

Uloga ombudsmana u zaštiti građana od tijela lokalne i regionalne samouprave (komparativni prikaz)

*Anamarija Musa **

UDK 351.941

352/353

340.5

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 15. 12. 2001.

Prihvaćeno: 24. 12. 2001.

Izlaže se kratak razvoj institucije ombudsmana te prikazuju osnovni oblici kontrole ombudsmana nad lokalnim i regionalnim tijelima. Na primjeru engleskog lokalnog ombudsmana koji je ovlašten kontrolirati sva lokalna uprava tijela, nizozemskog parlamentarnog ombudsmana koji je ovlašten nadzirati rad lokalnih i regionalnih upravnih tijela ako se ona sama tom nadzoru podvrgnu, gradskog ombudsmana u Zürichu kao primjera lokalnog ombudsmana u gradu te hrvatskog pučkog pravobranitelja iznose se zaključci o ulozi ombudsmana u zaštiti prava građana od tijela lokalne i regionalne samouprave te se ističu glavni problemi i prednosti uspostavljanja ombudsmanskog nadzora na lokalnoj i regionalnoj razini.

Ključne riječi: ombudsman, lokalna samouprava, regionalna samouprava, zaštita prava građana, pučki pravobranitelj

* Anamarija Musa, dipl. pravica, znanstvena novakinja na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu

Uvod

Institucija ombudsmana kao zaštitnika prava građana od nezakonitog postupanja upravnih organa prvi je put uvedena u Švedskoj Ustavom iz 1809. godine (*justitieombudsman*) i u tom je trenutku, kao pandan kraljevu kancelaru pravde, predstavljala sredstvo uspostave ravnoteže između parlamenta i kralja. Njegova je funkcija bila da kao povjerenik parlamenta nadzire primjenu prava te pruža građanima adekvatnu zaštitu od zlorabe vlasti sudaca, vladinih i drugih javnih službenika, a u okviru tih zadaća imao je i dužnost i pravo progona službenika koji su povrijedili zakon te praćenja zakonodavne djelatnosti i predlaganja izmjena zakona koje je iz nekih razloga smatrao neadekvatnima¹. Sto i pedeset godina kasnije švedski ombudsman postaje modelom za uspostavljanje istih ili sličnih institucija u ustavnopravnim i političkim sustavima većine suvremenih država.

S obzirom na to da se institucija ombudsmana pokazala efikasnom u zaštiti prava građana pred samovoljom rastuće državne uprave na središnjoj razini, u posljednjih su se nekoliko desetljeća sve češće postavljala pitanja može li se njegova zaštitna funkcija primijeniti i na lokalne razine upravljanja te treba li i u kojem smjeru modificirati samu instituciju da bi se prilagodila specifičnim zahtjevima lokalne samouprave. Kako na navedena pitanja nema jedinstvenog odgovora, pojedine su države usvojile različita rješenja nastojeći instituciju ombudsmana prilagoditi vlastitim potrebama i konkretnim pravnim, političkim i gospodarskim prilikama.

¹ Tijekom dvostoljetnog razvoja izvorni švedski ombudsman doživio je nekoliko organizacijskih promjena, dok se u smislu djelokruga njegova nadležnost postupno sve više orijentirala na nadzor rada državnog aparata uz sve rjeđe nastupanje u svojstvu formalnog tužitelja - ombudsman primarno postaje ured za pritužbe građana koji nakon istrage opominje, kritizira i savjetuje određeno tijelo državne uprave. Iako je u početku imao ovlast nadzirati rad općinskih službenika, poslije je to njegovo pravo ukinuto pa je tek 1957. g. ponovno dobio ovlast nadzirati rad tijela lokalne samouprave. Prema: Aviani, 1999:58-59.

1. Širenje institucije ombudsmana i njezine karakteristike

Sve do druge polovine 20. stoljeća ne može se govoriti o recepciji institucije ombudsmana, jer je u tom smislu Finska, koja je ombudsmana uvela 1919. godine, usamljeni primjer. Prava popularizacija ombudsmana, tzv. ombudsmanija, i njegova implementacija u pravne i političke sustave drugih država započinje tek pedesetih godina 20. stoljeća.

U prvoj fazi, do kraja 60-ih, to su učinile rijetke države kao što su Danska (1953. g.), Norveška (1952. g. ombudsman za vojna pitanja i 1963. g. parlamentarni ombudsman), Novi Zeland (1962. g.), Gvajana (1966. g.), Tanzanija (1966. g.), Ujedinjeno Kraljevstvo (1967. g), ali i neke savezne države Kanade i SAD². Za ovu je fazu karakteristično postupno i pomalo bojažljivo usvajanje ombudsmana, često praćeno skepsom u pogledu njegove korisnosti, dok su dva osnovna modela klasični skandinavski tip parlamentarnog ombudsmana i tip novozelandskog ombudsmana koji daje značajniju ulogu izvršnoj vlasti u pogledu izbora osobe ombudsmana i njegove odgovornosti.

Druga faza u recepciji ombudsmana započinje početkom 70-ih godina i ima gotovo epidemijske razmjere - ombudsmani se javljaju na različitim razinama vlasti, modificiraju se prema posebnim potrebama pojedine zemlje, pa se čak može govoriti o različitim tipovima ombudsmana ovisno o njihovim karakteristikama i zastupljenosti u pojedinim dijelovima svijeta (skandinavski, američki, afrički). U teoriji se javlja razlikovanje tipova ombudsmana prema različitim kriterijima: ovisno o tome čiji je ombudsman povjerenik i kome odgovara za svoj

² Kanadske države koje su usvojile ombudmana u toj prvoj fazi bile su Alberta (1967. g.), New Brunswick (1967. g.), Quebec (1969. g.) i Manitoba (1970. g.), a američke Havaji (1967. g.) i Nebraska (1969. g.).

rad razlikuju se parlamentarni i egzekutivni ombudsmans³, ovisno o širini teritorija na kojem se uspostavlja razlikuju se nacionalni, sub-nacionalni i internacionalni ombudsmani⁴, prema kriteriju broja osoba koje su nositelji funkcije može se govoriti o monokratskom i kolegijalnom ombudsmanu, a s obzirom na djelokrug poslova koji mu je dodijeljen razlikuje se opći i posebni ombudsmans (Aviani, 1999: 81-92).

Razlozi prihvaćanja institucije ombudsmana na svim kontinentima i u državama različitog društvenog, političkog, ekonomskog i pravnog profila mnogobrojni su, ali se prije svega mogu potražiti u a) političkim i društvenim uvjetima druge polovine 20. stoljeća kao što su jačanje djelatnosti *welfare state*, ubrzana demokratizacija i sve dosljednije poštovanje prava čovjeka i građanina, bolja povezanost među državama i probijanje komunikacijskih barijera povezano s nezaustavljivim procesom globalizacije⁵, te u b) karakteristikama same institucije ombudsmana u smislu njezine funkcije u zaštiti prava građana od nezakonitog postupanja javnih vlasti te elastičnosti i adaptibilnosti sukladno posebnostima pojedine države, što omogućuje da se izvorni model, uz očuvanje osnovnih karakteristika i uloge, prilagodi posebnim okolnostima i potrebama pojedinog pravnog i političkog sustava.

Bez obzira na eventualne razlike koje postoje u pojedinim zemljama, određene karakteristike i načela koji izvire iz klasičnog skandinavskog tipa ombudmana zajedničke su svima, a mogu se svesti na sljedeće:

³ Iako se parlamentarni ombudsman smatra klasičnim i osnovnim modelom ombudsmana, u mnogim je zemljama zaživio tzv. egzekutivni ombudsman za kojeg je karakteristično da ga imenuje tijelo izvršne vlasti i da njemu odgovara. Takav je model specifičan za većinu država SAD, Australiju, brojne afričke, azijske i latinskoameričke države, što je posljedica ustrojstva vlasti u tim zemljama. Bez obzira na česte dvojbe oko neovisnosti i nepristranosti egzekutivnih ombudsmana, u praksi se pokazalo da egzekutivni karakter ombudsmana ne znači nužno i lošiju kvalitetu njegovog rada.

⁴ Za sada je jedini internacionalni ombudsman onaj Europske unije. Sporazumom o Europskoj uniji iz Maastrichta 1992. predviđeno je imenovanje ombudsmana, imenuje ga Europski parlament a ovlasti su mu da prima pritužbe na loš rad (*maladministration*) institucija i tijela Unije.

⁵ Mnogi autori navode značenje rada prvog danskog ombudsmana sveučilišnog profesora Stephana Hurwitza na popularizaciji te institucije, a posebnu mu ulogu pripisuju u utjecaju na usvajanje ombudsmana u Novom Zelandu i Ujedinjenom Kraljevstvu. V. Stacey, 1978 : 18-19.

1. ombudsman je povjerenik predstavničkog tijela ili izvršne vlasti kojeg se obično imenuje na određeno razdoblje;
2. u svom je radu samostalan, nepristran i neovisan o tijelu koje ga je postavilo, političkim strankama, udrugama i drugim potencijalnim izvorima pritiska;
3. nadzire rad tijela javne vlasti i njezinih službenika;
4. ispituje zakonitost, pravilnost i razumnost odluka, a često i samo ponašanje službenika;
5. djeluje prvenstveno na osnovi pritužbi građana, ponegdje i na vlastitu inicijativu, a na temelju dobivenih podataka provodi istragu koja je neformalnog karaktera;
6. kada utvrdi postojanje nezakonitosti i nepravilnosti, preporučuje mjere koje treba poduzeti, savjetuje, kritizira i upozorava, ali nema ovlast mijenjanja, poništavanja ili ukidanja nezakonitog ili nepravilnog akta;
7. objavljuje svoja izvješća tijelu koje ga je postavilo i građanima te kontaktira s javnosti putem medija;
8. osoba ombudsmana u pravilu je profesionalac u svom poslu (najčešće pravne struke) i visokih moralnih načela, obično poznata javnosti po svom radu.

Osim kurativnih funkcija u smislu uklanjanja već nastale nezakonitosti i nepravilnosti pravnih akata ili kakve druge štete nastale građaninu u njegovoj interakciji s javnom upravom, uloga ombudsmana je i preventivna u nekoliko pravaca.

Prvo, upućena kritika i savjet predstavljaju podlogu za sprečavanje nezakonitog i nepravilnog djelovanja javnih vlasti u sličnim budućim slučajevima. Istovremeno, ombudsman svojim autoritetom i pukom mogućnošću da djeluje u slučaju pritužbe postiže određeni preventivni učinak - uprava i javni službenici su svjesni da je svaki njihov akt, ponašanje ili propust potencijalni objekt ombudsmanova interesa. Također, ombudsman često ima ovlast utjecati na zakonodavstvo upozoravanjem na nezakonite, nepravilne ili nepravične propise, a to najčešće čini putem svojih izvješća ili posebnim obraćanjima parlamentu. I na kraju, ombudsman ima edukativnu funkciju - on

informira građane o postupanju javne uprave i ponašanju javnih službenika preko svojih izvješća i obraćanja putem medija, a k tome mnogi ombudsmani dio svoga rada posvećuju neposrednoj edukaciji građana o radu javne uprave putem radionica, seminara ili redovitog objavljujuća u medijima za javnost posebno zanimljivih slučajeva.

Adaptibilnost i elastičnost ombudsmana omogućile su da se ideja koju ta institucija predstavlja prenese u različite sredine i situacije, pa čak i na područja koja nisu primarno povezana s obnašanjem javne vlasti⁶. Tako su se u posljednja dva desetljeća 20. stoljeća, posebno u Europi, SAD i zemljama Commonwealtha, javili "ombudsmani" za najrazličitija pitanja i u javnom i u privatnom sektoru, od ombudsmana za zaštitu potrošača, bankarskih ombudsmana, ombudsmana osiguravajućih društava, pogrebnih poduzeća, sveučilišta, bolnica, i sl.⁷

2. Ombudsman na regionalnoj i lokalnoj razini - prikaz modela

Snaženjem upravne djelatnosti na lokalnoj razini i decentralizacijom upravnog sustava, povezano s činjenicom da mnoge zemlje uspostavljanjem ombudsmana nisu predvidjele da se njegova nadležnost protegne i na razine vlasti niže od središnje državne uprave, pred mnoge se države postavilo pitanje kako zaštititi prava građana od djelovanja lokalnih i regionalnih vlasti. Različita rješenja bila su pri tome uvjetovana posebnim okolnostima, kao što su veličina teritorija i broj stanovnika, broj stupnjeva teritorijalnih jedinica, činjenica da je eventualno riječ o složenoj državi, pravno-političko ustrojstvo zemlje, postojanje upravnog sudovanja ili drugih sustava zaštite

⁶ Takva epidemija ombudsmana izazvala je reakciju novozelandskog parlamenta koji je 1991. godine zaštitio ime "ombudsman" ne dozvoljavajući nikome, osim osobe imenovane prema Zakonu o ombudsmanu iz 1975. godine, da se koristi tim nazivom.

⁷ U SAD većina sveučilišta ima ombudsmane koji djeluju kao zaštitnici studentskih prava, ali i kao posrednici u rješavanju sukoba nastalih među studentima na sveučilištu.

nezadovoljnih građana, stupanj decentralizacije, položaj lokalne samouprave, prijašnja uspostava nekog od tipova ombudsmana i slično. S obzirom na te različite okolnosti, upečatljivi su raznovrsni modeli ombudsmanskog nadzora nad radom tijela lokalne i regionalne samouprave.

Značenje kontrole ombudsmana nad radom lokalne i regionalne samouprave postaje vidljivo tek od kraja 70-ih i za sljedeća je dva desetljeća karakteristično usvajanje neke od varijanti koja omogućava uspostavu ombudsmanske kontrole nad lokalnom i regionalnom samoupravom, pa se tako danas samo u manjem broju zemalja ombudsmanova jurisdikcija ne proteže i na niže razine upravljanja⁸.

Usprkos šarenilu u rješenjima, a polazeći od odnosa nacionalnog i subnacionalnih ombudsmana, može se zaključiti da se kontrola ombudsmana nad radom tijela lokalne i regionalne samouprave može odvijati u nekoliko glavnih oblika:

1. Putem nacionalnog ombudsmana, koji uz nadzor tijela središnje državne uprave ima ovast nadzirati i rad tijela lokalne i regionalne samouprave. Taj je model primijenjen u Finskoj⁹, Grčkoj, Islandu, Malti, Novom Zelandu, Portugalu, Sloveniji, Švedskoj.

2. Uz nacionalnog ombudsmana mogu postojati i ombudsmani na regionalnoj razini ili na razini pojedinih lokalnih jedinica, i to kao jedinstveni ombudsman za cjelokupnu lokalnu samoupravu (primjer Engleske, Škotske, Walesa i Sjeverne Irske) ili kao ombudsmani koje postavljaju pojedine lokalne jedinice, najčešće gradovi ili regije. Pri tome nacionalni ombudsman može imati ovlast nadzirati rad regional-

⁸ U nekim je afričkim državama uobičajeno da nacionalni ombudsman ima svoje ekspoziture u pojedinim gradovima ili mjestima ili putuje zemljom kako bi mu građani mogli uputiti pritužbe na rad tijela državne vlasti. Međutim, u tim se slučajevima ne radi o posebnim, lokalnim ombudsmanima, već o organizacijskim oblicima koji omogućavaju veću dostupnost nacionalnog ombudsmana.

⁹ U Finskoj ombudsmanova se jurisdikcija proteže na sve osobe koje imaju ovlasti javnog službenika, a to su npr. službenici u državnim, lokalnim, crkvenim i polujavnim tijelima. Osim što može davati preporuke, ombudsman može inicirati disciplinski ili kazneni postupak protiv službenika koji grubo povrijede zakon. Prema: Hidén, 1968: 37.

ne i lokalne samouprave u onim teritorijalnim jedinicama koje nisu uspostavile vlastitog ombudsmana. Takav je model, koji kombinira nacionalnog i subnacionalne ombudsmane, primijenjen u Austriji¹⁰, Belgiji¹¹, Danskoj¹², Francuskoj¹³, Nizozemskoj, Španjolskoj¹⁴, Švicarskoj, Izraelu, Argentini.

3. Postoje samo ombudsmani na subnacionalnoj razini, bez nacionalnog ombudsmana. U tim slučajevima ombudsmane uspostavljaju pojedine savezne države, provincije, regije, gradovi, a da pri tome ne postoji ombudsman na nacionalnoj razini¹⁵. Ovaj je slučaj karakterističan posebno za velike zemlje kao što su SAD, Indija, Kanada, prije i Argentina (do 1983. g. kada je uz ombudsmana za Buenos Aires uveden i nacionalni ombudsman). Međutim, i drugi razlozi, kao što je ustrojstvo vlasti ili politička klima, mogu govoriti u prilog subnacionalnih bez nacionalnih ombudsmana (Italija¹⁶, Švicarska do 1983. g.).

¹⁰ Austrijsko zakonodavstvo predviđa dobrovoljno podvrgavanje tijela regionalne samouprave ombudsmanskom nadzoru. Tako je sedam od devet austrijskih saveznih administrativnih regija (*Länder*) prihvatilo kontrolu ombudsmana nad regionalnim i lokalnim vlastima, dok su dvije (Tirol i Vorarlberg) uspostavile vlastite ombudsmane za regionalnu i lokalnu samoupravu. Opširnije o austrijskom ombudsmenu v. <www.volksanw.gv.at>

¹¹ U Belgiji je zakon kojim se uvodi institucija ombudsmana na nacionalnom nivou donesen tek nedavno, ali već postoje ombudsmani za regiju Wallon te za Flandriju.

¹² U Danskoj pored nacionalnog ombudsmana postoje i Landstingets ombudsmani te ombudsman za Greenland.

¹³ Pored nacionalnog ombudsmana (*médiateur*) koji ima jurisdikciju i nad lokalnim i regionalnim razinama, postoji i posebni ombudsman za Ile-de France te gradski ombudsman za Pariz. Djelovanje nacionalnog ombudsmana u odnosu na lokalne jedinice je specifično: 1986. g. uvedeni su delegati departmana (trenutno ih je 121) koji interveniraju u ime *médiateura* na lokalnoj razini ako utvrde da se radi o slučaju koji bi trebalo iznijeti pred ombudsmana, a osim toga pružaju pomoć podnositelju pritužbe da dode do člana parlamenta preko kojeg je ombudsman ovlašten primati pritužbe.

¹⁴ U Španjolskoj uz nacionalnog ombudsmana (*defensor del pueblo*) osam regija ima svog vlastitog ombudsmana.

¹⁵ Specifični su primjeri Kanada i Njemačka. U Kanadi svoje ombudsmane imaju gotovo sve provincije, ali su na federalnoj razini uspostavljena samo tri specijalizirana ombudsmana: za službene jezike, za zaštitu prava zatvorenika te za zaštitu prava privatnosti, a rasprava o potrebi uvođenja općeg ombudsmana na središnjoj razini još traje. U Njemačkoj na saveznoj razini postoji samo parlamentarni povjerenik za obranu, uspostavljen još 1956. g., dok dvije savezne države imaju svoje ombudsmane (Rheinland-Pfalz i Mecklenburg-Vorpommern).

¹⁶ U Italiji se mogućnost uvođenja nacionalnog *difensore civico* razmatra već četiri desetljeća, a postoje naznake da bi se uskoro i mogla ostvariti. Za sada djeluje 16 regionalnih ombudsmana.

4. Slučaj kad je obavljanje dijela poslova lokalne ili regionalne samouprave ovlašten nadzirati posebni (specijalizirani) ombudsman čiji se djelokrug odnosi na određeno specifično područje, kao što su npr. zdravstvo, školstvo, socijalna skrb, kaznene ustanove, stambena pitanja i sl., i to bez obzira na eventualno postojanje općeg ombudsmana, nacionalnog ili subnacionalnog. Ovaj je model posebno zastupljen u SAD, ali postoji i u Ujedinjenom Kraljevstvu (npr. ombudsman za zdravstvene službe) te nekim europskim zemljama. Tako u Finskoj postoji specijalni lokalni ombudsman za zdravlje i za telekomunikacije, a u Portugalu za okoliš i telekomunikacije.

Bez obzira na to o kakvom se modelu radi, važno je napomenuti da se proširenje nadležnosti ombudsmana ili uspostava lokalnih i regionalnih ombudsmana pokazala kao korisna i vrlo učinkovita s gledišta ispunjavanja već spomenutih preventivnih i kurativnih funkcija. Radi potpunijeg pregleda različitih mogućnosti, u tekstu će biti prikazani neki modeli ombudsmana koji nude interesantna organizacijska, proceduralna ili druga rješenja s aspekta zaštite prava građana od organa lokalne i regionalne samouprave.

3. Lokalni ombudsmani u Velikoj Britaniji

Sustav ombudsmana u Velikoj Britaniji jedinstven je model ombudsmanske kontrole na razini središnje i lokalne uprave koja se temelji na načelima i specifičnim rješenjima Zakona o parlamentarnom povjereniku iz 1967. g. (*Parliamentary Commissioner Act*), a čine ga ombudsman na središnjoj razini za Englesku, Wales i Škotsku, lokalni ombudsmani za Englesku, Wales i Škotsku te ombudsman za zdravstvene službe.¹⁷

¹⁷ Osim u Velikoj Britaniji (za Englesku, Škotsku i Wales), u Ujedinjenom Kraljevstvu ombudsman postoji i u Sjevernoj Irskoj (1969. godine uspostavljeni su *Northern Ireland Parliamentary Commissioner* koji kontrolira rad sjevernoiriske uprave i *Northern Ireland Commissioner for Complaints* koji kontrolira rad lokalnih jedinica) te Gibraltar.

Rasprava o potrebi usvajanja institucije ombudsmana započela je još 1961. g. kada je Whyattovo izvješće¹⁸ predložilo uvođenje ombudsmana koji bi razmatrao pritužbe građana na nezakonit i nepravilan rad uprave odnosno, riječima izvješća, pritužbe na rad uprave koje je prouzročilo "injustice in consequence of maladministration". Međutim, s obzirom na brojne zamjerke koje su se uglavnom odnosile na neizvjesnost korisnosti ombudsmana te strah od mogućeg ugrožavanja tradicionalne uloge članova parlamenta kao zaštitnika interesa i prava građana i načela ministarske odgovornosti, tadašnja je konzervativna vlada odbila prijedlog za uspostavu ombudsmana uz argument kako bi on "ozbiljno ometao brzo i efikasno obavljanje javnih poslova" (Stacey, 1978:125).

Mogućnost uvođenja ombudsmana bila je za neko vrijeme otklonjena pa je tek 1967. g. laburistička vlada, koja je još 1964. godine u svojstvu opozicije u svome izbornom manifestu istaknula potrebu za "humaniziranjem administracije i postavljanjem ureda parlamentarnog povjerenika s dužnošću da istražuje i otkriva svaku zloupotrebu vlasti koja utječe na građane" (Stacey, 1978:125), uspjela u donošenju zakona kojim je stvoren prvi britanski ombudsman - parlamentarni povjerenik za administraciju (*Parliamentary Commissioner for Administration*, dalje: PCA), i to na nivou središnje državne uprave¹⁹. Zakon njegovom glavnom zadaćom određuje ispravljanje počinjenih nepravdi i osiguranje standarda za javnu administraciju.

U usporedbi s dotada uvedenim ombudsmanima u drugim zemljama, britanski PCA pokazuje određene specifičnosti, prije svega u načinu primanja pritužbi te u određenju predmeta kontrole, koji u načelu

¹⁸ Whyattovo izvješće neformalni je ali i uvriježeni naziv za izvještaj koji je 1961. godine pod nazivom *The Citizen and the Administration. The Redress of Grievances* izradio Justice, britanski odjel udruženja pravnikâ koje predstavlja utjecajnu medustranačku skupinu stručnjaka koja promiče vladavinu prava i individualne slobode. Voditelj istraživanja na temelju kojeg je sastavljen izvještaj bio je sir John Whyatt. Prema: Stacey, 1978 : 123.

¹⁹ Parlamentarni povjerenik za administraciju i prema nazivu i prema karakteristikama s pravom nosi atribut "parlamentarni", jer iako ga imenuje kraljica, njezin čin ima samo formalni karakter, a glavnu ulogu u izboru osobe ombudsmana ima Parlament.

predstavljaju neku vrstu ograničenja njegovu radu. Naime, da se ne bi umanjilo već spomenuto tradicionalno značenje članova parlamenta, zakonom je određeno da je pritužbu ombudsmanu moguće uputiti samo putem zastupnika u parlamentu, kojem nakon provedene istrage PCA upućuje i izvještaj²⁰. Druga se osebjnost britanskog zakona odnosi na odredbu prema kojoj PCA istražuje je li postupanje tijela središnje državne uprave takvo da ga se može kvalificirati kao *maladministration*²¹ te je li ono oštetilo podnositelja pritužbe, tj. prozročilo mu nepravdu (*injustice*)²². Takva se odredba pokazuje ograničavajućom jer je pretpostavka za ispitivanje pritužbe postojanje pravnog interesa podnositelja, za razliku od mnogih zemalja u kojima je pritužba ombudsmanu svojevrsna *actio popularis*. Također, PCA nije ovlašten voditi istragu na vlastitu inicijativu, tj. bez upućene pritužbe, niti postupati u slučajevima kada postoji redovni pravni lijek odnosno mogućnost žalbe sudu ili tribunalu.

Činjenica da je navedeni zakon postavio brojna ograničenja ombudsmanu u pogledu subjekata čiji je rad ovlašten nadzirati²³ sljedećih je godina bila povod za donošenje zakonskih tekstova kojima su uspostavljeni ombudsmani za zdravstvene službe²⁴ te lokalni ombud-

²⁰ Osim u Velikoj Britaniji (u novije vrijeme samo za Englesku i Škotsku, ali ne i za Wales), pristup ombudsmanu putem člana parlamenta usvojen je i u francuskom zakonodavstvu. Razlika je u tome što francuski građanin može uputiti pritužbu preko zastupnika obaju domova parlamenta, dok engleski ombudsman prima pritužbe upućene mu samo preko članova Donjeg doma Parlamenta.

²¹ Pojam *maladministration* u zakonskom tekstu nije detaljno razrađen, ali se u teoriji i praksi tumači kao skupni naziv za različita ponašanja koja uključuju pristranost, neispunjavanje dužnosti, nepažljivost, odugovlačenje, nenadležnost, zlonamjernost itd. Pojam je poslije usvojen kao temelj za postupanje ombudsmana zemalja anglosaksonskog pravnog kruga, pa čak i europskog ombudsmana.

²² Niti pojam *injustice* nije zakonski određen, ali u načelu podrazumijeva štetu koja je podnositelju pritužbe nastala kao posljedica postupanja javne vlasti u okviru kojeg se javilo neko od ponašanja koje se može podvesti pod pojam *maladministration*. Dakle, da bi pritužba bila osnovana, obje se pretpostavke moraju kumulativno ispuniti (*injustice in consequence of maladministration*).

²³ Prema Zakonu iz 1967. g. ombudsman ne može nadzirati rad lokalne samouprave, policije, zdravstvenih službi niti ulaziti u pitanja politike vlade ili odnose u koje s drugima pojedina ministarstva ulaze na ugovornoj osnovi, tj. na načelu *iure gestionis*.

²⁴ Ombudsman za zdravstvene službe (*Health Service Commissioner*) uspostavljen je 1972. g. za Škotsku te 1973. godine za Englesku i Wales sa zadaćom da istražuje pritužbe na propuste u bolnicama te pogreške u radu zdravstvenih ustanova i lokalnih liječnika koji se nalaze u sastavu Nacionalne zdravstvene službe.

smeni za Englesku (1974. g.), Wales (1975. g.) i Škotsku (1975. g.). Organizacijska posebnost ombudsmana u Velikoj Britaniji je u tome što ista osoba obnaša dužnost parlamentarnog ombudsmana i ombudsmana za zdravstvene službe, a ured PCA samo je organizacijski podijeljen na odjel parlamentarnog ombudsmana (PCA) i ombudsmana za zdravstvene službe. Istovremeno, PCA je član komisije koju čine engleski lokalni ombudsmani.

3.1. Engleski ombudsman za lokalnu samoupravu

Engleska lokalna samouprava postala je predmetom kontrole lokalnog ombudsmana zakonom iz 1974. g. (*Local Government Act*) kojim je u okviru reforme lokalne samouprave osnovana Komisija za lokalnu administraciju (*Commission for Local Administration*) za Englesku²⁵. Parlamentarni ombudsman (PCA) pri tome je postao član Komisije kako bi se na taj način uspostavila veza između ombudsmana na objema razinama, posebno zbog slučajeva koji obuhvaćaju postupanje i lokalnih vlasti i tijela središnje uprave²⁶.

Ombudsman je u svom djelovanju nepristran i neovisan, imenuje ga kraljica i na toj dužnosti ostaje sve "dok se dobro ponaša" (*during good behaviour*), a najkasnije do završetka godine u kojoj navršava 65. godinu života (to se odnosi i na PCA).

Kako navedeni zakon predviđa postojanje nekoliko ombudsmana ne određujući točan broj, uvriježila se praksa da englesku lokalnu samoupravu kontroliraju tri ombudsmana, od kojih je svaki nadležan za dio teritorija. U tu je svrhu Engleska podijeljena na tri područja prema kriteriju broja stanovnika. Svaki ombudsman ima sjedište na

²⁵ Ombudsman za Wales uspostavljen je istim zakonom, a godinu dana poslije uveden je i ombudsman za Škotsku.

²⁶ Laburistička je vlada još 1970. g. predlagala uvođenje najmanje 10 nezavisnih lokalnih ombudsmana, ali ta ideja nije ostvarena jer je iste godine na vlast došla Konzervativna stranka. Prema: Uppendahl, 1979:194.

teritoriju za koji je nadležan (u Londonu, Yorku odnosno Coventryju) i vrši svoje ovlasti i dužnosti osobno bez međusobnog upletanja u rad²⁷.

Zakon kao funkcije Komisije koju čine tri lokalna ombudsmana i PCA ističe: određivanje područja ombudsmana, popunjavanje osobljem i njihovo osposobljavanje za provođenje istrage, izrada godišnjeg financijskog plana, izrada izvještaja (tri puta godišnje) i davanje "savjeta o dobroj administrativnoj praksi"²⁸. Komisija se sastaje jednom mjesečno kako bi se, između ostaloga, postigla sukladnost u načinu provođenja istrage, načinu odlučivanja o postojanju *mal-administration* te sadržaju preporuka koje ombudsman daje organima lokalne samouprave. Jedan je od glavnih ciljeva usklađivanja njihova rada postizanje jedinstvenog tretmana ombudsmana svih građana, bez obzira na to kojem se od ombudsmana obraćaju.

Nadležnost ombudsmana odnosi se na predstavnička tijela i izvršnu vlast lokalnih jedinica (*district, borough, city* i *county*, dok su *town* i *parish* isključeni)²⁹, obrazovne žalbene odbore, školska upravna tijela,

²⁷ Svaki ombudsman ima zamjenika i 35-40 članova istraživačkog osoblja koje prikuplja informacije, činjenice i dokaze, a delegirane su im mnoge ombudsmanove ovlasti. Lokalni ombudsmani financiraju se iz proračuna, od sredstava namijenjenih lokalnoj samoupravi. U godini 2000/2001. engleski lokalni ombudsmani raspolagali su iznosom od 8,65 milijuna funti.

²⁸ Engleska je Komisija za lokalnu administraciju, nakon konzultacija s velškom Komisijom te udrugom lokalnih vlasti, prije nekoliko godina objavila vodič za dobru administrativnu praksu (*good administrative practice*) nastojeći na taj način pomoći lokalnim vlastima i poboljšati kvalitetu rada lokalne samouprave. Na osnovi prijedloga lokalnim vlastima da ustanove postupak za podnošenje pritužbi lokalnim vijećima, koji je bio u vodiču, donesen je zakon koji stavlja obvezu pred lokalne jedinice da uspostave mehanizam za podnošenje pritužbi koje se odnose na sve ili većinu njihovih poslova. Vodič predstavlja pomagalo pri uvođenju tih mehanizama i sredstvo za poboljšanje kvalitete rada lokalnih tijela. Osnovno je polazište da je komunikacija između građana i lokalnih predstavničkih i upravnih tijela loša, da su ta tijela zatvorena prema javnosti, pa se ide za tim da se takva ponašanja spriječe i postigne dvosmjerna komunikacija i otvorenost, a time i povjerenje građana prema lokalnim vlastima. Za detaljan pregled savjeta za dobru administrativnu praksu te za uspostavljanje mehanizma za ispitivanje pritužbi pri lokalnim vlastima v. <www.ombudsman-wales.org/english/good_practice.htm>.

²⁹ U Engleskoj izvan urbanih područja postoje dvije osnovne vrste lokalnih vlasti - *county councils* koji su sastavljeni od *district councils*. Te dvije vrste lokalnih vlasti razlikuju se prema svom samoupravnom djelokrugu i nisu u odnosu nadređenosti i podređenosti. Unutar ruralnih distrikata postoje *parishes (community councils* u Walesu) koji obavljaju poslove isključivo lokal-

školske organizacijske odbore, stambene zaklade, zajednička tijela lokalnih vlasti, vlasti nacionalnih parkova, vatrogastvo, policiju, agencije za okoliš i određen broj drugih tijela koja obavljaju javnu službu.

Analogno zakonu o parlamentarnom povjereniku, predviđeno je da je ombudsman ovlašten ispitivati pritužbe građana koji smatraju da su pretrpjeli nepravdu (*injustice*) koja je posljedica lošeg rada (*mal-administration*) lokalnog tijela. Pojam *maladministration* ni u slučaju lokalnih ombudsmana nije zakonski određen, već označava najrazličitija postupanja koja obuhvaćaju pristranost (*bias*), neispunjavanje dužnosti (*neglect*), nepažnju (*inattention*), kašnjenje ili odugovlačenje (*delay*), nenadležnost (*incompetence*), zlonamjernost (*turpitude*), proizvoljnost (*arbitrariness*) i slično (Aviani, 1999:112). Pojam *injustice* u teoriji i u praksi lokalnih ombudsmana obuhvaća slučajeve uskraćivanja prava ili mogućnosti ostvarenja prava, finacijski gubitak, izloženost gubitku vremena ili različitim poteškoćama odnosno slučajeve kada je građaninu uslijed nepravilnog rada uprave prouzročen psihički stres. Dakle, i u slučaju lokalnog ombudsmana kao uvjet za podnošenje pritužbe traži se da je podnositelj pretrpio određenu štetu odnosno da ima pravni interes.

I načelo indirektnog pristupa koje je usvojeno u slučaju parlamentarnog ombudsmana navedenim je zakonom bilo primijenjeno i na lokalne ombudsmane - građanin koji ima pritužbu na rad lokalne samouprave morao se prvo obratiti svom lokalnom vijećniku, a ako on ne bi želio ispitati pritužbu, bio ju je dužan prosljediti ombudsmanu. Međutim, nakon tri izvještaja *Justice* osamdesetih godina, kojima se pokušalo identificirati glavne probleme i prepreke u

nog značaja (npr. održavanje terena za rekreaciju, nogostupa i sl.). Šest urbanih područja imalo je do 1985. g. dvostupanjsku strukturu - *metropolitan county councils* i *metropolitan district counties*, dok je samoupravu u Londonu, osim nekih posebnih tijela (npr. za luke, policiju), činio *Greater London Council*, 32 *boroughs* te *City of London*. Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 1985. g. ukinut je *Greater London Council* i sva *metropolitanska* vlast te lokalnu upravu sada čine *metropolitan districts* i *London boroughs* te određena specijalizirana tijela (npr. za putnički transport). Tako je broj lokalnih tijela smanjen sa 1.385 godine 1972. na oko 400.

djelovanju ombudsmana, napuštena je teza o "neugrožavanju lokalne demokracije" (Uppendahl, 1979:199.) te je ta odredba modificirana izmjenama zakona 1988. g.: omogućen je izravan pristup ombudsmanu, iako je i dalje zadržana mogućnost upućivanja pritužbe putem člana lokalnog predstavničkog tijela. Naime, ispitivanja koja je provodio *Justice* pokazala su da se gotovo tisuću pritužbi godišnje gubilo na putu od lokalnog vijećnika do ombudsmana (Greenwood, 1989:3)³⁰.

Nakon što pritužba pristigne ombudsmanu, on ispituje jesu li ispunjene sve formalne pretpostavke da bi pritužba mogla doći u fazu ispitivanja osnovanosti. Zahtjevi u pogledu podobnosti zakonom su prilično strogo određeni.

Prvo, mogućnost podnošenja pritužbe ograničena je jednogodišnjim subjektivnim rokom. To je ograničenje ublaženo pravilom prema kojem ombudsman, unatoč tome što pritužba nije podnesena na vrijeme, može odlučiti provesti istragu ako "to smatra razumnim".

Drugo, da bi pritužba uopće mogla ući u fazu ispitivanja, nužno je da podnositelj podnese dokaz da se prethodno obratio tijelu na čije se postupanje žali i dao mu mogućnost da istraži slučaj i odgovori na pritužbu³¹.

Također, u skladu sa shvaćanjem prema kojemu je ombudsman posljednje utočište oštećenog građanina, ombudsman ne može postupati ako nisu iscrpljeni svi žalbeni putovi ili eventualne mogućnosti obraćanja tribunalu ili sudu. I to je ograničenje ublaženo pravilom prema kojem ombudsman može odlučiti provesti istragu ako zaključi da "nije razumno očekivati od podnositelja pritužbe da se koristi tim pravnim lijekovima". Slučajevi kada se podnositelj pritužbe već obratio tribunalu ili ministru ili poveo sudski postupak smatraju se negativnim pretpostavkama za daljnje postupanje.

³⁰ Nakon što je ovo ograničenje ukinuto 1988. godine, broj pritužbi se povećao 44%. Prema podacima sa službenih stranica Commission for Local Administration in England <www.lgo.org.uk>.

³¹ Ispunjenje tog uvjeta traži se za podnošenje pritužbi većini ombudsmana u svijetu.

Zatim, ombudsman će odbaciti pritužbe na djelovanja ili odluke vlasti koje se odnose na sve ili većinu stanovnika na teritoriju lokalne jedinice.

Na kraju, određena tijela i postupci isključeni su iz ombudsmanove nadležnosti - on ne može ispitivati rad sudova, postupanja koja se odnose na ugovore o nabavi robe ili usluga koje sklapaju lokalne jedinice, trgovinske transakcije lokalne samouprave, postupke provođenja kadrovske i službeničke politike u lokalnim tijelima te pitanja upravljanja školama i drugim obrazovnim ustanovama.

Ako ombudsman utvrdi da se pritužba ne odnosi na postupanje tijela koja su u njegovoj nadležnosti ili ne ispunjava neki od navedenih formalnih uvjeta, pismom će se obratiti podnositelju pritužbe, objasniti mu razloge njezina odbacivanja i eventualno mu preporučiti drugu mogućnost ostvarenja svoga prava. Ako pritužba zadovoljava formalne uvjete, a na osnovi dovoljnog broja informacija sadržanih u samoj pritužbi i dokumentaciji nije se pokazala neutemeljenom, ulazi u proceduru. Ombudsman stupa u kontakt s podnositeljem kako bi prikupio dodatne informacije i objašnjenja, najčešće preko jednog od članova svoga osoblja, a zatim se obraća čelniku tijela na čiji se rad pritužba odnosi. Dužan je odgovoriti na pritužbu, a potom ombudsman šalje odgovor podnositelju pritužbe.

Nakon odgovora podnositelja pritužbe ombudsman može smatrati kako je činjenično stanje dovoljno utvrđeno te da na osnovi podataka može donijeti odluku. Ako to nije slučaj, ovlašten je provesti određene istražne radnje kako bi utvrdio činjenice (pregledati dokumente, provesti saslušanje javnih službenika). Često lokalna tijela u tijeku istrage sama uvide svoju pogrešku i nastoje ju ispraviti, pa ako ombudsman smatra da je radnja koju lokalno tijelo namjerava poduzeti u konkretnom slučaju zadovoljavajuća, smatrat će pritužbu riješenom (*locally settled*).

Ako ne dođe do samoinicijativnog rješavanja nepravilnosti od strane lokalnih organa (*local settlement*), a ombudsman raspolože dovoljnom količinom informacija, donijet će odluku i o njoj obavijestiti podnositelja pritužbe i lokalno tijelo. Ako to smatra potrebnim, sastavit će i

formalni izvještaj³², bez navođenja imena žalitelja. Izvještaj će biti objavljen javnosti, osim ako postoje posebni razlozi koji govore u prilog neobjavljivanja. S obzirom na to da u najvećem broju slučajeva i prije donošenja konačne odluke ombudsmana slučaj biva *locally settled*³³, samo će u manjem broju slučajeva doći do pisanja formalnih izvještaja i njihova objavljivanja.

Ako ombudsman zaključi da je pritužba osnovana i da je podnositelj pretrpio nepravdu, izvještaj će sadržavati preporuku upravnom tijelu kako da postupi da bi se stanje ispravilo³⁴, a ono je dužno u roku od tri mjeseca obavijestiti ombudsmana je li postupilo po preporuci i ispravilo nepravilnost. Iako preporuke nemaju obvezujući karakter, u najvećem broju slučajeva one se prihvaćaju. Ako lokalno tijelo ne prihvati preporuku, ombudsman sastavlja drugi izvještaj u kojem iznosi razloge svoga nezadovoljstva postupanjem lokalnog tijela³⁵. Prvotno zakonsko rješenje predviđalo je da na ovom mjestu sve ovlasti ombudsmana prestaju i da on nema nikakvu mogućnost prisiliti lokalno tijelo da izvrši preporuku. Međutim, nakon što je krajem 80-ih odbijen prijedlog dvaju izvještaja (*Widdicombe* i *Justice-All Souls*) da se uvede mogućnost izvršenja ombudsmanovih preporuka putem suda, kao kompromis je prihvaćeno tzv. načelo dobrovoljnosti (*voluntary principle*) koje ombudsmanu daje mogućnost da u slučaju nezadovoljstva odgovorom lokalnog tijela na drugi izvještaj može tražiti da ono objavi u novinama svoju izjavu zajedno s ombudsmano-

³² Formalni izvještaj sadrži kratko iznošenje pritužbe, činjenica i propisa, zaključak o ključnim činjenicama utvrđenim u tijeku istrage te zaključak o (ne)postojanju *maladministration* i *injustice* s preporukom kako bi lokalno tijelo trebalo postupiti da bi ispravilo nastalo stanje. Prema zakonu, ono mora objaviti u novinama da je izvještaj dostupan javnosti.

³³ U godini 1999/2000. od 3.088 slučajeva u kojima je utvrđeno postojanje *maladministration*, 92% bilo ih je *locally settled*.

³⁴ Ako nije moguće uspostaviti prijašnje stanje, ombudsman preporučuje isplatu novčane naknade.

³⁵ U prvih 12 godina ombudsman je sastavljao drugi izvještaj u 9% slučajeva od ukupnog broja slučajeva u kojima je uopće došlo do sastavljanja izvještaja i davanja preporuke. 70% preporuka u "drugom" izvještaju nije bilo prihvaćeno, a oni obuhvaćaju 6,5% ukupnog broja slučajeva u kojima je ustanovljena *maladministration*. Prema: Greenwood, 1989:3.

vim zaključcima i preporukom i tako izloži svoje argumente i postupanje sudu javnosti³⁶. Sankcija je dakle prepuštena javnosti i samo je političke prirode.

Ombudsman sastavlja godišnji izvještaj o svome radu i podnosi ga predstavničkom vijeću (*Representative Body*) sastavljenom od predstavnika udruženja lokalnih predstavničkih tijela koja na taj način nadziru rad ombudsmana, ali i dobivaju uvid u stanje lokalne samouprave u svojim lokalnim jedinicama.

Broj pritužbi koje primaju sva tri engleska lokalna ombudsmana kreće se oko 15.000 godišnje (svaki oko 5.000 pritužbi), a najveći se broj odnosi na stanovanje i urbanističko planiranje. Prema podacima za godinu 1999/2000. ombudsman je primio 16.759 pritužbi, od kojih 33% (5.673) iz nekog od mogućih razloga nije bilo podobno za daljnje ispitivanje, u 15% slučajeva (2.451) ombudsman je odlučio ne ulaziti u ispitivanje pritužbi, dok je 51% zaprimljenih pritužbi (8.653) bilo ispitano. Od tog broja u 3.088 slučajeva (36%) nađeno je postojanje *maladministration*. Takvo postupanje uprave u 92% slučajeva bilo je ispravljeno dobrovoljno tijekom istrage od lokalnih vlasti, dok je formalni izvještaj s preporukom sastavljen u samo 249 slučajeva (8%).

Raspodjela pritužbi prema području za istu godinu je sljedeća: stanovanje 39%, urbanističko planiranje 20%, obrazovanje 9%, ceste 7%, socijalna skrb 7%, lokalni porezi 6%, okoliš 3%, zemljišta 2% i ostala područja 7%. Glavni slučajevi *maladministration* u istom razdoblju bili su: odugovlačenje s postupanjem, pogrešno odlučivanje, propuštanje djelovanja, propust u pružanju informacije, propust u prikupljanju i održavanju odgovarajućih zapisnika i akata, nepoduzimanje istrage, propuštanje da se odgovori na pisma i druge upite, davanje netočnih ili zavaravajućih izjava, nedostatak zajedničke akcije ili veze između odjela, propust u razmatranju mogućih tijekomova akcije.

³⁶ Godine 1998/99. bila su samo dva takva slučaja. Što se tiče sudbine ombudsmanovih odluka, jedna je od specifičnosti engleskog lokalnog ombudsmana da nezadovoljni podnositelj pritužbe može na High Court tražiti ispitivanje ombudsmanova izvještaja ili druge konačne odluke.

Zanimljivo je na ovom mjestu spomenuti posebnost lokalnog ombudsmana u Walesu čije postupanje može biti potaknuto na dva različita načina: pritužbom (*complaint*), u kojem slučaju postupa na jednak način kao i engleski, te tvrdnjom (*allegation*) da je lokalni službenik prekršio usvojeni kodeks postupanja. Naime, najkasnije do 28. siječnja 2002. sva lokalna predstavnička tijela countyja, county borougha i communityja te određena upravna tijela (vatrogasna, policijska i uprave za nacionalne parkove) moraju usvojiti kodeks postupanja (*code of conduct*), a u roku dva mjeseca od usvajanja svi se službenici moraju podvrgnuti njegovim odredbama³⁷. Ako ombudsman nađe osnovanom tvrdnju o kršenju kodeksa, konkretni slučaj može završiti pred tribunalom koji može javnog službenika isključiti iz službe na razdoblje do pet godina. Jedan od najčešćih slučajeva kršenja kodeksa je glasovanje ili zalaganje vijećnika za prijedlog u kojem on sam ili član njegove šire ili uže obitelji ima osobni interes ili njegov propust da objavi postojanje osobnog interesa u nekoj stvari koja je predmet razmatranja lokalnog vijeća.

Značaj i prednosti engleskog lokalnog ombudsmana očituju se prije svega u njegovu sudjelovanju u izgradnji otvorenije, efikasnije i moderne lokalne uprave, a u manjoj mjeri u njegovoj ulozi zaštitnika prava građana pred samovoljom lokalne samouprave, prije svega zbog raznih ograničenja koja ga karakteriziraju.

Najupečatljivija značajka engleskog lokalnog ombudsmana, posebno u usporedbi s nizozemskim ombudsmanom i ombudsmanom u Zürichu, o kojima će biti riječi, jest njegova zatvorenost i odvojenost od same lokalne razine, između ostalog zbog dugogodišnjeg indirektnog puta primanja pritužbi i brojnih uvjeta koji se postavljaju u pogledu podobnosti pritužbe, ali i zbog činjenice da je on "lokalni" prema području djelovanja, ali ne i prema načinu imenovanja, s obzirom na to da je postavljen iz udaljenog središta, a ne od lokalnih

³⁷ Temelj za kodekse postupanja je *National Code of Local Government Conduct* iz 1990. V. <www.ombudsman-wales.org/english/role-alligations.html>.

predstavničkih tijela. Osim toga, protezanje njegove nadležnosti na čitavu englesku lokalnu samoupravu kao i obnašanje funkcije triju osoba dovode do gubitka osobnosti institucije, koja je jedna od bitnih značajki ombudsmana. Ne traže se bezličnost i formalnost, već osobni pečat koji funkciji ombudsmana daje *personality* osobe visokih moralnih i stručnih kvaliteta koji je kao takav bitan faktor učinkovitog funkcioniranja ombudsmana i uspostavljanja povjerenja građana i uvažavanja od uprave.

4. Nizozemski parlamentarni ombudsman - primjer dobrovoljnog podvrgavanja lokalnih jedinica

Nakon gotovo dva desetljeća burnih rasprava o potrebi uvođenja ombudsmana, u Nizozemskoj je 1. siječnja 1982. službeno započeo s radom Ured nacionalnog ombudsmana³⁸ kako bi na osnovi pritužbi građana ili na vlastitu inicijativu istraživao pravilnost djelovanja upravnih tijela³⁹. Pravo da imenuje ombudsmana i njegova zamjenika na razdoblje od šest godina (s mogućnošću reizbora) pripada donjem domu nizozemskog parlamenta.

Osnovna je ovlast i dužnost nizozemskog ombudsmana da na temelju pritužbi građana ili na vlastitu inicijativu provodi istragu s ciljem utvrđivanja je li određeno postupanje odnosno akt tijela čiji je rad u njegovoj nadležnosti pravilno, prikladno odnosno odgovarajuće (*proper* odnosno *improper*). Takvo opće određenje standarda pravilnosti koji pojedino postupanje mora zadovoljavati omogućava ombudsmanu da reagira kako na slučajeve nezakonitog postupanja tako

³⁸ U Uredu ombudsmana bilo je 1999. g. zaposleno 100 službenika, a iznos koji je iz proračuna namijenjen za njegov rad iznosio je 5 milijuna eura.

³⁹ Nacionalni ombudsman uveden je u pravni i politički sustav Nizozemske zakonom od 4. veljače 1981. a 1999. godine učinjene su neke manje izmjene te je ombudsman uveden u Ustav. Detaljan pregled institucije ombudsmana u Nizozemskoj može se naći na Internetu na stranicama www.ombudsman.nl

i na slučajeve neadekvatnog tretiranja građana od javnih službenika. Ombudsman je na temelju prakse odredio skup zahtjeva čije je nepoštovanje najčešći predmet pritužbi i koji mu služi kao orijentir u procjeni pravilnosti, a to su npr. pravovremenost postupanja, informiranje građana o njihovim pravima i dužnostima, zakonitost rada i akata, *fair* postupanje i sl.

S aspekta lokalne i regionalne samouprave posebno je interesantan način na koji je nizozemski zakon odredio krug upravnih tijela⁴⁰ nad čijim radom ombudsman ima pravo kontrole. Ombudsman je prvenstveno ovlašten ispitivati pritužbe na rad tijela središnje uprave (ministarstava) te upravnih tijela koja na regionalnoj razini obavljaju zadaće policije, dok se njegova kontrola nad tijelima regionalne i lokalne samouprave (provincije i općine) temelji na načelu dobrovoljnog podvrgavanja⁴¹.

Naime, provincije, općine, vodne uprave i korporacijska područja mogu se na vlastiti zahtjev, a na temelju odluke ministra unutarnjih poslova podvrgnuti ombudsmanskoj kontroli. Odluci ministra mora prethoditi zahtjev izvršne vlasti teritorijalne jedinice u godini prije nego što kontrola treba započeti. Nadležnost ombudsmana u tom slučaju traje četiri godine, a nakon toga se produžava na još dvije godine, osim ako izvršna vlast teritorijalne jedinice ne zatraži od ministra da donese odluku o prestanku nadležnosti ombudsmana. Navedenom odlukom o podvrgavanju ombudsmanovoj kontroli ministar određuje i iznos koji je teritorijalna jedinica dužna godišnje plaćati ombudsmanu kao naknadu troškova, a koji se obračunava prema tarifi na temelju broja pritužbi na rad konkretne lokalne ili regionalne jedinice⁴². S obzirom na to da ovisi o broju pritužbi, može

⁴⁰ Iz jurisdikcije ombudsmana izričito su isključeni zakonodavstvo, sudstvo, Državno vijeće te Court of Audit, a njegova se nadležnost proteže samo na rad upravnih vlasti (*administrative authorities*). Zakon također određuje da se djelovanja i propusti javnih službenika u izvršavanju njihovih dužnosti smatraju djelovanjem i propustima administrativnog tijela za koje rade.

⁴¹ Načelo dobrovoljnog podvrgavanja kontroli od nacionalnog ombudsmana primijenjeno je i u Austriji. V. bilješku 10.

⁴² Tu naknadu, koja se određuje prema tarifi ministarstva unutrašnjih poslova, općina plaća bez obzira na to je li pritužba formalno valjana odnosno i u slučajevima kada ombudsman ne može ispitivati pritužbu jer npr. podnositelj ima mogućnost korištenja pravnim lijekovima ili se nije prethodno obratio konkretnom upravnom tijelu.

se reći da ta naknada predstavlja i neku vrstu novčane kazne za one lokalne i regionalne jedinice na čiji se rad građani učestalo žale.

Zakon također određuje da se pod kontrolu obudsmana mogu odlukom vijeća regionalne ili lokalne jedinice staviti i obrazovne i istraživačke ustanove koje djeluju u skladu s politikom Ministarstva obrazovanja, kulture i znanosti.

Godine 2001. ombudsman je bio ovlašten ispitivati pritužbe na rad 12 provincijskih vlasti, 66 vodnih uprava i 25 regionalnih policijskih jedinica, dok je 99 općina, od ukupno 572, zatražilo od ministra donošenje odluke o podvrgavanju ombudsmanskoj kontroli⁴³.

S obzirom na to da se u prvih petnaest godina institucija ombudsmana pokazala kao koristan, gotovo nužan instrument nadzora i poboljšanja kvalitete rada uprave te kao pogodan mehanizam za uspostavljanje povjerenja građana prema upravi, godine 1998. donji dom parlamenta jednoglasno je usvojio mišljenje o potrebi postojanja ombudsmana na lokalnoj razini te je od Vlade zatraženo da pomogne u ostvarivanju te zamisli. Tako svaka općina mora osigurati ombudsmansku kontrolu svoga rada najkasnije do 1. siječnja 2002, i to na način da prihvati nadležnost nacionalnog ombudsmana ili da uspostavi vlastitog, samostalno ili zajedno s drugim općinama. Do danas su mnoge općine uvele vlastite ombudsmane, uključujući i četiri najveća grada - Amsterdam, Rotterdam, Haag i Utrecht. Da bi se izbjeglo postojanje različitih modela koji ne bi odgovarali postavljenom cilju i da bi građani na čitavom teritoriju države raspolagali podjednako efikasnom zaštitom ombudsmana, Ministarstvo unutrašnjih poslova formuliralo je određene standarde koje postavljeni lokalni ombudsmeni moraju ispunjavati.

Sam postupak ispitivanja pritužbi započinje ispitivanjem udovoljava li pritužba zakonski postavljenim formalnim uvjetima. Ombudsman neće uzeti pritužbu u daljnje razmatranje u sljedećim slučajevima:

⁴³ Od 1. siječnja 1994. sve su vodne uprave unutar jurisdikcije ombudsmana, a od 1. lipnja 1996. to se odnosi i na sve provincijske vlasti.

1. ako tijelo na čiji se postupak podnositelj žali nije u okviru jurisdikcije ombudsmana; 2. ako se pritužba odnosi na politiku vlade ili njezine općeobvezujuće akte; 3. ako se podnositelj nije prethodno obratio tijelu na čije se postupanje žali; 4. ako je pritužba podnesena nakon proteka jednogodišnjeg subjektivnog roka; 5. ako podnositelj nema dovoljan pravni interes (u tom se slučaju postupak može nastaviti ako osoba koja je direktno oštećena aktom ili postupanjem da svoj pristanak); 6. ako je pritužba već razmatrana u jednom od domova parlamenta; 7. ako podnositelj ima pravo žalbe na upravni akt ili može podnijeti tužbu upravnom sudu odnosno ako je podnositelj imao ta prava, ali ih nije iskoristio; 8. ako je pritužba očito neutemeljena (vidljivo je da je poštovana zakonska procedura); 9. ako nije dovoljno precizna da bi se iz nje mogli utvrditi osnovni podaci. Prema statističkim podacima za 1998. godinu, od 8.347 ukupno podnesenih pritužbi gotovo ih je 40% odbačeno iz nekog od navedenih razloga, najčešće zbog nenadležnosti, proteka subjektivnog roka, očite neutemeljenosti i propusta podnositelja pritužbe da se prethodno obrati dotičnom upravnom tijelu.

Ako ombudsman utvrdi da je pritužba podobna za istragu, na raspolaganju mu stoje dvije metode - istražna metoda i metoda intervencije. U okviru istrage u kojoj se utvrđuju činjenice, ombudsman je ovlašten provoditi inspekcije na mjestu događaja, saslušati javne službenike, podnositelja pritužbe i svjedoke (može tražiti i pomoć policije) i ima pristup svim dokumentima (čak i onima koji su označeni kao povjerljivi, kao što su npr. dokumenti tajnih službi, sudski i financijski podaci, ali ga obvezuje dužnost čuvanja službene tajne), a upravna tijela dužna su mu pomagati u istrazi. Nakon završetka istrage ombudsman sastavlja izvještaj u kojem iznosi svoj zaključak o tome je li upravno tijelo u danom slučaju postupalo pravilno ili ne. Izvještaj sadrži opis utvrđenog činjeničnog stanja te ombudsmanovu odluku o postojanju (ne)pravilnosti. Ako je utvrđeno postojanje nepravilnosti, izvještaj najčešće sadrži i preporuku upravnom tijelu kako treba postupiti da bi se utvrđena nepravilnost ispravila. Preporuka nema obvezujući karakter, pa samo upravno tijelo odlučuje hoće li postupiti prema odluci, a u praksi ono to uglavnom i čini. Izvještaj se dostavlja

podnositelju pritužbe, tijelu na čiji se rad odnosi i po potrebi javnom službeniku o čijem je postupanju riječ. Verzija izvještaja bez navođenja imena podnositelja pritužbe objavljuje se i šalje donjem domu parlamenta i time se zatvara postupak istrage.

Metoda intervencije koristi se u slučajevima kada podnositelj pritužbe od ombudsmana traži brzu akciju u rješavanju nekog problema - ako ne dobiva povratnu informaciju od uprave ili ona kasni s donošenjem upravnog akta. Ombudsmanova intervencija tada dovodi do pokretanja uprave na djelovanje, a on samo obavještava podnositelja o učinjenom i ne provodi daljnju istragu niti sastavlja izvještaj⁴⁴.

Ombudsman svake godine podnosi godišnje izvješće domovima parlamenta i ministrima te predstavničkim tijelima regionalnih i lokalnih jedinica.

Navedeni podaci pokazuju da se djelovanje nizozemskog ombudsmana s jedne strane pokazuje kao uspješan način rješavanja pojedinačnih slučajeva ugrožavanja prava građana, kako od strane središnjih tijela vlasti tako i od tijela lokalne i regionalne samouprave, a s druge strane kao efikasan mehanizam povećanja kvalitete rada uprave i uočavanja žarišta problema u upravnom djelovanju. S obzirom na njegovu funkciju posrednika između uprave i građana koja ima cilj uspostavu povjerenja i približavanje uprave i javnosti, ombudsman je neprestano na raspolaganju građanima, oni su obaviješteni o njegovu radu i često mu se obraćaju radi različitih informacija, a ne isključivo s pritužbama. Ombudsman održava aktivne kontakte s medijima i pojedincima objavljivanjem pojedinačnih izvještaja u javnim glasilima i godišnjeg izvješća na konferenciji za tisak, na novinama i televiziji, a u novije se vrijeme građani s njegovim radom mogu upoznati na Internetu i čak mu tim putem uputiti pritužbu.

⁴⁴ Ako ombudsman smatra da postoje osnove za provođenje istrage, on će je provesti i donijeti formalni izvještaj. Godine 2000. 2.715 (81,5%) pritužbi koje su ušle u fazu ispitivanja riješeno je metodom intervencije, a 379 (18,5%) pritužbi dovelo je do sastavljanja formalnog izvještaja.

Osim toga, vodeće nacionalne novine od 1987. g. svaki tjedan objavljuju neke od najzanimljivijih slučajeva.

Kao indikator uloge ombudsmana u zaštiti prava građana od nezakonitog i nepravilnog rada lokalne samouprave i humaniziranja odnosa građana i lokalnih tijela, potrebno je istaknuti dva ključna momenta.

Prvo, iz raspodjele pritužbi koje stižu nizozemskom ombudsmanu vidi se da se najčešći slučajevi utvrđenih nepravilnosti u radu uprave odnose na uskraćivanje povratne informacije i nepravodobno postupanje odnosno zakašnjelo donošenje akata⁴⁵ (većina pritužbi na rad upravnih tijela provincija i općina odnosi se na neodgovaranje na pisma građana). S obzirom na to kao najčešći konkretan rezultat ombudsmanova djelovanja pokazuje se poticanje tijela lokalne i regionalne samouprave na postupanje kad su ona to dužna učiniti te utjecanje na upravu da građane ne promatra s visoka i iz perspektive nedodirljivog božanstva, već kao ravnopravne sudionike društvenog života na čije je upite i druga pisma dužna odgovoriti bez obzira koliko se nevažnima činila. Time se ostvaruju neka od najvažnijih prava koja građani imaju prema upravi - pravo da je kritiziraju i traže informaciju slanjem predstavki i pritužbi te pravo da joj daju prijedloge i da ona na njih odgovori. Istovremeno se inzistira na ostvarenju načela ravnopravnosti svih građana pred tijelima javne uprave, načela javnosti rada uprave te načela zakonitosti kao temelja vladavine prava i demokratskog uređenja.

Drugo, gotovo četiri petine postupaka ispitivanja pritužbi ne završe donošenjem formalnog izvještaja, već se problem uklanja metodom intervencije. Osim toga, gotovo sve preporuke koje sadrže formalni izvještaji prihvaća upravno tijelo. Ti podaci govore o postojanju dobre volje na strani uprave da uvaži zaključke i preporuke ombudsmana i poveća kvalitetu svoga djelovanja.

⁴⁵ Od 3.094 pritužbe (2000. g.) najveći ih se broj odnosio na sporost u rješavanju (58,3%), uskraćivanje informacija (14 %), nepoštovanje propisa (6,4%) i *fair* postupanje (4,7%).

Ombudsman tako izvršava svoju ulogu zaštitnika prava građana djelujući kao korektiv u načelu dobrohotnoj upravi koja ga doživljava kao savjetnika i pomagača u procesu poboljšanja kvalitete upravnog djelovanja i uspostavljanja harmoničnih odnosa s građanima.

5. Ombudsman grada Züricha - primjer gradskog ombudsmana

Ombudsman u švicarskom gradu Zürichu uspostavljen je temeljem općeg akta gradskog vijeća od 26. travnja 1970. te je započeo s radom 1. siječnja 1971. i primjer je prvog europskog gradskog ombudsmana, ali i prvog švicarskog ombudsmana uopće. S obzirom na decentraliziranu švicarsku upravu u kojoj je općina temeljna jedinica koja osim vlastitog samoupravnog djelokruga izvršava i poslove prenesene joj s kantonalne razine i razine središnje državne uprave, sasvim je razumljivo da je uvođenje ombudsmana u Švicarskoj krenulo obrnutim putem nego u većini drugih zemalja - započelo je u gradovima (grad Zürich 1970. g.), nastavilo se u kantonima (kanton Zürich 1977. g.), dok je tek nedavno parlamentarni Odbor za nacionalnu politiku prihvatio parlamentarnu inicijativu koja se odnosi na pripremu zakona o nacionalnom ombudsmanu.⁴⁶

Opći akt gradskog vijeća ograničio se na određivanje temeljnih karakteristika ombudsmana i osnovnih modaliteta njegova djelovanja ostavljajući otvorenom mogućnost njegove adaptacije konkretnim potrebama funkcioniranja uprave u gradu. Kao svrha uspostavljanja

⁴⁶ Ombudsmani u Švicarskoj zasad postoje na razini pojedinih kantona (Basel, Zürich) te u gradovima (Basel, Bern, Winterthur, Zürich), a okupljeni su u udruhu *Schweizerische Vereinigung der parlamentarischen Ombudsleute*. Osim spomenutih ombudsmana koje imenuju parlamenti kantona odnosno predstavnička tijela u gradovima, postoje i specijalizirani ombudsmani za zdravstveno osiguranje, banke, turizam, hotelijerstvo i javni promet. Zanimljivo je da je prvi gradski ombudsman na svijetu uspostavljen još 1967. g. u Jeruzalemu, dok je ombudsman u Zürichu prvi europski gradski ombudsman odnosno prvi lokalni ombudsman. Za podatke o švicarskim ombudsmanima v. <www.ombudsman-ch.ch>.

ombudsmana navodi se "posredovanje u stvarima koje se s jedne strane tiču građana, a s druge gradske administracije" odnosno razmatranje pritužbi na rad gradske uprave.

Upravljanje gradom temelji se na principu diobe vlasti: 125 članova predstavničkog tijela biraju na izborima svi glasači s pravom glasa na razdoblje od četiri godine. Izvršnu vlast, koja izvire i odgovorna je predstavničkom tijelu, čini 9 članova (uključujući gradonačelnika), a svaki je na čelu jednog od odjela gradske uprave - financije, policija, zdravstvo, trgovina, izgradnja grada, javne službe, obrazovanje, socijalne službe (Vontobel, 1981:8). Gradsko predstavničko tijelo (*Gemeinderat*) apsolutnom većinom bira ombudsmana na razdoblje od četiri godine (s mogućnošću reizbora), što ga svrstava u red legislativnih ombudsmana i postavlja temelj za njegovu faktičku neovisnost o izvršnoj vlasti. Njegova odgovornost predstavničkom tijelu očituje se kroz dužnost sastavljanja godišnjeg izvještaja, iako ombudsman može, ako smatra potrebnim, dostavljati i međuizvještaje. Osnovni sadržaj izvještaja u pravilu je upozoravanje na osnovne probleme u funkcioniranju gradske uprave, a on može istaknuti i nedostatak propisa ili nedostatak upravnog djelovanja na nekom području. Odbor predstavničkog tijela daje predstavničkom tijelu mišljenje o ombudsmanovu radu, a ombudsman sudjeluje u debati prilikom prihvaćanja izvještaja u predstavničkom tijelu. Primjerci izvještaja tiskaju se i dostavljaju upravi⁴⁷ i medijima, građani ih mogu kupiti po niskoj cijeni, a dnevni listovi donose njihov kratki pregled.

Osnovni je zadatak ombudsmana da na temelju pritužbi građana ispituje postupaju li gradska uprava i javni službenici zakonito i *fair*. U tom smislu djeluje kao posrednik u rješavanju konflikata između građana i administracije, kontrolira rad uprave i savjetuje. Međutim, građani mu se ne obraćaju samo s pritužbama na nezakonit ili nepravilan rad uprave, već često upozoravaju i na praksu uprave koja

⁴⁷ Izvještaj služi kao orijentir u radu javnim službenicima, a zanimljivo je da se sve više koristi i u obučavanju javnih službenika. Prema: Vonotobel, 1981:13.

bi u budućnosti mogla dovesti do nepravilnosti, daju mišljenje o različitim propustima ili nedostacima u upravnom djelovanju ili traže stručni savjet ili tek uputu od ombudsmana kako postupiti u konkretnom slučaju. Ombudsman nije niti suprotstavljen upravi u obliku "psa čuvara", kako se često naziva u teoriji i praksi da bi se istaknula njegova uloga zaštitnika građana, niti se nalazi nasuprot građanima, kao humanizirani privjesak uprave koji bi samo na formalan način trebao približiti upravu građanima i prikazati je u pozitivnom svjetlu. Naprotiv, on djeluje ne samo kao čuvar zakonitosti rada uprave nego i kao osoba koja povezuje upravu i građane pružajući mogućnost građanima da stvarno utječu na rad i ponašanje vlasti, a s konačnim pozitivnim posljedicama za sve⁴⁸.

To je vidljivo i iz same procedure ombudsmanova rada i zaista neograničene mogućnosti obraćanja ombudsmanu - pritužbu na rad gradske uprave ombudsmanu mogu uputiti ne samo građani (uključujući i osobe koje nemaju prebivalište odnosno boravište na području grada, kao i strance) nego i pravne osobe. Od podnositelja pritužbe ne zahtijeva se da ima pravni interes, tj. da je izravno oštećen djelovanjem ili propustom uprave - polazi se od činjenice da ombudsman djeluje u javnom interesu, što pravni interes podnositelja čini irelevantnim. Propis ne određuje formalne zapreke za ispitivanje pritužbi, kao što je to čest slučaj s drugim ombudsmanima, već može razmatrati svaku pritužbu, ma kako se trivijalnom činila, nastojeći utjecati na administraciju da izvršava svoje zadaće i da čak sasvim banalne stvari obavlja na pravilan način. Tako mu se građanin s pritužbom može obratiti u svakom stadiju postupka, ne čekajući da pravni lijekovi budu iscrpljeni.

Ni sam postupak ispitivanja pritužbi nije određen pravilima, već je ombudsmanu povjereno da postavi proceduralne odrednice. Prvi ombudsman⁴⁹ uveo je karakterističnu praksu čija su glavna obilježja

⁴⁸ Ombudsman stoji na raspolaganju i zaposlenicima gradske uprave koji mu se mogu obratiti s pitanjima iz područja radnih odnosa.

⁴⁹ Prvi ombudsman grada Züricha bio je dr. Jacques Vontobel, izabran 1970., 1974. i 1978. godine.

“jednostavnost, brzina i red”, a kojom je “nastojao izbjeći birokratsku terminologiju i postaviti se u ulogu partnera u komunikaciji s građanima umjesto da stvara atmosferu nedostupnosti” (Vontobel, 1981:29, 33.). U tom je smislu osnovni modus njegova postupanja individualni i verbalni kontakt i s podnositeljima pritužbi i s administracijom. Upravo činjenica da on djeluje na lokalnoj razini vlasti omogućava mu blizak kontakt s građanima, ali i s manjom administracijom, što je praktički neostvarivo kad se radi o ombudsmanima koji iz jednog centra nadziru čitavu lokalnu samoupravu, kao što je to u Nizozemskoj i Engleskoj.

U praksi, nakon što mu se telefonski obrati, podnositelj pritužbe poziva se na razgovor (*Sprechstunde*) u kojem slobodno obrazlaže svoj slučaj, a ombudsman ukratko pismeno sastavlja sadržaj pritužbe. Potom ombudsman stupa u kontakt s javnim službenikom koji mu je dužan podastrijeti sve relevantne informacije, a upravno tijelo dužno mu je omogućiti inspekciju na mjestu događaja i uvid u dokumente. Nakon toga ombudsman sastavlja pismeni izvještaj za potrebe svog ureda, a zatim i formalni izvještaj, strukturno sličan sudskoj presudi, koji se dostavlja podnositelju pritužbe, javnom službeniku i čelniku upravnog tijela na koje se pritužba odnosi. Izvještaj sadrži zaključak ombudsmana je li konkretno postupanje ili propust nezakonito ili nefair postupanje te ombudsmanovu preporuku o poželjnom djelovanju da bi se ispravio učinjeni propust. Gradska uprava u pravilu prihvaća njegove preporuke. Izvještaj ombudsman može dostaviti i parlamentu i medijima.

Nameće se zaključak da je ombudsman grada Züricha zaista efikasno sredstvo zaštite prava građana od nezakonitih postupaka gradske uprave i poboljšanja njezine kvalitete. Da bi ostvarivao te funkcije, ombudsman nastoji ispunjavati osnovni preduvjet svoje učinkovitosti - održavanje sustavnog kontakta s građanima. S druge strane, lokalna administracija prihvatila je ombudsmana kao svoga korektora i savjetnika koji djeluje u njezinu interesu i u interesu građana⁵⁰.

⁵⁰ Iako je upitno može li se govoriti o građanima i upravi kao suprotstavljenim stranama, jer su i javni službenici istovremeno građani, stvarnost birokratske organizacije često ih dovodi u situaciju da zaborave svoju ulogu građana što rezultira stalnim napetostima i faktičkim suprotstavljanjem prema “zero-sum” načelu.

Naime, ombudsman se koristeći se medijima⁵¹ promovirao u instituciju koja omogućuje građanima da otklone počinjenu im nepravdu i oni ga doživljavaju kao stručnu osobu od povjerenja i osobu visokih moralnih načela koja će im pomoći da riješe problem bespomoćnosti i straha pred modernom gradskom administracijom i pravnim zavrslamama. S druge strane, iako je u početku ombudsman primljen sa skepsom (Vontobel, 1981:40), gradska uprava ne doživljava ga kao protivnika, već uvažava njegove savjete shvaćajući ih kao put vlastitog poboljšanja i ispravljanja negativne slike koju birokratska organizacija u načelu uživa u javnosti, a upravo je takav stav uprave preduvjet ostvarenja njegovih funkcija.

Pozitivni rezultati ombudsmanova rada dodatno su istaknuti kao posljedica njegova djelovanja upravo na lokalnoj razini, na razini grada, na kojoj je moguće ostvariti svakodnevnu i osobnu socijalnu interakciju, kako između ombudsmana i građana, tako i između ombudsmana i gradske uprave.

6. Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske - uloga hrvatskog ombudsmana u zaštiti građana od tijela lokalne i regionalne samouprave

Institucija ombudsmana uvedena je u Republici Hrvatskoj Ustavom iz 1990. godine, a razrada njegova ustrojstva i modaliteta postupanja izvršena je Zakonom o pučkom pravobranitelju iz 1992. g. te Poslovníkom o radu pučkog pravobranitelja iz 1997. g.⁵² Tim je aktima ombudsman uspostavljen na nacionalnoj razini kao "opunomoćenik Hrvatskog sabora koji štiti ustavna i zakonska prava građana u

⁵¹ Između ostalog, ombudsman se reklamira u gradskom listu, objavljuje svoja izvješća u medijima i prodaje ih po niskoj cijeni, a anketiranje građana provedeno 1978. g. pokazalo je da 64% građana zna za postojanje ombudsmana i njegovu funkciju. Vontobel, 1981:15.

⁵² Člankom 20. Zakona o pučkom pravobranitelju određeno je da ombudsman donosi poslovnik o svom radu kojim se pobliže uređuje organizacija i način rada. Poslovnik potvrđuje Sabor Republike Hrvatske. Iako je Ured pučkog pravobranitelja započeo s radom 1. siječnja 1994. tek je drugi ombudsman izvršio svoju zakonsku dužnost i donio Poslovnik 1997. godine.

postupku pred državnom upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti" (čl. 93. st.1. Ustava), a kojeg, kao i njegova dva zamjenika, bira Hrvatski sabor na vrijeme od osam godina, uz mogućnost reizbora. Navedena ustavna formulacija ombudsmanovih ovlasti i dužnosti kao i odredba Zakona o pučkom pravobranitelju, prema kojoj "pučki pravobranitelj razmatra pojedinačne slučajeve ugroženosti prava građana koje su im prilikom izvršavanja poslova iz svoje nadležnosti prčinili organi državne uprave, tijela s javnim ovlastima ili djelatnici u tim organima ili tijelima" (čl. 5. st.1. Zakona), omogućila je protezanje njegovih kontrolnih ovlasti i na lokalnu i regionalnu razinu, iako je i sam zakonodavac prilikom donošenja Zakona o pučkom pravobranitelju trebao razraditi nadležnost pučkog pravobranitelja i posebno istaknuti, između ostalog, ovlast i dužnost kontrole nad radom tijela lokalne i regionalne samouprave kako u tom pitanju ne bi bilo dvojbi.

Kako hrvatski ombudsman predstavlja primjer nacionalnog ombudsmana koji, s obzirom na široko definiranu nadležnost nad "tijelima s javnim ovlastima", nadzire i rad lokalne i regionalne samouprave, što je i činio od samog početka djelovanja institucije, ostaje nejasno s kojim je razlogom izmjenama Ustava iz 2000. g. ta njegova ovlast posebno istaknuta. Naime, ustavotvorac je izmjenama Ustava 2000. g. postojećem čl. 93. Ustava dodao stavak 4. kojim se propisuje da će se "u okviru institucije pučkog pravobranitelja osigurati zaštita ustavnih i zakonskih prava građana u postupcima koji se vode u Ministarstvu obrane, oružanim snagama i službama sigurnosti, zaštita prava građana pred tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave te zaštita prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu pred tijelima državne vlasti."⁵³

Ustavna obveza pučkog pravobranitelja da štiti prava građana pred vojnim vlastima uvedena je u sklopu postavljanja temelja za reformu

⁵³ Prijašnji članak 93. Ustava RH u pročišćenoj je verziji teksta (Narodne novine, br.41/2001.) postao članak 92. Ustava RH. Ustavne izmjene nisu dovele do potrebe promjene pojedinih odredbi Zakona i Poslovnika.

obrambenog i sigurnosnog sustava Republike Hrvatske, a na takvoj je formulaciji inzistirala i Radna skupina Predsjednika Republike Hrvatske za izradu stručne podloge mogućeg prijedloga ustavnih promjena (Radna skupina, 2000 : 384, 425). Međutim, značenje posebnog isticanja ombudsmanove nadležnosti nad tijelima lokalne i regionalne samouprave samo je u naknadnom potvrđivanju dosadašnjeg tumačenja prijašnjeg st. 1. čl. 93. Ustava ("tijela s javnim ovlastima") tako da je postojećoj praksi u radu pučkog pravobranitelja dana konkretna ustavnopravna podloga.

Najznačajnija novina ustavnih izmjena uvedena je proširivanjem nadležnosti ombudsmana i na zaštitu prava na lokalnu i regionalnu samoupravu pred tijelima državne vlasti. Smatram da takva odredba u određenom stupnju kolidira s prirodnom institucije ombudsmana, ali i samim čl. 92. Ustava, i to iz sljedećih razloga⁵⁴:

I. Smisao institucije ombudsmana prije svega je u zaštiti pojedinačnih prava građana od zloupotrebe ovlasti od tijela javne uprave na svim razinama. I Ustav (čl. 92. st. 1. i st. 4.) i Zakon (čl. 5. st. 1.) koriste se terminom "građanin", dakle ima na umu *personae physicae*, prije svega pojedinačno, ali i slučajeve kad je većem broju fizičkih osoba (grupa građana povezana prema interesnom, etničkom, vjerskom i dr. načelu) povrijeđeno ili ugroženo pravo. Međutim, ni Ustav ni Zakon ne spominju mogućnost da pravne osobe podnose pritužbe, a ako bi to i ekstenzivnim tumačenjem odredbe čl. 12. st. 2. Zakona, koja kaže da "svatko može podnijeti pritužbu", i bilo moguće, pitanje je da li bi to prema značenju i smislu same institucije trebalo uključivati pravne osobe javnog prava.

⁵⁴ U članku 29. Odluke o utvrđivanju Nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske (NN 101/2000, od 13. listopada 2001.) predviđeno je proširivanje čl. 93. Ustava stavkom 4. kojim se određuje da će se "u okviru institucije pučkog pravobranitelja osigurati zaštita ustavnih i zakonskih prava građana u postupcima koji se vode u Ministarstvu obrane, oružanim snagama i službama sigurnosti te zaštita prava građana pred tijelima lokalne i regionalne samouprave." Takva formulacija, smatram, trebala je biti zadržana i u konačnij verziji izmjena Ustava, bez proširenja nadležnosti i na "zaštitu prava na lokalnu i regionalnu samoupravu pred tijelima državne vlasti".

II. Mnoge europske zemlje daju pravo podnošenja pritužbe i pravnim osobama privatnog prava kako bi zaštitile njihova prava od nezakonitog i nepravilnog djelovanja državnih i drugih javnopravnih tijela. Međutim, pravni propisi koji uređuju instituciju ombudsmana u drugim zemljama ne daju mogućnost da se pravo na lokalnu samoupravu štiti putem ombudsmana jer se on shvaća prvenstveno kao zaštitnik građana prema upravi, a nema funkciju zaštite vlasti na jednoj teritorijalnoj razini od vlasti druge teritorijalne razine.

III. Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi država obavlja nadzor nad zakonitošću rada i akata tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave (čl.78.), a u određenim, taksativno nabrojenim slučajevima raspušta predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave. S obzirom na to da je u oba slučaja osigurana zaštita pred Ustavnim odnosno Upravnim sudom, zaštita putem ombudsmana u tim je slučajevima onemogućena jer kontrola rada sudova nije u njegovoj nadležnosti. Davanje pravnog savjeta jedina je preostala mogućnost, ali potrebno je početi od pretpostavke da jedinice lokalne samouprave imaju dovoljno obrazovanih pravnika koji poznaju propise i znaju kako zaštititi ugroženo ili povrijeđeno pravo. Ako je intencija ustavotvorca i bila zaštita prava na lokalnu i regionalnu samoupravu na jedan manje formalan način, putem institucije koja bi djelovala kao korektiv postojećim ustavnim i zakonskim mogućnostima zaštite navedenog prava, smatram da je to trebalo biti učinjeno putem posebne institucije koja ne bi nužno bila ombudsmanskog tipa, ali bi preuzela određene njegove karakteristike (neformalno postupanje, mogućnost pokretanja postupka na vlastitu inicijativu, kontakti s javnošću), na primjer putem posebnog parlamentarnog povjerenika koji bi se, osim konkretnim slučajevima ugrožavanja ili povrede prava na samoupravu lokalnih i regionalnih jedinica, bavio i drugim pitanjima vezanim uz to područje (npr. preporuke za rad, pravila ponašanja, savjetovanja, mogućnosti obrazovanja, i sl.). Naime, za zaštitu prava na lokalnu i regionalnu samoupravu postoje pravni mehanizmi (već spomenuti Ustavni sud i Upravni sud), a davanje ombudsmanu u nadležnost da se bavi tim pitanjem ne samo da iskrivljuje načela same institucije, koja se prije

svega shvaća kao brana od zloupotreba ovlasti javne uprave u odnosu prema građanima i koja u tom smislu rješava velike probleme koje stalno reproducira neadekvatan i neobrazovan upravni aparat, već pokazuje i nepovjerenje ustavotvorca u institucije pravne države koje ne mogu u dovoljnoj mjeri zaštititi povrijeđeno odnosno ugroženo pravo na samoupravu.

Kako niti do danas, godinu dana od izmjena Ustava i proširivanja njegove nadležnosti, ombudsman nije zaprimio nijednu pritužbu koja bi se odnosila na zaštitu prava na lokalnu i regionalnu samoupravu, taj segment njegove nadležnosti pokazuje se manje značajnim, pa glavnina njegova rada ostaje razmatranje pojedinačnih ugrožavanja i povreda prava građana od strane tijela državne uprave, jedinica lokalne i regionalne samouprave te drugih tijela s javnim ovlastima.⁵⁵ U tom je smislu hrvatski ombudsman tipičan primjer nacionalnog ombudsmana s ovlastima kontrole nad radom lokalne i regionalne samouprave.

Pučki pravobranitelj o nezakonitom i nepravilnom radu spomenutih tijela saznaje putem pritužbi građana ili na temelju vlastitih izvora, a postupak koji provodi kako bi utvrdio postojanje ili nepostojanje povrede ili ugrožavanja prava karakterizira neformalanost, poštovanje načela ekonomičnosti i efikasnosti te kontradiktornosti. U usporedbi s mnogim inozemnim ombudsmanima, pravila postupanja pučkog pravobranitelja pokazuju značajne prednosti:

(1) S obzirom na to da podnositelj pritužbe ne treba imati neposredan pravni interes u stvari koja je predmet pritužbe, jer pritužbu može podnijeti "svatko", bez obzira na to je li neposredno oštećen postupanjem javne uprave, hrvatski ombudsman ulazi u red liberalnijih modela te institucije koji usvajaju načelo prema kojem pritužba predstavlja svojevrsnu *actio popularis*. Kako i sam ombudsman može pokrenuti istragu na temelju vlastitih saznanja i procjene ugroženosti

⁵⁵ Čini se da bi pučki pravobranitelj mogao izgubiti dio svoje nadležnosti jer se ubrzano radi na uspostavljanju pravobranitelja za djecu, a sve su češće rasprave o potrebi uvođenja posebnog ombudsmana za zdravstvene službe.

ili povrede prava, iniciranje ispitnog postupka pokazuje se kao neograničeno posebnim zahtjevima.

(2) Pritužba se može uputiti pismeno i usmeno (dolaskom u ured ombudsmana) i u tom smislu ne postoje ograničavajuća pravila.

(3) Iako prema odredbi čl. 6. Zakona o pučkom pravobranitelju ombudsman "u pravilu ne postupa u stvarima u kojima je u tijeku upravni ili drugi postupak", trajanje eventualnog postupka u konkretnoj pravnoj stvari ili postojanje mogućnosti korištenja pravnih lijekova ne postavlja se kao negativna pretpostavka za postupanja ombudsmana, već upravo suprotno - u praksi ombudsman reagira odmah, nastojeći spriječiti daljnje ugrožavanje i povredu prava građana, upozoravajući na propuste i nepravilnosti u postupku u kojem je došlo do ugrožavanja ili povrede.⁵⁶

(4) S obzirom na to da je jedina pretpostavka u pogledu podobnosti pritužbe da se ona odnosi na postupanje tijela čije je djelovanje u nadležnosti ombudsmana, hoće li u konkretnom slučaju uzeti pritužbu u razmatranje ovisi o ombudsmanovoj slobodnoj ocjeni. Prema čl. 20. st. 3. Poslovnika ombudsman će pri odlučivanju uzeti posebno u obzir: a) značenje odnosno vrijednost zaštićenog dobra koje je povrijeđeno ili bi to moglo biti, b) mogućnost povrede ustavnih i zakonskih prava većeg broja osoba, c) način i okolnosti pod kojima je došlo ili može doći do povrede ustavnih i zakonskih prava te d) ostale zakonske mogućnosti zaštite ugroženog prava.

⁵⁶ I ovdje je uočljiva neusklađenost ustavnih i zakonskih odredbi: Ustav određuje da pučki pravobranitelj "štiti ustavna i zakonska prava građana u postupku pred državnim upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti", dok odredba čl. 6. Zakona kaže da on "u pravilu ne postupa u stvarima u kojima je u tijeku upravni ili drugi postupak". Iako se formulacija iz Ustava može krivo interpretirati jer doslovnim tumačenjem proizlazi da je pučki pravobranitelj neka vrsta stranke u postupku, pretpostavka je da je intencija ustavotvorca bila da do zaštite prava građana od ombudsmana dođe dok postupak još traje i dok je moguće sanirati novonastalo nezakonito stanje sa što manje posljedica za oštećenog. Naime, ako ombudsman ne bi postupao i prije nego što sve pravne mogućnosti nisu iskorištene, mogao bi samo konstatirati nastalu povredu i nemogućnost njezina ispravljanja, čime bi njegovo postojanje bilo nesvrhovito. Vjerojatno je takva odredba unesena u hrvatski zakon u skladu sa sličnim rješenjima u drugim zemljama, a da nije konzultirana strana literatura koja neprestano kritizira takvu zapreku.

(5) U svrhu rasvjetljavanja stanja ombudsman prikuplja podatke kontaktima s dotičnim tijelom javne uprave, pri čemu su mu dostupni svi podaci te ima pravo uvida u svu dokumentaciju, bez obzira na njihovu tajnost. Obveza čuvanja službene tajne obvezuje i pučkog pravobranitelja i njegove zamjenike i nakon prestanka službe. Ombudsman može u svako doba pregledati ustanove u kojima se ograničava sloboda kretanja (kazneno-popravni domovi, zdravstvene ustanove).

U slučajevima kad nakon ispitivanja pritužbe ili provođenja postupka na temelju vlastitog saznanja o nepravilnostima utvrdi postojanje ugrožavanja ili povrede prava, njegove su mogućnosti postupanja sužene na klasične ovlasti ombudsmana: on prije svega upozorava, obavještava, predlaže i daje preporuke (čl. 7. st. 1. Zakona). Ne postoji mogućnost da se tijelo javne uprave prisili na postupanje prema njegovoj uputi, već je jedina sankcija obavještavanje Sabora i javnosti: tijela javne uprave dužna su ga odmah, a najkasnije u roku od 30 dana izvijestiti o poduzetim mjerama u povodu njegova upozorenja, prijedloga ili preporuke, a ako ne postupe u propisanom roku u skladu s njegovim traženjem, pučki pravobranitelj o tome obavještava Sabor (čl. 7. st. 3. i 4. Zakona). On može (ali ne mora) svoja upozorenja, obavještenja, prijedloge ili preporuke objaviti i u sredstvima javnog priopćavanja koja su ih dužna objaviti (čl. 7. st. 5. Zakona).

Uz klasične ovlasti ombudsmana, pučki pravobranitelj ima i druge ovlasti, manje ili više poznate i u drugim zakonodavstvima:

- predlaganje pokretanja kaznenog, prekršajnog ili disciplinskog postupka protiv službenika, ako utvrdi da postupak javne vlasti predstavlja povredu prava s elementima kaznenog djela, prekršaja ili povrede radne discipline (čl. 7. st. 2 Zakona);⁵⁷
- mogućnost podnošenja zahtjeva za ukidanje ili poništavanje rješenja po pravu nadzora kao izvanrednog pravnog lijeka u upravnom

⁵⁷ Takva je ovlast ombudsmana karakteristična npr. za skandinavske ombudsmane.

postupku, što je posebnost hrvatskog ombudsmana, preuzeta od institucije društvenog pravobranioca samoupravljanja;⁵⁸

- ovlašten je pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske pokrenuti postupak ocjene suglasnosti Zakona s Ustavom i suglasnosti drugog propisa s Ustavom i Zakonom (čl. 34. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu

- osim godišnjih izvješća Hrvatskom saboru, pučki pravobranitelj može Saboru uputiti i posebne izvještaje u slučajevima kad se radi o ugroženosti većeg stupnja u pitanjima koja su od interesa za zaštitu ustavnih i zakonskih prava; u tom slučaju izvještaj upućuje i nadležnom ministarstvu (čl. 9. Zakona);

- može inicirati donošenje izmjena zakona koje se odnose na zaštitu ustavnih i zakonskih prava građana i tako posredno utjecati na rad i postupanje upravnih tijela⁵⁹.

Kako u izvještajima pučkog pravobranitelja nema statističkih podataka koji bi izrazili omjer pritužbi upućenih na rad tijela lokalne i regionalne samouprave u odnosu prema ukupnom broju zaprimljenih pritužbi kao i učestalost usvajanja ombudsmanovih preporuka i mišljenja u slučaju takvih pritužbi, o njegovoj ulozi u zaštiti prava građana na nižim razinama vlasti preostaje zaključiti iz iznesenog.

I. Obilježja i praksa hrvatskog ombudsmana pokazuju da bi njegovo djelovanje moglo značajno pridonijeti zakonitosti i pravilnosti rada tijela lokalne i regionalne samouprave. Mogućnosti ombudsmana da inicira ispitivanja postupaka u upravi su široke, ne postoje ograničenja koja bi značajnije ograničavala pristup ombudsmanu ili koja bi unaprijed eliminirala određene tipove pritužbi zbog postojanja

⁵⁸ Pučki pravobranitelj može podnijeti zahtjev za poništenje ili ukidanje upravnog akta po pravu nadzora, u kojem slučaju rješenje o ukidanju ili poništavanju donosi nadležno upravno tijelo po službenoj dužnosti. Razlozi za poništavanje odnose se na određene slučajeve postupovnih povreda, dok se ukidanje može zahtijevati ako je očigledno povrijeđeno materijalno pravo (čl. 263. i 264. Zakona o općem upravnom postupku). Kako sam ističe u svom Izvješću o radu, pučki pravobranitelj restriktivno se koristi tom mogućnošću - godine 1998. podnio je šest, a 1999. g. kao i 2000. g. samo po pet takvih zahtjeva (što čini manje od 1% pritužbi).

⁵⁹ Pučki pravobranitelj već niz godina neuspješno predlaže Hrvatskom saboru da izmijeni ili dopuni zakone koji uređuju sudski parnični postupak, vlasnička i druga imovinska prava, obvezne odnose te imovinu hrvatskih građana izbjeglih iz Hrvatske za vrijeme Domovinskog rata.

negativnih pretpostavki⁶⁰. Sam postupak koji provodi ombudsman neformalan je, elastičan i adaptira se potrebama pojedinog slučaja.

II. Nakon što utvrdi postojanje nepravilnosti ili nezakonitosti u radu tijela lokalne ili regionalne samouprave koje su povrijedile ili bi mogle povrijediti neko ustavom ili zakonom zajamčeno pravo građana, pučkom pravobranitelju stoje na raspolaganju klasična ombudsmanova sredstva za discipliniranje neposlušnih upravnih tijela i ispravljanje počinjenih nepravdi: on samo upozorava, daje mišljenje, preporučuje ili kritizira. S obzirom na to da se iz izvještaja pučkog pravobranitelja vidi da mnoga upravna tijela na svim teritorijalnim razinama ne uvažavaju njegove preporuke i mišljenja, a da ni izvještavanja Saboru o konkretnim slučajevima ne dovode do promjene njihova ponašanja, evidentno je da je potrebno pojačati ombudsmanove ovlasti u tom pogledu, možda po uzoru na pravilo primijenjeno u Engleskoj prema kojem lokalno tijelo mora iznijeti slučaj u javnost zajedno s razlozima zbog kojih ostaje kod svog stajališta⁶¹. Utjecaj na rad upravnih tijela predstavlja mogućnost podnošenja zahtjeva za ukidanje ili poništavanje upravnog akta po pravu nadzora, koji, iako rijetko korišten i zapravo relikv prošlosti preuzet od svojevrstnog prethodnika ombudsmana u Hrvatskoj, društvenog pravobranitioca samoupravljanja, predstavlja direktnu mogućnost ispravljanja nezakonitog rada upravnih tijela. Jedna od mjera posrednog utjecaja na rad upravnih tijela u smislu poticanja utvrđivanja je li njihovo postupanje u skladu s propisima jest i praksa kojom se pučki pravobranitelj koristi u odnosu prema radu sudova: iako nema ovlasti kontrolirati rad

⁶⁰ Broj pritužbi koje ombudsman prima od građana iznosi 2.029 (1998. g.), 1.623 (1999. g.) odnosno 1.873 (2000. g.). Oko 250-300 zaprimljenih pritužbi godišnje odnosi se na tijela čiji rad nije u njegovoj nadležnosti, prvenstveno sudove. Najveći broj pritužbi odnosi se na povredu vlasničkih i drugih imovinskih prava (oko 30%), prava iz mirovinskog, invalidskog i zdravstvenog osiguranja te socijalne skrbi (oko 25%), statusna prava (oko 20%) te prava branitelja i stradalnika Domovinskog rata (oko 12%). Najveći broj pritužbi tako je i dalje povezan s ratom i posljedicama rata te društvenim promjenama u posljednjih deset godina.

⁶¹ Prema Izvještaju za 2000. g. 510 preporuka odnosno mišljenja je uvaženo, dok su se u 419 slučajeva tijela oglušila na ombudsmanove zaključke, a takav je omjer postojao i prethodnih godina. Ignoriranje ombudsmanovih preporuka najčešće je od strane općinskih i gradskih stambenih komisija, i to najviše na prije okupiranim područjima.

sudova, brojne pritužbe koje dobiva na njihov rad (odnose se uglavnom na odugovačenje postupka) ombudsman prosljeđuje Ministarstvu pravosuđa, uprave i lokalne samouprave

III. Iako je ombudsman u načelu zaista otvoren nezadovoljnim građanima, uočljiv je nedostatak komunikacije s javnosti, a time i njezina senzibiliziranja za konkretne slučajeve ugrožavanja ljudskih prava. Javnosti je još uvijek relativno nepoznato njegovo djelovanje i mogućnosti koje takva institucija pruža, što je posljedica ne samo prilično samozatajnog rada samog Ureda već i nezainteresiranosti medija za njegov rad te zasićenosti građana informacijama o nepravilnostima i nezakonitostima u državnim tijelima. Sve dok novinski članci donose podatke o grubim povredama prava i nezakonitim postupanjima državnih tijela i njihovih čelnika, a koje se tiču čitavih slojeva stanovništva, interes za pojedinačne slučajeve nezakonitog djelovanja ne može biti velik. Djelovanje ombudsmana moglo bi dobiti na značenju upravo na razini lokalnih i regionalnih jedinica jer upravo u manjim sredinama on može uspostaviti značajniji kontakt s građanima putem medija⁶².

Zaključno, hrvatski ombudsman već se pokazao kao relativno značajan korektor rada javne uprave, kako na nacionalnom tako i na lokalnom i regionalnom nivou, a trenutno stanje u hrvatskoj javnoj upravi, ali i u društvu u cjelini, govori da bi nacionalni ombudsman i dalje mogao imati velik utjecaj na pozitivne promjene u upravi na nižim nivoima vlasti⁶³. Međutim, da bi njegovo djelovanje bilo učinkovitije, potrebno je s jedne strane dati veću snagu njegovim preporukama i mišljenjima, a s druge strane u praksi povećati komuni-

⁶² Jedna od zapreka takvom angažmanu je činjenica da je Ured pučkog pravobranitelja smješten u Zagrebu. Iako Zakon predviđa da je u iznimnim slučajevima moguće osnovati ispostave Ureda u središtu županije, takva mogućnost još nije iskorištena, prvenstveno zbog nedostatka potrebe, ali i ograničenih materijalnih mogućnosti.

⁶³ S obzirom na to da je za instituciju ombudsmana važna sama osoba (osobe) kojoj je povjerena ta dužnost, kao i s obzirom na činjenicu da je Hrvatska mala zemlja, korisnije je da jedan nacionalni ombudsman obavlja nadzor i nad tijelima lokalne i regionalne samouprave jer uspostavljanje posebnih lokalnih ombudsmana na razini županije ili u pojedinim gradovima ne bi bilo efikasno iz navedenih, ali i drugih razloga (materijalnih, personalnih, itd.).

kaciju s medijima i javnošću kako bi se istodobno građane informiralo o mogućnosti zaštite prava putem ombudsmana te obavještavalo javnost o stanju u javnoj upravi. Prvi se zadatak može, po uzoru na već spomenuti engleski primjer, riješiti unošenjem u Zakon odredbi prema kojima bi postojala dužnost lokalnih odnosno regionalnih tijela (a ne ombudsmana) da slučajeve u kojima ne uvažavaju ombudsmanske preporuke iznesu pred javnost putem medija. S druge strane, potreba uspostavljanja komunikacije s medijima i javnošću može se ostvariti samo voljom ombudsmana i medija, ali i jačanjem zainteresiranosti javnosti za probleme s kojima se suočava javna uprava te podizanjem svijesti o nužnosti i mogućnostima zaštite prava čovjeka i građanina.⁶⁴

7. Uloga ombudsmana u zaštiti prava građana od tijela lokalne i regionalne samouprave - ključni problemi

Dosadašnje izlaganje daje djelomičnu sliku o funkciji ombudsmana na lokalnoj i regionalnoj razini pa se postavlja pitanje može li se odatle zaključiti da ombudsman zaista funkcionira kao zaštitnik prava građana od djelovanja organa lokalne i regionalne samouprave.

Po svemu sudeći, postojanje ombudsmanskog nadzora lokalnih i regionalnih vlasti daje temelj za ispunjavanje dvaju važnih ciljeva svakog pravnog i političkog poretka - zaštite prava građana od nezakonitog i nepravilnog postupanja uprave te poboljšanja kvalitete same uprave. Međutim, za konkretizaciju tih ciljeva i ostvarenje stvarnih rezultata potrebno je pronaći odgovarajuća rješenja za pojedina ključna pitanja njegova ustrojstva, ovlasti i načina postupanja.

⁶⁴ I sam je pučki pravobranitelj Ante Klarić izrazio mišljenje da ombudsmana u Hrvatskoj "mnogi još uvijek smatraju dekorom, a manje ustanovom koja bi mogla imati značajniji utjecaj na rješavanje problema u hrvatskom društvu". Iz intervjua *Što je to pravi ombudsman*, Tvrtka, br. 12 (1997.).

Prvo je značajno pitanje u tom smislu tko imenuje ombudsmana i na kojoj je teritorijalnoj razini "usidren". Kao što smo vidjeli, moguće je da se, kao u Engleskoj, ombudsman imenuje na nacionalnoj razini i da pokriva čitavu lokalnu i regionalnu samoupravu. Slično je i s nizozemskim ili hrvatskim ombudsmanom kojeg imenuje parlament i koji istovremeno nadzire sve razine javne uprave. Problemi takvih rješenja su u tome što se na taj način ombudsman odvaja od lokalnih razina, građani ga ne doživljavaju kao svoga "pravobranitelja", već kao "advokata uprave", zatim u velikom broju pritužbi, što s vremenom stvara potrebu za sve većim uredom, sve većim brojem pravila koja reguliraju njegovo postupanje te u konačnici do birokratiziranja same institucije, što je u svakom slučaju u suprotnosti njezinoj svrsi i značajkama⁶⁵. S druge strane, gradski ombudsman, kao onaj u Zürichu, omogućuje da se izbjegnu te negativne posljedice, ali je takav sustav primjereniji velikim gradovima nego manjim lokalnim jedinicama (općinama ili manjim gradovima). Potrebno je spomenuti i egzekutivne lokalne ombudsmane, specifične za SAD, koji su, iako se njihova nadležnost proteže samo na tijela određene lokalne jedinice, još udaljeniji od građana jer u pravilu djeluju u okviru gradonačelnikova ureda i financiraju se iz njegova proračuna. U takvim se slučajevima postavlja pitanje nepristranosti i samostalnosti ombudsmana i njegova otpornost na različite pritiske, posebno karakteristične za lokalne sredine.

Drugi je značajan moment u propisivanju pravila ombudsmanova rada i postupanja. Brojni uvjeti koji se traže za podobnost pritužbe dovode do zatvaranja ombudsmana u odnosu prema javnosti, do njegove nedostupnosti i nepotrebnog formaliziranja postupanja. Bez obzira na činjenicu da i odbačene pritužbe mogu biti indikator kritičnih točaka postupanja u upravi, minimaliziranje potrebnih

⁶⁵ Značajan korak u približavanju nacionalnog ombudsmana građanima pokazuje austrijska praksa gdje se za osobe koje ne mogu doći u glavni ured u Beču određenog datuma u mjesecu održavaju savjetovanja u cijeloj zemlji (regijama, gradovima i općinama). Ombudsmani također odlaze izvan sjedišta, što se objavljuje u regionalnim novinama i službenim tijelima.

uvjeta podobnosti pritužbe nužno je kao lijek za gubitak vremena, nepotrebnu formaliziranost i zatvorenost. Iako je ombudsman *per definitionem* posljednje utočište nezadovoljnog građanina, nužno je potrebno reagirati iako postupak pred žalbenim tijelom ili upravnim sudom nije završio. Stoga ne trebaju čuditi mnogi zahtjevi za ukidanjem mogućnosti korištenja pravnih lijekova kao negativne pretpostavke za ispitivanje pritužbi, koji se često mogu susresti u literaturi. Slično tome, praksa koja zahtijeva da je podnositelj pritužbe oštećen postupanjem uprave na koje se žali suprotna je načelu javnog interesa imanentnog ombudsmanovu djelovanju. Naravno, postoje razlozi usvajanja te pretpostavke, ali oni su prvenstveno tehničke naravi (zatrpanost pritužbama) te nastoje spriječiti zlonamjerne optužbe na račun uprave i upravnih službenika. Međutim, ombudsmanova uloga korektora uprave traži otvaranje mogućnosti podnošenja pritužbe i na samo ponašanje lokalnih službenika, njihov tretman građana, a u tim slučajevima teško se može dokazati postojanje štete (osim eventualno uzrujanosti ili stresa koje uvažava engleski ombudsman).

Zatim, postavlja se pitanje sudbine ombudsmanovih preporuka i suradnje uprave s ombudsmanom u samom procesu ispitivanja pritužbi. Taj je problem kompleksan i ne svodi se samo na pitanje kako pojačati poziciju ombudsmana u smislu utjecanja na upravu da prihvati danu preporuku, već proizlazi i iz načina na koji uprava samu sebe doživljava i njezina odnosa prema drugim faktorima u društvu. Činjenica da je riječ o lokalnoj i regionalnoj samoupravi može s jedne strane olakšati rješenje problema jer će odgovorna i nesamovoljna lokalna uprava nastojati sudjelovati u vlastitom poboljšanju i u uljepšavanju slike koju o njoj imaju građani s kojima svakodnevno dolazi u kontakt. Ali s druge strane, neobvezujuća priroda preporuka može dovesti do arogantnog i oholog postupanja lokalnih moćnika koji svaki dobronamjeran savjet *a priori* odbijaju. Rješenje tog problema ovisi stoga o općoj i političkoj kulturi, samopercepciji uprave, usvojenoj etici javnih službenika i stanju ljudskih i građanskih prava u konkretnoj sredini. Međutim, zahtjevi da ombudsmanove preporuke dobiju i formalnu mogućnost izvršenja putem suda ili sličnog tijela,

koji se javljaju u literaturi, ne odgovaraju prirodi institucije ombudsmana koja se temelji na moći uvjeravanja, povjerenja i ugledu osobe ombudsmana. Na taj bi se način ombudsman pretvorio u paralelno sudsko tijelo koje bi bez zadovoljavajućih proceduralnih standarda donosilo obvezujuće odluke. Tu leži opasnost transformacije ombudsmana u nešto protiv čega bi se on zapravo trebao boriti. Zato se, na primjer, već spomenuta engleska procedura u slučaju neposlušnosti upravnog organa (*voluntary principle*) pokazuje sasvim učinkovitom - ako ne postupi po preporuci niti nakon ponovljenog izvještaja, uprava je dužna čitav slučaj, zajedno s obrazloženjem razloga zbog kojih ombudsmanova preporuka nije uvažena, izložiti sudu javnosti.

Na kraju, vrlo je važan čimbenik u procjeni učinkovitosti ombudsmanskog nadzora i sam ombudsman, njegova osobnost i image koji je izgradio u javnosti i u upravi. Ova institucija ne traži samozatajne i mirne ljude koji će biti usmjereni samo na vlastitu poziciju izbjegavajući konflikt i s građanima i s upravom. Naprotiv, samo pod uvjetom da funkciju ombudsmana obnaša stručna osoba s visokim moralnim i etičkim standardima, kojoj je primarni cilj poboljšati komunikaciju građana i uprave, nastojati ispraviti pogreške u postupanju uprave i pridonijeti humaniziranju odnosa naizgled suprotstavljenih strana, bit će dovoljno motivirana da promovira samu instituciju ombudsmana i beskompromisnim izvršavanjem svojih funkcija zaštititi građane od samovolje uprave. Prednost lokalnih ombudsmana pri tome je u činjenici da oni s obzirom na teritorijalnu razinu na koju djeluju imaju više prilika dolaziti u kontakt s građanima, komunicirati s njima putem medija i učiniti sve napore da građani ombudsmana doživljavaju svojim "pravobraniteljem".

Umjesto zaključka

Iako postoji mnogo neriješenih pitanja koja bi mogla poboljšati kvalitetu i učinak ombudsmanova rada, na osnovi iznesenih primjera može se zaključiti da institucija ombudsmana ima potencijal da ispuni

svoju ulogu zaštitnika prava građana pred tijelima lokalne i regionalne samouprave. Takav je rezultat moguć samo ako je ombudsman dovoljno otvoren i dostupan svim nezadovoljnim građanima, dok je uprava istovremeno spremna na suradnju i uvažavanje njegovih preporuka.

Konkretne prednosti ombudsmanskog nadzora nad tijelima lokalne i regionalne samouprave mogu se svesti na sljedeće: 1. ombudsman jača položaj građana u odnosu prema sve snažnijoj i organiziranijoj upravi koja ulazi u sva područja društvenog života; 2. postupak koji ombudsman provodi za građane je relativno brz i bez troškova; 3. pritužbe građana na rad uprave razmatra treća strana objektivno i nepristrano; 4. ombudsman svojim radom ujedno štiti upravu od neutemeljene kritike i ustanovljavanjem da u konkretnom slučaju nije bilo nepravilnosti vraća građanima povjerenje u rad uprave; 5. ombudsman ima mogućnost s nepristrane pozicije identificirati probleme koji se učestalo javljaju u upravi i predložiti njihovo rješavanje; 6. ombudsman se javlja kao korektor ponašanja uprave i navodi je da brine o slici koju o njoj ima javnost.

Konačno, hoće li u konkretnom slučaju ombudsman vršiti svoju funkciju na pravilan način ne ovisi samo o načinu na koji je ustrojen i o njegovim ovlastima, već je to pitanje šireg društvenog i političkog konteksta i karakteristika javne uprave i lokalne samouprave u određenoj sredini.

Literatura

- AVIANI, Damir (1999) *Parlamentarni ombudsman*. Split : Pravni fakultet
- GOTTEHER, Dean M, Michael Hostina (1998) *Essential Characteristics of a Classical Ombudsman*, <www.mediateur-de-la-republique.fr/mediateu/institu/h1.htm>
- GREENWOOD, John (1989) Facing up to the Local Ombudsmen: Are Internal Complaints Procedures Adequate? *Local Government Studies*, Vol. 15 (1) : 1-8.

- HIDÉN, Mikael J.V. (1968) Finland's Defender of The Law. *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, Vol.377 (May) : 31-40.
- MILLS, Michael (1994) *Municipal government ombudsman*, presented at the International Conference on the Ombudsman Concept, September 23, 1994 - Taipei, Taiwan <www.usombudsman.org/Referneces/municiplegovernment-ombudsman.htm>
- RADNA SKUPINA PREDSEDNIKA REPUBLIKE HRVATSKE ZA IZRADU STRUČNE PODLOGE MOGUĆEG PRIJEDLOGA USTAVNIH PROMJENA (2000) Stručne osnove za izradu prijedloga promjena Ustava Republike Hrvatske. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 50 (3) : 263-546.
- RIDLEY, Frederick F. (1984) Intermediaries Between Citizens and Administration : Some British Perspectives. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 50 (4) : 356-363.
- ROWAT, Donald C. (1964) Ombudsmen for North America. *Public Administration Review*, Vol. 24 (4) : 230-233.
- STACEY, Frank (1978) *Ombudsmen compared*. Oxford : Clarendon Press
- UPPENDAHL, Herbert (1979) Der lokale Ombudsmann - zur Genese einer "unbritischen" Institution. *Zeitschrift für Parlaments Fragen*, (2) : 192-203.
- VONTOBEL, Jacques (1981) L'ombudsman de la Ville de Zürich : Mediateur entre les citoyens et l'administration (un exemple d'une institution communale d'ombudsman). *Occasional paper No. 12*. Edmonton : International Ombudsman Institute
- YARDLEY, D.C.M. (1983) Local Ombudsmen in England : Recent Trends and Developements. *Public Law* (Winter) : 522-531.
- ZIEDLER, Frank P. (1968) An Ombudsman for Cities? *The Annals of The American Academy of Political and Administrative Sciences*, Vol. 377 (May) : 122-127.

Pravni propisi i službeni dokumenti

Ustav Republike Hrvatske, NN 41/01 (pročišćeni tekst)

Odluka o utvrđivanju Nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske, NN 101/00.

Zakon o pučkom pravobranitelju, NN 60/92.

Poslovnik o radu pučkog pravobranitelja, NN 71/97.

Zakon o lokalnoj samoupravi, NN 33/01.

Izvješće o radu za 1998. godinu, Republika Hrvatska, Pučki pravobranitelj, ožujak 1999.

Izješće o radu za 1999. godinu, Republika Hrvatska, Pučki pravobranitelj, ožujak 2000.

Izješće o radu za 2000. godinu, Republika Hrvatska, Pučki pravobranitelj, ožujak 2001.

THE ROLE OF THE OMBUDSMAN IN THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF CITIZENS FROM THE LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT BODIES (COMPARATIVE PRESENTATION)

Summary

About the middle of the 20th century, the institution of the ombudsman was introduced in many countries, both on the national level and the level of regions or local units. The possibility that the ombudsman receives complaints against the work of administrative bodies of local and regional units is regulated differently in different countries: there are either national ombudsmen with the authority of control over local and regional self-government (e.g. the Netherlands and Croatia), special local or regional ombudsmen, with or without the national ombudsman (e.g. Switzerland), the special local ombudsman for the whole local self-government (e.g. England), or specialized ombudsmen who control a particular specific activity of local or regional self-government (e.g. England).

The fundamental issues on which the real scope of influence of the ombudsman on the activities of local and regional self-government depend are related to the question of his or her appointment, the existence of special rules which refer to the admissibility of the complaint and the availability of the office to citizens and the relation of the ombudsman with the public.

In order to increase the efficiency of the work of the ombudsman, it is necessary for this duty to be performed by a person of great public respect and high moral principles, whose position should be additionally supported by being appointed by the representative body, i.e. Parliament. Furthermore, the rules which refer to the admissibility of the complaint should be limited to the minimum and in principle include only the requirement that the complaint refers to the work of the bodies which are within the competence of the ombudsman, while the requirement for the existence of legal interest of the applicant as well as the requirement that all legal remedies are exhausted should be rejected since they are contrary to the very fundamentals of the institution. It is particularly necessary to establish communication with the public, especially by the media and other means of communication, so that citizens could be informed about the function of the ombudsman, but also with the work of public administration. In this respect, at the local and regional levels it is easier to make contacts with the public since citizens are more interested in everyday problems of social life.

Key words: ombudsman, local self-government, regional self-government, parliamentary commissioner, protection of the rights of citizens