

*Миодраг Радојевић\**  
*Институт за политичке студије, Београд*

## ОМБУДСМАН И „ЛОША УПРАВА“\*\*

### Сажетак

*Аутор објашњава везу између институције омбудсмана и израза лоша управа („maladministration“). У протекла два века, омбудсман је еволуирао од класичног надзорника над државном управом до модела институције која преузима све већу одговорност за заштиту људских права. Изразом „лоша управа“ у теорији и нормативној пракси одређени су на општи и описни начин случајеви у којима се крше људска права и границе поступања омбудсмана. Као антоним појму „maladministration“ је дефинисан појам „добра управа“, односно стандарди како треба да поступа државна управа. У овом раду је указано на активност омбудсмана, пре свега у Великој Британији и Европској унији, на конституисање поменутих израза. У Европској унији, „добра управа“ је основно право њених грађана. У Републици Србији, подизање квалитета рада јавне управе и заштите људских права има важан значај у процесу европских интеграција. Анализом активности српског омбудсмана, аутор је утврдио и његов допринос у овом процесу. Заштитник грађана је одредио симптоме „лоше управе“, његове узроке и препоручио мере за реформу јавне управе.*

*Кључне речи: „лоша управа“, омбудсман, право на добру управу, Повеља о основним правима Европске уније, Европска унија, заштита људских права, владавина права, европске интеграције, реформа јавне управе, заштитник грађана, административни капацитети.*

\* Истраживач-сарадник, Институт за политичке студије, Београд

\*\* Рад је реализован у оквиру пројекта бр. 179009 Института за политичке студије Београд, а финансира га Министарство просвете и науке Републике Србије.

## УВОДНЕ НАПОМЕНЕ ИЛИ НЕКОЛИКО РЕЧИ О „ХИБРИДНОМ ОМБУДСМАНУ“

Типолошки посматрано, институција Заштитника грађана у Србији припада последњем моделу или генерацији омбудсмана.<sup>1)</sup> У питању је институција хибридне природе<sup>2)</sup> присутна у транзиционим, постауторитарним и постконфликтним друштвима.<sup>3)</sup> У поменути политичким системима тешкоће у изградњи или обнови демократских процеса допринеле су комплекснијој улози омбудсмана. Омбудсман је једна од полука или инструмената за успостављање владавине права. За поменути модел омбудсмана карактеристично је да је њихов главни циљ и примарна општа надлежност заштита људских права. Из тога често следи да се у његовом званичном називу наводи атрибут заштите људских права и препознаје сличност с другим националним институцијама за заштиту људских права.

Задатак „хибридних“ омбудсмана обухвата и промовисање и унапређивање заштите људских права путем едукације јавног мњења и утицаја на законодавну политику. Тако омбудсмани, за разлику од неких њихових колега у другим правним системима,<sup>4)</sup> путем законске иницијативе и права да покрену поступак пред уставним судовима за оцену уставности и законитости правних прописа учествују у креирању правног поретка.

Да се подсетимо да се основна јурисдикција класичног модела омбудсмана састоји од надзора над јавном управом. Његов зада-

1) Упоредити: Y. T. B. Tai, „Models of Ombudsman and Human Rights Protection“, *International Journal of Politics and Good Governance*, 1–3/2010, стр. 9–11, <http://onlineresearchjournals.com/ijopagg/art/54.pdf> (посећено 7. 7. 2011)

2) Д. Милков, „Предговор“ за *Закон о Заштитнику грађана*, ЈП Службени гласник, Београд, 2005, стр. 22.

3) О „хибридним омбудсманима“ видети: L. C. Reif, „Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection“, *Human Rights Journal*, 13, Spring 2000, <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss13/reif.shtml> / посећено 15. 7. 2011 / стр. 4 и даље.

4) Типичан пример је омбудсман у Великој Британији, али и у скандинавским земљама. У Великој Британији се сматра да су наведена овлашћења у супротности с принципом парламентарне суверености. Пошто је омбудсман орган парламента искључена је могућност да врши надзор над његовим радом, јер је његов задатак да у име парламента врши надзор над другим органима и телима. Упоредити: М. Јовичић, „Омбудсман“, у *Изабрани списи Миодрага Јовичића, књига 2: Демократија и одговорност*, Правни Факултет Универзитета у Београду, ЈП Службени гласник, Београд, 2006, стр. 64; Б. Милосављевић, *Омбудсман – заштитник права грађана*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001, стр. 76–77; М. Давинић, нав. дело, стр. 111.

так је борба против „лоше администрације“ и одржавање стандарда добре државне управе. Таква пракса је наглашена у делатности британског омбудсмана (Парламентарног повереника за управу). Класичан модел омбудсмана је специфичан облик ванправне контроле, погодан за обраћање грађанима. Његове предности исказују се у чињеници да он исправља недостатке других облика контроле над управом. Као продужена рука парламента, остварује непосредну везу с грађанима и омогућава квалитетније остваривање јавних услуга. Уједно, омбудсман помаже реформу управног система наметнувши нове вредности и правила поступања.

Омбудсман је динамична институција. Његова еволуција у протекла два века се управо се састојала од преузимања одговорности за заштиту људских права. При томе, истовремено су унапређивани механизми надзора над јавном управом и заштите људских права. Приметили смо и да су на одвијање овог процеса утицале политичке околности и социјални-економски контекст. Омбудсмани у транзиционим политичким системима суочавају се са снажним изазовима у рестаурацији и(ли) успостављању демократских процеса. Инхерентни су, пре свега, проблеми у сузбијању „лоше“ државне управе и коришћењу административних капацитета. Институционално и ментално наслеђе ауторитарног система је ограничавајући фактор за конституисање омбудсмана и остварење његове функције.

### ОМБУДСМАН И „ЛОША УПРАВА“

Симплификовано и концептуално посматрано, постоје добра управа и(ли) лоша управа.<sup>5)</sup> Садржина ових парадигми није увек јасна. У пракси, већина земаља стреми доброј државној управи. Тако су од стране струковних научних удружења, националних омбудсмана али и у оквиру наднационалних организација одређени захтеви за поштовање стандарда добре државне управе. Европска унија је право на добру државну управу (*good administrative right*) уврстила у категорију основних права грађана.

Вратимо се, макар на час, термилолошким појашњењима. Појам „лоше управе“ није колоквијални израз, већ правни термин (специфичан *modus operandi*), као и његов антоним. По први пут у

5) У даљем наставку овог рада ове термине користићу углавном под знацима навода, јер се могу превести и на други начин. На пример, уместо „лоше управе“ можемо рећи „рђава управа“.

једном правном акту, појам лоше администрације употребљен је у британском закону о омбудсману крајем седамдесетих година прошлог века.<sup>6)</sup> Мотивација британског законодавца је била свеобухватна реформа административног апарата. Неколико година раније трагало се за институционалним одговорима на проблеме у вези са одговарајућом врстом надзора над државном администрацијом, проучавана су туђа искуства (најпре скандинавских омбудсмана али и новозеландског омбудсмана) која су у британској нормативној пракси преточена на острвски начин. У британској интерпретацији омбудсман је добио посебан назив, његова овлашћења су коригована и подвргнута ограничењима захваљујући утицају доктрина о министарској одговорности, независности судства и парламентарној суверености. С друге стране, употребом еклектичких израза (попут „лоше управе“) дата је прилика да се померају границе омбудсманских овлашћења.

Израз „лоша управа“ („maladministration“) настао је у Енглеској.<sup>7)</sup> Иако се у свакодневном говору користио и у XVII веку,<sup>8)</sup> по први пут је употребљен у Закону о парламентарном поверенику за управу из 1967. године. Овим законом је, наиме, по први пут уређен британски омбудсман. Његова улога је осмишљена као значајан корак ка реформи извршне власти и отклањању недостатака у систему парламентарне и судске контроле над владиним активностима.<sup>9)</sup> Задатак парламентарног повереника је „да може испитати сваку делатност државне управе или другог тела с јавним овлашћењима на које се овај закон примењује, предузету у обављању послова управе ако је: а) притужбу ваљано написао члан општер (доњег) дома Парламента на основу притужбе грађанина да му је лошим радом управе („maladministration“) нанета неправда.“<sup>10)</sup> Концепција „лоша управа“ постала је од тог доба не само основа

6) Parliamentary Commissioner Act 1967, s 5(1), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13> / посећено 11. 7. 2011/

7) То је сложеница придева *mal* (лош, рђав) и именице *administration* (која се код нас обично преводи као јавна управа). Уместо је извршити и језичку дистинкцију па упозорити да се у нашем језику, од прве половине XX века, разликују термини „управа“ и „администрација“. „Администрација“ има ужи смисао, „као професионални службенички апарат или посебне стручне и техничке службе“. Упоредити: З. Р. Томић, *Опште управно право, нето, скраћено и осавремењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 35-36.

8) W. Wade, *Administrative Law*, Eight Edition, Oxford University Press, 2000, стр. 45, fn. 59.

9) Видети: I. Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights (A critical introduction)*, Fifth edition, Oxford University Press, New York, 2009, стр. 295.

10) Parliamentary Commissioner Act 1967, Section 5(1).

за разумевање надлежности британског Парламентарног повереника,<sup>11)</sup> већ и природе омбудсмана уопште.

Британски законодавац није дефинисао лошу управу. Изгледа да је то била и његова намера, како би пружио шири простор за деловање британског омбудсмана,<sup>12)</sup> али је то и у духу англосаксонске правне доктрине.<sup>13)</sup> Први британски омбудсман, сер Едмунд Комптон, био је децидан у оцени да „нико не може дефинисати лошу управу јасним термином“,<sup>14)</sup> али је већ у свом првом извештају закључио да његове истраге морају открити шта представља лоша управа.<sup>15)</sup> И то је био први од начина за утврђивање садржаја појма лоше управе.

На основу праксе, методом енумерације могуће је евидентирати случајеве, радње и понашања лоше управе. Први такав пример дао је Ричард Кроснан, британски министар, истичући да не постоји строги критеријуми за утврђивање шта је то лоша управа. Због тога је навео списак карактеристичних појава, познатих као „Кроснанов каталог“ лоше управе. По „Кроснановом каталогу“, лоша управа обухвата: пристрасност, занемаривање посла, непажљивост, немарност, одуговлачење, некомпететност, неспособност и ненадлежност, невештост, подлост, неадекватно понашање, поквареност, неморалност, срамно понашање, арбитрерност односно произвољност и тако даље.<sup>16)</sup> Поменути каталог је, захваљујући активностима британских омбудсмана и судова, био обогаћен.

11) Упоредити: Н. Barnett, *Constitutional & administrative law, Eight Edition*, Routledge, New York, 2011, стр. 820.

12) Више о томе: М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*, необјављена докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београд, 2008, стр. 84 (видети fn. 271).

13) Концепт је проистекао из „Вајатовог извештаја“ (1961) у коме је такође констатовано да је то термин који „нема прецизан смисао“. Н. Barnett, исто.

„Вајатов извештај“ добио је назив по Џону Вајату, директору британског огранка (секције) Међународне комисије правника. У Вајатовом извештају се истиче и то да је неопходно да Велика Британија има омбудсмана. Вајатов извештај је имао велики утицај на британску јавност и на доношење одлуке о увођењу парламентарног повереника за управу. Упоредити: N. Parpworth, *Constitution and Administrative Law*, London, Edinburgh, Dublin, 2000, стр. 298.

14) К. С. Wheare, *Maladministration and its remedies*, Stevens & Sons, London, 1973, стр. 6.

15) Упоредити: D. Pollard, N. Parpworth and D. Hughes, *Constitutional and Administrative Law (Text with Materials)*, Fourth edition, Oxford University Press, 2007, стр. 412.

16) Д. Радиновић, *Омбудсман и извршна власт*, Службени гласник, Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2001, стр. 46.

У својим извештајима омбудсмани су истицали примере деловања лоше управе, али је то био случај и са судским одлукама.<sup>17)</sup>

Ипак, на различита значења израза „maladministration“ наилазимо у стручним радовима и речницима.<sup>18)</sup> То је доказ да је комплексан израз „лоше управе“ тешко превести на терен једноставног значења. Како би се отклониле недоумице, настале су опште дефиниције или су комбинована оба метода. Тако је Омбудсман за Северну Ирску 1970. године одредио да је лоша управа „деловање (или пропуштање деловања) управе окарактеризирано као непримерено разматрање или пропуштање. Примери непримереног разматрања су својеволјност, зла намера или наклоност укључујући и дискриминацију. Примери непримереног поступања су: немарност, неоправдано одуговлачење, непридржавање релевантних прописа или правила процедуре, пропуст да се релевантна мишљења узму у обзир, пропуст да се ревидира процедура када је то обавезно“.<sup>19)</sup>

С британског тла, појам „лоше управе“ је пренет у правне системе англосаксонског подручја, а доцније и на европски континент. То није само последица језика који је најчешће коришћен у међународној комуникацији, колико је у питању погодност једног израза када треба описати једну од основних активности омбудсмана и категорије која на негативан начин означава стандарде поступања државне управе. „Лоша управа“ је општекоришћени израз, која „специфичну садржину добија у зависности од земље, законске регулативе, као и административне културе која у њој влада.“<sup>20)</sup>

Даљи напредак у одговору на питање шта је то лоша управа понудио је омбудсман Европске уније. Почетком 90-их година прошлог века било је утврђено да је задатак будућег европског омбудсмана да прима притужбе које се односе на „лошу управу“ („maladministration“)<sup>21)</sup> свих тела и институција Европске уније изузев Европског суда правде и Суда прве инстанце у вршењу њи-

17) Видети: D. Pollard, N. Parporwort and D. Hughes, нав. дело, стр. 412-442.

18) „Lack of care, judgment or honesty in the management of something“, *Cambridge Advanced Learner's Dictionary*, Third Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, стр. 867; „Лоше, некомпетентно или илегално управљање, пословање“, Peter H. Collin, *Rječnik vlade i politike*, Besjeda, Banja Luka, Ars libri, Beograd, 2002, стр. 194.

19) D. Aviani, „Ombudsman Europske unije“, *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, br. 1-2/2009, <http://www.pravst.hr/kolegiji.php?p=142&blog=104> (посећено 5. 7. 2011)

20) М. Давинић, нав. дело, стр. 115.

21) На основу измена Уговора о Европској заједници (Уговор из Мадрихта од 1992. године) признато је право држављану Уније да се обрати Омбудсману (члан 21), док су чланом 195. регулисани надлежност, поступак истраге и положај (избор, мандат и јемства независности и самосталности) Европског омбудсмана.

хових правосудних функција.<sup>22)</sup> Европски омбудсман је овлашћен по сопственој иницијативи или по притужби држављана Европске уније, али и физичких и правних лица која имају пребивалиште, односно седиште у државама чланица да врши истрагу у случају „лоше управе“ („maladministration“). Одређивањем надлежности Европског омбудсмана у оснивачким документима о Европској унији термин „лоша управа“ („maladministration“) добио је пуни легитимитет и постао правнообавезујући стандард за поступање националних омбудсмана у државама чланицама. С друге стране, Европски омбудсман је значајно допринео разоткривању садржаја и смисла „лоше управе“ („maladministration“). То је имало и апликативни смисао. С обзиром на то да Европски омбудсман одбацује притужбе када нису последица лоше управе, непрецизно дефинисан појам лоше управе је представљао посебан проблем у раду овог органа.

У свом првом годишњем извештају (1995), Европски омбудсман је утврдио да је „отворени карактер овог појма (лоше управе – примедба аутора) један од елемената који разликују улогу омбудсмана од оне коју врши суд.“<sup>23)</sup> Европски омбудсман указује и на то да појам „лоша управа“ има комплексно значење које има различит значај у појединим правним системима, јер су различита правила и принципи који обавезују јавну управу. По узору на Кроснана, и он сачињава каталог лошег управног поступања. Лоша управа обухвата: административне неправилности, пропусте управе, злоупотребе овлашћења, немар, незакониту процедуру, нефер поступање, нестручно и некомпетентно поступање, дискриминацију, непотребно одуговлачење с поступањем и ускраћивање информације.<sup>24)</sup> У Извештају је указао и то да ова листа није исцрпљена постојећим набрајањем и наговестио потребу за теоријском реконструкцијом појма лоше управе. У Извештају за наредну годину, користи прилику да да општу дефиницију.<sup>25)</sup> Лоша управа постоји када „орган управе делује супротно начелу које га обавезује“.

22) Видети и члан 2. став 1. Статута Европског омбудсмана (The Statute of the European Ombudsman).

23) Цитат преузет од М. Давинића, нав. дело, стр. 86.

24) *Ombudsman's Annual Report for 1995 (Extract)*, <http://www.google.com/search?hl=en&lr=&9=related:www.oupr.com/uk/booksites/content/o199268681/ombudsman>.

25) Упоредити: J. Söderman, *The Role of the European Ombudsman*, стр. 3-4. <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/default.htm>



Следећи смер у постављању мерила да ли се ради о лошем раду управе било је утврђивање стандарда „добре управе“ (Good administration). Не улазећи овог пута детаљније у историјат развоја стандарда „добре управе“, поменућемо да су његови елементи развијани у теорији али и резолуцијама и препорукама Комитета Министара и Парламентарне скупштине Савета Европе. Даљи наставак тог процеса уследио је на Самиту Европске уније у Ници, 2000. године. Тада је усвојена Повеља о основним правима Европске уније која,<sup>26)</sup> поред права на притужбу европском омбудсману у случају „лоше управе“ (члан 43), прокламује и право на добру управу (члан 41).<sup>27)</sup>

Право на добру управу је основно право грађана Европске уније, припадника других држава, предузећа и других правних лица. Најпре, право на добру управу подразумева да се на начелима непристрасности, правичности и у разумном року решава о предмету пред органима и институцијама Европске уније. То значи и да је право сваке особе да учествује у поступку и да буде саслушана, пре него било која мера против њега или ње буде предузета, као да има приступ и увид у његов досије (предмет).<sup>28)</sup> Поред тога, обавеза је управе да пружи образложење за своју одлуку. То значи да учесник у поступку има право да зна разлоге због којих је одлука донета. Право на добру управу укључује и право на накнаду штете која настане као последица обављања надлежности органа Европске уније. Такође, Повеља признаје и право на употребу сопственог језика и писма у поступцима пред институцијама Европске уније (реч је о оним језицима и писма која су призната у ЕУ). На

26) Повеља о основним правима Европске уније садржи основна (лична), политичка, социјална и економска права. Повеља је саставни део Лисабонског уговора, има исту правну снагу као и Уговори (оснивачки, конститутивни уговори), снагу обавезне примене (*ius cogens*) и извор је норми секундарног права Европске уније. То значи да Суд правде Европске уније штити права прокламована Повељом. Повеља о основним правима је обавезујућа за све држављане Европске уније и чланице Европске уније са одређеним изузецима (изузимајућа клаузула – *opt out*) који се тичу Велике Британије (право на штрајк) и Пољске (односи се на прописе који се односе на породичне и брачне односе). Чешка је у процесу ратификације ставила амандман на Повељу о основним правима Европске уније (у вези са захтевом за повраћај имовине протераним судетским Немцима и Мађарима након Другог светског рата). Упоредити: Ј. Феранић, „Ратификација Лисабонског уговора – реформа Европске уније: биланс и перспективе“, *Страни правни живот*, број 3/2009, Институт за упоредно право, Београд, стр. 13; З. Стефановић, *Право Европске уније, пето измењено и допуњено издање*, Правни факултет Универзитета Унион, ЈП Службени гласник, Београд, 2011, стр. 54-55.

27) Видети: „Charter of fundamental Rights of the European Union“, *Official Journal of the European Union* (2010/C 83/02).

28) З. Стефановић, нав. дело, стр. 190.



основу претходног излагања, закључујемо да су у овом једном члану постављене широке, безобалне квалификације (непристрасност и правичност у поступању) и да су оне недовољно операционализоване навођењем конкретних права. Како би се право на добру управу прецизније утврдило, на предлог Европског омбудсмана, већ наредне године је Европски парламент усвојио Кодекс доброг управног понашања.<sup>29)</sup>

Кодекс доброг управног понашања, за чију израду је најзаслужнији европски омбудсман, садржи материјална начела (законитости, једнакости, непристрасности, пропорционалности у поступању, избегавање злоупотребе власти...) и процесне принципе везане за поступање јавне управе (одговор грађанима на њиховом језику, уважавање права на саслушање и давање изјава пре доношења одлуке, доношење одлуке у разумном року и тако даље).<sup>30)</sup> На тај начин, предочен је оквир стандарда и вредности за деловање управе.

У погледу Србије, расправа о „лошој управи“ и омбудсману има посебан значај у контексту заштите људских права, процеса европских интеграција и реформе јавне управе. Приступање Европској унији захтева од државе кандидата, надамо се статуса која ће Србија ускоро добити, добру владавину и изградњу институција управе и подизање квалитета њиховог рада.<sup>31)</sup>

### ОМБУДСМАН И „ЛОША УПРАВА“ У СРБИЈИ

Након политичких промена крајем 2000. године, настали су повољни услови за увођење институције омбудсмана у Србији.<sup>32)</sup> Ипак, овај процес је текао споро а уместо правим путем кретало се странпутицом, тако да се у једном тренутку чинило да је не-

29) The European Code of Good Administrative Behaviour, <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces> /посећено, 19. 7. 2011/

30) Упоредити: Д. Радиновић, нав. дело, стр. 47.

31) Европска унија у ту сврху финансира посебан „СИГМА програм – подршку за побољшање владавине и управљања“ од 1992. године, како би пружила подршку новим државама чланицама као и кандидатима за чланство у ЕУ. Програмом СИГМА обухваћене су државе „Западнoг Балкана“. Видети: СИГМА, *Одрживе институције за чланство у Европској унији*, Сигма радови број 26, [www.seio.gov.rs/upload/publikacije/srpske/sigma\\_radovi.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/publikacije/srpske/sigma_radovi.pdf) / посећено 9. 7. 2011/

32) У току последње деценије XX, тадашњи политички режим је бранио становиште да не постоје повољни услови за демократизацију политичког система и институционалне промене. О томе опширније: М. Радојевић, „Парламентаризам у Србији“, у: В. Васовић, В. Павловић (прир.), *Посткомунизам и демократске промене*, Југословенско удружење за политичке науке, Факултет политичких наука, Београд, 2002, стр. 238–239.

извесно остварење коначног циља. Тек 2005. године донет је Закон о Заштитнику грађана, а две године доцније је омбудсман ступио на дужност након притисака домаће и међународне јавности на овдашњу политичку елиту. Због тога је Србија на незавидном месту, на зачелју европских држава које су установиле институцију омбудсмана.<sup>33)</sup> Додуше, три године раније већ су били усвојени прописи који су предвиђали увођење покрајинског и локалних омбудсмана. Народна скупштина Републике Србије је донела Закон о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине и Закон о локалној самоуправи 2002. године. Тако данас у Србији постоје републички омбудсман, покрајински омбудсман за Војводину и омбудсмани у јединицама локалне самоуправе.<sup>34)</sup>

У Војводини је изабран први покрајински омбудсман 2003. године, са седиштем у Новом Саду.<sup>35)</sup> Покрајински омбудсман (у даљем тексту: омбудсман) уређен је као независан и самосталан орган, који се стара о заштити и унапређењу људских права и слобода сваког лица и штити повреде људских права када су учињене од стране покрајинске и општинске управе, организација и јавних служби, које врше управна и јавна овлашћења, чији су оснивачи Покрајина или општина. У међувремену је извршен и избор локалних омбудсмана у појединим општинама, градовима и градским општинама.<sup>36)</sup>

По Закону о локалној самоуправи од 2002. године, локални омбудсмани добили су назив грађански браниоци. Пет година доцније, новим законом о локалној самоуправи њихов назив је проме-

33) О омбудсману у европским земљама видети: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions: a comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Wien, New York, Springer, 2008.

34) Поред наведених, истичемо и тзв. секторске омбудсмане. Први Универзитетски омбудсман је изабран 2009. године, ради заштите права и интереса чланова универзитетске заједнице, као и унапређења квалитета образовног процеса. Његова улога је да заштити права студената, али и наставника на Београдском факултету. Универзитетски омбудсман је независна и непристрасна институција коју бира Савет Универзитета већином гласова свих чланова (члан 58. Статута Универзитета у Београду). Омбудсман на Медицинском факултету у Београду је изабран од 2007. године, а на Медицинском факултету Универзитета у Крагујевцу 2010. Студентски омбудсман постоји на Универзитету у Новом Саду.

35) Видети: Закон о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, *Службени гласник РС*, бр. 6/02; Одлука о Покрајинском омбудсману, *Службени лист АПВ*, бр. 23/02, Одлука о избору Петра Теофиловића за Покрајинског омбудсмана, *Службени лист АПВ*, бр. 15/03.

36) Видети члан 126. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04, 135/04 и 62/06 – други закон.

њен у заштитнике грађана.<sup>37)</sup> Надлежност локалних омбудсмана је ограничена на „утврђивање повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединица локалне самоуправе.“ С обзиром на то да је нормирано да је институција локалних заштитника грађана факултативног карактера, јединице локалне самоуправе углавном ову могућност нису користиле. Од укупно 160 општина, односно 137 општина (подручје без Косова и Метохије), локални омбудсмани постоје у четири општине (Бачка Топола, Бечеј, Горњи Милановац и Смедеревска Паланка). Од укупно 23 града,<sup>38)</sup> према Закону о територијалној организацији Републике Србије, градски омбудсмани функционишу у девет градова.<sup>39)</sup> Напоследку, Град Београд има свог градског омбудсмана и четири омбудсмана у градским општинама (Врачар, Вождовац, Гроцка и Раковица) од укупно 16 градских општина. Дакле, у Републици Србији постоји 16 омбудсмана на локалном нивоу, што је свега неколико процената у односу на укупан број јединица локалне самоуправе. То је, квантитативно посматрано, мали број омбудсмана у јединицама локалне самоуправе, али треба узети у обзир и други податак – да у овим општинама живи око 40% укупног броја становника. На основу ових података закључујемо да је неразвијена мрежа локалних омбудсмана, упркос бројним активностима невладиног сектора и подршци републичког омбудсмана, као и да је заштита људских права путем омбудсмана доступнија у урбанијим градским срединама. Екстензивно тумачено, оваква ситуација може се сагледати и у контексту посредне повреде уставних начела о права на једнаку законску заштиту (члан 21. став 2) и права на једнаку заштиту права и на правно средство (члан 36),<sup>40)</sup> али и проблема у вези с поделом надлежности између омбудсмана на различитим нивоима.

Заштитник грађана у Републици Србији је независан државни орган чија је основна надлежност заштита права грађана и кон-

37) Видети члан 98. Закона о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07.

38) Београд, Врање, Зрењанин, Крагујевац, Краљево, Ниш, Нови Сад, Суботица и Шабац

39) Видети: С. Јанковић, „Локални омбудсмани у Србији“, *Локална самоуправа – прописи и пракса*, бр. 4/10, Стална конференција градова и општина, Београд, стр. 7; Такође: П. Теофиловић, „Локални омбудсмани у Србији – анализа положаја локалних омбудсмана са препорукама са њихово правилно устројавање и деловање“, у: П. Теофиловић (ур.), *Савет за међунационалне односе и локални заштитник грађана у мултиетничким срединама*, Центар за истраживање етничитета, Београд, 2011, стр. 30–31.

40) Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

трола рада органа државе управе.<sup>41)</sup> Његов положај је конституционализован Уставом од 2006. године (члан 138). По нормативним прописима, карактер Заштитника грађана је парламентарни омбудсман опште надлежности. То значи да омбудсмана бира и разрешава Народна скупштина, али и да је он независан од извршне власти. С друге стране, његова овлашћења су веома снажна, чак и моћнија него у земљама традиционалне парламентарне демократије. У складу с концепцијом „хибридног омбудсмана“, он је надлежан да штити права грађана и контролише рад државних органа. При томе, он штити сва права грађана. Заштитник грађана не контролише само рад органа државне управе,<sup>42)</sup> већ и органа надлежног за заштиту имовинских права и интереса Републике, других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења.<sup>43)</sup>

Законодавац не користи појам „лоша управа“. У члану 17. став 2. стоји да Заштитник грађана контролише „законитост и правилност рада органа управе“. Контрола законитости обухвата контролу аката, радњи и нечињења органа управе. Појам правилности је знатно шири појам од законитости.

Заштитник грађана је у свом првом годишњем извештају констатовао да грађани нису задовољни радом управе,<sup>44)</sup> а у свом последњем годишњем извештају да је повећан број притужби грађана који се односе на лошу управу.<sup>45)</sup> Свака друга притужба односи се на кршење начела добре државне управе. Карактеристични примери повреде добре државне управе огледају се у „ћутању администрације“, спорости у поступању и дугом трајању поступка, неусклађености процедура, погрешној примени закона, недоследном и неједнаком поступању, нарушавању права о заштити података, непружања помоћи неугој странци и тако даље. Сви случајеви кр-

41) О томе видети: члан 1. ст. 1. и 2. Закона о Заштитнику грађана; Такође: Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, ЈП Службени гласник, Београд, 2010, стр. 48.

42) Из његове надлежности је изузета контрола над радом највиших државних органа власти: Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва (члан 138. став 2 Устава; члан 17. став 3. Закона о Заштитнику грађана).

43) Упоредити: члан 137. Устава, као и Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 51.

44) Заштитник грађана, *Извештај за 2007. годину*, Београд, 15. март 2008, стр. 25.

45) Од укупно 2.665 притужби, 1.300 притужби се односило на област добре управе. Видети: Заштитник грађана, *Извештај 2010 (редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину)*, Београд, 2011, стр. 26, 49, 162.

шења добре управе су илустровани карактеристичним примерима из праксе Заштитника грађана.

Заштитник грађана у односу на управу није утврдио само симптоме „лоше управе“, већ и његове узроке али и начин лечења. Наиме, Заштитник грађана сматра да је основни разлог неререформисана јавна управа. Јавна управа, по његовом мишљењу, мора бити реформисана у складу са захтевима деполитизације, рационализације, професионализације и модернизације. Кључна реформа се састоји од департизације администрације.<sup>46)</sup> Омбудсман је, при томе, формулисао низ препорука за побољшање положаја грађана у односу на органе управе.<sup>47)</sup>

Кључне, конкретне препоруке Заштитника грађана у циљу побољшања положаја грађана у односу на органе управе су да се право на добру управу уврсти у категорију основних грађана и доношење Кодекса добре управе.<sup>48)</sup> Кодекс добре управе је сачињен по узору на Европски кодекс доброг административног понашања (The European Code of Good Administrative Behaviour).<sup>49)</sup> Посебан, симболичан гест приликом подношења ове иницијативе Народној скупштини у јуну 2010. године је присуство Европског омбудсмана. Међутим, након више од годину дана од подношења ове иницијативе, Народна скупштина још није усвојила Кодекс добре управе.

Кодекс добре управе садржи 27 правила, од којих се прва два односе на објашњење циљева и садржине кодекса, као и области примене, док се последња два тичу праћења примене Кодекса, обавезе органа јавне власти да обавесте грађане о правима која уживају у складу с Кодексом и ступање Кодекса на снагу. Остала правила односе се на правила поступања органа јавне власти (законитост, забрана дискриминације, сразмерност и сврсисходност, забрана злоупотребе и прекорачење овлашћење, непристрасност и самосталност, објективност, доследност и поштовање оправданих очекивања, правилност, учтивост, исправљање пропуста, употреба језика и писма пред органом јавне власти, потврде пријема и обавештења о надлежном службенику, прослеђивање и исправке поднесака, право грађана да буде саслушан и да даје изјаве, разум-

46) Исто, стр. 26–27.

47) Исто, стр. 143–147.

48) Интегрални текст Иницијативе за доношење Кодекса добре управе налази се у *Препоруке, мишљења, ставови, законске и друге иницијативе од 23. јула 2009. до 23. јула 2010*, Заштитник грађана, Београд, 2011, стр. 282–290.

49) Исто, стр. 26.

ни рок за доношење одлука, образложење одлуке, поуке о правном средству, достављање одлуке, заштите података о личности, пружање информација о поступку, приступ информацијама од јавног значаја, вођење одговарајуће евиденције и право притужбе због кршења Кодекса. Циљ овог Кодекса је заштита људских права грађана и унапређивање рада јавне управе.

\* \* \*

Јавна управа је врста државне власти намењена задовољавању јавних интереса. По природи своје делатности, најближа је грађанима. Она доноси и извршава акте, предузима радње и мере. Државна управа је особена и по томе што њено „ћутање“ производи последице по људска права и благостање заједнице. Њену ефикасност и квалитет свакодневно могу проверити грађани на својој кожи. Од коришћења комуналних такси преко здравствене заштите уверићемо се у то да ли државна управа законито и правилно поступа. Ако она поступа мимо прописа и крши права грађана белодано је да поступа као „лоша управа“.

Нормативни оквир није довољан услов да ће државна управа ефикасно деловати. Неопходни су инструменти надзора, који су у правној теорији познати као ванправни и правни облици контроле. Правна контрола се обавља као управна и судска контрола, а за ванправну контролу је карактеристично да је врше други државни органи (парламент и влада) и независна регулаторна тела (омбудсман).

Пре два века века, на скандинавском подручју појавила се институција омбудсмана чији је задатак био да истражује притужбе на рад државне управе. Било је неопходно више од 150 година да се примени ова идеја и институција у другим деловима света. Један од критичних момената представљало је увођење омбудсмана у Великој Британији. Након вишегодишњих полемика, упркос становиштима да се тиме задире у начело министарске одговорности, донет је Закон о Парламентарном поверенику 1967. године. У овом закону је по први пут употребљен израз „maladministration“. У закону није дефинисан овај појам, већ је остављено да пракса препозна и одреди садржину „лоше управе“. Касније, овај израз је постао општеприхваћен у свету.

Појам лоше управа се одређује методом таксативног набрајања карактеристичних појава, општом дефиницијом или комбинацијом оба приступа. Највећи утицај на формулисање овог појма имали су британски омбудсмани и Европски омбудсман. У својим извештајима указали су на случајеве када управа лоше поступа. Према Европском омбудсману, „лоша управа“ постоји ако „орган управе делује супротно начелу које га обавезује“. Пракса је непресушан извор нових сазнања, па и национални омбудсмани приликом својих активности непрестано откривају нове примере „лоше управе“. Примећујемо да политички и културни контекст у државама утиче на формирање различитих становишта о елементима и садржини „лоше управе“. Тако закључујемо да је „лоша управа“ сложен и динамичан појам.

„Добра управа“ (good administration) је одговор на структурне инсуфицијенције његовог антонима. Опречна тумачења су у много мањој мери присутна када расправљамо о стандардима „добре управе“. У Европској унији је препознат значај конструисања смерница за рад државне управе, па је „добра управа“ одређена као основно право њених грађана у Повељи о основним правима. Начела добре управе уписана су у Кодекс доброг управног поступања. На том плану, предвиђен је наставак активности како би једно „меко право“ добило карактер класичног права заштићеног правним санкцијама.

Омбудсман у Србији, као институција хибридног карактера, има две улоге – контрола државне администрације и других органа и организација и заштита људских права. Инструментално посматрано, разбистравање појма „лоше управе“ помаже препознавању граница његових надлежности. Заштитник грађана у сузбијању „лоше управе“ може користити две стратегије – прва подразумева да српски омбудсман повећа административне капацитете у борби против лоше управе. Други начин је реформа јавне управе, формулисана у захтеву за добру државну управу. Заштитник грађана је, поред иницијативе да се ово право на добру управу усвоји као основно, уставно право и разради у низу других правних аката, предложио и усвајање Нацрта кодекса добре управе.

Овом приликом истичемо и неразјашњена питања у вези са имплементацијом или установљавањем институције омбудсмана у локалним срединама, али имамо у виду и историју развоја омбудсмана у Србији. То је врста лакмус папира и теста демократизаци-



је. Мрежа локалних заштитника грађана је и даље неразвијена и за то постоје објективни и субјективни разлози. Без обзира на финансијске и кадровске проблеме, чињеница је да се кључна препрека на плану ширења не само институције локалних заштитника грађана, већ и других тела за заштиту права, скрива на терену политике. Политичка власт, без обзира на различите страначке дресове, по правилу пружа снажан отпор делатности омбудсмана на локалном нивоу у Србији.<sup>50)</sup>

**Miodrag Radojević**

## **OMBUDSMAN AND “MALADMINISTRATION”**

### **Summary**

*Author explains connection between institution of ombudsman and an expression poor administration (“maladministration”). In the last two centuries, ombudsman evolved from classical supervisor over state administration to the model of institution which takes greater responsibility for protection of human rights. By the expression “maladministration” in theory and normative practice are determined, in general and descriptive way, all cases of vacillation of human rights and boundaries of ombudsman’s actions. As an antonym of “maladministration” is definite term “good administration”, or a set of standards how should state administration act. In this paper is indicated to activities of ombudsman, before all in Great Britain and European Union, toward construction of mentioned terms. In European Union, “good administration” is basic right of its citizens.*

*In Republic of Serbia, improving the quality of public administration and protection of human rights has an important significance in process of European integrations. Analysing activities of Serbian ombudsman, author determines his contribution in this process. Protector of citizens determined symptoms of “maladministration”, its causes and recommended measures for a reform of public government.*

50) Саша Јанковић, републички заштитник грађана, у свом ауторском тексту о локалним омбудсменима говори о томе на следећи начин: „Да је те услове лако задовољити, не би се десило да једном локалном омбудсману незадовољни градоначелник обустави исплату зараде, да другог смене зато што је службено захтевао правилник о систематизацији локалне администрације, да прве месеце мандата неки омбудсмани проводе без канцеларије и основних средстава рада, а да други ‘успуг’ раде и административне послове за општинску управу. Због таквих болних искустава, не саветује се оснивање локалних омбудсмана у срединама које политички, финансијски и на све друге начине нису спремне за такву врсте независне контроле власти.“ С. Јанковић, нав. дело, стр. 11.

*Key words: “maladministration”, ombudsman, right to good administration, Charter of Fundamental Rights of the European Union, European Union, protection of human rights, rule of law, European integrations, reform of public government, protector of citizens, administrative capacities.*

## ЛИТЕРАТУРА

### А) Правна књижевност

- Aviani Damir, „Ombudsman Europske unije“, *Zbornik radova Ve-leučilišta u Sibeniku*, br. 1–2/2009, <http://www.pravst.hr/kolegiji.php?p=142&blog=104> (посећено 5. 7. 2011)
- Barnett Hilaire, *Constitutional & administrative law, Eight Edition*, Routledge, New York, 2011
- Давинић Марко, *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008.
- Јанковић Саша, „Локални омбудсмани у Србији“, *Локална самоуправа – прописи и пракса*, број 4/10, Стална конференција градова и општина, Београд, стр. 5–11.
- Јовичић Миодраг, „Омбудсман“, у *Изабрани списи Миодрага Јовичића, књига 2: Демократија и одговорност*, Правни Факултет Универзитета у Београду, ЈП Службени гласник, Београд, 2006.
- Kucsko-Stadlmayer Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions: a comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Wien, New York, Springer, 2008.
- Loveland Ian, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights (A critical introduction), Fifth edition*, Oxford University Press, New York, 2009.
- Д. Милков, „Предговор“ за *Закон о Заштитнику грађана*, ЈП Службени гласник, Београд, 2005, стр. 5–26.
- Милосављевић Богољуб, *Омбудсман – заштитник права грађана*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001.
- Милосављевић Богољуб, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, ЈП Службени гласник, Београд, 2010.
- Parpworth Neil, *Constitution and Administrative Law*, London, Edinburgh, Dublin, 2000.
- Pollard David, Parpworth Neil and Hughes David, *Constitutional and Administrative Law (Text with Materials), Fourth edition*, Oxford University Press, 2007.
- Радиновић Драган, *Омбудсман и извршина власт*, Службени гласник, Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2001.

- Радојевић Миодраг, „Парламентаризам у Србији“, у: В. Васовић, В. Павловић (прир.), *Посткомунизам и демократске промене*, Југословенско удружење за политичке науке, Факултет политичких наука, Београд, 2002, стр. 238–260.
- Reif C. Linda, „Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection“, *Human Rights Journal*, 13, Spr. 2000, <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss13/reif.shtml> / посећено 15. 7. 2011 /
- Söderman Jakob, *The Role of the European Ombudsman*, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/default.htm>
- Стефановић Златко, *Право Европске уније, пето измењено и допуњено издање*, Правни факултет Универзитета Унион, ЈП Службени гласник, Београд, 2011.
- Tai Y. T. Benny, „Models of Ombudsman and Human Rights Protection“, *International Journal of Politics and Good Governance*, 1–3/2010, стр. 9–11.
- <http://onlineresearchjournals.com/ijopagg/art/54.pdf> / посећено 7. 7. 2011/
- Теофиловић Петар, „Локални омбудсмани у Србији – анализа положаја локалних омбудсмана са препорукама са њихово правилно уређивање и деловање“, у: П. Теофиловић (ур.), *Савет за међунационалне односе и локални заштитник грађана у мултиетничким срединама*, Центар за истраживање етничитета, Београд, 2011, стр. 26–51.
- Томић Р. Зоран, *Опште управно право, пето, скраћено и осавремењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.
- Теранић Јелена, „Ратификација Лисабонског уговора – реформа Европске уније: биланс и перспективе“, *Страни правни живот*, бр. 3/2009, Институт за упоредно право, Београд, стр. 7–25.
- Wade William, *Administrative Law*, Eight Edition, Oxford University Press, 2000.
- Wheare Kenneth Clinton, *Maladministration and Its Remedies*, Stevens & Sons, London, 1973.

### Б) Правни извори

- „Charter of fundamental Rights of the European Union“, *Official Journal of the European Union* (2010/C 83/02).
- The European Code of Good Administrative Behaviour, <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces> / посећено, 19. 7. 2011/
- Заштитник грађана, *Извештај 2010 (редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину)*, Београд, 2011.

- Parliamentary Commissioner Act 1967, Section 5(1). <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13> /посећено 11. 7. 2011/
- Препоруке, мишљења, ставови, законске и друге иницијативе од 23. јула 2009. до 23. јула 2010, Заштитник грађана, Београд, 2011.
- Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/05 и 54/07.
- Заштитник грађана, *Извештај за 2007. годину*, Београд, 15. март 2008.
- Заштитник грађана, *Извештај 2008 (редован годишњи извештај за 2008. годину)*, Београд, 2009.
- Заштитник грађана, *Извештај 2009 (редован годишњи извештај за 2009. годину)*, Београд, 2010.
- Заштитник грађана, *Извештај 2010 (редован годишњи извештај за 2010. годину)*, Београд, 2011.
- Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 9/02, 33/04, 135/04 и 62/06 – други закон.
- Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07.
- Закон о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, *Службени гласник РС*, бр. 6/02.
- Одлука о Покрајинском омбудсману, *Службени лист АПВ*, број 23/02.
- *Ombudsman's Annual Report for 1995 (Extract)*, <http://www.google.com/search?hl=en&lr=&9=related:www.oupr.com/uk/booksites/content/o199268681/oombudsman>
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

### Resume

*In the last two centuries, from classical model of institution in charged to control activity of the state administration ombudsman has evolved in the direction of taking more responsibility for protection of human rights. Term "maladministration" enables us, in a simple and affordable way, to understand nature and function of ombudsman. Term "poor administration" ("maladministration") is for a first time used in Great Britain, in the law under which the ombudsman is established. From British soil, term "maladministration" is transferred to Anglo-Saxon legal systems, and later to European continent. That is not only the consequence of language which was most commonly used in international communication, as much as it was due to suitability of a one term when there was a need to describe one of the basic activities of ombudsman and category which in a negative way denotes standards of actions of the state administration. In theory and practice of European ombudsmen term maladministration is determined by method of listing all the typical cases or*

*by general definition. One of the most well known definitions is a work of European ombudsman according to which maladministration exists when “administrative body acts contrary to its binding principle.”*

*According to concept of “hybrid ombudsman”, Protector of the citizens in Republic of Serbia is in charged to protect citizen rights and controls work of administrative bodies, bodies in charged to protect property rights and interests of Republic, other bodies and organizations, companies and institutions entrusted with public authority.*

*Protector of citizens in relations with administration didn't determine only symptoms of “maladministration”, but its causes and ways of treatment. Namely, Protector of citizens considers that the main reason for dissatisfaction of citizens is unreformed public administration. In his view, public administration must be reformed in accordance with the requirements of depoliticization, rationalization, professionalization and modernization. Key reform consists of departization of administration. Ombudsman is, thereby, formulated a list of recommendations for improvement of position of citizens in relation to administrative authorities, of which the most distinctive part of initiatives for the adoption of codes of good governance.*

---

Овај рад је примљен 23. јула 2011. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 8. августа 2011. године.