

UDK:351.941:061.1

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 108–121

Извори научни рад

Срђан КОРАЋ¹

ЕВРОПСКИ ОМБУДСМАН КАО МЕХАНИЗАМ КОНТРОЛЕ РАДА НАДНАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ²

ABSTRACT

The paper discusses the plausible positive effects of the European Ombudsman's control in preventing maladministration in supranational institutions, particularly in the European Commission and its administration. Since the effectiveness of any public administration heavily depends on the personal ethical performance of civil servants, enhancing the integrity through promotion of the principles of good administration has been a policy priority with an aim to decrease the long-lasting democratic deficit at the supranational level of public governance. The author examines how the European Ombudsman deals with lodged complaints and how he investigates the alleged cases of maladministration, i.e. when an institution fails to respect fundamental rights, legal rules or principles, or the principles of good administration. The author also focuses on the plausible benefits that may stem from the preventive role of the European Ombudsman within the forum of the European Network of Ombudsmen, which is being established to share best practice and enable better understanding of the impact of the EU regulations and policies on the daily life of EU citizens.

Key words: maladministration, anti-corruption policy, supranational institutions, European Ombudsman, European Union.

¹ Мр Срђан Кораћ, истраживач сарадник, Институт за међународну политику и привреду. Електронска адреса аутора: srdjan@diplomacy.bg.ac.rs

² Рад је реализован у оквиру научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, Министарства просвете и науке Владе Републике Србије, евиденциони број 179029, за период 2011–2014. године.

1) ИНСТИТУЦИЈА ОМБУДСМАНА У САВРЕМЕНОМ ДЕМОКРАТСКОМ ПОРЕТКУ

Омбудсман је релативно млада институција спољне контроле интегритета јавних службеника и припада реду темељних установа модерног демократског поретка. Од почетка деветнаестог века, тачније 1809. године, када је први пут образована у Шведској, установа омбудсмана постепено се ширила и развијала прво у нордијским (Финска, Данска, Норвешка), па онда и у осталим развијеним европским земљама (најпре у Великој Британији), под различитим називима и са различитим правним положајем и организацијом у оквиру уставног поретка. Немачка и Италија су једине чланице Европске уније где институција омбудсмана не постоји на националном, већ само на регионалном нивоу власти, као и САД које имају само омбудсмане у појединим федералним јединицама и локалним самоуправама. Статус највећег броја националних омбудсмана уређен је уставним одредбама у виду самосталне и независне институције, одвојене од три гране власти – посебно од извршне. Независност у односу на извршну власт је осигурана чвршћим везама омбудсмана са парламентом, што се види код поступка избора и разрешења, за које су прописани тежи услови (у погледу кворума или потребне већине) него када је реч о другим јавним функционерима, као и код подношења годишњег извештаја о раду. Француска је једина развијена демократија где је републички посредник (*Médiateur de la République* – како се зове тамошњи омбудсман), заправо орган извршне власти и непосредно је везан за владу јер га она именује, а председник потврђује именовање. Назив француске институције омбудсмана наглашава да је његов основни задатак посредовање између јавне управе и грађана, који сматрају да је у управном поступку повређено неко њихово право. Средишња идеја увођења ове институције у савремени политички поредак била је да се посредством независне, за грађане приступачне установе, оличене у личности омбудсмана као угледног заштитника људских права, делотворно штите начела владавине права и демократије. Најопштије узето, улога омбудсмана као посебног државног органа је да штити људска права надзирањем законитости и целисходности рада јавне управе, да учествује у законодавним иницијативама, контролише уставност и законитост и подстиче демократске процесе. У земљама са развијеним управним правом, начела добре управе су уграђена у законе, што онда за омбудсмана посао чини лакшим јер се практично преклапају задаци надзора законитости и контроле поштовања етичких стандарда. Будући да не поседује истражна овлашћења извршне природе, контролна улога омбудсмана ограничена је на извештавање парламента и скретање пажње

јавности на нерегуларности и недостатке уочене у деловању функционера и запослених у јавној администрацији. Због тога се у теоријским разматрањима о омбудсману често говори као о „меком” уставном механизму контроле јавне управе. Институције омбудсмана у највећем броју развијених земаља традиционално поседују три заједничка основна овлашћења: спровођење истраге, давање препорука и извештавање.

Спровођење истраге

Омбудсман има широко овлашћење за спровођење истраге о случају незаконитог или морално неисправног деловања јавних службеника, мада не у виду прибављања формалних доказа као што је то пракса у кривичном поступку, већ као прикупљање релевантних информација. Организациони део јавне управе, чији је рад предмет истраге, има законску обавезу да у прописаном року (варира од земље до земље – од осам до 30 дана) достави омбудсману све тражене службене информације, осим ако потпадају под неки од изузетака који се тичу осетљивих информација из области националне безбедности, спољних послова и одбране. Овлашћење за прикупљање информација у поседу јавне управе имплицира овлашћење омбудсмана у погледу личног испитивања јавних службеника и спровођења истраге „на лицу места”, односно у просторијама организационог дела јавне управе чији је рад предмет истраге, и то без претходне најаве. У појединим развијеним земљама (Немачка и Холандија) омбудсман може да позове и испита приватна лица у својству сведока, док у другим (Немачка и Белгија) може да прибави и мишљење вештака.

Давање препорука

Давање препорука је друго основно овлашћење националних институција омбудсмана и оно може, али не мора, да буде повезано са спровођењем истраге. На пример, омбудсман може да нађе за сходно да притужбу реши тако што ће организационом делу јавне управе против којег је поднета притужба упутити препоруку са смерницама како да отклони утврђене недостатке у примени прописа или у поступању службеника. Препорука може да буде производ систематског истраживања омбудсмана о томе да ли су нпр. прописи и управни поступци усаглашени са концептом добре управе и механизмом заштите грађанских и људских права. Премда препоруке нису правно обавезујуће, пракса већине развијених земаља показује да имају делимичан учинак, будући да се објављују широј јавности

и садрже исцрпно образложење зашто би дотични организациони део јавне управе требало да поступи по смерницама. У снази аргументације изнете у препорукама и претњи од срамоћења „непослушне” бирократије у медијима, крије се заправо „мека моћ” омбудсмана да контролише саобразност рада јавне управе са етичким стандардима.

Извештавање

Редовно годишње извештавање о резултатима надзора стања поштовања грађанских и људских права, начела добре управе, законитости и стандарда етике јавне управе представља трећи основни задатак националних институција омбудсмана у постиндустријским демократијама. Поред демократске контроле рада самог омбудсмана, сврха извештавања је да створи чињеничну основу за делотворно спровођење надзорне функције парламента над јавном управом у виду тражења објашњења од ресорног министра или, у случајевима крупних злоупотреба, оснивања истражне комисије ради утврђивања одговорности надлежних руководиоца јавне управе и ресорног министра. Утолико у поретку парламентарне демократије омбудсман има улогу помоћника највишег органа законодавне власти. Редовно подношење извештаја парламенту има за циљ да скрене пажњу јавности на постојање праксе кршења закона и етичких стандарда у раду јавних службеника и на одбијање одговорних руководиоца у јавној управи да поступе према препорукама омбудсмана. Средишњи део годишњих извештаја чини део посвећен препорукама законодавцу у погледу неопходних измена и допуна нормативног оквира. Поред редовних годишњих извештаја омбудсман може да парламенту подноси и посебне извештаје, који се баве најчешће крупним случајевима или дуготрајном праксом кршења законитости и етичких стандарда у раду јавне управе, са озбиљним потенцијалним штетним последицама по јавни интерес.

Додатна овлашћења

Током последњих десетак година национални омбудсмани су у развијеним земљама поред основних добили још три нова овлашћења, како би се ојачала делотворност контроле рада јавне управе. Прво овлашћење је право омбудсмана да поднесе жалбу пред уставним судом како би оспорио поједине правне акте јавне управе и других органа јавне власти. Друго овлашћење се односи на могућност покретања поступка пред управним судом у случајевима конкретних утврђених незаконитости у раду јавне

управе, чиме се заправо надомешта мањак права подносиоца притужбе омбудсману да буде тужилачка страна у судском поступку услед истицања временског рока или других препрека. Тиме омбудсман добија могућност да заступа оштећеног грађанина као да је његов адвокат. Треће ново овлашћење је да препоручи покретање или чак покрене кривични поступак када уочи елементе постојања кривичног дела у утврђеним нерегуларностима у раду јавне управе.

II) ЕВРОПСКИ ОМБУДСМАН У НАДНАЦИОНАЛНОМ ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ ОКВИРУ

Важност ваљаног деловања наднационалних функционера и службеника Европске уније шира је од евентуалних штетних последица по комунитарне финансијске интересе, иако европска администрација не поседује извршна овлашћења нити непосредно пружа јавне услуге попут националних администрација – осим у области заштите права конкуренције. Због тога је неопходно стално унапређивати и јачати институционални амбијент који ће наднационалне чиновнике подстицати да заиста обављају послове из додељене надлежности сходно комунитарним интересима – на корист свих грађана. Први круг мера за осигурање интегритета наднационалних јавних служби су интерни механизми и процедуре, прописани статутима и правилницима појединих органа, агенција и тела Уније, чији је циљ спречавање и сузбијање праксе кршења начела ваљане управе. Ипак, најчешћа асоцијација шире јавности када се говори о јачању интегритета јавних служби, једнако на националном или наднационалном нивоу, јесте круг „видљивијих” мера чији је заједнички именитељ спољна контрола. Реч је о активностима које предузимају различити органи и тела када обим и тежина почињених злоупотреба превазилазе контролну моћ интерних механизма и процедура, или у случајевима када се може посумњати у њихову непристрасност и способност да се самостално суоче са нерегуларностима. Попут сваке институције-агента, Европска комисија и њој потчињена администрација, услед сталне игре међуинституционалне и унутаринституционалне (пре)расподеле моћи, временом развија посебне интересе и приоритете, па често измиче контроли формалних политичких принципа (нпр. држава чланица, Савета ЕУ и Европског парламента). Поред тога, дисциплински поступци у службама подређеним Европској комисији ретко се и траљаво спроводе – покрећу се касно, дуго трају и често се не окончавају прописаном санкцијом, посебно ако је предмет истраге функционер односно виши службеник са дужим стажом. Утолико је спољна

контролна улога осталих институција Уније неопходна за ефикасно откривање, сузбијање и превенцију злоупотреба у раду комунитарне администрације. За разлику од националног нивоа власти, где су у спречавању и сузбијању кривичних дела са елементима корупције и других злоупотреба јавних овлашћења ангажовани полиција, правосуђе, финансијска обавештајна служба, пореска служба итд., на нивоу Европске уније не постоји развијен институционални механизам који би могао да буде пандан државном репресивном апарату. Уместо самосталне наднационалне полиције, тужилаштва и кривичног одељења Првостепеног суда, постоји више релативно слабо функционално повезаних институција Уније, које имају задатак непосредне или посредне контроле рада европске администрације, те у складу са тим мања или већа овлашћења. Због тога се оправдано поставља питање да ли постоје довољне институционалне гаранције на нивоу Уније да ће наднационални службеници честито обављати дужности, у околностима када њихов рад није „доступан” контролним и репресивним механизмима уобичајеним за администрације националних држава. Један од одговора на постављено питање може да нам пружи анализа надлежности, овлашћења и праксе у обављању спољне контроле европског омбудсмана. Идеја водиља приликом оснивања била је да би европски омбудсман могао да додатно допринесе смањењу хроничног демократског дефицита, који прати интеграционистички пројекат од времена самог покретања, постепеном изградњом поверења грађана у наднационални ниво власти, заснованог на поступању комунитарне администрације сходно стандардима добре управе. Значај поштовања начела интегритета као једног од темељних стандарда добре управе посредно је потврђен у основним уговорима, према којима је Унија „заснована на начелима слободе, демократије, поштовања људских права и темељних слобода и владавине права”. У преамбули Уговора о Европској унији истиче се жеља земаља чланица да даље ојачају демократско и ефикасно деловање институција (Уније), како би биле оспособљене да боље извршавају поверене задатке. Такође, чланом 41 Повеље о основним правима, прокламоване 2000. године на самиту Европске уније у Ници, проглашена је политичка обавеза да се обезбеди пуно уживање права грађана на ваљану администрацију. Предлогом уговора о уставу Европе било је предвиђено да институцијама, телима и агенцијама Уније у остваривању њихових циљева помаже отворена, ефикасна и независна наднационална администрација, а ова формулација задржана је реформом основних уговора усвојеном у Лисабону, с тим што је додата обавеза институција, тела, канцеларија и агенција Уније да што је могуће више свој рад отворе за јавност и учешће

грађанског друштва. Према одредбама Уговора о функционисању Европске уније, европски омбудсман делује као посредник између грађана Уније и наднационалног нивоa власти тако што истражује притужбе физичких и правних лица против нерегуларности у раду функционера и службеника у институцијама, агенцијама и телима ЕУ – са изузетком Суда правде када врши правосудне функције. Надлежност европског омбудсмана је тиме ограничена само на институционални оквир Уније, па он не може да спроводи истраге поводом притужби против националних, регионалних и локалних органа власти земаља чланица (чак и када се притужбе односе на активности Уније), националних судова или јавних правобранилаца, те правних и физичких лица. Реч је о наднационалној институцији која је самостална и непристрасна у обављању поверених дужности, а редован годишњи извештај омбудсман подноси Европском парламенту у чијој ингеренцији се налази његов избор. Мандат омбудсмана је непосредно везан за мандат Европског парламента, односно бира се након сваких избора за наднационални парламент, и има право поновног избора. Омбудсмана разрешава Суд правде на захтев Парламента уколико је престао да испуњава услове потребне за обављање функције или се утврди да је крив за озбиљно кршење етичких стандарда. Беспрекоран професионални и лични интегритет досадашњих европских омбудсмана, Јакоба Седермана (*Jacob Söderman*) и Никифороса Диамандуроса (*Nikiforos Diamandouros*), додатно су допринели изградњи и јачању ауторитета и независности младе комунитарне институције.

III) КОНТРОЛА ИНТЕГРИТЕТА ПОСРЕДСТВОМ РЕШАВАЊА ПРИТУЖБИ

За потребе овог истраживања анализирали смо деловање институције европског омбудсмана у раздобљу од 2000. до 2012. године са тежиштем на поступање на основу притужби на лош рад наднационалних институција, зато што оне указују на постојање слабости у пракси интегритета јавне службе. Резултати анализе показују да је највећи број основаних притужби поднет управо на рачун поступања Европске комисије и комунитарних агенција – у просеку више од 70 одсто од укупног броја жалби на основу којих је покренута истрага против органа Уније. Велики број поднетих притужби је донекле очекиван, будући да одлуке и активности Европске комисије и њој подређене администрације највише погађају интересе грађана, предузећа и осталих организација. Према редовним годишњим извештајима европског омбудсмана, најзаступљенији видови нерегуларности су одсуство транспа-

рентности, одбијање службеника да пружи тражену информацију, непотребно одлагање спровођења поступка или доношења административне одлуке, дискриминација, злоупотреба овлашћења, процедуралне грешке, правне грешке, немар и неиспуњавање дужности администрације на плану заштите основних уговора и комунитарних прописа. У низу наведених нерегуларности најопасније по интегритет комунитарне администрације су одсуство транспарентности у раду и злоупотреба поверених овлашћења, јер постоји велика вероватноћа да су мотивисане стицањем личне или приватне користи на штету комунитарног интереса. Према статистичким подацима садржаним у годишњим извештајима за раздобље од 2000. до 2012. године, притужбе на нетранспарентност, злоупотребу овлашћења и пристрасну и погрешну примену прописа и административних процедура у просеку чине око половине од укупног броја притужби на основу којих је покренута истрага. Остале уочене нерегуларности су најчешће последица непрофесионалности, нестручности или немара, а не озбиљних видова кршења етичких стандарда. Европски омбудсман спроводи истрагу на основу поднетих притужби на лоше административно поступање институција и тела Уније, а има и овлашћење да покрене истрагу на властиту иницијативу. Службеницима запосленим у институцијама Европске уније такође је дато право да поднесу притужбу европском омбудсману уколико се суоче са проблемима у свакодневном раду, попут нпр. дискриминације у погледу остваривања радних и социјалних права – нерегуларно отпуштање из службе или одбијање да се прихвати захтев службеника за исплату различитих врста накнада на које полаже право на основу уговора о раду. Ипак, обраћање наднационалном омбудсману постаје опција тек када службеник исцрпи све могућности решавања жалбе унутрашњим процедурама предвиђеним правилником институције у којој ради. Европски омбудсман не може да спроводи истраге уколико је оштећени наднационални службеник свој случај изнео пред надлежну судску инстанцу. Поред тога, европском омбудсману могу да се обрате и службеници који желе да пријаве сумњу у постојање или сазнање о почињеним нерегуларностима или кршењу етичког кодекса у институцији у којој раде, који укључују превару, корупцију или наношење штете финансијским интересима Уније. Но, и овде службеник може да се обрати канцеларији наднационалног омбудсмана тек у случају да на обавештење о морално погрешном поступању колега нема реакције непосредно надређеног руководиоца или генералног директора, односно било којег челног руководиоца институције у којој је запослен. Истражна функција омбудсмана није усмерена на рђаво деловање службеника као појединца, па стога ни утврђено чињенично стање нема дисциплинско-казнено дејство, већ њега превасходно занима да открије како

је институција на чије поступање је уложена жалба реаговала на кршење етичких стандарда и комунитарних прописа. Омбудсман обавештава институцију о постојању притужбе на њен рад и посредује како би се проблем отклонио. У случају да институција Уније не реагује на задовољавајући начин, европски омбудсман је дужан да покуша, ако је могуће, да пронађе повољно решење којим би се исправиле неправилности на задовољство подносиоца притужбе. Уколико ни тада покушај помирења не успе, омбудсман може дати препоруке за решење спора, а ако институција не прихвати његове препоруке, он може да поднесе посебан извештај Европском парламенту. Институције, агенције и тела Уније дужни су да на захтев европског омбудсмана доставе све тражене информације и да омогуће приступ свим релевантним документима. Ипак, остављена је могућност да одбију да то ураде на основу оправдане поверљивости информација, што у великој мери потенцијално подрива сврху спровођења истраге, јер је остављено на вољу „осумњиченима” за нерегуларност да дискреционо одлуче да ли ће омбудсману дати на увид документ или информацију која би могла да потврди њихову одговорност за лоше поступање према подносиоцу притужбе. Опште начело деловања европског омбудсмана је да се ствари врате у пређашње стање, односно да се отклоне последице почињене нерегуларности по права оштећеног, па се он заправо појављује у улози посредника у спору, пре него у улози репресивног механизма. Европски омбудсман нема овлашћење да нареди институцији Уније да промени спорну одлуку или обештети грађане, нити да изрекне новчану или било какву другу санкцију, чак иако поднета притужба има основа. Једино његово оружје је моћ заснована на елементарној логици, аргументацији и привлачењу пажње јавности, односно право да претреса релевантна питања, доноси препоруке и сачињава извештаје. Стога не чуди што око трећине спроведених истрага резултира у различитим видовима отклањања узрока који је довео до повреде права грађана који су поднели притужбе. Омбудсман настоји да посредује тако да се изнађе решење које је прихватљиво и за подносиоца притужбе и за тужену институцију.

Уколико покушај измирења не успе, омбудсман издаје препоруке како институција треба да реши проблем; ако институција не поступи по препорукама омбудсман упућује извештај Европском парламенту. Подношењем посебних извештаја о појединим тежим случајевима злоупотреба са закључцима и конкретним препорукама Европском парламенту, европски омбудсман заправо посредно износи откривене нерегуларности у медије, јер пружа могућност посланицима да отварањем расправе обрукају институцију и непосредно одговорне функционере и службенике. На тај начин Парламент представља главног савезника омбудсмана у сталној тежњи да

осигура противтежу доследног поштовања права грађана у односу на овлашћења поверена функционерима и службеницима Уније. Значајну помоћ у раду европског омбудсмана пружа непосредна веза са Парламентом успостављена посредством Одбора за петиције (*Committee on Petitions*), који разматра и процењује политичке импликације омбудсманових годишњих извештаја, извештаја о појединачним случајевима и подноси предлоге за њихово решавање. На пример, ако нека институција одбије да достави омбудсману тражене информације или документе, Одбор за петиције реагује и Парламент шаље захтев да се приступ омогући.

IV) УЛОГА ЕВРОПСКОГ ОМБУДСМАНА У ЈАЧАЊУ ДОБРЕ УПРАВЕ

Разнолике традиције административне културе које европски грађани доносе са собом када ступају у јавне службе Уније подложне су променама, додуше веома постепеним и дуготрајним, а европски омбудсман може да их усмери тако да начела добре управе постану основна „мерна линија” јавног интегритета институција, агенција и тела продубљене и проширене Уније. Вишегодишње залагање европског омбудсмана да начело добре администрације постане једно од конститутивних начела комунитарног права уродило је плодом, о чему сведочи употреба концепта *sound/good administration* у скорашњој пракси Првостепеног суда и Европског суда правде. Перспектива даљег јачања улоге европског омбудсмана у контексту спречавања злоупотреба на наднационалном нивоу власти могућа је уколико би у некој будућој институционалној реформи Уније био преображен у независно наднационално тело задужено за надзор поштовања права грађана гарантованих комунитарним правом. Нови концепт ојачане улоге европског омбудсмана је за сада само предмет стручних расправа и чини се да ће његова основна стратешка активност још дуго остати превентивна функција у виду постављања стандарда етике комунитарне јавне службе. Будући да не поседује извршна овлашћења која би омогућила сузбијање праксе злоупотреба откривањем и кривичним прогоном починилаца, европски омбудсман је тежиште свог деловања усмерио на превенцију. Најзначајнија мера спречавања злоупотреба је израда и примена етичког кодекса за службенике Уније. Ваљано осмишљена политика интегритета требало би да буде усредсређена на пружање савета наднационалном службенику како да разреши свакодневне недоумице око конкретне примене прописа, тако да не повреди комунитарне интересе. Кодекс понашања службеника је најбоље средство за очување и јачање интегритета, јер

поставља стандарде и вредности неопходне за обављање дужности на било којем положају у организационој структури администрације. Кодекс службенику пружа оквир за разматрање етичких питања, будући да је састављен од правила етичког поступања и примера како одговорити на моралне изазове у одређеним ситуацијама. Кодекс понашања је неопходан због тога што је исправно обављање поверених послова непосредно повезано са личним, моралним назорима службеника. Европски омбудсман је у оквиру додељених овлашћења у погледу испитивања жалби на однос наднационалних институција и тела према грађанима препоручио усвајање и доследну примену кодекса ваљаног административног поступања (*The European Code of Good Administrative Behaviour*). Нацрт кодекса који је сачинио Европски омбудсман усвојен је 2001. године у Европском парламенту, чиме је створена обавеза за функционере и службенике свих органа и тела Уније. Тиме је европски омбудсман допринео дебати о реформи нормативног и институционалног оквира Европске уније, која би могла опет да дође на дневни ред ако ирски грађани на новом референдумском изјашњавању потврде „не”, раније изгласано, Лисабонском уговору. Друго поље превентивног деловања европског омбудсмана је утицај посредством Европске мреже омбудсмана (*The European Network of Ombudsmen*), основане 1996. године, а коју чини 99 канцеларија националних и регионалних омбудсмана или институција са сличном јавном функцијом, са седиштем у 35 земаља чланица, земаља кандидата и нечланица (Норвешке и Исланда). Мрежа на добровољној основи окупља представнике тих 99 канцеларија и служи као форум за сарадњу и размену искустава на плану решавања поднетих притужби и обављања осталих задатака из надлежности. Такође, европски омбудсман преко представника канцеларија националних и регионалних омбудсмана заступљених у Европској мрежи омбудсмана помаже да се брзо реше притужбе које нису у његовој надлежности, а чије би нерешавање могло да произведе тешка и озбиљна кршења људских и грађанских права. Комуникација и узајамно саветовање одвијају се посредством семинара, састанака, редовних билтена, дневних електронских вести и посебног интернет форума затвореног типа. Посете европског омбудсмана колегама у земљама чланицама и земљама кандидатима су се показале веома делотворним за несметано одвијање активности у оквиру Европске мреже омбудсмана. Сврха овог канала утицаја европског омбудсмана на јачање начела добре управе унутар Уније је да се умање штетни ефекти по свакодневни живот грађана, често проузроковани лошом или недоследном применом комунитарних прописа и програма чије се спровођење налази у надлежности националних и регионалних органа

власти. Будући да је процес управљања комунитарним пословима постао веома сложен услед преплитања одговорности и овлашћења на више нивоа власти и у 28 земаља чланица, повреда права грађана може да буде све више повезана са наднационалним правним оквиром и активностима институција Уније. Утолико је важна улога националних и регионалних омбудсмана и институција са сличним јавним функцијама у ваљаном ширењу информација о томе како се примењује комунитарно право и како оно у конкретним случајевима погађа основна људска и грађанска права, као и размена експертизе и добре праксе са европским омбудсманом у погледу оптималног решавања поднетих притужби.

V) ИЗВОРИ

- “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *Official Journal of the European Communities*, 2010/C 83, 30 March 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:EN:PDF>.
- “Decision of the European Ombudsman adopting implementing provisions”, adopted on 8 July 2002 and amended on 5 April 2004, European Ombudsman, www.ombudsman.europa.eu/resources/provisions.faces.
- Giddings, Philip, Gregory, Roy, and Harris, Anthea, “The European Union Ombudsman”, in: Alex Warleigh (ed.), *Understanding European Union Institutions*, Routledge, London and New York, 2002.
- Кораћ, Срђан, „Антикорупцијски потенцијал европског јавног тужилаштва: решење за будућност”, *Европско законодавство*, год. XI, бр. 39–40, 2012.
- Кораћ, Срђан, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.
- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele, “The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe: Legal Comparative Analysis”, in: Gabriele Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions*, Springer, Wien, 2008.
- Миленковић, Дејан, „Упоредни преглед институције омбудсмана”, у: Стеван Лилић, Дејан Миленковић и Биљана Ковачевић-Вучо, *Омбудсман: међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права, Београд, 2002.
- Посебни извештаји европског омбудсмана: www.ombudsman.europa.eu/cases/specialreports.faces.
- Радојевић, Миодраг Д., „Два века омбудсмана – шведски *Justitioombudsman*”, *Политичка ревија*, год. (XXII) VIII, бр. 4, 2009.
- Редовни годишњи извештаји европског омбудсмана: www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces.

- “Statement adopted at the Sixth Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries”, 14–16 October 2007, Strasbourg, The European Network of Ombudsmen, www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statement.faces, 25/07/2013.
- Stephens, Jerry, “Ombudsman”, in: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Facts On File Inc., New York, 2004.
- Stevens, Anne, and Stevens, Handley, *Brussels Bureaucrats?: The Administration of the European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2001.
- “The European Code of Good Administrative Behaviour”, 2001, www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1.
- “The European Ombudsman’s guide to complaints: A publication for staff of the EU institutions, bodies, offices, and agencies”, European Ombudsman, 2011, www.ombudsman.europa.eu/resources/staffguide.faces#/page/1.
- “The role of the Ombudsman in future Europe and the mandates of Ombudsmen in future Europe”, speech by the European Ombudsman, Nikiforos Diamandouros, to the 9th Round Table meeting of European Ombudspersons and the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 31 March 2005, Copenhagen, www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2005-03-31.htm, 01/08/2013.
- “The Treaty on the Functioning of the European Union”, consolidated version, *Official Journal of the European Union*, C 83, 30 March 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:EN:PDF>.
- “Treaty on the European Union”, consolidated version, *Official Journal of the European Communities*, 2010/C 83, 30 March 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:EN:PDF>.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Сагледавање улоге европског омбудсмана у посредном подстицању наднационалних службеника Европске уније да доследно поштују начела добре управе у свакодневном обављању професионалних задатака остварује најмање два циља, значајна преваходно за транзиционе земље које, попут Србије, улазе у фазу која подразумева интензивнију уградњу и практичну примену комунитарних прописа, јавних програма и стандарда. Коруптивни обрасци понашања и сукоб интереса присутни у раду администрације Уније и лобистички механизми којима пословни интереси највећих корпорација присутних на Заједничком тржишту утичу на креирање комунитарних прописа и политика, чини се да нису страни ни домаћем политичком процесу. Слично као ни на нивоу Европске уније, ни у Србији лобистичке активности нису правно уређене, па би указивање на тај проблем у овом раду

требало да подстакне домаће политичке одлучиоце, творце политике реформе јавне управе, те стручну и ширу јавност на дискусију о томе како делотворно заштитити јавни интерес. Сазнања о начинима и специфичностима деловања европског омбудсмана као важне контролне наднационалне институције неопходна су за правилно разумевање како комунитарне јавне политике утичу на живот и права обичних грађана, јер ће у њихово спровођење бити укључена и домаћа јавна управа након приступања Унији. Републички и покрајински омбудсман припада групи најмлађих институција политичког система Србије са задатком да контролише рад јавне управе. Упркос кратком постојању и логистичким проблемима у виду оскудних финансијских и људских ресурса, заштитник грађана Републике Србије и покрајински омбудсман АП Војводине успели су да за неколико година деловања у извесној мери допринесу јачању етичке димензије јавне управе и општег стања поштовања људских права и слобода. Премда препоруке, ставови и мишљења републичког и покрајинског омбудсмана нису правно обавезујући, снага аргументације и институционални и лични ауторитет чини се да представљају све снажније чиниоце који подстичу јавне службенике на отклањање пропуста, а руководиоце на већу приврженост етичким стандардима. О јачању ауторитета двају омбудсмана код грађана сведочи постојан раст броја поднетих притужби из године у годину, док о њиховом све већем уважавању у јавној управи говори значајан проценат примењених препорука. На плану даљег јачања улоге домаћих омбудсмана у заштити права грађана од лошег поступања јавних службеника, пракса европског омбудсмана и размена информација у оквиру Европске мреже омбудсмана може да послужи као извор бројних примера како треба оптимално решавати притужбе грађана Србије на рад домаћих органа јавне управе на републичком и покрајинском нивоу власти, те како делотворно поспешити доследно поштовање начела добре управе. Поред тога, пракса европских омбудсмана указује на потенцијалне тачке где ће можда долазити до повреде права грађана Србије услед лошег поступања институција Европске уније, једног дана када наша земља буде ступила у чланство.