

Miroslav Đorđević¹

OMBUDSMAN

1. MEĐUNARODNI STANDARDI

1.1. Uvod

Institucija ombudsmana, snažnog činioca jačanja demokratskih procesa i koncepta države kao javnog servisa građana, danas postoji u preko 130 zemalja. Iako se nastanak njenog današnjeg oblika tradicionalno dovodi u vezu sa švedskim Ustavom iz 1809. godine (u kom se javlja *Justitieombudsman*), a koreni sežu sve do početka XVIII veka, ova ustanova je svoju ekspanziju doživela tek u drugoj polovini XX veka. Do procvata ove institucije, koja je vremenom eskalirala do te mere da pojedini autori govore o „ombudsmaniji“², došlo je najviše zaslugom Danske.

Iako konsenzus oko definicije instituta ombudsmana u literaturi ne postoji,³ može se reći da je cilj uspostavljanja ombudsmana borba za zaštitu ljudskih prava, povećanje transparentnosti i pravilan rad državnih organa, borba protiv „loše uprave“ (*maladministration*)⁴ i prevencija korupcije. Ombudsman tako predstavlja svojevrsnog

¹ Istraživač Instituta za uporedno pravo, Beograd.

² D. Milkov, „Zaštitnik građana Republike Srbije“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1–2/2008, 200.

³ Teškoće u preciznom, sveobuhvatnom određivanju pojma ombudsmana predstavljaju kako razlike u prirodi i nadležnostima ove institucije od zemlje do zemlje, tako i u primetnoj evoluciji i širenju pomenutih nadležnosti. Često se navodi definicija kanadskog autora Donalda Rovata, koja kaže da je ombudsman nezavisan i nepristrasan funkcioner zakonodavnog tela čije se postojanje obično predviđa ustavom i koji vrši nadzor nad upravom, ispituje žalbe građana na administrativnu nepravdu i lošu upravu, te da je ovlašćen da ispituje, kritikuje, obznanjuje, ali ne i da poništava akcije uprave. – D. Simović, „O potrebi ustanovljavanja policijskog ombudsmana u Republici Srbiji“, *Policijska u funkciji zaštite ljudskih prava*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2011, 84. Ova vremešna definicija iz 1968. godine, iako tačna, za današnje pojmove ipak je nepotpuna jer ne uzima u obzir posebno staranje ombudsmana o zaštiti ljudskih prava, na kojem se danas insistira (tzv. „hibridni ombudsman“).

⁴ Loša uprava može se definisati kao svako nezakonito, nepravilno, nepravedno, neetično donošenje upravnih akata i vršenje upravnih radnji, ali i svako nehajno ponašanje, odugovlačenje, proizvoljnost, odnosno postupanje uprave koje nije fer, efikasno i ljubazno. S. Jugović, „Zaštitnik građana i kontrola policije i bezbednosno-informativne agencije u Republici Srbiji“, *Pravna riječ*, 29/2011, 733–734. U Izveštaju Evropskog ombudsmana za 1998. godinu stoji da „loša uprava postoji kada se neko javno telo ne ponaša (deluje) u saglasnosti sa pravilom ili principom koji ga obavezuje“. <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>, 11.02.2013.

arbitra između državnog aparata i pojedinca, nezavisni korektiv birokratskog aparata koji se stara o pravima građana i dobrom funkcionisanju državne uprave (*good administration*), a svojim delovanjem ima i značajnu ulogu u sprečavanju korupcije. Pored nacionalnih ombudsmana opšte nadležnosti, mogu postojati i ombudsmani specijalizovani za određeno uže polje delovanja (vojska, policija, obrazovanje, itd.), nadnacionalni (Evropski ombudsman), ali i regionalni, lokalni ombudsmani. Jedna od važnih uloga ombudsmana jeste i sprečavanje korupcije ukazivanjem na slabosti sistema koje do nje dovode.

Sektor odbrane spada u nadležnost nacionalnog ombudsmana u zemljama koje imaju ombudsmana generalne nadležnosti, odnosno vojnog ombudsmana u zemljama čije pravo poznaje takvo specijalizovano telo. Upravo u domenu vojnog ombudsmana, zbog same nedemokratske, izrazito hijerarhijske i netransparentne prirode vojske, javljaju se znatnije specifičnosti u odnosu na neke druge specijalizovane ombudsmane. Samo jedna od zemalja o kojima je u ovom istraživanju reč (Bosna i Hercegovina) poznaje instituciju posebnog vojnog ombudsmana.

1.2. Izvori prava

Od šezdesetih godina XX veka počinju da se formiraju međunarodni standardi i dobra praksa ombudsmana. Postoji mnoštvo akata međunarodnih organizacija koji daju smernice i definišu osnovne principe na kojima treba da počiva ova institucija. Iako su po pravilu savetodavnog, neobavezujućeg karaktera, ti akti svojim autoritetom utiču na to da ih države implementiraju u svoja nacionalna zakonodavstva. Organizacije poput Ujedinjenih nacija, Evropske unije, Saveta Evrope i njegove Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) donosile su preporuke i smernice koje se tiču ombudsmana. Po značaju se posebno ističu tzv. *Pariski principi* ustanovljeni na prvoj Međunarodnoj radionici nacionalnih institucija koje se bave promocijom i zaštitom ljudskih prava (održanoj u Parizu 1991. godine), koje su ubrzo prihvatile Ujedinjene nacije i Savet Evrope.

Međunarodni koordinacioni komitet nacionalnih institucija za ljudska prava (*The International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*)⁵ prati implementaciju Pariskih principa od strane nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava⁶ i akredituje države članice UN ocenama: A (država u potpunosti primenjuje Pariske principe), B (država delimično primenjuje Pariske principe) i C (država ne primenjuje Pariske principe). Od država

⁵ Ovo telo je osnovano na konferenciji u Tunisu 1993. godine sa ciljem da olakša koordinaciju nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava. Njegov rad potpomogao je Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za ljudska prava.

⁶ U zemljama obuhvaćenim ovim radom to su ombudsmani.

obuhvaćenih ovim istraživanjem, na poslednjoj akreditaciji⁷ (decembar 2011. godine) Bosna i Hercegovina, Hrvatska i Srbija ocenjene su ocenom A, Bugarska i Makedonija ocenom B, dok se Crna Gora i Kosovo ne nalaze u ovom izveštaju.⁸

Sve zemlje obuhvaćene istraživanjem, sa izuzetkom Kosova,⁹ članice su Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope, a u trenutku pisanja ovog rada Bugarska i Hrvatska su članice Evropske unije.

Postoji još i niz drugih dokumenata koja se bave zaštitom ljudskih prava i odnose se parcijalno ili indirektno na instituciju ombudsmana. Tako treba pomenuti Opcioni protokol uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, koji predstavlja dodatak Konvenciji Ujedinjenih nacija o zabrani mučenja, a prihvatile su ga sve države obuhvaćene ovim istraživanjem (izuzev Kosova). Generalna skupština Ujedinjenih nacija donela je niz rezolucija koje se bave zaštitom ljudskih prava, od kojih se u kontekstu ombudsmana mogu izdvojiti rezolucije A/RES/65/207 i A/RES/63/169 u kojima se države članice ohrabruju da preduzmu određene korake u cilju jačanja integriteta ombudsmana i zaštite ljudskih prava. Ako se ovome pridodaju i smernice još nekih relevantnih institucija, poput Evropskog ombudsmana¹⁰, Međunarodne asocijacije ombudsmana (*IOA*), Evropskog instituta za ombudsmana (*EOI*) i slično, kristališu se određena načela kvalitetnog rada ove institucije.

1.3. Sadržina standarda

Uprkos odsustvu bilo kakvog međunarodnog normativnog akta koji bi jasno razgraničio ova načela (tj. kategorije), odlučili smo se da međunarodne standarde u pogledu ombudsmana prikazemo putem sledećih pet kategorija: predviđenost ustavom i zakonom; adekvatna nadležnost; nezavisnost; javnost, izveštavanje i poverljivost; efikasnost i kompetentnost.

⁷<http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NHRIs%20%28DIC%202011%29.pdf>, 11.02.2013.

⁸ Kosovo nije članica UN, te stoga ne može biti obuhvaćeno ovim rangiranjem.

⁹ Po rezoluciji UN 1244 Kosovo je sastavni deo Republike Srbije (autonomna pokrajina u okviru Republike Srbije).

¹⁰ U trenutku pisanja ovog rada (decembar 2012. godine) od zemalja koje su istraživanjem obuhvaćene samo je Bugarska članica Evropske unije, te je institucija Evropskog ombudsmana dostupna samo njenim građanima. I pored toga, smernice Evropskog ombudsmana svojim autoritetom vrše daleko širi uticaj i učestvuju u formiranju opštih međunarodnih principa o ombudsmanu.

1.3.1. Ustanovljenje ustavom ili zakonom

Način na koji je u pravnom sistemu definisana institucija ombudsmana ima za posledicu viši ili niži nivo njegove nezavisnosti, a samim tim i kvalitet rada. Kako je ustav najviši pravni akt jedne zemlje, poželjno je da upravo on što detaljnije reguliše pitanja ombudsmana, njegovog izbora, nadležnosti i funkcionisanja.¹¹ Ukoliko ombudsman nije regulisan ustavom, onda je poželjno da to bude učinjeno zakonom, a ne nekim podzakonskim aktom. U literaturi se, takođe, ističe da je institucija ustanovljena ustavom manje ranjiva, manje podložna arbitrarnim pritiscima i spremnija da preživi protok vremena.¹²

Pariski principi: Ustanovljenje ombudsmana ustavom ili zakonom

Član 2

Mandat dat nacionalnoj ustanovi (za zaštitu ljudskih prava, konkretno – ombudsmanu) treba da bude jasno naznačen u ustavnom i(li) zakonskom tekstu, uz navođenje njegove sadržine i nadležnosti.

Venecijanska komisija mišljenja je da je poželjno da postojanje ove institucije bude garantovano odredbama ustavnog karaktera koje bi determinisale suštinske karakteristike i ovlašćenja Kancelarije ombudsmana i uslove za njegovo imenovanje, a koje bi, pak, dalje bile razrađene zakonskim odredbama. Zbog toga se preporučuje da ustavne odredbe ne budu previše ekstenzivne, a ustavni okvir preuzak, jer bi to sprečilo razuman razvoj institucije. Naročito treba imati u vidu da odredbe u ustavu o ombudsmanu na nacionalnom nivou ne bi trebalo da spreče formiranje sličnih institucija na lokalnom ili regionalnom nivou, ili u pojedinim oblastima.¹³ Dakle, može se zaključiti da je ideal da ova institucija bude elastično predviđena ustavom u jednom razumnom obimu koji bi pokrio sve njegove esencijalne aspekte, uz dalju razradu zakonskim i podzakonskim aktima.

¹¹ Tako, na primer, u Mišljenju Venecijanske komisije od 6. decembra 2004. o nacrtu Zakona o ombudsmanu Republike Srbije, ističe se da je u cilju zaštite ombudsmana od političkih uticaja poželjno da garancije njegovog postojanja i osnovnih principa budu predviđene ustavom. CDL-AD(2004)041 *Joint Opinion on the Draft Law on the Ombudsman of Serbia by the Venice Commission*, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe, Strasbourg, 6 December 2004, No. 9. http://www.venice.coe.int/site/main/texts/CDL_2010_OMBUD_e.pdf, 11.02.2013.

¹² B. Milosavljević, *Ombudsman – zaštitnik prava građana*, Centar za antiratnu akciju, Beograd 2001, 31.

¹³ CDL-AD(2007)020, *Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session*, Venice, 1-2 June 2007), No. 7. http://www.venice.coe.int/site/main/texts/CDL_2010_OMBUD_e.pdf, 11.02.2013.

1.3.2. Adekvatna nadležnost

Osnovna funkcija ombudsmana jeste da ukazuje na „lošu upravu“ u svim državnim sferama, pa tako i u domenu vojske. Standardi Međunarodne asocijacije ombudsmana (IOA) u članu 4, stav 4 navode da „ombudsman dopunjuje, ali ne zamenjuje formalne državne kanale“¹⁴. Ombudsman je tako „organ koji ne nastupa silom, pretnjom, sankcijom, ne naređuje, niti sam kažnjava. Naprotiv, to je takav organ koji predlaže, daje inicijative, učestvuje i koordinira rad državnih organa u cilju pronalazjenja najboljih rešenja za zadovoljavanje i zaštitu prava čoveka.“¹⁵ Postupanje institucije ombudsmana može biti samoinicijativno (kako ombudsman *ex officio* prati stanje ljudskih prava i funkcionisanje uprave) i po pritužbi građana, što je u praksi daleko češće.

Detaljnije formulisanje ovih standarda izvršile su međunarodne organizacije ombudsmana, a u tom smislu je dragocena i praksa Evropskog ombudsmana. Poželjne kompetencije ombudsmana detaljno su definisane Pariskim principima i izložene u donjem okviru.

Pariski principi: Nadležnost ombudsmana

U skladu sa Pariskim principima¹⁶, nadležnost ombudsmana treba da obuhvata:

- pravo da istražuje eventualne nepravilnosti u radu državnog aparata (uključujući i ministarstvo odbrane), to jest ispita da li institucije vrše svoje delatnosti u skladu sa zakonom i etičkim standardima;
- pravo da vladi i drugim državnim institucijama upućuje preporuke kako bi se sprečila „loša uprava“ i eventualno otklonile tako nastale posledice;
- pravo da državnim institucijama upućuje predstavke kada oceni da su ugrožena ljudska prava;
- pravo da rezultate svojih aktivnosti učini dostupnim javnosti;
- pravo da, ukoliko je ugrožavanje/povreda ljudskih prava ili „loša uprava“ posledica lošeg normativnog okvira, predlaže amandmane i nove zakone, a sve u cilju promovisanja dobre uprave i integriteta institucija (a samim tim i smanjenja korupcije);

¹⁴ CDL-AD(2007)020, *Opinion on the Possible Reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan* adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session, Venice, 1-2 June 2007), No. 7. http://www.venice.coe.int/site/main/texts/CDL_2010_OMBUD_e.pdf, 11.02.2013.

¹⁵ B. Marković, „Ombudsman i uprava u procesu zaštite ljudskih prava i sloboda“, *Eseji o upravi*, Kragujevac 2001, 175. Izuzetaka ipak ima, pa tako u Švedskoj ombudsman može sam da preduzme i krivično gonjenje ukoliko smatra da za to ima osnova.

¹⁶ <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>, 11.02.2013.

- pravo da predloži razrešenje lica koja obavljaju javnu funkciju (u slučajevima dokumentovanog nevaljanog, ilegalnog ili koruptivnog delovanja);
- poželjno je da se ombudsman zalaže za implementaciju u nacionalno zakonodavstvo svih onih standarda i dobrih praksi međunarodnih tela u kojima je država član, a tiču se zaštite ljudskih prava i promocije dobre uprave. Podstiče se i saradnja ombudsmana sa međunarodnim organizacijama, posebno sa Ujedinjenim nacijama;
- takođe je poželjno da ombudsman pomaže u formulisanju i ostvarivanju ljudskih prava i u tom cilju sprovodi naučne i istraživačke programe, te širi javnu svest o značaju ljudskih prava putem informisanja i obrazovanja.

1.3.3. Nezavisnost i neutralnost

Zbog same prirode institucije ombudsmana jasno je da je njena nezavisnost jedan od najvećih prioriteta. Tako recimo Statut Evropskog ombudsmana u članu 9 predviđa:

„Ombudsman će vršiti svoje dužnosti uz potpunu nezavisnost, u interesu zajednica i građana Unije. U svom radu on neće tražiti niti prihvatati instrukcije od bilo koje vlade ili kakvog drugog tela. On će se uzdržati od bilo kakvog činjenja inkompatibilnog sa njegovim dužnostima.”¹⁷

Da bi se obezbedila potpuna nezavisnost i neutralnost potrebno je da se ispuni nekoliko uslova, među kojima je ranije pomenuta ustavna garancija ovog instituta, zatim adekvatna procedura za vršenje izbora i smenu ombudsmana, inkompatibilnost ove funkcije sa funkcijama državnog aparata, razumno finansijsko obezbeđenje (koje omogućava nesmetan rad) i finansijska nezavisnost od izvršne vlasti.

Kada je reč o izboru ombudsmana, što zbog njegovog nastanka kao parlamentarnog poverenika, a i same prirode posla koji obavlja, čini se da je najlogičnije da njegov izbor vrši parlament. Najčešće i jeste tako, ali u uporednom pravu postoji i nekoliko drugačijih modela koji predviđaju veće ili manje učešće egzekutive u postupku izbora ombudsmana.¹⁸ U cilju veće nezavisnosti čini se da je daleko bolje da izbor vrši parlament po mogućstvu bez ikakvog učešća izvršne vlasti, jer je upravo egzekutiva najčešće na meti ombudsmanovog delovanja.

U uporednom pravu može se zapaziti da postoje dva osnovna vida finansiranja ombudsmana. Jedan je preko parlamenta i njegovih tela, a drugi preko vlade i njenih tela. Kako je za samostalnost ombudsmana važno da se izbegne finansiranje koje

¹⁷ <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/statute.faces>, 11.02.2013.

¹⁸ B. Milosavljević, 39–42.

bi poticalo od tela koje ne spada pod njegovu jurisdikciju, najčešće je rešenje da parlament instituciji dodeljuje budžet.¹⁹

Dobre smernice u pogledu finansiranja ombudsmana dala je i Venecijanska komisija, koja smatra da radi obezbeđenja punog, nezavisnog i efikasnog vršenja poslova ombudsmana, zakon kojim se ombudsman ustanovljava treba da propiše pravo ove institucije da sama podnosi predlog za svoj budžet.²⁰

Konačno, kada je reč o inkompatibilnosti i neutralnosti, jasno je da ombudsman ne može na bilo koji način biti povezan sa stranom u postupku. Međunarodna asocijacija ombudsmana u svojim Standardima (član 2.4) to prosto definiše: „...ombudsman ne sme da ima bilo kakav lični interes ili ulog, gubitak ili dobitak, od ishoda stvari (problema)”.²¹ Pored toga, ne sme da se meša u redovni postupak državnog organa, jer on predstavlja korektiv koji, kao što je već rečeno, „dopunjuje, ali ne zamenjuje formalne državne kanale”, tj. ukazuje na propuste i deluje proaktivno da do njih više ne dolazi.

1.3.4. Javnost, izveštavanje i poverljivost

Kako je ombudsman institucija koja jača savremeno društvo i transparentnost državne uprave, javnost igra veliku ulogu u njegovom delovanju. Neobavezujuće preporuke koje ombudsman donosi neretko mobilišu javnost kreirajući javno mnjenje koje na kraju dovodi do obaveznosti, tj. normiranja sadržaja iz preporuke. Osim što izlazi u javnost sa svojim zaključcima i preporukama, ombudsman je dužan da u određenom periodu (najčešće na godinu dana) podnese izveštaj organu koji ga je izabrao (u najvećem broju slučajeva parlamentu). U ovim izveštajima on saopštava detalje o broju pritužbi koje je dobio, istraga koje je sproveo, broju rešenih slučajeva i sl. Rezultati rada ombudsmana po pravilu su javni, ali određene specifičnosti postoje kada je reč o vojnom ombudsmanu (naravno, u zemljama u kojima je takav ombudsman predviđen) zbog same prirode sektora odbrane koji samo donekle trpi transparentnost i civilnu kontrolu. Ombudsman je takođe dužan da u tajnosti drži podatke o podnosiocu pritužbe i sl,²² čime se povećava poverenje građana u ovu instituciju, a time i njena efikasnost.

¹⁹ D. Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast*, Službeni glasnik, Beograd 2001, 167.

²⁰ CDL-AD(2007)020 – *Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan* adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session, Venice, 1–2 June 2007, No. 30. http://www.venice.coe.int/site/main/texts/CDL_2010_OMBUD_e.pdf, 11.02.2013.

²¹ http://www.ombudsassociation.org/sites/default/files/IOA_Standards_of_Practice_Oct09.pdf 11.02.2013.

²² Iscrpne standarde u ovoj sferi predviđaju Standardi Međunarodne asocijacije ombudsmana u članu 3, http://www.ombudsassociation.org/sites/default/files/IOA_Standards_of_Practice_Oct09.pdf 11.02.2013.

1.3.5. Efikasnost i kompetentnost

Pored kvalitetnog normativnog okvira, uspeh ombudsmana u velikoj meri zavisi od moralnih, stručnih i drugih ličnih kvaliteta osobe koja obavlja tu funkciju. Izbor prave ličnosti za nosioca ove funkcije je zato od izuzetnog značaja, zbog čega mu nacionalna zakonodavstva posvećuju posebnu pažnju.²³ Za izbor ombudsmana propisuju se uslovi koji se najčešće odnose na moralne kvalitete ličnosti, akademsko pravničko obrazovanje i minimum profesionalnog iskustva (radnog staža) na polju upravnog rada ili primene prava. Često se ističe i potreba da kandidat za položaj ombudsmana ima i iskustvo u zaštiti ljudskih prava.

Iako je veoma poželjno da osoba na položaju ombudsmana bude izrazitih moralnih i profesionalnih kvaliteta, ne treba preterivati u normiranju takvih uslova jer to može dovesti do problema u primeni.²⁴ Potrebno je zbog toga postaviti razumne, ali opet visoke uslove za izbor u ovo zvanje. Tako se, na primer, u članu 6, stav 2 Statuta Evropskog ombudsmana predviđaju sledeći uslovi:

„Ombudsman se bira iz reda lica koja su državljani Unije, imaju puna građanska i politička prava, nude svaku garanciju nezavisnosti, a ispunjavaju uslove za ostvarivanje najviše pravosudne funkcije u svojoj zemlji ili imaju priznatu stručnost i iskustvo potrebno za vršenje delatnosti ombudsmana.”²⁵

Ovako postavljeni uslovi sasvim su dovoljni da u praksi osiguraju branu koja sprečava da na poziciju ombudsmana dođe nekvalifikovano, nestručno lice. U kontekstu efikasnosti ombudsmana, može se još samo reći da je Evropski ombudsman, izabran uz ovakve uslove, u samom vrhu po broju prihvaćenih preporuka u svetu (čak 82 odsto u 2011. godini).²⁶

2. UPOREDNOPRAVNA ANALIZA

Da bi ustanova ombudsmana služila svojoj svrsi i davala rezultate u praksi, tj. pomogla ostvarivanju ljudskih prava i zaštitila građane od loše uprave (*maladministration*), potrebno je da njen rad bude uređen i nezavisnost garantovana adekvatnim pravnim okvirom. Takođe, adekvatno finansiranje i stručnost lica koji ovaj

²³ B. Milosavljević, 36.

²⁴ CDL-AD(2004)041 Joint Opinion on the Draft Law on the ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe, Strasbourg, 6 December 2004, No. 13, http://www.venice.coe.int/site/main/texts/CDL_2010_OMBUD_e.pdf, 01.02.2013.

²⁵ <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/statute.faces>, 11.02.2013.

²⁶ <http://www.euractiv.rs/eu-prioriteti/5081-u-eu-prihvaeno-82-preporuka-ombudsmana>, 11.02.2013.

posao vrše u praksi često prave razliku između efikasnog i neefikasnog ombudsmana. U uporednopravnoj analizi ovog instituta u zemljama bivše Jugoslavije (sa izuzetkom Slovenije) i Bugarskoj, fokusiraćemo se na nekoliko uslova koji su *conditio sine qua non* za pravilno delovanje ombudsmana, i to: kvalitetan institucionalni okvir (predviđenost ustavom i zakonom), način izbora i razrešenja ombudsmana, njegova nadležnost, finansiranje i podnošenje izveštaja.

2.1. Institucionalni okvir

Pod institucionalnim okvirom podrazumeva se, pre svega, predviđenost ovog instituta ustavom i zakonom, ali i podzakonskim aktima. U skladu sa međunarodnim standardima, o kojima je ranije bilo reči, poželjno je da institucija ombudsmana bude zagarantovana najvišim pravnim aktom – ustavom, jer se na taj način najbolje štiti njen integritet. Takođe, dobro je da ustavopravna zaštita bude značajnog obima, ali ne i restriktivna po karakteru, kako bi se ostavila mogućnost osnivanja raznih specijalnih, regionalnih i lokalnih ombudsmana. Kvalitetan ustavni i zakonski okvir svakako je preduslov za dobru praksu ombudsmana, ali je, kako ćemo videti, ne podrazumeva. Nedovoljno finansiranje, nestručnost kadrova i slabo funkcionisanje pravne države u praksi dovode do loših rezultata institucije ombudsmana, uprkos kvalitetnom institucionalnom okviru.

2.1.1. Ustav

U svim zemljama koje ovo istraživanje pokriva, sa izuzetkom Bosne i Hercegovine, institucija ombudsmana predviđena je ustavom, a zatim detaljnije definisana zakonom.

U hrvatskom Ustavu iz 1990. godine (koji je kasnije nekoliko puta revidiran, a poslednji put 2010. godine)²⁷ u članu 93 predviđa se ustanova ombudsmana („pučki pravobranitelj”) kao opunomoćenika Hrvatskog sabora za promociju i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska.²⁸ Dalje se kaže da ombudsmanu pritužbu može podneti svako ko smatra da su mu usled nepravilnog rada državnih organa i drugih organa sa javnim ovlašćenjima povređena ustavna ili zakonska prava. Ustav takođe određuje dužinu mandata, nezavisnost ombudsmana u

²⁷ Poslednja izmena Ustava Hrvatske koja se ticala institucije ombudsmana izvršena je 2001. godine. <http://www.usud.hr/uploads/Redakcijski%20prociscen%20tekst%20Ustava%20Republike%20Hrvatske,%20Ustavni%20sud%20Republike%20Hrvatske,%2023.%20ozujka%202011.pdf>, 11.02.2013.

²⁸ Ustav Republike Hrvatske, čl. 93.

radu i njegov imunitet, a regulisanje ostalih pitanja prepušta zakonu.

Republika Srbija u Ustavu iz 2006. godine²⁹ ovaj institut predviđa u članu 138. Ombudsman („zaštitnik građana”) je po ovom ustavu „nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja.”³⁰ Odmah potom se precizira da su iz nadležnosti ombudsmana izuzeti predsednik Republike, Narodna skupština, Vlada, Ustavni sud, sudovi i javna tužilaštva. Utvrđuje se da ombudsman uživa imunitet i da ga bira Narodna skupština (kojoj je i odgovoran), ali se pojedinosti oko izbora, kao i ostala pitanja, ostavljaju zakonu.

Ustav Republike Crne Gore iz 2007. godine³¹ vrlo kratko u članu 81 predviđa da je „zaštitnik prava i sloboda Crne Gore samostalan i nezavisan organ koji preduzima mere za zaštitu ljudskih prava i sloboda”.³² Ustav još kaže da se ombudsman bira na period od šest godina, a svako detaljnije određivanje materije prepušteno je zakonu.

U Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu BiH) institucija ombudsmana („ombudsman za ljudska prava Bosne i Hercegovine”) nije predviđena Ustavom,³³ već se nalazi u okviru Aneksa VI Dejtonskog mirovnog sporazuma („Sporazum o ljudskim pravima”³⁴). U članovima 4, 5 i 6 prilično su detaljno regulisani mandat ombudsmana, način izbora, nezavisnost i nadležnosti, a sva preostala regulativa prepuštena je zakonu. Iako odsustvo ombudsmana u ustavnom aktu na prvi pogled odstupa od međunarodnih standarda, treba imati u vidu istorijske okolnosti nastanka BiH kao nezavisne države 1995. godine i činjenicu da Aneks VI Dejtonskog mirovnog ugovora ima istu pravnu težinu kao i Ustav (koji je i sam donet kao Aneks IV istog mirovnog sporazuma). Specifičnost u BiH predstavlja i postojanje specijalnog – vojnog ombudsmana („parlamentarnog vojnog poverenika”) koji je po ugledu na nemačkog vojnog ombudsmana 2009. godine regulisan Zakonom o parlamentarnom vojnom povereniku BiH. Ovaj specijalni ombudsman ne pominje se u Ustavu, već je propisan zakonom.

²⁹ http://www.parlament.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf, 11.02.2013.

³⁰ Ustav Republike Srbije, čl. 138.

³¹ http://www.skupstina.me/cms/site_data/ustav/Ustav%20Crne%20Gore.pdf, 11.02.2013.

³² Ustav Crne Gore, čl. 81.

³³ Koji je donet 1995. godine kao IV Aneks Dejtonskog mirovnog sporazuma.

³⁴ <http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/o%20nama/Annex%20VI%20-%20bosnian.pdf> 11.02.2013.

Kosovo³⁵ u Ustavu iz 2008. godine³⁶ u članovima 132 – 135. vrlo detaljno reguliše institut ombudsmana³⁷ (u srpskoj verziji *ombudsman*, a u albanskoj *Avokati i Popullit i ombudsperson*).³⁸ Ustav predviđa da ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa. On dalje navodi da je ova institucija nezavisna u vršenju svoje dužnosti, kao i da su bilo koji drugi organi i institucije na Kosovu koji vrše legitimnu vlast dužni da na zahtev ombudsmana predstave zatražena dokumeta i informacije.³⁹ U članu 133. precizira se da ombudsman ima kancelariju i poseban budžet, zatim pitanje njegovih zamenika, dok se član 134. bavi pitanjima kvalifikacija, izbora i razrešenja ombudsmana.

U Makedoniji je ombudsman (makedonski: *Народен правобранител*) ustanovljen i prilično bazično određen Ustavom iz 1991. godine⁴⁰ (član 77), dok su kasnije amandmanima XI i XII nešto detaljnije definisani njegova uloga i ovlašćenja. Po Ustavu je tako ombudsman zadužen da štiti ustavna i zakonska prava građana kada ih krše organi državne uprave i drugi organi i organizacije sa javnim mandatom. Precizira se rok na koji se ombudsman može izabrati, način izbora, kao i zadatak da se ombudsman mora posebno starati o suzbijanju diskriminacije i jednakoj zastupljenosti zajednica u javnim organima na svim nivoima i u javnom životu. Uređivanje ostalih pitanja prepušta se zakonu.

Bugarski Ustav iz 1991. godine⁴¹ i dalje je na snazi, uz više značajnih revizija (2003, 2005, 2006. i 2007. godine). Izmenama Ustava 2006. uvedena je članom 91a institucija ombudsmana, ali se sva regulativa ovog instituta prepušta zakonu. Ustav samo kaže da ombudsmana bira Narodna skupština i da je njegov cilj da štiti građanska prava i slobode. Od svih zemalja u kojima je u ovom istraživanju reč, ovde je ombudsman svakako najsiromašnije ustavopravno regulisan. U slučaju Bugarske interesantno je, takođe, da je ona, kao i Srbija, zakon o ombudsmanu donela pre ustavne regulative (zakon je počeo da važi januara 2004. godine, dok su izmena

³⁵ Kosovo je po rezoluciji UN 1244 sastavni deo Republike Srbije.

³⁶ http://www.kushtetutakosoves.info/repository/docs/Ustav.Republike.Kosovo.Srpski_cyr.pdf, 11.02.2013.

³⁷ Ombudsman je na Kosovu osnovan 2000 godine Uredbom UNMIK-a br. 2000/38, koja je instituciji ombudsmana dala mandat da istražuje žalbe protiv UNMIK-a i lokalne javne administracije. Kasnijim uredbama iz 2006. i 2007. godine unete su značajne izmene, a donošenjem Zakona o ombudsmanu 2010. godine, sve ove uredbe stavljene su van snage.

³⁸ Termin *ombudspersona* koji se nalazi i na veb stranici kosovskog ombudsmana www.ombudspersonkosovo.org potpuno je pogrešan i ne upotrebljava se zvanično nigde u svetu osim na Kosovu (iako je Uredbom UNMIK-a br. 2007/15 ovaj termin zamenjen terminom *ombudsman*, on se i dalje koristi). Nastao je u želji pojedinih autora da uvažavaju rodnu ravnopravnost, pogrešno držeći da je reč *ombudsman* složenica od reči *ombuds* i *man*, što, međutim, nije slučaj. Ovaj termin ne dolazi iz engleskog, već iz švedskog jezika u kome *ombudsman* nije složenica, već jedinstvena reč koja označava poverenika, kako muškarca tako i ženu. Više o tome u: D. Milkov, „Zaštitnik građana Republike Srbije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 1–2/2008, 203–204.

³⁹ Ustav Kosova, čl. 132.

⁴⁰ http://www.uni-graz.at/opv1www_ustav_makedonija_mak.pdf, 11.02.2013.

⁴¹ <http://www.parliament.bg/en/const>, 11.02.2013.

Ustava i uvođenje ombudsmana u Ustav učinjeni, kako je već rečeno, više od dve godine kasnije, marta 2006). Demokratske promene i Ustav iz 1991. ostavile su prvobitno Bugarsku bez institucije ombudsmana. Tek 1998. godine najviše zaslugom bugarske nevladine organizacije „Centar za studije demokratije“ učinjeni su napori da se pristupi izradi Nacrta zakona o ombudsmanu uprkos tome što za ovu instituciju u tom trenutku nije postojao ustavni okvir.⁴² Zakon o ombudsmanu donet je 2003. (počeo je da važi 1. januara 2004), a sledeće, 2005. godine donet je i Pravilnik o organizaciji i delatnosti ombudsmana. Tako se u Bugarskoj po Zakonu i Pravilniku napravio i ustavni okvir ustanovljen amandmanom iz 2006. godine, pa je možda delom zbog toga ustavopravna regulativa ostavljena preširoko, bez ikakve detaljnije regulative (što u Srbiji, pak, nije slučaj).

2.1.2. Zakon

Svaka od zemalja obuhvaćenih istraživanjem donela je zakon o ombudsmanu, kojim se detaljnije reguliše funkcionisanje ove institucije. Uprkos tome što pojedine zemlje poznaju različite specijalne ombudsmane, samo u BiH postoji pomenuti specijalizovani vojni ombudsman (parlamentarni vojni poverenik).⁴³ Tako su sva pitanja u vezi sa odbranom u svim zemljama obuhvaćenim ovim radom u nadležnosti generalnog, nacionalnog ombudsmana, izuzev u BiH, gde ova nadležnost pripada opštem – generalnom ombudsmanu i specijalnom – vojnom povereniku (Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH u članu 3 izričito navodi da u nadležnost institucije ombudsmana spadaju i „sve žalbe o povredi ljudskih prava i sloboda navodno počinjenih od vojnih vlasti”).⁴⁴

Aktuelni zakoni o ombudsmanu u zemljama u regionu prikazani su u tabeli koja sledi.

⁴² Više o ovome u *The Ombudsman Institution in South-Eastern Europe*, 50. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan014896.pdf>, 11.02.2013.

⁴³ U daljem tekstu – vojni poverenik BiH.

⁴⁴ Međusobni odnos ove dve institucije regulisan je podzakonskim aktom – „Smernice o osnovama saradnje parlamentarnog vojnog poverenika BiH sa institucijom ombudsmana za ljudska prava BiH“, https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/ostalo/vojni_povjerenik/ostale_aktivnosti/default.aspx?id=22158&langTag=bs-BA&pril=b, 10.05.2013.

Hrvatska	Zakon o pučkom pravobranitelju ⁴⁵	iz 2012. godine
Srbija	Zakon o zaštitniku građana ⁴⁶	iz 2005. godine
Crna Gora	Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ⁴⁷	iz 2011. godine
Bosna i Hercegovina	Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine ⁴⁸	iz 2004. godine
	Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku Bosne i Hercegovine ⁴⁹	iz 2009. godine
Kosovo	Zakon o narodnom advokatu ⁵⁰	iz 2010. godine
Makedonija	Zakon o narodnom pravobranitelju ⁵¹	iz 2003. godine
Bugarska	Zakon o ombudsmanu ⁵²	iz 2004. godine

Pored navedenih zakona, sve gorepomenute zemlje donosile su i podzakonske akte kojima su regulisana uglavnom tehnička pitanja i mehanizmi sprovođenja zakona. Tako je u Hrvatskoj donesen *Poslovnik o radu pučkog pravobranitelja*, u Makedoniji *Pravilnik o procedurama ombudsmana*, u BiH *Pravila postupka institucije ombudsmana za ljudska prava u BiH* (kao i nekoliko podzakonskih akata kojima se detaljnije reguliše rad parlamentarnog vojnog poverenika), u Bugarskoj *Pravilnik o organizaciji i delatnosti ombudsmana*, itd.

2.1.3. Analiza institucionalnih okvira

Ukoliko se uporedi institut ombudsmana u ovim državama, uočiće se veliki broj sličnosti jer sve prate isti model, ali s druge strane i značajan broj razlika kako u pravnom okviru, tako i u praksi.

⁴⁵<http://www.zakon.hr/z/128/Zakon-o-pu%C4%8Dkom-pravobranitelju>, 11.02.2013.

⁴⁶http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastitniku_gradjana.html, 11.02.2013.

⁴⁷http://www.ombudsman.co.me/docs/izvjestaji/Zakon_o_zastitniku_ci_ljudskih_prava_i_sloboda_Crne_Gore.pdf, 11.02.2013.

⁴⁸<http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/o%20nama/zakon%20o%20ombudsmenu%20BiH.pdf>, 11.02.2013.

⁴⁹https://www.parlament.ba/2006_2010/komisije/ostalo/vojni_povjerenik/default.aspx?id=31088&langTag=sr-SP-Cyrl&pril=b, 10.05.2013.

⁵⁰http://www.ombudspersonkosovo.org/img/images/content/other/706296_Zakon%20o%20Ombudsmanu%202010-195-ser.pdf, 11.02.2013.

⁵¹<http://www.ombudsman.mk/ombudsman/upload/NPM-dokumenti/Pravna%20ramka%20NPM/Zakon%20za%20Naroden%20Pravobranitel%20mkd.PDF>, 11.02.2013.

⁵² <http://www.ombudsman.bg/regulations/ombudsman-law>, 11.02.2013.

U pogledu dužine tradicije institucije ombudsmana, od navedenih država prednjače Hrvatska i Makedonija, koje gotovo da imaju kontinuitet ove ustanove sa kvaziombudsmanskom, eks-jugoslovenskom ustanovom društvenog pravobranioca samoupravljanja. Srbija, a sa njom i Crna Gora i Kosovo, sledeći istu liniju državnosti, ostali su bez instituta ombudsmana više od deset godina posle pada komunističkog režima (kada je, ironično, postojala pomenuta kvaziombudsmanska institucija, društveni pravobranilac samoupravljanja).

Sadržinska analiza ustavopravnog okvira pokazuje sličnosti svih zemalja, osim BiH i Bugarske. Bugarska je tako primer najlošijeg rešenja po kome se ustavom garantuje samo najelementarnije – postojanje institucije. Sve ostalo je prepušteno zakonu. Ovo je u suprotnosti sa međunarodnim standardima iz ove oblasti, po kojima bi propisi ustavnog karaktera trebalo da determinišu suštinske karakteristike i ovlašćenja kancelarije ombudsmana i uslove za njegovo imenovanje, kako bi se na taj način bolje zaštitio integritet ove ustanove. Sa BiH je, pak, situacija drugačija. U Aneksu VI Dejtonskog mirovnog sporazuma – „Sporazumu o ljudskim pravima“ (koji je akt ustavne težine i karaktera), regulativa materije ombudsmana je po obimu znatno veća u odnosu na druge države u ovom istraživanju. Na prvi pogled moglo bi se zaključiti, u skladu sa međunarodnim standardima, kako ovakvo rešenje nije dobro, jer preobimna regulativa može dovesti do kočenja razvoja instituta ombudsmana i njegovog prilagođavanja novim potrebama. Ovde, međutim, to nije slučaj, jer su odredbe elastično postavljene i nisu restriktivnog karaktera. Slična, obimna regulativa prisutna je i kada je reč o Kosovu, u čijem se Ustavu u tri člana detaljno određuje rad ombudsmana. Isto kao i u slučaju BiH, ovde nema kršenja međunarodnih standarda postavljanjem iscrpne, restriktivne regulative.

Kada je reč o Srbiji, Crnoj Gori, Makedoniji i Hrvatskoj, ustavopravni okvir je postavljen na sličan način. U slučaju Srbije, Hrvatske i Makedonije, nešto je obimniji, dok je u crnogorskom Ustavu ova materija regulisana prilično sažeto, ne baš u skladu sa međunarodnim preporukama. Takođe, neke države prilikom navođenja nadležnosti ombudsmana prednost daju zaštiti ljudskih prava (Hrvatska, Crna Gora), dok neke primat daju borbi protiv „loše uprave“ (Srbija, Makedonija). Sve zemlje o kojima je reč, sa izuzetkom Srbije i Bugarske, u svojim ustavima određuju dužinu trajanja mandata ombudsmana.

Jedini od navedenih ustava koji izričito navodi da ombudsman ima svoju kancelariju i poseban budžet, koji predlaže i kojim sam upravlja jeste Ustav Kosova.⁵³ Ironija je da su razlozi neefikasnosti u praksi kosovskog ombudsmana, između ostalog, kako ćemo videti, problemi neadekvatnog finansiranja i prostorija za rad. Ovo je jedan od ilustrativnih primera kako jedno kvalitetno zakonsko (ustavno) rešenje ostaje samo mrtvo slovo na papiru u odsustvu pravne države.

Može se zaključiti da sve zemlje obuhvaćene istraživanjem, izuzev Bugarske i možda Crne Gore, imaju ustavopravni okvir ustanove ombudsmana u skladu sa

⁵³ Ustav Kosova, čl. 133.

međunarodnim standardima. Predviđenost ombudsmana ustavom, kao i određivanje njegovih zadataka, izbora i nadležnosti veoma je poželjno. Detaljna regulativa načina rada ove institucije u zemljama obuhvaćenim ovim radom prepuštena je dalje zakonima, pa će sada biti nešto više reči o izboru i konkretnim aspektima delovanja ombudsmana predviđenim pravima pomenutih država.

2.2. Način izbora i razrešenja dužnosti ombudsmana

2.2.1. Izbor

U svim zemljama o kojima je u ovom istraživanju reč, predviđeno je da ombudsmana bira narodna skupština.

Hrvatskog ombudsmana („pučkog pravobranitelja“) prostom većinom bira Narodna skupština („Sabor“) na period od osam godina.⁵⁴ Zakonom o pučkom pravobranitelju dodatno je ustanovljena i mogućnost njegovog reizbora.⁵⁵ Predlog za izbor najmanje dva kandidata sačinjava Ustavni odbor Skupštine,⁵⁶ uz prethodno mišljenje Odbora za ljudska i manjinska prava. Hrvatski ombudsman ima tri zamenika. Rešenje da se ombudsman bira prostom većinom nije najbolje sa stanovišta međunarodnih standarda, ali s druge strane olakšava njegov izbor. U Hrvatskoj je uprkos takvoj regulativi dolazilo do zastoja u izboru ombudsmana (iz političkih, ali i praktičnih razloga), pa je tako i preporuka Evropske komisije bila da se ova institucija osnaži.

U Srbiji se zaštitnik građana bira većinom glasova svih narodnih poslanika, takođe na predlog odbora zaduženog za ustavna pitanja.⁵⁷ Bira se na petogodišnji mandat, a isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na ovu funkciju.⁵⁸ Ima četiri zamenika.

U Ustavu Crne Gore, u delu o nadležnostima Narodne skupštine,⁵⁹ utvrđuje se da ovaj organ imenuje „zaštitnika prava i sloboda“ (prostom većinom). Član 81. Ustava predviđa da mandat ombudsmana traje šest godina, a Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore dalje precizira da Skupština odlučuje o broju njegovih zamenika (najmanje jedan), kao i da se jedan od zamenika mora baviti zaštitom od diskriminacije. Zamenici se biraju na predlog ombudsmana.

Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine predviđa da ovu instituciju čine tri osobe, od kojih je jedna predsedavajući sa zadatkom da koordinira

⁵⁴ Ustav Republike Hrvatske, čl. 93.

⁵⁵ Zakon o pučkom pravobranitelju Republike Hrvatske, čl. 10.

⁵⁶ Pun naziv je Odbor za Ustav, poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora.

⁵⁷ Zakon o zaštitniku građana Republike Srbije, čl. 4.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Ustav Republike Crne Gore, čl. 82. st. 12.

rad institucije (mandat ombudsmana traje šest godina, a predsjedavajući se smjenjuje na svake dve, pa tako na kraju mandata sva tri lica predsjedavaju institucijom u jednom periodu svog mandata). Ombudsmane imenuju Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH iz liste kandidata koju im je za potrebe imenovanja ombudsmana dostavila specijalno formirana *ad hoc* komisija.⁶⁰ Mandat ombudsmana traje šest godina uz mogućnost reizbora. Rešenje da institut ombudsmana bude sačinjen od tri osobe posledica je činjenice da do kršenja ljudskih prava i dalje često dolazi zbog nacionalne i verske netrpeljivosti. Stoga Zakon u članu 8 predviđa da ombudsmani sarađuju u obavljanju dužnosti, a zatim dodaje „...da raspodela zadataka među njima neće zavisiti od kriterijuma etničkog porekla podnosioca žalbe...“⁶¹ Tako se od 2006. godine i donošenja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, ombudsmani biraju iz tri konstitutivna naroda (bošnjačkog, hrvatskog i srpskog), što ne isključuje mogućnost imenovanja i iz reda ostalih.⁶² Što se vojnog poverenika BiH tiče, njega takođe bira parlament, ali na period od pet godina (što je godinu dana kraći mandat od onog koji ima generalni ombudsman), uz mogućnost samo jednog reizbora.⁶³

Ombudsman Kosova⁶⁴ („narodni advokat“) bira se od strane Skupštine Kosova većinom glasova svih njenih poslanika na petogodišnji mandat.⁶⁵ Zakonom o narodnom advokatu predviđeno je da ombudsman ima pet zamenika (koji se takođe biraju u Skupštini, ali prostom većinom) i isključuje mogućnost reizbora na ovu funkciju. Pomenuti zakon naglašava da najmanje jedan od zamenika ombudsmana treba da bude pripadnik srpske zajednice Kosova, a najmanje jedan iz ostalih zajednica koje nisu većinske, a zastupljene su u Skupštini Kosova.⁶⁶

Po makedonskom Ustavu i Zakonu o narodnom pravobraniocu, ombudsmana po predlogu Parlamentarnog komiteta bira Skupština većinom od ukupnog broja poslanika, ali uz to da ista takva većina mora postojati i među poslanicima koji pripadaju nevećinskim zajednicama u Makedoniji.⁶⁷ Mandat traje osam godina, a broj zamenika ombudsmana po njegovom predlogu određuje Skupština. Uslovi i način njihovog izbora isti su kao i za ombudsmana. Dozvoljen je jedan reizbor.

U odnosu na ostale pomenute zemlje, u načinu izbora ombudsmana u Bugarskoj postoji jedna specifičnost. Naime, i u Bugarskoj se ombudsman bira u

⁶⁰ Zakon o izmenama i dopunama zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, čl. 3. Tekst zakona: <http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/o%20nama/zakon%20o%20izmjenama%20i%20dopunama%20zakona.pdf>, 11.02.2013.

⁶¹ Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, čl. 8.

⁶² Zakon o izmenama i dopunama Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH čl. 3.

⁶³ Zanimljivo je da je sam Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku u svojim prelaznim i završnim odredbama ograničio trajanje mandata prvog vojnog poverenika BiH do 30. juna 2012. godine (dakle na tri godine), sa ciljem da se ova nova institucija stavi na probu pre prvog izbora na pun mandat.

⁶⁴ Po rezoluciji UN 1244 Kosovo je sastavni deo Republike Srbije (autonomna pokrajina u okviru Republike Srbije).

⁶⁵ Zakon o narodnom advokatu Kosova, čl. 9.

⁶⁶ *Ibid*, čl. 8, st. 13.

⁶⁷ Zakon o narodnom pravobraniocu Republike Makedonije, čl. 5.

parlamentu, ali je glasanje tajno.⁶⁸ Za izbor je dovoljna prosta većina poslanika koji su glasali. Mandat traje pet godina i dozvoljen je jedan reizbor. Bugarski zaštitnik građana ima jednog zamenika koji se bira na isti način kao i on sam. Čini se da je sa stanovišta budućeg integriteta i nezavisnosti ombudsmana rešenje da se on bira tajnim glasanjem verovatno celishodno. S druge strane, izbor prostom većinom nije ideal kakav se sreće u međunarodnim standardima, uprkos znatnom olakšavanju izbora usled, kako je već bilo rečeno, političkih i praktičnih problema koji se javljaju kada su uslovi za izbor postavljeni prestrogo. Slično kao i u Hrvatskoj, čak ni „lak” način izbora propisan zakonskim okvirom nije garant da će tako biti i u praksi, pa je, ironično, Bugarska posle stupanja na snagu Zakona o ombudsmanu, 1. januara 2004, čekala godinu i po dana da bude izabran prvi ombudsman.

2.2.2. Neophodne kvalifikacije/kompetentnost

Zakoni propisuju uslove i lične karakteristike neophodne da bi neko lice postalo ombudsman. U svim zemljama obuhvaćenim ovim istraživanjem od kandidata se zahtevaju državljanstvo države u kojoj želi da postane ombudsman, kao i visoki moralni i stručni kvaliteti. Ovaj vrlo neodređen standard u nekim zemljama je potom detaljno razrađen, a negde ostavljen tako široko, bez preciziranja konkretnih uslova u pogledu neophodnog obrazovanja, radnog iskustva, itd. Najsazetija je u tom smislu regulativa BiH, po kojoj se kaže da svaki punoletni građanin BiH, koji je punopravan u uživanju građanskih i političkih prava i koji ima dokazano iskustvo u oblasti ljudskih prava, te priznat visok moralni status, može biti izabran za ombudsmana.⁶⁹ Bugarska odlazi samo korak dalje, pa tako pored ovih vrlo široko postavljenih uslova zahteva i univerzitetsku diplomu,⁷⁰ a Kosovo svemu navedenom pridodaje još i uslov neosuđivanosti za krivična dela.⁷¹ U Crnoj Gori se pored svega navedenog traži još i petnaest (za ombudsmana), odnosno deset godina radnog iskustva (za zamenika).⁷²

Srbija, Hrvatska i Makedonija najdetaljnije regulišu ova pitanja, postavljajući tako znatno precizniji i uži okvir za imenovanje u zvanje ombudsmana. U sve tri zemlje se za ombudsmana traži završen pravni fakultet (što ne mora biti slučaj i kada je reč o zamenicima, osim u Makedoniji), a godine neophodnog radnog staža se kao i u Crnoj Gori razlikuju zavisno od toga da li je reč o kandidatu za mesto ombudsmana ili njegovog zamenika. U Srbiji se za ombudsmana traži kandidat sa najmanje deset godina radnog iskustva na poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz

⁶⁸ Zakon o ombudsmanu Republike Bugarske, čl. 10.

⁶⁹ Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH, čl. 11. Uslovi za izbor vojnog poverenika Bosne i Hercegovine postavljeni su pak nešto strože. Naglašene su zabrana članstva u političkim partijama, zabrana obavljanja druge aktivnosti za koju se plaća naknada i neosuđivanost za krivična dela.

⁷⁰ Zakon o ombudsmanu Bugarske, čl. 9.

⁷¹ Zakon o narodnom advokatu Kosova, čl. 6.

⁷² Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, čl. 8.

nadležnosti zaštitnika građana (pet godina za zamenika),⁷³ u Hrvatskoj, kao i u Crnoj Gori, čak petnaest godina staža (za zamenika osam),⁷⁴ a u Makedoniji devet godina radnog iskustva za kandidata na mesto ombudsmana (sedam za mesto zamenika).⁷⁵

Ostavljanje previše širokog okvira, isključivo uz standarde koji se mogu na različite načine tumačiti („čovjek izrazitih moralnih vrлина“, itd.), ne može biti dobro, jer omogućava da se uz političku volju u jednom trenutku pozicije ombudsmana domogne nekompentna osoba.⁷⁶ Kako je po svojoj prirodi u najvećem delu povezan s pravom, poželjno je da ombudsman po struci bude diplomirani pravnik i osoba od iskustva na ovakvim poslovima. Međutim, postavljanje isuviše visoke granice zahtevanog radnog staža jeste mač sa dve oštrice jer može dovesti do teškog pronalaženja pravog kandidata koji je voljan da se prihvati posla ombudsmana (u Hrvatskoj je tako bilo reči da u krugovima ljudi koji odgovaraju svim visoko postavljenim uslovima, a kandidata je veoma malo, nema volje za prihvatanjem posla ombudsmana zbog nedovoljno atraktivnih zarada). Od zemalja koje su pred nama, analizirajući samo zakonsko rešenje, može se reći da je ono ponajbolje u Srbiji i Makedoniji, gde je uspostavljena razumna ravnoteža između težine uslova za izbor ombudsmana (a time i kvalitetnijih kandidata) i primene ovih odredbi u praksi.

2.2.3. Prevremeni prestanak funkcije

Razlozi za prevremeni prestanak funkcije ombudsmana precizirani su relevantnim zakonima. Ukoliko tih razloga ima previše, a pogotovo ukoliko su direktno ili indirektno u vezi sa voljom izvršnih vlasti, onda to može predstavljati ozbiljnu smetnju nezavisnosti ombudsmana. Kada je reč o državama obuhvaćenim ovim istraživanjem, vidljivo je da su ovi uslovi postavljeni gotovo istovetno. Razlika ima najviše u samoj zakonodavnoj tehnici, pa se tako u nekim zemljama navode određeni prirodni i logični razlozi za prestanak funkcije (npr. smrt, ostavka...), zatim oni koji se podrazumevaju po nekom drugom zakonu (npr. sticanje uslova za odlazak u penziju – Zakon o radu), dok druge zemlje ove razloge ne navode izričito, što naravno ne znači da oni ne važe. S druge strane, svuda se ističe da će ombudsmanu funkcija prestati u slučaju osude za krivično delo, stupanja u sukob interesa (npr. ulaskom u političku partiju, ili profesionalnim obavljanjem neke druge delatnosti, što zabranjuju svi ovde razmatrani zakoni), zatim u slučaju nemogućnosti obavljanja funkcije u određenom vremenskom periodu (u Hrvatskoj i Bugarskoj), nastupanja trajne fizičke i mentalne nesposobnosti za obavljanje funkcije, itd. O postupku razrešenja ombudsmana iz

⁷³ Zakon o zaštitniku građana Republike Srbije, čl. 5 i 6.

⁷⁴ Zakon o pučkom pravobranitelju Republike Hrvatske, čl. 11 i 12.

⁷⁵ Zakon o narodnom pravobraniocu Republike Makedonije, čl. 6.

⁷⁶ U SFRJ postojao je „društveni pravobranilac samoupravljanja“, kvaziombudsmanska institucija, za koju su uslovi za izbor bili namerno postavljeni tako široko, da se svaki partijski poslušnik mogao „provući“ kroz taj zakonski okvir i biti izabran.

navedenih razloga, kao i zbog nestručnog i nesavesnog obavljanja funkcije, u Srbiji odlučuje Narodna skupština većinom od ukupnog broja narodnih poslanika (što je ista većina koja je potrebna za njegov izbor). Ovakav mehanizam je dobar jer daje veći integritet ombudsmanu i time pospešuje njegovu nezavisnost.

2.3. Finansiranje

Finansiranje kancelarije ombudsmana veoma je važno pitanje, jer kako praksa pokazuje, neretko uprkos dobrom zakonodavnom okviru ombudsman ne postiže zadovoljavajuće rezultate usled nedostatka finansijskih sredstava. Zato je vrlo važno da zakonskim, a po mogućstvu i ustavnim aktom ova materija bude podrobno definisana, uz davanje što većeg integriteta kancelariji ombudsmana.

Od svih zemalja obuhvaćenih ovim istraživanjem jedino Kosovo u Ustavu ističe da ombudsman ima poseban budžet, koji sam predlaže i kojim sam upravlja.⁷⁷ Ovakvo rešenje je u skladu sa međunarodnim standardima po kojima je poželjno da institucija ombudsmana bude finansirana od strane parlamenta, a ne izvršne vlasti i to kroz poseban budžet koji sama predlaže. Ukoliko za ovo postoje i ustavne garancije – tim bolje. Međutim, ovo je, nažalost, još jedan primer potpuno drugačije realnosti u odnosu na normirano rešenje. Sredstva koja se kosovskom ombudsmanu odobravaju nedovoljna su, te stoga ne omogućavaju njegov kvalitetan i nesmetan rad.⁷⁸ U Izveštaju za 2011. godinu navodi se i podatak da je direktnim mešanjem i narušavanjem finansijske nezavisnosti ombudsmana, kosovska Vlada, tačnije Ministarstvo finansija, povuklo značajnu svotu novca namenjenu ombudsmanu.⁷⁹ Ovakva ozbiljna narušavanja finansijskog integriteta ombudsmana pravolinijski vode njegovoj neefikasnosti.

Zakon o zaštitniku građana Republike Srbije reguliše pitanje finansiranja ombudsmana tako što se sredstva za njegov rad obezbeđuju u okviru budžeta Republike Srbije.⁸⁰ Ombudsman sam sačinjava predlog svog budžeta (u skladu sa metodologijom i kriterijumima koji važe za ostale budžetske korisnike) i dostavlja ga Vladi radi uključivanja u predlog budžeta.

U Crnoj Gori zahtev za dodelu budžetskih sredstava (koja se obezbeđuju kao posebna stavka u budžetu Crne Gore) podnosi radno telo Skupštine nadležno za oblast ljudskih prava, po predlogu ombudsmana.⁸¹ On ima pravo da učestvuje na sednici Skupštine na kojoj se o njegovom budžetu odlučuje.

⁷⁷ Ustav Kosova, čl. 134.

⁷⁸ Izveštaj kosovskog ombudsmana za 2011. godinu, 111–116
http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/4263_RAPORTI%202011%20serbisht.pdf, 02.03.2013.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Zakon o zaštitniku građana Republike Srbije, čl. 37.

Makedonija ima nešto drugačije rešenje po kome se sredstva za rad Kancelarije ombudsmana obezbeđuju kao posebna stavka u budžetu, ali se predlog budžeta sačinjava u koordinaciji Kancelarije ombudsmana i Vlade, preko Ministarstva finansija.⁸² Iako budžet Makedonije ima posebnu stavku, u vezi sa budžetom ombudsmana, i u Zakonu⁸³ se navodi da ombudsman ima punu autonomiju u raspolaganju dodeljenim sredstvima, zabrinjava to što se obim sredstava određuje uz obavezan dogovor sa izvršnom vlasti, jer je izvršna vlast najčešće meta kritike ombudsmanovih preporuka. Ovakvo rešenje ne pomaže nezavisnosti ove institucije i u suprotnosti je sa međunarodnim standardima.

Po Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH „sredstva potrebna sa funkcionisanje institucije ombudsmana osiguravaju se u proračunu (budžetu) institucija BiH”.⁸⁴ Dalje se objašnjava da je svake godine institucija ombudsmana obavezna da nadležnom Ministarstvu finansija i trezora dostavi predlog finansijskog plana, na temelju kojeg se odobravaju sredstva iz budžeta BiH.⁸⁵ Sredstva za rad vojnog poverenika BiH obezbeđuju se u posebnom delu budžeta.⁸⁶

Bugarska i Hrvatska u zakonima kratko predviđaju da će finansiranje institucije ombudsmana biti u okviru državnog budžeta.⁸⁷ Bugarski Zakon tome pridodaje da se ombudsman može finansirati i iz drugih javnih izvora, kao i da se mora tretirati kao prioritet prvog reda u smislu dodele sredstava.

Pored odredbi o finansiranju kancelarije ombudsmana u zakonima navedenih zemalja sreću se i odredbe u kojima se precizira visina zarade samog ombudsmana i njegovih zamenika. Ovakva zakonska garancija, (naravno ukoliko ona i u praksi podrazumeva visoku platu) vrlo je značajna jer doprinosi kvalitetnijem kadru. Treba imati na umu da pogotovo u slučajevima kada su uslovi za izbor na funkciju ombudsmana postavljeni veoma visoko, a postoji nekompatibilnost obavljanja ove funkcije sa bavljenjem nekim drugim poslom i preduzetništvom, upravo atraktivna plata jeste važan motiv za prihvatanje ove funkcije. Tako, na primer, Zakon o ombudsmanu Srbije predviđa da zaštitnik građana ima pravo na platu u visini plate predsednika Ustavnog suda, a zamenici u visini plate sudije Ustavnog suda.⁸⁸

Načini finansiranja ombudsmana u državama o kojima je u ovom radu reč, sadrže neke značajne razlike. Ukoliko se kroz prizmu međunarodnih standarda sagledaju ova zakonska rešenja može se reći da ponajbolji zakonski okvir poznaju Srbija i Kosovo, a zatim i Crna Gora. Naravno, kao što je već bilo reći, odsustvo efikasne pravne države u praksi može da obesmisli i najkvalitetniji zakonski okvir.

⁸¹ Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, čl. 53.

⁸² Zakon o izmenama i dopunama Zakona o ombudsmanu Makedonije (2009), čl. 6.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, čl. 15.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku BiH, čl. 12.

⁸⁷ Zakon o pučkom pravobranitelju Republike Hrvatske, čl. 33 i Zakon o ombudsmanu Republike Bugarske, čl. 7.

2.4. Nadležnost

U svim državama obuhvaćenim ovim istraživanjem nadležnost ombudsmana normirana je na sličan način, ali određene razlike ipak postoje. Jedno od važnijih pitanja jeste da li ombudsman ima pravo da kontroliše i rad sudova pored organa uprave. Razlika je takođe primetna između zakona koji na prvo mesto stavljaju zaštitu građana od „loše uprave” i onih kojima je centralno pitanje zaštita ljudskih prava i sloboda. Zajedničko svim ovim ombudsmanima je da oni ne mogu menjati, ukidati ili poništavati akte organa, već samo ukazati i upozoriti na kršenje prava, te kritikovati postojeća i predlagati nova pravna rešenja. Svim ovde obrađenim zemljama zajedničko je i to da ombudsman postupak ispitivanja povrede prava pokreće po pritužbi ili samoinicijativno.

U Republici Srbiji nadležnost ombudsmana ograničena je na povrede prava građana od strane organa uprave. Ustav i Zakon jasno isključuju mogućnost da ombudsman kontroliše rad sudova, javnog tužilaštva, Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade i Ustavnog suda.⁸⁹ Ovakva restriktivna odredba ne sreće se u zakonima drugih ovde obrađenih zemalja.⁹⁰ Centralna dužnost srpskog zaštitnika prava građana jeste da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave. On ima i pravo predlaganja zakona iz svoje oblasti, podnošenja inicijative za promenu zakona (ukoliko smatra da do povreda prava građana dolazi zbog nedostatka u propisima), davanja mišljenja u postupku pripreme predloga zakona, kao i pokretanja postupka pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti.⁹¹ Da bi ombudsman nesmetano obavljao dužnost, organi uprave obavezni su da saraduju sa ombudsmanom i da mu omoguće pristup prostorijama i dostave tražene informacije.⁹²

U zakonima Hrvatske, Crne Gore, Kosova, Bugarske, Makedonije i BiH, ombudsman je ovlašćen da se meša u slučajeve koji se vode pred sudovima u slučaju nepotrebnog odugovlačenja postupka i zloupotrebe vlasti. Ovakvo rešenje je potencijalno opasno u zemljama gde je finansiranje ombudsmana povezano sa izvršnom vlasti, jer na taj način može doći do posrednog mešanja vlasti u rad sudova i narušavanja načela podele vlasti.

Zakoni svih ovih zemalja na gotovo istovetan način regulišu ovlašćenja ombudsmana da po pritužbi građana ili *ex officio* sprovodi postupak, da mu je omogućen uvid u dokumentaciju, saradnja državnih organa, itd.

⁸⁸ Zakon o zaštitniku građana Republike Srbije, čl. 36.

⁸⁹ Zakon o zaštitniku građana Republike Srbije čl. 17, st. 3.

⁹⁰ S jedne strane ona je poželjna jer se tako ni na koji način ne dira u integritet i nezavisnost sudstva, ali je, s druge strane, izuzimanjem rada Vlade iz nadležnosti ombudsmana, do met njegovog delovanja bitno sužen.

⁹¹ Zakon o zaštitniku građana Republike Srbije, čl. 17–19.

⁹² *Ibid*, čl. 21.

Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH jedini je koji izričito pominje nadležnost ombudsmana da sprovodi istrage u svim žalbama u slučaju povrede ljudskih prava i sloboda koje su navodno počinile vojne vlasti.⁹³ U BiH je jačanje vladavine prava, tj. zaštita ljudskih prava i sloboda vojnih lica i kadeta centralni zadatak vojnog poverenika. Svaki pripadnik oružanih snaga BiH ima pravo da se direktno obrati vojnom povereniku ukoliko smatra da su mu povređena osnovna prava. Vojni poverenik, pak, ima pravo da, bez prethodne najave, u bilo kom trenutku poseti jedinice i komande oružanih snaga BiH i organizacione jedinice Ministarstva odbrane, zahteva izveštaje od ministra odbrane, prisustvuje sednicama parlamenta i Zajedničke komisije za odbranu i bezbednost, da u slučaju sprovođenja disciplinskog postupka dobije pristup potrebnoj evidenciji, itd.⁹⁴

U svim zemljama obuhvaćenim ovim istraživanjem zakon predviđa imunitet ombudsmana u radu.

2.5. Izveštavanje

Podnošenje godišnjeg izveštaja takođe je zajednička karakteristika ombudsmana u zemljama o kojima je ovde reč. U svim zemljama, osim BiH, ova obaveza ogleda se u podnošenju godišnjeg izveštaja narodnoj skupštini, dok se u BiH ovaj izveštaj podnosi, pored Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine, i Predsedništvu BiH (izveštaj vojnog poverenika podnosi se, pak, samo Parlamentarnoj skupštini, takođe jednom godišnje). Izveštaji se moraju učiniti dostupnim javnosti (hrvatski Zakon o pučkom pravobranitelju precizira da se on mora objaviti na internet stranici ombudsmana, dok ostali zakoni samo navode „objavljivanje kroz mas-medije”, ili koriste izraz „imaju se učiniti javnim”).

Sadržaj ovog izveštaja obuhvata, po pravilu, statistiku broja primljenih i obrađenih pritužbi, mišljenje o opštem stanju ljudskih prava i poštovanju zakona u zemlji, preporuke i druge mere koje ombudsman predlaže sa ciljem da se propusti u zaštitu i ostvarivanju prava otklone, itd.

Ombudsmani imaju i mogućnost donošenja posebnih, specijalnih izveštaja ako za tim postoji potreba, tj. ukoliko to javni značaj i hitnost slučaja iziskuju.

⁹³ Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH, čl. 3.

⁹⁴ Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku, čl. 4.

2.6. Osvrt na primenu prava (problemi u praksi)

Institucionalni okviri ombudsmana su, kako ćemo precizirati nešto kasnije, u svim zemljama obuhvaćenim ovom analizom prilično kvalitetni i u velikoj meri slede međunarodne standarde i preporuke. Kada je o primeni propisa, pak, reč, situacija je znatno drugačija. Odstupanja od zakonskog okvira u praksi su u pojedinim slučajevima zabrinjavajuća, a zajednička crta u svim zemljama jeste neophodnost jačanja vladavine prava. Problemi u praksi proizlaze kako iz nedovoljnog autoriteta same institucije ombudsmana, tj. nepoštovanja preporuka koje ona donosi, tako i zbog lošeg funkcionisanja same institucije ombudsmana usled nezadovoljavajućih novčanih sredstava za rad institucije i odsustva dovoljno brojnog i stručnog kadra (što je sve preduslov nezavisnosti i efikasnosti).

Situacija se značajno razlikuje od zemlje do zemlje, ali je diskrepancija između institucionalnog okvira i njegove primene možda najveća na Kosovu, gde su uprkos vrlo kvalitetnim pravnim rešenjima na papiru, u primeni rezultati slabo vidljivi. Kosovski ombudsman uprkos trudu neretko ostaje nemoćan, jer je, kako sam kaže u Izveštaju za 2010. godinu, „...koncept pravne države na Kosovu toliko otuđen da je dostigao nivo ironičnog izraza...”⁹⁵ U izveštaju za narednu, 2011. godinu, on dalje objašnjava kako je „institucija ombudsmana stalno skretala pažnju na stanje ljudskih prava i sloboda na Kosovu, odnosno na razmere kršenja ljudskih prava i sloboda od strane državnih institucija Kosova, od kojih jedan deo ne čini ni najmanji napor da bi poboljšali to stanje. I dalje je evidentan nedostatak uticaja preporuka ombudsmana upućenih državnim organima koji su pozvani da sprovedu zakone i stvaraju mogućnosti građanima da reše njihove probleme, čime bi povećali poverenje u državne organe i pravnu državu.”⁹⁶

Kada se radi o kršenju ljudskih prava i sloboda na nacionalnoj i verskoj osnovi, situacija je teška i u BiH. Ombudsman ove zemlje u Izveštaju za 2012. godinu dobro i objektivno primećuje da uprkos činjenici da je Odeljenje (institucije ombudsmana) za praćenje nacionalnih, verskih i drugih manjina dobilo najmanje žalbi u prošloj godini, to „ne može biti objektivni indikator stanja ljudskih prava lica koja pripadaju nacionalnoj, verskoj ili drugoj manjini, budući da se često dešava da žalbe koje podnesu pripadnici neke manjine budu registrovane u drugim odeljenjima”.⁹⁷ Ovo, između ostalog, pokazuje da bi za neku potpuniju ocenu implementacije pravnog okvira trebalo napraviti sveobuhvatnu studiju koja bi pored zvaničnih statistika i analiza uključivala mnoštvo društvenoistorijskih činilaca.

⁹⁵ http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/29119_Raporti%202010%20-%20serbisht.PDF, 11.02.2013.

⁹⁶ Izveštaj kosovskog ombudsmana za 2011. godinu, 7. http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/4263_RAPORTI%202011%20serbisht.pdf 10.05.2013.

⁹⁷ Izveštaj ombudsmena BiH za 2012. godinu, 5. http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/publikacije/GI2012/GI_OmbBiH_2012_srp.pdf 10.05.2013.

Jačanje pravne države i vladavine prava mora biti imperativ svim zemljama u regionu koje treba da čine napore ka snaženju vladavine prava i integriteta institucija. Ombudsman Srbije u Izveštaju za 2012. godinu navodi da su „slabe institucije, premoć političke volje i populizma nad vladavinom prava, medijski ratovi, birokratija i formalizam najveće prepreke potpunijem ostvarivanju ljudskih prava i vladavine prava u Srbiji”.

Pored ovog centralnog problema i glavne prepreke efikasnom delovanju ombudsmana, smetnju često predstavlja i nedostatak zadovoljavajućih novčanih sredstava za nesmetan rad ove institucije, kao i nedovoljan broj zaposlenih, stručnih lica u kancelariji ombudsmana. U tom pogledu u zemljama regiona postoje značajne razlike. U BiH je tako u prethodne tri godine budžet ombudsmana polako smanjivan (2012. godine beleži pad od 10 odsto u odnosu na 2010. godinu), dok je u Hrvatskoj pak slučaj obrnut – 2012. godine je u odnosu na 2011. godinu budžet ombudsmana povećan za 12, a broj zaposlenih za sedam odsto (došlo je do pripajanja Centra za ljudska prava instituciji pučkog pravobranitelja, ali je zato i budžet ombudsmana adekvatno uvećan kako bi zadovoljio povećane potrebe). Drugačija je situacija na Kosovu gde je 2011. značajno povećan broj pritužbi ombudsmanu, a raspoloživa sredstva ostala su na nivou 2010. godine (što ni tada nije bilo zadovoljavajuće).

Kao što je ranije napomenuto, nedovoljno atraktivne zarade, posebno uz visoke kriterijume za izbor na mesto ombudsmana ili njegovog zamenika, mogu da dovedu do slabog interesovanja kandidata za ova mesta. Iz navedenog razloga u Hrvatskoj je bilo zastoja u izboru ombudsmana. Kada je reč o kadrovima, interesantan je i primer iz Crne Gore, gde se ni posle dva kruga oglašavanja za posao u Stručnoj službi (ombudsmana) nijedan kandidat nije javio, pa je mesto na kraju ostalo upražnjeno.⁹⁸

Dublja analiza raskoraka (doduše različitog od zemlje do zemlje) između kvaliteta institucionalnog okvira i njegove primene otvara mnoga pitanja, od praktičnih pa sve do pravnoteorijskih. Da li je možda nerealno da jedan suštinski visokosofisticiran institut kakav je ombudsman, koji je potekao i uspešno funkcioniše u daleko naprednijim i bogatijim zapadnim društvima, nađe u tom istom obliku plodno tlo i na Balkanu (koji se istorijsko-kulturološki znatno razlikuje od zemalja uzora)? Da li bi možda neki vid adaptacije instituta ombudsmana lokalnim prilikama bio celishodan, tj. pokazao veće uspehe u praksi? Ostaje da na ova i slična pitanja odgovori budu dati u nekoj daleko opsežnijoj, multidisciplinarnoj studiji. Sada je samo evidentno da zemlje obuhvaćene ovim istraživanjem od idealnog zakonskog modela ombudsmana ne odstupaju mnogo, što, pak, nije slučaj i kada je reč o njegovoj implementaciji.

⁹⁸ Izveštaj crnogorskog ombudsmana za 2012. http://www.ombudsman.co.me/docs/izvjestaji/Final_Izvjestaj_za_2013_310320131450.pdf, 157. 10.05.2013.

3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA:

OCENA INSTITUCIONALNIH OKVIRA

Ukoliko bismo po ugledu na Međunarodni koordinacioni komitet nacionalnih institucija za ljudska prava ocenjivali ocenama A, B i C usklađenost institucionalnih okvira država obuhvaćenih ovim radom sa međunarodnim pravnim standardima, rezultati se ne bi mnogo razlikovali od onih koje je dao pomenuti komitet (iako on uzima u obzir samo Pariske principe). Nijedna od zemalja, naravno, ne poseduje nekakav idealan pravni okvir kome se ne može pronaći mana, ali se čisto teorijskom analizom može reći da su institucionalna rešenja Srbije, Crne Gore, Kosova, BiH i Hrvatske u najvećoj meri u skladu sa međunarodnim standardima i da zato zaslužuju ocenu A. Usled različitih odstupanja od međunarodnih standarda, institucionalni okviri Makedonije i Bugarske su „u skladu sa međunarodnim standardima uz određene značajnije izuzetke/nedostatke“ i ocenjeni su ocenom B. Priroda tih nedostataka u navedenim zemljama je heterogena i varira od valjanosti pravne tehnike kojom je ova oblast regulisana do pitanja izbora i finansiranja ombudsmana, što sve može uticati na nivo njegovog integriteta. Ocenu C, koja označava da država nije implementirala međunarodne standarde u svoje zakonodavstvo, od zemalja obuhvaćenih ovim istraživanjem ne zaslužuje nijedna (mada je interesantno da je Rumunija, zemlja regiona koja je pritom i članica Evropske unije, dobila ovu neprelaznu ocenu od strane Međunarodnog koordinacionog komiteta za ljudska prava u okviru poslednjeg rangiranja).

Važno je konstantno imati na umu da kvalitetan pravni okvir u odsustvu pravne države ostaje samo mrtvo slovo na papiru. Ukoliko bi se analizirala efikasnost ombudsmana navedenih država u praksi, rezultati bi svakako bili dosta drugačiji. Težnju za stvaranjem kvalitetnih pravnih rešenja koja su u skladu sa međunarodnim standardima mora da kao *conditio sine qua non* prati stalna borba za jačanje pravne države, jer ni najbolja rešenja *per se* neće smanjiti narušavanje ljudskih prava i lošu upravu.