

Pojam i vrste ombudsmana

Damir Aviani*

UDK 351-941

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 10. 6. 1998.

Prihvaćeno: 1. 7. 1998.

Pojava ombudsmana otvara novo poglavlje u odnosima između onih koji vladaju i onih kojima se vlada, između države i građana, između javnih službenika i javnosti. Ombudsman se javlja u dvostrukoj ulozi. On je podjednako instrument zaštite ljudskih prava i jedinstveni mehanizam demokratske kontrole nad upravom.

Ombudsman je institucija, u pravilu uspostavljena ustavom ili zakonom, na čelu koje je jedan ili više neovisnih javnih službenika visokog ranga odgovoran parlamentu ili vladi, koji prima pritužbe građana na nezakonito odnosno nepravilno postupanje tijela javne uprave i službenika zaposlenih u tim tijelima, ali može postupati i na vlastitu inicijativu, koji ima ovlast provoditi istragu, javno kritizirati, preporučivati potrebne mjere i objavljivati svoja izvješća, ali nema ovlast poništavati, ukidati ili mijenjati odluku uprave.

Švedski se model parlamentarnog ombudsmana s vremenom prilagođavao potrebama različitih sredina, tako da se ta institucija susreće u državama s posve različitom kulturnom, političkom i pravnom tradicijom, odnosno u državama s različitim pravnim i političkim uređenjem. S obzirom na to da uspostavljeni model ombudsmana redovito posjeduje veće ili manje posebnosti prema modelu koji je služio kao uzor, pojavljuju se različite vrste ombudsmana. Tako se, ovisno o prihvaćenom kriteriju klasifikacije, mogu razlikovati parlamentarni od egzekutivnog, nacionalni od lokalnog i međunarodnog, inokosni od kolegijalnog te opći od specijaliziranog ombudsmana, a moguće su, naravno, i drugačije podjele.

Ključna riječ: ombudsman

* Dr. sc. Damir Aviani, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

Ovaj je rad izrađen u projektu *Ustavnost Republike Hrvatske u uporednoj perspektivi: II. dionica*, nositelj kojeg je Hrvatski pravni centar, Zagreb.

I. Uvod

Suvremene se države dugo suočavaju s problemom uspostave složenih mehanizama nadzora nad tijelima državne uprave radi ostvarivanja zakonitog i svrshodnog rada tih tijela, kao i radi zaštite ljudskih prava i sloboda. Porast uprave (tj. njezinih poslova, ovlasti, organizacije i sl.) nameće obvezu traženja novih i djelotvornijih metoda kontrole, pored već tradicionalne kontrole koju nad njom provode sudovi, parlament, vlada, viša tijela državne uprave i druga tijela.

Među civilizacijske tekovine demokratskog društva, utemeljene na principu vladavine prava (rule of law) i pravne države (Rechtstaat), spadaju i razni tzv. neformalni oblici zaštite prava građana. Krajem pedesetih godina ovoga stoljeća pozornost je počeo privlačiti jedan od neformalnih oblika kontrole nad upravom i zaštite prava građana, institucionaliziran u poseban organ, poznat pod nazivom "ombudsman". U samo nekoliko posljednjih desetljeća ombudsman je postao jednim od najzanimljivijih instrumenata za promociju i zaštitu temeljnih ljudskih prava i građanskih sloboda diljem svijeta. Izraz je to potrebe za samostalnom institucijom, neovisnom o državnoj vlasti, koja bi ispitala pritužbe građana o ugroženosti njihovih osobnih prava zbog lošeg rada tijela javne vlasti odnosno njihovih službenika, potrebe koja je nazočna u, moglo bi se reći, svim suvremenim pravnim i društvenim sustavima uopće.

Institut ombudsmana danas je široko prihvaćen u pravnom i političkom sustavu suvremenih zemalja. Od ustrojavanja prvog ombudsmana u Švedskoj (1809. godine) pa do danas ta je institucija, poglavito u drugoj polovici dvadesetog stoljeća, prihvaćena u više od 50 najznačajnijih država svijeta (kao što su npr. SAD, Indija, Meksiko, Argentina, Novi Zeland, Kanada, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske, Njemačka, Francuska, Italija i dr.), bilo na središnjoj razini bilo na razini saveznih država, pokrajina ili pak gradova. Instituciju ombudsmana ima i Europska unija, temeljem sporazuma o toj uniji iz Maastrichta 1992. godine. Posebno je značajno da se popisu država koje imaju instituciju ombudsmana odnedavno pridružila i Republika Hrvatska. Naime, Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. godine uvedena je institucija ombudsmana pod nazivom pučki pravobranitelj, nakon čega je Hrvatski državni sabor zakonskim putem uredio sva temeljna pitanja njegove organizacije i funkcioniranja (Zakon o pučkom pravobranitelju, Narodne novine, br. 60/92). S aspekta hrvatskog političkog i pravnog sustava to je sasvim

nova institucija budući da ni u jednom povijesnom razdoblju njihovog razvoja do sada nije postojala ni slična institucija.

Institucija ombudsmana, originalnošću svoje uloge u pravnom i političkom sustavu, privlačila je brojne znanstvenike i teoretičare koji su i sami pridonijeli njezinu velikom ugledu u svijetu. Međutim, unatoč sada već brojnoj bibliografiji o ombudsmanu, može se kazati kako i u širim međunarodnim razmjerima izostaju cjelovite znanstvene studije posvećene isključivo složenoj problematici ombudsmana. To osobito vrijedi za hrvatsku pravnu teoriju. Izostanak te institucije u prijašnjim fazama razvitka hrvatskoga pravnog sustava nije ni davao mogućnost teoriji da se njome šire pozabavi.

To stvara potrebu početnog određenja pojma institucije ombudsmana i isticanja njegovih temeljnih obilježja, posebice putem analize pojedinih najznačajnijih vrsta ombudsmana. Stoga su baš ta pitanja i predmet ovoga rada.

II. Određivanje pojma ombudsmana

Termin "ombudsman" posljednjih nekoliko desetljeća ulazi u rječnike mnogih jezika, a odnedavno se može čuti i u hrvatskom jeziku. Međutim, treba kazati da izraz "ombudsman" nije nastao tek u modernom tehnološkom društvu (kao što je to npr. slučaj s terminima radar, mikroval, tranzistor), već je to stara švedska riječ koja se stoljećima rabila u švedskom jeziku za osobu koja predstavlja druge ili brani interese drugih.¹

Riječ "ombudsman" vodi podrijetlo iz primitivnog pravnog poretka germanskih plemena, a složenica je riječju OM-BUDS-MAN, gdje je "om" prijedlog koji znači "za", "bud" je suma novca koja se plaća kao kazna (odnosno kompenzacija), a "man" je čovjek. Dakle, ombudsman je "čovjek za kaznu (kompenzaciju)", odnosno čovjek koji prikuplja novčane kazne (kompenzacije) od obitelji prekršitelja prava za račun obitelji oštećene odnosno povrijeđene nepoštovanjem prava.²

¹ Riječ "ombudsman" je švedska opća imenica, a označava predstavnika, zastupnika, povjerenika. Vidi: Engelsk ordbok: Engelsk-svensk / Svensk-engelsk, Norstedts Förlag AB, Uppsala, 1991, str. 585.

² U decentraliziranom upravnom sustavu germanskih plemena dvije su kazne izricane prekršiteljima tada još običajnog prava. Prva, prekršitelj prava mogao je presudom plemenskog skupa biti proglašen kao osoba "izvan prava", što je značilo da ga svatko ima pravo ubiti. Premda to izgleda okrutno, institucija "izvan prava" značila je napredak jer je bila zamjena za obiteljsku osvetu. Drugi način kažnjavanja predstavljao je daljnji napredak kao alternativa za instituciju "izvan prava" omogućava da obitelj prekršitelja plati određeni novčani iznos obitelji osobe povrijeđene kršenjem prava. Taj se iznos u švedskom jeziku nazivao "bud". "Bud" je pomogao sprječavanju jedne vrste nasilja, ali je prikupljanje "buda" od oštećene obitelji moglo izazvati novo nasilje. Zato je imenovana neutralna osoba

U Švedskoj danas postoji nekoliko stotina različitih službenika koji imaju naziv ombudsman. Ombudsmane imaju sindikati, banke, osiguravajuće kompanije, javni tisak, razne javne i privatne zaklade. Vlada ima svoje ombudsmane za zaštitu potrošača, za zaštitu jednakosti muškarca i žene na tržištu rada, ali također i parlament ima svog ombudsmana pod nazivom justitieombudsman. Osnovni im je zadatak ispitivanje pritužbi građana, u prvom redu na rad javnopravnih tijela (justitieombudsman, vladini ombudsmani), ali i na rad privatnopravnih organizacija (ombudsman za javni tisak, ombudsman osiguravajućih kompanija i dr.).³

Istodobno sa širenjem svijesti o potrebi uspostavljanja institucije slične švedskom justitieombudsmanu u pravnim sustavima pojedinih država diljem svijeta prihvaćao se u raznim jezicima i švedski izraz "ombudsman". Međutim, termin "ombudsman", koji je, dakle, švedskog podrijetla, dobivao je u drugim jezicima posebnije značenje i odnosio se, u pravilu, na parlamentarnog povjerenika uspostavljenog po uzoru na justitieombudsman. Kasnije se značenje riječi ombudsman često širilo i na vladine (tzv. egzekutivne) zaštitnike prava građana.

Pored toga, često pojedina privatna poduzeća odnosno njihove udruge i u zemljama izvan Švedske uspostavljaju ombudsmane, koje bismo mogli nazvati privatnopravnim ombudsmanima. Radi se o službeniku zaposlenom u privatnopravnom sektoru koji ispituje pritužbe građana na loš rad određenog privatnopravnog subjekta (osobito izdavača javnog tiska, privatne banke, privatnog osiguravajućeg društva). Postojanje privatnopravnih ombudsmana uzrokuje da se termin "ombudsman" često proteže i na njih.⁴

Još više zbrke u pojmovno određenje ombudsmana unose pojedina nacionalna zakonodavstva, nazivajući ombudsmanom različite institucije. Mogućnost uporabe izraza ombudsman u različitim značenjima stvara potrebu prethodnog određenja tog pojma.

(nazvana "ombudsman") da prikuplja "bud" za oštećene obitelji. Vidi Anderson, S. V.: *Ombudsman Papers: American Experience and Proposals*, Berkeley, University of California, 1969, str. 2.

³ Usporedi: Lundvik, U.: *The Swedish Parliamentary Ombudsmen*, Stockholm, Justitieombudsman, 1980, str. 1.

⁴ Tako npr. u mnogim državama novinski mediji imaju vlastite "ombudsmane" koji primaju pritužbe javnosti, ispituju ih i objavljuju svoje stajalište o svakom pojedinom slučaju. U Velikoj Britaniji postoje ombudsmani za bolnice, u SAD sveučilišni ombudsmani itd. Ombudsman u privatnopravnom sektoru postupa, u pravilu, na sličan način kao onaj u javnopravnom sektoru, ali za razliku od njega, u pravilu, nije uspostavljen zakonom i nije odgovoran javnosti. Vidi: Anderson, S.: *The Ombud and Health Services*, Montgomery, Alabama, "Journal of Health and Human Resources Administration", Vol. 2, No. 1, 1979, str. 88-107; Anderson, S.: *Public School Ombud Offices*, Claremont, California, "The California Journal of Teacher Education", Vol. 7, 1980, str. 25-33.

1. Pojam ombudsmana u teoriji

Pojava ombudsmana otvara novo poglavlje u odnosima između onih koji vladaju i onih kojima se vlada, između države i građana, između javnih službenika i javnosti. Ombudsman se javlja u dvostrukoj ulozi. On je podjednako instrument zaštite ljudskih prava i jedinstveni mehanizam demokratske kontrole nad upravom.

Međutim, pojam "ombudsmana" često se rabi u različitim značenjima. Može se kazati da ne postoji suglasnost o tome koje karakteristike treba imati neka institucija da bi se, bez obzira na svoj naziv, mogla smatrati ombudsmanom. Poteškoće pri definiranju pojma ombudsmana posljedica su nekoliko okolnosti. Prvo, ombudsman je vrlo dinamična institucija, koju nije lako definirati statičnim jezičnim izrazima. Drugo, uočljive su znatne razlike između institucija ombudsmana u različitim zemljama, koje otežavaju njezino uopćavanje. Treće, popularnost institucije ombudsmana dovodi do toga da gotovo svaki ured za pritužbe građana priželjkuje taj naziv. Sve to utječe na stav kako je definiranje pojma ombudsmana vrlo nezahvalan zadatak.

Teorijska određenja pojma ombudsmana razlikuju se međusobno, ovisno o tome kojim se karakteristikama te institucije daje prevaga.

Eventualni pokušaj da se terminom ombudsman obuhvate samo klasični (skandinavski) ombudsmeni osuđen je na neuspjeh jer bi se time zanemario razvoj "pokreta ombudsmana" (kako se u teoriji ponekad naziva širenje ideje o uspostavljanju ombudsmana) tijekom gotovo cijelog ovog stoljeća. Takav bi se pokušaj suočio i s jednom moglo bi se reći nepremostivom preprekom, zapravo s činjenicom da je razlika među skandinavskim ombudsmanima po nekim karakteristikama čak veća nego npr. između švedskog i novozelandskog.

Polazeći od neovisnosti kao temeljnog obilježja ombudsmana, postoje u teoriji pokušaji da se terminom ombudsman označe samo takve institucije koje imaju "zadovoljavajući" stupanj neovisnosti.⁵ Postoje i pokušaji da se po kri-

⁵ Tako International Bar Association: Ombudsman Forum i International Ombudsman Institute u svojim zajedničkim godišnjim izješćima o ombudsmanima i drugim sustavima postupanja po pritužbama građana na rad uprave (Ombudsman and Other Complaint-Handling System Survey) baš po kriteriju neovisnosti razlikuju ombudsmane od drugih sustava izvansudske zaštite građana. U tom popisu ombudsmana uobičajeno se pravi razlika između legislativnog i egzekutivnog ombudsmana te između njih i drugih institucija koje ispituju pritužbe građana na javnu upravu, kao što su npr. parlamentarni odbori za peticije, kancelari pravde, odbori za sigurnost građana, upravni odvjetnici, odvjetnici građana i brojni drugi samozvani "ombudsmeni" i unutarvladine komisije za ljudska prava koji ispituju individualne pritužbe protiv lošeg rada uprave. Vidi: Ombudsman and Other Complaint-Handling System Survey, Edmonton, International Bar Association: Ombudsman Forum i International Ombudsman Institute, npr. Vol. XII, 1982/1983.

teriju neovisnosti pojam ombudsmana suzi samo na tzv. parlamentarni ombudsman te da se isključe vladini i ostali neparlamentarni ombudsmeni.⁶

Postoje opet sasvim suprotni pokušaji, tj. takvi koji teže širenju značenja pojma ombudsmana. Naime, ponekad se naglašava da je osnovna karakteristika ombudsmana postupanje prema pritužbama građana, pa se pod ombudsmenom razumijeva svaki (izvansudski) javni ured za pritužbe građana. Time se stvara izvjesna zbrka u kojoj se gubi poseban identitet ombudsmana.⁷

Značajan doprinos teorijskom određenju pojma ombudsmana dala su dva udruženja pravnika: *American Bar Association* (ABA) i *International Bar Association* (IBA).

Udruga *American Bar Association*, istina, nije odredila što ombudsman jest, već je svojom rezolucijom iz 1971. godine predložila što bi ombudsman trebao biti.⁸ Tom rezolucijom *American Bar Association* preporučuje da svaki propis kojim se uspostavlja institucija ombudsmana uvaži sljedećih dvanaest bitnih elemenata te institucije: (1) ovlast ombudsmana da kritizira sve službe, službenike i uposlenike, osim sudova i njihovog osoblja, zakonodavnih tijela i njihova službenika te šefa egzekutive i njegova štaba; (2) neovisnost ombudsmana o kontroli bilo kojeg drugog službenika, osim njegove odgovornosti zakonodavnom tijelu; (3) imenovanje od zakonodavnog tijela ili imenovanje od egzekutive s potvrdom zakonodavnog tijela s kvalificiranom većinom, kao što je dvotrećinska; (4) mandat ombudsmana ne smije biti kraći od pet godina, s nemogućnošću da se ranije razriješi dužnosti, osim u osobitim slučajevima kada o tome odlučuje zakonodavno tijelo kvalificiranom većinom kao što je dvotrećinska; (5) visoke prinadležnosti jednake prinadležnostima najviših službe-

⁶ Takvi pokušaji imali su i svoje praktične implikacije na međunarodnu udrugu ombudsmana, koja je bila pred iskušenjem da se razjedini. Vidi: Caiden, G. E. - Macdermot, N. - Sandler, A.: *The Institution of Ombudsman*, u: *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*, Edited by Gerald E. Caiden, Westport, Connecticut - London, Greenwood Press, 1983, str. 12.

⁷ "Uzeto samo za sebe," piše Ayeni, "proliferacija institucija koje postupaju po pritužbama (na rad uprave - D.A.) dobra je stvar ... U svakom slučaju, za sve one koji izučavaju instituciju ombudsmana, izvor konfuzije jest dalekosežni zahtjev za nazivom 'ombudsman'. Ima nešto jedinstveno i kardinalno za uspjeh ombudsmana a što se gubi u toj konfuziji." Ayeni, V.: *A Typology of Ombudsman Institutions*, Occasional Paper No. 30, Edmonton, International Ombudsman Institute, 1985, str. 3.

⁸ Godine 1967. Sekcija za upravno pravo Američkog udruženja pravnika (*American Bar Association: Section of Administrative Law*) formirala je Komisiju za ombudsmana (*Ombudsman Committee*), na čelu koje je bio Bernard Frank. Komisija je pripremila rezoluciju, koju je udruga *American Bar Association* prihvatila 1969. a dopunila ju je 1971. godine. Vidi Dodatak B u: *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*, op. cit., str. 169.

nika; (6) sloboda ombudsmana da zaposli svog asistenta i da mu prenese svoje ovlasti bez ikakvog ograničenja; (7) sloboda ombudsmana da ispituje bilo koji akt koji je donijela ili trebala donijeti bilo koja služba, službenik ili javni uposlenik; (8) pristup ombudsmana svim javnim zapisima koje smatra značajnim za svoje ispitivanje; (9) ovlast da ispituje primjerenost, zakonitost, pravilnost, razumnost i djelotvornost odluke i postupačnu pravilnost bilo koje aktivnosti ili propuštanja aktivnosti službe, službenika ili javnog uposlenika; (10) diskrecijska ovlast da odluči koje pritužbe treba ispitivati i da odluči kakvu kritiku uputiti ili publicirati; (11) pravo službe, službenika i javnog uposlenika, kritiziranih od ombudsmana, da prethodno budu upoznati s kritikom i da uz kritiku bude objavljen i njihov odgovor; (12) imunitet ombudsmana i njegova osoblja od građanske odgovornosti u vezi s obavljanjem službene djelatnosti.

Udruga *International Bar Association*, rezolucijom prihvaćenom 1974. godine na konferenciji u Vancouveru, dala je definiciju ombudsmana, koju je proširila rezolucijom prihvaćenom na 18. konferenciji održanoj u Zapadnom Berlinu 1980. godine.⁹ Tom rezolucijom *International Bar Association* preporučuje uspostavljanje službe ombudsmana na "nacionalnom, državnom, provincijalnom i lokalnom nivou vlasti sa zadatkom da štiti osobe od povreda njihovih prava od strane javnih službenika i tijela javne vlasti", ali takva služba treba, prema rezoluciji, biti u skladu sa sljedećom definicijom: "Ombudsman je institucija uspostavljena ustavom ili zakonom, na čelu koje je neovisni javni službenik visokog ranga odgovoran parlamentu, koji prima pritužbe građana na rad tijela izvršne vlasti, službenika i uposlenika, ili koji postupa na vlastitu inicijativu i koji ima ovlast provoditi istragu, preporučivati potrebne mjere i objavljivati svoja izvješća."

Od pojedinih pisaca koji nastoje odrediti pojam ombudsmana vrijedi prije svih spomenuti Bernarda Franka, Donalda C. Rowata i Stanleyja V. Andersona.

⁹ Na rezoluciju IBA presudno je utjecao Bernard Frank. Prvo, Bernard Frank je u "International Bar Journal" (November, 1971, str. 32-39) napisao članak pod nazivom *The Ombudsman - A Challenge*, u kojem je raspravljao, između ostalog, i o definiciji ombudsmana te završio članak s prijedlogom upućenim IBA da se i sama pozabavi s konceptom ombudsmana. Naredne godine (1972) udruga IBA je formirala Komitet za ombudsmana (*Ombudsman Committee*), na čelu kojega je bio, opet, Bernard Frank. On je uspostavio nekoliko savjetodavnih tijela, a u rad na izučavanju ombudsmana uključio je i same ombudsmane, pa i one koji nisu bili članovi IBA, te znanstvenike i sveučilišne profesore. Jedan od rezultata takvog rada bila je i rezolucija IBA iz 1974. godine. Vidi Dodatak B u: *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*, op. cit., str. 169.

Bernard Frank određuje pojam ombudsmana u značenju "službe uspostavljene ustavom ili zakonom, kojoj na čelu stoji neovisni javni službenik visokog ranga odgovoran zakonodavnom tijelu, koji prima pritužbe na rad tijela izvršne vlasti, službenika i uposlenih od osoba koje smatraju da im je počinjena nepravda te ima ovlast istraživati, preporučivati korektivnu akciju i podnositi izvješća."¹⁰ Frankova definicija ombudsmana gotovo je istovjetna onoj koju je dao *International Bar Association*, što je i razumljivo s obzirom na to da je Frank, kako je već rečeno, imao presudan utjecaj na uobličavanje rezolucije tog udruženja.

Jedan od najznačajnijih i najnavođenijih pisaca u materiji o ombudsmanu jest kanadski profesor **Donald C. Rowat**, koji je još 1968. godine odredio pojam ombudsmana nabrajajući njegova tri osnovna svojstva: "1) To je neovisna i nepristrana služba zakonodavnog tijela čije je postojanje utemeljeno ustavom ili zakonom i koja obavlja kontrolu nad upravom; 2) ispituje pritužbe građana na nepravdu i loš rad uprave; 3) ima ovlast ispitivati, kritizirati i objavljivati, ali ne poništavati, ukidati ili mijenjati odluku uprave."¹¹

Stanley V. Anderson također definira ombudsman nabrajajući njegove temeljne karakteristike. Za Andersona ombudsman ima sljedećih pet karakteristika: 1) neovisnost, 2) nepristranost, 3) stručnost za upravu, (4) opću dostupnost, (5) ovlaštenost jedino da preporučuje i publicira.¹²

Pored spomenutih i drugi pisci nastoje odrediti pojam ombudsmana nabrajajući veći ili manji broj obilježja koja po sudu autora krase ombudsmana i opisuju njegovu ulogu.

Tako je ombudsman za **Geralda E. Caidena**, **Nialla Macdermota** i **Åke Sandlera** "neovisni i nestranački službenik (ili odbor kao u Nigeriji, Tanzaniji i Zambiji), često uspostavljen ustavom, koji nadzire upravu. Bavi se specifičnim pritužbama javnosti na loš rad uprave i na nepravdu koju je počinila uprava. Ima ovlast ispitivati, podnositi izvješća i davati preporuke o individualnim slučajevima i postupku uprave. On nije sudac ili sud i nema ovlast izdavat naredbe ili ispravljati akcije uprave. On dolazi do rješenja problema

¹⁰ Frank, B.: *The Ombudsman and Human Rights - Revisited*, Tel Aviv, "Israel Yearbook on Human Rights", Vol. 6, 1976, str. 123.

¹¹ Rowat, D. C.: *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea*, Lanham - New York - London, University Press of America, 1985, str. 183.

¹² Vidi: Anderson, S. V.: *Ombudsman Papers: American Experience and Proposals*, op. cit., str. 3.

kroz postupak ispitivanja slučaja i nagodbom. Njegov autoritet i utjecaj proizlaze iz činjenice da ga je imenovalo neko vrhovno tijelo vlasti, obično parlament ili šef egzekutive, i da tom tijelu podnosi izvješće.¹³

Jacobini, H. B. npr. izdvaja nekoliko karakteristika klasičnog ombudsmana. Ombudsman je: 1) uspostavljen zakonom, 2) funkcionalno autonoman, 3) izvan uprave, 4) operativno neovisan i o legislativi i o egzekutivi, 5) specijalist, 6) stranački nepristran, 7) normativno univerzalan, 8) orijentiran klijentima, ali nije protiv uprave, 9) dostupan javnosti. "Misija institucije je", piše dalje Jacobini, "postupati po pritužbama protiv državne uprave, upotrebljavati široke ovlasti ispitivanja upravnih odluka, formirati svoj sud kojim kritizira ili opravdava službenike i javno obznanjivati ono što je našao i preporučivati, ali ne mijenjati upravne odluke."¹⁴

Bilo koje realistično određenje pojma ombudsmana trebat će početi od izvorne koncepcije švedskog parlamentarnog ombudsmana, ali i obuhvatiti različite inačice ombudsmana koje se po ugledu na švedski uzorak pojavljuju u svijetu. Istovremeno, takvo određenje pojma ombudsmana treba biti dovoljno specifično i da sadrži razlikovne osobine ombudsmana, odnosno one po kojima se može razlikovati od drugih više ili manje sličnih institucija.

Polazeći od naprijed iznesenog, pod pojmom ombudsmana može se razumijevati *institucija koja je u pravilu uspostavljena ustavom ili zakonom, na čelu koje je jedan ili više neovisnih javnih službenika visokog ranga odgovoran parlamentu ili vladi, koji prima pritužbe građana na nezakonito odnosno nepravilno postupanje tijela javne uprave i službenika zaposlenih u tim tijelima, ali može postupati i na vlastitu inicijativu, koji ima ovlast provoditi istragu, javno kritizirati, preporučivati potrebne mjere i objavljivati svoja izvješća, ali nema ovlast poništavati, ukidati ili mijenjati odluku uprave.*

U tom smislu ombudsman ima sljedeća osnovna svojstva: a) on je povjerenik parlamenta ili vlade, u pravilu uspostavljen ustavom ili zakonom, funkcionalno neovisan o parlamentu, vladi, političkim strankama i dr.; b) osnovni mu je zadatak da nadzire rad tijela javne uprave (a ponegdje još i sudova) i njihovih službenika te da ispituje sadržajnu i postupачnu zakonitost, pravilnost, ra-

¹³ Caiden, G. E. - Macdermot, N. - Sandler, A.: The Institution of Ombudsman, u: International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function, op. cit., str. 13.

¹⁴ Jacobini, H. B.: An Introduction to Comparative Administrative Law, New York - London - Rome, Oceana Publications, Inc., 1991, str. 197 i 198.

zumnost i djelotvornost njihovih odluka; c) ispituje pritužbe građana na rad koji nadzire, ali može provoditi istragu i na vlastiti poticaj; d) njegovo postupanje nije formalizirano; e) ima ovlast utvrđivati nezakonitost ili nepravilnost rada tijela javne uprave, predlagati nadležnim tijelima mjere koje bi trebalo poduzeti te objavljivati svoja izvješća, ali nema ovlast stavljati izvan snage akte nadziranih tijela.

Ombudsman se razlikuje od ostalih institucija zaštite ljudskih i građanskih prava, kako po položaju u sustavu državne vlasti, tako i po ulozi i zadacima koje ima te načinu postupanja i ovlastima kojima raspolaže.

2. Nazivi za instituciju ombudsmana u pojedinim zakonodavstvima

Usvajanjem ombudsmana u brojnim državama prihvaćao se u pravnoj teoriji za novouspostavljene institucije švedski termin "ombudsman". Međutim, u pojedinim zakonodavstvima rabe se za instituciju ombudsmana vrlo različiti nazivi, koje je moguće razvrstati u nekoliko kategorija.

Prvo, neka zakonodavstva u osnovi su zadržala švedski termin "ombudsman". Razumljivo, naziv "ombudsman" zadržan je u Norveškoj (ombudsmann) i Danskoj (ombudsmand), zbog sličnosti njihovih jezika sa švedskim.¹⁵ Međutim, naziv "ombudsman" se bez ikakvih dodataka upotrebljava u Novom Zelandu (od 1975. godine), u Australiji (Commonwealth of Australia i u nekim državama Australije: New South Wales, South Australia, Viktorija i Tasmannia), u nekim državama Kanade (Saskatchewan, Ontario, Alberta, Nova Scotia, New Brunswick i Manitoba), zatim u Fidžiju, na Aljasci i Havajima te u nekim gradovima (Jeruzalem, Haifa, Detroit, Anchorage).

Drugo, poneka zakonodavstva (npr. Novog Zelanda u periodu od 1962. do 1975. godine, New Foundlanda u Kanadi, Pakistana, Šri Lanke, Puerto Rica) u nazivu institucije na nacionalnom jeziku dodaju u zagradama riječ "ombudsman".¹⁶

¹⁵ Naziv norveških ombudsmana jest "ombudsman Stortinga za oružane snage" (Stortingets ombudsmann for forsvaret) i "ombudsman Stortinga za upravu" (Stortingets ombudsmann for forvaltningen), a naziv danskog ombudsmana je "ombudsman Folketinga" (Folketingets Ombudsmand), gdje su Storting i Folketing imena za norveški odnosno danski parlament.

¹⁶ Naziv novozelandskog ombudsmana bio je Parliamentary Commissioner (Ombudsman), pakistanskog je Wafagi mohtasib (ombudsman), šrilanskog Parliamentary Commissioner for Administration (Ombudsman) itd.

Treće, postoje zakonodavstva koja rabe manje-više doslovan prijevod riječi "ombudsman" (commissioner, Beauftragte, povjerenik), ponekad mu dodavajući atribut "parlamentarni" odnosno dodavajući naznaku pitanja kojima se bavi.¹⁷

Četvrto, često se u zakonodavstvu određuje naziv toj instituciji prema njeznoj osnovnoj funkciji - zaštititi ljudskih prava, pa se tako susreću nazivi poput "zaštitnik građana", "zastupnik prava građana", "pučki odvjetnik", "pučki branitelj" i sl.¹⁸

Peto, pojedina zakonodavstva određuju sasvim nov naziv toj instituciji, ali se iz njezinih osnovnih obilježja zaključuje da se radi o ombudsmanu.¹⁹

Svako pojedino zakonodavstvo definira instituciju ombudsmana u skladu s društvenim i političkim prilikama i potrebama u vlastitoj državi na način da joj određuje djelokrug, ovlasti, odnos prema drugim subjektima te da joj uređuje i druga pitanja važna za njezino ustrojstvo i funkcioniranje.

U pojedinim državama (osobito u SAD-u, Ujedinjenom Kraljevstvu, Australiji i Novom Zelandu) prisutno je širenje uporabe imena "ombudsman" i na one institucije koje se u znatnoj mjeri razlikuju od klasičnog modela, osobito u privatnom sektoru. To stvara određenu zabunu i kod građana, jer je termin "ombudsman" postao istoznačnica za neovisnog zaštitnika prava građana, kojem se građani mogu obratiti za nepravde koje im je, po njihovu sudu, nanijela javna uprava. U Novom Zelandu čak je i zakonodavac intervenirao 1991. godine donošenjem amandmana na Zakon o parlamentarnom povjereniku (ombudsmanu) iz 1975. godine, kojim je zakonski zaštitio ime "ombudsman". Naime, ni jedna osoba u Novom Zelandu, osim osobe imenovane spomenutim zakonom, ne smije rabiti ime "ombudsman". To je poučan primjer koji bi trebale slijediti i druge države.²⁰

¹⁷ Naziv finskog ombudsmana je "parlamentarni povjerenik" (Eduskunnan oikeusasiamies), njemačkog ombudsmana je "povjerenik Bundestaga za obranu" (Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages), britanskog je "parlamentarni povjerenik za upravu" (Parliamentary Commissioner for Administration), kanadskog je "povjerenik za službene jezike" (Commissioner of Official Languages) itd.

¹⁸ Tako se u Portugalu rabi naziv "zaštitnik pravde" (Provedor de justiça), u Austriji "pučki odvjetnik" (Volkswahltschaft), u Španjolskoj "pučki branitelj" (El Defensor del Pueblo), u Québecu "zaštitnik građana" (Le Protecteur du citoyen), u Poljskoj "zastupnik prava građana" (Rzecznik praw obywatelskich), u Hrvatskoj "pučki pravobranitelj" itd.

¹⁹ Naziv francuskog ombudsmana je "posrednik" (médiateur), tanzanijskog "stalna ispitna komisija" (Permanent Commission of Enquiry) itd.

²⁰ O zakonskoj zaštiti imena "ombudsman" u Novom Zelandu vidi više u: Robertson, J. E.: Protection of the Name "Ombudsman", Occasional Paper No. 48, Edmonton, International Ombudsman Institute, 1993.

III. Vrste ombudsmana

Brojni primjeri recepcije ombudsmana pokazuju da izravno preuzimanje te institucije iz drugog pravnog, pa time i kulturnog sustava nije moguće bez primjerenog prilagođavanja *novoj* pravnoj i uopće kulturnoj sredini. Izvorni švedski model ombudsmana (justiceombudsman) pokazao se veoma prilagodljivim te se može naći u najrazličitijim državama: u starim i novim, u bogatim i siromašnim, u malim i velikim, u unitarnim i složenim, u državama s civilnim i onim s vojnim režimom, državama s razvijenim sustavom upravnog prava i u državama u kojima se postojanje upravnog prava jedva i priznaje, u državama s parlamentarnim, s predsjedničkim i u onima s polupredsjedničkim sustavom, itd.

Sve to ima za posljedicu postojanje različitih oblika ombudsmana te se pred pravnom teorijom postavlja između ostalog i zadatak njihova klasificiranja.

Prethodno iznesene odredbe ombudsmana, poglavito one koje su dali International Bar Association i American Bar Association, a koristi ih u svojim publikacijama i International Ombudsman Institute, dopuštaju postojanje različitih vrsta ombudsmana. Ovisno o prihvaćenom kriteriju klasifikacije, mogu se razlikovati parlamentarni od egzekutivnog ombudsmana, nacionalni od lokalnog (subnacionalnog) i međunarodnog (internacionalnog), inokosni od kolegijalnog, opći od posebnog ombudsmana. Nadalje, postoje ombudsmeni u javnom i u privatnom sektoru, ombudsmeni koji primaju pritužbe izravno od građana i drugi koji primaju pritužbe samo preko članova parlamenta, ombudsmeni koji mogu ispitivati jedino pisane pritužbe i oni koji mogu uz pisane ispitivati i usmene pritužbe, ombudsmeni koji mogu ispitivati pritužbe na rad svih javnih službenika, od najviših do najnižih, i oni koji mogu ispitivati pritužbe samo protiv određenih javnih službenika, ombudsmeni koji mogu rad uprave ispitivati na vlastitu inicijativu i oni koji su u postupanju strogo vezani pritužbom, ombudsmeni koji sami ispituju slučajeve kršenja subjektivnih prava od strane uprave i oni koji za to ispitivanje uzimaju drugu službu, ombudsmeni koji podnose podrobna izvješća i oni koji objavljuju samo kratke sažetke svoga djelovanja.

Time nisu iscrpljene sve mogućnosti podjela ombudsmana.²¹ Za potrebe ovoga rada bit će analizirane prije svega podjele ombudsmana na parlamentarni

²¹ Tako npr. Ayeni dijeli ombudsmane prema: a) ulozi i zadacima, b) načinu i formi postupanja c) ovlasti i nadležnosti d) strukturi i organizaciji. S obzirom na te kriterije isti autor razlikuje klasične od neklasičnih ombudsmana. Unutar prve kategorije pravi razliku između skandinavskih i neskandinavskih, a unutar druge kategorije između modernih i tradicionalnih ombudsmana. Glavne skupine modernih neklasičnih ombudsmana su egzekutivni, nevladini i internacionalni, dok su glavne skupine tradicionalnih ombudsmana tradicionalni vladari s određenim ov-

i egzekutivni, nacionalni, lokalni (subnacionalni) i međunarodni (internacionalni), inokosni i kolegijalni, te opći i specijalizirani - to su četiri praktički najznačajnije podjele ombudsmana.

1. Parlamentarni i egzekutivni ombudsman

Teorijski i praktično najznačajnija podjela ombudsmana jest podjela na parlamentarnog (legislativnog) i egzekutivnog ombudsmana. Kriterij takve podjele jest tijelo koje imenuje ombudsmana, čiji povjerenik ombudsman jest i kojemu ombudsman odgovara za svoj rad.²² Tako se u teoriji govori o parlamentarnom ombudsmanu ako ombudsmana kao svog povjerenika imenuje parlament i ako ovaj odgovara za svoj rad parlamentu a da pritom nije odgovoran izvršnoj vlasti. Suprotno tome, o egzekutivnom ombudsmanu govori se kao o onom ombudsmanu kojega imenuje određeno izvršno tijelo državne vlasti (npr. predsjednik države, vlada, guverner, ministar), koji, dakle, u ime izvršne vlasti kontrolira upravu i štiti prava građana te je za svoj rad odgovoran prvenstveno izvršnoj vlasti.²³

Prema takvom kriteriju švedski *justitieombudsman* jest parlamentarni ombudsman, budući da ga imenuje parlament, da svoju funkciju obavlja kao povjerenik parlamenta te da jedino parlamentu odgovara za svoj rad. U svom djelovanju potpuno je neovisan o izvršnoj vlasti (vladi, pojedinim ministrima i sl.). Isto tako, brojne države koje su slijedile primjer Švedske uspostavile su parlamentarnog ombudsmana (Finska, Danska, Norveška, Novi Zeland, Njemačka i dr.). Međutim, i u Švedskoj i u Finskoj postoji, pored parlamentarnog ombudsmana, još i kancelar pravde, koji ima istu ili sličnu ulogu u kontroli nad upravom i zaštitu prava građana kao i parlamentarni ombudsman, s osnovnom razlikom što svoju ulogu obavlja u ime vlade (dakle egzekutive).

Dok se u zemljama parlamentarne demokracije uspostavljao parlamentarni ombudsman, dotle se u državama sa sustavom vlasti u kojem izvršna vlast ima dominantno mjesto (bilo da se radi o predsjedničkim sustavima, bilo o raz-

lastima ombudsmana, institucije koje su prethodile ombudsmanu i tradicionalni narodni govornici. Ayeni, V.: A Typology of Ombudsman Institutions, op. cit., str. 3-23.

²² Pritom, za pravnu prirodu egzekutivnog ombudsmana i nije toliko bitno je li uspostavljen zakonom (premda to ima veću težinu) ili podzakonskim općim aktom izvršne vlasti.

²³ Tako je npr. za Alana Wynera egzekutivni ombudsman "centralizirani službenik za pritužbe kojeg imenuje odnosno razrješava dužnosti izabrani ili imenovani šef egzekutive". Wyner, A.: Executive Ombudsmen, and Criticisms of Contemporary American Public Bureaucracy, u: Executive Ombudsmen in the United States, Editor Alan J. Wyner, Berkeley, Institute of Governmental Studies: University of California, 1973, str. 10.

nim oblicima diktature) uspostavljao ombudsman izvršne vlasti, koji je tako više sličio na spomenutog kancelara pravde negoli na justitieombudsmana. Značenje egzekutivnog ombudsmana ogleda se i u činjenici što je egzekutivni ombudsman rasprostranjeniji od parlamentarnog. Može se, drugim riječima kazati da većina država koje uopće imaju instituciju ombudsmana imaju upravo egzekutivni ombudsman. Egzekutivni ombudsman uspostavljen je u većini država SAD-a, u Australiji te u brojnim latinskoameričkim, afričkim i azijskim državama.

No, postoje i određeni prijelazni oblici ombudsmana, koji imaju karakteristike i parlamentarnih i egzekutivnih, bilo da su bliži parlamentarnom bilo egzekutivnom modelu. Tako npr. britanski ombudsman (*Parliamentary Commissioner for Administration*), koji i u svom nazivu sadrži atribut "parlamentarni", odgovoran je parlamentu i djeluje kao povjerenik parlamenta. Međutim, taj parlamentarni povjerenik za upravu ima jednu formalnu karakteristiku koja inače krase egzekutivni ombudsman - imenuje ga kraljica posebnim aktom (*Letters Patent*).²⁴ Uloga kraljice u imenovanju tog povjerenika strogo je formalna, moglo bi se reći ceremonijalna, bez stvarnih ovlasti i mogućnosti da utječe na izbor određene osobe za tu funkciju. Zbog toga smatramo da britanskog parlamentarnog povjerenika za upravu treba smatrati *parlamentarnim*, a ne egzekutivnim ombudsmanom.²⁵

Nešto je drugačija situacija s ombudsmanom kojeg imenuje izvršno tijelo i koji je odgovoran prvenstveno izvršnom tijelu, a ne parlamentu (obilježja egzekutivnog ombudsmana), ali koji podnosi izvješće (pored izvršnom tijelu) još i parlamentu. Tako npr. francuski ombudsmana (*médiateur*) imenuje na dužnost i razrješava od dužnosti vlada (*conseil des ministres*) svojom uredbom, ali *médiateur* svoje godišnje izvješće, koje se inače objavljuje, podnosi predsjedniku Republike i parlamentu.²⁶ S obzirom na jaku poziciju izvršne vlasti u političkom sustavu Francuske te na odgovornost koju *médiateur* ima

²⁴ Vidi: *Parliamentary Commissioner Act 1967, Section 1, Subsection 2.* Tekst tog zakona može se naći u: Gregory, R. - Hutchesson, P.: *The Parliamentary Ombudsman: A Study in the Control of Administrative Action*, London, Royal Institute of Public Administration, 1975, str. 657-673.

²⁵ Zapravo, nitko od brojnih pisaca koji analiziraju instituciju parlamentarnog povjerenika za upravu u Ujedinjenom Kraljevstvu (npr. Gregory, Hutchesson, Stacey, Wade, Bradley, Gwyn, Gellhorn, Rowat i dr.) ne dovode u pitanje kvalifikaciju takvog povjerenika kao parlamentarnog ombudsmana. Slično je i u pojedinim provincijama Kanade, u kojima ombudsmana kao povjerenika zakonodavne skupštine provincije i na njezin prijedlog imenuje zamjenik guvernera (Alberta, British Columbia, New Brunswick, New Foundland, Saskatchewan) odnosno guverner (Nova Scotia).

²⁶ Vidi: *Loi No 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur*, J.O., 4 janvier, str. 164. i dalje. (Art. 2. i 14.) Tekst tog zakona o *médiateuru* može se naći u: Maligner, B.: *Les fonctions du Médiateur*, Paris, Presses Universitaires de France, 1979, str. 205-209.

prema vladi i predsjedniku Republike, može se kazati da *médiateur* ipak više pokazuje karakteristike egzekutivnog ombudsmana.²⁷

Sličnost parlamentarnog i egzekutivnog ombudsmana ogleda se u obilježjima koji jednu instituciju uopće čine ombudsmanom. Drugim riječima, to znači da su i parlamentarni i egzekutivni ombudsman funkcionalno neovisni javni službenici s osnovnom zadaćom da nadziru rad tijela javne uprave (ali i drugih tijela javne vlasti) i službenika zaposlenih u tim tijelima te da ispituju sadržajnu i postupачnu zakonitost, pravilnost, razumnost i djelotvornost njihovih odluka. Oba ombudsmana ispituju pritužbe građana na rad tijela koje nadziru, ali u pravilu mogu provoditi istragu i na vlastiti poticaj. Ni postupanje parlamentarnog ni postupanje egzekutivnog ombudsmana nije formalizirano. Najveća ovlast i jednog i drugog ombudsmana jest ovlast konstatacije, tj. oba ombudsmana imaju ovlast utvrđivati nezakonitost ili nepravilnost rada tijela čiji rad nadziru i predlagati nadležnim tijelima mjere za koje smatraju da bi ih trebalo poduzeti; međutim, ni jedan ni drugi ombudsman nemaju ovlast stavljati izvan snage akte tijela čiji rad nadziru.

Postavlja se teorijsko i praktično pitanje kako se osnovna razlika parlamentarnog i egzekutivnog ombudsmana manifestira i na ostale osobine tih dvaju ombudsmana, prije svega na neovisnost i političku nepristranost.

Neovisnost jest kritična karakteristika egzekutivnog ombudsmana. Imenovanje i razrješenje ombudsmana od izvršne vlasti otvara pitanje o mogućnosti ombudsmana da djeluje neovisno o potrebama "dnevne politike". Poneki komentatori institucije ombudsmana (npr. Anderson) iznose da strogo određen mandat parlamentarnog ombudsmana služi da odvoji djelovanje ombudsmana od politike parlamentarnih stranaka te da je takav ombudsman znatno manje ovisan o "dnevnoj politici" nego egzekutivni ombudsman koji je organizacijski i funkcionalno dio izvršne vlasti.²⁸ Zbog toga što parlamentarni ombudsman može jedino biti razriješen većinom glasova parlamenta, dok egze-

²⁷ *Médiateur* čak i francuski Državni savjet određuje kao egzekutivnog ombudsmana. Podatak naveden prema: Adamolekun, L.: *The Nigeria Ombudsman Experience*, Brussels, "International Review of Administrative Sciences", 1984, Vol. L, No. 3, str. 227.

²⁸ "Egzekutivni ombudsman razlikuje se od svog klasičnog rodaka (parlamentarnog ombudsmana - napomena D. A.) po tome što je ovaj prvi ovisan o egzekutivi i služi po njezinoj volji, dok klasični ombudsman, jednom izabran, služi u fiksnom terminu i na kraju neovisan je o tijelu koje ga je imenovalo." Anderson, S. V.: *Comparing Classical and Executive Ombudsman*, u: *Executive Ombudsmen in the United States*, op. cit., str. 307.

kutivni ombudsman služi po diskreciji šefa izvršne vlasti, postoji bojazan da egzekutivni ombudsman djeluje kao zaštitnik izvršne vlasti.²⁹

U teoriji se također ističe (Anderson, Wyner, Frank) da na neovisnost ombudsmana mogu utjecati i njegove *prinadležnosti*. Egzekutivni ombudsman u pravilu nema zakonom određenu plaću jednaku plaći visokih državnih službenika na najvišim pravosudnim funkcijama, kao što je to u pravilu s parlamentarnim ombudsmanom. Neadekvatna plaća i nedostatak poslovne sigurnosti mogu dovesti do toga da kvalificirani kandidat neće prihvatiti taj posao, odnosno da možda neće obavljati svoj posao s dovoljnim zanosom od straha da mu financijska sredstva ne budu smanjena.³⁰

Usko vezano za problem neovisnosti ombudsmana jest pitanje njegove političke nepristranosti. Da bi bio uspješan, ombudsman mora postupati s pritužbama na rad uprave nepristrano, objektivno, neutralno. Egzekutivni ombudsman, za razliku od parlamentarnog, dio je izvršne vlasti, pa to upućuje na veću opasnost da će egzekutivni ombudsman biti "sudac u vlastitoj stvari". Međutim, u poredbenoj studiji institucija mogu se naći primjeri koji pokazuju da strukturalna pripadnost izvršnoj vlasti ne mora biti istoznačnica za pristranost,³¹ kao što ni činjenica da je ombudsman povjerenik parlamenta ne znači samo po sebi političku nepristranost. Po svemu sudeći, političku neovisnost i nepristranost treba osigurati kako strukturnim rješenjima tako i stvarnim političkim odnosima, razvijanjem primjerene političke kulture kroz duže razdoblje. Okolnost da je egzekutivni ombudsman povjerenik izvršne vlasti, i to poglavito u zemljama koje daju prednost jakoj političkoj izvršnoj vlasti, ukazuje na povećanu mogućnost da ombudsman više bude "administrativni kontroloer", a manje neovisni zaštitnik prava građana.³²

²⁹ "Postoji strah", piše Irwin Weiss, "da će se ombudsman (1) ustručavati, radi samozaštite, da poduzme akcije koje mogu prikazati upravu u lošem svjetlu, i (2) odgovorit će podnositelju pritužbe radije na takav način da uprava izgleda dobro nego da riješi problem". Weiss, I.: *Comparing Legislative and Executive Ombudsmen in United States*, Edmonton, "The Ombudsman Journal", No. 7, 1988, str. 39.

³⁰ Vidi: Weiss, I., op. cit., str. 40.

³¹ U tom smislu Douglas L. Capps iznosi primjer članova francuskog Državnog savjeta (Conseil d'Etat) kao javnih službenika "za koje se kaže da su nepristrani jer ne identificiraju svoje interese s interesima javnih službenika čiji rad kontroliraju", kao i primjer od egzekutive imenovanih kancelara pravde u Švedskoj i Finskoj. Isti autor sugerira da je "umjesto strukturalnih aranžmana važnije gledati na odvijanje posla". Capps, D. L.: *Executive Ombudsman: The Oregon Experience*, u: *Executive Ombudsmen in the United States*, op. cit., str. 211.

³² Iznoseći iskustvo neovisnosti ombudsmana u Oregonu (SAD), Douglas L. Capps iznosi da je neovisnost ombudsmana u Oregonu uspostavljena de facto međusobnim odnosima guvernera i ombudsmana. Brojni komentari pokazuju da McCall (guverner Oregona u vrijeme Cappsova pisanja) očekuje od svoga ombudsmana "da vodi vlastiti dućan bez vanjske opstrukcije" (to run his own shop without outside hindrance). S druge strane, Haggard

Brojni su razlozi tome što se u nekim zemljama uspostavljaju izvršni, a ne parlamentarni ombudsmeni. Prije svega, radi se o zemljama s političkim sustavima koji se odlikuju osobitim položajem izvršne vlasti. Činjenica da izvršna vlast raspolaže širokim ovlastima dovodi do toga da se parlament smatra tijekom manje pogodnim za izbor ombudsmana. Stvarna moć egzekutivnog ombudsmana proizlazi upravo iz njegove uske veze s izvršnom vlasti, pa bi u takvim sustavima parlamentarni ombudsman možda bio, slikovito rečeno, "tigar od papira". Upravo ovisnost o izvršnoj vlasti može u takvim sustavima dovesti do toga da ombudsman iskaže određene slabosti u svom radu (npr. neobjektivnost, pristranost), ali isto tako može, s druge strane, utjecati na povećanje djelotvornosti njegova rada.³³

Egzekutivni ombudsman čest je i u tzv. zemljama u razvoju, koje "preferiraju jaku političku egzekutivu". Primjeri takvih ombudsmana slikovito pokazuju da institucija ombudsmana nije ograničena jedino na demokratske sustave, već da je zanimljiva za sve forme političkog sustava.³⁴

Nekoliko je razloga što se u državama u razvoju (od kojih su brojne upravo države s nedemokratskim sustavom vlasti, bilo da se radi o jednostranačkom sustavu ili naprosto o vojnoj diktaturi) uspostavlja baš egzekutivni ombudsman. U takvim sustavima ombudsman se nalazi u politički osjetljivoj poziciji sa zadaćom da osigura (kao npr. u Nigeriji) da "djelovanje uprave /.../ neće rezultirati aktom nepravednim prema i jednom građaninu odnosno stanovniku Nigerije"³⁵. Svoju zadaću izvršava u funkciji očuvanja i učvršćivanja određene vlasti, često u uvjetima opće socijalno-političke nerazvijenosti i visokog stupnja nepismenosti. U mnogim državama u razvoju, posebno u jednostranačkim,

(tadašnji ombudsman Oregona) ističe da "nikada nije ni pod najmanjim utjecajem guvernera u obavljanju svakodnevnog posla". No, Capps smatra da to nije dovoljna garancija neovisnosti egzekutivnog ombudsmana, jer "ako ona sada postoji zbog ponašanja guvernera McCalla i ombudsmana Haggarda, nedovoljna je garancija neovisnosti ombudsmana sutra. ... Dok egzekutivni ombudsman nije formalno neovisan, on može tu neovisnost dostići de facto, ali njegova integracija u guvernerovu administraciju i utjecaj šireg guvernerovog programa dovode u pitanje neovisnost egzekutivnog ombudsmana." Capps, D. L.: *Executive Ombudsman: The Oregon Experience*, u: *Executive Ombudsmen in the United States*, op. cit., str. 210 i dalje.

³³ Analizirajući egzekutivne ombudsmane u SAD-u, Stanley V. Anderson zaključuje da "snaga i efektivnost njegova (egzekutivnog ombudsmana - napomena D. A.) ovise o podršci koju mu daju gradonačelnik ili guverner koje ombudsman predstavlja". Anderson, S. V.: *Comparing Classical and Executive Ombudsman*, u: *Executive Ombudsmen in the United States*, op. cit., str. 310.

³⁴ "Problem rasta birokracije, koji rada potrebom za ombudsmanom, sada generalno karakterizira sve moderne političke sustave." Ayeni, V.: *The Adoption of the Ombudsman Plan in Nigeria: Background and Aftermath of Decree 31 of 1975*, Edmonton, "The Ombudsman Journal", 1984-1985, No. 4, str. 16.

³⁵ Vidi: Ayeni, V.: *The Adoption of the Ombudsman Plan in Nigeria: Background and Aftermath of Decree 31 of 1975*, op. cit., str. 3.

utjecaj i prestiž legislative može biti vrlo ograničen, što legislativu čini neprimjerenim tijelom za izbor ombudsmana. Bez "blagoslova" poglavara države odnosno premijera, ombudsmanu bi bilo teško obavljati svoju funkciju.³⁶

Temeljem iznesenog moglo bi se zaključiti kako oba tipa ombudsmana, i parlamentarni i egzekutivni, imaju naravno svoje prednosti i svoje nedostatke. Obje ove institucije imaju više ili manje jednak cilj. Njihovo djelovanje usmjereno je prije svega na uklanjanje štetnih posljedica povrede individualnih prava različitih subjekata, i na pravcu unapređivanje kvalitete rada javne uprave. Stoga je po mom mišljenju egzekutivnog ombudsmana pravilnije shvatiti kao posebnu vrstu ombudsmana. On nije, prema karakteristikama koje iskazuje, loša slika švedskog tipa parlamentarnog ombudsmana, nego je, s obzirom na način imenovanja, nadležnosti kojima raspolaže i konačno odnosa u kojem stoji naprama izvršnoj vlasti, posebni oblik institucije kontrole tijela javne vlasti, na tradicijama ombudsmana.

2. Nacionalni, lokalni (subnacionalni) i međunarodni (internacionalni) ombudsman

Kriterij podjele ombudsmana na nacionalnog, lokalnog (subnacionalnog) i međunarodnog (internacionalnog) jest razina teritorijalne vlasti na kojoj je uspostavljen ombudsman. Nacionalni ombudsman jest ombudsman koji se uspostavlja za područje cijele suverene države. Lokalni (subnacionalni) ombudsman jest onaj koji se uspostavlja za dio teritorija suverene države (npr. za područje federalne jedinice, provincije, regije, grada, općine i sl.). Međunarodni (internacionalni) ombudsman jest onaj koji se uspostavlja za teritorijalno područje dviju ili više suverenih država.

Nacionalni i lokalni ombudsman uspostavljaju se ustavom, zakonom ili drugim propisom određene države, dok se međunarodni (internacionalni) uspostavlja međunarodnim pravnim aktom.

Stvar je procjene zakonodavca određene države, kad se ona već odluči uspostaviti ombudsmana, je li joj svrhovitije uspostaviti nacionalnog ombudsmana

³⁶ Profesor na Sveučilištu Zimbabwe John Hatchard kao daljnje razloge uspostavljanja upravo egzekutivnih ombudsmana u državama Afrike vidi, s jedne strane, u potrebi za kontrolom nad radom ombudsmana od strane izvršne vlasti (jer ombudsman kontrolira rad vladinih službi i službenika koji su u mladoj državi uglavnom neiskusni i nedovoljno obrazovani) i, s druge strane, u nedostatku volje dijela izvršne vlasti da dopusti prijenos vlasti na druge organe. Vidi: Hatchard, J.: *Institutions of the Ombudsman in Africa with Special Reference to Zimbabwe*, Edmonton, "The Ombudsman Journal", No. 5, 1986, str. 23.

ili sustav lokalnih ombudsmana, ili pak kombinaciju jednog i drugog modela. Međutim, pri ocjeni potrebe uspostavljanja posebnih lokalnih ombudsmana, bez obzira na to da li uz nacionalnog ombudsmana ili bez njega, treba voditi računa o više čimbenika, kao što su npr. veličina države (geografska i demografska), ustrojstvo upravnog sustava, tj. podjela poslova državne uprave između središnje i lokalne uprave, položaj lokalne samouprave u političkom i pravnom sustavu i dr.

Gledano usporedno, mogu se u pojedinim državama uočiti gotovo sve moguće kombinacije različitih vrsta ombudsmana s obzirom na razinu teritorijalne vlasti na kojoj se uspostavljaju. Tako, može postojati ombudsman jedino na nacionalnoj razini, tj. za područje cijele države, s ovlašću da kontrolira ili samo središnju državnu upravu³⁷ ili pak da uz kontrolu središnje uprave kontrolira lokalnu upravu.³⁸ Pri tome, nacionalni ombudsman može imati svoje ispostave (ekspoziture) radi bolje dostupnosti građanima.³⁹ Zatim, može postojati mreža međusobno neovisnih lokalnih ombudsmana koji svojom nadležnošću pokrivaju svu lokalnu upravu u državi ili samo jedan njezin manji ili veći dio, bez nacionalnog ombudsmana, tj. bez kontrole središnje uprave od strane ombudsmana.⁴⁰ Na kraju, mogu zajedno postojati i nacionalni ombudsman i jedan ili više lokalnih ombudsmana.⁴¹

U Ujedinjenom Kraljevstvu postoje dvije vrste ombudsmana: parlamentarni (nacionalni) i lokalni. Parlamentarni ombudsman provodi kontrolu rada središnjih tijela vlasti Ujedinjenog Kraljevstva, a lokalni ombudsman provodi kontrolu lokalne uprave, i to od regionalne do općinske razine. Postoje četiri lokalna ombudsmana: za Englesku, Wales, Škotsku i Sjevernu Irsku. Karakteristično je za lokalne ombudsmane da se radi zapravo o povjerenstvima, a ne o individualnim dužnosnicima. Kroz sastav povjerenstva očituje se suradnja parlamentarnog i lokalnog ombudsmana jer je parlamentarni ombudsman

³⁷ Ombudsman u Ujedinjenom Kraljevstvu od 1967. godine pa dok nisu uspostavljeni lokalni ombudsmani za Sjevernu Irsku (1969), Englesku (1974), Wales (1974) i Škotsku (1975), zatim ombudsman u Novom Zelandu od 1962. do 1968. godine, i dr.

³⁸ Ombudsmani u Švedskoj, Finskoj, Norveškoj, Danskoj, Poljskoj, Hrvatskoj i dr.

³⁹ Ombudsmani u Nigeriji, Tanzaniji, Australiji, Novom Zelandu i dr. Tako je npr. preko 90% osoblja nigerskog ombudsmana (Public Complaints Commission) izvan sjedišta institucije. Vidi: Ayeeni, V.: State Complaints Offices in Nigeria: Coping with Federalization Ombudsman System in the Third World, Edmonton, "The Ombudsman Journal", No. 9, 1990-1991, str. 77.

⁴⁰ Ombudsmani u SAD-u, Indiji, Italiji, Argentini i dr.

⁴¹ Ombudsmani u Kanadi, Australiji, Ujedinjenom Kraljevstvu, Njemačkoj, Francuskoj, Nizozemskoj, Izraelu, Švicarskoj i dr.

po svom položaju član svakog od lokalnih povjerenstava. Za svaki postoji različiti modus dostupnosti koji podnositelj pritužbe mora rabiti da bi ombudsman prihvatio pritužbu i proveo ispitivanje. No karakteristično je za sve vrste ombudsmana u Ujedinjenom Kraljevstvu, kako nacionalnog tako i lokalnog, da nije dopušteno građanima podnošenje pritužbi izravno ombudsmanu, već jedino preko zastupnika parlamenta, odnosno skupštine koji, procjenjujući da li da pritužbu proslijedi ombudsmanu na ispitivanje ili ne, predstavlja određeni "filar" za pritužbe.⁴²

U Njemačkoj ne postoji tako razvijen sustav ombudsmana kao u Ujedinjenom Kraljevstvu. Njemačka u osnovi nije bezrezervno prihvatila ideju uspostavljanja ombudsmana. Tako, kao što je prikazano ranije, na središnjoj razini ne postoji opći ombudsman, već samo jedan posebni, tzv. "vojni ombudsman". Ta činjenica sama po sebi možda bi mogla ukazati na veću potrebu uspostavljanja mreže lokalnih ombudsmana. Međutim, zadržske spram institucije ombudsmana uočljive u njemačkom javnom životu odrazile su se i na lokalnoj razini, tako da mnogi prijedlozi o uspostavljanju ombudsmana u lokalnim okvirima nisu nailazili na topao prijam političara koji su o tome odlučivali. Ipak, 1974. godine, pokrajina Rheinland-Pfalz uspostavila je instituciju ombudsmana pod nazivom Bürgerbeauftragte, koji u ime pokrajinskog predstavničkog tijela treba štiti prava građana koja bi mogla biti povrijeđena djelovanjem pokrajinske uprave. Njegova se nadležnost, u skladu s ustavnom autonomijom lokalne samouprave, ne proteže na upravu niže lokalne razine od pokrajinske.⁴³

Premda nacionalni i lokalni ombudsman pokazuju mnogo sličnosti, ipak lokalni ombudsman nigdje nije samo preslik nacionalnog ombudsmana na nižoj razini teritorijalne vlasti. Posljedica je to okolnosti što lokalna uprava postaje sve odgovornija za mnoge javne funkcije (u kulturi, društvenim službama, ekonomiji)⁴⁴. To poglavito vrijedi u urbanim područjima, koja danas po-

⁴² Smatra se da je smisao tzv. "parlamentarnog filtra" priznavanje da su za zaštitu građana od izvršne vlasti primarno odgovorni članovi parlamenta. Vidi: *The Local Ombudsmen: A Review of the First Five Years*, Report by JUSTICE, London, 1980, str. 31. Ukratko o razvoju sustava britanskih lokalnih ombudsmana vidi npr. u: Uppendahl, H.: *Der lokale Ombudsmann - zum Genese einer "unbritischen" Institution*, "Zeitschrift für Parlamentsfragen", No. 2, 1979, str. 192-203.

⁴³ Vidi: Kempf, U.: *Bürgerbeauftragte: Eine vergleichende Studie unter besonderer Berücksichtigung des Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz*, Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz, Alfter-Gielsdorf, 1976, str. 62 i dalje.

⁴⁴ U skladu s tim je izjava britanskog ministra za socijalnu skrb u intervjuu BBC-u, 20. rujna 1980. da je u mnogim državama, uključujući Ujedinjeno Kraljevstvo, prisutna tendencija premještanja odgovornosti za društvene

staju životnom okolinom za sve veći dio svjetske populacije, pa je tako i kvaliteta života svuda u svijetu široko određena uvjetima ljudskog života u gradovima. Brz rast velikih gradskih sredina sa svoje strane dovodi do povećanja obveza i odgovornosti lokalne uprave. Sve to baca novo svjetlo i na ulogu lokalnih ombudsmana. Lokalni ombudsman postaje sve značajniji društveni čimbenik u humaniziranju odnosa građana i javne vlasti.⁴⁵

Značenje lokalnog ombudsmana postaje veće ako su veze lokalne uprave i građana učestalije, kada nije moguće očekivati od nacionalnog ombudsmana brzu i djelotvornu akciju u svim situacijama pritužbe građana na povredu njihovih prava osobito od strane lokalne uprave. Zapravo, najbrojniji kontakti građana i javne uprave odvijaju se baš na lokalnoj razini. Brojnost stanovništva, intenzitet kontakata građana s javnom vlašću, slaba mogućnost izravnog kontakta s građanima izvan sjedišta i slabije poznavanje pojedinih lokalnih prilika čine da nacionalni ombudsman sve teže obavlja svoju funkciju na cijelom teritoriju. Stoga sustav lokalnih ombudsmana postaje sve potrebniya nadopuna nacionalnom ombudsmanu, kako zbog podjele sve opsežnijega posla, tako i zbog uspostavljanja sve izravnijih veza ombudsmana i s građanima i s lokalnom upravom.⁴⁶

Treba istaknuti i to da je, zbog toga što nacionalni ombudsman djeluje u ime središnje vlasti, a lokalni u ime lokalne vlasti, pozicija lokalnog ombudsmana ponešto nepovoljnija od pozicije nacionalnog ombudsmana. Naime, ombudsman djeluje ne samo svojim osobnim autoritetom već i autoritetom tijela čiji je povjerenik.⁴⁷

službe sa središnje na lokalnu, demokratsku vlast. Navedeno prema diskusiji ombudsmana za grad Haifu Jacoba Levava na Drugoj međunarodnoj konferenciji ombudsmana u Jerusalemu. Vidi: International Ombudsman Conference, 2, Group session: The Ombudsman in the Field of Local Authorities, Jerusalem, 1980, str. 78.

⁴⁵ "Prema mišljenju mnogih analitičara", kaže Jacob Levav, "lokalni ombudsman je uspješni praktični autoritet u ostvarenju moraliteta administrativne, što je više od obveze ostvarivanja zakonitog rada, te se zahtijeva fleksibilnija procedura koja može osigurati zaštitu i individualnih prava i javnog interesa." Vidi: International Ombudsman Conference, 2, op. cit., str. 78.

⁴⁶ Dr. Jacques Vontobel, ombudsman grada Zürich, kao dvije posebne karakteristike sustava prihvaćenog u Zürichu navodi blizak kontakt ombudsmana i žalitelja te ombudsmanov blizak odnos s relativno malom upravom. International Ombudsman Conference, 2, op. cit., str. 71.

⁴⁷ Ponekad se u teoriji ističu i drugi nedostaci lokalnog ombudsmana u odnosu na nacionalnog. Tako npr. Frank P. Zeidler, premda ne osporava da "ured ombudsmana može imati određene korisne funkcije u gradovima", ipak izražava izvjesnu skepsu u pogledu mogućnosti učinkovitog djelovanja ombudsmana u mnogim manjim gradovima zbog "dominacije malih grupa u tim gradovima". Zeidler, F. B.: An Ombudsman for Cities?, Philadelphia, "The Annals of The American Academy of Political and Social Science", Vol. 377, May 1968, str. 122.

Lokalni ombudsman treba pomoći pojedincima u njihovim odnosima s lokalnom upravom, štiti njihova prava i osigurati zakonit i pravilan rad uprave osobito u odnosu prema pojedincima. Brojnost pritužbi kojima se građani obraćaju lokalnim ombudsmanima⁴⁸ i svrhovite mjere koje on poduzima pokazuju korisnost tih institucija u sustavu zaštite prava građana, čime se ujedno i opravdava njihovo postojanje.⁴⁹

Treća vrsta ombudsmana s obzirom na njihovu podjelu prema razini teritorijalne vlasti na kojoj su uspostavljeni jest međunarodni (internacionalni) ombudsman. Za sada postoji samo jedan međunarodni ombudsman, ombudsman Europske unije.

Poznata dvojakost pravne prirode Europske zajednice (kao tipične međunarodne organizacije i kao federacije) otvara dilemu o pravnoj prirodi ombudsmana Europske unije. Naime, može se postaviti pitanje je li taj ombudsman uistinu međunarodni ombudsman ili se pak radi o nacionalnom ombudsmanu jedne nove nacije - "europske nacije", odnosno o središnjem ombudsmanu jedne nove suverene države - "europske (kon)federacije".

Može se kazati, i ne ulazeći u sve aspekte pravne prirode europske integracije, kako je ta integracija proces, a ne već dovršen čin. Sporazum o Europskoj uniji iz Maastrichta 1992. godine, predstavlja, između ostalog, viziju buduće Europe te dogovor potpisnika o budućim koracima koji će se poduzimati u cilju njihove veće povezanosti. Zbog okolnosti da su članice Europske unije uistinu još uvijek suverene države moglo bi se o ombudsmanu Europske unije govoriti kao o nadnacionalnom (međunarodnom) ombudsmanu.

3. Monokratski (inokosni) i kolegijalni ombudsman

Podjela ombudsmana na monokratske i kolegijalne polazi od broja osoba koje su nositelji funkcije ombudsmana. Ako je nositelj funkcije ombudsmana jedna osoba, radi se o monokratskom (inokosnom) ombudsmanu. Ako su, pak, nositelji funkcije ombudsmana dvije ili više osoba, u pitanju je kolegijal-

⁴⁸ Npr. ombudsman grada Züricha primio je u periodu 1971-1980. godine 3.897 pritužbi. Anketiranje provedeno 1978. godine pokazalo je da je čak 64% ispitanika znalo za gradskog ombudsmana, a 20% ih je znalo čak i ime osobe koja je obnašala tu funkciju. Vidi: Vontobel, L.: L'ombudsman de la ville de Zürich: Médiateur entre les citoyens et l'administration (un exemple d'une institution communale d'ombudsman), Occasional Paper No. 12, Edmonton, International Ombudsman Institute, 1981, str. 16.

⁴⁹ "S točke gledišta građanina", kao što piše H. Uppendahl, "uspostavljanje neovisne i lako dostupne institucije za pritužbe protiv odluka uprave može jedino biti dobrodošlo". Uppendahl, H.: Check upon Administration in Germany and England - A Comparative View of the Ombudsman, London, "Local Government Studies" Vol. 4, no. 3, 1978, str. 43.

ni ombudsman. Kod kolegijalnog ombudsmana posebno se postavljaju pitanja međusobnih odnosa članova kolegija, poglavito pri donošenju odluka iz nadležnosti ombudsmana i pri rukovođenju stručnom službom.

Švedski justitieombudsman uspostavljen je kao monokratski tip ombudsmana, ali je povijesnim razvojem prerastao u poseban oblik kolegijalnog ombudsmana. Naime, od 1968. godine funkciju justitieombudsmana obavljala su tri ombudsmana neovisna jedan o drugome s istim pravnim statusom nositelja funkcije: svaki od njih bio je justitieombudsman. Podjela rada među justitieombudsmanima bila je prema upravnim područjima, a svaki od njih odgovarao je za svoj djelokrug rada.⁵⁰

Takav sustav kolegijalnog ombudsmana stvarao je izvjesne poteškoće. Unatoč međusobnoj formalnoj neovisnosti, u praksi se javila potreba za njihovom međusobnom suradnjom i za usklađivanjem kako stajališta u pojedinim pravnim pitanjima tako i metoda rada. Međutim, formalna neovisnost jednog ombudsmana drugome otežavala je takvu suradnju.⁵¹

Poseban su problem zadavale pritužbe koje su zadirale u različita upravna područja. Pitanje koji će ombudsman u takvom slučaju ispitati pritužbu jest interno pitanje koje može biti brzo riješeno dogovorom. No, ako ombudsmani imaju odvojene urede, eventualni sukob nadležnosti postaje teže rješiv.

To je bio razlog što je 1976. godine u Švedskoj institucija ombudsmana ponovo preustrojena. Od tada se u statusu justitieombudsmana biraju četiri osobe od kojih je jedna čelnik ombudsmana. Čelnik ombudsmana odgovoran je za glavnu orijentaciju u djelovanju svih justitieombudsmana i za rukovođenje stručnom službom koja je zajednička svoj četvorici ombudsmana. Svaki justitieombudsman zadužen je za određeno upravno područje.⁵²

⁵⁰ U periodu od 1915. do 1968. godine u Švedskoj su postojala dva ombudsmana (justitieombudsman i militieombudsman). S obzirom na to da su oni organizacijski i funkcionalno bili odvojeni jedan od drugoga, u pitanju su bila dva monokratska ombudsmana, a ne jedan kolegijalni.

⁵¹ Za takav sustav ombudsmana Švedani su u šali govorili "Ju flera kockar, desto sãmpre soppa", što znači "više kuhara – lošija juha".

⁵² Prema godišnjem izvješću koji švedski parlamentarni ombudsman upućuje parlamentu, u izvještajnom periodu od 1. srpnja 1990. do 30. lipnja 1991. funkcije ombudsmana su obavljali: Claes Eklundh - čelnik parlamentarnih ombudsmana, Anders Wigelius (od 1. srpnja do 14. rujna 1990), Gunnel Norell Söderblom, Hans Ragnemalm i Jan Pennlöv (od 15. rujna 1990). Eklundh je nadzirao sudstvo, javno tužilaštvo i policiju. Wigelius i Pennlöv bavili su se područjem zatvora, imigracije, poreza i izvršenja sudskih odluka. Söderblom je nadzirao područje socijalne skrbi, javnog zdravstva i socijalnog osiguranja. Na kraju, Ragnemalm je bio odgovoran za nadzor nad upravnim sudovima, vojskom te upravnim područjima urbanizma i građevinarstva, obrazovanja, zaštite okoliša kao i za nadzor nad svim ostalim upravnim područjima. Vidi: Justitieombudsmännens åmbetsberättelse, 1991-1992, Avgiven vid riksmötet 1991-1992, Riksdagen, Stockholm, 1991, str. 491.

Kolegijalnost justitieombudsmana tako je od 1976. godine jače izražena. Osigurana je formalna usklađenost rada i međusobno dogovaranje pojedinih justitieombudsmana.

Švedski justitieombudsman mogao je tako poslužiti kao obrazac zakonodavcima diljem svijeta kako za monokratskog tako i za kolegijalnog ombudsmana. Međutim, u većini država uspostavljen je ipak monokratski model ombudsmana (npr. u Finskoj, Norveškoj, Danskoj, Njemačkoj, Ujedinjenom Kraljevstvu, Francuskoj, SAD-u, Poljskoj, Hrvatskoj), a problem opsega poslova rješavao se formiranjem većeg ili manjeg broja pomoćnika ombudsmana, kao i uspostavljanjem određene službe koja pomaže ombudsmanu.

Ipak, u nekim državama uspostavljeni su kolegijalni ombudsmeni (npr. u Austriji, Ujedinjenom Kraljevstvu na lokalnoj razini, Mauricijusu, Zambiji, Sudanu, Nigeriji, Tanzaniji, Zimbabveu). Razlozi za uspostavljanjem kolegijalnog ombudsmana uglavnom su bili drugačiji nego u Švedskoj. Dok je u Švedskoj prevladao razlog opsega poslova i naknadne potrebe usklađivanja rada svih ombudsmana, ovdje su razlozi bili najčešće političke naravi.

U Austriji institucija ombudsmana (Volksanwaltschaft) kolegijalno je tijelo: odbor od tri člana koji se međusobno izmjenjuju na funkciji predsjednika. Ombudsmane bira austrijski nacionalni parlament (Nationalrat). Svaka od tri političke stranke s najvećim brojem zastupnika u Nationalratu imenuje po jednog kandidata za izbor na ovu funkciju.

Zakonom je propisano da članovi Volksanwaltschafta sami utvrđuju načela postupka koji će se voditi pred njima i način raspodjele poslova. O tome odlučuju jednoglasno. Sve ostale odluke donose većinom glasova. U slučajevima kada zakonom ili pravilima postupka nije propisano donošenje odluke u odboru, svaki ombudsman može samostalno odlučivati u djelokrugu svoje odgovornosti. Opredjeljenje za model kolegijalnog ombudsmana rezultat je političkog dogovora triju vodećih i relativno izjednačenih političkih stranaka u Austriji (Demokršćanske, Socijalističke i Liberalne).

Lokalni ombudsmeni u Ujedinjenom Kraljevstvu kolegijalna su tijela. Radi se zapravo o povjerenstvima, a ne o individualnim dužnosnicima. Kroz sastav povjerenstva očituje se suradnja parlamentarnog i lokalnog ombudsmana jer je parlamentarni ombudsman po svom položaju član svakoga od lokalnih povjerenstava. Kroz formu kolegijalnih lokalnih ombudsmana u Ujedinjenom

se Kraljevstvu očituje utjecaj središnjeg ombudsmana na obavljanje poslova lokalnih ombudsmana.

U afričkim zemljama odlučna je bila ideja kolektivizma, odnosno davanja prednosti kolektivu nasuprot pojedincu. Razlog za to može se naći u želji da se poveća kvaliteta određenih odluka ("više očiju više vidi"), ali i u nastojanju da se putem kolegija postigne dogovor između različitih interesa. Kolegijalnost je ovdje mogla poslužiti i kao "sredstvo slabljenja vlasti", u smislu teorije Maxa Webera.⁵³

4. Opći i posebni (specijalizirani) ombudsman

Podjela ombudsmana na općeg i posebnog (specijaliziranog) polazi od kriterija njihova djelokruga. Opći ombudsman ima ulogu zaštitnika načelno svih ljudskih i građanskih prava koja javna uprava može obavljanjem svoje djelatnosti povrijediti. Osnovni mu je zadatak da nadzire rad, opet načelno, cijele javne uprave i službenika koji obavljaju poslove javne uprave.⁵⁴

Djelokrug ombudsmana s različitih aspekata može biti bitno sužen i ograničen. Tako, ombudsman može biti specijaliziran za zaštitu samo određene kategorije prava građana ili za zaštitu prava samo određene kategorije građana, ili za nadzor samo određene kategorije tijela javne uprave, ili za nadzor samo vrlo uskog djelokruga javne uprave. U svim tim slučajevima može se govoriti o specijaliziranim ili posebnim ombudsmanima.

Brojni su primjeri postojanja posebnih ombudsmana. Posebni ombudsmani mogu biti povjerenici parlamenta, ali i izvršne vlasti, zatim mogu biti na nacionalnoj, ali i na lokalnoj razini. Nadalje, posebni ombudsmani mogu postojati uz općeg ombudsmana, ali i bez njega.

Uloga posebnog (specijaliziranog) ombudsmana može biti, vidjeli smo, zaštita samo nekih usko određenih građanskih prava. Tako su npr. u Kanadi uspostavljeni na federalnoj razini: povjerenik za službene jezike (Federal Commissioner of Official Languages of Canada) sa zadaćom da kontrolira djelova-

⁵³ O kolektivnosti i kolegijalnosti vidi više u: Pusić, E.: *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 1993, str. 106 i dalje.

⁵⁴ Tako npr. švedski justitiebudsman "kontrolira primjenu zakona i drugih propisa od strane onih koji obavljaju javne poslove". Finski parlamentarni ombudsman "kontrolira poštovanje prava u funkcioniraju sudova i drugih tijela vlasti". Britanski parlamentarni povjerenik za upravu "može istraživati bilo koju aktivnost poduzetu u obavljanju upravne funkcije od strane ili u ime vladinog tijela ili drugog tijela vlasti" itd.

nje federalne vlasti odnosno federalnih javnih službi i da utvrđuje je li u njihovom djelovanju došlo do povrede individualnih prava na uporabu jednog od službenih jezika, i ombudsman za zaštitu prava privatnosti (The Privacy Commissioner), radi zaštite tih prava.

Drugi način sužavanja djelokruga ombudsmana jest sužavanje kruga subjekta čiji rad nadzire. U tom smislu njegova je uloga zaštititi okvirno sva prava građana od povreda usko određenih tijela vlasti u njihovoj svekolikoj djelatnosti. Tako npr. u nekim zemljama postoje ombudsmani za vojna pitanja, policijski ombudsmani, ombudsmani za prava zatvorenika i dr.⁵⁵

Stvar je zakonodavca određene zemlje hoće li i kakav će ombudsman ili sustav ombudsmana biti uspostavljen u pravnom sustavu te zemlje. Svaki tip ombudsmana, bilo parlamentarni ili egzekutivni, bilo centralni ili lokalni, bilo inokosni ili kolegijalni, bilo opći ili posebni, znači doprinos zaštiti prava građana i prilog postojećim sustavima kontrole javne uprave. U takvom smislu treba vrednovati svaku vrstu ombudsmana.

IV. Zaključak

Ombudsman je povjerenik bilo parlamenta bilo tijela izvršne vlasti koji ispituje utemeljenost pritužbi građana na određene nezakonitosti odnosno nepravilnosti postupanja tijela javne uprave i službenika zaposlenih u tim tijelima i koji može u povodu tih pritužbi ili samoinicijativno provoditi svojevrсни nadzor rada, prije svega tijela javne uprave i njihovih službenika. U ostvarivanju svojih ovlasti ombudsman može poduzimati određene mjere koje mu stoje na raspolaganju. Naravno, opseg tih mjera ovisi o nizu najraznovrsnijih čimbenika. Prije svega, ovisi o karakteru danog društvenog i političkog sustava unutar kojega ostvaruje svoju ulogu. Svaki društveno-politički sustav karakteriziraju, između ostaloga, brojni odnosi koji se ostvaruju na razini tijela koja djeluju u tom sustavu. Svakako da je i skup odnosa koje ostvaruje ombudsman s drugim subjektima u društvenom i pravnom sustavu jedan dio tih odnosa. Od načina na koji su oni uspostavljeni zavisi s kakvom se ulogom i ovlaštenjima ombudsman nalazi prema drugim tijelima iz sustava javne vlasti.

⁵⁵ Tako je npr. u Švedskoj, kao što je već rečeno, postojao od 1915. do 1968. godine ombudsman za vojna pitanja (militieombudsman) nadležan za kontrolu vojne uprave. Ombudsmani za vojna pitanja postoje u Norveškoj, u Njemačkoj, Izraelu i dr. Policijski ombudsman postoji npr. u Izraelu u okviru Ministarstva unutarnjih poslova, u Kanadi (ombudsman za zaštitu prava zatvorenika koji izdržavaju kaznu u federalnom zatvoru). U SAD danas također postoji nekoliko ombudsmana za zaštitu prava zatvorenika.

Ako se općenito promatra, ombudsman ima tri bitna svojstva: a) on je povjerenik parlamenta, vlade ili pak poglavara države, te je kao institucija uspostavljen u pravilu ustavom ili zakonom, b) njegov je zadatak da na relativno neformalan način ispituje slučajeve povreda prava građana, i c) on ima ovlast konstatirati uočenu nezakonitost ili nepravilnost rada tijela nad kojima je ovlašten vršiti nadzor, i ima pravo davati prijedloge i preporuke u svezi s mjerama koje smatra da treba poduzeti za svaki slučaj povrede individualnih prava.

Međutim, treba isto tako naglasiti da se institucija ombudsmana ne može prihvatiti kao jedinstvena, u smislu da bi u svim svojim segmentima iskazivala apsolutnu ujednačenost u različitim pravnim sustavima. Pače, razlike postoje i one su nužne. Prilagođavanje institucije ombudsmana potrebama svake sredine i vremena rezultiralo je različitostima u instituciji ombudsmana između pojedinih sustava. Isto tako, opet kao posljedica posebnih potreba vremena, institucija ombudsmana pokazivala je različitosti u jednom te istom sustavu u različitim etapama njegova povijesnog razvoja.

Kad se povijesno promatra, prvi ombudsman uspostavljen je, kao što je dobro poznato, u Švedskoj 1809. godine (justitieombudsman). To je činjenica od koje se polazi kada se analizira institucija ombudsmana od njegovih prvih početaka do danas. U toj analizi, nesumnjivo, najznačajniju ulogu igra okolnost da je ombudsman (osobito parlamentarni) danas potvrđen kao jedan od najpopularnijih zaštitnika osobnih prava i sloboda građana ne samo u Švedskoj, dakle u zemlji u kojoj je nastao, nego i u gotovo svim drugim suvremenim državama čiji se zakonodavac nadahnio švedskim uzorom i ustanovio istu ili sličnu instituciju.

Brojni primjeri prihvaćanja ombudsmana pokazali su kako tu instituciju "nije lako preslikati iz jednog ustavnog okvira u drugi" (Bendix, 1968). Švedski se model parlamentarnog ombudsmana s vremenom prilagođavao potrebama različitih sredina, tako da se ta institucija susreće u državama s posve različitim kulturnom, političkom i pravnom tradicijom, odnosno u državama s različitim pravnim i političkim uređenjem. Prihvatljivost institucije ombudsmana potvrdila se i na primjeru jedne posebne zajednice država kao što je Europska unija.

S obzirom na to da se u analizi recepcije institucije ombudsmana mora uvažavati činjenica nužnosti njegova prilagođavanja sustavu u kojem se uspostav-

Ija te okolnost što uspostavljeni model ombudsmana redovito posjeduje veće ili manje posebnosti u usporedbi s modelom koji je služio kao uzor, normalno se pojavljuju različite vrste ombudsmana. Tako se, ovisno o prihvaćenom kriteriju klasifikacije, mogu razlikovati parlamentarni od egzekutivnog, nacionalni od lokalnog i međunarodnog, inokosni od kolegijalnog te opći od specijaliziranog ombudsmana, a moguće su, naravno, i drugačije podjele.

Čak i površna znanstvena analiza tih vrsta ombudsmana upućuje na zaključak kako svaki oblik ombudsmana ima svoje prednosti i svoje manjkavosti. Međutim, isto je tako potrebno naglasiti kako sve vrste ombudsmana, koliko god se one razlikovale od izvornog modela justitieombudsmana, imaju više ili manje jednake ciljeve, metode djelovanja i ovlasti kojima raspolažu. Stoga je, po mome mišljenju, sve vrste ombudsmana, s obzirom na karakteristike koje iskazuju, potrebno shvatiti i prihvatiti kao svojevrsne institucije kako zaštite prava i sloboda građana, tako i kontrole nad javnom upravom, a stvar je zakonodavca određene zemlje hoće li i kakav će ombudsman ili sustav ombudsmana uspostaviti u svom pravnom sustavu. Takav pristup treba, po mome mišljenju, imati pri vrednovanju bilo koje vrste ombudsmana.

THE CONCEPT AND TYPOLOGY OF THE OMBUDSMAN INSTITUTIONS

Summary

Appearance of an Ombudsman opens a new chapter in relations between ones who rule and those who have been ruled by them, i.e. between public officials and the public itself. Ombudsman appears in a double role. He represents an instrument of protection of human rights, as well as a unique mechanism of democratic control over the public administration.

Ombudsman is an institution, as a rule established by the constitution or the law, which is headed by one or more independent and highly ranked public officials responsible to the parliament or the government, who receives citizens' complaints against illegal respective unproper proceedings of the bodies of public administration or the officials employed in those bodies, but might also act on its own initiative, and who is empowered to investigate, criticize publicly, recommends needed measures,

and publish its reports, but has no authority to annul, cease or change the administrative decisions.

Ombudsman is distinguished from other bodies for protection of human and civil rights by its position within the system of governmental institutions, by its role and tasks attributed to it, as well as by its manner of proceedings and its competences.

The Swedish model of parliamentary Ombudsman has been gradually adapted to the needs of various environments, so that the institution might be found in countries of entirely different cultural, political and legal tradition, respective in the states with different legal and political systems. Regarding the circumstance that the established model regularly has smaller or greater particularities in relation to the accepted model, there normally appear different kinds of Ombudsman. Thus could be distinguished, depending from the accepted criterium of classification, the parliamentary from the executive, the national from the local and international one, the individual from the collective one, and the general from the specialized Ombudsman, whilst there is naturally a possibility of additional differentiation.

Key word: ombudsman