

Damir Aviani: Parlamentarni ombudsman

Pravni fakultet u Splitu, Split, 1999.

Mario Jelušić

Prikaz

Jedno od najvažnijih civilizacijskih dostignuća demokratskih država izgrađenih na načelu vladavine prava (*rule of law*) te pravne države (*Rechtsstaat*) svakako su razni oblici zaštite prava građana. Možemo ih okvirno svrstati u dvije skupine: one formalne te one manje ili više neformalne. Među potonje valja svakako ubrojiti i instituciju *parlamentarnog ombudsmana - pučkog pravobranitelja*. Iscrpna studija dr. Damira Avianija obrađuje tu u suvremenim državama široko prihvaćenu instituciju kroz analizu njezinih funkcija u nadzoru djelovanja državne uprave. Autor analizu započinje prikazom pojma *uprave*, njezinih poslova (neposredna provedba zakona i drugih propisa, donošenje propisa za provedbu zakona, obavljanje upravnog nadzora i drugi upravni stručni poslovi) te subjekata koji obavljaju poslove državne uprave (tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne samouprave i uprave te pravne osobe koje imaju javne ovlasti). U tom slijedu prikazani su i oblici kontrole nad upravom, s naglaskom na parlamentarnoj kontroli, i institucija parlamentarnog ombudsmana kao naročitog vršitelja parlamentarne kontrole nad upravom.

Institucija parlamentarnog ombudsmana svoje korijene nalazi u klasičnoj švedskoj instituciji *justitieombusman* koja je iz tradicionalnog zaštitnika onih koji su bili oštećeni uslijed tuđih zloupotreba odnosno nepoštovanja prava prerasla u ustanovu parlamentarnog povjerenika za zaštitu prava građana pred državnom upravom i drugim tijelima, kada je u tom smislu bila uspostavljena

* Dr. sc. Mario Jelušić, docent pravnog fakulteta u Zagrebu

Ustavom Kraljevine Švedske iz 1809. godine. No, tek nakon Drugog svjetskog rata, naročito nakon šezdesetih godina, ta se ustanova širi ne samo u demokratskim državama zapadne Europe već i diljem svijeta. Iako je tijekom vremena institucija ombudsmana u više ili manje ograničenim oblicima bila prihvaćena i u pojedinim državama čija su rješenja odstupala od izvornog švedskog modela te modela prihvaćenih u demokratskim pluralističkim društvima, ubrzo se u teoriji proširilo shvaćanje da je upravo neovisnost postupanja temeljno obilježje ombudsmana, pa su stoga tim nazivom označene samo takve institucije koje su raspolagale "zadovoljavajućim" stupnjem neovisnosti. Suprotno od takvih viđenja institucije ombudsmana javili su se i drukčiji pokušaji koji su težili širenju značenja pojma ombudsmana, pa su, naglašavajući da je njegovo osnovno obilježje postupanje na pritužbe građana, pod pojmom ombudsmana razumijevali svaki izvansudski javni ured za pritužbe građana. Iako takva podjela izaziva određenu zbrku, autor navodi i pokušaje da se sukladno obilježju neovisnosti pojam ombudsmana u suvremenoj teoriji ograniči samo na tzv. parlamentarnog ombudsmana, čime bi se iz tog pojma isključili pojedini vladini te ostali neparlamentarni ombudsmeni. No, ako se promatra općenito, navodi autor, parlamentarni ombudsman ima tri bitna svojstva: a) on je povjerenik parlamenta te je kao institucija uspostavljen u pravilu ustavom ili zakonom, b) njegov je zadatak da na relativno neformalan način ispituje slučajeve povreda prava građana te c) on ima ovlast konstatirati uočenu nezakonitost ili nepravilnost rada tijela koja je ovlašten nadzirati te ima pravo davati prijedloge i preporuke u svezi s mjerama koje smatra da treba poduzeti za svaki slučaj povrede individualnog prava.

Raščlanjujući evoluciju ustanove ombudsmana autor je pružio naglašeno iscrpan pregled njegove povijesti: od institucija koje su u starom, srednjem i novom vijeku prethodile toj instituciji kao njegove svojevrzne preteče, preko švedskog *justitieombudsmana*, sve do suvremene recepcije te ustanove u Finskoj i ostalim skandinavskim državama, a potom i diljem europskog kontinenta te anglo-saksonske države. Istovremeno, autor je izložio i prikaz recepcije te ustanove i u tzv. zemljama u razvoju: u Africi, Latinskoj Americi, Aziji i Oceaniji. Posebno je poglavlje u tom slijedu posvećeno ombudsmanu Europske unije.

Poredbenom analizom djelokruga, poslova i ustrojstva parlamentarnih ombudsmana autor ovim djelom pruža i sustavan pregled skupina poslova iz dje-

lokruga pojedinih ombudsmana više suvremenih europskih i izvan europskih država, među kojima i Poljske kao tranzicijske države, što posebno plijeni pozornost.

Konačno, poseban dio ove knjige posvećen je ustanovi pučkog pravobranitelja Republike Hrvatske, kao hrvatskoj inačici parlamentarnog ombudsmana uvedenoj Ustavom iz 1990. godine. Vrijednost ove u nas pionirske studije o parlamentarnom ombudsmanu ogleda se i u činjenici da je pored normativističkog prikaza djelokruga i poslova pučkog pravobranitelja, obradom relevantnih izvora podataka iz objavljenih izvješća pučkog pravobranitelja, osvrta na tu instituciju u stručnim časopisima te pojedinih članaka iz tiska, prikazana i praksa pučkog pravobranitelja, čime je moguće stvoriti i sliku o zbiljskim dosezima ove važne, ali u nas na žalost još nedovoljno afirmirane ustanove. Konačno, čitatelj će naći i opsežan popis objavljene strane literature o parlamentarnom ombudsmanu, kao i ponekih još uvijek rijetkih domaćih radova o toj ustanovi.

Vjerujemo da će ova iznimno zanimljiva knjiga biti još jedan od značajnih priloga učvršćenju ustanove pučkog pravobranitelja u nas, kako bi ona doista prerasla, kako je jednom u nas bilo napisano, u ustanovu čije će već samo postojanje građanima pružati određenu sigurnost da tijela državne uprave u svojem postupanju njihova prava neće kršiti.