
**ПРИКАЗ КЊИГЕ: Марко Давинић
ЕВРОПСКИ ОМБУДСМАН
И ЛОША УПРАВА*
Заштитник грађана, Београд, 2013.**

УДК 351.941(4-672EU)(049.3)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.7232017.7>

Милош Московљевић*

Последње декаде минулог века обележила је нагла експанзија институције омбудсмана, која је јединствена по много чему, како унутар државне организације, тако и у самом праву. Институција омбудсмана је стихијски захватила свет и она је успостављена у више од стотину држава. Укоренила се на свим континентима, као својеврсна национална институција, уз одређене варијације на локалном нивоу и у приватном и јавном сектору, али као и установа наднационалног карактера. Марко Давинић се бавио темељним изучавањем специфичног Европског омбудсмана као и његових делатности које се тичу уклањања лоше управе унутар административних структура и других тела Европске уније. Плод његовог исцрпног истраживања на ову тему представља научна монографија „Европски омбудсман и лоша управа“.

Књига је подељена на шест целина. У првом делу аутор се бави општим питањима која окружују институцију омбудсмана: настанком и ширењем институције омбудсмана, разлозима из којих се уводи институција омбудсмана, врстама омбудсмана, њиховим улогама и карактеристичним обележјима. Важно је указати на то да аутор заступа тезу да омбудсман представља облик правне контроле управе, насупрот ауторима који институцију омбудсмана посматрају као облик ван-правне контроле управе. Давинић учача да се улога омбудсмана не може свести само на оцену законитости рада органа управе у појединачним случајевима, већ и да у његов делокруг спада и оцена целисходности рада органа управе, односно свеобухватна контрола управног система. Притом, како аутор сугерише, ове две функције су међусобно комплементарне. Поред

* Приказ је примљен 8. 11. 2017, а одобрен на састанку редакције 28. 12. 2017.

* Факултет политичких наука БУ, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике

тога, оно што дистанцира његов приступ институцији омбудсмана од приступа других аутора, јесте гледиште да иако се омбудсман генерално не бави питањима политичких избора, одлука или платформе, он „... не може да буде у потпуности изолован у односима на политичка дешавања једне земље, будући да многа административна питања којима се он бави имају наглашену политичку конотацију.“ (Давинић, 2013: 53) Овакав холистички приступ пружа изванредне могућности за утврђивање капацитета и досега институције омбудсмана.

Поред тога, ту су и општа питања која се односе на принципе лоше и добре управе, на еволуцију „меког права“ и адекватно понашање службеника при тумачењу правних норми, којима се аутор бави у другом делу. Давинић указује да се омбудсман у готово свим срединама, бави притужбама грађана које се тичу случајева лоше управе (енг. *maladministration*), те да лоша управа као таква заузима централно место у проучавању активности институције омбудсмана. Приликом одређења самог појма лоше управе, аутор нас упућује да се његова специфична садржина мења у зависности од државе и законске регулативе која постоји у њој, те да се стога може искључиво говорити о заједничким елементима појма лоше управе. Истовремено, сам појам лоше управе је и флексибилан и нестатичан, јер се у великој мери, како то примећује аутор, заснива на мишљењима, схватањима и вредносним убеђењима конкретне омбудсмана.

У трећем делу књиге, аутор се позабавио настанком и правним регулисањем институције Европског омбудсмана. Давинић је указао на неопходност анализе основних фаза у развоју Европске уније за разумевање контекста у коме је изнедрена институција Европског омбудсмана.

Наредни део књиге се тиче позиције коју заузима Европски омбудсман у институционалном поретку Европске уније. У редовима који чине ову целину, аутор даје одговор на два питања: Какви су односи Европског омбудсмана са другим институцијама Европске уније? Какви су односи Европског омбудсмана са омбудсманом (и сличним телима) у оквиру држава чланица Европске уније?

Пети, претпоследњи део књиге, односи се на поступак пред Европским омбудсманом. Иако поступак пред Европским омбудсманом, за разлику од омбудсмана који делују на националном нивоу, није заокружен, нити регулисан једним одређеним актом, аутор је захваљујући упоредној анализи прописа којима су утврђена овлашћења и положај Европског омбудсмана, као и анализом његове досадашње пракси која је првенствено изражена у годишњим

извештајима, успео да склопи различите процесне секвенце у једну кохерентну процедуру. Посебно место у овом делу књиге заузимају редови у којима је реч о дефинисању појма лоше управе од стране Европског омбудсмана уз посебан осврт на правне апсекте и ванправне аспекте појма лоше управе. Наиме, аутор наводи да значајни путоказ Омбудсману приликом утврђивања случајева лоше управе, изузев правних норми, представљају и принципи добре, то јест, квалитетне управе који су оличени у Европском кодексу доброг управног поступања. Самим тим, појам лоше управе није ограничен на проверу законитости, већ се проширује и на стандард квалитетне управе.

У последњем, шестом делу књиге, аутор наводи класификацију случајева лоше управе који су представљали предмет интересовања Европског омбудсмана током година, а која је изведена од стране самог Омбудсмана у његовим редовним годишњим извештајима. Досадашњи случајеви лоше управе који се тичу делатности Европског омбудсмана класификовани су у неколико категорија: транспарентност у ради институција Европске уније; дискриминација; неправедно поступање; неоправдано кашњење; процесне неправилности; неиспуњена обавеза; правне грешке; злоупотреба овлашћења; ускраћивање права на одбрану; немар; недостатак или неадекватност образложења; остале неправилности (односно, неправилности које се не могу јасно подвести ни под један од претходно наведених облика). Оваква класификација је била актуелна до редовног извештаја за 2010. годину, када је Омбудсман увео нешто другачију класификацију случајева лоше управе и након чега је тумачење категорија правних грешака постало знатно шире.

У закључним разматрањима аутор истиче значај институције Европског омбудсмана за обезбеђивање квалитетног и правилног поступања органа Европске уније. Он наводи да увођење институције Европског омбудсмана представља изузетно важан корак ка достизању идеала квалитетне управе, али и формирање својеврсног моста између грађана и Европске уније којим се настоји ублажити технократско и бирократизовано лице ове наднационалне творевине.

Посебан додатак раду чине четири шеме којима је читаоцима олакшано разумевање поступка пред Европским омбудсманом. Прва шема се односи на мерила контроле омбудсмана и судова. Другом шемом су прегледно приказани допуштеност притужби и постојање основа за спровођење истраге. Трећа шема се односи на ток истражног поступка, а четврта шема се тиче могућих исхода истражног поступка.

Актуелност теме којом се ова књига бави, изузетна прегледност и добра структуисаност, као и ауторово умеће да са лакоћом упуту потенцијалне читаоце у дату проблематику чине ово дело непроцењивим доприносом у нашој правној литератури. Ова књига може бити значајан извор идеја и података за свакога ко се намерава бавити или се већ бави савременом јавном управом и уједно представља моћно оруђе у превазилажењу свих тешкоћа које су проузроковане лошом управом.