

Академик МИЈАТ ШУКОВИЋ

ЦРНОГОРСКИ ОМБУДСМАН – ЗАШТИТНИК ПРАВА ГРАЂАНА

*Потреба успостављања и концепција
институције у Црној Гори*

I

ДРЖАВА И ЉУДСКА ПРАВА И СЛОБОДЕ

Заштита људских права и слобода један је од неколико битних задатака и циљева државе. Степен остваривања тога задатка и постизања тога циља у животној реалности, мјера је демократичности државе и усјешности њеног развојног успона. То је критеријум по којем се одређују квалитет и прогресивност система и институција сваке поједине државе и по којем се државе класификују у демократске или недемократске.

Двије чињенице то опредјељују. Прва, човек је највећа вриједност. Друга, људске слободе и права човеку, људима, обезбјеђују услове да се стваралачки исказују. Оне препрека су деспотизму државе и снага која на прави начин, неопходно и прогресивно, ограничава власт. Власт и државу ставља у положај који их обавезује и приморава, у мјери у којој поштују ту обавезу, да максимално буду у функцији добра човека а не у функцији претварања човека у обесправљеног поданика, да ограничавање права и слобода појединих личности буде само онда када је друштвено нужно и са циљем заштите права и слобода других лица, цивилизацијских тековина и вриједности.

Особљавање државе да у већем степену остварује тај свој задатак и још једна означени циљ, стога, јесте и објективно мора бити један од главних праваца унапређивања концепције државе, њене организације и њеног функционисања у савремености.

У садашњости у већој мјери него раније. Условљено је то двијема чињеницама. Прва, традиционални корпус личних, политичких и социјално-економских људских права, у савремености, знатно је проширен новим људским правима која су тековина савременог људског развоја. Међу њима су и: индивидуална и колективна културна права; право на приватност; право на квалитет живота; право на здраву животну средину и на заштиту околине од сваког облика деструкције и загађивања; право грађана на учешће (партиципацију) у одлучивању о друштвеним пословима; колективна мањинска права, као подврста људских права, концепцијски обликована у више међународних документа донесених у процесу политичких промјена у Европи у протеклој деценији. Права која су већ уврштена у цивилизацијске стандарде људских права. Друга, човјек се испољава кроз безброј могућности живота и стваралаштва, међусобно повезаних и зависних, што чини да је тотално биће. За његово испољавање као тоталног бића потребна су му не само лична, политичка и економска права него и, обједињено и уједињено са њима и културна, еколошка, колективна и друга људска права.

Ове чињенице су и определијиле ОУН да у првом оперативном параграфу Резолуције број 130, усвојене 16. децембра 1977. године, чији је предмет тематика унапређења “уживања права човјека и основних слобода”, утврди: “...сва права човјека и основне слободе недјељиви су и међусобно зависни”; државе “једнаку пажњу треба да посвећују... унапређењу и заштити како грађанских и политичких, тако и економских, друштвених и културних права”.

Тенденција је да се увећа листа људских права и слобода и њихових гаранција. У мјери у којој се то остварује, увећава се и обим традиционалне улоге државе, државних органа, у заштити људских права и основних слобода.

Обим улоге државних органа у заштити људских права, начине и методе њеног остваривања, дакле, треба схватити динамично а не статично.

*Противрјечна улога државе
на подручју људских права и слобода*

Без ефикасне, легалне заштите људских права од државних органа, у реалности и нема животно осигураних и заштићених људских права. Држава је зато, и у том смислу, позитивни чинилац, стожерни стуб осигуравања поштовања људских права и слобода.

Државу и њен апарат, међутим, одликује, уз много шта другог позитивног, и склоност да се у вршењу функција руководе и принципом: држава, државни интерес, изнад је људских слобода и права. Принципом који више исказује одбијање поштовања људских слобода и права и правних одређења о њима него њихово остваривање и заштиту. Него строгу потчињеност праву. Склоност која обавезу државних органа

претвара у арбитражно право, опасно за људска права и слободу, за једнакост и правну правду.

“Пуцањем администрације” и разноврсним чињењима државни органи неријетко отежавају грађанима да благовремено и у потпуности остварују своја права и уживају своје слободе правно гарантовање. Не тако ријетко, ненамјерно или свјесно, они и противправно ограничавају или повређују слободу и права грађана. То је реалност у историји и садашњости, широм свијета,

Државе, апарати држава, у савремености испољавају и умјерење, иначе својствено њиховом бићу, да шире просторе свог дјеловања у све поре живота. Да проширују улогу државе, да јој увећавају моћ, да обезбјеђују њихову надмоћ над грађанима, да грађане третирају као “објект”, да сужавају простор и могућности да се грађани ослобађају поданичке психолошко-политичке свијети. Да грађане стављају у пуну зависност од њих – умјесто да државни апарат буде инструменат грађана, њима подређен, како одређују прогресивне идеје о држави и њеној улози у друштвеном развоју.

У историјском смислу, освајање и крајњу заштиту људских права и слобода нијесу ни осигуравали државе и државни апарати вођени својом природом – због констатованих појава и усмјерења држава и њихових апарата – него су то чинили људи са својим акцијама, правним и политичким, којима су привољавали државе, државне органе, па и непосредном пресијом на њих, да своју улогу на подручју људских слобода и права остварују са њиховим поштовањем, а не са изрођавањима.

Пуне и праве заштитне људских права, дакле, нема без правног и политичког активитета људи усмјерених на сламање интересних, бирократских и свих других препрека да људска права и слобода буду и, ивећа стварности. Карл Јасперс је анализу историјских шокова развоја људских права и слобода завршио утврђењем: Људске слободе и права грађана никада нијесу ни добили без политичке и правне борбе за њих; слободе и права, као посјед човјека, без борбе за њих, изгубљени су!

Из шога слиједи: само циљно синхронизованим дјеловањем двије социјалне снаге – једне, коју чине државни органи, и друге, коју чине стручно-професионалне институције и укључујући креативних снага друштва – успјешно се осигуравају и ефикасно се могу заштитити људска права и слободе.

Природа ствари и односа на подручју људских слобода и права, стога, захтијева и налаже дјеловање у два правца истовремено – осигуравајући државу да ефикасно обезбјеђује и штитити људска права и слободе и снабдијевајући грађане инструментима, средствима и институцијама да могу ефикасно отклањати претијерано утицање државних органа у људска права и слободе и сирјечавати претварање државе од заштитника у зушителја слободе и кршителја људских права; да могу легално издејствовати отклањање повреде права и слобода које чине државни органи.

Пути који води ка томе да се истовремено постигне обоје јесте изградња “државе коју контролишу слободни грађани” (Карл Појер).

Реалан живот – мјера за људска права и слободе

Људска права и слободе су “живот сам”. Конкретна и жива емпирија. Њихово постојање или непостојање изражава се и потврђује у ономе што се конкретно збива у реалном животу; што осјећају и доживљавају грађани. Што се конституише у њиховој свијести, укључујући и свијест о постојању или непостојању конкретних могућности да човјек својим дјеловањем може осигурати пуно и благовремено остварење својих права и постићи да ужива у зајамченим слободама, да утиче на услове свога живота и рада и да одређује начин и садржину свога живота.

Поредак у држави одређује оштрије услове остваривања и заштити људских права и слобода

Опште друштвене услове за остваривање и заштиту људских слобода и права одређује поредак државе. Појединачним дјеловањем државних органа, без квалитетног поретка у држави, не може се отклонити појава непоштовања људских права и слобода нити осигурати њихова заштита, зато што су друштвени коријени повреда људских права и слобода од стране државних органа и других субјеката далеко дубљи и заразнији од оног што је у моћи само појединих од њих.

Само са стварањем и постојањем повољног поретка у држави могу се осигурати поштом остваривање и поштом заштити људских права и слобода.

Зато су за остваривање и заштиту људских права и слобода битни, по много чему и одлучујући, концепција и конкретна садржина свеукупног поретка у држави – политичког и економског система и система норми којима се утврђују поступци остваривања појединих права.

Поредак повољан за остваривање и заштиту људских права ствара се извођењем његове концепције и конкретних одређења, уз пуно поштовање суштине укупности људских права и слобода; обезбјеђивањем да у његовој садржини доминира истински праведно право (владавина права), а не право које није и пуна правда; да држава дјелује строго законито (правна држава); стварањем чврстих и стабилних институција за заштиту људских слобода и права и за ефикасно и досљедно отклањање њихових повреда. Поредак тако стваран и садржински уобличен на равни је демократских цивилизацијских вриједности. Он има квалитете и снагу обавезујуће за државне органе и друге субјекте да у процесима одлучивања о иницијативама и захтјевима грађана за остваривање и заштиту својих зајамчених права и слобода досљедно примјењују право, професионалне и моралне стандарде, једнако према свакоме. У таквом поретку реална су

и у животу остварљива правно зајамчена људска права и слобода. Без таквог поретка и нема повољног друштвеног амбијента за остваривање људских права и слобода, нити осигуране њихове потпуне заштите.

Није повољан за остваривање и заштиту људских слобода и права поредак државе створен са неповјерењем у цивилизацијску вриједност њиховог ширења, неповјерењем у грађане, и са схватањем да обезбјеђивање остваривања и заштите људских права и слобода нема мјесто државног интереса првога ранга.

Не значи то, наравно, да мали значај има улога сваког појединачног државног органа у остваривању и заштити људских права и слобода, у спрјечавању њихових повреда и отклањању штетних посљедица изазваних њиховим повредама. Ово је само потврда да степен успјешности остваривања њихове појединачне улоге зависи од квалитета поретка у држави.

II

СТАЊЕ ЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА У РЕАЛНОМ ЖИВОТУ У ЦРНОЈ ГОРИ

- Један слој друштвене реалности -

У Црној Гори у протеклој деценији није извршено ниједно свеобухватно научно истраживање стања људских слобода и права у животној реалности. Зато сада није могуће на резултатима научних истраживања утемељити казивање о томе какво је стање на подручју остваривања људских слобода и права и њихове заштите у Црној Гори, како грађани остварују своја права и да ли у пуној мјери уживају зајамчене слободе, те како успјешно државни органи остварују своју улогу правног уређивања, обезбјеђивања остваривања и заштите људских права.

Постоји, ипак, обиман чињенични фонд о томе. Творе га сукцесивно објављивани – преко средстава информисања – подаци у исказима представника различитих удружења и форума за заштиту и унапређивање људских права, посланика и одборника на сједницама скупштина, публициста, професора, културних посленика, министара, предсједника судова, и у објављеним исповијестима бројних грађана, у извјештајима страних посматрача. Систематизовање и укрштање чињеница из тих извора, различитих по поријеклу сазнања и улози казивача, показују да код свих постоји подударност у основној оцјени стања. То казује да је чињенични фонд поуздана основа за утврђење стања на овом подручју.

Укупност чињеница садржаних у том фонду показује да: *наша јавна управа - државни управни органи, органи локалне управе и институције које врше јавна овлашћења – иако има и извјештан дио стандардних*

вриједности, још нијесу превазишли заштарјели, у развијеном свијету најушишени, концепти јавне управе као власти над грађанима и њиховим правима; подложна је селективном остваривању права грађана, арбитрарности и дружим сличним деформацијама и злоупотребама; у правилу, веома скоро доноси одлуке по захтјевима за остваривање права, а неријетко и директно поврјеђује зајамчена права; карактеристично је „терор шалтера над грађанима“. Дружим ријечима, не осигурава свим грађанима да благовремено и потпуно остварују своја права и не дружа ефикасну и квалитетну заштитну права и слобода грађана. Дјелује без дјелотворне контроле и без одговорности носилаца функција за извршене повреде људских права и слобода.

Огледа се то, поред осталог, у релативно распрострањеним: кршењу процедуралних правила и великим прекорачењима законских рокова; обавезивању грађана да своја права морају доказивати подношењем докумената са подацима којима располажу ти исти или други државни органи; стављању грађанина у положај да више пута долази за исту ствар, без резултата; поступцима са већим или мањим елементима разноврсних облика шиканирања грађана у процесима остваривања права; „шалтерској тортури“; у редукцији или кршењу правно зајамчених права, и другим сличним чињењима или нечињењима.

Средства информисања су објавила исказе више грађана у којима јавно казују да процесе и мјеста остваривања зајамчених права доживљавају као физичко и психичко исцрпљивање и малтретирање. У грубљим проблем ситуацијама, чак и као својеврсно људско понижавање. Нијесу то тако ријетки искази да би могли бити занемарени. Није, међутим, објављен ниједан податак који би казивао да су чињења или нечињења која су произвела тако доживљавање остваривања својих права утицала на положај одговорних за та чињења односно нечињења.

Мјеста на којима државни органи, органи локалне управе и служби које врше јавна овлашћења, не поштују или поврјеђују људска права, фактички су неизбрoјива. То су сва мјеста на којима они врше своје функције, животна боравишта и станишта, као и разуђена мрежа кретања и саобраћаја. Све су то простори на којима се могу повређивати људска права и слободе, вршити притисак на људски психички и укупни интегритет личности, на људско достојанство.

Право грађана на миран и достојанствен живот, на приватност, на истину, у реалности Црне Горе нијесу довољно, нарочито не ефикасно, заштићени ни од хулиганског узнемиравања, ни од злоупотреба припадника власти. Исто је тако и са правом на легално дјеловање у привреди, социјалној и политичкој сфери.

У правосудним органима поступци трају дуже од неопходног рока. Доследност и ефикасност у извршавању судских одлука далеко су од стандарда. У средствима информисања исказани су подаци о застарелости даљег вођења судског поступка, са констатацијом да је застаријевање настало из чисто субјективних разлога, што није увјерљиво демантовано.

Лидери и врхови већине политичких партија присвојили су и издашно користе аутократску моћ. Огледа се то у чињеници да је ријеч једног јача од ријечи свих других или апсолутне већине у партији. Тиме се многим одузимају уставно зајамчена политичка права.

У борби за власт устаљује се пракса свјесног служења неистинама, без одговорности, заклањањем иза говора у име партије. Тиме је распрострањено угрожено право грађана на истинито обавештавање, на истину.

Отворен је и процес да се сагласношћу врхова парламентарних политичких партија осигурава надређеност њихових договора уставним и законским одређењима и налозима и да се тим путем поједина права грађана преносе на партије или партијама даје право да одлучују о коришћењу појединих права грађана када их они не користе.

Упркос свему томе, у Црној Гори нема ниједне стручно-професионалне институције чија би надлежност била једино да помаже грађанима да благовремено и досљедно остварују своја права и штите своје слободе, којој би се грађани могли обраћати за помоћ, без великих формалности.

Приказано стање већ је код великог дијела грађана произвело осјећај беспомоћности и обесхрабрености у комуникацији са управом, државном и локалном, са службама које врше јавна овлашћења, и са аутократским моћима врхова политичких субјеката. Неријетко то резултира и одустајањем од остваривања својих права.

Појединци и мање групе грађана, међутим, не само да лако и преко реда остварују зајамчена им права, него их остварују на начин којим своја права знатно проширују, на штету истоврсних права других или друштва – уз издашну помоћ јавне управе. Та њена помоћ је у разним облицима. Она чине то директним одобрењима која нијесу заснована на праву и праведности, којим се повлашћују ти појединци и групе, рушећи тиме фундаменталне принципе законитости и једнакоправности грађана. Јавна управа чини то невршењем дужности да спрјечава појединце или групе појединаца да присвајају и оно што им не припада, и да ефикасно отклања извршене противправне радње. Она некада својим рјешењима и легализује противправне радње. Нема општине у којој се то не догађа.

Такође, нема одлучних чињења да се отклањају коријени ни повредама, ни узурпацијама права, иако има честих вербалних изјава у том правцу. Познати актери приказаних чињења и нечињења до сада се не приводе одговорности. Ни за учињено ни за неучињено што су закон и правда налагали да се учини.

Укупно гледано, бирократска моћ и пристрасност јавне управе, у садашњости, јачи су од моћи грађанина у процесима остваривања права. Грађани су фактички у инфериорном односу и положају. Са садашњим инструментима које у систему имају на располагању, они су немоћни да промијене стање у корист праведнијег и благовременог остваривања својих права.

Садржина приказаног слоја реалности живота Црне Горе казује: у њеној реалности је поредак у коме, на једној страни, мали број лица има неограничену слободу и могућност да брзо и ефикасно остварује и у процесу остваривања шири обим својих права преко прописима одређене границе, а на другој, великом дијелу грађана отежано је остваривање њихових права или их не могу остварити. Црна Гора се, стога, на подручју обезбјеђивања остваривања и заштите људских права и слобода у реалном животу није уздигла до цивилизацијског нивоа, *ујркос шоме шито на нормативној равни не заостаје бићније од шог нивоа*. Њена реалност тиме не досеже цивилизацијски вид демократије.

Такве су чињенице, иако су другачије и жеља и нада. То обесхрабрује грађане. Природно, изазива слабљење или губљење наде грађана у снагу и моћ правног зајамчења људских права и слобода, у одлучност државних органа да, сагласно улози која им је намијењена, обезбјеђују и штите људска права и слободе. Такво стање изазива слабљење и губљење наде у поредак и његове водеће чиниоце, а производи и природни људски страх, који потиरे људску слободу, као сваки други страх. И психолошко стање које је врло неповољно за животно освајање слобода и права легалним и легитимним средствима, за повјерење у поредак и његове водеће снаге.

Нестабилност правног система чини да нема извјесности ни у то колико ће трајати поједина правно зајамчена људска права и да ли ће данашња зајамченост појединих права сјутра бити отклоњена.

Наравно, ово је један слој а не укупна стварност на подручју људских права и слобода. Издвојено се приказује и тиме наглашава зато што постојање овог слоја стварности снажно обавезује, будући да без пуног остваривања људских права и слобода и њихове ефикасне заштите, нема демократског система.

У приказаном се преламају кључни проблеми остваривања и заштите људских права и слобода у Црној Гори у садашњости.

III

ИСТОВРСНА СТАЊА ДРУГЕ ДРЖАВЕ РЈЕШАВАЈУ УСТАНОВЉЕЊЕМ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА

Нико у свијету није успио, до сада, да створи систем у коме не долази до повреда људских права и слобода. Постоје само системи и дјеловања са мањим или већим обимом и интензитетом повреда.

Цивилизоване државе повредама права и слобода супростављају се синхронизовано на два начина. Прво, усавршавањем свеукупног поретка и предузимањем мјера за обезбјеђивање законитости и култивисаности рада свих државних органа, органа локалне управе и служби које врше јавна овлашћења и за јачање одговорности за сваку незаконитост и за непоштовање људских права и слобода. Друго предузимањем мјера на

глобалној равни државног поретка и *установљењем посебне, самосталне стручно-професионално специјализоване институције чија би једина функција била заштити људских права и слобода од нерада, алкавости, несавјесности, малтретирања, незаконитог рада и злоупотреба јавне управе.*

О дјелотворности првоозначеног дјеловања казано је све битно у поглављу – *Поредак државе и људска права.*

Потреба и дјелотворност другоозначеног начина приказују се у тексту који слиједи.

Прва је Шведска установила специјализовану стручно-професионалну институцију за заштиту људских права и слобода. Именовала је – *Омбудсман.* По њеном узору, институцију тог типа, са различитим именима, до сада је установило преко 100 држава у свијету. Међу њима су све земље Западне Европе, више чланица Сједињених Америчких Држава, више држава Јужне Америке, више чланица Канаде, Аустралија, Индија, Пакистан, Филипини, Нови Зеланд, Танзанија, Уганда, Нигерија, Мађарска, Пољска... Међу њима су и сусједне државе образоване на подручју донедавне шесточлане Југославије – Словенија, Хрватска, Македонија, Босна и Херцеговина.

Установљење институције типа *омбудсмана* динамизирало је широм свијета након завршетка II свјетског рата. Ту динамику, заједно са позитивним искуствима појединих земаља, подстакла су знања о могућностима и ефектима ове институције за остваривање и заштиту људских права и слобода, као и демократизацију поретка исказана на међународном скупу теоретичара система о теми: “Више правне заштите за грађане”, одржаном 1966. године, у организацији аустријске секције Међународне комисије правника.

Државе су различито именовале ову институцију. Аустрија јој је дала име – Народна правобранилаштво, Француска – Медијатор (посредник), Велика Британија – Парламентарни повјереник за управу, Италија (Тоскана) – Грађански правобранилац, Њемачка – Одбор за петиције (уставни правобранилац), Канада (Квебек) – Заштитник грађана, Танзанија – Стална комисија за истраживање рада управе, односно повјереник за спровођење кодекса руководства, Нигерија – Комисија за јавне притужбе, Пољска – Правобранилац права грађана, ... Словенија – Заступник људских права и основних слобода, итд.

Исте замисли – идеје концепције шведског Омбудсмана - без обзира на њено различито именовање, у основи су и у концепцији ове институције у свим државама у свијету. У свијету је и у теорији и у пракси прихваћен појам – *омбудсман* као општи назив за ову институцију, као својеврсни синоним за све њене називе у националним правним системима. Наравно, идеје концепције Омбудсмана у Шведској прилагођене су у свакој држави њеној традицији и култури, карактеру и структури њеног система, стању у реалности.

Сумарно и у начелу казано, обиљежја ове институције у свијету су:

1. Посебан је и самосталан орган. Његова позиција је у категорији највиших органа. Независан је у раду, обавезан да дјелује на основу уставних и законских одређења. Парламенту подноси извјештаје о стању људских слобода и права и резултатима свога рада. Подноси их на властиту иницијативу или на захтјев парламента.

У саставу је организма парламентарне демократије и у њеној функцији.

2. Поља дјеловања ове институције су – односи између грађана и јавне управе, која обухвата све извршне органе, органе државне управе, управне органе локалне самоуправе, службе институција које врше јавна овлашћења. Њена надлежност је непосредна контрола исправности одлучивања извршних органа и јавне управе о људским слободама и правима, а личним, имовинским, радним, социјалним, културним, образовним, политичким, вјерским, колективним мањинским и свим другим правима, о праву на одбрану и заступање. У свим областима: вансудска ограничења слобода, претреси, поступање војних органа, порези, царине, саобраћај, лицитације...

Омбудсман има право законодавне иницијативе и иницијативе за унапређивање функционисања појединих органа или служби или цјелокупног државног механизма.

Дјелокруг ове институције не обухвата само законитост рада који непосредно контролише, већ и третман грађана у остваривању њихових права и слобода и право законодавне иницијативе на подручју односа држава - грађани. Она обухвата и контролу третмана грађана: да ли је или није у складу са стручно-професионалним и моралним стандардима, начелима правде и правичности, контролу повреде правила која нијесу правне него моралне природе.

Дјелокруг ове институције, у претежном броју држава, обухвата и контролу вршења послова судске управе. У средишту контроле у тој области су поштовање законских рокова судског поступања, одлучивања о правима притворених лица, извршење судских одлука – свуда са обавезом строгог поштовања пуне независности судова у суђењу.

3. Надлежност ове институције није доношење *мериторних* одлука о правима и слободама појединих грађана. Нигдје у свијету ова институција не преузима нити у било чему ограничава стандардну надлежност других органа. Она им помаже да законито и што праведније остварују своју улогу на подручју права и слобода грађана. Свуда је прописано да она органе мериторног одлучивања упозорава, препоручује им и предлаже, поставља им захтјеве у вези са извршеним или потенцијалним повредама права или слобода, све са смјером исказивања става шта и како да учине и са циљем да им помогне, да својом интервенцијом издејствује благовремено и законито отклањање: пропуштања благовременог вршења радних дужности; "ћутања администрације"; повреда процедуралних и

материјалних права грађана и њихових слобода; отежавања грађанима да благовремено и у потпуности остваре своја права; последица учињених повреда права и слобода грађана; свега што обухвата појам “лоше вршење функција управе”. Такође, ова институција помаже да се у систему отклања све што подрива правну сигурност грађана, што омогућава злоупотребу власти, што слаби положај личности, а да се успоставља поредак у коме ће бити све мање несклада између права и правде и све мање повреда људских права и слобода.

4. Поступак интервенције *омбудсмана* – указивање, препоручивање, предлагање, захтијевање – без круте је правне везаности, без формализма и шема.

Сваки грађанин, сваки друштвени субјект, инволвиран или не у конкретnoj ствари, овлашћен је да омбудсману подноси иницијативе за интервенцију у оквиру својих надлежности. Својеврсно остварење начела *actio popularis*. Чланови парламента врло често користе то право и код омбудсмана иницирају отклањање незаконитости и неправди на које указују њихови бирачи.

Омбудсман је овлашћен да чини, писмено или усмено, сваку интервенцију коју сматра “погодном, дјелотворном и праведном” у датој ситуацији, а да тиме не “штети репутацији правде”.

Ради утврђења има ли чињеничног и правног основа за интервенцију или не, омбудсман је овлашћен да води истрагу и утврђује чињенично стање. Дужност је сваког органа, законски утврђена, да му омогућава увид у документацију, да му је ставља на располагање и да му “помаже да што лакше и брже тачно утврди чињенично стање”.

Законски је утврђена обавеза сваког коме се обраћа омбудсман да га обавијести о предузетим радњама у вези са његовим указивањем, препоруком, предлогом, захтјевом. Утврђено је и право омбудсмана да, ако утврди да предузете радње нијесу довољне или да су неадекватне, о томе обавијести челнике виших органа и да их тиме учини одговорним за резултат његове интервенције, као и право да и у јавност износи све чињенице које утврди и своје оцјене и закључке.

5. Омбудсман је дужан да обавјештава жалиоца-иницијатора о мјерама које је предузео и даје своје коментаре иницијативе и резултата предузетих мјера.

6. Доминира принцип инокосности у организацији ове институције. Принцип који подразумева да осим челника, институција у свом саставу има још онолики број лица са овлашћењима за самостално вршење појединих задатака омбудсмана колико захтијева обим посла. У неколико држава усвојен је колективни принцип организације институције. У тим државама носилац њених функција је колегијално тијело (одбор, комисија и слично), а не појединац.

7. Омбудсман је заступник грађана у остваривању и заштити њихових права и слобода. Али не идентично адвокату. Заступник је са дужношћу

да се залаже за пуну истину, па и да грађанину чија права штити каже да нема право, како тврди, ако и када то утврди у поступку.

Концепцијски и садржински обликована на тим принципима и са тим својствима, ова институција постала је у савременом свијету дио стандардног механизма демократије, један од темељних чинилаца стварања демократичности поретка и правне државе. Стално је у развоју широм свијета*.

У свијету се шири и установљење омбудсмана само за поједине области – подручје дјеловања полиције, информисање, заштитори, дјечја права, рад болница, права у оружаним снагама и у вези са њима, осигурање, судска управа, колективна права мањина.

Са приказаним својствима, институција омбудсмана, свуда гдје постоји, постепено значајне успјехе у остваривању своје функције. У литератури се истиче чињеница да је Омбудсман у Шведској у првих 100 година свој постојања годишње интервенисао у просјечно око 70 предмета, а у последњих пола вијека постојања годишње просјечно у око 3.000 предмета, иако је Шведска држава у којој се много мање неже у другим повремену људска права и слобода.

Словеначки омбудсман - Заштитник људских права и основних слобода

У Републици Словенији институција омбудсмана установљена је њеним уставом, а концепцијски и садржински уобличена је законом. Њено уобличавање засновано је на начелима Омбудсмана Шведске, а садржински рецепцијом и складним комбиновањем најквалитетнијих рјешења о овој институцији у садашњој Европи и шире.

Инструктивно је и подстицајно за Црну Гору, због познатих околности, шире познавати концепцију и битна обиљежја словеначког омбудсмана. То обавезује на исцрпнији приказ његових обиљежја.

Уставом Републике Словеније од 1991. године (чл. 159) ова институција је установљена и именована – Заштитник људских права и слобода. (“Варух” на словеначком преводи се на наш језик и са – Заступник. Више одговара, адекватнији је превод – Заштитник). Одређена је надлежност

* Обимна је литература о овој институцији. На нашем језику су радови: монографска студија др Миодрaга Јовичића под насловом *Омбудсман - чувaр законитости и права грађана*, Београд 1969; монографска студија проф. др Димитрија Кулића, *Омбудсман и груштивени правобранилац самоуправљања*, Ниш 1985; Зборник радова са научног скупа о теми: *Омбудсман – заштитник права грађана*, одржаног у Новом Саду 16. и 17. октобра 1989. године, у којем је објављен (стр. 136-140) превод интегралног текста пољског Закона о правобраниоцу грађана: проф. др Д. Милков, *Омбудсман на простору бивше СФРЈ*, Нови Сад 1998; обимнији чланци : проф. др Д. Денковић, *Омбудсман као заштитник законитости и права грађана*, *Анали* број 2/1968; проф. др В. Коштуница, *Омбудсман и наш политички систем*, *Гледишта* број 2/1970; проф. др Д. Милков, *Аустријски модел омбудсмана*, *Архив за правне и друштвене науке* број 4/1991, итд.

ове институције – “очување права и основних слобода грађана у односима са државним органима, органима локалне самоуправе и носиоцима јавних овлашћења”.

Дат је и уставни основ за законско установљење и посебних “заштитника људских права за поједина подручја”.

Словеначки Закон о Заштитнику људских права и основних слобода*, који је ступио на снагу у јануару 1994. године, утврђује и разрађује напријед приказана уставна одређења. Као свуда и словеначки омбудсман - Заштитник људских права и основних слобода самостална је и независна институција у парламентарном систему, обавезна да ради на основу и у оквиру закона, са широким пољем надлежности, бројним овлашћењима дјелотворним за заштиту људских права и основних слобода. Закон прецизира да су поља његове надлежности сва поља дјелокруга државних извршних и управних органа, органа локалне самоуправе и служби које врше јавна овлашћења; заштиту људских права и основних слобода остварује и обезбјеђује покретањем поступака за отклањање њихових повреда, било чињењем било “ћутањем администрације”, а не мериторним одлукама о правима и слободама; иницијавиту за покретање поступка има сваки грађанин и сваки други субјект, независно да ли су лично њему повријеђени његово право или његова слобода, битно је да јесте или може бити повријеђено некое право или слобода; има право да по службеној дужности покреће потупак. Има право и законодавне иницијативе. За доношење нових закона или других аката и за допуну или измјену постојећих закона или других правних аката у њиховим дјеловима битним за људска права и слободе.

Институција словеначког Заштитника људских права и основних слобода заснива је на принципу инокосног организовања извршења функције.

Носилац функције институције овлашћен је да има приступ свим подацима и документима органа и институција чији рад контролише а битним за утврђивање односа тих органа и институција према људским правима и слободама. Законом је утврђена и обавеза свих тих органа и институција да му, на његов захтјев, стављају на располагање све те податке и документе и да му “пружају помоћ у вођењу истраге”. Одбијање или игнорисање његових захтјева по закону се сматра опструкцијом (чл. 33, став 4), која је квалификована као прекршај и санкционисана новчаном казном за одговорно лице.

Заштитник има право да иницира вођење дисциплинског поступака против функционера који чини радње обухваћене појмом “лоша управа” које воде повреди закона или неправди.

* Закон о Варуху човекових правца, “Урадни лист РС” од 30.12. 1993.

Утврђена је и законска обавеза (чл. 46) председника Државног збора (словеначког парламента), премијера и министара да Заштитника људских права и основних слобода имају лично примити најкасније 48 сати након његовог захтјева за пријем. Ма колико ово изгледало необично, ова законска обавеза доприноси уздизању положаја ове институције у систему власти и лично носиоца омбудсманске функције. То показује и генерални однос словеначке државе према улози и значају ове институције.

Носилац омбудсманске функције има пуну слободу да обавештава јавност о незаконитом и неправедном односу свакога према остваривању људских права и основних слобода.

Он је обавезан не само да штити права и слободе утврђене националним прописима, него и права утврђена “међународним правним актима о људским правима и основним слободама”. Тиме се одређује да је словеначки Заштитник људских права и основних слобода институција која људска права и основне слободе штити као универзалну, наднационалну вриједност. Сагласно је то и са теоријским наглашавањем у Словенији “универзалности људских права и основних слобода, без обзира на политички, национални, расни или било који други статус човјека”.

Заштитник је обавезан приликом интервенција “позивати се на принципе једнакости и доброг управљања”, што га чини институцијом која своје дјеловање заснива и на начелима правде и правичности, а не само законитости.

Процедура рада словеначког Заштитника људских права и основних слобода прецизно и детаљно је прописана Законом (посебна глава у Закону, која обухвата чл. 26 до 46). Прописана је са дјелотворном рецепцијом и складним комбиновањем рјешења из најквалитетнијих омбудсманских процедура.

Словеначког Заштитника људских права и основних слобода бира Државни збор Словеније (словеначки парламента) на предлог Председника Републике, на период од шест година, са правом да може бити изабран за још један мандатни период.

Носилац функције Заштитника људских права и основних слобода има ранг једнак рангу председника Уставног суда Словеније.

Висок је степен сигурности изабраног носиоца функције Заштитника људских права и основних слобода. Он може бити разријешен прије истека рока само – ако сам захтијева, ако трајно изгуби радну способност за обављање своје функције и ако је осуђен затвором за извршено кривично дјело. При томе, нико ван Државног збора Словеније (словеначког парламента), па ни Председник Републике, нема право да покрене поступак његовог разрјешења. За његово разрјешење потребна је квалификована већина – двије трећине присутних посланика.

Финансијска средства за рад институције Заштитник људских права и основних слобода утврђује Државни збор Словеније на основу захтјева

и аргументације коју институција подноси непосредно Државном збору. Ниједан други државни орган нема никаква овлашћења у поступку утврђивања висине средстава овој институцији, што учвршћује његову независност.

Подаци у јавно објављеним годишњим извјештајима од 1995-1999. године казују да је словеначки омбудсман имао у раду од 2. 352 предмета у 1995. години до 3. 448 у 1999. години. Предмети су формиран на основу иницијатива за отклањање незаконитости и неправилности у поступцима покретаним од грађана за остваривање њихових права и за заштиту њихових личних слобода. Највише за отклањање незаконитости и неправилности у поступцима полицијских органа и одуговлачења доношења одлука од судских органа (20.3% у 1995, 30, 3% у 1996, 26, 9% у 1997, 26, 3 % у 1998. и 27, 7% у 1999. години). Друге иницијативе су из области: социјалног старања, стамбених питања, радноправних односа, уређења простора, пореза и финансија, животне средине, одбране, саобраћаја, образовања, културе, здравства, спорта, локалне управе и из осталих области.

Подаци у тим извјештајима показују да је словеначки омбудсман, на основу чињеница у иницијативама и провјере, установио да око једне петине добијених иницијатива није било основано, да око 10-15 % иницијатива није у оквиру његове надлежности, а да је исход по иницијативама по којима је вођен и завршен поступак показао да су биле основане и да је омбудсманска интервенција утицала да грађани благовременије и потпуније остваре своја права и осигурају своје слободе.

Ови подаци говоре не само о улози и значају ове институције у словеначкој држави и словеначком друштву, него и потврђују тежњу словеначке државе да све досљедније функционише као правна држава. Казују да је ова институција већ стекла повјерење грађана, да је висок и да стално расте ауторитет ове институције у јавности, код свих друштвених и државних субјеката. То потврђују анализе и оцјене у стручној литератури и у средствима информисања.

Становишта ОЕБС-а о овој институцији

Конференција о људској димензији КЕБС-а одржана у Москви 1991. године високо је оцијенила значај институције омбудсмана. Закључила је да се одржи конференција омбудсмана земаља КЕБС-а.

Међународна конференција омбудсмана земаља КЕБС-а одржана је у Мадриду од 28. до 30. маја 1992. године. У њеном раду учествовали су омбудсмани, то јест носиоци функције институције типа омбудсмана, из 32 чланице КЕБС-а, представници Европског парламента, Савјета Европе и Уреда КЕБС-а за демократске институције и људска права. Конференција је закључила: институција “омбудсмана (је) један од најзначајнијих механизма за заштиту људских права”. Конференција је иницирала

међународну конференцију омбудсмана у свијету, која је одржана од 12. до 16. октобра 1992. године.

У ОЕБС-у се “са интересом гледа” на “сагледавање могућности установљења и европског омбудсмана”, иако дјеловање институције омбудсмана у државама чланицама у завидној мјери осигурава остваривање и заштиту људских права и слобода.

Наука о институцији омбудсмана

Наука дуже од пола вијека изучава потребу установљења омбудсманске институције, њену концепцију, надлежност, ефекте њеног рада, њену будућност.

Основана су и два научна института чији је предмет изучавања *искључиво* ова институција. То су: Међународни институт за омбудсмана у Алберти (Канада) и Европски институт за омбудсмана у Инсбруку (Аустрија). Оба института континуирано и научним методом изучавају омбудсманску институцију и ефекте њеног рада, унапређивање концепције омбудсмана, правног и животног уобличавања њених права и дужности и начина њиховог остваривања.

Бројне су публикације у којима су објављени резултати тих изучавања.

Из обимних научних сазнања исказаних у бројним научним текстовима о овој институцији констатујем неколико научних утврђења у њима.

1. Значај људских права и слобода и појава њиховог непоштовања и кршења од органа јавне управе – која обухвата државну управу, локалну управу и службе субјеката који врше јавна овлашћења – условљавају потребу установљења институције омбудсмана, као специјализоване стручно-професионалне институције за заштиту људских права и слобода. Та је потреба изразита у државама у којима јавна управа заостаје професионално, функционално или етички, или у све три ове области. Потребу увећава тенденција јачања улоге и тежња све већег осамостаљења извршних и управних органа и служби које врше јавна овлашћења.

2. “Институција омбудсмана је демократски изум замишљен да дјелује у духу демократије, да се исправљају недостаци који могу бити учињени нерадом, ненамјерно, из незнања, бирократске надмености, осиноности, злоупотребом или из других разлога” (проф. др Гералд Циаден, у реферату на научном скупу, 1988).

3. Институција је државна по начину настанка, одређењу њених функција и именовану носилаца њених функција, а орган друштвене акције по природи, садржини и начину вршења функција, дејству, циљевима, независан од државних органа.

Изражава примат човјека и његових права над влашћу, друштва над државом, слободе над нелегалном принудом.

4. Снагу овој институцији дају њен висок степен независности, широка надлежност, висока стручност и професионалност, узорна аргументованост, овлашћење да предузима мјере које сматра “погодним и праведним” у датој ситуацији, руковођење начелом правде и правичности. И њена дужност да ниједно право и ниједну слободу не тумачи тако да се дерогирају друга права и друге слободе.

Омбудсманско постојање и акција дају практичке психолошке ефекте на подручју сигурности људи које им не даје ниједна друга институција. Ова мијења начин понашања јавне управе, начин резоновања у њој. А то су квалитети и резултати са *истрајним* дејством.

5. Постојање и функционисање интитуције омбудсмана чинилац је који у свакој држави знатно доприноси да грађани благовремено и све пуније остварују своја правно зајамчена права и да уживају зајамчене слободе.

У савременом демократском свијету институција омбудсмана је “један од најзначајнијих механизма за заштиту људских права и слобода”.

“Дио је стандарда механизма демократије” у савремености.

6. Несумњива је будућност институције омбудсмана. Актуелност њена широм свијета неспорна је.

IV

ЦРНОГОРСКИ ОМБУДСМАН

1. Потребна установљења

Напријед приказано – теоријски и фактички – поуздано доказује *потребу да се у Црној Гори устаноу, без оглађања, институција титија омбудсмана*. Са пољем рада на подручју односа држава – грађанин, појединац. Са функцијом да својим дјеловањем – указивањима, препорукама, предлозима, захтјевима – утиче и обезбјеђује да грађани благовремено и потпуно остварују зајамчена права у поступцима које воде органи јавне управе – органи државне управе, локалне самоуправе и служби које врше јавна овлашћења, да ти органи и службе не чине повреду људских права и слобода, да учињене повреду ефикасно отклањају, те да тим, као институција, осигурава остваривање људских слобода и права и њихову квалитетну заштиту.

Њеним установљењем и дјеловањем у Црној Гори, судећи по резултатима већ оствареним у преко 200 држава у свијету, стварају се институционални и правни услови да постојећи механизам јавне управе функционише квалитетније, култивисаније и ефикасније, да у њему мање буде “ћутања администрације”, “шалтерске тортуре”, алжковости, да не чини незаконитости, неправду; да благовремено, законито и праведно одлучује о правима и слободама грађана.

То је пут да се значајно побољшава положај грађанина појединца у друштву и држави, хуманизује однос грађанин - држава, учвршћују уставност и законитост, да се држава изграђује тако да дјелује као правна држава, динамизирају процеси демократизације државе и њеног оспособљавања да успјешније остваривање своје функције на подручју људских слобода и права.

И једно и друго су важни демократски циљеви. Услов су развојног успона.

Колико је то значајно казује чињеница да се ништа вриједно не може остварити без људи, а ништа *трајно* без институција.

Поуздане чињенице, дакле, отклањају питање да ли или не установити институцију *тшита омбудсмана* у Црној Гори, да ли је она потребна или не, а чине актуелним два друга питања: како је концепцијски уобличити и како побољшавати системске, политичке, културне и друге услове да њено дјеловање буде што успјешније.

Прво питање намеће чињеница да се лошом операционализацијом може изродити свака идеја, па и идеја о овој институцији. Друго намеће чињеница да степен успјешности рада именоване институције у великој мјери зависи од укупних односа у друштву и држави. Од тога у којем је степену право праведно и конзистентно; колико је стабилан правни поредак; какав је карактер државе; колики је ауторитет закона, уставности и законитости; какви су стручно-професионална оспособљеност, радна култивисаност и морална чврстина кадрова који раде у јавној управи, и низа других околности. А све то није на завидном нивоу у садашњости у Црној Гори.

То што сада нијесу на потребном и завидном нивоу општи друштвени услови од којих зависи успјешност рада институције омбудсмана, није аргуменат против њеног установљења. Није аргумент да треба чекати да се створе сасвим повољни друштвени услови за њен успјешан рад па тек онда отпочети процес њеног установљења. То само обавезује на усмјереност да се стање позитивно мијења. Не само ради стварања повољнијих услова за рад ове институције, него и зато што је то императивна потреба развојног успона. Установљењем и дјеловањем институције типа омбудсмана, ако се обликује досљедно идеји њој иманентној и ако она у животу функционише на примјерен начин, добија се још једна снага за позитивно мијењање сваке од означених компоненти друштвеног стања.

Стварност таква каква је тражи да се, без одлагања, иницијативом за установљење институције омбудсмана у Црној Гори, отвори процес израде закона о тој институцији и да се припремају кадрови и материјално-технички улови повољни за почетак њеног рада. То је процес који изискује вријеме. А у том времену могу се бар за који степен побољшати и општи друштвени услови од којих зависи степен успјешности остваривања функције ове институције.

2. Име омбудсманске институције у Црној Гори

У фази припремања и осмишљавања одређења о установљењу омбудсманске институције довољно је задржати се на кључним одређењима њене концепције и физиономије. На оно што одређује и одређује њену природу, положај у систему и улогу. Што су координате за њено концепцијско и садржинско уобличавање. О изведбеним рјешењима и нијансама концепције и физиономије институције типа омбудсмана у Црној Гори, расправа слиједи у финалној фази израде правних прописа о њој.

У оквиру кључних одређења која су нужна у фази припремања установљења омбудсманске институције је и одређење имена које ће имати у Црној Гори. У суштини, избор између више могућих и прихватљивих њених имена.

Друштвена природа омбудсманске институције и садржина њене функције, свеколики садржај и значење појединих ријечи у нашем језику, одређују да се у Црној Гори ова институција именује – *Заштитник њена права грађана*.

Ово име подразумијева да је она чувар и законитости. Јер, заштитом права грађана на основу и у оквирима закона, обезбјеђује се и законитост. Зато није неопходно у име институције додати и одредницу – “и законитости”, како је предложено у неким текстовима. Њено додавање слаби нагласак основне функције и циља институције, умањује наглашавање именом да је она израз примата друштва над државом, човјека и његових права над влашћу а намеће схватање да је она државна институција не само по начину установљења и садржинског обликовања, именовања носиоца њене функције, него и по примарној функцији, што није у природи омбудсманске институције.

3. Концепција институције

Резултати изучавања откривају и упућују да концепцију и физиономију институције типа омбудсмана у Црној Гори – *Заштитника њена права грађана у Црној Гори* – треба да творе, поред других, и слиједећих 11 законских одређења.

Прво. Заштитник права грађана у Црној Гори је самостална и независна институција; обавезна да ради на основу и у оквиру Устава и закона, правде и правичности, којима је једино ограничена и подређена.

То подразумијева и претпоставља правно одређење да носиоца функције институције Заштитника права грађана Црне Горе именује и разрјешава Скупштина Црне Горе, да је он само њој и никоме другоме одговоран за свој рад.

Подразумијева и претпоставља скуп и склоп законских рјешења о статусу носиоца функције Заштитника права грађана, какве садржи

напријед приказани словеначки закон, нарочито чврсто и врло рестриктивно прописане услове за његово разрешење прије рока на који је именован. Таква гаранција стабилности статуса, важна је гаранција његове независности, али и важан услов за неопходно смјелу његову предузимљивост у раду.

Друго. Подручје надлежности Заштитника права грађана у Црној Гори су односи грађанин – држава. Прецизније, односи грађанин – јавна управа, која обухвата извршну власт, државну управу, локалну самоуправу и службе које врше јавна овлашћења, и односи грађанин – судска управа (не – суд) . То су односи који се успостављају у процесима одлучивања јавне управе о појединим правима и слободама личности и односи на подручју поштовања законских рокова у судским поступцима и подручју извршења судских одлука.

На том подручју Заштитник права грађана штити права грађана од свега што обухвата појам “лоше вршење управне и друге функције”. Од незаконитог поступања, али и од: неправилног третмана грађанина, нерада, лијењости, немара, неосноване арбитрности, пристрасности, протекционизма, корупције, неоправданог кашњења доношења рјешења, поступања које поступак чини скупљим од нужног, шиканирања, укључујући неразумно и неоправдано тражење од грађанина да подноси документа и о чињеницама постојећим у документацији јавне управе, које присиљава грађанина на малтретирање од шалтера до шалтера, од органа до органа, као и сваког другог вида нецивилизацијског вршења управних и других овлашћења.

Од свега тога ова институција штити права грађана у свим областима. У областима: пореза, царина, радних односа, информисања, дјеловања полиције, притвора, извршења казни, извршења правоснажних судских и управних одлука, регрутовања, права у војсци, приватности човјека и података о њему, остваривања права на здравствену заштиту, на пасош, држављанство, и у свим другим областима. Досљедно ставу да “ни једна област јавне управе не треба да буде ван јурисдикције омбудсмана”, који је усвојила Међународна конференција омбудсмана земаља КЕБС-а, одржана у Мадриду, од 28-30. маја 1992. године.

Заштиту права на приватност нужно је изричито законски утврдити, како због тога што су у савремености готово неограничене могућности за повреду тог права, тако и због тога што је врло честа повреда тог права од појединих дјелова јавне управе.

Заштита права и слобода коју ова институција врши обухвата процедурална питања, право приступа службама и документима релевантним за сазнања о праву и његовом остваривању и права материјалног карактера. Она обухвата и право подношења иницијатива и предлога за унапређивање функционисања јавне управе, стручних служби, законско и подзаконско регулисање појединих односа и поступака, као и право покретања управног спора и поступка пред

Уставним судом. Подразумијева се да се и на ову институцију, као и на све друге, односи прописана законска дужност подношења пријава за злоупотребе положаја када радом утврди да су испуњење законске претпоставке за то.

Јурисдикција Заштитника права грађана обухвата остваривање и заштиту колективних права националних мањина.

Обухвата и права странца када своја права и слободе остварује и штити на територији Црне Горе.

Другачије речено: надлежност и дјеловање Заштитника права грађана у функцији је обезбјеђивања да службеници и органи јавне управе и судска управа повјерене им послове врше законито, савјесно, правично, што је могуће брже и квалитетније. Он је у функцији све већег успостављања правне државе и ширења демократије.

Треће. Заштитник права грађана је институција акције и дјелотворног дјеловања према другима, а не мериторног рјешавања.

Послове из своје надлежности врши интерним или и јавним указивањем на незаконитости, пропусте, немар, одуговлачење и друге облике “лошег вршања јавне управе”, препорукама, предлозима, захтјевима, да се то не чини или отклони ако је учињено.

Заштитник права грађана, као институција, дакле, није замјена ни конкуренција ниједној постојећој институцији. Не преузима ниједну њихову функцију, нити ремети успостављену равнотежу законодавне, извршно-управне и судске власти. Комплементарна је свима и свакој од њих појединачно. Доградња је система. Доградња којом се не ствара “капа” над јавном управом, него помагач јавној управи да успјешније врши функције које има, да постане ефикаснија, прозрачнија, култивисанија. Њен помагач у остваривању заједничког циља.

Снагу овој институцији не даје право на мериторно одлучивање. Снагу јој дају уставни положај грађана, снага друштва, снага правде, ауторитет и снага Устава и закона, узорна разложност, чињенична и правна, принципијелност, стручно-професионална способност, праведност, морална чврстина, без чега ова институција не може успјешно дјеловати.

Четврто. За разлику од адвоката, Заштитник права грађана штити људска права и слободе стриктно непристрасно у оквиру постојећег законодавства, начела правде и праведности, стандарда за рад и понашање и услова рада, укључујући оптерећеност и техничку опремљеност јавне управе и судске управе. То подразумијева сагледавање и заштиту права грађанина са једнако праведним и разборитим сагледавањем објективних ограничења за бржи рад службеника и органа. И дужност да грађанина који је поднио притужбу о повреди његових права и слобода обавијести да су понашања, радње или одлуке службеника и органа јавне управе, на које се притужбом указује, у оквиру закона и стандарда, прописаних или праксом установљених, када утврди да су такви, да грађанину пружи и аргументе за то. Када се “случај у питању” расправља у јавности, да пружи

јавности обавјештење које одговара стварном стању. Ма колико изгледало другачије, ова обавеза је у природи ове институције. Њено извршење је у функцији заштите грађанина, на коју такође има право, од оптерећења или самооптерећења неоправданим незадовољством изазваним погрешном представом да су му повријеђена права, да је дискриминисан. У функцији је и давања подршке законитим и правилном раду оних који врше послове јавне и судске управе. Обоје је корисно и значајно за успостављање правне државе, смањење конфликта на релацији грађанин-држава, за стварање демократске атмосфере. По тој обавези Заштитник се и разликује од институције адвокатуре.

Пето. Концепција и циљеви институције омбудсмана опредјељују да се не прописују никакве формалности за иницирање и вођење поступка Заштитника права грађана Црне Горе. Ни у погледу услова, ни у погледу рокова.

Треба прописати да свако лице има право подносити притужбе, предлоге, захтјеве и другу врсту тражења Заштитнику права грађана, за дјеловање у оквиру његовог дјелокруга. У битном, слично познатој *actio popularis*. Без условљавања да је тражилац инвовиран у “случај у питању”. Јер, његова је функција да путем заштите права грађана штити и правни поредак, шири и штити демократске односе. А то је интерес свих, а не само учесника у управним поступцима. Обраћање за интервенцију не треба условљавати тиме да су претходно исцрпљена правна средства у оквиру управне структуре, у оквиру управне хијерархије. Утврдити треба да поднесци грађана Заштитнику права грађана не подлијежу прописима о таксама и да су за грађане бесплатне радње које он чини по њиховим иницијативама и предлозима.

Поступак интервенције Заштитника права грађана треба засновати и садржински уобличити на начелу да има право предузети сваку мјеру коју у датој ситуацији сматра “погодном и праведном”, стим да свако право и сваку слободу тумачи имајући у виду укупност слобода и права свих и свакога у друштву, руководећи се начелом правде и правичности.

Шесто. Законом треба утврдити да Заштитник права грађана има право и дужност да провјерава и утврђује чињенице битне за утврђивање истине о постојању или непостојању повреда права и слобода грађанина, начела правде и праведности и стандарда поступања, на које се указује у притужби, предлогу, захтјеву, иницијативи за провјеру.

Та активност, то акционо дјеловање, у литератури се назива – *испрага*.

То подразумијева и законско утврђење права носиоца функција институције Заштитника права грађана да тражи обавјештења у вези са чињеницама које провјерава и утврђује од свакога ко о томе може пружити обавештења; да од органа и служби тражи увид у релевантну документацију, увид у списе, оригиналне исправе, документацију на основу које су исправе издате, а дужности су органа и служби да благовремено удовољавају његовом тражењу. Неудовољавање захтјеву требало би

квалификовати као опструкцију законитости, као повреду службене дужности и то санкционисати. То подразумијева да се законски утврди и право носиоца функције Заштитника права грађана да од свакога ко може пружити релевантне податке и знања о “случају у питању” тражи изјаве, у писаном облику или у разговору.

Право носиоца функције институције Заштитника подразумијева, дакле, слободу избора средстава које ће употријебити у сваком конкретном случају и редослед њихове употребе. Формализам и процесна строгост ограничавали би упјешно дјеловање ове институције. Њено дјеловање могло би учинити “крњим и блиједим”.

Без означених законских утврђења ова институција не може успјешно остваривати своје функције.

Седмо. Заштитник има право и да јавно износи чињенице о утврђеним незаконитостима, алкавостима, притрасностима, нераду, неправди и другим облицима “лошег вршења јавне управе”, и да тиме скреће и усредсређује пажњу јавности и скупштина на то, да и на њих утиче да све више постају осјетљивији на незаконитости, нерад, неправду и сваки други облик лошег вршења јавних овлашћења и да дјелују у правцу отклањања узрока и могућности настављања лошег рада.

Осмо. Институцију треба организовати на принципу инокосности, а не колегијалности, с тим да инокосни носилац функције институције има потребан број замјеника, које именује исти орган који именује и носиоца функције.

Инокосност више него колегијалност одговара друштвеној природи функција које врши ова институција. Пружа и више шанси за ефикасност и није чинилац њеног деформисања, или бар не мора да буде. Све што би јој позитивно могла донијети колегијалност у вршењу функције, може се постићи, ништа мање успјешно, осмишљеним методом рада и сарадњом са струком и науком.

Девето. У црногорски закон о Заштитнику права грађана утврдити, као неприкосновени критеријум да се за носиоца функција те институције именује “правник доказаних способности и истакнуте честитости”, са угледом и ауторитетом у струци и друштву, досљедан поштоваоц закона и признати праведник. Критеријум законски утврђен у Шведској, искуствено верификован као дјелотворан у њој и низу других држава. Критеријум кога императивно тражи и налаже то да у Црној Гори, као и свуда у свијету, ефикасно и успјешно може отклањати незаконитост, површност, пристрасност, самовољну арбитражност, неправду и друге облике “лошег вршења јавне управе”, јачати законитост и својства правне државе, и доприносити хуманизацији односа грађанин-управа, само носилац функције Заштитника права грађана који је високо стручан, непритрасан, морално чврст, способан да узорно аргументује. Само такав носилац функције може вршити велики друштвено и правно здрав утицај на органе и службе надлежне за доношење мериторних одлука о људским правима и слободама.

Само такав човјек и професионалац може утицати на прогресивно мијењање начина мишљења у јавној управи о правима и слободама грађана у држави и друштву, подизања њиховог поштовања на виши ниво.

То одређује и адекватно одређење његовог ранга.

Десетто. Саставни дио концепције и физиономије Заштитника права грађана је и његова дужност да једном годишње и увијек када тражи Скупштина Црне Горе доставља извјештај о резултатима вођених “истрага” и свих других његових активности, о утврђеним незаконитостима и неправилностима, о ефикасности и квалитету рада јавне управе, о мањкавостима у законима и другим прописима које омогућавају опстојање појаве “лошег рада јавне управе”, са иницијативама за унапређивање правне регулативе и препорукама за унапређивање функционисања појединих или свих сегмената јавне управе. И дужност Скупштине је да извјештаје разматра и о њиховој садржини заузима ставове.

Једанаесто. Концепцији је својствено да се не искључује установљење Заштитника права грађана за поједине области – дјеловање полиције, извршавање одлука о казнама уопше и затворским нарочито, војна питања, царине и извозно-увозне послове, колективна права мањина, и тако даље.

4. Начин установљења институције

Улози и значају институције Заштитника права грађана примјерено је да је уставна категорија, да се установи уставним одређењима, а да се њена концепција и физиономија, конкретна права и дужности, уреде посебним законом.

Садашњим Уставом Републике Црне Горе није искључена могућност да се ова институција установи и доношењем посебног закона о њеном установљењу, којим би се одредила њена надлежност и све друго у вези са њом.

5. Правци побољшања општих друштвених услова од којих зависи усјешан рад ове институције

Садашњу релативну неповољност општих друштвених услова за рад Заштитника права грађана у Црној Гори потребно је и могуће побољшати на два подручја.

1. На подручју система, политичког и економског.

2. На подручју нормативног уређења људских слобода и права.

1а) На подручју система потребна су и могућа побољшања: више него што је сада, успоставити аутономију привреде; учинити је независном од политичке власти. Још више учврстити слободу предузетништва.

На политичкој равни система треба осигурати политички субјективитет човјека у свакој ћелији друштва. У изборним процесима, у процесима одлучивања, политичке контроле, информисања. Свуда.

Одлучно отклањати постојеће неконзистентности у правном систему, правцем увећавања и проширивања праведности права. Врхунско мјесто у систему дати принципу уставности и законитости.

Треба ојачати независност судова.

Увећати независну улогу синдиката, невладиних организација и других асоцијација.

Обезбиједити независност институција информисања. Не само независност од државе, него и од парцијалних интереса које намећу капитал или политичке партије.

2а) На подручју нормативног уређења људских права и слобода, и поред високих достигнућа у правном нормирању људских права и слобода, могући су и потребни већи домети од већ достигнутог у Црној Гори. Јер, у Црној Гори није достигнут, као што није у већини држава у свијету, могући ниво зајамчивања права и слобода у смислу историјске перспективе. Нарочито није достигнут могући ниво и домет правног обезбјеђивања њиховог поштовања и заштите у пракси.

У свијету се све организованије, све цјеловитије, и све дјелотворније, чине напори и продори да се пронађу путеви и начини освајања простора и постизања нових квалитета на подручју људских права и слобода.

Има шанси да 21. вијек буде епоха узлета богаћења садржине права и слобода грађана и пуног обезбјеђивања њиховог поштовања у пракси. Већ су остварене епохе великог успона знања, епохе успона улоге вјере, епохе револуција. Историјски је логично да услиједи и епоха узлета људских права и слобода. То и Црној Гори, као дијелу свијета, намеће обавезу и пружа могућности да, као и друге државе, тражи и налази путеве прогресивног и континуираног успона и на подручју унапређивања нормативног уређења људских права и слобода, како на подручју одређивања садржине права и слобода, тако и на подручју институционалног обезбјеђивања њиховог остваривања у пракси.

Има, дакле, простора, потреба и могућности за нова усавршавања и концепције и конкретне садржине правних норми о људским правима и слободама. Усавршавања на начелу : грађанима је све дозвољено, што законом није изричито забрањено, а држави је све забрањено, што јој изричито није дозвољено.

Потребна је и могућа, дакле, рецепција нове доктрине о људским правима и слободама и њиховој заштити. Доктрине примјерене новом стољећу и миленијуму у које човјечанство улази. Која уважава међународне стандарде успостављене јурисдикцијом Европског суда за људска права. Стандарде којима се афирмишу заједнички достигнуте вриједности европске цивилизације. Доктрине и стандарде који су довели у питање либералну концепцију *индивидуализма са њосесивним*

карактеристикама и превазишли доброжељни идеализам, а афирмисали начело реалности и фактичке остваривости у динамичном смислу, који схватају право као самосвјесну слободу, чији је смисао да служи правди. И устоличавају правну свијест о људским правима и правној држави као изразу културе слободе, као тековинама правне и моралне цивилизације.

Потребна је и поступно могућа и операционализација означене доктрине и стандарда, правним нормама, материјалног и процедуралног карактера.

6. Реализам у оцјени усјешности

Природа и смисао институције Заштитника права грађана, као једног од више индивидуализираних типова институције омбудсмана, захтијевају висок степен реализма у очекивањима од ње. Претјеривања у очекивањима од ње, нарочито у почетним фазама њеног рада, неповољно утичу на изградњу и гајење њеног ауторитета и могу поткопавати повјерење у институцију и потребу њеног опстанка. То казује искуство других. У Великој Британији, на примјер, након 20 година дјеловања “система омбудсмана”, писани су стручни радови о ефектима дјеловања ове институције под насловима – “Наш оковани омбудсман”, “Омбудсман или омбудсмиш“, а резултат полемике њима изазване казује да је у њиховој основи разочарење “због неоправданог очекивања да буду већег обима *квантитативни* показатељи о непосредном отклањању, путем интервенција омбудсмана, лошег у раду јавне управе”. Искуство које казује да *квантитативни показатељи* о резултатима конкретних интервенција омбудсмана нијесу ни довољни, па ни најбитнији, за утврђење и оцјену свеукупности ефеката постојања и дјеловања ове институције.

Реализам у оцјени упјешности постојања и дјеловања ове институције подразумијева уважавање чињенице да постојање институције типа омбудсмана, само по себи, изузетно је важан чинилац који психолошки утиче на носиоце послова јавне управе и судске управе да законито и савјесније поступају по захтјевима грађана за остваривање и заштиту њихових права и слобода, а на грађане да са више сигурности и спокојства гледају на своја права и слободе, да са више храбрости захтијевају, а не да моле са позиције немоћних поданика, од свих сегмената јавне управе да досљедно уважавају и штите права и слободе грађана.

То превентивно дејство постојања и дјеловања институције типа омбудсмана, искуство у свијету то казује, ову институцију чини јаком и истрајном полугом друштвено здравог утицаја на цио систем. Оно је веома битно за утврђење и оцјену дјелотворности постојања и дјеловања ове институције. Ефекти тог дејства, међутим, не могу се мјерити никаквим *квантитативним* показатељима.

Реална мјера дјелотворности и успјешности постојања и дјеловања Заштитника права грађана у Црној Гори, објективно условљена и одређена, дакле, нијесу само, нити прије свега, квантитативни показатељи о броју интервенција и њиховим исходима, него прије свега осјећај сигурности грађана да у овој институцији могу имати и имају чврсту и истрајно дјелујућу помоћ у процесима остваривања и заштите права и слобода, и свијест јавне управе и судске управе, свих вршилаца послова у њима, да је њихов рад под сталном лупом стручнопрофесионалне и ауторитативне институције и да свака немарност, алкавост, незаконитост неправда могу бити јавно објелодањени, да за то могу бити законски и морално одговорни. А и једно и друго је дјелотворно за демократски успон друштва и државе, за јачање положаја грађанина.

Academician Mijat Šuković

MONTENEGRIN OMBUDSMAN - PROTECTOR OF CIVIL RIGHTS

S u m m a r y

This text identifies a conflict role of state in the domain of human rights and freedoms, as well as the linkage of nature with quality of general order and possibility of achieving and protecting human rights and freedoms, and establishes that the system of protection of human rights and freedoms in the state of Montenegro is not institutionally efficient.

The system of human rights and freedoms protection is analyzed in other states. It is established that in more than 100 states in the world, there was established, there exists an independent professionally specialized institution the sole function of which is the protection of human rights and freedoms from inactivity, negligence, mistreatment, illegal work and misuse of public administration. Effects of activity of that institution are very beneficent for upgrading the quality and cultivation of public administration work, strengthening legality and protection of civil rights and freedoms. It is observed that every state gives special name to that institution, but, that it is known in the world under its international name - *Ombudsman*, what is the name of this institution in Sweden, by the model of which all other states have introduced this institution in their systems, giving it conceptual and substantial form. Scope and method of work of this institution in the world were presented as well as its relations with other institutions of the system and with the citizens. Standpoints of OSCE and other international factors on the need of existing of such institution were presented.

Final part of the text explains the need for establishing such institution in the state of Montenegro and the reasons for that. It is considered that the social nature of this institution, contents of its function, contents and meaning of single words in our language, direct to nominate it - Protector of civil rights, and that this name is more convenient than all its other possible and acceptable names. In eleven points the exhaustive project is presented for shaping the conception of this institution in system of Montenegro. It is pointed at the mode of its establishing, directions of improving the general social conditions which affect functioning of this institution and the need for realism in expected effects of its operation in initial years of its functioning.