија на ову тему академика Миодрага Јовичића појавила се 1969. године под насловом „Омбудсман – чувар законитости и права грађана“. Након четири године у Уставном суду Србије организован је научни скуп посвећен омбудсману. Тај први скуп посвећен је практично стицању почетних сазнања о овој институцији, али није наишао на шири одјек у научној и стручној јавности. Коначно, 1989. године је у организацији Правног факултета у Новом Саду одржан међународни научни скуп на тему омбудсман. На том скупу је учествовао главни шведски омбудсман, генерални директор аустријске службе омбудсмана, истакнути професори из Париза и Лондона, као и бројни научници и стручњаци из свих република бивше СФРЈ. Тај скуп је одиграо значајну улогу у упознавању наше стручне и опште јавности са институцијом омбудсмана и резултирао је предлогом за увођење ове институције у наш правни систем. То је био управо период када се припремао тадашњи српски устав, међутим, његови творци нису имали разумевања за институцију омбудсмана. Одбојност према „туђим“ институцијама и непознавање проблематике, имали су сигурно велику улогу у томе да на писане закључке са овог скупа, у којима се констатује потреба увођења омбудсмана, није уследила практично никаква реакција.

Након тога, било је још неких појединачних покушаја и предлога посланика, како у Народној скупштини Србије, тако и у тадашњој Савезној скупштини, али без резултата.

Све бивше југословенске републике увеле су омбудсмана у свој систем, али под различитим називима. Прва је тако поступила Хрватска, која је још Уставом из 1990. године предвидела „пучког правобранитеља“, а посебан Закон је донет 1992. године, док је први омбудсман изабран јуна 1993. године. Словенија је, такође, Уставом из 1991. године предвидела Заштитника људских права. На основу таквог уставног овлашћења, донет је посебан Закон о заштитнику људских права децембра 1993. године, а ступио је на снагу јануара 1994. године. Државни збор Републике Словеније именовало је првог словеначког омбудсмана 29. септембра 1994. године, а почео је да ради 1. јануара 1995. године. Дејтонским мировним споразумом склопљеним

ноембра 1995. године постигнут је општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини, а тај споразум садржи и једанаест анекса, који се односе на поједина питања. Анекс 6 се односи на људска права, а у његовим оквирима се налазе и одредбе о омбудсману. Анексом 6 Дејтонског споразума предвиђено је постојање Комисије о људским правима, која се, у ствари, састоји из два дела: из службе омбудсмана и дома људских права. Свог посебног омбудсмана (као трочлано колективно тело) имале су и Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска све до почетка 2010. године. Марта 2006. године измењен је Закон о омбудсману за заштиту људских права БиХ и проширена му је надлежност и на контролу рада ентитетских органа управе. Међутим, ентитетски омбудсмани су престали са радом тек почетком 2010. године. Сада у БиХ постоји само једна институција омбудсмана за читаву БиХ. Седиште јој је у Бања Луци, а има своје бирое и у Сарајеву, Мостару и Брчком. У питању је трочлано тело састављено од по једног представника сваког од три конститутивна народа БиХ.

Република Македонија је веома рано, одмах након отцепљења од Југославије, предвидела институцију омбудсмана под називом Народни правобранилац. Међутим, у овој републици се доста оклевало са конкретним увођењем омбудсмана. Наиме, требало је да протекне чак шест година од доношења македонског устава (1991. године) да буде донет и посебан Закон о народном правобраниоцу (фебруар 1997.) и да први македонски омбудсман буде именован (3. јула 1997. године). Црна Гора је јула 2003. године донела Закон о заштитнику људских права и слобода, којим је установила свог омбудсмана.³⁷ Први црногорски омбудсман је изабран 21. октобра 2003. године.

У Србији је интересовање за институцију омбудсмана дуго било, пре свега, научног карактера, а тек од 2002. године чине се и први конкретни практични кораци на овом плану. Први наш пропис у којем се спомиње институција омбудсмана је Закон о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине.³⁸ Њиме је предвиђена нормативна могућност да аутономна покрајина образује институцију омбудсмана. Аутономна покрајина Војводина је донела своју Одлуку о покрајинском омбудсману крајем 2002. године.³⁹ Први војвођански омбудсман изабран је 24. септембра 2003. године. Недуго након тога, донет је још један пропис у којем се помиње ова институција, а то је Закон о локалној самоуправи.⁴⁰ У њему је предвиђено (члан 126) да јединице локалне самоуправе могу образovati грађанског браниоца (омбудсмана), с тим што је назив ове институције промењен у заштитника грађана

³⁷ „Службени лист Републике Црне Горе“, број 41 од 10 јула 2003. године.

³⁸ „Службени гласник Републике Србије“, број 6 од 07. фебруара 2002. године.

³⁹ „Службени лист Аутономне покрајине Војводине“, број 23 од 31. децембра 2002. године.

⁴⁰ „Службени гласник Републике Србије“, број 9 од 26. фебруара 2002. године.

Законом о локалној самоуправи из 2007. године (члан 97). Такву могућност је до сада искористио мали број општина и градова. Коначно, последња од свих република бивше Југославије, Србија је донела Закон о заштитнику грађана септембра 2005. године. У року од шест месеци од ступања на снагу Закона, требало је да Народна скупштина Републике Србије изабере првог српског омбудсмана, Заштитника грађана. То се, међутим, није догодило све до 29. јуна 2007. године. Тада је изабран први Заштитник грађана Републике Србије.⁴¹

ЗАКЉУЧАК

Институција омбудсмана није настала као инструмент за заштиту људских права. Омбудсман је настао случајно, због специфичних околности у којима се почетком XVIII века нашао шведски краљ Карло XII. Након пораза од руске војске код Полтаве нашао се изолован у Отоманском царству. Желео је да контролише стање у домовини, па је поставио свог повереника, који се на шведском језику каже „омбудсман“. Скоро је сигурно да институција под овим именом не би постојала да није било ових догађаја. Заштита људских права је додата овој институцији тек знатно касније и то углавном у земљама тзв. нове демократије.

Од 1809. године када је у данашњем облику створен шведски омбудсман прошло је више од сто година док ову институцију није створила друга земља – Финска. Међутим, до праве експанзије омбудсмана је дошло тек након стварања данског омбудсмана 1953. године. Од тада па до данас стално се повећава број земаља које имају омбудсмана. Данас се може рећи да омбудсман представља стандардну и неопходну демократску институцију, присутну у великој већини држава.

⁴¹ Драган Милков, „Заштитник грађана Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/2008, 197-215.

Dragan L. Milkov, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
d.milkov@pf.uns.ac.rs

The Arise and Development of the Ombudsman Institution

Abstract: *With regard to the establishment and development of the ombudsman institution, there are different views and even misconceptions. The Ombudsman Institution did not originate as an instrument for the protection of human rights. The Ombudsman was created by chance, due to the specific circumstances in which, at the beginning of the 18th century, the Swedish king Charles XII found himself. After the defeat of the Russian army at Poltava he found himself isolated in the Ottoman Empire. He wanted to control the situation in his homeland, and he set up his own representative, who in Swedish language is called the “Ombudsman”. It is almost certain that an institution under this name would not have existed if there were no such events. However, as it often happens, once created institution continues to work and when it is no longer necessary. This happened with the Swedish Ombudsman, the Ombudsman was not abolished after the King’s return, but he continued his work, with the role being changed. He became a parliamentary representative in charge of controlling the administration. The protection of human rights has been added to this institution only much later, mainly in the countries of the so-called new democracy.*

Since 1809, when the Swedish ombudsman was created, more than a hundred years have passed since this institution was not created by another country – Finland. However, the real expansion of the ombudsman came only after the creation of the Danish Ombudsman in 1953. Since then, the number of countries with an ombudsman has steadily increased. Today, it can be said that the ombudsman is a standard and necessary democratic institution, present in the vast majority of states.

Keywords: *control of administration, parliamentary control of administration, ombudsman, arise of ombudsman, development of ombudsman.*

Датум пријема рада: 12.09.2018.