

PRIRUČNIK INSTITUCIJE OMBUDSMANA U ORUŽANIM SNAGAMA

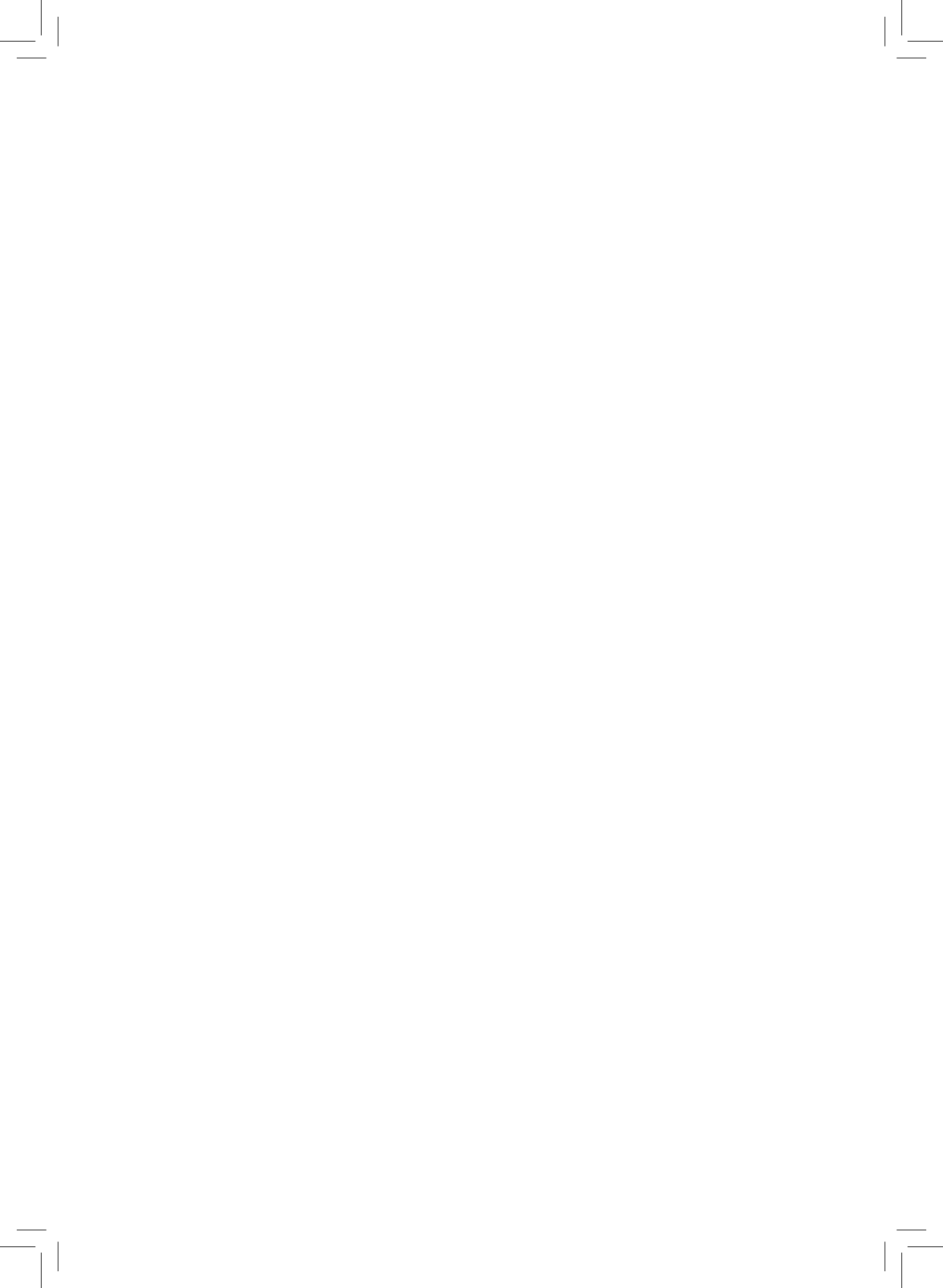


Benjamin S. Buckland i William McDermott



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law





PRIRUČNIK
**INSTITUCIJE
OMBUDSMANA U
ORUŽANIM SNAGAMA**

Benjamin S. Buckland i William McDermott



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) predstavlja međunarodnu fondaciju čija je misija da pomogne međunarodnoj zajednici da se zalaže za dobro upravljanje i reformu sektora bezbednosti. Centar izrađuje i promovise norme i standarde, sprovodi prilagođena istraživanje politike, identifikuje dobre prakse i daje preporuke za unapređenje demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti i pruža programe za savetodavnu podršku i praktičnu pomoć u zemlji.

Posetite nas na stranici www.dcaf.ch

Izdavač DCAF
PO Box 1361
1211 Ženeva 1
Švajcarska
www.dcaf.ch

Priručnik sa originala na engleskom prevela Emina Demiri i uredila Gorica Šćepanović.

ISBN 978-92-9222-217-8

SADRŽAJ



ICOAF Predgovor	i
DCAF Predgovor	v
Zahvalnica	ix
Poglavlje 1. Uvod	3
1.1 Definicije	3
1.2 Značaj institucija ombudsmana za oružane snage	4
1.3 Ciljevi	6
1.4 Auditorijum	6
1.5 Metodologija	7
1.6 Pregled	7

Deo I: Istorija, funkcije i modeli 11

Poglavlje 2. Poreklo	13
2.1 Uvod	13
2.2 Motivi	13
2.3 Pravna osnova institucija ombudsmana	18
2.4 Dobra praksa	20
Poglavlje 3. Funkcije	23
3.1 Uvod	23
3.2 Razmatranje pritužbi	23
3.3 Istrage	24
3.4 Izveštaji i preporuke	25
3.5 Dobra praksa	26

Poglavlje 4. Modeli.....	29
4.1 Uvod.....	29
4.2 Različiti modeli institucija ombudsmana za oružane snage.....	29
4.3 Domaća saradnja između institucija ombudsmana.....	34
4.4 Dobra praksa.....	36
Poglavlje 5. Nezavisnost.....	39
5.1 Uvod.....	39
5.2 Nezavisnost.....	39
5.3 Institucionalna nezavisnost	40
5.4 Operativna nezavisnost	45
5.5 Lična nezavisnost	49
5.6 Dobra praksa.....	51
Deo II: Pritužbe	57
Poglavlje 6. Postupci podnošenja pritužbi.....	59
6.1 Uvod.....	59
6.2 Mogućnosti korišćenja postupaka podnošenja pritužbi	59
6.3 Obrada pritužbi.....	64
6.4 Izazovi multilateralnih i stranih misija.....	66
6.5 Dobra praksa.....	68
Poglavlje 7. Vrste pritužbi.....	73
7.1 Uvod.....	73
7.2 Pritužbe	73
7.3 Loše upravljanje.....	74
7.4 Ljudska prava	75
7.5 Poštovanje krivičnog i međunarodnog humanitarnog prava	80
7.6 Dobra praksa.....	81
Deo III: Istrage	85
Poglavlje 8. Vrste istraga	87
8.1 Uvod.....	87
8.2 Istrage institucija ombudsmana.....	87
8.3 Istrage zasnovane na pritužbama	88
8.4 Samoinicijativne istrage	89
8.5 Sistematski problemi.....	90

8.6 Delokrug istrage.....	92
8.7 Dobra praksa.....	95
Poglavlje 9. Istražni proces.....	99
9.1 Uvod.....	99
9.2 Istrage.....	99
9.3 Preliminarni koraci.....	101
9.4 Istraga.....	105
9.5 Završetak istrage.....	109
9.6 Dobra praksa.....	111
Poglavlje 10. Pristup informacijama.....	115
10.1 Uvod.....	115
10.2 Informacije.....	115
10.3 Formalna i neformalna ovlašćenja.....	116
10.4 Ograničenja u pristupu informacijama.....	119
10.5 Dobra praksa.....	122
Deo IV: Izveštavanje i preporuke.....	127
Poglavlje 11. Izveštavanje.....	129
11.1 Uvod.....	129
11.2 Uloga izveštavanja.....	129
11.3 Nezavisnost u izveštavanju.....	131
11.4 Vrste izveštaja.....	132
11.5 Proces izveštavanja.....	135
11.6 Dobra praksa.....	137
Poglavlje 12. Preporuke.....	143
12.1 Uvod.....	143
12.2 Davanje preporuka.....	143
12.3 Primena i izvršenje.....	147
12.4 Delotvornost preporuka.....	151
12.5 Dobra praksa.....	153
Zaključci.....	159
Poglavlje 13. Zaključci.....	161



ICOAF PREGOVOR

Institucije ombudsmana imaju ključnu ulogu da obezbede da oružane snage deluju sa punim integritetom i na način koji je kako odgovoran tako i transparentan. Rešavanjem pojedinačnih pritužbi, kao i preispitivanjem tematskih i prožimajućih pitanja, institucije ombudsmana pomažu da se spreče zloupotrebe ljudskih prava, eliminišu loše prakse i manipulacije i doprinese celokupnom dobrom upravljanju sektorom bezbednosti.

Međunarodna konferencija institucija ombudsmana za oružane snage (ICOAF)—koja okuplja na jednom mestu institucije ombudsmana iz više od dvadeset pet zemalja—održana je po prvi put u Berlinu maja 2009. godine. Njen cilj, u protekle četiri godine, bio je da utvrdi najbolje prakse i izvuče pouke u vezi sa mandatom, ovlašćenjima i funkcionisanjem ovih institucija. Okupljajući na jednom mestu već uspostavljena tela, ICOAF aktivno pokušava da dopre kako do država sa novoobrazovanim institucijama tako i do onih koje su izrazile svoju zainteresovanost da uspostave jedno ovakvo telo.

Upravo u tom duhu je na drugoj konferenciji ICOAF—održanoj u Beču 2010. godine— DCAF-u dat zadatak od strane okupljenih da izradi priručnik o institucijama ombudsmana za oružane snage. Cilj je bio da se na jednom mestu predstave dobre prakse i izvučene pouke članova ICOAF-a i šire, u formatu koji bi bio lak za upotrebu kako za već uspostavljene tako i za tek utemeljene institucije.

Na trećoj međunarodnoj konferenciji ombudsmana za oružane snage – održanoj u Beogradu-jedna radna grupa posvećena je temi priručnika o institucijama ombudsmana u oružanim snagama. Predstavljajući rad koji

je obavljen na izradi priručnika od konteksta, pa do ciljeva, delokruga i nacrtna verzije priručnika, DCAF je dobio dragocene komentare od učesnika.

Kao prošli, sadašnji i budući domaćini konferencije ICOAF, bilo nam je zadovoljstvo da pomognemo DCAF-u da ispuni ovaj mandat. Nadamo se da će se priručnik koji su izradili pokazati nezamenjivim sredstvom u našem radu, kao i u radu mnogih naših kolega u sestrinskim institucijama širom sveta.

Saša Janković
Zaštitnik građana Republike Srbije

Pierre Daigle
Ombudsman Ministarstva za nacionalnu odbranu i kanadske oružane snage

Kjell Arne Bratli
Parlamentarni komesar oružanih snaga Norveške



DCAF PREDGOVOR

Institucije ombudsmana za oružane snage predstavljaju neizostavan deo svakog transparentnog i odgovornog sektora bezbednosti. Kao nezavisne i nepristrasne institucije, one igraju ključnu ulogu u sprečavanju i odgovoru na loše upravljanje i zloupotrebu ljudskih prava, bez obzira da li su uperene protiv civila ili protiv pripadnika samih oružanih snaga. Prijemom i istraživanjem pritužbi, kao i detaljnim izveštavanjem o tematskim pitanjima i sistematskim problemima, institucije ombudsmana mogu ostvariti značajan uticaj, kako na pojedince, tako i na sektor bezbednosti i zakonodavno okruženje kao celinu.

Sprečavanje lošeg upravljanja i zloupotrebe ljudskih prava neizostavan je deo svakog demokratskog društva. Njihovo sprečavanje jednim delom zavisi od postojanja sektora bezbednosti koji je ne samo transparentan već i odgovoran. Ova transparentnost i odgovornost mogu se zagarantovati samo uspostavljanjem nezavisnih i nepristrasnih tela i davanjem potrebnih ovlašćenja i nadležnosti upravo ovim telima.

Kada je DCAF, u saradnji sa jednim brojem institucija ombudsmana širom sveta, preuzeo inicijativu za uspostavljanje ICOAF-a, svi su gajili nadu da će isti postati forum za otvorenu diskusiju i razmenu mišljenja. Konkretno, naša namera je bila da stvorimo mehanizam koji bi vodio ka razmeni najboljih praksi i izvučenih pouka u vezi sa mandatom, ovlašćenjima i funkcionisanjem ovih institucija, imajući u vidu da postoji očigledno nedostatak istraživanja i saradnje po ovom značajnom pitanju. Takođe smo gajili nadu, da bi okupljanjem dobro ustanovljenih i novoobrazovanih institucija na jednom mestu, ovom konferencijom

mogli da ojačamo i obogatimo rad ovih tela u drugim delovima sveta i da pružimo pomoć državama koje tek preduzimaju prve korake ka stvaranju jedne ovakve institucije.

Konferencije, od kojih je prva održana u Berlinu (2009), zatim u Beču (2010) i Beogradu (2011), ove godine u Otavi (2012), i uskoro u Oslu i Parizu sačinjavaju značajan stub ovog rada. Sve veći broj učesnika i povećavanje regionalne raznolikosti među institucijama koje prisustvuju našim konferencijama svedoči o važnosti ovog foruma.

Dobivši mandat od strane ICOAF-a, DCAF je želeo da pruži dva dodatna sredstva koja će potpomoći rad konferencije. Prvi od njih jeste veb stranica ICOAF-a www.icoaf.org koja služi kao mesto za ostvarivanje kontakata, razmenu informacija i istraživanja o konferencijama i uključenim organizacijama.

Ovaj priručnik je, sa druge strane, generalno nešto ambiciozniji cilj. Brojnim upitnicima, intervjuima i okruglim stolovima, kao i opsežnim istraživanjem raspoložive literature, autori su zacrtali sebi za cilj da predstave na jednom mestu dobre prakse i primere iz institucija ombudsmana širom sveta. Sa većim odeljcima o: Istorijatu, funkcijama i modelima; Pritužbama; Istragama; i Izveštavanju i preporukama, svesrdno se nadamo da će se ovaj priručnik pokazati korisnim kako već ustaljenim tako i novoobrazovanim institucijama. Pregled modela takođe će, barem se nadamo, koristiti onim državama koje još uvek razmišljaju o uspostavljanju jedne ovakve institucije i koje traže savete o tome koji model može najviše odgovarati njihovim konkretnim okolnostima. Pored toga, nadam se da će ovaj Priručnik stvoriti veću akademsku zainteresovanost za ovu temu. Unapred se radujem nastavljanju našeg rada u DCAF-u na konceptualizaciji i shvatanju svih pitanja koja okružuju ovu temu, i nadam se da će institucije ombudsmana za oružane snage širom sveta početi da pridobijaju pažnju i priznanje koje u potpunosti zaslužuju.

Ambasador Theodor H. Winkler
 direktor, DCAF



ZAHVALNICA

Autori bi voleli da odaju svoju zahvalnost Hansu Bornu na usmeravanju i podršci u realizaciji ovog projekta, od početka pa do samog kraja. Bez njegovih smernica i ekspertize, ovaj priručnik nikada ne bi video svetlo dana.

Autori su duboko zahvalni anonimnim recenzentima, kao i Megan Bastick i Aidanu Willsu na njihovim dragocenim i preciznim komentarima na nekoliko nacrtnih verzija ovog priručnika. Njihovo opsežno znanje i ekspertiza pomogli su nam u velikoj meri da poboljšamo kvalitet njegovog sadržaja. Takođe su nas spasili da ne načinimo jedan broj grešaka i propusta.

Dugujemo posebnu zahvalnost jednom broju organizacija i pojedinaca koji su nam pomogli u pripremi teksta i pružili svoje korisne povratne informacije. Isti obuhvataju: Anton Gaál, Paul Kiss i Karl Schneemann i kancelariju Austrijske parlamentarne komisije za savezne oružane snage; Boška Šiljegovića i Kancelariju parlamentarnog vojnog komesara Bosne i Hercegovine; Pierre Daigle, Dominique Perreault i Véronique Perreault i kancelariju Ombudsmana za državnu odbranu i kanadske snage; Gilles Grollemund i Francusku Commission des Recours des Militaires; Kjell Arne Bratli i Norvešku kancelariju parlamentarnog komesara za oružane snage; Zbigniew Zaręba i kancelariju poljskog komesara za zaštitu ljudskih prava; Sašu Jankovića i kancelariju Zaštitnika građana Republike Srbije; Susan Atkins i kancelariju komesara za pritužbe u službi Velike Britanije i Joseph Perez i kancelariju glavnog inspektora Ministarstva odbrane Sjedinjenih Američkih Država.

Povrh toga, autori odaju duboku zahvalnost svim onim institucijama koje su odgovorile na naša dva upitnika i svima onima koji su učestvovali na godišnjim Međunarodnim konferencijama institucija ombudsmana za oružane snage (ICOAF) u Berlinu, Beču i Beogradu. Formalna i neformalna diskusija koja je povedena na ovim skupovima, kao i izveštaji sa konferencije u vezi sa ovim događajima, poslužili su kao dragoceni izvor informacija.

Autori su takođe zahvalni na radu Alice Lake-Hammond koja je priredila dizajn priručnika i Belindi Cleeland koja nam je pružila fotografiju sa naslovnice i Juliji Rubel iz kompanije Agincourt Press koja je priredila tekst za štampu.

Na kraju, autori žele da odaju svoju zahvalnost ICOAF-u u celini na kojim im je dat mandat za izradu ovog priručnika i osoblju Odseka za spoljne odnose (IB V), Resora za oružane snage Saveznog Ministarstva za odbranu, civilnu zaštitu i sport Švajcarske na pružanju velikodušne finansijske podrške u realizaciji ovog projekta.

Benjamin S. Buckland i William McDermott



UVOD





1

UVOD

Ovo poglavlje daje pregled tema koje će biti izložene u nastavku teksta. Isti je podjeljen na odeljke koji govore o:

- definiciji institucija ombudsmana za oružane snage
- značaju ovih institucija
- ciljevima ovog priručnika
- auditorijumu kojoj je priručnik namenjen
- metodologiji upotrebnoj pri istraživanju i izradi priručnika
- kratak pregled priručnika

1.1 Definicije

Predmet ovog priručnika jesu institucije ombudsmana za oružane snage. Ovo je široki izraz koji podrazumeva širok raspon institucionalnih modela i pristupa. Izraz “institucija ombudsmana” odabran je u odnosu na češće korišćen izraz “ombudsman” iz dva glavna razloga:

1. izraz “ombudsman” uopšteno se odnosi na veoma specifičan vid institucije, koja puno liči na originalan skandinavski model.¹
2. izraz “ombudsman,” iako izvorno reč skandinavskog porekla, nije rodno neutralna u svom modernom shvatanju.

Ovaj priručnik obuhvata širok raspon institucija. Generalnim izrazom “institucija ombudsmana” podrazumevamo veoma raznolike organizacije u smislu njihovih mandata, delokruga i funkcionisanja. Priručnik obuhvata institucije kojima je eksplicitno data odgovornost unapređenja i zaštite ljudskih prava² kao i one institucije koje su više usmerene ka pitanjima u vezi sa lošim loše upravljanjem.³ Raznolikost modela odražava se jasno i u nazivima institucija diskutovanih u nastavku, koji se nalaze u rasponu od: komesara, glavnog inspektora, ombudsmana, menadžera za pritužbe, parlamentarnog

komesara, narodnog advokata i kancelara pravde, između ostalih. Dve značajne karakteristike institucija ombudsmana jesu njihova nezavisnost od tela koja su nadležni da nadgledaju i njihova nepristrasnost pri obavljanju svojih dužnosti. Prijemom i istraživanjem pritužbi, institucije ombudsmana predstavljaju značajnu komponentu bilo kog sistema nezavisnog nadzora.

Žiža interesovanja ovog priručnika, međutim, nešto je uža u odnosu na institucije ombudsmana u celini; ona je usmerena ka institucijama ombudsmana za oružane snage. Ovaj priručnik iz široke grupe institucija ombudsmana izdvaja i bavi se onim organizacijama koje su ujedinjene svojim zajedničkim mandatom prijema i istraživanja pritužbi iz ili u vezi sa oružanim snagama u njihovim relevantnim jurisdikcijama. “Oružane snage” po definiciji predstavljaju sve rodove oružanih snaga, kao i izvršna tela, kao što su ministarstva odbrane, uključena u planiranje i sprovođenje aktivnosti datih snaga.⁴

Dva primera mogu poslužiti kao ilustracija za ovu konstataciju: Izraz institucija ombudsmana za oružane snage obuhvata zaštitnika građana Republike Srbije, opštu instituciju ombudsmana sa širokom jurisdikcijom nad mnogim delovima vlade, uključujući oružane snage. Ova definicija, međutim, isključuje argentinskog nacionalnog javnog branioca, koji takođe predstavlja opštu instituciju ombudsmana čija jurisdikcija, međutim, ne obuhvata i oružane snage.

Zarad konciznosti, svako pozivanje na izraz institucije ombudsmana u tekstu ovog priručnika odnosi se na institucije ombudsmana sa jurisdikcijom nad oružanim snagama. U slučajevima u kojima se priručnik poziva na pojedinačnog rukovodioca institucije ombudsmana, koristi se izraz “funkcioner” kao sveobuhvatan izraz bez obzira na pol ili konkretno zvanje datog pojedinca, kao što su glavni inspektor, advokat, komesar i tako dalje. Pri pozivanju na konkretnu instituciju, izraz “ombudsman” koristi se kada je deo naziva konkretne institucije.

1.2 Značaj institucija ombudsmana za oružane snage

Institucije ombudsmana zalažu se kako za nezavisnost tako i za nepristrasnost: njihova delotvornost zavisi od nivoa poverenja i poštovanja kako prema državi tako i prema njenim građanima, uključujući pripadnike oružanih snaga.⁵ Zaista, jedna stvar koja čini ove institucije jedinstvenim jeste to da se zalažu za poboljšavanje kvaliteta odnosa između građana i administracije izbegavanjem nepotrebnih sukoba.⁶ Institucije ombudsmana u stanju su da

iskoriste visoke nivoe poverenja koje uživaju kako bi unapredile i postigle pravedna i fleksibilna rešenja za sve strane.⁷

Njihova nezavisnost i nepristrasnost čine ih presudnim elementom celokupnog okvira koji ima za cilj da osigura odgovornost javnih organa, izvan suparničkog okruženja sudova. Zaista, institucije ombudsmana mogu biti preferiranije od sudova u mnogim situacijama. Konkretno, male prepreke za pristup ovim institucijama (npr, one su pristupačne, dostupne bez bilo kakvih dodatnih troškova po pojedince i neformalne) čine ih privlačnom alternativom u velikom broju slučajeva.⁸

Gledano u celosti, institucije ombudsmana za oružane snage predstavljaju suštinski deo demokratskog upravljanja kao celine. Komisija UN-a za ljudska prava (sada Savet UN-a za ljudska prava) usvojila je rezoluciju 2000. godine koja identifikuje pet atributa dobrog upravljanja: transparentnost, odgovornost, snošenje odgovornosti, učešće i uzvratnost.⁹ Nezavisno i nepristrasno telo, kao što je institucija ombudsmana, pomaže da se ispuni najmanje četiri od ovih kriterijuma:

- uzvratnost (koja podrazumeva da prima pritužbe direktno od svojih građana i ima mogućnost rešavanja pritužbi)
- odgovornost i snošenje iste (što podrazumeva da daje preporuke u cilju ispravljanja problema)
- transparentnost (objavljivanjem izveštaja i tematskih studija na različite teme u domenu oružanih snaga)

Doduše, sve veća svest o njihovom značaju u demokratskom upravljanju predstavlja još jedan faktor koji objašnjava sve veće rasprostranjivanje institucija ombudsmana za oružane snage širom sveta u preteklih pola veka. Postojanje snažne i nezavisne institucije ombudsmana, sposobne da prima i rešava pritužbe, predstavlja značajno merilo demokratskog upravljanja uopšteno. Kao što je to istakao predsednik Srbije, Boris Tadić, na trećoj Međunarodnoj konferenciji institucija ombudsmana za oružane snage (ICOF) održanoj u Beogradu, "pritužbe su dobre," zato što ukazuju da postoji javno poverenje u instituciju kao i svest o njenom postojanju.¹⁰

Institucije ombudsmana igraju dragocenu ulogu u nastojanjima da se obezbedi da se oružanim snagama upravlja i da deluju u skladu sa vladavinom prava i poštujući ljudska prava kako osoblja oružanih snaga tako i civila prema kojima se ophode. Ovaj zaključak jasno je podvučen od strane Hansa Borna i lana Leigha u njihovom Priručniku o ljudskim pravima i osnovnim *slobodama osoblja oružanih snaga*.¹¹ Uloga mnogih oružanih snaga raspoređenih u međunarodnom ili multilateralnim misijama - i sve veća mogućnost javljanja

povreda ljudskih prava (uključujući prava civila u zemlji u kojoj su trupe stacionirane) — naglašava značaj snažnih i delotvornih mehanizama nadzora u stanju da garantuju poštovanje ljudskih prava i vladavine prava.

1.3 Ciljevi

Ovaj priručnik ima tri glavna cilja:

1. da podrži razradu pravnog i institucionalnog okvira za postojanje institucija ombudsmana predstavljanjem na jednom mestu i konsolidovanjem niza dobrih praksi o funkcionisanju i uspostavljanju datih institucija.
2. da uporedi i pruži komparativni prikaz različitih modela institucija ombudsmana i da naglasi prednosti i nedostatke različitih modela.
3. da pruži razloge za uspostavljanje ili ojačavanje institucija ombudsmana.

U tom smislu, ovaj priručnik identifikuje dobre prakse u radu različitih institucija ombudsmana. Na samom kraju svakog poglavlja, biće izvedene dobre prakse kako bi se podržali ovi ciljevi i daće se preporuke koje su primjenjive i korisne najširem mogućem skupu institucija.

Štaviše, postoji opšti nedostatak praktičnih informacija o funkcionisanju institucija ombudsmana za oružane snage. Iako se može pridobiti puno informacija iz godišnjih ili tematskih izveštaja institucija ombudsmana, kao i iz zakona i podzakonskih akata, ovaj priručnik je prvi te vrste koji iznosi sve ove informacije zajedno na jednom mestu.

Kao takav, ovaj priručnik predstavlja sveobuhvatan resurs koji će koristiti kako već ustanovljenim tako i novim institucijama ombudsmana, i onima koji koriste njihove usluge. Nadamo se da će buduće publikacije i izdanja ovog priručnika nadograditi i proširiti rad koji je ovde započeo.

1.4 Auditorijum

Ovaj priručnik namenjen je širokom auditorijumu, koji obuhvata: osoblje oružanih snaga, javne službenike, članove zakonodavne i izvršne vlasti, predstavnike medija i građanskog društva, predstavnike akademskog sektora i institucija ombudsmana svih vrsta. Konkretno, nadamo se da će ovaj priručnik biti posebno interesantan auditorijumu u državama koje su nedavno uspostavile ili razmatraju uspostavljanje datih institucija. Takođe se nadamo da će postojeće institucije ombudsmana smatrati dobre prakse ostalih institucija korisnim i informativnim u svom radu.

1.5 Metodologija

Ovaj priručnik poziva se na jedan broj izvora informacija. Sakupljen je veliki broj materijala iz akademskih i drugih izvora i izveštaja institucija ombudsmana. Zakoni iz više od dvadeset jurisdikcija takođe su razmotreni u smislu dobre prakse. Ovo obuhvata zakonodavstvo iz većine zemalja koje su učestvovala na Međunarodnoj konferenciji institucija ombudsmana za oružane snage (ICOAF), kao i zakonodavstvo iz drugih država koje pruža istaknute ili interesantne primere u konkretnoj oblasti. U 2009. i 2011. godini, sprovedene su dve ankete zasnovane na upitnicima među institucijama ombudsmana koje učestvuju na godišnjem ICOAF-u. Prvi (2009) upitnik bavio se pitanjima koja se odnose na mandate, funkcije, ovlašćenja, podnošenje pritužbi, praćenje i primenu i izazove. Drugi (2011) upitnik postavio je pitanja u vezi sa razlikama između unutrašnjih i spoljnih mehanizama za rešavanje pritužbi, saveza i udruženja oružanih snaga i uloge institucija ombudsmana u zaštiti ljudskih prava oružanih snaga stacioniranih u inostranstvu. Autori su takođe sprovedli niz neformalnih razgovora i diskusija sa predstavnicima institucija ombudsmana u pet zemalja, koje obuhvataju niz različitih modela.

Pri identifikovanju dobre prakse, autori su odabrali primere koji na najbolji način predstavljaju tri međusobno povezana kvaliteta koji su sagledani kao oni od najvećeg značaja za jednu instituciju ombudsmana: nezavisnost, nepristrasnost i delotvornost. Ovi kvaliteti koji se odnose kako na operativne tako i na institucionalne aspekte institucija ombudsmana, nalaze se u osnovi velikog dela onoga što sledi. Priručnik se ne zalaže u korist jednog modela ili načina funkcionisanja. Umesto toga, samo se poziva na dobre prakse identifikovane u velikom broju slučajeva.

1.6 Pregled

Struktura ovog priručnika osmišljena je, prvenstveno, da se predstave modeli i ovlašćenja institucija ombudsmana i, drugo, da se da pregled proces podnošenja pritužbi u celini, od porekla pritužbe pa sve do njenog rešavanja. Kao takva, podeljena je u četiri dela, gde I deo detaljno navodi istoriju, funkcije i modele; a II, III i IV deo govore o različitim fazama procesa rešavanja pritužbi: pritužbe, sakupljanje informacija i izveštavanje. Nadamo se da će se ovakva podela pokazati korisnom auditorijumu u državama koje nameravaju da uspostave svoju instituciju ombudsmana (posebno I deo) kao i u mestima gde ove institucije već postoje (posebno II, III i IV deo). Svako poglavlje identifikuje i problematizuje relevantna pitanja i završava se preporukama izvedenim iz dobre prakse. Pojedinačna poglavlja mogu se pročitati zasebno ili u okviru celine. U tom cilju, gde god je odgovarajuće, postoji unakrsno pozivanje na relevantne teme.

I deo bavi se istorijom, funkcijama i modelima institucija ombudsmana. Poglavlje 2 (prvo poglavlje u I delu) bavi se istorijom i pravnom osnovom datih institucija. Poglavlje 3 bavi se funkcijama i različitim modelima koji su osmišljeni kako bi se ove funkcije obavljale na najbolji način u različitim jurisdikcijama. Poglavlje 4 razmatra različite modele institucija ombudsmana za oružane snage koji se mogu naći širom sveta. Na samom kraju I dela, poglavlje 5 razmatra osnovnu temu nezavisnosti i obuhvata različite vrste nezavisnosti neophodne za uspeh institucija ombudsmana.

II deo bavi se pitanjem pritužbi na obimniji način. Poglavlje 6 razmatra administrativna pitanja u vezi sa pritužbama i kako bi institucija ombudsmana trebalo da radi sa istima. Poglavlje 7 u nastavku razmatra različite vrste pritužbi na koje institucije ombudsmana za oružane snage najčešće nailaze.

III deo usredsređuje se na istrage, ističući pitanja kao što su: pristup, sakupljanje i analiza informacija u vezi sa istragama. Poglavlje 8 bavi se vrstama istraga: zasnovane na pritužbama, samoinicijativne i sistematske, nakon čega razmatra delokrug istrage. Poglavlje 9 nastavlja diskusiju o načinima rešavanja pritužbi prvobitno dotaknutim u poglavlju 6 i bavi se istražnim procesom i relevantnim uključenim koracima i tehnikama. Na kraju, u III delu, poglavlje 10 razmatra presudno pitanje pristupa informacijama od strane institucija ombudsmana.

IV deo obuhvata konačnu fazu procesa podnošenja pritužbe: podnošenje izveštaja i preporuke. Poglavlje 11 bavi se izveštavanjem i uključuje diskusiju o različitim vrstama izveštaja kao i pitanje nezavisnosti u izveštavanju. Poglavlje 12 usredsređuje se na primenu i praćenje odluka i preporuka i načine na koje institucije ombudsmana mogu podstaći poštovanje neobavezujućih preporuka. Poglavlje 13 zaključuje ovo izdanje

Fusnote

1. Postoje dva skandinavska modela: švedski/finski ombudsman sa ovlašćenjima krivičnog gonjenja i sa nadležnošću nad pravosuđem; i danski model, koji podrazumeva ombudsmansu koji je najčešće uziman za model od strane drugih jurisdikcija.
2. Na primer, većina institucija u centralnoj/istočnoj Evropi, Latinskoj Americi i delovima zapadne Evrope (na primer, Švedska, Finska i Norveška).
3. Na primer, Velika Britanija, Irska, Kanada, SAD.
4. Neke institucije ombudsmansu takođe su nadležne i nad drugim snagama, uključujući paravojne i privatne ugovarače.
5. Michael Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America: Honduras and El Salvador Case Studies," *Essex Human Rights Review* 3, no. 1 (2000): 30.
6. P. Nikiforos Diamandouros, *The Ombudsman Institution and the Quality of Democracy. Distinguished Speakers Lectures*, University of Siena, 2006, 8.
7. Diamandouros, *The Ombudsman Institution*, 9, 17.
8. Leonard F.M. Besselink, "Types of National Institutions for the Protection of Human Rights and Ombudsman Institutions: An Overview of Legal and Institutional Issues," in *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences Throughout the World*, by Kamal Hossain, Leonard F.M. Besselink, Haile Selassie gebre Selassie, and E.L.M. Voelker (London: Kluwer Law International, 2001), 2. Sa druge strane, naravno, sposobnost suda da donese pravosnažne presude čini ih privlačnijom opcijom u nekim okolnostima.
9. Heiner Hänggi, "Making Sense of Security Sector Governance," in Heiner Hänggi and Theodor H. Winkler, eds. *Challenges of Security Sector Governance* (Geneva and Munster: DCAF and Lit Verlag, 2003), 11.
10. Zaštitnik građana Republike Srbije, *Zaštita ljudskih prava pripadnika oružanih snaga: Stari i novi izazovi. Izveštaj sa 3. konferencije ICOAF, Beograd: Kancelarija zaštitnika građana, 2011, 6.*
11. Dok institucije ombudsmansu sa izričitim mandatima rada u domenu ljudskih prava mogu jasno raditi na poštovanju obaveza u domenu ljudskih prava, situacija je teža kada govorimo o institucijama ombudsmansu koje nemaju ovakve izričite mandate. Ovo može biti realizovano ukoliko je institucija u stanju da preispita zakonitost ponašanja i da li je data zemlja i jurisdikcija donela posebne zakone o ljudskim pravima. Vidi takođe Hans Born i Ian Leigh, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel* (Geneva and Warsaw: DCAF and OSCE-ODHIR, 2008).



DEO I: ISTORIJA, FUNKCIJE I MODELI



1

2

3

4

5



2 POREKLO

2

3

4

5

2.1 Uvod

Ovo poglavlje daje pregled istorije i motivacije koji su podstakli osnivanje institucija ombudsmana za oružane snage u različitim državama. U istom se sagledavaju glavni motivi ili razlozi za stvaranje ovih institucija kao i njihova pravna osnova i mandati i načini na koji se njihovi mandati razlikuju duž jurisdikcija. Ovo poglavlje sadrži sledeće odeljke:

- Motivi
 - Poboljšavanje postojećih mehanizama za rešavanje pritužbi
 - Ponovno uređivanje civilno-vojnih odnosa nakon II svetskog rata
 - Prelazak na demokratiju
 - Odgovor na posebne probleme
 - Uspešna izgradnja institucija
- Pravna osnova za postojanje institucija ombudsmana
- Dobra praksa

2.2 Motivi

Možemo razlikovati jedan broj razloga koji leže u samoj srži stvaranja institucije ombudsmana nadležnih za oružane snage. Prvi podrazumeva želju za jačanjem civilne i demokratske kontrola nad oružanim snagama. Drugi je bolja zaštita prava vojnika uspostavljanjem delotvornijih mehanizama za razmatranje pritužbi i pravnu pomoć. Treći podrazumeva uspostavljanje nezavisnih mehanizama kontrole kvaliteta za nadgledanje postupaka, praksi i politika unutar oružanih snaga.¹ U ovako širokom okviru, može se istaći četiri specifična razloga za obrazovanje institucija ombudsmana. Iako isti ne opisuju sve slučajeve,

široke kategorije diskutovane u samom nastavku obuhvataju većinu trenutno uspostavljenih institucija ombudsmana.

2.2.1 Poboljšanje postojećih mehanizama za razmatranje pritužbi

U nekoliko primera, ono što je poslužilo kao podsticaj za uspostavljanje institucija ombudsmana za oružane snage bila je želja da se ojačaju i unaprede postojeći mehanizmi za razmatranje pritužbi. U Belgiji, Irskoj i Velikoj Britaniji (UK), na primer, institucije ombudsmana koje rade sa oružanim snagama, uspostavljene su kao odgovor na zabrinutost oko adekvatnosti postojećih ad hoc sistema za razmatranje pritužbi. U Irskoj, značajni učesnici u procesu, poput tela koja predstavljaju vojno osoblje, lobirali su za uspostavljanje nezavisnog mehanizma za razmatranje pritužbi, time jasno stavivši do znanja da ne postoji poverenje u unutrašnje procedure oružanih snaga kojim se rešavaju pritužbe vojnog osoblja. Njihovi stalni pozivi doveli su do uspostavljanja ombudsmana za odbrambene snage 2005. godine.²

Želja da se ojačaju postojeći mehanizmi i institucije služila je kao katalizator za stvaranje institucija ombudsmana u mnogim stabilnim demokratijama. Uistinu, stvaranje ovakvih institucija u mestima kao što je Švedska, ili nedavno, Irska i Belgija, okarakterisano je kao “prvi talas” institucija ombudsmana od strane Roya Gregorija. Zajednička nit koja je protkana kroz sve ove primere “prvog talasa” jeste činjenica da je izgradnja institucija u velikoj meri vođena željom da se pruži “brz, delotvoran i pogodan način zaštite građana od lošeg upravljanja ... koje se smatra neophodnim usled sve većeg uticaja vlada na živote građana.”³

PRILOG 2A: Uspostavljanje švedskog ombudsmana

Švedski ombudsman uspostavljen je više od jednog veka preijedne druge institucije i široko je priznat kao utemeljitelj koncepta ombudsmana. 1713. godine, dok je bio u egzilu u Turskoj, kralj Švedske imenovao je kancelara pravde koji je vršio nadzor nad švedskom administracijom i pravosuđem.⁴ U narednim godinama, ovlašćenje za imenovanje kancelara preneto je sa monarha na Parlament i predstavljalo je izvor nesuglasica sve do 1809. godine kada se kralj odrekao prestola i kada je usvojen novi ustav, koji je Parlamentu – putem ombudsmana – dao sposobnost da nadgleda kako kralj obavlja svoje dužnosti. Rezon Ustavne komisije bio je da je postojala potreba za ombudsmanom pod kontrolom parlamenta, zato što pređašnji model nije bio “dovoljan za zaštitu prava javnosti imajući u vidu da je kancelar odgovarao samo izvršnom ogranku vlade.”⁵

Švedski slučaj postavio je osnov za ono što će postati ključna uloga ombudsmana: „da se bavi administrativnim problemima koje sudovi, te zakonodavna i izvršna vlast ne mogu delotvorno rešiti.” Iako, kao što dole navedena četiri razloga otkrivaju, okolnosti pod kojima je osnovana institucija ombudsmana u Švedskoj još uvek istu čini slučajem bez presedana.⁶

2.2.2 Ponovno uređivanje civilno-vojnih odnosa nakon II svetskog rata

Određeni broj institucija ombudsmana nastao je kao proizvod napora da se ponovno uredi civilno-vojni odnosi nakon Drugog svetskog rata. Ovo se desilo u Nemačkoj (1959), a takođe je predstavljalo povod za osnivanje institucija ombudsmana za oružane snage u Norveškoj (1952) i Austriji (1955). U ovim slučajevima smatralo se da je neophodno uspostaviti nezavisni institut kako bi se promovisala demokratska kontrola nad oružanim snagama. Noseći još uvek tragove nedavnih događanja, ali priznajući potrebu za ponovnim konstituisanjem njegovih oružanih snaga, nemački Parlament hteo je da opusti bojazan javnosti podlaganjem oružanih snaga većem pregledu, uspostavljajući (izmenom i dopunom Osnovnog zakona) parlamentarnog komesara za oružane snage sa dalekosežnim ovlašćenjima pristupa i nadzora. Slično, u Holandiji, kada su oružane snage ponovo konstituisane nakon II svetskog rata, donosioci politike uvideli su potrebu za uspostavljanjem mehanizma za “kontrolu kvaliteta” unutar oružanih snaga te je holandski glavni inspektor uspostavljen kraljevskim dekretom.⁷

2.2.3 Prelazak na demokratiju

Sličan proces desio se i u mnogim postkomunističkim zemljama centralne i istočne Evrope. Ovde su nove demokratije uvidele potrebu za osnivanjem nezavisnih institucija koje će štiti prava građana. U istočnoj Evropi, ovo je bio slučaj u Rumuniji (1997), Poljskoj (1987), Sloveniji (1995) i Srbiji (2007). Bitno je napomenuti da su ove postkomunističke države, u sklopu konsolidacije demokratije, izabrale da uspostave opšte institucije ombudsmana nadležne za razmatranje pitanja koja se tiču svih javnih službi i ogranaka vlasti.⁸

Isto tako, u velikom delu Latinske Amerike, institucije ombudsmana, sa izričitim mandatima ljudskih prava, stvorene su nakon svrgavanja autoritarnih režima u drugom delu dvadesetog veka. Ovde se njihova uloga prvenstveno sastojala od toga da posluže kao način provere moći oružanih snaga i kao sredstvo zaštite od ponovnog javljanja široko rasprostranjenih zloupotreba od strane snaga bezbednosti. Ovakve institucije uspostavljene su, na primer, u Kolumbiji (1991), Meksiku (1990) i Gvatemali (1985), često koristeći španske i švedske institucije kao model.⁹ Pošto je njihovo stvaranje često strogo povezivano sa željom da se spreči ponovno javljanje zloupotreba od strane oružanih snaga, ova uloga posebno je dobila na značaju kada govorimo o mandatu institucija u ovim zemljama, posebno u poređenju sa njihovim evropskim partnerima.

Stvaranje novih institucija u Evropi i Latinskoj Americi tokom ovog perioda nazvano je "drugim talasom" institucija ombudsmana. Nasuprot prvom talasu institucija ombudsmana pomenutom u prethodnom delu, drugi talas obuhvatao je nove demokratije u tranziciji ka većem poštovanju vladavine prava, ljudskih prava i vladinog integriteta. Stvaranje institucija ombudsmana u ovim zemljama sagledano je kao pokušaj da se "pruži jedno dragoceno oružje u borbi protiv ponovnog javljanja 'lošeg upravljanja' u državama koje su nekada imale totalitarnu ili autoritarnu prošlost na putu ka liberalnoj demokratiji."¹⁰

Institucije ombudsmana u Arici susreću se sa sličnim problemima. Emile Francis Short, predsedavajući Komisije za ljudska prava i administrativnu pravdu u Gani, istakao je da: "U mnogim demokratijama u nastajanju u Africi ... veoma je slab sistem uzajamne provere nivoa vlasti koji bi trebalo da postoji između različitih državnih organa, realizacija dobrog upravljanja i dalje predstavlja ogroman izazov a zloupotrebe ljudskih prava su jako raširene. U mnogim afričkim zemljama, vladavina prava ne poštuje se redovno a prilično preovlađuje arbitrarno obavljanje državne vlasti. Korupcija je rasprostranjena i institucionalizovana."¹¹

Identifikovan je jedan broj pretnji po delotvornost ovih institucija drugog talasa, uključujući: nedovoljnu pravnu osnovu ili čak potiruće propise koji se odnose na instituciju ombudsmana; zakonska ograničenja kancelarije u smislu sprovođenja terenskih i poseta bazama; i nemogućnost pristupa poverljivim informacijama.¹² Ono što je možda još važnije, jeste da se drugi pozivaju na probleme prevare i korupcije, koji krnje poverenje javnosti u državne institucije i mogu podriti integritet samih institucija ombudsmana.¹³ Čak i u mestima gde je sama institucija ombudsmana relativno izolovana od problema šire prirode, propisno sprovođenje direktiva i preporuka zahteva saradnju sa drugim institucijama, nešto što može biti teško ili nemoguće ostvariti ukoliko su te institucije korumpirane ili na drugi način neefikasne.¹⁴

2.2.4 Odgovor na konkretne probleme

U drugoj grupi zemalja, do osnivanja institucija ombudsmana za oružane snage došlo je usled problema ili skandala nastalih u funkcionisanju oružanih snaga. Kanadski ombudsman Ministarstva državne odbrane i kanadskih snaga (1998) formiran je 1998. godine, nakon optužbi o ozbiljnom nedoličnom ponašanju kanadskih vojnika koji su učestvovali u mirovnim operacijama Ujedinjenih nacija u Somaliji (1992-1993). Ovo je dovelo do uspostavljanja istražne komisije koja je preporučila osnivanje institucije ombudsmana za oružane snage. U Velikoj Britaniji, komesar za pritužbe u vojnoj službi uspostavljen je 2006. godine, u sličnim okolnostima, na preporuku proizašlu iz nezavisne istrage o smrti mladih regruta u jednoj vojnoj bazi. U oba slučaja, problemi proistekli iz ponašanja oružanih snaga (ili pojedinaca ili jedinica u okviru iste) doveli su do formiranja institucija ombudsmana nadležnih isključivo za oružane snage.¹⁵

2.2.5 Uspešna izgradnja institucija

Iz gore navedenih slučajeva, moguće je identifikovati nekoliko prožimajućih tema oko kojih su izgrađeni mnogi uspešni procesi uspostavljanja ovih institucija. Prvo, osnovni elemenat jeste među-stranačka podrška kako za uspostavljanje institucije tako i za odabir funkcionera. Nemački parlamentarni komesar za oružane snage, na primer, podvukao je značaj činjenice da je izabran apsolutnom većinom u Bundestagu. Slično, irski ombudsman istakao je značaj činjenice da niko nije glasao protiv Zakona o ombudsmanu (odbrambenih snaga) u Parlamentu.¹⁶ Ovakva podrška neophodna je bez obzira na način na koji je uspostavljena institucija ombudsmana, da li ustavnim amandmanima, zakonom zakonodavne vlasti, izvršnim dekretom ili drugim sredstvima. Drugo, uključiv proces

u koji je uključen širok raspon aktera koristan je kako za podizanje svesti o postojanju novih institucija tako i za izgradnju snažne podrške za njihovo uspostavljanje. Dati akteri obuhvataju ne samo oružane snage i relevantna vladina ministarstva već i sindikate oružanih snaga i udruženja i grupe građanskog društva.

2.3 Pravna osnova institucija ombudsmana

Države tipično žele da uspostave snažnu osnovu za institucije ombudsmana predviđajući njihovu nadležnost posebnim zakonodavstvom ili putem ustavnih amandmana. Ustavni amandman, na primer, predstavljao je osnovu na kojoj su uspostavljene sve institucije ombudsmana u Latinskoj Americi, uključujući one u Argentini, Boliviji, Kolumbiji, El Salvadoru, Gvatemali, Hondurasu, Meksiku, Nikaragvi, Paragvaju, Peruu i Venecueli. U Evropi, ovo je slučaj u Rumuniji, Poljskoj, Nemačkoj i Albaniji.¹⁷ Sa druge strane, institucije ombudsmana u Bosni i Hercegovini, Kostarici, Ekvadoru i Panami kao i u Irskoj i Velikoj Britaniji uspostavljene su na osnovu posebnog zakonodavnog akta.¹⁸ Još jedan pristup nalazi se u Kanadi, gde je Ombudsman za kanadske oružane snage i nacionalnu odbranu uspostavljen izvršnim dekretom u 1998.¹⁹

Iako je teško vršiti generalizacije u pogledu prednosti ili nedostataka ovih pravnih pristupa, jedna prednost sistema koji ustavno uspostavljaju ovakvo telo jeste da ustavna osnova podvlači značaj institucije, stavljajući je na isti nivo sa drugim suštinskim državnim telima. Druga prednost jeste da se, predviđanjem njenog postojanja u ustavu, naglašava njen stalan karakter. Zaista, ovakav status može u ogromnoj meri otežati zakonodavnom telu da prosto ukine ovakve institucije zakonodavnim sredstvima. Na kraju, pojašnjavanje uloge institucije ombudsmana u okviru ustava predstavlja značajan način da se definiše njena uloga u odnosu na druge vladine institucije koje poseduju slične funkcije ili ovlašćenja. Ovo može pomoći da se institucija izoluje od institucionalne borbe ili pokuša da se redefiniše ili ograniči njen mandat.

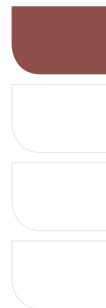
Bez obzira na isto, čak i u državama u kojima ustav predviđa postojanje institucije ombudsmana, uopšteno je neophodno primeniti zakonodavni proces kako bi se utvrdile funkcije i ovlašćenja ovog tela (kao što je to slučaj u državama u kojima se dato telo uspostavlja zakonodavnim aktom ili izvršnim dekretom). Nijedan pristup, možemo zaključiti, ne čini instituciju imunu od mešanja, kao što će biti diskutovano u poglavlju 5 koje govori o institucionalnoj i funkcionalnoj nezavisnosti.

Nekoliko primera ilustruje značaj uspostavljanja snažne pravne osnove za bilo koju instituciju ombudsmana, koja štiti instituciju od pokušaja za njenim slabljenjem lažnim reformama ili političkim manipulacijama. S pravom se može reći da je uspostavljanje institucije ombudsmana često

PRILOG 2B: Međunarodni standardi u vezi sa institucijama ombudsmana

Jedan broj skupova međunarodnih načela od značaja su za institucije ombudsmana za oružane snage. Tekst u ovom priručniku odražava i poziva se na mnoge od ovih međunarodnih standarda. Oni obuhvataju (između ostalog):

- Načela UN-a u vezi sa statusom nacionalnih institucija (Pariska načela),²⁰ koja sadrže detaljne standarde namenjene nacionalnim institucijama ljudskih prava (NHRI) u jednom broju oblasti od značaja, uključujući: sastav, finansiranje, funkcije i metode rada.
- Nacrt Globalnih načela nacionalne bezbednosti i prava na informisanje Instituta za otvoreno društvo,²¹ koja sadrže jedan broj relevantnih odeljaka, uključujući onaj o pristupu informacijama od strane nadzornih institucija.
- Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o instituciji ombudsmana²² i o uspostavljanju nezavisnih državnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava,²³ od kojih obe podvlače ulogu institucija ombudsmana u podsticanju delotvornog poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda.
- Preporuka Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o Instituciji ombudsmana,²⁴ koja detaljno navodi petnaest “karakteristika” delotvornog rada bilo koje institucije ombudsmana.
- Standardi prakse Međunarodnog udruženja ombudsmana²⁵ obuhvataju: nezavisnost, neutralnost i nepristrasnost, poverljivost i neformalnost, među ostalim standardima. Oni obuhvataju jedan broj dobrih praksi pod svakim od ovih zaglavlja.
- Svetska konferencija o ljudskim pravima, Bečka deklaracija i Akcioni program, bavi se značajem državnih institucija za ljudska prava i njihovom ulogom u unapređenju i zaštiti ljudskih prava. U konkretnom smislu, bavi se: njihovim savetodavnim kapacitetima, njihovom ulogom u pružanju pravnog leka u slučajevima povrede ljudskih prava, u raspodeli informacija o ljudskim pravima i obrazovanju o ljudskim pravima.²⁶



korišćeno od strane onih na vlasti da primire reformatore “ne preteći ustaljenim interesima.”²⁷ Poglavlje 5 o institucionalnoj i funkcionalnoj nezavisnosti razmatra detaljnije ovo pitanje.

2.4 Dobra praksa

Proces

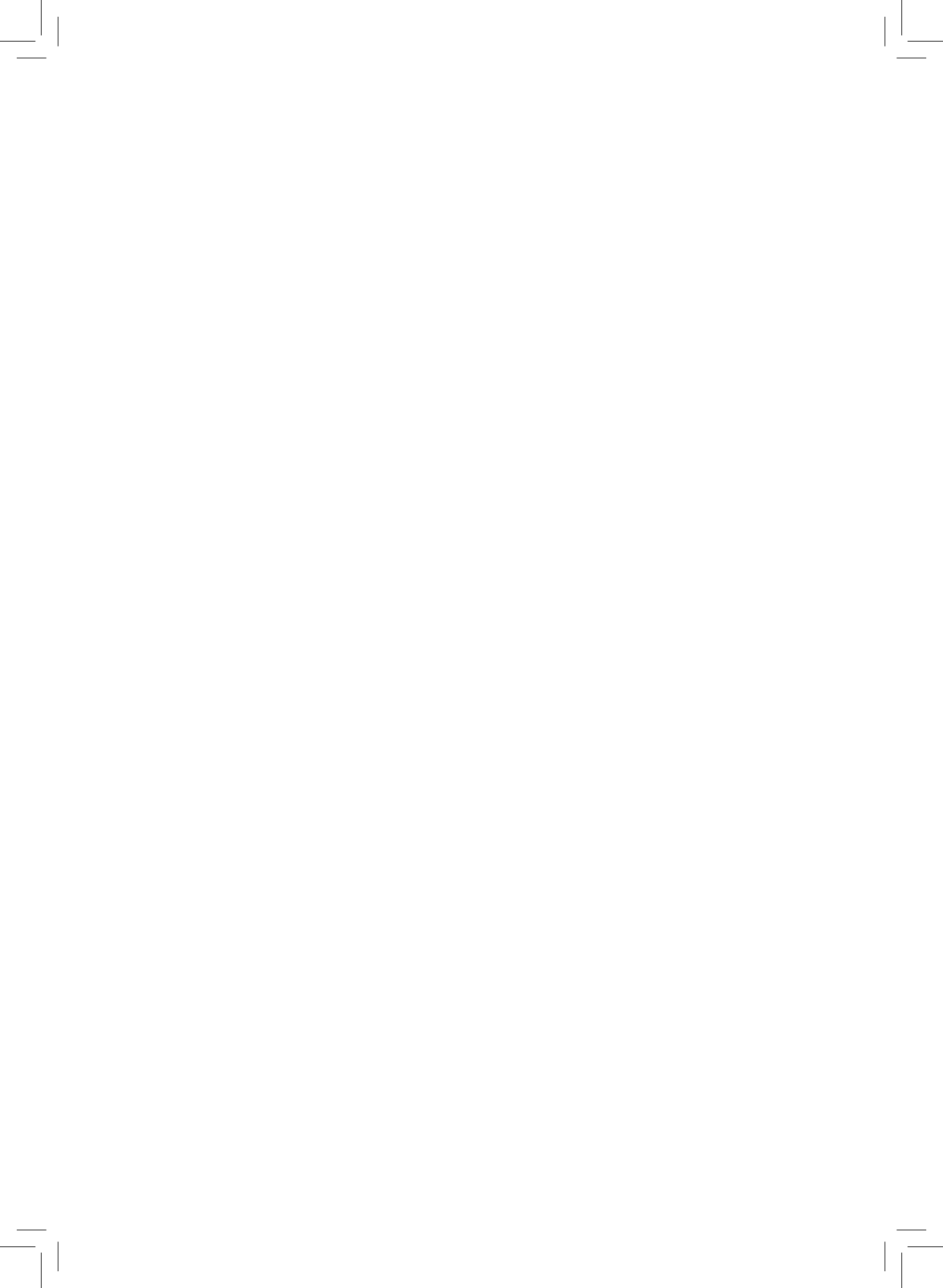
- Bez obzira na konkretne motive ili razloge koji dovode do uspostavljanja institucije ombudsmana za oružane snage, stvaranje ovakve institucije trebalo bi da podrazumeva proces koji je uključiv, sa učešćem većeg broja aktera i koji uzima u obzir interese i potrebe svih relevantnih strana. U konkretnom smislu, ovaj proces može obuhvatiti i uzeti u obzir gledišta komande oružanih snaga, udruženja vojnika u službi, građanskog društva i drugih nezavisnih nadzornih institucija.

Pravna osnova

- Institucije ombudsmana za oružane snage trebalo bi da se uspostave na čvrstoj pravnoj osnovi. Pod idealnim uslovima, status ove institucije trebalo bi da bude predviđen ustavom.

Fusnote

1. Hans Born, Aidan Wills, i Benjamin S. Buckland, Komparativni pregled institucija ombudsmana u oružanim snagama. Studija politike (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011), 4.
2. Born et al, Komparativni pregled, 4.
3. Roy Gregory in Steven Van Roosbroek and Steven Van de Walle, "The Relationship between Ombudsman, Government and Citizens: A Survey Analysis," *Negotiation Journal*, 2008: 288. Loše upravljanje podrazumeva slabu ili neuspešnu administraciju i javlja se "ukoliko institucija ne deluje u skladu sa zakonom, ne ispoštuje načela dobrog upravljanja ili povredi ljudska prava." Vidi veb stranicu Evropskog ombudsmana za bliže pojedinosti (dostupna na <http://www.ombudsman.europa.eu>).
4. Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2004), 5.
5. Reif, *The Ombudsman*, 6.
6. Born et al, Komparativni pregled, 3.
7. Born et al, Komparativni pregled, 3.
8. Born et al, Komparativni pregled, 3.
9. Lorena Gonzalez Volio, "The Institution of the Ombudsman: The Latin American Experience," *Revista IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos)* 37 (2003): 219.
10. Van Roosbroek, "The Relationship between Ombudsman," 288.
11. Emile Francis Short, citiran u Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*.
12. Katrin Kinzelbach and Eden Cole, *Monitoring and Investigating the Security Sector* (Bratislava: UNDP, 2007), 13.
13. Marten Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective," in *The International Ombudsman Yearbook*, ed. the International Ombudsman Institute (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2001), 19.
14. Born et al, Komparativni pregled, 15.
15. Born et al, Komparativni pregled, 3.
16. Nemački parlamentarni komesar za oružane snage, Nadzor, zaštita i blagostanje: Institucije ombudsmana kao zastupnici vojnog osoblja. Izveštaj sa 1 konferencije ICOAF, Berlin: Kancelarija nemačkog parlamentarnog komesara za oružane snage, 2009; Born et al, Komparativni pregled, 9–11.
17. Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 229.
18. Ombudsman za snage odbrane Irske uspostavljen je Zakonom o ombudsmanu iz 2004; Komesar UK za pritužbe u vojnoj službi uspostavljen je Zakonom o oružanim snagama iz 2006 (UK AFA). Za slučajeve Latinske Amerike, vidi Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 229.
19. Vidi Kanada, "Ministarske direktive o poštovanju Ombudsmana za Ministarstvo državne odbrane i kanadskih vojnih snaga," i prpratne Administrativne naredbe i direktive snaga odbrane (DOAD), 1998.
20. Usvojena Rezolucijom Generalne skupštine 48/134 od 20. decembra 1993.
21. Vidi veb stranicu Inicijative za pravdu OSI za više pojedinosti (na raspolaganju na <http://www.soros.org/initiatives/justice>).
22. Preporuka Komitet ministara br. R (85) 13 državama članicama o instituciji ombudsmana.
23. Preporuka Komitet ministara br. R(97)14 o uspostavljanju nezavisnih nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava.
24. Parlamentarna skupština Saveta Evrope, Preporuka 1615 (2003).
25. Vidi veb stranicu Međunarodnog udruženja ombudsmana (dostupna na <http://www.ombudsassociation.org>).
26. Dokument Generalne skupštine UN-a A/CONF.157/23 od 12. Jula 1993. Čl. 36.
27. Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America," 30.



3

FUNKCIJE

3.1 Uvod

Ovo poglavlje sagledava glavne funkcije institucija ombudsmana. Prva od ovih jeste rešavanje pritužbi, i podrazumeva prijem i obradu pritužbi. U nastavku, poglavlje daje osvrt na sprovođenje istraga i na glavne vrste istraga koje vode institucije ombudsmana. Ovo poglavlje na samom kraju pretresa pitanje izveštaja i preporuka i ulogu koji oni igraju u rešavanju pritužbi. Ovo poglavlje sadrži sledeće odeljke:

- Razmatranje pritužbi
- Istrage
- Izveštaji i preporuke
- Dobra praksa

3.2 Razmatranje pritužbi

Prva funkcija institucija ombudsmana jeste prijem i istraživanje pritužbi; druga jeste da identifikuje oblasti javne administracije koje treba da ostvare poboljšani učinak ili veću odgovornost. Institucije ombudsmana, međutim, nisu osmišljene sa namerom da posluže kao zamena za sudska tela, uključujući i ona u sastavu vojnog pravosudnog sistema. Umesto toga, one nastoje da dopune rad pravosudnih institucija, pošto se institucije ombudsmana uopšteno bave nekrivičnim stvarima i u poređenju sa njima imaju dosta niže prepreke za pristup.¹ Troškovi i formalnosti koje okružuju proces ulaganja žalbe na sudu mogu biti prilično visoki, dok se usluge institucije ombudsmana pružaju besplatno i prilično su neformalnije prirode u odnosu na tipični sudski postupak. Štaviše, institucije ombudsmana bi trebalo da pokušaju da učine svoje usluge što pristupačnijim pružanjem niza sredstava kojima pojedinci mogu podnositi svoje pritužbe (vidi odeljak 6.2.2 za više pojedinosti).

2

3

4

5

Institucije ombudsmana za oružane snage, u svom najosnovnijem smislu, imaju mandat da primaju pritužbe aktuelnih pripadnika oružanih snaga kao i od neprofesionalnih pripadnika (kao što su regruti) u mnogim slučajevima. Mnoge institucije ombudsmana mogu takođe primati pritužbe i od, između ostalih: veterana; porodice i prijatelja; i članova javnosti bez obzira na njihov odnos prema oružanim snagama (vidi odeljak 6.2.1 za više pojedinosti).

Proces podnošenja pritužbi podrazumeva jedan broj koraka, koji obuhvataju: utvrđivanje prihvatljivosti pritužbe, pružanje saveta, blagovremeno razmatranje pritužbe, informisanje svih stranaka i zaštitu legitimnih očekivanja.² Proces razmatranja pritužbi bi trebalo da bude blagovremen, delotvoran, verodostojan, poverljiv i nepristrasan.

Institucije ombudsmana za oružane snage bave se nizom pritužbi, koje se mogu grupisati pod jednu od sledeće tri široke kategorije: zaštita ljudskih prava, sprečavanje lošeg upravljanja i poštovanje krivičnog i međunarodnog humanitarnog prava (vidi poglavlje 7 za više pojedinosti). Dok institucija ombudsmana može rešavati niz dodatnih pitanja, ove kategorije obuhvataju one koje se najčešće rešavaju od strane institucija ombudsmana za oružane snage.

3.3 Istrage

Funkcija koja je prisno povezana sa razmatranjem pritužbi jeste i uloga institucija ombudsmana u istragama. Jedan faktor koji pravi razliku između aktivnosti većine institucija ombudsmana za oružane snage od funkcija policije ili pravosuđa jeste da iste nisu (uopšteno) niti krivične niti suparničke u svojoj prirodi. Uistinu, mnogim institucijama ombudsmana izričito je zabranjeno da istražuju pitanja koja su već predmet istrage ili razmatranja vojnog pravosuđa ili civilnog suda (vidi odeljak 5.4.1 pri odlučivanju koja pitanja i prioritete možete pogledati za dalje pojedinosti).³ Dok neke institucije ombudsmana mogu istraživati pitanja koja obuhvataju krivične prestupe, zaključci istraga sprovedenih od strane institucija ombudsmana uopšteno za svoj cilj imaju da izrade preporuke; njihov cilj je da reše pitanja nezavisno i nepristrasno, i da spreče njihovo ponovno javljanje, a ne da kazne počinioaca ili pojedinačni akt prestupa.

Istrage koje se vode od strane institucija ombudsmana mogu se podeliti na nekoliko glavnih vrsta, uključujući sledeće: samoinicijativne istrage, istrage po pritužbi i sistematske istrage (vidi odeljke 8.3–8.5 za više

pojednosti).⁴ Iako ne možemo reći da sve institucije ombudsmana sprovode istrage na isti način, evidentno je nekoliko zajedničkih elemenata koji obuhvataju: utvrđivanje činjenica i utvrđivanje osnovanosti pritužbe; alternativno rešavanje sporova ili posredovanje; intervjui i drugi istražni metodi, kao što su inspekcije i terenske posete; i izvođenje zaključaka (vidi poglavlje 9 za više pojedinosti). Zaključci bilo koje istrage nakon toga vode do preporuka i bilo kojih drugih koraka neophodnih kako bi se osiguralo da je adekvatno odgovoreno na konkretan problem, kao i da je sprečeno njegovo ponovno javljanje.

3.4 Izveštaji i preporuke

Izdavanje izveštaja odnosnim stranama (uključujući podnosioca pritužbe i subjekta pritužbe), zakonodavnom telu i široj javnosti predstavlja ključnu funkciju institucija ombudsmana; i skoro sve ove institucije imaju mandat da izrađuju redovan izveštaj o svom radu i aktivnostima. Periodični ili ad hoc izveštaji mogu se koristiti za razmenu informacija o svim aspektima rada institucije ombudsmana uključujući pritužbe (obraćajući pažnju na zaštitu privatnosti pojedinačnih podnosilaca pritužbi), nerešena i tematska pitanja i preporuke u pogledu politike ili drugih pitanja. Izveštaji mogu takođe biti važan način objavljivanja preporuka, uključujući i to da li se odnose na ispravljanje, ublažavanje ili preobraćivanje odluke, politike ili zakona koji je prvobitno doveo do podnošenja pritužbe (vidi odeljak 11.2 za više pojedinosti).⁵

Kada govorimo o konkretnim slučajevima ili istragama, institucije ombudsmana mogu izdavati izveštaje koji sadrže detaljne preporuke koje imaju za cilj da isprave konkretne probleme u vezi sa pritužbom i bilo koja šira, sistematska pitanja koja su razotkrivena tokom istrage ili ispitivanja.

Preporuke mogu poslužiti jednom broju različitih funkcija, uključujući podsticanje relevantnih stranaka da isprave, ublaže ili preobrate štetnu odluku, politiku ili zakon koji su doveli do prvobitne pritužbe. Preporuka takođe može predložiti reparaciju, kao što je kompenzacija za pričinjenu štetu ili formalno izvinjenje za greške ili štetu.⁶

Preporuke se mogu podeliti u dva glavna tipa. Prva grupa odnosi se na preporuke o konkretnim pritužbama i njihovom rešenju. Druga se odnosi na donošenje preporuka o politici koje imaju za cilj da odgovore na sistematska pitanja. Propisna primena preporuka datih od strane



institucija ombudsmana od presudnog je značaja za delotvornost ovih tela. Ukoliko oružane snage ili druga relevantna tela ne uspeju da primene ili odbiju da uzmu u obzir preporuke koje su im date od strane institucija ombudsmana, ovo može podriti celokupan proces razmatranja pritužbi i istrage.

3.5 Dobra praksa

Razmatranje pritužbi

- Osnovna funkcija institucija ombudsmana jeste prijem i istraživanje pritužbi i identifikovanje onih oblasti javne administracije koje treba da poboljšaju svoj učinak ili da preuzmu veću odgovornost.

Istrage

- Istrage imaju za cilj da reše probleme na nezavisan i nepristrasan način i da spreče njihovo ponovno javljanje, a ne da kazne prestupnika ili pojedinačni čin prestupa.

Izveštavanje i preporuke

- • Izdavanje izveštaja namenjenih zakonodavnom telu i široj javnosti predstavlja jednu od ključnih funkcija institucija ombudsmana. Preporuke mogu imati za cilj da isprave, ublaže ili preobrate štetnu odluku, politiku ili zakon koji je prvobitno doveo do pritužbe.

Fusnote

1. Besselink, "Types of National Institutions."
2. Terhi Arjola-Sarja, "The Ombudsman as an Advocate for Good Administration," in *Parliamentary Ombudsman 90 Years*, by Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), 93–108.
3. Vidi, na primer, Irska, "Zakon o ombudsmanu," član 5; Sjedinjene Države "Zakon o glavnom inspektorju iz 1978," čl. 8(d); i Kanada, "Ministarske direktive," čl. 14–15.
4. Vredi napomenuti, naravno, da se ove tri "vrste" preklapaju u određenim okolnostima i da, pored toga, institucija ombudsmana ima mandat da istraži pritužbu podnetu od strane člana zakonodavnog ogranka ili ministra u vladi.
5. United Nations Development Programme, *Guide for Ombudsman Institutions: How to Conduct Investigations*. (Bratislava: UNDP, 2006), 118.
6. UNDP, *How to Conduct Investigations*, 118.





4 MODELI

4.1 Uvod

Ovo poglavlje razmatra različite modele institucija ombudsmana za oružane snage. Isti se bavi prvo institucijama koje su integrisane u oružane snage, kao što je glavni inspektor. Nakon toga okreće se onima sa izvršnom jurisdikcijom nad oružanim snagama pre razmatranja opštih institucija ombudsmana koje, bez obzira na isto, imaju mandat prijema pritužbi od osoblja oružanih snaga. Poglavlje se završava razmatranjem saradnje institucija sa različitim modelima. Ovo poglavlje sadrži sledeće odeljke:

- Različiti modeli institucija ombudsmana za oružane snage
 - Integrisana
 - Isključiva nadležnost
 - Opšta
- Saradnja sa sličnim institucijama
- Dobra praksa

4.2 Različiti modeli institucija ombudsmana za oružane snage

Postoji veliko bogatstvo institucija ombudsmana sa mandatom rešavanja problema koji proizilaze iz i javljaju se u okviru rada oružanih snaga. Status i funkcije ovih institucija razlikuju se u značajnoj meri između država i nesumnjivo su uslovljene nacionalnim vojnim tradicijama, pravnim sistemima i uređivanjem civilno-vojnih odnosa kao i pitanjem za koga je institucija prvobitno uspostavljena. Zaista, bogato mnoštvo ovih institucija sugerije da su rasprostranjenost i razvoj institucija ombudsmana olakšani fleksibilnošću u javljanju modela ovih institucija.¹ Ova fleksibilnost omogućila je instituciji ombudsmana da se prilagodi raznovrsnim kulturnim, ustavnim i pravnim okruženjima. Ova raznolikost odražava se u nazivima ovih tela, koja se nalaze u rasponu od naziva kao

2

3

4

5

što je komesar, glavni inspektor, ombudsman, menadžer za pritužbe, narodni advokat i kancelar pravde. Uprkos ovoj raznolikosti, institucije ombudsmana koje su predmet ovog istraživanja, mogu se grupisati u tri različite kategorije: one koje su integrisane u okviru oružanih snaga, one sa isključivom jurisdikcijom nad oružanim snagama i opšte institucije ombudsmana. Postoje kako prednosti tako i nedostaci svakog od ovih modela, koji će biti razmotreni u više pojedinosti u delu koji sledi.

4.2.1 Integrisane u okviru oružanih snaga

Prvi model integrisan je u okviru samih oružanih snaga (obično pod zvanjem glavni inspektor [GI]). GI su obično (iako ne uvek) aktivni pripadnici oružanih snaga i smešteni su u okviru lanca komande. Shodno tome mogu biti odgovorni i/ili dobijati naređenja nadređenih starešina. Iz ovog razloga, ovaj model institucije ombudsmana može se preferirati od strane oružanih snaga. Prednosti ovog modela jesu da GI-i mogu bolje razumevati pitanja naredbi i kontrole i obraćati veću pažnju na potrebu da se zaštiti i promoviše funkcionalna delotvornost oružanih snaga. GI-i mogu takođe posedovati specijalizovano znanje o vojnom životu, bivajući time bliži problemima i pitanjima karakterističnim za vojsku. Na kraju, GI-i se uobičajeno raspoređuju zajedno sa drugim pripadnicima oružanih snaga, što ih čini potencijalno pristupačnijim za one koji su stacionirani u inostranstvu ili na daljini. Sa druge strane, međutim, može se desiti da ovi integrisani mehanizmi nemaju potrebnu nezavisnost. Njihov položaj u okviru oružanih snaga može umanjiti njihovu sposobnost da reše kontroverzna pitanja ili da sprovedu istrage u suprotnosti sa interesima vojne hijerarhije. Ovo sa svoje strane može umanjiti legitimnost i podriti poverenje u mehanizme pritužbi u očima podnosilaca istih ili javnosti.² Ovakav sistem, može se naći, na primer, u Francuskoj, Holandiji i Sjedinjenim Državama (SAD), gde glavni inspektor oružanih snaga obavlja kako savetodavnu tako i posredničku funkciju; kancelarija takođe obavlja ulogu inspektora za veterane. Danska ima sličan, iako prilično jedinstveni model koji se uklapa pod ovo zaglavlje. On je opisan detaljnije u Prilogu 4C.

4.2.2 Izvršna nadležnost nad oružanim snagama

Zakoni nekolicine zemalja predviđaju postojanje nezavisne institucije ombudsmana, koja je nadležna samo nad oružanim snagama ali koja je civilna služba, nezavisna od vojnog lanca komande.⁵ Prednost nezavisnog mehanizma za nadzor oružanih snaga leži u tome što je u stanju da posveti svoju pažnju isključivo na vojna pitanja, razvijajući

Prilog 4A Poreklo sistema glavnog inspektora u SAD-u

Američki sistem GI-a datira još iz Američkog revolucionarnog rata, kada je general George Washington imenovao barona Friedrich Wilhelm von Steuben za prvog glavnog inspektora oružanih snaga. Sistem je zasnovan na francuskoj instituciji tog tipa, osnovanoj jedan vek ranije. Prvobitna namera GI-a bila je da se poboljša obuka i spremnost u okviru tada dezorganizovane i neprofesionalne američke vojske. Prvi zadaci GI-a podrazumevali su nadzor obuke i razradu zajedničke taktike duž oružanih snaga. Međutim, Kontinentalni kongres ocenio je da nova institucija predstavlja način da se obezbedi odgovornost u potrošnji sredstava u okviru oružanih snaga, i da se obezbedi da oružane snage i dalje ostanu podložne demokratskoj kontroli. Prvi GI-i takođe su imali i funkciju ljudskih prava. Kada je Kongres obrazovao funkciju GI-a vojske 1777. godine, jedna od njegove četiri glavne funkcije bila je da obezbedi da komandanti postupaju prema svojim vojnicima na pravedan i pošten način.³

Na početku, GI je postojao u okviru oružanih snaga ali van lanca komande. Međutim, 1876. godine, sekretar za ratna pitanja naložio je da svi terenski GI-i budu direktno odgovorni svom komandnom generalu, umesto njihovom nadređenom GI-u. Ova promena predstavljala je odraz aktuelnih tenzija između komandnih oficira i civilnih vlasti oko toga kome je GI odgovoran i koje je njegovo mesto u okviru sistema. Ovo je sistem koje je u primeni i dan danas.⁴

na taj način specijalizovano znanje u ovoj sferi. Njena sposobnost da izdaje javne izveštaje ojačava nadzorni kapacitet drugih demokratskih institucija, kao što je zakonodavno telo (tako što mu pruža informacije kojima inače nemaju slobodan pristup), i obezbeđivanjem veće transparentnosti i odgovornosti oružanih snaga. Ove institucije mogu biti moćni primeri nezavisnog nadzora. Pored specijalističkog znanja o vojnim pitanjima, nezavisna institucija ombudsmana za oružane snage nalazi se u prednosti time što njen nezavisni status stvara kredibilitet u očima podnosilaca pritužbi, zakonodavnog tela i javnosti. Glavni nedostatak jeste da uspostavljanje iste može biti veoma skupo i da, za države sa malim ili neaktivnim vojskama, posvećena kancelarija možda nije neophodna imajući u vidu malim obim pritužbi u pogledu oružanih snaga.⁶

Primeri ovih institucija obuhvataju sledeće: Parlamentarnog ombudsmana za norveške oružane snage, Parlamentarnog komesara za

oružane snage u Nemačkoj, Parlamentarnu komisiju za savezne oružane snage Austrije i ombudsmana za odbrambene snage Irske. Pod ovim zaglavljem, takođe možemo uključiti Ombudsmana za nacionalnu odbranu i kanadske oružane snage, iako se, za razliku od prethodno navedenih, ova institucija nalazi u okviru Ministarstva za nacionalnu odbranu i kanadske oružane snage.

4.2.3 Opšte institucije ombudsmana

U nekim zemljama, nadzorna funkcija oružanih snaga podvučena je pod mandat šireg mehanizma za civilni nadzor (kao što je opšta institucija za ljudska prava ili klasičan ombudsman), koji ima mandat da doprinese zaštiti prava i sloboda svih članova društva i da odgovori na pritužbe i zabrinutosti u vezi sa svim ograncima uprave. U mnogim državama, ove institucije izrazito su važne i imaju snažan položaj u okviru političkog sistema. Zaštitnik građana Srbije, na primer, smatra se za jednog od najmoćnijih pojedinaca u državi. Civilne institucije ombudsmana sa ovako širokim mandatom imaju nekoliko prednosti. Prvo, njihov širok mandat čini ih značajnim i poznatim ličnostima u okviru političkog sistema. Njihove preporuke stoga može biti teško ignorisati. Njihov istaknuti status znači da će javnost (uključujući pripadnike oružanih

Prilog 4B Parlamentarni komesar za norveške oružane snage

Norveški parlamentarni komesar predstavlja rani primer institucije sa isključivom nadležnošću nad oružanim snagama. Ista je uspostavljena 1952. godine jednoglasnom odlukom parlamenta, što je čini prvom parlamentarnom institucijom ombudsmana za oružane snage u svetu. Komesar se prvobitno suočavao sa skepticizmom nekih od pripadnika oružanih snaga koji su se plašili da bi podrio lanac komande i delotvornost vojske. Moralo je da prođe nekoliko godina pre nego što je sistem univerzalno prihvaćen a rana podrška ministra odbrane ovde je bila od presudnog značaja. Jedan od prvih zadataka komesara bio je da obrazuje nove regrute o radu sistema i da ih zaštiti od arbitrarnih odluka i nepravde.

Komesar se nalazi na čelu Odbora ombudsmana, koji je sastavljen od sedam članova. Komesar i Odbor ombudsmana predstavljaju organe Norveškog parlamenta i, kao takvi se biraju i snose odgovornost parlamentu. Kao organ parlamenta, institucija je nepristrasna i nezavisna od Ministarstva odbrane i vojnih vlasti. Komesar ima mandat da štiti prava svih sadašnjih i bivših pripadnika oružanih snaga.⁷

snaga) najverovatnije shvatiti njihovu ulogu i da će stoga najverovatnije prići istoj sa problemima ili zabrinutostima. Drugo, njihov opšti mandat obezbeđuje da će, kako civili tako i pripadnici oružanih snaga biti tretirani na jednaki način i da će njihovi interesi biti uravnoteženi u bilo kakvim preporukama. Treće, usredsređivanje funkcije institucije ombudsmana u jednoj službi takođe može koštati manje u odnosu na postojanje nekoliko specijalizovanih kancelarija. Sa druge strane, može se desiti da civilna institucija ombudsmana nema konkretno znanje i kredibilitet u okviru oružanih snaga i ne može biti u mogućnosti, usled svog širokog mandata, da se usredsredi na konkretne probleme sa kojima se suočava osoblje oružanih snaga. Štaviše, nedovoljni resursi posvećeni konkretnim vojnim pitanjima mogu izazvati značajna zakašnjenja u rešavanju pritužbi.

Rešenje na ove probleme moglo bi podrazumevati uvođenje specijalizacije u okviru institucije ombudsmana, na primer, imenovanjem zamenika koji će se posebno baviti vojnim poslovima.⁸ Ovo je slučaj na Filipinima i u Švedskoj, gde je rad ombudsmana podeljen na nekoliko oblasti odgovornosti, uključujući oružane snage, neborbenu nacionalnu službu i druge slučajeve u vezi sa Ministarstvom odbrane.⁹

Prilog 4C Danski savetodavni sistem

Danska je uspostavila savetodavni sistem u cilju pružanja pomoći i saveta vojnicima i oficirima koji smatraju da su bili predmet diskriminacije ili da su optuženi na diskriminaciju. Sistem je sastavljen od savetnika van vojnog lanca komande koji obavljaju ovu savetodavnu funkciju zajedno sa svojim uobičajenim zadacima. Pri obavljanju svoje savetodavne funkcije, odgovorni su glavnom savetniku Vojnog komandnog osoblja. Savetnici pružaju savete ili, po potrebi, pomoć u formulisanju pritužbe putem lanca komande. Sistem sam po sebi ne sačinjava spoljni/nezavisni proces podnošenja pritužbi.¹⁰

Tabela 4A: Vrste institucija ombudsmana

Vrsta	Primeri ¹¹
Integrisana	Australija, Belgija, Francuska, Holandija, Slovenija ¹² , SAD
Opšta	Australija ¹³ , Kolumbija, Estonija, Finska, Honduras, Mađarska, Meksiko, Crna Gora, Namibija, Holandija ¹⁴ , Poljska, Filipini, Rumunija, Srbija, Slovenija, Švedska, Istočni Timor
Isključiva nadležnost	Austrija, Bosna i Hercegovina, Kanada, Nemačka, Irska, Norveška, Velika Britanija

4.3 Domaća saradnja između institucija ombudsmana

U mnogim državama, nekoliko različitih institucionalnih modela postoji jedan pored drugog, sa određenom jurisdikcijom nad oružanim snagama. U datim državama, postoje različiti modeli saradnje između relevantnih institucija. U nekim slučajevima, pravna ograničenja i mandati jasno su definisani, što pomaže neometanu saradnju i sprečava preklapanje nadležnosti. Ovo je slučaj, na primer, u Holandiji gde se pritužbe prvo razmatraju interno od strane glavnog inspektora oružanih snaga. Ukoliko pritužba ne može interno da se reši, podnosilac pritužbe može nakon toga da se obrati nacionalnom ombudsmanu.¹⁵ Ove institucije ostvaruju prisnu saradnju kroz prisne kontakte tokom istraga, obuke, seminara i konferencija. Kao što je istakao zamenik nacionalnog ombudsmana, uvek je bolje rešiti problem u okviru same institucije i povraća poverenje kroz lične kontakte.¹⁶

Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku Bosne i Hercegovine ide dalje u uspostavljanju lestvice odgovornosti i u institucionalizaciji mehanizama saradnje. U ovom slučaju, zakon predviđa da poverenik ima pravnu obavezu da ostvari saradnju sa ombudsmanom za ljudska prava tokom istraga u vezi sa prekršajima ljudskih prava.¹⁷ Uopšteno, zakon takođe zahteva da poverenik ostvari saradnju sa Ministarstvom odbrane, Kancelarijom glavnog inspektora Ministarstva odbrane, oružanim snagama i Institucijom ombudsmana za ljudska prava.¹⁸ Ova saradnja dalje je podržana zakonskim odredbama koje predviđaju kako i kada se informacije moraju razmeniti između različitih organizacija sa potencijalno preklapajućim jurisdikcijama.¹⁹

U mnogim drugim državama, međutim, linije razgraničenja između jurisdikcija manje su jasne, što može dovesti do zabune onih koji podnose pritužbu, ili, u najgorem slučaju, do direktne konkurencije ili konflikta. Sa druge strane, preklapajuće jurisdikcije i mandati mogu pomoći da se obezbedi da ne postoje nikakve praznine u koje može potpasti potencijalna pritužba. Jedan broj država izneo je gledište da se saradnja među postojećim institucijama može poboljšati. Slovenski ombudsman za ljudska prava, na primer, napomenula je da saradnja između njene organizacije i inspektorata odbrane (interno telo za rešavanje pritužbi) još uvek nije razrađena.²⁰ Jedinstveno, Kanada ima dve institucije ombudsmana nadležne za aktivne i pređašnje pripadnike oružanih snaga: Kanadski ombudsman za nacionalnu odbranu i kanadske oružane snage i Ombudsman veterana. Kanadski ombudsman uopšteno ima zadatak rešavanja pritužbi aktivnog osoblja oružanih snaga, dok se Ombudsman za veterane, kao što sugeriše sam naziv, uglavnom bavi veteranima. Iako se njihove nadležnosti preklapaju, ove dve kancelarije raspodeljuju svoj rad u zavisnosti predmeta pritužbe.²¹



4.4 Dobra praksa

Modeli

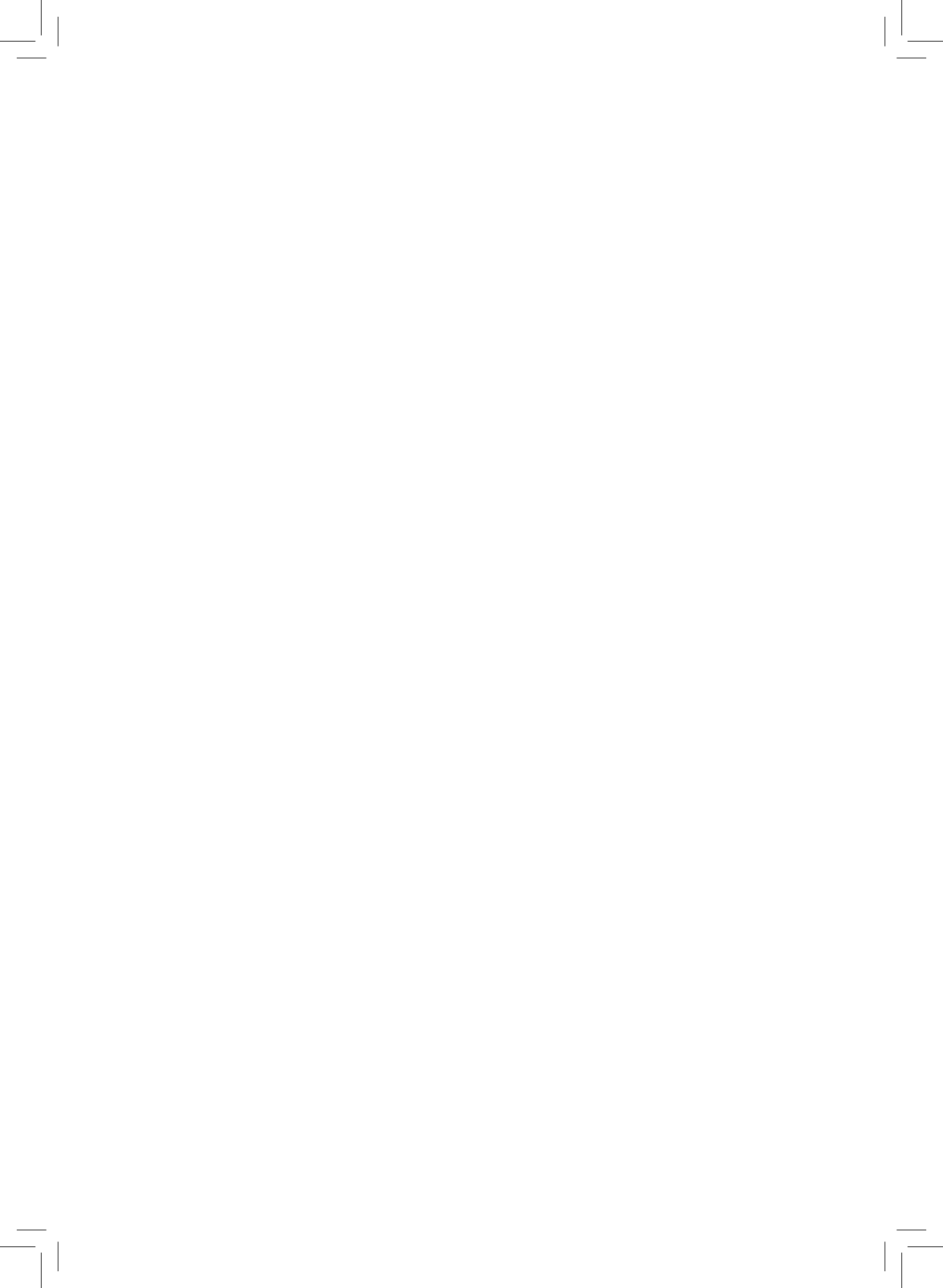
- Bez obzira na konkretan odabrani model, važno je da institucijama ombudsmana budu data odgovarajuća ovlašćenja i resursi za sprovođenje njihovih funkcija.
- Institucije ombudsmana za oružane snage moraju biti u stanju da deluju van bilo kakvog nepropisnog uticaja lanca komande ili izvršne vlasti.
- Institucije ombudsmana moraju pokušati da steknu specijalizovano znanje koje im je potrebno kako bi na delotvoran način obavljali svoje funkcije kada govorimo o oružanim snagama. Ovo može zahtevati da opšte institucije ombudsmana uspostave, posvećena, specijalizovana tela sa posebnim mandatom rešavanja pritužbi u vezi sa oružanim snagama.

Saradnja

- Pravna ograničenja i mandati trebalo bi da budu jasno definisani kako bi se potpomogla saradnja i sprečila oprečnost nadležnosti.
- U državama u kojima nekoliko institucija ima preklapajuće mandate, zakon od njih može zahtevati da ostvare saradnju i predvideti kako i kada se moraju razmenjivati informacije.

Fusnote

1. P. Nikiforos Diamandouros, "The Ombuds Institution and the Quality of Democracy," (rad predstavljen na Univerzitetu u Sijeni, 17. oktobar 2006), 2.
2. Hans Born and Ian Leigh, Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel, (Warsaw and Geneva: OSCE, ODIHR, and DCAF, 2008), 230–244.
3. California National Guard, "History of the US Army Inspector-General" (dostupan na http://www.calguard.ca.gov/ig/Pages/History_IG.aspx).
4. Glavni inspektor mornarice, "Poglavlje 1. Istorija glavnog inspektora mornarice" (dostupno na http://www.ig.navy.mil/about_navingsen/history.htm).
5. Izraz "isključiva nadležnost" ne podrazumeva da jedino ta tela imaju nadležnost nad oružanim snagama.
6. Hans Born and Ian Leigh, Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel, (Warsaw and Geneva: OSCE, ODIHR, and DCAF, 2008), 230–244.
7. Vidi veb stranicu Norveškog parlamentarnog ombudsmana za oružane snage (dostupnu na <http://www.ombudsmann.no/>).
8. Hans Born and Ian Leigh, Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel, (Warsaw and Geneva: OSCE, ODIHR, and DCAF, 2008), 230–244.
9. Vidi veb stranicu švedskog parlamentarnog ombudsmana (na raspolaganju na http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=38&Main menuId=12&ObjectClass=DynamX_Persons&Language=en).
10. Parlament UK bira Odbor za odbranu, Treći izveštaj, deo 8. Spoljna pomoć.
11. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovori na pitanje br. 1.
12. Upućivanje na Inspektorat za odbranu Ministarstva odbrane.
13. Upućivanje na Australijski ombudsman Komonvelta (takođe Ombudsman australijskih snaga odbrane).
14. Holandija ima dve institucije ombudsmana nadležne nad oružanim snagama. Model GI-a obuhvata glavnog inspektora za oružane snage a opšti model je Nacionalni ombudsman Holandije.
15. Od jula 2012, Holandija ima specijalnog ombudsmana za veterane.
16. Zaštitnik građana, Izveštaj sa 3. konferencije ICOAF, 10.
17. Bosna i Hercegovina, "Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku," čl. 4c.
18. Bosna i Hercegovina, "Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku," čl. 7.1.
19. Bosna i Hercegovina, "Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku," čl. 7.1–7.4.
20. Zaštitnik građana, Izveštaj sa 3. konferencije ICOAF, 11.
21. Vidi veb stranicu Kanadskog ombudsmana za veterane (dostupnu na <http://www.ombudsman-veterans.gc.ca/home-accueil-eng.cfm>). Ukoliko se pritužba odnosi na Ministarstvo nacionalne odbrane, onda je nadležan Ombudsman za kanadske oružane snage i nacionalnu odbranu. Kada se pritužba odnosi na Ministarstvo za poslove veterana, međutim, nadležan je kanadski Ombudsman za poslove veterana.



5

NEZAVISNOST

2

3

4

5

5.1 Uvod

Ovo poglavlje pruža pregled pitanja nezavisnosti i njegovog značaja po rad i sveobuhvatnu delotvornost institucija ombudsmana. U konkretnom smislu, ovo poglavlje razmatra tri glavne vrste nezavisnosti (institucionalnu, operativnu i ličnu) i pruža primere dobre prakse u svakoj od ovih oblasti. Ovo poglavlje sadrži sledeće odeljke:

- Uvod
- Institucionalna nezavisnost
 - Budžet
 - Sigurnost pozicije i mandat osoblja
- Operativna nezavisnost
 - Odlučivanje o pitanjima i prioritetima koja će istražiti
 - Utvrđivanje načina rada
 - Objavljivanje izveštaja, davanje preporuka i obraćanje javnosti
 - Pristup informacijama
 - Angažovanje spoljnih stručnjaka
- Lična nezavisnost
- Dobra praksa

5.2 Nezavisnost

Nezavisnost je najvažnija za rad institucija ombudsmana i široko prihvaćena kao ključni element za njihovu delotvornost.¹ Kao što je to Savet Evrope istakao u svom izveštaju iz 2003. godine: “ Njegove/njene dužnosti su najbolje ispoljene kada deluje kao nezavistan, nepristrastan posrednik [...] Ombudsman je dužan da javnosti pruži uverenje da postoji nepristrasno „nadzorno telo“ koje vladu i javnu upravu drži odgovornim.”² U ovom slučaju, koncept nezavisnosti podeljen je na tri sastavna dela, od kojih svaki

mora da postoji ukoliko institucija ombudsmana želi da bude delotvorna i nepristrasna. Isti obuhvataju: institucionalnu nezavisnost, operativnu nezavisnost i ličnu nezavisnost.³

5.3 Institucionalna nezavisnost

Institucionalna nezavisnost tiče se odnosa između institucija ombudsmana i drugih državnih tela, uključujući ona koje imaju mandat da nadgledaju i da mu polažu račune, kao i ona koja imenuju njeno osoblje i od kojih dobijaju finansijska sredstva.⁴ Pod institucionalnom nezavisnošću se uopšteno podrazumeva da je institucija ombudsmana nezavisna od vlade, a, naročito, da nije deo tela koje ima mandat da nadgleda.⁵ Ovakva nezavisnost služi kako bi se institucija ombudsmana izolovala od sukoba interesa ili bilo kakvog nepropisnog uplitanja, koje može podriti njenu nepristrasnost i sposobnost propisnog istraživanja pritužbi. Zaista, mnoge institucije ombudsmana podvukle su značaj njihove institucionalne nezavisnosti kao osnovni preduslov za njihovu delotvornost.

Kao što je diskutovano u poglavlju 4, ove organizacije imaju mandat da nadgledaju široki raspon vladinih agencija i tela. Posledično, njihov položaj u odnosu na druge organe države i vlade varira širom jurisdikcija. Na primer, institucije ombudsmana koje su isključivo nadležne za oružane snage uopšteno su manje zabrinute oko pitanja njihove nezavisnosti od zakonodavnog tela ili njihovog odnosa sa drugim vladinim organima nego što je to slučaj sa institucijama ombudsmana koji imaju širi mandat istraživanja pritužbi u vezi sa svim delovima vlade.

Kao takvoj, institucionalnoj nezavisnosti može se prići na dva različita načina u skladu sa nadzornim mandatom ovog tela. U Srbiji, na primer, institucija ombudsmana ima široku jurisdikciju istraživanja pritužbi u vezi sa "svim telima i organizacijama, preduzećima i ustanovama kojima su poverena javna ovlašćenja."⁶ Zakon o zaštitniku građana shodno tome predviđa snažne garancije njene nezavisnosti od svih drugih javnih organa, navodeći da je "zaštitnik građana nezavisan i samostalan u obavljanju svojih poslova utvrđenih ovim Zakonom i niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje".⁷

Nemački zakon o parlamentarnom komesaru za oružane snage jasno predviđa ovaj status u prvom članu zakona, koji predviđa, "Pri vršenju parlamentarne kontrole, komesar obavlja svoje dužnosti kao pomoćni organ Bundestaga."⁸ Slično, izvršni predsedavajući Austrijske parlamentarne komisije biraju se od strane Nacionalnog saveta, dok se članovi Komisije nominuju od strane političkih stranaka u srazmeri sa

njihovom zastupljenošću u relevantnom odboru Nacionalnog saveta. Kao organi u parlamentu, ove institucije obavezne su da izveštavaju i da budu imenovane od strane parlamenta. Pošto su uglavnom stvorene kako bi vršile demokratski nadzor nad oružanim snagama, njihov nadzorni mandat odnosi se samo na oružane snage, ne na druga vladina tela.

Slična pitanja odnose se na prednosti i nedostatke unutrašnje nasuprot spoljne institucije ombudsmana. Pošto se često raspoređuju zajedno sa oružanim snagama, unutrašnje službe, kao što je glavni inspektor, može biti u prednosti u smislu brzine neposrednog pristupa trupama i prijema i istraživanja pritužbi. Ovo im može omogućiti da deluju brzo i da bolje poznaju kontekst pritužbi. Sa druge strane, moguće je da, usled svog položaja u okviru vojnih struktura, glavni inspektori i druge interne službe imaju manju nezavisnost u odnosu na spoljne kancelarije. Zaista, kanadski ombudsman, u svom godišnjem izveštaju, tvrdi izričito da: “[kancelarija] mora ostati potpuno nezavisna od vojnog lanca komande i civilne strukture upravljanja pitanjima nacionalne odbrane. Nezavisnost je apsolutno od ključnog značaja kako bi se osiguralo da ‘uticaj’ (stvarni ili zapaženi) ne okalja naše radnje, nalaze ili preporuke. Samo istinski nezavisan ombudsman, koji nema nikakve formalne veze ni sa jednom širom organizacijom i nema nikakvih potencijalnih sukoba interesa uživaće poverenje i biće ispoštovan od strane pripadnika odbrambene zajednice i od strane onih čije su radnje ili odluke predmet istrage.”⁹

5.3.1 Budžet

Izdvajanje budžeta i sredstava jedno je od područja u kome je nezavisnost institucije ombudsmana u odnosu na druge državne institucije posebno značajna. Finansijska nezavisnost podrazumeva da institucija ombudsmana pribavlja i upravlja svojim sredstvima nezavisno od bilo koje institucije nad kojom ima nadležnost i, dalje, da su data finansijska sredstva dovoljna kako bi institucija ispunila svoj mandat.¹⁰ Ukoliko institucija ombudsmana finansijski zavisi od institucije čije aktivnosti nadgleda, to može ugroziti njenu nezavisnost. Postoji neizbežan rizik da institucije koje su zadužene za budžet mogu ograničiti sredstva kako bi ograničili mogućnosti ombudsmana da nadgleda njihove aktivnosti. Kao što je Nili Nabholz-Haidegger naveo, finansiranje institucija ombudsmana nikada ne treba zavisiti od dobre volje izvršne vlasti.¹¹ Štaviše, irski ombudsman za oružane snage pruža odličan siže značaja budžetske nezavisnosti: [N]ije poželjno da ombudsman mora da traži sredstva od odeljenja ili institucije pod njegovom nadležnošću [i] nije ispravno da budžet kancelarije ombudsmana bude vezan za odeljenje vlade koje bi

moglo biti predmet budžetskih smanjenja, imajući tako direktan uticaj na rad ombudsmana.”¹²

Prilog 5A Finansiranje zamenika ombudsmana u Poljskoj

Poljsko zakonodavno telo razmotrilo je mogućnost uspostavljanja institucije ombudsmana sa isključivom jurisdikcijom nad oružanim snagama ali je predlog odbačen zbog zabrinutosti oko troškova. Kao kompromisno rešenje, u 2011. godini, Sejm (Poljski parlament) i njegov Odbor za nacionalnu odbranu podržao je ideju imenovanja zamenika branioca ljudskih prava za oružane snage.

Ono što je izneto kao argumenat jeste da bi bilo dosta ekonomičnije da se iskoriste postojeći propisi predviđeni Zakonom o braniocu ljudskih prava umesto da se osnuje nova institucija. Savet ministara tvrdi da je njihov kompromisni predlog (za imenovanje zamenika branioca ljudskih prava za oružane snage) ukazao na značaj slučajeva u vezi sa oružanim snagama, bivajući istovremeno ekonomičniji u odnosu na uspostavljanje potpuno nove institucije.

Tokom početnog rada na državnom budžetu, PLN 2.5 miliona izdvojeno je za imenovanje zamenika branioca ljudskih prava za oružane snage. Međutim, zakonodavci su odabrali da ne dodele ova finansijska sredstva u konačnom budžetu, sprečavajući na taj način branioca ljudskih prava da imenuje zamenika za oružane snage u 2012.¹³

Mnoge institucije ombudsmana podvukle su značaj budžetske nezavisnosti u delotvornosti njihovog rada.¹⁴ Većina institucija ombudsmana ima sopstveni budžet koji im je dodeljen od strane zakonodavnog tela. Ovo je slučaj, na primer, u Bosni i Hercegovini, gde će “finansijska sredstva za rad vojnog poverenika i njegove/njene kancelarije biti obezbeđena budžetom Parlamentarne skupštine BiH.”¹⁵ U tom cilju, zaseban deo budžeta parlamentarne skupštine dodeljuje finansijska sredstva potrebna za osoblje i opremu koju kancelarija treba za obavljanje svojih dužnosti.¹⁶ Primer koji je posebno relevantan za postkonfliktne države jeste Istočni Timor. Ovde, zakon koji uspostavlja Kancelariju ombudsmana za ljudska prava i pravdu sadrži odredbe koje se odnose na dodeljivanje finansijskih sredstava od strane vlade kao i iz spoljnih izvora, kao što su međunarodni donatori. U tom smislu, zakon predviđa da kancelarija “ne prima finansijska sredstva iz izvora i u okolnostima koje bi mogle ugroziti njenu nezavisnost i integritet i bilo kakvu istragu.”¹⁷

Iako pružanje finansijskih sredstava putem zakonodavnog tela predstavlja češći pristup, zbog njihovog statusa u okviru establišmenta u sferi odbrane, određeni broj institucija vojnih ombudsmana uključujući belgijsku, irsku, holandsku i britansku, dobija svoj budžet od ministarstava odbrane. Neke od ovih institucija su istakle da ova zavisnost o sredstvima izvršne vlasti ima negativne posledice po njihovu nezavisnost i obavljanje njihovih funkcija.¹⁸

Primer jednog slučaja u kome je odsustvo budžetske nezavisnosti značajno podrilo rad institucije ombudsmana jeste Honduras. U ovoj zemlji, uprkos značajnom porastu u broju zaposlenih i pritužbi rešenih od strane nacionalnog komesara za zaštitu ljudskih prava, isti se i dalje suočava sa značajnim budžetskih redukcijama.¹⁹ Mnoge institucije istakle su slične probleme. Institucije ombudsmana u Holandiji, Velikoj Britaniji, Poljskoj, Estoniji, Rumuniji, Nemačkoj, Srbiji, Irskoj i Finskoj istakle su da nedovoljni resursi predstavljaju najveću prepreku za njihovo delotvorno funkcionisanje.²⁰ U konkretnom smislu, ovo odsustvo resursa negativno je uticalo na sposobnost institucija ombudsmana da redovno posećuju jedinice u inostranstvu i da se angažuju i zadrže dovoljne brojeve visoko kvalifikovanog kadra.²¹

Prilog 5B: Odredbe izdvajanja budžeta Rumunskog narodnog advokata

Primer dobre prakse u oblasti izdvajanja budžeta jeste Rumunija. Zakon ove zemlje o narodnom advokatu navodi da institucija "ima svoj budžet, koji je deo državnog budžeta. Zakonima o godišnjem budžetu može se odobriti fond na raspolaganju narodnog advokata, za pružanje finansijske podrške."²² Zakon u nastavku predviđa postupak kojim se usvaja sadržaj, proces koji, značajno, podrazumeva obiman doprinos advokata. Zakon predviđa da "će budžetski projekat biti odobren od strane narodnog advokata, uz savetodavno mišljenje Ministarstva javnih finansija, i mora biti prosleđen Vladi da bude uključen zasebno u predlog državnog budžeta, koji će biti donet. Prigovori narodnog advokata, na predlog budžeta Vlade biće izneti pred Parlament na rešavanje."²³

5.3.2 Sigurnost pozicije i mandat osoblja

Dodatna dimenzija institucionalne nezavisnosti je sigurnost pozicije i mandata funkcionera. Odredbe kojima se čuva nezavisnost funkcionera u principu uključuju pravno ustanovljen mandat, jasne procedure za potencijalno razrešenje funkcionera sa funkcije i usko definisani skup kriterijuma koji propisuje uslove pod kojima se to može desiti.²⁴ U

velikoj većini slučajeva, funkcioner ima fiksni mandat, koji među drugim prednostima, podrazumeva da funkcioner ne mora da ispuni konkretne interese u nadi da će biti ponovo imenovan. U većini država, funkcioneri mogu biti smenjeni od strane iste one institucije koja ih je imenovala, što je najčešće zakonodavno telo. Jedan izuzetak u ovom opštem trendu jeste slučaj Estonije, u kojoj samo pravosuđe može smeniti kancelara pravde, uprkos činjenici da se kancelar imenuje od strane parlamenta. U državama koje imaju integrisane institucije ombudsmana u okviru oružanih snaga, funkcioner može uopšteno biti smenjen samo od strane ministra odbrane.²⁵

Osnova na kojoj se funkcioner može smeniti često je ograničena na utvrđeni skup kriterijuma. U slučaju Velike Britanije, ovo ovlašćenje ograničeno je kako upravnom praksom tako i zakonom. Kao što je slučaj sa svim javnim imenovanjima u Velikoj Britaniji, institucija ombudsmana za oružane snage može biti smenjena samo zbog kršenja načela („Nolanova načela“) ili lošeg profesionalnog postupanja; ne mogu se smeniti zbog adekvatnog vršenja svojih statutarnih dužnosti. Slično, u Finskoj, ombudsman može biti razrešen sa dužnosti „iz izrazito teških razloga“ dvotrećinskom većinom u Parlamentu, nakon dobijanja mišljenja Odbora za ustavno pravo (vidi takođe Prilog 5C).²⁶ Ovo je od presudnog značaja za održavanje nezavisnosti institucije ombudsmana.²⁷ Na primer, u Hondurasu, nacionalni komesar objavio je nekoliko kritički nastrojenih izveštaja o zloupotrebi međunarodne pomoći nakon katastrofalnog uragana. U pokušaju da se učutkaju ove kritike, zakonodavno telo hteo je retroaktivno da skрати mandat komesara, usled kritika međunarodne zajednice i građanskog društva, primoravajući u praksi sadašnjeg funkcionera da se penzioniše. Iako zakon nije uspeo, usled kritike međunarodne zajednice i građanskog društva, ovaj događaj je istakao pritiske koji se mogu primeniti na instituciju ombudsmana kako bi se ograničila njena nezavisnost.²⁸

Ono što je povezano sa ovim jeste pitanje odgovornosti za odluke donete od strane institucije ombudsmana i njenog osoblja. Jedan broj zakona posebno navodi da se funkcioner ne smatra odgovornim za obavljanje njegovih ili njenih dužnosti. Slovenski zakon o ombudsmanu za ljudska prava predstavlja dobar primer u tom smislu, pošto navodi da: „Ombudsman neće biti smatran odgovornim za mišljenje ili preporuke date tokom obavljanja svoje funkcije.“²⁹ Slično, u Finskoj, Ustav daje ombudsmanu iste zaštitne mere od krivičnog gonjenja kao i ministrima u parlamentu.³⁰

Prilog 5C: Statut ombudsmana za ljudska prava i pravdu Istočnog Timora

Član 21 ovog zakona odnosi se na razrešavanje sa funkcije ombudsmana i predviđa da:³¹

1. Ombudsman za ljudska prava i pravdu može biti razrešen sa funkcije dvotrećinskom (2/3) većinom u Narodnoj skupštini, na osnovu:
 - a. prihvatanja i obavljanja službe, funkcije ili aktivnosti od strane ombudsmana za ljudska prava i pravdu koja nije u skladu sa njegovim ili njenim mandatom, predviđenim u gore navedenom članu 17;
 - b. stalne fizičke ili umne nesposobnosti koja ga ili je sprečava da obavlja svoju funkciju, potvrđenu od strane lekarske komisije pod uslovima člana 19.6
 - c. nesposobnosti;
 - d. pravosnažne osude za krivični prekršaj kaznom zatvora od manje od jedne godine;³²
 - e. radnji ili propusta u suprotnosti sa uslovima njegove ili njene zakletve.
2. Bilo kakav predlog za razrešenje ombudsmana za ljudska prava i pravdu sa funkcije mora uživati podršku jedne petine (1/5) poslanika;
3. Narodna skupština uspostavlja ad hoc istražni odbor koji će razmotriti i istražiti pitanje koje je predmet predloga za razrešenje sa dužnosti.
4. Nalazi ad hoc istražnog odbora predviđenog prethodnim stavom, čim je moguće, iznose se ombudsmanu za ljudska prava i pravdu, koji ima pravo da uložiti žalbu plenumu. Ova žalba biće rešena na plenarnoj sednici koja se posebno zakazuje kako bi se glasalo o smeni.
5. Nalazi ad hoc istražnog odbora neće biti izglasani sve dok se ne razmotri uložena žalba a ombudsman za ljudska prava i pravdu saslušan.

5.4 Operativna nezavisnost

Druga vrsta nezavisnosti koja će biti razmotrena u ovom poglavlju jeste operativna nezavisnost (ponekada se pominje kao funkcionalna nezavisnost). Dok se institucionalna nezavisnost odnosi na položaj kancelarije u odnosu na druge institucije, operativna nezavisnost nije ništa manje važna.

Operativna nezavisnost podrazumeva slobodu institucije ombudsmana da preduzme sledeće zadatke, bez nepropisnog uplitanja drugih institucija ili aktera:

- odlučivanje o pitanjima i prioritetima na kojima će raditi i koje će istražiti do njihovog konačnog zaključivanja (vidi 5.4.1);

- pristup svim informacijama neophodnim za izvršenje njenog mandata, uključujući tajne ili poverljive informacije (vidi poglavlje 9 o pristupu informacijama);³³
- utvrđivanje načina obavljanja svog rada (vidi 5.4.2);³⁴
- angažovanje spoljnih stručnjaka;
- davanje izjava direktno štampi i javnosti; i
- objavljivanje izveštaja i preporuka, izvan uticaja cenzure (vidi tačku 5.4.3 i deo IV o izveštavanju).³⁵

5.4.1 Odlučivanje o pitanjima i prioritetima na kojima će raditi

Pošto institucije ombudsmana postoje sa namerom da dopune ili da pruže alternativne sudske procese skoro sve države sprečavaju institucije ombudsmana da preispitaju pitanja pod nadležnošću sudova (uključujući vojne sudske procese i vojnu policiju).³⁶

U nekim državama (kao što su Belgija, Irska i Velika Britanija) sposobnost institucije ombudsmana da pokrene istragu dalje je ograničena činjenicom da se bilo koja istraga mora pokrenuti pojedinačnom pritužbom. Ovo može sprečiti instituciju da razmotri tematske oblasti kojima se bavi ili da pokrene istragu povodom pitanja koja im mogu biti poznata ali koja niko nije pokrenuo.

Iz perspektive operativne nezavisnosti ombudsmana, najbolja praksa, međutim, nalazi se među većinom država, koje instituciji ombudsmana daju mogućnost da pokrene takozvane "samoinicijativne istrage." Ovo je sposobnost da se odgovori na konkretno pitanje bez zahteva ili pritužbe.³⁷ Ovlašćenje pokretanja samoinicijativnih istraga predstavlja značajnu meru nezavisnosti, zato što činjenica da institucija ombudsmana može pokrenuti date istrage, sugeriše da njene aktivnosti ne zavise od odluka drugih aktera. Štaviše, pojedinačna pritužba ne može u potpunosti da ilustruje širi problem; ili neki problemi (kao što su maltretiranje ili uznemiravanje) mogu sami po sebi obeshrabriti pritužbe u jednoj konkretnoj oblasti. Samoinicijativne istrage omogućavaju da se pravila ili prakse razmotre od strane institucije ombudsmana u vezi sa pojedincima koji su pogođeni ali nisu uložili pritužbu.

5.4.2 Sloboda utvrđivanja načina rada

Drugi aspekt operativne nezavisnosti jeste sposobnost utvrđivanja načina na koji se obavlja rad. Ovo ovlašćenje odnosi se na administrativne odluke kao što je vremenski period potreban kancelariji da odgovori na svaki slučaj; dodeljivanje resursa na različite aspekte rada kancelarije; i postupci

koji se koriste od strane kancelarije pri sprovođenju istraga, intervjuisanja svedoka, poseta mestima koja ih zanimaju i tako dalje.³⁸ Ovo ovlašćenje može, jednim delom, biti zagarantovano zakonima koji štite nepovredivost kancelarija institucije i informacija sadržanih u istoj. Kao što je predviđeno u zakonu kojim se uspostavlja kancelarija ombudsmana za ljudska prava i pravdu za Istočni Timor, "Prostorije Kancelarije biće nepovredive. Arhive, datoteke, dokumenta, sredstva komunikacije, imovina, finansijska sredstva i posed Kancelarije ili u posedu ombudsmana za ljudska prava i pravdu, gde god da se nalazi ili u bilo čijem posedu, biće nepovredivi i imuni na pretrage, zaplene, oduzimanja, konfiskacije ili bilo kog drugog vida uplitanja."³⁹

Najznačajniji aspekt ovog elementa operativne nezavisnosti, međutim, jeste sposobnost sprovođenja istraga do samog kraja, bez uplitanja drugih institucija. Kod većine institucija ombudsmana, istrage ne mogu da se prekinu ili obustave od strane bilo kog drugog tela.⁴⁰ Međutim, u manjem broju slučajeva, istrage koje se sprovode od strane institucije ombudsmana, mogu, u teoriji, biti obustavljene ili okončane. Na primer, u slučaju Nemačke, Odbor za odbranu Bundestaga može obustaviti ili prekinuti tekuću istragu parlamentarnog komesara za oružane snage.⁴¹ Takođe, u Holandiji ministar za odbranu ima pravo da obustavi ili prekine istragu institucije ombudsmana za oružane snage.⁴² Na sličan način, u Kanadi, ministar može da izda opšte smernice o politici koje utiču na aktivnosti ombudsmana koje bi, u teoriji, mogle da obustave istragu.⁴³ U Belgiji, pravo prvenstva za obustavljanje ili okončanje istrage nalazi se u rukama pravosuđa.⁴⁴ Dok u teoriji ove institucije mogu zaustaviti rad relevantne institucije ombudsmana, u praksi se ovo nikada nije desilo.⁴⁵ Štaviše, ove mere uobičajeno zahtevaju pismeno obaveštenje, koje može biti javno obelodanjeno, ograničavajući na taj način njihovu verovatnu upotrebu u izuzetnim okolnostima. Čak se i u ovom manjem broju država, može reći da institucije ombudsmana zadržavaju ključno ovlašćenje za sprovođenje nezavisnih istraga.

5.4.3 Objavljivanje izveštaja, davanje preporuka i obraćanje javnosti

Treći aspekt operativne nezavisnosti jeste sposobnost da se zaključci istrage prate izdavanjem izveštaja i davanjem preporuka. Većina institucija ombudsmana ima mandat da objavljuje godišnje izveštaje javnosti kao i da objavljuje pojedinačne izveštaje vladinim telima kao što su zakonodavno telo, ministarstvo odbrane ili izvršna vlast i trebalo bi da budu obavezni da to i učine. Ono što je važnije, međutim, ovo ovlašćenje odnosi se na sposobnost objavljivanja specijalnih izveštaja i davanja preporuka o konkretnim slučajevima ili tematskim oblastima na vlastitu inicijativu institucije.

Posledica ovlašćenja izrade izveštaja i davanja preporuka jeste sposobnost da se to i učini daleko od pravne ili druge odgovornosti za isto. Rumunski zakon o narodnom advokatu, na primer, navodi u tom smislu da "Narodni advokat i njegovi zamenici, nisu zakonski odgovorni za mišljenja ili radnje počinjene u skladu sa zakonom, tokom obavljanja dužnosti predviđenih ovim zakonom."⁴⁶

Pored podnošenja formalnih izveštaja, institucije ombudsmana često su nadležne da se obrate medijima ili javnosti direktno i nezavisno kad god uvide potrebu za tim. Ovo može, na primer, podrazumevati objavljivanje značajnog slučaja ili odluke ili skrenuti pažnju na nepoštovanje zahteva od strane oružanih snaga ili drugog vladinog tela. Ovo ovlašćenje (ograničeno samo odgovarajućim zaštitnim merama) od presudnog je značaja za opšte korišćenje prava na slobodu informisanja i slobodu govora.

Za detaljnije informacije o ovoj oblasti, vidi odeljak 11.3 o nezavisnosti u izveštavanju.

5.4.4 Pristup institucija ombudsmana informacijama

Četvrti aspekt nezavisnosti jeste sposobnost pristupa svim informacijama koje institucija ombudsmana vidi kao relevantne za ispunjavanje svog mandata. Bez odgovarajućeg neometanog pristupa informacijama, institucija ombudsmana ne bi bila u mogućnosti da obavlja svoj rad na delotvoran način. Činjenica da je institucija ombudsmana uspostavljena ne predstavlja garanciju za odgovornost. Zaista, institucija ombudsmana bez odgovarajućeg pristupa informacijama, može samo pružiti lažan osećaj odgovornosti, transparentnosti i javnog poverenja. Za bliže informacije o ovoj oblasti, vidi poglavlje 10 o pristupu informacijama.

5.4.5 Angažovanje spoljnih stručnjaka

Konačan aspekt nezavisnosti odnosi se na angažovanje spoljnih stručnjaka. Pored ovlašćenja koja se odnose na angažovanje stalnog osoblja, institucije ombudsmana mogu imati nadležnost da angažuju spoljne stručnjake na ad hoc osnovi, pri, na primer, razmatranju veoma tehničkih pitanja. Nemački parlamentarni komesar, na primer, ima ovlašćenje da angažuje spoljne stručnjake u cilju pružanja dokaza.⁴⁷

5.5 Lična nezavisnost

U celom delu 4, razmotreno je pitanje nezavisnosti od drugih državnih tela i proratna obaveza ovih tela da se uzdrže od uplitanja u rad institucije

ombudsmana. Takođe je važno da pojedinci u sklopu ove kancelarije budu sagledani kao nepristrasni, neutralni, nezavisni, delotvorni i odgovorni od strane onih sa kojima institucija ombudsmana ima mandat da radi.⁴⁸ Ova nezavisnost je delimično zagarantovana činjenicom da se funkcioneri često imenuju većinom u zakonodavnom telu. Mnoge države, međutim, preduzele su dalje korake kako bi osigurale da funkcioner poseduje ono što se ovde pominje kao “lična nezavisnost.”

Ova nezavisnost omogućava instituciji ombudsmana da oceni vladu kritičkim okom i da iznese bilo koje kritike čak i ako to može uvrediti one na vlasti. Kao takva, lična nezavisnost zahteva da se funkcioner uzdrži od bilo kojih radnji diktiranih ličnim interesima ili motivima, kao i aktivnostima koje bi mogle da se ocene kao one koje dovode do sukoba interesa.⁴⁹ Dok se koncept lične nezavisnosti može činiti apstraktnijim u odnosu na gore diskutovana pitanja institucionalne i operativne nezavisnosti, zakoni o ombudsmanu, međutim, pokušali su da priđu ovom pitanju na nekoliko različitih načina. U Holandiji, na primer, Zakon o nacionalnom ombudsmanu sadrži veoma široku odredbu koja predviđa da “Holandski nacionalni ombudsman neće biti na funkciji koja nije u skladu sa propisnim obavljanjem njegovih zvaničnih dužnosti ili njegovom nepristrasnošću i nezavisnošću ili sa javnim poverenjem koje uživa.”⁵⁰ Na sličan način, u Srbiji, Zakon o zaštitniku građana zabranjuje zaštitniku da “bude na javnoj funkciji, da obavlja profesionalne delatnosti ili da obavlja druge dužnosti i poslove koji mogu uticati na njegovu/njenu nezavisnost i samostalnost, što obuhvata i članstvo u političkoj organizaciji.”⁵¹

Bez obzira na opšte odredbe sadržane u holandskom i srpskom zakonu, države su drugde navele jedan broj kategorija zabranjenih aktivnosti ovih funkcionera.⁵² Iste obuhvataju:

- političku funkciju (u nacionalnom zakonodavnom telu ili lokalnoj upravi);⁵³
- druge profesionalne delatnosti (uključujući, na primer, rukovođenje ili zapošljavanje u sindikatima, udruženjima, fondacijama ili verskim organizacijama);⁵⁴ i
- zapošljavanje u javnoj službi.⁵⁵

Pitanje političke pristrasnosti je osporenije. Neke države predviđaju da funkcioner ne može da bude član političke stranke⁵⁶ kako bi se izbegao bilo kakav utisak pristrasnosti. Druge države, međutim, predviđaju da članstvo u političkoj stranci jeste zahtev, verujući da je bolje da ova stranačka opredeljenost bude javno poznata.⁵⁷ Neke države takođe predviđaju da funkcioner mora imati “dovoljno iskustvo i kvalifikacije,”⁵⁸ kao i da nijedna osoba koja je osuđena za krivični prekršaj ne može biti na datoj funkciji.⁵⁹

Pitanje da li pripadnik oružanih snaga može obavljati funkciju rukovodioca institucije ombudsmana takođe je osporeno. Pošto su glavni inspektori pozicionirani u okviru lanca komande, oni često jesu kadar oružanih snaga. Ovo znači da će najverovatnije uživati visoke nivoe poverenja među pripadnicima oružanih snaga i posedovati institucionalno znanje potrebno kako bi obavljali svoj posao na delotvoran način. Sa druge strane, dozvoljavanje sadašnjem ili pređašnjem osoblju oružanih snaga da imaju svoje funkcije u okviru institucije ombudsmana može biti problematično ukoliko je lična nezavisnost funkcionera ugrožena značajnim vezama ovog funkcionera sa onima koje on ili ona ima zadatak da nadgleda. SAD je rešio ovaj potencijalni problem tako što je osigurao da njihov GI na najvišem nivou (glavni inspektor Ministarstva odbrane) uvek bude civil.⁶⁰ Alternativa ovom zahtevu je možda period „primirivanja” pre i nakon koga je funkcioner služio ili služi ponovo u oružanim snagama.

Prilog 5D Nastojanja da se podrije nezavisnost prokuratora El Salvadora

U El Salvadoru, predsednik se složio da uspostavi funkciju prokuratora za odbranu ljudskih prava (PDDH) u sklopu Mirovnog sporazuma iz 1992. godine ne slažući se sa sprovođenjem širih reformi u sektoru bezbednosti.⁶¹ Međutim, pošto su istrage PDDH-a brzo počele da skreću pažnju na ozbiljne povrede prava od strane vlade, zakonodavno telo je htelo da podrije instituciju putem takozvanih procesa “reforme”, koji su kulminirali smenom prokuratora pojedincem priklonjenim vladajućoj stranci, koji je dalje podrio kancelariju smenom profesionalnog osoblja stranački postavljenim licima.⁶²

U okviru svog mandata, javno poverenje u prokuratora opalo je primetno a broj rešavanih pritužbi opao je strmoglavno (sa osamdeset pet rešenja mesečno na trideset jedno u šest meseci).⁶³ Situacija je dovela do završetka saradnje i partnerstava sa UNDP-om i drugim međunarodnim organizacijama, ozbiljno pogađajući finansijska sredstva na raspolaganju kancelarije i podrivajući njenu sposobnost da nastavi sa svojim radom (vidi odeljak 4.2.1 o budžetskoj nezavisnosti). Uprkos ovim poteškoćama, PDDH je postao sve uspešniji nedavnih godina i sada se pozdravlja kao „jedno od trajnih dostignuća mirovnog procesa.”⁶⁴

5.6 Dobra praksa

Institucionalna nezavisnost

- Institucije ombudsmana za oružane snage trebalo bi da budu nezavisne od vlade i tela koja su nadležna da ih nadgledaju.
- Nezavisnost institucija ombudsmana trebalo bi da bude zagarantovana zakonom i, u slučajevima u kojima je primenjivo, ustavom.
- Institucije ombudsmana trebalo bi da dobiju i raspolazu svojim finansijskim sredstvima nezavisno od bilo koje od institucija nad kojima su nadležne.
- Institucijama ombudsmana trebalo bi dodeliti sigurna i dovoljna finansijska sredstva za obavljanje njihovih mandata.
- Mandat funkcionera trebalo bi da bude utemeljen u zakonu.
- Trebalo bi da postoje jasni postupci oko potencijale smene funkcionera sa funkcije; a u zakonu bi trebalo da postoji usko definisan skup kriterijuma koji predviđa okolnosti pod kojima bi ovo moglo da se desi.
- Funkcioner ne bi trebalo da snosi pravnu odgovornost za bilo kakvo mišljenje ili radnje izvršene u skladu sa zakonom, prilikom obavljanja svojih dužnosti predviđenih zakonom.

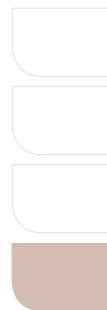
Operativna nezavisnost

- Institucije ombudsmana trebalo bi da imaju slobodu odlučivanja o pitanjima i prioritetima na kojima će raditi i slobodu istraživanja istih do njihovog zaključivanja.
- Institucije ombudsmana trebalo bi da budu u stanju da pokrenu takozvane “samoinicijativne istrage.”
- Institucije ombudsmana trebalo bi da budu u stanju da utvrde način na koji će obavljati svoj rad.
- Nijedno drugo telo ne bi trebalo da ima nadležnost prekidanja ili obustavljanja tekućih istraga koje se sprovode od strane institucije ombudsmana.
- Institucija ombudsmana trebalo bi da ima nadležnost da objavljuje izveštaje i da daje preporuke o konkretnim slučajevima ili tematskim oblastima, bez bilo kakve cenzure i pravne ili druge odgovornosti za isto.
- Institucije ombudsmana trebalo bi da imaju nadležnost obraćanja javnosti i medijima.
- Pristup informacijama od presudnog je značaja za rad institucija ombudsmana a neograničen pristup trebalo bi da bude zagarantovan zakonom.

- Institucije ombudsmana trebalo bi da imaju ovlašćenje da zapošljavaju ili da angažuju spoljne stručnjake na ad hoc osnovi.

Lična nezavisnost

- Funkcioner bi trebalo da se uzdrži od radnji vođenih ličnim interesima ili motivima.
- Funkcioner ne može obavljati funkciju koja nije u skladu sa propisnim obavljanjem njegovih ili njenih zvaničnih dužnosti, ili sa njegovom ili njenom nepristrasnošću i nezavisnošću ili sa javnim poverenjem koje uživa.



Fusnote

1. Hans Born i Ian Leigh, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel* (Ženeva/Varšava: DCAF/ODIHR-OSCE, 2008), 237; Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution," 8-10; Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*.
2. Parlamentarna skupština Saveta Evrope, *Institucija ombudsmana* (Strasbourg: CoE, 2003).
3. Oosting, "Protecting the Integrity," 9-10.
4. Besselink, "Types of National Institutions," 3-4.
5. Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, 15; Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution," 9; Parlamentarna skupština Saveta Evrope, "The institution of the ombudsman," D 14. (i).
6. Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 1.
7. Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 2.
8. Nemački Zakon o parlamentarnom komesaru za oružane snage, Deo 1, čl. 1.
9. Ombudsman Ministarstva nacionalne odbrane i kanadskih oružanih snaga, *Braneci pravičnost. Godišnji izveštaj za period od 2007-2008. godine*, (Ottawa, 2008).
10. Oosting, "Protecting the Integrity," 9-10.
11. Nabholz-Heidegger, D. (iii).
12. Born et al, *Komparativni pregled, Aneks, Odgovor na pitanje br. 51. Irska*.
13. Ovaj tekst zasnovan je na korespondenciji sa kancelarijom poljskog branioca za ljudska prava.
14. Born et al, *Komparativni pregled, Aneks, Odgovor Nemačke i Rumunije na pitanje br. 44; Odgovor Švedske na pitanje br. 54*.
15. Bosna i Hercegovina, "Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku Bosne i Hercegovine," čl. 2.4.
16. Bosna i Hercegovina, "Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku Bosne i Hercegovine," čl. 12.2.
17. Istočni Timor, "Statut Kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 11.4.
18. Born et al, *Komparativni pregled, Aneks, Odgovori na pitanje br. 43. Velika Britanija; Pitanje br. 51 i. 54. Irska*. Britanski komesar jasno je istakao, ipak, da njihov model finansiranja nikada nije predstavljao pretnju po nezavisnost institucije.
19. Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America: Honduras and El Salvador Case Studies," *Essex Human Rights Review* 3, no. 1 (2000): 35.
20. Born et al, *Komparativni pregled, Aneks, Pitanja br. 52-53*.
21. Born et al *Komparativni pregled, Aneks, Odgovor Holandije i Velike Britanije na pitanje br. 53*.
22. Rumunija, "Zakon br. 35 iz 1997. O organizaciji i funkcionisanju institucije narodnog advokata," čl. 36.1.
23. Rumunija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 36.2.
24. Oosting, "Protecting the Integrity," 10. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *The institution of ombudsman*, para. 7, iii.
25. Born et al, *Komparativni pregled, Aneks, Pitanje br. 45*.
26. Finska, "Ustav Finske," 11. jun 1999 (731/1999), stupio na snagu 1. marta 2000, član 38.
27. Oosting, "Protecting the Integrity," 10.
28. Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America," 38.
29. Slovenija, "Zakon o ombudsmanu za ljudska prava," čl. 20.
30. Finska, "Ustav Finske," 11. jun 1999 (731/1999), stupio na snagu 1. marta 2000, članovi 114, 115, 117.
31. Statut ombudsmana za ljudska prava i pravdu u Istočnom Timoru, čl. 21.
32. U slučajevima u kojima je ombudsman osuđen za krivični prekršaj koji nosi izricanje zatvorske

- kazne koja premašuje godinu dana ili gde je ombudsman dalje zatvoren, ombudsman se automatski razrešava sa funkcije. Vidi Statut ombudsmana za ljudska prava i pravdu Istočnog Timora, čl. 19.5.
33. Aidan Wills and Benjamin S. Buckland, "Access to Information by Intelligence and Security Service Oversight Bodies," DCAF-OSF Working Paper, 2012.
 34. Oosting, "Protecting the Integrity," 10.
 35. Oosting, "Protecting the Integrity," 9.
 36. Vidi, na primer, Kanada, "Ministarske direktive," čl. 14–15.
 37. Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, 3.
 38. Ovo ovlašćenje može biti podložno razumnim ograničenjima kako bi se osigurala doslednost i pravičnost u rešavanju pritužbi, na primer .
 39. Istočni Timor, "Statut kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 18.7.
 40. Born et al, *Komparativni pregled, Aneks. Ove institucije jesu one u Švedskoj, Poljskoj, Norveškoj, Austriji, Rumuniji, Slovačkoj, Srbiji, Finskoj i Irskoj.*
 41. Born et al, *Komparativni pregled, Aneks, Odgovor na pitanje 47.*
 42. U Holandiji, ovo važi na Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht.
 43. Born et al, *Komparativni pregled, Aneks, Odgovor na pitanje 47. Ovo se nije dešavalo u praksi.*
 44. Born et al, *Komparativni pregled, Aneks, Odgovor na pitanje 47.*
 45. Born et al, *Komparativni pregled, Aneks, Odgovori Holandije, Kanade, Nemačke i Belgije.*
 46. Rumunija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 30.
 47. Nemački zakon o parlamentarnom komesaru za oružane snage, član 3.1.
 48. Oosting, "Protecting the Integrity," 10.
 49. Oosting, "Protecting the Integrity," 10.
 50. Holandija, "Zakon o nacionalnom ombudsmanu," čl. 5.2.
 51. Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 9.
 52. Preporuka PACE o instituciji ombudsmana daje slične preporuke o potrebi da se ombudsmanima zabrani da obavljaju plaćene aktivnosti, stav lv.
 53. Born et al, *Komparativni pregled, Aneks, Odgovor Irske na pitanje br. 44.*
 54. Istočni Timor, "Statut Kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 17.1; Rumunski zakon, zabranjuje sve profesionalne delatnosti osim akademskih položaja ili aktivnosti u sistemu višeg obrazovanja.
 55. Zakon o oružanim snagama Velike Britanije iz 2006, čl. 366.3
 56. Born et al, *Komparativni pregled, Aneks, Odgovor Estonije na pitanje br. 44.*
 57. Ovo je slučaj, na primer, u Nemačkoj i Austriji.
 58. Istočni Timor, "Statut Kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 11.
 59. Bosna i Hercegovina, "Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku Bosne i Hercegovine," čl. 10.1(b).
 60. "Nijedan pripadnik oružanih snaga, u aktivnom ili rezervnom sastavu, nije imenovan od strane glavnog inspektora Ministarstva odbrane." Sjedinjene Države, "Zakon o glavnom inspektoru iz 1978," §8a.
 61. Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America," 30.
 62. Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America," 40.
 63. Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America," 40–41.
 64. Robert Orr, citiran u Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, 265



DEO II: PRITUŽBE



1

2

3

4

5

6

7



6

POSTUPCI PодноŠENJA PRITUŽBI

6.1. Uvod

Ovo poglavlje daje pregled postupaka podnošenja pritužbi (koje se razlikuju u zavisnosti od vrste pritužbi, koje će biti razmotrene u narednom poglavlju). Ovo poglavlje razmatra proces u sklopu koga institucije ombudsmana primaju i obrađuju pritužbe, uključujući i težak kontekst stranih i multilateralnih misija. Ovo poglavlje sadrži sledeće odeljke:

- Mogućnost korišćenja postupaka podnošenja pritužbi
 - Ko može podneti pritužbe
 - Podnošenje pritužbi
- Obrada pritužbi
- Izazovi multilateralnih i stranih misija
- Dobra praksa

6

7

6.2 Mogućnosti korišćenja postupaka podnošenja pritužbi

6.2.1 Ko može podneti pritužbu

Prvo pitanje koje vredi istaći jeste da pritužbe jesu dobra stvar. One ukazuju da ljudi koriste sistem i veruju da je institucija ombudsmana u stanju da odgovori na njihove probleme. Iako se može činiti kontra-intuitivno, to što institucija ombudsmana prima pritužbe, ne znači da je sistem pokvaren već da institucija radi kako treba.

Kao što se može zaključiti iz njihovog naziva, institucije ombudsmana za oružane snage, u svom najosnovnijem smislu, imaju mandat prijema pritužbi od trenutno aktivnih pripadnika oružanih snaga. Uopšteno govoreći, ovo osnovno pravo takođe važi i za neprofesionalne pripadnike oružanih snaga, kao što su, regruti. Institucije ombudsmana u mnogim državama, međutim, idu dalje od ovoga i primaju pritužbe i od raznih drugih stranaka. U suštini, kao što se to jasno predviđa u narednim

paragrafima, postoje tri glavne grupe kojima će pogodovati postojanje institucije ombudsmana. Iako svim ovim grupama nije dozvoljeno da podnose pritužbe u svim jurisdikcijama, najširi mogući skup može biti sastavljen od:

- sadašnjih i bivših pripadnika oružanih snaga i njihovih porodica ili prijatelja;
- civila nad kojima su počinjeni prestupi od strane oružanih snaga na domaćem nivou; i
- civila u stranim državama u kojima su oružane snage stacionirane ili raspoređene.

Pravo podnošenja pritužbi institucijama ombudsmana često se ne završava krajem vojne službe i jedan broj država ovo pravo daje i veteranima. U Irskoj, na primer, kako aktuelni tako i nekadašnji pripadnici snaga odbrane mogu podneti pritužbu u svoje ime i u ime sadašnjeg ili bivšeg kolege ili javnog službenika.¹ Takođe, mnoge države su ovo pravo proširile i na one koji pohađaju obuku (odnosno kadete) i, u manjem broju slučajeva, na one koji su u procesu prijavljivanja za prijem u oružane snage (vidi Prilog 6A o regrutima kanadske vojske).

Neke jurisdikcije takođe su proširile pravo pritužbe instituciji ombudsmana na porodicu (i povremeno prijatelje) osoblja oružanih snaga. Razlog za ovo jeste to što su direktno pogođeni odlukama donetim od strane oružanih snaga ili zato što često imaju pristup relevantnim informacijama. Američki GI, na primer, naveo je situacije u kojima bi članovi porodice bili negativno pogođeni odlukama koje se odnose na platu ili povlastice pripadnika oružanih snaga: zakašnjenje u isplati plate pojedinca može onemogućiti istog da se stara o svojoj porodici. Jedan primer ovog šireg modela jeste Kanada, u kojoj se pravo podnošenja pritužbe ombudsmanu daje kako sadašnjim tako i bivšim: pripadnicima kanadskih vojnih snaga, kadetima, zaposlenima Ministarstva za nacionalnu odbranu, zaposlenima ne-javnih fondova, kandidatima za kanadske oružane snage, članovima uže porodice svih gore navedenih i pripadnicima drugih vojski sa prekomandom u kanadskim snagama.²

Neke institucije takođe daju pravo podnošenja pritužbe svim pojedincima, bez obzira na njihovu opredeljenost ili pripadnost oružanim snagama. U nekim državama, ovo pravo važi i za grupe pojedinaca i organizacije građanskog društva³ ili čak, u slučaju Austrije, na sve institucije i kompanije.⁴ Finska ide čak korak dalje, pružajući pravo pritužbe ombudsmanu "svakome [pojedinaac ili korporacija] ko smatra da je subjekat delovao nezakonito ili da je zanemario svoju dužnost pri obavljanju svog zadatka" bez obzira na njihovu nacionalnost.⁵ Na sličan način, u Srbiji, "

Svako fizičko ili pravno, domaće ili strano lice, koje smatra da su mu prava prekršena aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređena prava može da podnese pritužbu.”⁶ Pitanje ko može da podnese pritužbu posebno se odnosi na misije ili stacioniranje snaga u inostranstvu. U takvim okolnostima, jedan broj institucija ombudsmana u mogućnosti je da prima pritužbe od stranih državljana, kao i od pripadnika oružanih snaga. Finski ombudsman, na primer, primio je pritužbu u 2004. godini od civila na Kosovu koja se odnosila na kompenzaciju štete koja je pričinjena njihovoj imovini korišćenoj od strane finskih mirotvoraca.⁷

Pitanje anonimnih pritužbi spornije je prirode. Zakon u nekim državama, kao što su Albanija, Bosna i Hercegovina, Nemačka i Rumunija, predviđa da podnosioci pritužbe ne smeju podnositi iste anonimno.⁸ Ovo je takođe slučaj u Srbiji i u Istočnom Timoru, iako u ovom slučaju zakon predviđa određene izuzetke koji su ostavljeni diskreciji funkcionera.⁹ U državama u kojima nije moguće podnositi anonimne pritužbe, jedna od korisni stvari bila bi da institucije ombudsmana uporede broj primljenih pritužbi oko jednog konkretnog predmeta sa podacima iz anonimne ankete kako bi se osiguralo da nemogućnost podnošenja anonimnih pritužbi ne sprečava građane da im se i obrate. Ovo je urađeno, na primer, od strane komesara za pritužbe u oružanim snagama Velike Britanije, koji upoređuje na godišnjoj osnovi podatke o pritužbama sa anonimnom Anketom o neprekidnom praćenju stavova pripadnika oružanih snaga.¹⁰

Na kraju, vredi istaći da mnogobrojne države predviđaju ograničenja na podnošenje pritužbi. U većini država, ovo je period od dvanaest meseci od dešavanja incidenta ili, u slučaju Srbije, nakon što su relevantne aktivnosti poslednji put preduzete od strane vlade.¹¹ Nekoliko drugih institucija ombudsmana pruža mogućnost da se pritužba podnese u roku od dvanaest meseci od trenutka kada podnosilac pritužbe postane svestan konkretne situacije.¹²

Prilog 6A Pristup kanadskih regruta instituciji ombudsmana

U Kanadi, oko dvadeset regruta požalilo se ombudsmanu da su bespravno otpušteni iz oružanih snaga usled povreda koje su zadobili tokom osnovne obuke u Školi za rukovodstvo i regrute kanadskih vojnih snaga. Tokom istrage, ombudsman je našao da je komandant ove škole arbitrarno utvrdio da će svaki regrut koji nije bio u prilici da učestvuje u obuci više od trideset dana biti otpušten iz obuke.

Ombudsman je utvrdio da ovim regrutima nije dato dovoljno vremena da se oporave od zadobijenih povreda, što je posledično značilo da im nisu date iste beneficije kao i redovnim pripadnicima oružanih snaga. Ombudsman je izdao preporuke da se situacija popravi kako bi se pobrinuo da vojnicima koji su povređeni tokom obuke za kanadske oružane snage budu pružene iste zaštitne mere kao i onima koji su već u sastavu oružanih snaga, uključujući i one koji su već povređeni. Šef osoblja odbrane prihvatio je ove preporuke i preduzete su popravne mere.¹³

Tabela 6A Ko može podnositi pritužbe

Zemlja ¹⁴	Osoblje oružanih snaga	Veterani	Porodica ili prijatelji	Civili	Ostali
Austrija	x	x	x	x	x ¹⁵
Bosna i Hercegovinë	x		x ¹⁶		x ¹⁷
Kanada	x	x ¹⁸	x	x	x ¹⁹
Estonija	x				x ²⁰
Finska	x	x	x	x	x ²¹
Francuska	x	x			
Nemačka	x	x	x		
Irska	x	x			
Crna Gora	x	x	x	x	
Holandija	x	x	x	x	
Norveška	x	x	x	x	
Norveška	x	x	x	x	x ²²
Rumunija	x	x	x	x	x ²³
Slovenija	x	x	x	x	
Velika Britanija ²⁴	x	x	x	x	x ²⁵

6.2.2. Podnošenje pritužbi

Kada govorimo o prijemu pritužbi, jedan od značajnih načela na kojima se temelji ovaj proces jeste lakoća pristupa, koji se odnosi kako na metode koje lica mogu upotrebiti za pristup kancelariji kao i za činjenicu da bi usluge institucije ombudsmana trebalo da se ponude besplatno.²⁶ Većina institucija ombudsmana pruža mogućnost podnošenja pritužbi poštom, faksom, telefonom, elektronskom poštom ili lično. Mnoge takođe pružaju elektronski obrazac na svojim veb stranicama za podnošenje pritužbi. Svima onima koji podnose prigovor telefonom, neke institucije ombudsmana takođe pružaju namensku SOS liniju koja radi dvadeset četiri časa dnevno,²⁷ čiji se brojevi objavljuju među osobljem oružanih snaga i civilima.²⁸ U nekim slučajevima, u kojima postoje i interne i spoljne institucije, prvo treba podneti pritužbu u sklopu postojećih mehanizama za rešavanje pritužbi u okviru oružanih snaga pre nego što se data pritužba podnese spoljnoj instituciji ombudsmana. Ovo je slučaj, na primer, u Irskoj, gde ombudsman preispituje kako suštinske aspekte datog predmeta, tako i način na koji je istražen u sklopu vojnog sistema. U Holandiji, ukoliko podnosilac pritužbe nije zadovoljan načinom na koji je GI oružanih snaga rešio datu stvar, on ili ona može takođe podneti pritužbu nacionalnom ombudsmanu (iako podnosilac pritužbe takođe može direktno kontaktirati ombudsmana).²⁹

Prednosti pružanja mnogobrojnih i lakih mogućnosti pristupa odlično je ilustrovan slučajem Finske, gde su pritužbe koje se dobijaju tradicionalnim metodama (odnosno putem pošte ili lično) zadržale relativnu konstantu tokom prošle decenije. Tokom istog perioda, međutim, pritužbe primljene elektronskim putem rastu ekspanzionalno—što je statistički podatak koji sugerise da je smanjivanje prepreka u pristupu omogućilo ljudima koji možda prethodno nisu podneli pritužbu, da to i učine.³⁰

Sa druge strane, međutim, takođe se može tvrditi da je ova lagodnost pristupa takođe povećala broj lažnih pritužbi, nešto što je izazvalo opterećenost ograničenih resursa nekih institucija ombudsmana. Ovo može biti posebno problematično u slučajevima u kojima je institucija obavezna da istraži sve pritužbe primljene od strane kancelarije, kao što je to slučaj u Finskoj.³¹ Ovo je manje problematično u zemljama kao što je Kanada gde mandat predviđa poseban izuzetak od obaveze vršenja istrage slučajeva u kojima su iznete lažne ili šikanirajuće tvrdnje.³² Izum elektronske pritužbe takođe je doneo sa sobom veće zabrinutosti u smislu bezbednosti svih onih koji podnose pritužbe online.³³

Prilog 6B Postupanje prema ženskim regrutima oružanih snaga u Poljskoj

Poljski komesar za zaštitu građanskih prava sproveo je istragu nakon što je primio jedan broj pritužbi u vezi sa postupanjem prema ženskim regrutima oružanih snaga. U ovom konkretnom slučaju, uložene su pritužbe u pogledu lekarskog pregleda regruta tokom kojih nisu propisno poštovana njihova prava. Kao rezultat preporuka komesara, preduzete su mere na nacionalnom nivou (uključujući obuku organizatora regruta i izdavanje smernica) u cilju eliminisanja neregularnosti opisanih od strane podnosioca pritužbe.³⁴

6.3. Obrada pritužbi

Putem irskog i američkog primera predstavljenog u prilogima u ovom odeljku, vredni istaći dva osnovna aspekta obrade pritužbi: vremenski rok i prosleđivanje. U ovom slučaju, koncept dobrog upravljanja od presudnog je značaja u pružanju usluga podnosiocima pritužbi. Dobra uprava podrazumeva pružanje saveta, blagovremeno rešavanje pritužbe i zaštitu legitimnih očekivanja.³⁵ Ona se odnosi na propisno funkcionisanje same

Prilog 6C. Proces podnošenja pritužbe GI-u američkog Ministarstva odbrane (MO)

U vezi sa koordinacijom nadležnosti i procesa koji se preklapaju, primer GI američkog Ministarstva odbrane može biti od pomoći. GI prvo utvrđuje da li je tvrdnja pre svega odgovarajuća da se GI njom i pozabavi. U mnogim slučajevima, postoje utvrđena sredstva pravne pomoći. Ukoliko nisu iscrpljena sva ova sredstva, pitanje se prosleđuje njima.

Ukoliko GI predstavlja odgovarajući metod dobijanja pravne pomoći, onda GI mora utvrditi koji GI je najviše odgovarajući. Postoje mnogi različiti GI-i sa različitim mandatima, tako da je važno utvrditi pravog GI-a na pravom nivou (svaka organizaciona jedinica oružanih snaga ima posebno utvrđenog GI-a kome bi pritužbe trebalo prvo da se proslede). GI mora da obrati pažnju na to da ne prosledi predmet GI-u koji je bespotrebno višeg čina ili suviše niskog čina za istragu pritužbe. Ukoliko se pojedinac ne oseti lagodno da podnese pritužbu njemu najbližem GI-u iz bilo kojih razloga (kao što je na primer njegovo zapažanje da ova institucija nije nezavisna) oni mogu proslediti pritužbu GI-u višeg starešinstva.

Vidi Prilog 9C o istražnom procesu GI-a Ministarstva odbrane SAD-a.

kancelarije kao i na njenu sveobuhvatnu brzinu, delotvornost i pravičnost u rešavanju pritužbi.

Zakoni i mandati koji rukovode procesom podnošenja pritužbi jednom broju institucija ombudsmana za oružane snage predviđaju konkretne vremenske rokove u okviru kojih treba završiti različite korake procesa rešavanja pritužbi. Na primer, u Kanadi, "ombudsman pokušava, uz punu i sveobuhvatnu saradnju svih strana, da zaključi istragu u roku od šezdeset dana od njenog početka."³⁶ Slično, u Istočnom Timoru, ombudsman mora sprovesti preliminarnu ocenu pritužbe kako bi odlučio da li da prihvati slučaj u roku od trideset dana od prijema od strane kancelarije.³⁷

Ono što se iz ovoga može zaključiti jeste da bi institucija ombudsmana trebalo da obaveštava relevantne stranke o napretku u svim fazama istrage. Ovime će se osigurati da je podnosilac pritužbe (kao i oni protiv kojih je pritužba podneta) u potpunosti obavešten o napretku i događanjima. U Albaniji, na primer, institucija ombudsmana mora obavestiti podnosioca pritužbe u roku od trideset dana od prijema pritužbe. Po završetku istrage, ona mora oda obavesti podnosioca pritužbe o svojoj odluci, kao i o bilo kojim koracima preduzetim da se ispravi problem.³⁸ Takođe, u Francuskoj, Komisija mora obavestiti podnosioca pritužbe o odluci relevantnog ministra u roku od četiri meseca.³⁹ U Holandiji, ukoliko ombudsman odluči da ne istraži pritužbu, on mora obavestiti podnosioca pritužbe i organ uprave o ovoj odluci i o razlozima zbog kojih to nije učinio.⁴⁰

Kada institucija ombudsmana odluči da ne sprovede istragu, kancelarija bi trebalo da se pobrine za preduzimanje odgovarajućih propratnih mera. Ovo može obuhvatati, na primer, pružanje pomoći i saveta o alternativnim sredstvima pravnog leka na raspolaganju podnosioca pritužbe.⁴¹ Ovime se takođe može zahtevati od institucije ombudsmana da prosledi pritužbe drugom više odgovarajućem organu (npr. policiji ukoliko je počinjeno krivično delo).⁴²

Prilog 6D Irski ombudsman za proces podnošenja pritužbi odbrambenim snagama⁴³

U Irskoj, pripadnici oružanih snaga moraju prvo podneti pritužbu putem takozvanog sistema Otklanjanja nepravde (Redress of Wrongs (RoW))—internog žalbenog mehanizma u sklopu oružanih snaga.

Pri podnošenju pritužbe u sklopu ovog mehanizma, ombudsman se obaveštava i prati napredovanje pritužbe koja se rešava interno u okviru odbrambenih snaga.⁴⁴ Iako ODF ne može direktno uticati na proces u ovoj fazi, on obezbeđuje nezavisan nadzor procesa od strane ODF-a.

Ukoliko se ne donese odluka u sklopu ovog procesa u roku od dvadeset osam dana, uli ukoliko podnositelj pritužbe nije zadovoljan odlukom, on ili ona može podneti pritužbu šefu osoblja koji prosleđuje pritužbu ODF-u.

ODF mora nakon toga sprovesti preliminarnu istragu kako bi osigurao da je pritužba u okviru njegove jurisdikcije. Ukoliko je to slučaj, kancelarija pristupa istraživanju materije pritužbe.

Bivši pripadnici snaga odbrane, kao i pripadnici u aktivnoj službi sa pritužbom na javnog službenika, mogu direktno da se obrate ODF-u.

Vidi Prilog 9B o istražnom procesu irskog ODF-a.

6.4. Izazovi multilateralnih i stranih misija

Multilateralne misije ili raspoređivanje vojnih snaga u inostranstvu propraćeno je jednim brojem konkretnih problema koji se odnose na prijem i obradu pritužbi. Većina pritužbi razmotrenih od strane institucija ombudsmana za oružane snage često proizilazi iz domaćih funkcija oružanih snaga.⁴⁵ Međutim, u Sloveniji, Austriji i Norveškoj, 10 procenata pritužbi nastaje u procesu raspoređivanja oružanih snaga u inostranstvu dok u Nemačkoj ova brojka dostiže čak 30 procenata.⁴⁶ Ove cifre naravno zavise od obima i mere inostranog angažovanja oružanih snaga. Nekoliko institucija ombudsmana istaklo je da iako polažu pravo da posete svoje trupe u inostranstvu, oni to nikada nisu učinili, navodno zbog toga što njihove države nemaju dovoljan broj trupa raspoređenih u inostranstvu da se opravda ovakva misija ili zato što su trupe raspoređene u osetljivim ulogama.⁴⁷ Druge institucije ombudsmana kao što je sistem GI u SAD-u, stalno su stacionirane u inostranstvu.

Brojne institucije ombudsmana podvukle su poteškoće na koje nailaze pri delotvornom obavljanju svog mandata u vezi sa trupama stacioniranim u inostranstvu. Govoreći konkretno, nekoliko institucija naglasilo je finansijske i logističke izazove koji se javljaju u ovakvim situacijama. Institucije u Finskoj, Crnoj Gori, Rumuniji i Sloveniji, na primer, ukazale su da nemaju finansijske resurse koji su im potrebni da istraže pritužbe osoblja oružanih snaga stacioniranog u inostranstvu. U drugim delovima sveta, kanadski ombudsman obavezan je svojim mandatom da ispoštuje poseban proces kada se pritužba odnosi na jedinicu na operativnom zadatku. U konkretnom smislu, rad ombudsmana ne sme ometati operativne misije i, po dobijanju pritužbe u vezi sa jednom operativnom misijom, kanadski ombudsman mora obavestiti komandanta kontingenta i obavestavati ga ili je o istražnom procesu. Komandant kontingenta može takođe postaviti osobu za vezu koja će pružiti savet ombudsmanu o uticaju koji bilo koja istraga može imati na operativni zadatak.

Fizička udaljenost može takođe biti prepreka po delotvorno rešavanje pritužbi kada govorimo o trupama koje su stacionirane u inostranstvu. Neke od gore opisanih metoda—kao što je mogućnost podnošenja pritužbi elektronskom poštom ili putem dvadeset-četvoročasovne SOS linije—može ublažiti ove probleme. Međutim, istovremeno, trupe koje su stacionirane u inostranstvu ili u borbenim sredinama možda i nemaju pouzdani pristup internetu ili telefonu putem kojih mogu stupiti u kontakt sa institucijom ombudsmana ili propratiti pitanje sa njima po podnošenju prvobitne pritužbe. Pošto su glavni inspektori uobičajeno tako pozicionirani u lancu komande da mogu biti stacionirani u inostranstvu i u borbenim situacijama, oni mogu biti u stanju da rešavaju pritužbe osoblja stacioniranog u inostranstvu ili u borbenim situacijama većim pristupom osoblju oružanih snaga. Međutim, ne postoji nijedan razlog zašto druge vrste institucija ombudsmana ne bi mogle da uspostave ovakve sisteme, uključujući terenske kancelarije.

Dalji izazovi odnose se na situacije koje mogu nastati u kontekstu multilateralnih misija. Nekoliko institucija ombudsmana ukazalo je da su primili pritužbe od osoblja oružanih snaga pod komandom državljanina neke druge zemlje.⁴⁸ Ovaj scenarijo nosi određene probleme, pošto ostaje nejasno kome bi institucija ombudsmana trebalo da uloži svoju pritužbu: nacionalna institucija ombudsmana podnosioca pritužbe ili institucija ombudsmana pojedinačnog podnosioca pritužbe.⁴⁹ Neke

institucije ombudsmana primaju pritužbe od osoblja oružanih snaga iz druge zemlje pod komandom državljanina njihove zemlje.⁵⁰ Druge institucije, nisu dobijale ovakve pritužbe ali su ponovile da bi, u slučaju da dobiju ovakvu pritužbu, bile u mogućnosti da je istraže.⁵¹ Bolja saradnja i razmena informacija između institucija ombudsmana iz različitih država može pomoći da se ovaj problem ublaži. Zaista, zaštitnik građana Srbije citirao je poboljšavanje saradnje sa stranim institucijama ombudsmana kao jedan od najznačajnijih izazova sa kojima se suočava ova institucija.⁵² Štaviše, Generalna skupština Ujedinjenih nacija priznala je značaj veće međunarodne saradnje između institucija ombudsmana kako bi uspeali da koordiniraju svoje aktivnosti i razmene izvučene pouke.⁵³

Pitanje koje je povezano jeste kako su institucije ombudsmana za oružane snage u stanju da rade sa pritužbama uložanim od strane civila jedne inostrane zemlje.⁵⁴ Nekoliko institucija ombudsmana za oružane snage u stanju je da prima ovakve pritužbe, iako samo ukoliko se pritužba odnosi na pripadnika oružanih snaga nad kojima već ima jurisdikciju.⁵⁵

6.5. Dobra praksa

Prijem pritužbi

- Države ne bi trebalo da stave bilo kakva ograničenja na kategorije lica ili organizacije koje mogu podneti pritužbu instituciji ombudsmana, sve dok se odnosi na oblast pod mandatom institucije.
- Institucije ombudsmana trebalo bi da pruže svoje usluge besplatno i sa što je moguće manjim preprekama u pristupu.
- Institucije ombudsmana trebalo bi da pruže širok raspon sredstava kojima pojedinci mogu podnositi svoje pritužbe, uključujući, na primer, elektronsku poštu, redovnu poštu i posvećenu SOS liniju.

Obrada pritužbi

- Institucija ombudsmana trebalo bi blagovremeno da obradi sve pritužbe i da pruža redovne povratne informacije podnosiocima pritužbi i drugim dotaknutim strankama o statusu njihove istrage.
- Kada institucija ombudsmana donese odluku da ne sprovede istragu, kancelarija bi trebalo da obezbedi preduzimanje odgovarajućih propratnih radnji, kao što je pružanje pomoći i saveta o alternativnim pravnim sredstvima ili prosleđivanjem pritužbi drugom više odgovarajućem organu.

Izazovi multilateralnih i stranih misija

- Institucije ombudsmana trebalo bi da pokušaju da se prilagode promenljivim prioritetima oružanih snaga, na primer, razvijanjem sposobnosti i ekspertize potrebne pri posećivanju i prihvatanju pritužbi trupa stacioniranih u inostranstvu ili u okviru multilateralnih misija.
- Prilikom istraživanja pritužbi koje se odnose na operativne aktivnosti, institucija ombudsmana bi trebalo da pokuša da izvrši svoj rad na način koji ne ometa ove aktivnosti.
- Institucije ombudsmana trebalo bi da se pobrinu da trupe stacionirane u inostranstvu imaju pristup što je moguće većem broju sredstava neophodnih za podnošenje pritužbe.
- Institucije ombudsmana mogu biti u stanju da prihvate i da reše pritužbe podnete od strane civila i pripadnika oružanih snaga jedne strane zemlje, u slučajevima u kojima predmet pritužbe potpada pod njihovu jurisdikciju.
- Institucijama ombudsmana trebalo bi pružiti dovoljne resurse za rešavanje pritužbi pripadnika oružanih snaga i civila u inostranstvu.



Fusnote

1. Irska, "Zakon o ombudsmanu," čl. 6.1–6.2.
2. Kanada, "Ministarske direktive," član 12.
3. Ovo je slučaj, na primer, u Albaniji, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 12; i Rumunija (čl. 16 Uredbe).
4. Odgovori su zasnovani na anketi koju je sproveo DCAF 2011.
5. Finska, "Zakon o parlamentarnom ombudsmanu," čl. 2.1 i anketa iz 2011.
6. Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 25.
7. Odgovori su zasnovani na anketi koju je sproveo DCAF 2011.
8. Bosna i Hercegovina, "Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku Bosne i Hercegovine," čl. 8.2; Albanija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 15; Rumunija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 15.2; Nemačka, Zakon o parlamentarnom komesaru za oružane snage, član 8.
9. Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 25; Istočni Timor, "Statut Kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 37.3.
10. Komesar za pritužbe oružanih snaga, Velika Britanija, "Godišnji izveštaj za 2010," 2011, 15.
11. Vidi, na primer, Slovenački "Zakon o ombudsmanu za ljudska prava," čl. 32; Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 26.
12. Vidi, na primer, Irska, "Zakon o ombudsmanu," član 6.3.b i Rumunija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 15.2.
13. Ombudsman za nacionalnu odbranu i kanadske oružane snage, "Godišnji izveštaj za period od 2009-2010," Ottawa, 2010, 8–9.
14. Organizacije koje predstavljaju svoje odnosne zemlje obuhvataju sledeće: Austrija – Parlamentarna komisija za pritužbe austrijskih oružanih snaga; Bosna i Hercegovina, Parlamentarni vojni poverenik; Kanada – ombudsman Ministarstva državne odbrane i kanadskih snaga; Estonija – Kancelarija kancelara pravde; Finska – finski parlamentarni ombudsman; Francuska, Žalbena vojna komisija (CRM); Nemačka – parlamentarni komesar za oružane snage; Irska – ombudsman za snage odbrane; Crna Gora, zaštitnik ljudskih prava i sloboda; Holandija – glavni inspektor oružanih snaga; Norveška – parlamentarni ombudsman za oružane snage; Poljska – branilac građanskih prava; Rumunija – Institucija narodnog advokata; Slovenija – ombudsman za ljudska prava; Velika Britanija – komesar za pritužbe oružanih snaga.
15. "Institucija, kompanija" odgovor zasnovan na anketi DCAF-a sprovedenoj 2011. godine.
16. U Bosni i Hercegovini, parlamentarni vojni poverenik može primiti pritužbe od porodice ali ne i od prijatelja.
17. Pritužbe parlamentarnom vojnom povereniku mogu se takođe podnositi od strane kadeta, kao i od strane trećih strana (odnosno to može učiniti pravni zastupnik ili utvrđeni predstavnik).
18. Treba istaći da Kanada ima zasebnog ombudsmana Ministarstva za poslove veterana.
19. Sadašnji i bivši: pripadnicima kanadskih vojnih snaga, kadeti, zaposleni Ministarstva za nacionalnu odbranu, zaposleni ne-javnih fondova, kandidati za kanadske oružane snage, članovi uže porodice svih gore navedenih i pripadnici drugih vojski sa prekomandom u kanadske snage.
20. "U praksi smo obrađivali pritužbe porodica osoblja oružanih snaga, posebno regruta" odgovor pružen u anketi DCAF-a u 2011.
21. "Svako (pojedinaac ili korporacija bez obzira na državnost); Može se zahtevati ovlašćenje ukoliko podnosilac pritužbe nije stranka u datom predmetu" odgovor zasnovan na anketi DCAF-a sprovedenoj 2011.
22. Ustav Republike Poljske, čl. 80.
23. "Svako lice. (čl. 16 Uredbe)" odgovor zasnovan na anketi DCAF-a sprovedenoj 2011.
24. Treba istaći da komesar za pritužbe oružanih snaga Velike Britanije nije telo koje pretresa pritužbe. Umesto toga, nadgleda vlastiti interni proces pritužbe vojske.
25. "Poslanici, agencije za pružanje pomoći ili bilo ko, ali pritužba mora govoriti o postupanju prema aktivnom ili bivšem pripadniku vojne službe" odgovor zasnovan na anketi DCAF-a iz 2011.
26. Albanija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 16; Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 26; Istočni

- Timor, "Statut Kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 7.3.
27. Odgovor Austrije na anketu DCAF-a sprovedenu 2011.
 28. Odgovor Estonije na anketu DCAF-a sprovedenu 2011.
 29. Odgovor na osnovu ankete DCAF-a sprovedene 2011.
 30. Jorma Kuopus, "Towards Electronic Administration," in *Parliamentary Ombudsman 90 Years*, by Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), 180–181.
 31. Izjava Raino Marttunen na 3. konferenciji ICOAF u Beogradu.
 32. Ministarska direktiva namenjena Ombudsmanu za nacionalnu odbranu i kanadske oružane snage, član 18.
 33. Kuopus, "Towards Electronic Administration," 180.
 34. Poljska, Siže izveštaja iz 2006. komesara za zaštitu građanskih prava, 67–68.
 35. Terhi Arjola-Sarja, "The Ombudsman as an Advocate for Good Administration," in *Parliamentary Ombudsman 90 Years*, by Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), 93–108.
 36. Kanada, "Ministarske direktive," član 20(2).
 37. Istočni Timor, "Statut Kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 37.2.
 38. Albanija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 17c.
 39. Francuska, "Francuski zakon o nacionalnoj odbrani, Poglavlje V : Preliminarna upravna žalba," R4125-10.
 40. Holandija, "Opšte upravno pravo" čl. 9.25.
 41. Pia Wirta and Jaana Romakkaniemi, "Customer Service at the Office of the Parliamentary Ombudsman," in *Parliamentary Ombudsman 90 Years*, by Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), 185–188.
 42. Kanada, "Ministarske direktive," članovi 21, 23.
 43. Irski ombudsman za oružane snage, Godišnji izveštaj za 2010 (Dablin: Ombudsman za odbrambene snage, 2011), 19.
 44. Irski ombudsman za oružane snage, Godišnji izveštaj za 2010, 13.
 45. Za institucije ombudsmana u Srbiji, Belgiji, Estoniji, Finskoj i Švedskoj, 99 procenata ili više primljenih pritužbi odnosi se na domaće aktivnosti oružanih snaga.
 46. Odgovori na pitanje br. 25(b); Born et al, *Komparativni pregled*, 7.
 47. Odgovori na pitanje br. 19(b). Ove institucije dolaze iz Estonije, Irske, Srbije i Slovenije.
 48. Born et al, *Komparativni pregled*, Aneks, Odgovori Nemačke, Norveške Slovenije.
 49. Born et al, *Komparativni pregled*, Aneks, Odgovori Kanade, Finske, Francuske, Velike Britanije (među ostalima).
 50. Born et al, *Komparativni pregled*, Aneks, Odgovori Nemačke i Velike Britanije.
 51. Born et al, *Komparativni pregled*, Aneks, Odgovori Kanade, Finske, Holandije.
 52. Born et al, *Komparativni pregled*, Aneks, Odgovor na pitanje br. 53.
 53. Generalna skupština UN-a, Uloga ombudsmana, posrednika i drugih nacionalnih institucija za ljudska prava u unapređenju i zaštiti ljudskih prava. A/RES/65/207, New York: UNGA, 28. mart 2011. Generalna skupština objavljuje po jednu rezoluciju tog tipa svake godine.
 54. Ovaj problem povlači jedan broj teških jurisdikcionih pitanja u vezi sa vojnim pravosuđem, sporazumima o statusu snaga i međunarodnim pravom ljudskih prava i međunarodnim humanitarnim pravom. Iako su nesumnjivo vredni daljeg istraživanja, ne možemo ih ovde detaljnije istražiti pošto prevazilaze našu nadležnost.
 55. Born et al, *Komparativni pregled*, Aneks, Odgovor Austrije, Kanade, Finske, Slovenije i Holandije na pitanje br. 33.



7

VRSTE PRITUŽBI

7.1. Uvod

Ovo poglavlje daje pregled najčešćih vrsta pritužbi primljenih od strane mnogih institucija ombudsmana. Kroz brojne primere iz stvarnog života, ovo poglavlje ilustruje načine na koje su institucije ombudsmana intervenisale kako bi rešile niz različitih pritužbi. Ovo poglavlje sadrži sledeće odeljke:

- Pritužbe
- Loše upravljanje
- Ljudska prava
 - Pitanja lošeg postupanja i diskriminacije
 - Zdravstveni problemi
 - Uslovi rada
 - Sloboda udruživanja i izražavanja
- Poštovanje krivičnog i međunarodnog humanitarnog prava
- Dobra praksa

7.2. Pritužbe

Institucije ombudsmana za oružane snage rade na rešavanju velikog broja pritužbi, od kojih mnoge mogu biti stavljene pod okrilje zaštite ljudskih prava ili u kategoriju sprečavanja lošeg upravljanja. Ovo pitanje naglašeno je Zakonom o parlamentarnom vojnom povereniku u Bosni i Hercegovini, koji navodi da se ova funkcija uspostavlja u cilju "ojačavanja vladavine prava, zaštite ljudskih prava i sloboda osoblja oružanih snaga i kadeta u oružanim snagama."¹ U ovom okviru, pritužbe su podeljene na tri široke kategorije: sprečavanje lošeg upravljanja, zaštita ljudskih prava i poštovanje međunarodnog humanitarnog prava (MHP) i krivičnog prava. Premda institucije ombudsmana mogu da rešavaju i jedan broj dodatnih

pitanja mimo onih razmotrenih u ovom odeljku, ove kategorije obuhvataju pitanja koja institucije ombudsmana za oružane snage rešavaju najčešće.

7.3. Loše upravljanje

Loše upravljanja zapravo znači loše ili neuspelo upravljanje i dešava se u slučajevima “kada institucija ne deluje u skladu sa zakonom, ne ispoštuje načela dobre uprave ili prekrši ljudska prava.”² Ljudska prava biće predmet sledećeg odeljka. Ono što je u žiži ovde jesu pritužbe koje se odnose na ugovorna i administrativna pitanja i u još konkretnijem smislu neuspeh oružanih snaga da ispoštuju načela dobre uprave.³ Pritužbe u sklopu ove kategorije mogu dalje biti podeljene u nekoliko pod-kategorija. Prva od njih odnosi se na finansijska pitanja, koja podrazumevaju platu i povlastice. Pritužbe koje se najčešće javljaju u okviru ove pod-kategorije odnose se na to da li veterani primaju svoje penzije na vreme i očekivanom brzinom, uskraćivanje povlastica onima koji na njih polažu pravo (kao što je besplatno univerzitetsko obrazovanje, na primer), problemi sa vremenom ili iznosom plata, davanje odsustva i zahtevi za odsustvom i pitanja u pogledu oporezivanja, posebno kada govorimo o trupama stacioniranim u inostranstvu.⁴

Prilog 7A Penzije bivših pripadnika Jugoslovenske narodne armije

U Republici Makedoniji, pojavili su se problemi u vezi sa bivšim pripadnicima Jugoslovenske narodne armije (JNA). Formalan Sporazum o pitanjima sukcesije potpisan između bivših država u sastavu Jugoslavije ne rešava u potpunosti probleme u vezi sa isplatom penzija na koje polažu pravo bivši vojnici JNA. U ime nekoliko pojedinaca koji su naišli na ovaj problem, ombudsman Makedonije preduzeo je nekoliko koraka, tako što je kontaktirao Ministarstvo rada i socijalne politike, relevantno telo koje se bavi primenom sporazuma o sukcesiji i institucije u drugim državama u kojima se vode date arhive. Uprkos svim ovim pokušajima, ovaj problem još uvek nije rešen.

Druga pod-kategorija pritužbi pod ovim zaglavljem odnosi si se na zapošljavanje i puštanje ili otpuštanje iz službe. Najčešće pritužbe u okviru ove pod-kategorije odnose se na nepravedno odbijanje kandidata za ova radna mesta ili nepropisna zakašnjenja u obradi prijave za zapošljavanje. Na primer, u kanadskim vojnim snagama, ovo je druga najčešća pritužba koju dobija ombudsman.⁵ Pritužbe koje se odnose na nepropisno ili nepravedno otpuštanje osoblja iz službe takođe potpadaju pod ovu

pod-kategoriju, kao i oni koji se odnose na uskraćivanje, ili nepropisna zakašnjenja u vezi sa otpuštanjem. Ono što posebno zabrinjava jesu slučajevi koji se odnose na uskraćivanje odsustva iz porodičnih razloga.

Poslednja pod-kategorija pritužbi pod ovim zaglavljem odnosi se na status i položaj. Ovo podrazumeva pritužbe koje se odnose na situacije u kojima lice nije odabrano za unapređenje, obuku ili željeni karijerni put. Takođe obuhvata zabrinutosti koje se odnose na lokaciju položaja i odobravanje zahteva za prekomandu.

Prilog 7B Promena datuma prekomande na osnovu odsustva iz porodičnih razloga

Jedan pripadnik kanadskih oružanih snaga kontaktirao je ombudsmana u vezi sa problemom za njegovim zahtevom da mu se promeni datum prekomande. On je zahtevao datum prekomande koji bi pao nakon završetka školske godine njegove dece umesto tokom polugođa ili u proleće koji mu je prvobitno dato. U konkretnom slučaju, njegova pritužba zasnivala se na činjenici da bi datum njegove prekomande bio štetan po njegovu decu, koja su imala ograničene sazajne sposobnosti, pošto bi to podrazumevalo promenu škole na polugođu. Njegov pokušaj da reši ovaj problem interno nije uspeo kada mu je ponuđen produžetak od samo trideset dana. Nakon toga je kontaktirao ombudsmana koji je pomogao u pregovorima da mu se pruži više odgovarajući datum prekomande koji ne bi uticao na obrazovanje njegove dece.⁶

7.4. Ljudska prava

Izraz “ljudska prava” u kontekstu ovog priručnika, odnosi se kako na prava vojnika tako i na prava civila sa kojima su oni u dodiru. Kada govorimo o zaštiti ljudskih prava vojnika, odeljci u nastavku pružaju četiri najučestalije vrste povreda ljudskih prava koje se mogu desiti u okviru oružanih snaga. Pritužbe civila stranih država dotaknute su u odeljku 6.4 koji govori o izazovima multilateralnih i stranih misija. Kada govorimo o pritužbama civila na oružane snage njihove države, primeri su retki. Australijski ombudsman Komonvelta iznosi da je primio jedan broj pritužbi pitanja kao što je buka streljana i vojnih letelica. Ombudsman je takođe primio pritužbe civila o ugovornim problemima i pružanju usluga u vezi sa oružanim snagama. Imajući u vidu ograničenost raspoloživih informacija o ovim pritužbama, odeljci u nastavku prvobitno su okrenuti ka pravima pripadnika oružanih snaga a ne ka pravima civila sa kojima dolaze u dodir.

Prilog 7C: Prijavljivanje seksualnog napada u australijskim odbrambenim snagama

Jedna žena podnela je prigovor australijskom ombudsmanu za odbrambene snage o neuspehu Ministarstva odbrane da istraži navodni seksualni napad nad njom od strane aktivnog pripadnika australijskih snaga odbrane (ADF). Žena je prijavila incident policiji i pitanje je razmotreno od strane građanskog suda na kome je pripadnik ADF-a oslobođen. Pripadnik ADF-a ispoštovao je postupak upozoravanjem svog komandnog oficira nakon što je optužen za napad ali komandni oficir nije preduzeo nikakve dalje radnje, kršeći relevantne instrukcije o upravljanju slučajevima i prijavljivanju seksualnih prekršaja. Pošto se ovaj incident nije desio na radnom mestu, ADF je tvrdio da ne važe njihovi interni postupci. Ombudsman je na kraju doneo presudu da, iako je ovo tačno, oficirima treba da budu date jasnije smernice o tome kako da se ophode u sličnim pitanjima u budućnosti.⁷

7.4.1. Pitanja lošeg postupanja i diskriminacije

Jedno veće pitanje u okviru šireg konteksta zaštite ljudskih prava od strane institucija ombudsmana za oružane snage odnosi se na loše postupanje, pristrasnost, maltretiranje, uznemiravanje (koji se obično odnose na rasu i pol) i diskriminaciju. U Irskoj, na primer, ovi slučajevi sačinjavaju 27 procenata svih pritužbi podnetih ombudsmanu.⁸ Konkretno, ova pitanja mogu proizaći iz zloupotrebe ovlašćenja od strane pretpostavljenih kao i iz uznemiravanja ili maltretiranja od strane kolega ili podređenih. Veoma često je teško dokazati sve ove slučajeve. U slučajevima koji se odnose na pristrasnost ili diskriminaciju, zloupotreba ovlašćenja često je skrivena i teško ju je potkrepiti. GI Ministarstva odbrane SAD-a ilustrovao je ovu poteškoću utvrđivanja namere nanošenja štete hipotetičkim primerom pretpostavljenog koji radi u skladu sa pravilima na nečiju štetu, davanjem preporuke da bude unapređen na manje poželjno radno mesto (prekomandom na težu lokaciju, na primer). U ovakvom slučaju, bilo bi teško dokazati da je ovaj potez osvetnički pošto je unapređenje ispunjavalo zacrtane kriterijume.

Slično, slučajevi maltretiranja ili uznemiravanja mogu se teško dokazati u slučajevima u kojima postoje samo usmeni iskazi vojnika ili u kojima kultura prećutkivanja ili solidarnosti radi u korist zaštite muških faktora u okviru jedinice. Isto tako, u slučajevima u kojima je pretpostavljeni oficir taj koji vrši maltretiranje, ovo može otežati podređenom da odgovori ili da podnese pritužbu a da ne bude optužen za nepokorevanje. U oružanim snagama, seksualna i rasna diskriminacija ili uznemiravanje posebno

Prilog 7D Diskriminacija u kanadskim oružanim snagama

Kanadski ombudsman objavio je nalaze koji se pozivaju na odsustvo dokumenata, obuke i usluga kako na engleskom tako i na francuskom jeziku na raspolaganju osoblju oružanih snaga u jednoj konkretnoj bazi. Ombudsman je utvrdio da je ova situacija dovela određeno osoblje u nepovoljan položaj i da je time nenamerno izvršena diskriminacija nad studentima koji su govorili samo francuski.⁹

mogu biti široko rasprostranjeni. Kada govorimo o uznemiravanju žena ili pripadnika zajednice lezbejki, homoseksualaca, biseksualaca ili transrodnih osoba (LGBT) u sastavu oružanih snaga, situacija se može još više pogoršati činjenicom da mnoge vojske izričito isključuju date kategorije ljudi iz svojih redova ili konkretnih uloga.

Kao što je to slučaj sa drugim vidovima pritužbi, institucije ombudsmana možda moraju da poklone posebnu pažnju na pitanje odmazde motivisane činjenicom da je podnosilac pritužbe iskoračio i podneo istu. Ove odmazde najčešće imaju oblik lošeg postupanja i diskriminacije, kao što je prethodno opisano. U tom smislu, nekoliko institucija utvrdilo je mere koje garantuju da lice koje podnosi pritužbu neće doživeti negativne posledice. U Poljskoj, na primer, branilac ljudskih prava može odbiti da obelodani imena i druge lične podatke podnosioca pritužbe ukoliko smatra da je ovo neophodno kako bi se zaštitile njihove slobode, prava ili interesi (ili interesi javnog tela).¹⁰

7.4.2. Zdravstvena pitanja

Još jedna kategorija pritužbi na koje često nailaze institucije ombudsmana za oružane snage odnosi se na zdravstvene probleme koji nastaju kao rezultat vojne službe.¹² U Kanadi, na primer, u periodu od 2009–10. godine, 61 od 1203 predmeta rešenih od strane ombudsmana odnosio se na zdravstvene probleme.¹³ Imajući u vidu često opasnu prirodu posla kojim se bave pripadnici oružanih snaga, posebno tokom misija, opasnosti po njihovo fizičko i mentalno zdravlje posebno su značajne. Najčešća pitanja odnose se na neadekvatno lečenje i praćenje, posebno kada govorimo o uslovima koji zahtevaju dugoročno lečenje i negu. U konkretnom smislu, posttraumatski stresni poremećaj (PTSD) predstavlja sve veći problem nedavnih godina za mnoge oružane snage, koji je doveo do odnosnog porasta u broju pritužbi podnetih institucijama ombudsmana.

Prilog 7E Uznemiravanje i maltretiranje u okviru oružanih snaga Velike Britanije

Jedan oficir oružanih snaga Velike Britanije stupio je u kontakt sa komesarom za pritužbe oružanih snaga u pogledu načina postupanja prema njoj nakon što je pritužba koju je uložila i potvrđena. Ona je podnela pritužbu o uznemiravanju i maltretiranju, i iako je njena pritužba potvrđena, njoj je bez obzira na to data nezvanična opomena od strane njenog komandnog starešine zbog toga što je sebi dozvolila da bude ismevana pred osobljem nižeg čina. Ona je zahtevala da se ova nezvanična opomena povuče i da joj njen komandni starešina uputi izvinjenje pošto je nezvanična opomena nepravedno svalilo krivicu sa njenog kolege na nju. Takođe je tvrdila da, u datim okolnostima, ona nije imala nikakvog drugog izbora, već da sama ustukne od ovog vida zadirkivanja koje je možda izložilo optužbi nepokornosti.

Komisija za pritužbe u oružanim snagama zaključila je da je ton neformalne opomene bio ukoran i negativan. Međutim, ista je utvrdila da ne bi trebalo da se povuče pošto više nema nikakvu osnovanost i pošto se neće pojavljivati u njenom dosijeu. Pored toga, nije dato nikakvo izvinjenje, pošto ovo nije bio pravni lek koji bi mogao da se naredi kao vid pravne zaštite. Vojska je, bez obzira na to, promenila svoje smernice kada govorimo o budućim neformalnim opomenama kao rezultat ove pritužbe.¹¹

Kutija 7F Zdravstvena zaštita u oružanim snagama Estonije

U 2010, estonski kancelar objavio je izveštaj po završetku istrage sprovedene samoinicijativno povodom adekvatnosti zdravstvene zaštite pružene povređenom osoblju oružanih snaga. Kancelar je razmotrio dvadeset slučajeva u kojima su pripadnici oružanih snaga Estonije povređeni tokom službe i, utvrdio je da su, uopšteno, pojedinci dobili barem minimalnu negu koja im je bila potrebna. Međutim, kancelar je identifikovao nekoliko oblasti u kojima bi trebalo poraditi više. Konkretno, kancelar je istakao da bi detaljan kodeks prakse za vojne operacije koji obuhvata i zdravstvene probleme pomogao da se uskladi proces nege i da se obezbedi da slučajevi budu propisno dokumentovani u vreme njihovog javljanja. Pored toga, kancelar je napomenuo da bi službe mogle raditi na poboljšavanju komunikacije sa porodicama povređenih vojnika i da pruže bolju psihološku pomoć uključenima.¹⁴

7.4.3. Uslovi rada

Četvrta široka kategorija pritužbi koje se pretežno rešavaju od strane institucija ombudsmana za oružane snage odnosi se na uslove rada, uključujući pitanja kao što su: neadekvatan smeštaj i pružanje odgovarajuće opreme (i njeno blagovremeno opravljavanje). Poljski javni branilac, na primer, primio je jedan broj pritužbi u vezi sa neraspoloživošću sredstava za ažuriranje i sređivanje stare ili pokvarene opreme, uključujući opremu za obuku i osnovne bezbednosne sisteme.¹⁵ Utvrđeno je da su ove pritužbe povezane sa netransparentnošću u podeli nadležnosti među resorima MO, kao i na budžetske redukcije u okviru resora. Na sličan način, u Bosni i Hercegovini, parlamentarni vojni poverenik primio je nekoliko pritužbi na uslove rada u barakama Žarko Zgonjanin. Po završetku istrage, poverenik je izdao preporuke, i kao posledica istih, ova lokacija značajno je renovirana.¹⁶

7.4.4. Sloboda udruživanja i izražavanja

Institucije ombudsmana najčešće primaju pritužbe koje se odnose kako na slobodu izražavanja tako i na slobodu udruživanja. U konkretnom smislu, od njih se može zatražiti da se pozabave pritužbama u vezi sa ograničenjima slobode izražavanja i udruživanja nametnutim pripadnicima oružanih snaga. Kada govorimo o slobodi izražavanja, date pritužbe mogu se odnositi na ograničenja u javnim komentarima o uslovima rada ili neslaganju javnosti u vezi sa vojnim naredbama i politikom. Iako ove aktivnosti možda nisu uređene u dovoljnoj meri u slučaju civila, ovakva ograničenja mogu se nametnuti i aktivnim pripadnicima oružanih snaga.¹⁷ Kada govorimo o pitanju udruživanja, najčešće postoje ograničenja u pravu vojnika da štrajkuju ili da obrazuju udruženja do određenog stepena. Većina država ne dozvoljava pripadnicima oružanih snaga da štrajkuju ili da se prikažu u svojoj uniformi ili da na drugi način obavljaju svoje zvanično svojstvo. Ostali idu dalje i ne daju pripadnicima oružanih snaga pravo udruživanja.¹⁸ Neke države idu čak i dalje time što ne dozvoljavaju pripadnicima oružanih snaga da budu članovi političkih stranaka.¹⁹ Važno je da institucije ombudsmana rade u okviru svojih mandata kako bi obezbedile zaštitu prava pripadnika oružanih snaga.



Prilog 7G Posetioci estonskih snaga

Inspekcija kancelara pravde Estonije nad Bataljonom za logistiku estonskih snaga odbrane otkrila je da je regrutima dozvoljeno da primaju posetioce samo jedan sat nedeljno. Komandanti su pojasnili da jedan sat nedeljno predstavlja minimum i da bi mogao biti produžen. Međutim, kancelar je napomenuo da ova mogućnost nigde nije pominjana i da nisu uspostavljeni nikakvi postupci za zahtevanje produžetka. Kancelar je preporučio da se regrutima da jasno obaveštenje o njihovom pravu na duže vreme za posetioce i da se razradi postupak za zahtevanje produžetka.²⁰

Štaviše, kancelar je našao da regruti primaju posetioce na otvorenom ili ne zagrejano sklonište koje, imajući u vidu hladnu lokaciju baze, nije bila odgovarajuće za prijem gostiju, posebno tokom zimskih meseci. Kancelar je dao preporuku da regrutima bude omogućeno da primaju posetioce u unutrašnjoj, zagrejanom prostoriji. Komandanti bataljona objasnili su da je nedostatak prostora onemogućio potpuno poštovanje ove preporuke, ali da će, po potrebi, nekoliko zagrejanih šatora biti uspostavljeno u ovu svrhu.

7.5. Poštovanje krivičnog i međunarodnog humanitarnog prava

Peta i poslednja oblast pritužbi koje su predmet rada institucije ombudsmana za oružane snage odnosi se na praćenje poštovanja krivičnog prava i MHP od strane oružanih snaga.²¹

Među institucijama ombudsmana sa isključivom nadležnošću nad oružanim snagama, kako nemački parlamentarni komesar za oružane snage tako i norveški parlamentarni ombudsman za oružane snage nadležni su da prate poštovanje MHP-a. Međutim, ono što je učestalija pojava jeste da opšte institucije ombudsmana sa izričitim mandatima ljudskih prava imaju ovakva ovlašćenja. Na primer, u Istočnom Timoru, ombudsman za ljudska prava i pravdu dužan je da "prati i razmatra propise, administrativna uputstva, politike i prakse na snazi ili bilo koji nacrt zakonodavstva u smislu usklađenosti sa običajnim međunarodnim pravom i ratifikovanim sporazumima o ljudskim pravima."²² Ovo možda ukazuje da poštovanje MHP-a potpada pod širi opseg nadgledanja javne administracije, ali nije uopšteno sagledano kao zadatak institucija ombudsmana za oružane snage, posebno pošto se uobičajeno smatra odgovornošću vojnog pravosudnog sistema.

Sposobnost institucije ombudsmana da proprati ispoštovanost MHP-a posebno je značajna za slučajeve u kojima su institucije nadležne za nadgledanje vojnih operacija ili vojnih misija u inostranstvu. Ovde je uloga institucija ombudsmana od presudnog značaja za širi proces koji obezbeđuje zaštitu i unapređenje prava osoblja oružanih snaga raspoređenih u inostranstvu, kao i (šire) prava civila i neprijateljskih snaga sa kojima su u kontaktu.

Osim posmatranja poštovanja MHP-a i prava ljudskih prava, dalja (i ponekada kontroverzna) oblast rada institucija ombudsmana jeste istraga krivičnih prekršaja. Tradicionalno, institucije ombudsmana nemaju mandat da nadgledaju krivične istrage, pošto je ovo odgovornost pravosuđa. Međutim, u nekoliko država Latinske Amerike, institucije ombudsmana uspostavljene su u cilju borbe protiv zloupotrebe vlasti, posebno zloupotrebe vojnih ovlašćenja u rukama autoritarnih režima, a kako bi ispunile svoje mandate i kako bi odgovorile na njihove jedinstvene izazove, pružena su im izuzetno široka ovlašćenja (vidi odeljak 2.2.3). Iako nijedna institucija ombudsmana ne može optužiti ili suditi pojedincima, institucije ombudsmana u nekolicini država Latinske Amerike otišli su toliko daleko da imenuju kako žrtve tako i navodne prestupnike, zasnivajući svoje izveštaje na sveobuhvatnim istragama krivičnih prestupa. Ovi izveštaji često su sačinjavali osnovu za krivično gonjenje od strane pravosuđa.

7.6. Dobra praksa

Loše upravljanje

- Institucije ombudsmana trebalo bi da poklone posebnu pažnju na pritužbe u pogledu ugovornih pitanja, imajući u vidu da se često ističu od strane veterana, kadeta i novih regruta (odnosno onih koji možda nemaju pristup sveobuhvatnim internim postupcima za podnošenje pritužbi ili pravnu zaštitu). Ova ugovorna pitanja obuhvataju, između ostalog: platu i beneficije; zapošljavanje i otpuštanje iz službe i status i položaje.

Ljudska prava

- Institucija ombudsmana trebalo bi da pokloni pažnju na zloupotrebu ovlašćenja, uznemiravanje i maltretiranje (bilo od strane pretpostavljenih, kolega ili podređenih), pošto su ove zloupotrebe često veoma dobro prikrivene i teško ih je dokazati ili potkrepiti.

- Institucije ombudsmana trebalo bi da štite podnosiocima pritužbi od odmazdi uperenih protiv njih za istupanje po ovom pitanju.
- Imajući u vidu opasnosti po fizičko i mentalno zdravlje u vezi sa članstvom u oružanim snagama, institucije ombudsmana mogu obratiti posebnu pažnju kako bi osigurale da sadašnji i bivši pripadnici oružanih snaga imaju pristup odgovarajućoj zdravstvenoj zaštiti na blagovremen način.
- Institucije ombudsmana trebalo bi da se pobrinu da su uslovi na radnom mestu pripadnika oružanih snaga odgovarajući. Ovo podrazumeva da se osigura da isti imaju pristup smeštaju, hrani i opremi koja odgovara zadacima koji su im dati.
- Institucije ombudsmana trebalo bi da rade u okviru svojih mandata kako bi obezbedile zaštitu prava na slobodu izražavanja i udruživanja pripadnika oružanih snaga.

Poštovanje zakona

- • U slučajevima u kojima im je data nadležnost za to, institucije ombudsmana trebalo bi da prate koliko oružane snage poštuju MHP. Sposobnost institucije ombudsmana da prati nivo ispoštovanosti MHP-a posebno je relevantna za slučajeve u kojima su ove institucije nadležne da nadgledaju vojne operacije i raspoređivanje vojnih snaga u inostranstvu.

Fusnote

1. Bosna i Hercegovina, "Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku Bosne i Hercegovine," čl. 1.2.
2. Vidi veb stranicu evropskog ombudsmana za detaljnije informacije (dostupna na <http://www.ombudsman.europa.eu>).
3. Ovde priručnik ne obuhvata pritužbe ugovarača snaga odbrane u vezi sa nabavkom, pošto se od istih zapravo očekuje da se obrate sudu.
4. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovor na pitanje br. 26: Belgija, Švedska, Holandija, Velika Britanija, Kanada, Norveška, Poljska, Austrija, Estonija, Rumunija, Nemačka, Slovenija, Srbija i Finska.
5. Ombudsman za kanadske oružane snage i nacionalnu odbranu, "Godišnji izveštaj za period od 2009-2010," Ottawa, 2010, 5.
6. Ombudsman za kanadske oružane snage i nacionalnu odbranu, "Godišnji izveštaj za period od 2009-2010," Ottawa, 2010, 10.
7. Australijski ombudsman Komonvelta, Godišnji izveštaj 2010-2011, 97.
8. Irski ombudsman za odbrambene snage, Godišnji izveštaj 2010, 15.
9. Ombudsman za kanadske oružane snage i nacionalnu odbranu, "Godišnji izveštaj za period od 2009-2010," Ottawa, 2010, 7-8.
10. Poljska, Zakon o braniocu ljudskih prava, čl. 13.3.
11. Komesar Velike Britanije za pritužbe u oružanim snagama, "Godišnji izveštaj za 2010," 2011, 58.
12. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovori na pitanje br. 26: Švedska, Velika Britanija, Kanada, Norveška, Austrija, Estonija, Rumunija, Nemačka, Slovenija, Srbija i Finska.
13. Ombudsman za kanadske oružane snage i nacionalnu odbranu, "Godišnji izveštaj za period od 2009-2010," Ottawa, 2010, 5.
14. Estonski kancelar pravde, Kokkuvõtte õiguskantsleri analüüsist kaitseväe õnnetusjuhtumite uurimise ja kaitseväelaste sotsiaalsete tagatiste menetluses (Istraga o povrednim vojnicima). Tallinn: kancelar pravde, 2010.
15. Poljski branilac ljudskih prava, Rezime izveštaja o delatnosti branioca ljudskih prava u 2010. Varšava: Kancelarija branioca ljudskih prava, 2011.
16. Izveštaj o radu parlamentarnog vojnog poverenika Bosne i Hercegovine za 2011, 10.
17. Hans Born and Ian Leigh, Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel, (Varšava i Ženeva: OSCE, ODIHR i DCAF, 2008), 56.
18. Vidi na primer, Kanada, Francuska i Velika Britanija.
19. Ovo je slučaj, na primer, u Finskoj i Rumuniji.
20. Estonski kancelar pravde, 2009 Pregled kancelara pravde (Tallinn: Kancelarija kancelara pravde, 2010), 32.
21. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovor na pitanje br. 8. Osam država ukazalo je da prate ispoštovanost domaćeg prava ljudskih prava i MHP: Švedska, Nemačka, Poljska, Slovenija, Srbija, Finska, Norveška i Estonija.
22. Istočni Timor, "Statut Kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 24d.



DEO III: ISTRAGE



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10



8

VRSTE ISTRAGA

8.1. Uvod

Ovo poglavlje pruža pregled nekoliko ključnih vrsti istraga koje se sprovode od strane institucija ombudsmana. U tom smislu, razmatra istrage pokrenute na osnovu pritužbi, kao i istrage koje se samoinicijativno pokreću od strane institucija ombudsmana. Ovo poglavlje takođe se bavi istraživanjem sistematskih pitanja, koja mogu proizaći iz bilo kog vida istrage. Na kraju, dotiče delokrug istrage. Ovo poglavlje sadrži sledeće pod-odeljke:

- Istrage
- Istrage zasnovane na pritužbama
- Samoinicijativne istrage
- Sistematska pitanja
- Delokrug istraga
- Dobra praksa

8.2. Istrage institucija ombudsmana

Jedan faktor koji pravi razliku između istrage većine institucija ombudsmana za oružane snage i onih koje se sprovode od strane policije ili pravosuđa jeste da (uopšteno) one nisu krivične prirode i stoga nisu usmerene ka prikupljanju dokaza za krivično gonjenje (vidi odeljak 7.7). Pored toga, dok institucije ombudsmana mogu da istražuju pitanja koja se odnose na krivične prestupe, zaključci istraga sprovedenih od strane institucija ombudsmana uopšteno su usmereni ka izradi preporuka. Oni imaju za cilj da reše pitanja nezavisno i nepristrasno i da spreče njihovo ponovno javljanje, umesto da kazne počinioca ili pojedinačno delo.

U nekim slučajevima institucija ombudsmana može pokrenuti istragu da bi na kraju otkrila da je možda došlo do krivičnog prekršaja. U datim slučajevima, institucije ombudsmana će uopšteno da proslede slučaj tužiocu ili drugim organima reda, obraćajući pažnju na to da budu zaštićeni identiteti relevantnih lica ili bilo koje druge osetljive informacije. Prosleđivanjem slučaja tužiocu ili drugim organima reda, međutim, institucija ombudsmana nije neminovno oslobođena odgovornosti za sve aspekte slučaja. Krivični prekršaj može predstavljati samo jedan aspekt istrage i ne mora neminovno sprečiti instituciju ombudsmana da pristupi istrazi drugih aspekata koji i dalje potpadaju pod njenu nadležnost.¹ Kao što je istaknuto u Aneksu B mandata ombudsmana za nacionalnu odbranu i kanadske oružane snage:

Incident, koji može dovesti do podnošenja pritužbe koja potpada pod mandat ombudsmana ... može imati više od jednog aspekta. Na primer, incident bi po svojim karakteristikama mogao predstavljati navodno krivično delo ili prekršaj Kodeksa discipline u službi. Ova činjenica sama po sebi ne sprečava ombudsmana da odgovori na pritužbu ... [K]ako ombudsman tako i vojna policija mogli bi pokrenuti istrage koje potpadaju pod njihove mandate.

Ova podela između odgovornosti i nekrivične prirode istraga koje se sprovode od strane većine institucija ombudsmana predstavlja značajan element njihove nezavisnosti i kao one koje štite interese svih strana.

Istrage sprovedene od strane institucija ombudsmana uobičajeno proizilaze iz dva izvora: pritužbe i ono što se najčešće naziva “samoinicijativom” institucije ombudsmana.

8.3. Istrage zasnovane na pritužbama

Pošto se poglavlja 6 i 7 detaljno bave pritužbama, nema potrebe da se ovde ovo pitanje razmatra u više pojedinosti. Prvo, pritužbe predstavljaju glavni izvor informacija kojima se institucije ombudsmana upoznaju o pitanjima koja zahtevaju istragu. U manjem broju država (kao što su Belgija, Irska i Velika Britanija), institucije ombudsmana mogu samo istražiti pitanja pokrenuta pojedinačnom pritužbom. Drugo, kao što je navedeno u poglavlju 7, pitanja koja zahtevaju istragu nalaze se u širokom su rasponu i, kada je pristup institucijama ombudsmana otvoren i lako pristupačan, istrage pokrenute pritužbama zapravo predstavljaju delotvoran način da se reši (ex post) većina pitanja sa kojima će se najviše suočiti institucija ombudsmana.

Prilog 8A Roditeljska prava u slovenačkom Ministarstvu odbrane

U 2010. slovenački ombudsman za ljudska prava primio je anonimne pritužbe u pogledu prava roditelja i trudnica na povoljnije radno vreme, kao što je predviđeno članom 190 Zakona o radnim odnosima. U konkretnom smislu, zakon štiti kako majke tako i očeve od zahteva za prekovremeni rad kada imaju malu decu.² Pritužba je podneta anonimno, pošto je nad prethodnim podnosiocima pritužbe koji su se identifikovali izvršena osveta.

Ombudsman se usredsredio na ovo pitanje u svom Godišnjem izveštaju za 2008, a Ministarstvo odbrane je iznelo da će načiniti odgovarajuće promene. Međutim, u 2010. Ministarstvo je obavestilo svoje zaposlene da član 190 Zakona ne važi na zaposlene u domenu odbrane. Zaista, Ministarstvo odbrane je insistiralo da konkretne odredbe sadržane u drugim zakonima budu primenljivije na njihove zaposlene. Ovo pitanje još uvek nije rešeno.³

8.4. Samoinicijativne istrage

Samoinicijativne istrage (koje se takođe zovu "samoinicijativa," motu proprio i ex ante istrage) predstavljaju drugi glavni tip istraga koje se mogu sprovesti od strane institucije ombudsmana. Date istrage obuhvataju one koje se pokreću od strane institucije ombudsmana bez potrebe za posebnom pritužbom ili incidentom. Ovakva istražna ovlašćenja veoma su česta. Zakon koji uređuje rad nemačkog parlamentarnog komesara za oružane snage predstavlja tipičan primer, predviđajući da komesar "na svoju inicijativu i korišćenjem njegove diskrecije, preuzima radnje kada ... mu/joj ove budu stavljene na znanje okolnosti koje upućuju da su povređena osnovna prava vojnog osoblja ili načela Innere Führung."⁴

Inspekcije sprovedene samoinicijativno od strane institucije mogu posebno biti korisne kada govorimo o istraživanju sistematskih problema ili tematskih pitanja, kao i problema kao što su maltretiranje ili uznemiravanje u kojima žrtve mogu biti sprečene ili odvrćane da same istupe. Ovakva vrsta proaktivnog pristupa takođe može pomoći da se poveća profil i svest o postojanju institucija ombudsmana među vojnim osobljem, pošto uglavnom obuhvata posete bazama i drugim lokacijama i njihovu inspekciju. Ovakve posete i istrage daju vojnom osoblju značajnu priliku da porazgovaraju o bilo kakvim problemima sa institucijom ombudsmana van okvira formalne pritužbe (vidi takođe Prilog 9E o terenskim posetama).

Samoinicijativne istrage takođe su važne da bi se osiguralo da su institucije ombudsmana u stanju da istraže sva pitanja koja su im skrenuta na pažnju, bez obzira na to da li je izvoru dozvoljeno da podnese zvaničnu pritužbu ili ne. Ove istrage mogu biti podstaknute, na primer, medijskim ili drugim reportažama i izveštajima, od strane prijatelja i porodice pogođenog lica, ili zahtevima pripadnika zakonodavnog tela ili drugih vladinih agencija. Istraga povodom neadekvatnog pancira razmotrena u Prilogu 12A, na primer, prvobitno je podstaknuta reportažom objavljenom u novinama New York Times, koja je praćena zahtevom za sprovođenje istrage od strane jedne kongresmenke.

Sposobnost sprovođenja istraga o pitanjima koja institucija ombudsmana ocenjuje važnim za svoj rad, a da se pre toga ne zahteva podnošenje pritužbe ili drugi okidač, od presudnog je značaja za održavanje njene operativne nezavisnosti i brige o tome da se njen rad i ne oslanja u tako velikoj meri na odluke drugih.

Tabela 8A: Ovlašćenja institucija ombudsmana za sprovođenje samoinicijativnih istraga

Da	Ne
Austrija, Kanada, Estonija, Finska, Nemačka, Holandija, Norveška, Poljska, Rumunija, Srbija, Slovenija, Švedska	Belgija, Irska, Velika Britanija ⁵

8.5. Sistematski problemi

Samoinicijativne istrage često se odnose na sistematske ili tematske probleme. Sistematski problemi uopšteno potpadaju pod jednu od dve različite vrste problema: široko rasprostranjeni problemi (kao što su maltretiranje ili neadekvatna oprema) ili zakoni ili propisi koji ili ne postoje, ili su štetni ili navode na pogrešan zaključak. Na ovaj način, može se napraviti razlika između sistematskih problema koji proizilaze iz radnji pojedinca (na primer, kada jedno lice zloupotrebljava svoj autoritet ili nepropisno primenjuje propise). Ključan atribut sistematskih istraga jeste da pokazuju dokaze šireg šablona zloupotreba ili prestupa.

Iako pretresanje potreba pojedinačnih podnosilaca pritužbi predstavlja značajan deo uloge institucija ombudsmana, utvrđivanje i rešavanje širih šablona zloupotreba ili prestupa možda predstavlja oblast u kojoj one mogu ostvariti najveći uticaj. Sposobnost institucija ombudsmana da prostudiraju pitanja iz šire perspektive stavlja ih u jedinstvenu poziciju

da identifikuju šire probleme koji preovlađuju duž oružanih snaga. Komandant, na primer, je možda upoznat da je nekoliko podređenih zabrinuto kvalitetom njihove pancirne uniforme koja im je izdata od strane vojske, ali možda postoji mala verovatnoća da će taj isti komandant biti u poziciji da razotkrije da brojni pripadnici oružanih snaga pod drugim komandama imaju isti problem i da je on povezan sa široko rasprostranjenom zabrinutošću standardom izdatog materijala. Mogućnost bilo koje institucije ombudsmana da identifikuje ovakva prožimajuća pitanja i probleme na nivou oružanih snaga upravo predstavlja jednu od njenih najvećih prednosti. Institucija bi trebalo pažljivo da identifikuje i preporuči rešenja koja će se pozabaviti ovim pritužbama na nivou celog sistema. U slučaju sistematskih istraga koje proizilaze iz pritužbi pojedinaca, institucija ombudsmana bi takođe trebalo da pruži pravna sredstva onima koji su prvobitno podneli te pritužbe.

Istrage sistematskih problema mogu se pokrenuti pojedinačnom pritužbom i na inicijativu same institucije. Istrage pokrenute pritužbama pojedinaca mogu dovesti do istraživanja sistematskih problema u slučajevima kada se dobiju brojne pritužbe na sličnu temu ili u sličnom demografskom ili geografskom kontekstu (vidi poglavlja 6 i 7 za detaljnije informacije). Samoinicijativne istrage, često pokrenute inspekcijama i terenskim posetama, predstavljaju posebno delotvoran metod identifikovanja sistematskih problema. One su posebno korisne:

- kada dotaknuto lice nije svesno da njegov ili njen individualni problem nije jedinstven,
- kada on ili ona nije u mogućnosti da podnese pritužbu,
- u slučajevima kada on ili ona može biti izložen opasnosti, u slučaju da podnese pritužbu, ili
- kada govorimo o pitanjima, koja iako značajna, ne moraju biti istaknuta od strane pojedinca.⁶

Analiza podataka iz pritužbe takođe može predstavljati još jedan koristan način da se identifikuju sistematski problemi koji zahtevaju dalju istragu. Komesar za pritužbe u oružanim snagama Velike Britanije, na primer, sakuplja informacije raščlanjene po polu i sprovodi rodnu analizu pritužbi koje primi. Ovo je komesaru dalo mogućnost da identifikuje izražene razlike u vrstama pritužbi primljenih od strane muškaraca i žena u različitim službama. Pored toga, koristilo je da se podvuče činjenica da, posebno žene u Kraljevskoj mornarici učestvuju nesrazmerno u broju podnosilaca pritužbi u odnosu na njihovu celokupnu zastupljenost.⁷ Analize tog tipa mogu predstavljati ključno sredstvo za identifikovanje sistemskih problema seksualne diskriminacije, seksualnog uznemiravanja i lošeg postupanja zasnovanog na seksualnoj usmerenosti.

U direktnoj vezi sa sistematskim problemima koja proizilaze iz nedostataka u zakonu i propisima, srpski Zakon o zaštitniku građana navodi da je ombudsman “ ovlašćen da Vladi odnosno Skupštini podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima.”⁸

8.6. Delokrug istrage

Preovlađuju značajne varijacije u rasponu aktera i pitanja za čiju istragu su nadležne institucije ombudsmana. Ovo, jednim delom, jeste rezultat različitih struktura oružanih snaga, tradicija u sektoru bezbednosti i, naravno, geografije, što podrazumeva da sve države nemaju potpun raspon rodova oružanih snaga.¹⁰ Mandat većine institucija ombudsmana za oružane snage ima mandat da nadgleda i istražuje vojsku, vazduhoplovstvo, mornaricu i vojnu policiju; sa druge strane, mnoge druge, nisu nadležne nad obalskom stražom ili civilima zaposlenim u oružanim snagama. Bez obzira na ove izuzetke, može se razaznati jasan trend opštih institucija ombudsmana sa mandatom nadzora širokog spektra oružanih snaga; ovo je za očekivati imajući u vidu da su ova tela nadležna da istražuju pitanja koja se dešavaju u sklopu celokupnog raspona vladinih agencija.

Postoji veoma tanka linija između ograničenja u rešavanju pritužbi i istraga. S pravom se može zaključiti da se jedno isto ograničenje može protumačiti na dva različita načina: kao ograničenje na vrste pritužbi koje se mogu primati i kao ograničenje na raspon pitanja koja mogu biti predmet istrage. Posledično, ovaj odeljak pokriva materiju sličnu onoj koja je razmotrena u poglavlju 6. Međutim, postoje i neke suštinske razlike. Konkretno, institucije ombudsmana treba da istraže bilo koja pitanja koja su na njih prebačena od strane ministra¹¹ ili pripadnika zakonodavnog tela.¹² Isto tako, zakonodavstvo često predviđa:

- koga institucija ombudsmana može a koga ne može istraživati,
- kome je dozvoljeno da ograniči ili da umanjí obim istrage na bilo koji drugi način, i
- proceduralna i materijalna pitanja koja mogu ograničiti opseg istrage.

Pošto su institucije ombudsmana uspostavljene sa namerom da posluže kao dopuna ili alternativa sudskim procesima, skoro sve države sprečavaju institucije ombudsmana da razmotre pitanja koja potpadaju pod nadležnost sudova (uključujući vojne sudske procese i vojnu policiju).¹³ Iako se ova ograničenja u tome ko može biti podložan istrazi često podrazumevaju samim mandatom institucije, oni su veoma

Prilog 8B Mentalno zdravlje u kanadskim oružanim snagama⁹

Po dobijanju brojnih pritužbi na račun nepostojanja adekvatnih usluga za mentalno zdravlje u kanadskoj bazi Petawawa, u kojoj je boravilo na hiljade pripadnika raspoređenih u Avganistanu, ombudsman je sproveo istragu usluga zdravstvene nege u sferi mentalnog zdravlja pruženu kanadskim vojnim snagama i njihovim porodicama. Sprovedena je istraga u vezi sa širom sistematskom istragom pružanja nege Ministarstva za nacionalnu odbranu i kanadske oružane snage osoblju oružanih snaga i njihovim porodicama u vezi sa posttraumatskim stresnim poremećajem i drugim povredama prouzrokovanim stresom na radnom mestu.

Ombudsman je pokrenuo sveobuhvatnu istragu, intervjujući na desetine pojedinaca iz sektora pogođenih negom u domenu mentalnog zdravlja, uključujući oficire i NCO-e, zdravstvene stručnjake, socijalne radnike, osoblje Resursnog porodičnog centra u Petawawi, kapelane i pripadnike vojnog lanca komande. Intervjui su ukazali na dva glavna problema: (1) postojao je generalni nedostatak nege u domenu mentalnog zdravlja u bazi i u neposrednoj blizini; i (2) postojao je primetan nedostatak vojnih zdravstvenih radnika na svim nivoima. Ombudsmanu je bilo jasno da ove usluge nisu bile adekvatne za zbrinjavanje pripadnika kanadskih vojnih snaga i da se nega, zapravo, pogoršava, primoravajući osoblje i njihove porodice da prelaze neopravdano velike udaljenosti kako bi dobili odgovarajuću negu. Ovo je u znatnoj meri bio rezultat činjenice da baza nije imala odgovarajući broj osoblja i resurse u poređenju sa drugim bazama kanadskih vojnih snaga. Lekarske službe koje su postojale uopšte nisu bile koordinirane i stoga nisu ostvarivale saradnju.

Kao rezultat ove istrage, ombudsman je dao nekoliko preporuka. Na primer, ombudsman je dao preporuku da, na lokalnom nivou, kanadske vojne snage povećaju broj pružalaca nege, da pruže veće resurse za identifikovanje i koordinaciju lokalnih i opštinskih resursa potrebnih za adekvatnu negu i da poboljšaju saradnju i koordinaciju između postojećih zdravstvenih ustanova u bazi Petawawa. Ombudsman je takođe identifikovao nekoliko širih sistematskih preporuka: kanadske vojne snage trebalo bi da uspostave jednu organizaciju na nacionalnom nivou koja će ostvarivati koordinaciju sa relevantnim telima u cilju pružanja adekvatne zdravstvene nege, pružanja privremenih rešenja pri sprovođenju dugoročnih planova i povećavanjem resursa na raspolaganju kapelana kako bi mogli da ispune potrebe osoblja i njihovih porodica.



retko definitivno predviđeni kao što je to slučaj u Istočnom Timoru, gde se značajan deo zakona odnosi na to ko može biti podložan istrazi ombudsmana za ljudska prava i pravdu. U Istočnom Timoru, istražna i nadzorna ovlašćenja ombudsmana ograničena su kada govorimo o sudskim funkcijama sudova i zakonodavnim funkcijama narodne skupštine.¹⁴ U ovom primeru, ombudsman nije nadležan “da istraži način obavljanja sudskih funkcija ili da ulaže prigovor na odluku izdatu od strane suda ili da istraži obavljanje zakonodavnih funkcija, osim putem sredstava praćenja ustavnosti; [...] da istraži pitanje koje je već predmet akta pred sudom, i još uvek nije rešeno.”¹⁵ Obratno je moguće samo ukoliko bilo koja strana nije zadovoljna donetim rešenjem kada on ili ona može odlučiti da uputi predmet dalje kroz sudski sistem. Postupci u vezi sa dokazima i tako dalje nisu međutim, kodifikovani u mnogim državama.

Ova podela nadležnosti kada govorimo o stvarima koje se razmatraju na sudu veoma je česta. Međutim, pozamašnom broju institucija dozvoljeno je (implicitno ili eksplicitno) da razmatraju zakonodavstvo u slučajevima, na primer, koji utiču negativno na blagostanje osoblja oružanih snaga.¹⁶

Druga strana ovog ograničenja odnosi se na pitanje ko ima moć da blokira ili da spreči već isplanirane istrage ili one koje su već u toku od strane institucije ombudsmana. Ponovo, postoji eksplicitna i implicitna dimenzija. U nekim državama (kao što su Belgija, Irska i Velika Britanija) ograničenja ne da su direktno predviđena već i postoje na osnovu činjenice da svaka istraga mora biti pokrenuta pojedinačnom pritužbom. U nekim mestima kao što je Irska, postoje eksplicitnija ograničenja, shodno kojima ministar odbrane može zahtevati u pismenoj formi da se ombudsman uzdrži od istrage određenih predmeta iz bezbednosnih razloga (iako bi trebalo napomenuti da se na svaki ovakav zahtev može uložiti žalba Višem sudu).¹⁷

Delokrug istrage može se ograničiti na materijalnoj i proceduralnoj osnovi. Primer jednog ovakvog proceduralnog ograničenja (koji se može naći u Irskoj, Rumuniji, Srbiji i Sloveniji) jeste činjenice da institucije ombudsmana ne mogu istraživati pitanja starija od godinu dana. Materijalna ograničenja variraju duž institucija ali primeri ograničenja na koje se najčešće nailazi u praksi obuhvataju: pitanja vladine politike; propise; i kao što je prethodno istaknuto, radnje koje mogu, koje su bile ili se trenutno razmatraju na sudu.¹⁸ Što se tiče vladine politike, linija razgraničenja je donekle nejasna. Pri istraživanju sistematskih pitanja, mnoge institucije ombudsmana će neizbežno zaći i u pitanja vladine politike. Obim u kome su u stanju da to i učine varira između različitih institucija. Institucije ombudsmana mogu takođe da se opredele da uopšte ne istraže pritužbu ukoliko nije osnovana, ukoliko je uložena sa

lošim namerama, ukoliko je lažna ili šikanirajuća; ukoliko je ozbiljnost radnje vidljivo nedovoljna; ukoliko podnositelj pritužbe ne predstavlja lice koje je počinilo prekršaj ili nije lično dovoljno zainteresovano za dato pitanje; ili ukoliko je već pružen pravni lek za pričinjenu štetu.¹⁹

8.7. Dobra praksa

Istrage

- Istrage bi trebalo da imaju za cilj da izrade preporuke; one bi trebalo da imaju za cilj da reše probleme nezavisno i nepristrasno i da spreče njihovo ponovno javljanje, umesto kažnjavanja prestupnika ili pojedinačni čin prestupa.
- U nekim slučajevima, institucija ombudsmana može pokrenuti istragu da bi na kraju iste otkrila da je počinjen krivični prekršaj. U datim slučajevima, institucije ombudsmana bi uopšteno trebalo da proslede ove slučajeve tužiocu ili drugom organu reda.
- Nekrivična priroda istraga koju vrši većina institucija ombudsmana predstavlja značajan elemenat njihove nezavisnosti i nepristrasnosti.

Istrage po pritužbama

- U slučaju vršenja sistematskih istraga koje proizilaze iz pojedinačnih pritužbi, institucija ombudsmana bi takođe trebalo da obrati pažnju da pruži pravni lek onima koji su prvobitno uložili pritužbu.

Samoinicijativne istrage

- Institucije ombudsmana bi trebalo da upotrebe svoja ovlašćenja za sprovođenje samoinicijativnih istraga u cilju razotkrivanja i istraživanja sistematskih i tematskih problema i pitanja, posebno u onim slučajevima u kojima postoji mala verovatnoća da će ovi problemi izaći na videlo u uobičajenom procesu podnošenja pritužbi.
- Terenske posete i inspekcije mogu se koristiti kao prilika da se prodiskutuje o zabrinutostima vojnog osoblja van okvira formalne pritužbe.
- Institucije ombudsmana mogu imati ovlašćenje da pokreću inicijative za izmenu i dopunu zakona ili drugih propisa ili opštih akata koji se smatraju odgovornim za povredu prava građana.

Sistematski problemi

- Institucije ombudsmana za oružane snage trebalo bi da imaju za cilj rešavanje problema nezavisno i nepristrasno i sprečavanje njihovog ponovnog javljanja.
- Istraga sistematskih pitanja predstavlja ključni način da institucije ombudsmana identifikuju i reše šire šablone diskriminacije,

zloupotrebe ili prestupa.

- Institucije ombudsmana trebalo bi da iskoriste svoju sposobnost da razmotre probleme iz široke perspektive u cilju identifikovanja širih pitanja koja preovlađuju duž oružanih snaga i da preporuče rešenja kojima se pruža pravni lek za date pritužbe duž sistema.

Delokrug istrage

- Nijedno lice ili telo ne bi trebalo da ima ovlašćenje ograničavanja ili smanjenja istraga koje se vrše od strane institucije ombudsmana. Ukoliko postoje ovakva ovlašćenja, ista bi trebalo da budu usko sastavljena i strogo propisana zakonom.
- Institucije ombudsmana trebalo bi pažljivo da ispoštuju sudske procese i da izbegnu bilo kakvo nepropisno mešanje u rad pravosuđa, posebno kada govorimo o aktuelnim slučajevima.
- Institucije ombudsmana trebalo bi da se pobrinu da bilo koji aspekti krivičnog prava jedne istrage budu prosleđeni odgovarajućem telu. Sa druge strane, ovo ne bi trebalo da oslobodi instituciju

Fusnote

1. UNDP, *How to Conduct Investigations*, 148.
2. Vidi slovenačko Ministarstvo za rad, porodicu i socijalna pitanja, *Zakon o radnim odnosima*, (Ur. l. RS, br. 42/2002, Ur. l. RS, No. 103/2007), čl. 190.
3. Ombudsman za ljudska prava Republike Slovenije, *Šesnaesti redovni godišnji izveštaj za 2010. godinu*, Ljubljana, jun 2011, str. 91.
4. Nemačka, "Zakon o parlamentarnom komesaru za oružane snage," čl. 1.3–1.4 *Innere Führung* je teško prevesti precizno ali su uopšteno odnosi na organizacionu strukturu i upravljanje nemačkim oružanim snagama. Slični zakoni obuhvataju sledeće: Albanija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 13; Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 24, 32; Holandija, "Ustav Holandije," čl. 78a; Kanada, "Ministarske direktive," član 4b; Bosna i Hercegovina, "Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku Bosne i Hercegovine," čl. 3a; Rumunija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 22.1; i Sjedinjene Države, "Zakon o glavnom inspektoru iz 1978," §8(c)2.
5. Born et al, *Komparativni pregled*, Aneks.
6. UNDP, *Kako sprovesti istrage*, 25.
7. Komesar Velike Britanije za pritužbe oružanih snaga, *Godišnji izveštaj za 2010*, str. 18–19.
8. Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 18.
9. Vidi ombudsman za nacionalnu odbranu i kanadske oružane snage, *Ocena stanja usluga mentalnog zdravlja u bazi Petawawa*, decembar 2008.
10. Institucije vojnog ombudsmana u Kanadi, Holandiji, Nemačkoj, Irskoj, Velikoj Britaniji, Austriji i Belgiji nisu nadležne nad obalskom stražom; a u slučajevima Nemačke, Velike Britanije, Austrije i Irske nisu nadležne da se bave pitanjem rada civila u oružanim snagama.
11. Vidi, na primer, Kanada, "Ministarske direktive," član 4a.
12. Vidi, na primer, Sjedinjene Države, "Zakon o glavnom inspektoru iz 1978," §8a.
13. Vidi, na primer, Kanada, "Ministarske direktive," član 14–15.
14. Istočni Timor, "Statut Kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 4.1.
15. Istočni Timor, "Statut Kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 29c–29e.
16. Vidi, na primer, Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 18; Vidi takođe Direktivu Ministarstva odbrane Sjedinjenih Država 5106.01, čl. 5.14.
17. Irska, "Zakon o ombudsmanu," članovi 5.2–5.4.
18. Holandija, "Zakon o opštem upravnom pravu," čl. 9.22.
19. Vidi, na primer Kanada, "Ministarske direktive," član 18; Holandija, "Zakon o opštem upravnom pravu," čl. 9.23; Istočni Timor, "Statut Kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 37.3.



9

ISTRAŽNI PROCES

ombudsmana od odgovornosti za druge aspekte slučaja.

9.1 Uvod

Ovo poglavlje daje pregled istražnog procesa. Ono dotiče svaku od ključnih faza istrage naizmenično, kao i načine na koje institucije ombudsmana obavljaju ove zadatke. Poglavlje u nastavku preispituje različite načine na koje institucije ombudsmana dobavljaju informacije od značaja za istragu. Sledeći odeljci sadržani su u ovom poglavlju:

- Istrage
- Preliminarni koraci
 - Utvrđivanje činjenica
 - Odbacivanje i prosleđivanje
 - Planiranje
 - Rano rešavanje sporova
- Istraga
 - Intervjui
 - Inspekcije i terenske posete
- Završetak istrage
- Dobra praksa

8

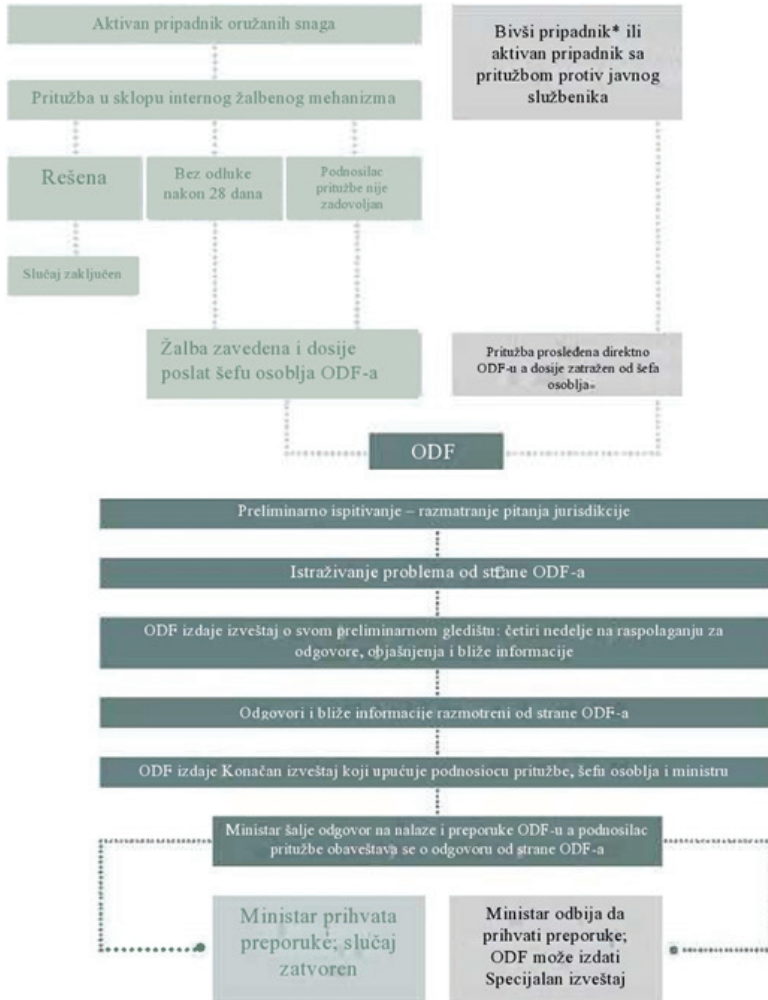
9

10

9.2 Istrage

Kao što je jasno predstavljeno u prethodnim poglavljima, postoji istinska raznolikost u vrstama i modelima institucija ombudsmana za oružane snage širom sveta. U ovom mnoštvu, sve institucije ombudsmana nadležne su za istraživanje pritužbi.¹ Nasuprot ovome, kada ne bi imale ovlašćenja za istraživanje pritužbi i donošenja zaključaka na osnovu

Prilog 9A Proces rešavanja pritužbi od strane irskog ombudsmana



* Bivši pripadnik može podneti pritužbu u vezi sa navodnim delima počinjenim u vreme kada je bio aktivan pripadnik oružanih snaga. Lice odgovorno za navodno delo i podnosilac pritužbe bi trebalo da su bili aktivni pripadnici oružanih snaga u vreme navodnog dela.

istraga, uloga institucije ombudsmana bila bi u velikoj meri besmislena. Vredi podvući od samog početka, međutim, da, iako sprovode istrage, institucije ombudsmana razlikuju se od tužilačkih tela. Cilj njihove istrage jeste da daju preporuku a ne da dokažu krivični predmet.

U mnoštvu različitih modela, moguće je razlikovati jedan broj osnovnih elemenata koji sačinjavaju svaki istražni proces. Iako sve institucije ombudsmana ne sprovode istrage na isti način, ovi elementi leže u samom jezgru ovog procesa. Isti obuhvataju: utvrđivanje činjenica i određivanje osnovanosti pritužbe; alternativno rešavanje sporova; intervjuje i druge istražne metode, kao što su inspekcije i terenske posete i izvođenje zaključaka. Zaključci svake istrage nakon toga dovode do preporuka (koje su predmet Dela III) i drugih koraka potrebnih kako bi se odgovorilo adekvatno na probleme, i kako bi se sprečilo njihovo ponovno javljanje.

9.3. Preliminarni koraci

9.3.1. Utvrđivanje činjenica

Prvi korak koji treba da se primeni po dobijanju pritužbe, jeste da se odredi da li ista potpada pod mandat date institucije. Nakon što se ovo učini, pristupa se utvrđivanju činjenica: prvoj fazi istražnog procesa podrazumeva preliminarnu ocenu pritužbe, kako bi se utvrdilo da li bi istraga trebalo da se nastavi dalje ili, ukoliko ne, koji koraci moraju da se preduzmu.

Utvrđivanje činjenica obično predstavlja nezvaničan vid istrage. Ono može obuhvatati pozivanje ili pismeno obraćanje odnosnim licima pri čemu se zahtevaju opšte informacije o slučaju. Ono takođe može podrazumevati prelistavanje već raspoložive dokumentacije i neformalne intervjuje sa relevantnim ljudima.² Pri preduzimanju ovih koraka, proces utvrđivanja činjenica ima za cilj da utvrdi jedan broj stvari: prvo, da li je pritužba osnovana i da li zaslužuje potpunu i propisnu istragu; drugo, da li pritužba potpada pod mandat institucije ombudsmana; i, treće, da li je institucija sposobna i da li raspoláže resursima potrebnim za istragu i njeno rešavanje. Svaka odluka kojom se ocenjuje da li je pritužba osnovana i da li zaslužuje potpunu istragu trebalo bi da se zasniva na jasnim i prethodno objavljenim kriterijumima.³ Neke institucije ombudsmana takođe predviđaju vremenski rok za završetak ove faze istražnog procesa. U Istočnom Timoru, na primer, utvrđivanje činjenica mora se privesti kraju u roku od trideset dana od prijema pritužbe.⁴



Po završetku faze utvrđivanja činjenica, većina institucija opredeljuje se za jednu od nekoliko različitih mogućnosti na raspolaganju: da odbaci pritužbu; da prosledi pritužbu više odgovarajućem telu; da isplanira potpunu istragu; ili da pristupi alternativnom rešavanju sporova (kao što su posredovanje ili pomirenje).

9.3.2. Odbacivanje i prosleđivanje

Institucije ombudsmana bi pri odlučivanju o tome da li da odbaci pritužbu trebalo da se pobrine za odgovarajući nastavak ovog procesa.⁵ Ono što je posebno važno jeste da sve relevantne strane (posebno lice koje podnosi pritužbu) budu blagovremeno i u potpunosti obaveštene o razlozima za bilo kakvo odbacivanje i da se, u slučajevima u kojima je to odgovarajuće, ponude pomoć i saveti u vezi sa bilo kakvim alternativnim sredstvima koja im se mogu staviti na raspolaganje.⁶ Jedan od razloga za odbacivanje ili prosleđivanje pritužbe može podrazumevati zaključak da je pritužba manifestno neosnovana ili da pritužba potpada pod jurisdikciju više odgovarajućeg tela ili ne potpada pod mandat institucije ombudsmana. Ovakvim zaključkom od institucija ombudsmana može se takođe zahtevati da proslede pritužbe nekom više odgovarajućem organu (na primer, policiji u slučaju da je došlo do krivičnog dela).⁷

9.3.3. Planiranje

Po završetku faze utvrđivanja činjenica, institucija ombudsmana može pokrenuti fazu planiranja koja sadrži dve ključne oblasti.

Prvo, većina institucija ombudsmana počinje pripremanjem sveobuhvatnog plana koji treba da osigura temeljnu i potpunu istragu.⁸ Standardizovani interni procesi značajni su kako bi se utvrdilo ko je ovlašćen da odobri početak istrage, kao i kojem osoblju se dodeljuju konkretni slučajevi i zadaci. Nešto što može biti korisno za neko osoblje jeste da izgrade ekspertizu u oblastima specifičnim za jednu instituciju ili pitanje, posebno u opštim institucijama ombudsmana, gde znanje o oružanim snagama ili o pitanjima koja najverovatnije mogu dotaći osoblje vojne službe ne može biti široko.

Bez obzira na to što će nesumnjivo u kasnijim fazama istrage biti proširen i modifikovan, prvobitan plan istrage uopšteno će imati za cilj da identifikuje sve oblasti u kojima nedostaju informacije i gde postoje različita pitanja koja treba rešiti. On će bez ikakve sumnje početi

informacijama sakupljenim tokom faze utvrđivanja činjenica i obuhvatiće oblasti kao što su: koji zakoni ili postupci su možda prekršeni, prvobitni narativ spornog događaja i broj i identiteti mogućih žrtava i počinitelaca.

Jasan prikaz informacija, događaja i lica od značaja za slučaj omogućava istražiteljima da naprave listu pojedinaca sa znanjem o konkretnom slučaju kao i listu relevantne evidencije i spisa. Sakupljanje ovih spisa i organizovanje intervjua sa ovim pojedincima nakon toga postaje naredna faza istrage.⁹ Zajedno sa listom potencijalnih ispitanika, plan istrage može u ovoj fazi sadržati i preliminarni spisak pitanja koja treba da se postave i moguće strategije za intervjuisanje.

Drugi ključni elemenat plana istrage odnosi se na raspolaganje informacijama. Za većinu institucija ombudsmana, ovaj deo plana obično podrazumeva listu lica koja treba da budu redovno obaveštavana o statusu istrage, šta im se može reći i redosled objavljivanja datih informacija. Ovo podrazumeva lica koja su podložna istrazi ili koja su van njih ali se odnosi i na internu raspodelu informacija i razmenu najboljih praksi sa samom institucijom ombudsmana.

Plan za upravljanje informacijama takođe može sadržati strategije za evidentiranje svih relevantnih informacija u vezi sa slučajem, pod kojima se podrazumeva: šta je uradio istražitelj; komunikacija sa svim stranama i bilo koja dokumenta ili drugi pribavljeni dokazi.¹⁰ Ova evidencija trebalo bi da bude standardizovana kako bi se osiguralo da su ove informacije lako raspoložive odgovarajućem kadru u okviru institucije. Planiranje takođe može obuhvatiti postupke i procese za održavanje sigurnosti i poverljivosti dokumenata u vezi sa slučajem kao i za arhiviranje i/ili uništavanje istih po završetku slučaja.¹¹

9.3.4. Rano rešavanje sporova

Po završetku faze istrage koja podrazumeva utvrđivanje činjenica, jedna od četiri mogućnosti na raspolaganju instituciji ombudsmana (koja je predviđena njegovim mandatom) jeste uzdržavanje od formalne istrage i pristupanje alternativnom rešavanju sporova (kao što su posredovanje ili pomirenje). Ova poslednja mogućnost često predstavlja najbrži i najefikasniji način za rešavanje pritužbe, iako bi pažljivo trebalo primeniti metode za rano rešavanje sporova. Na primer, posredovanje ili pomirenje možda nije odgovarajuće ili nije delotvorno za rešavanje pritužbi u situacijama u kojima je pretnja štete ili rizika visoka, gde su pretnje ili

odmazde posebno verovatne ili u slučajevima u kojima neravnoteže u moći među strankama mogu pravično rešenje učiniti nedostižnim.¹² Ovaj poslednji zaključak može biti posebno tačan u slučaju oružanih snaga, usled njihove izražene hijerarhijske prirode.

Posredovanje predstavlja neformalan i doborovoljan proces rešavanja sporova. Isti ima za cilj da identifikuje probleme, pojasni detalje i shvatanja, istraži rešenja i eventualno pregovara o rešenju koje je zadovoljavajuće za sve strane.¹³ U procesu medijacije, uloga institucije ombudsmana nije oličena u zastupanju bilo koje strane. Umesto toga, institucija mora poslužiti kao nepristrasan i nezavisan fasilitator. Poverenje obeju strana predstavlja suštinski element za uspeh bilo kog procesa posredovanja.

Posredovanje može posebno biti korisno kada su obe strane voljne da sednu za isti sto i da diskutuju o načinima rešavanja problema. Zbog svoje neformalne prirode i usled činjenice da okuplja obe strane na jednom mestu, posredovanje omogućava stranama da podele informacije i da dođu do uzajamno prihvatljivog rešenja. Ono stavlja akcenat na to da strane treba da razviju vlastita rešenja za problem, pod nadzorom institucije ombudsmana. Takođe, ono može biti veoma korisno u slučajevima u kojima podnosilac pritužbe i subjekat pritužbe moraju da nastave da rade zajedno u budućnosti. Posredovanje može pomoći da se ublaže tenzije i čini verovatnijim nastavljanje radnog odnosa. Posredovanje je uopšteno mnogo brže i jeftinije u odnosu na formalnu istragu ili sudski proces; upravo zbog toga može predstavljati najefektivniji način korišćenja vremena od strane institucija ombudsmana i uključenih strana.¹⁴

Uspešan proces posredovanja sadrži sledeće elemente:

- Proces posredovanja je dobrovoljan. Institucija ombudsmana ne bi trebalo da bude nadležna da primora strane da posreduju ili da prihvate sporazum.
- Uloga institucije ombudsmana sastavljena je od toga da posluži kao nepristrasan i nezavisan fasilitator a ne da predstavlja drugu stranu.
- Proces posredovanja i bilo koja dokumentacija pružena u procesu trebalo bi da budu privatni i poverljivi. Data dokumenta ne bi trebalo da se koriste ni u jednom kasnijem sudskom ili drugom postupku .
- Po sklapanju sporazuma, institucija ombudsmana trebalo bi da ozakoni sporazum u pismenoj formi.
- Bilo kakvo posredovanje može biti okončano: 1) sklapanjem sporazuma između strana; 2) odlukom institucije ombudsmana da će

dalja nastojanja ka posredovanju najverovatnije biti nedelotvorna; ili 3) odlukom bilo koje strane da prekine učešće u procesu.

Posredovanje sačinjava glavni deo rada institucije ombudsmana za oružane snage u mnogim državama. Holandija, Irska i Belgija, na primer, naglasile su sve ključne uloge koju posredovanje igra u njihovom radu.¹⁵ Kada se posredovanje ne urodi plodom, institucija ombudsmana može odlučiti da pristupi formalnoj istrazi. Trebalo bi napomenuti da bilo koja odluka za učešće u posredovanju ne bi trebalo da prejudicira ili da utiče na bilo koji način na kasniji istražni proces.

9.4. Istraga

Cilj istrage trebalo bi da podrazumeva sakupljanje svih informacija neophodnih da se odgovori na suštinska pitanja naglašena u slučaju i da se donese odluka o osnovanosti slučaja na osnovu svih raspoloživih informacija. Ovaj proces sakupljanja informacija može biti praćen istraživanjem pozadine i sakupljanjem relevantne dokumentacije. Dve najosnovnije (i takođe vremenski intenzivne) tehnike za sakupljanje informacija jesu intervjui i terenske posete i inspekcije.

Prilog 9A Posredovanje irskog ombudsmana za oružane snage

U njenom Godišnjem izveštaju za 2010. godinu, irski ombudsman za snage odbrane istakla je značajne koristi ranog rešavanja sporova. Konkretno, ombudsman je napomenula da jedan ovakav mehanizam može posebno biti koristan:

u slučajevima u kojima diskusija i razmena informacija mogu doprineti da se pitanje shvati sa obe strane, iz perspektive percepcije, radnji ili reči i kako, ako se na njih ne odgovori, mogu uskomešati i pričiniti veliku štetu uključenim licima i radnom odnosu ne samo onih koji su direktno uključeni već i grupi kolega i samom radnom okruženju.

Jedno od sredstava koje se koristi od strane ombudsmana pri ranom rešavanju sporova jeste izrada "Izveštaja sa preliminarnim gledištima," koji predstavlja nekoliko prvobitnih zaključaka i misli i zatim se raspodeljuje relevantnim stranama kako bi se usaglasile oko zajedničkog stava i skupa preporuka.¹⁶

Prilog 9B Istražni proces irskog ODF

Kada se u jednom predmetu uloži žalba ODF-u, onda ova ustanova mora da preispita da li predmet potpada pod njen mandat, i da li je slučaj odgovarajući za dalju intervenciju.¹⁷

- a. Detaljna istraga sprovodi se kako bi se potvrdile sve činjenice i argumenti obe strane.
- b. Izdaje se Preliminarni izveštaj o gledištima (PVR) koji detaljno navodi preliminarne nalaze, koji omogućavaju obema stranama da razmotre pojedinosti i da iznesu bilo kakva pojašnjenja ili dodatne dokaze.
- c. Nakon dobijanja bilo kakvih dodatnih informacija, ODF objavljuje konačan izveštaj, koji sadrži preporuke. Izveštaj se šalje ministru odbrane, šefu osoblja, podnosiocu pritužbe i bilo kojim drugim relevantnim pojedincima.¹⁸

Vidi Prilog 6C koji govori o procesu podnošenja pritužbi irskom ODF-u.

9.4.1. Intervjui

Pri fazi planiranja, institucija ombudsmana može već da pripremi spisak lica za intervju. Ovaj spisak može obuhvatati one koji su direktno uključeni, kao što je podnosilac pritužbe i bilo koje druge subjekte pritužbe. On takođe može obuhvatati pojedince sa indirektnom uključenošću, kao što su svedoci, i u slučaju povrede ili pričinjavanja nekog drugog vida štete, lekari i zdravstveni radnici koji su lečili jednog ili nekolicinu uključenih. Spisak takođe može obuhvatati spoljne stručnjake koji nisu uključeni u konkretan slučaj ali sa iskustvom u sličnim slučajevima ili događajima. Intervjui se mogu održati telefonom, lično ili u pismenoj formi. U slučajevima maltretiranja ili uznemiravanja, na primer, može se obratiti posebna pažnja kako bi se osiguralo da su tehnike intervjuisanja i postupci osetljivi na posebne potrebe slučaja.

Iz jednog broja faktora, pojedinci će se možda ustručavati da budu intervjuisani od strane institucije ombudsmana. Iz ovog razloga, neke države su dale institucijama ombudsmana ovlašćenje pozivanja na sud, omogućavajući im da prinude pojedinca da svedoči (vidi poglavlje 10 za bliže pojedinosti o datim ovlašćenjima).¹⁹ U slučajevima u kojima ova ovlašćenja nisu na raspolaganju, institucije ombudsmana mogu posegnuti za drugim metodama usmerenim ka prinuđivanju pojedinca da izađe pred njih. Ukoliko pojedinac ne ostvari saradnju, institucija

ombudsmana može obavestiti pretpostavljenog pojedinca ili zabeležiti (ili barem zapretiti da će uneti) odsustvo njegove ili njene saradnje u izveštaju.²⁰

Jedan od razloga zašto se pojedinci ustručavaju da budu intervjuisani od strane institucije ombudsmana jeste strah od odmazde. U tom smislu, važno je da su institucije ombudsmana u stanju da uvere odnosnu osobu, da će, ako se nastavi odmazda, on ili ona biti u mogućnosti da preduzme mere protiv prestupničke strane.

Tabela 9B Primeri institucija sa ovlašćenjem upućivanja sudskog poziva

Ovlašćenje	Institucije
Ljudi	Austrija, Estonija, Nemačka, Holandija, Norveška, Srbija, Slovenija
Dokumenta	Austrija, Estonija, Nemačka, Irska, ²¹ Holandija, Norveška, Poljska, Rumunija, Srbija, Slovenija, Švedska ²²

Sprovođenje intervjua u sklopu istrage podrazumeva i određeni nivo planiranja. Voditelj intervjua možda želi da identifikuje važna pitanja unapred, i da pripremi uzimanje beleški ili snimanje audio zapisa.²³ Struktura intervjua može biti izgrađena na nekoliko različitih načina, koji obuhvataju strukturu razgovora (koja može pomoći da se intervjuisani oseća lagodno) ili formalnu listu pitanja.²⁴ Bez obzira na odabrani model, voditelji razgovora bi trebalo da identifikuju i razrade tehnike koje smatraju najdelotvornijim i da nakon toga podele ove dobre prakse sa svojim kolegama kako bi se obezbedila kontrola kvaliteta i standardizacija praksi intervjuisanja duž institucije.

Na kraju, važno je naglasiti da sva prava u pogledu samo-optuživanja, zastupanja i tako dalje mogu i dalje da važe u kontekstu intervjua sprovedenih od strane institucije ombudsmana, (iako, imajući u vidu da ovo nisu zakonski postupci, sami po sebi, primena ovakvog standarda možda neće imati isti značaj). U najmanjoj meri, međutim, intervjuisani bi trebalo da smatraju da polažu pravo da odgovore na bilo kakve pritužbe, pravo da budu zastupani od strane branioca i pravo da osoba ne odgovori ili ne okriivi sama sebe.²⁵

Prilog 9C Istražni proces GI-a Ministarstva odbrane SAD-a²⁶

Po dobijanju pritužbe, GI prvo sprovodi preliminarno utvrđivanje činjenica kako bi se utvrdila njihova verodostojnost. Ukoliko se čini da je pritužba osnovana, GI se nakon toga obraća organu koji ju je uputio prvobitno sa dokazima koje je sakupio i mora dobiti dozvolu od komandanta da započne sa istragom.

Po dobijanju odobrenja, GI nakon toga intervjuiše odnosnog (e) pojedinca (e) kao i bilo kog drugog ko možda poseduje relevantne informacije. GI pravi razliku između subjekata (intervjuisanih u vezi sa upravnim problemima) i osumnjičenih (onih koje si ispituju u vezi sa krivičnim prekršajima).

Doneta odluka zasniva se na “preovlađivanju verodostojnih dokaza” nasuprot mnogo višem standardu krivičnog prava “tereta osnovane sumnje.” To znači da odluke GI-a treba da budu potkrepljene većinom raspoloživih dokaza.

Pogledajte takođe Prilog 6C koji govori o procesu podnošenja pritužbi GI-u Ministarstva odbrane SAD-a.

9.4.2. Inspekcije i terenske posete

Važan deo istražnog procesa jeste i sposobnost pokretanja inspekcija i terenskih poseta samoinicijativno od strane institucije ombudsmana. Inspekcija lokacije na kojoj se desio jedan događaj može u velikoj meri pomoći da se dođe do veće jasnoće u pogledu događaja koji su se desili. Inspekcije takođe mogu sačinjavati delotvorno sredstvo nadzora kada govorimo o posebno ugroženim lokacijama, kao što su udaljene baze ili kada su trupe stacionirane u inostranstvu—lokacije na kojima trupe nemaju isti nivo pristupa procesima podnošenja pritužbi. Sprovođenjem terenskih poseta sa odgovarajuće raznolikim timom, institucija ombudsmana može takođe podstaći pripadnike oružanih snaga iz reda seksualnih ili etničkih manjina, da istupe.

Neograničen pristup predstavlja značajno načelo pri sprovođenju inspekcija i terenskih poseta. U El Salvadoru, na primer, prokurator je slobodan da pogleda bilo kakvu javnu dokumentaciju i da sprovede inspekcije državnih službi, u čiji sastav ulaze i zatvori, ne pružanjem

prethodnog obaveštenja.²⁷ Takođe, u Bosni i Hercegovini, parlamentarni vojni poverenik može “posetiti jedinice i komandu oružanih snaga BiH i organizacione jedinice Ministarstva odbrane BiH u svakom trenutku i bez prethodnog obaveštenja.”²⁸ U ova oba slučaja, instituciji je dozvoljeno da ode u nenajavljene posete. Iako svim institucijama nisu data ovlašćenja vršenja nenajavljenih inspekcija, posebno je korisno da se instituciji ombudsmana daju ovakva ovlašćenja, pošto će se time obezbediti da oružane snage nemaju mogućnost da “izblede” ove događaje.

Čak i kada se sprovode imajući u vidu konkretnu istragu, inspekcije mogu doneti sa sobom i jedan broj sporednih pogodnosti. Prva od njih jeste uloga dopiranja. Inspekcije mogu omogućiti instituciji ombudsmana da aktivno zamoli pojedince stacionirane u ugroženim oblastima da iznesu svoje pritužbe i da budu proaktivni u identifikovanju sistematskih pitanja koja inače ne bi bila identifikovana. Drugo, ovakve inspekcije povećavaju profil institucije ombudsmana među trupama koje prethodno nisu bile poznate o njenoj ulozi i njenim funkcijama. Treće, nakon inspekcije položaja i baza, institucije ombudsmana mogu na bolji način da identifikuju sistematska pitanja koja se možda javljaju, posebno kada se odnose na slučaj koji je predmet aktuelne istrage. Na primer, u Kanadi, ombudsman je sproveo terenske posete u pet kanadskih vojnih baza, gde je sproveo sastanke nalik opštinskim sastancima, sa osobljem i njihovim porodicama. Tokom ovih poseta i komunikacije sa građanima, ombudsman je primio 139 novih pritužbi.²⁹ Da nije bilo ovih poseta, mnogi pripadnici kanadskih oružanih snaga možda ne bi imali priliku da obelodane svoje pritužbe.

9.5. Završetak istrage

Kada istražitelj dobije dovoljne dokaze kojima može da zaključi svoj slučaj, institucija ombudsmana može odlučiti da zaključi istragu. Zakoni ili smernice mogu eksplicitno predvideti ko može donositi ovaj sud i da li funkcioner može dodeliti ovo ovlašćeno svojim podređenima. Često, ovaj proces podrazumeva da istražitelj izdaje nacrt izveštaja koji se razmatra od strane funkcionera ili nadzornika istražitelja. Konačan izveštaj se nakon toga prosleđuje odgovarajućim vlastima.³²

Institucije ombudsmana trebalo bi da poseduju jasne smernice kada određuju ko nije u pravu i koji koraci treba da se preduzmu da se odgovori na pritužbu. Važno je da svaki slučaj bude rešavan istom

Prilog 9D Inspekcije u Estoniji

Estonski kancelar pravde, nedavnih godina, stavio je poseban akcenat na istragu načina postupanja prema regrutima pošto njegov mandat predviđa sprovođenje inspekcije svake tri godine na svakoj od devet lokacija na kojima su stacionirani regruti. U 2009. godini, kancelar je sproveo inspekciju četiri od ovih devet lokacija i identifikovao je nekoliko problematičnih pitanja. Jedno od njih obuhvatalo je “sistem minusa” koji je korišćen kao nekakav vid sistema kažnjavanja. Regrutima se daje “minus” za bilo kakav prekršaj pravila. Kancelar je hteo da osigura da ovaj sistem funkcioniše u okviru postojećih smernica. On je dao preporuku da regruti budu obavješteni zašto su dobili “minus” i da, kada budu ukoreni, proces u nastavku bude sproveden u skladu sa Zakonom o upravnom postupku.³⁰

Prilog 9E Terenske posete GI-a Ministarstva odbrane SAD-a

GI SAD-a intervjuisan za ovaj priručnik naglasio je koliko je važno da, pri odlasku u terenske posete i inspekcije, njegova kancelarija bude smeštena u oblasti baze koja je prilično prometna, kao što je na primer kancelarija pored pošte ili u blizini menze. Na ovaj način, istakao je, postoji veća mogućnost pristupa njemu ili njegovom osoblju na manje očigledan način. Ovo je obezbedilo poverljivost podnosioca pritužbe i stvorilo je trupama okruženje koje im je omogućilo neometano podnošenje pritužbi.³¹

metodom, kako bi se obezbedila jednakost i nepristrasnost.³³ Različiti standardi obuhvataju: teret osnovane sumnje (koji se često koristi za krivične istrage); jasne i ubedljive dokaze (postoje dovoljni dokazi da se neko ubedi); preovlađivanje krivice (većina dokaza potkrepljuje određeni zaključak); uravnoteženost verovatnoća (više dokaza govori u prilog određenom zaključku, nego što važi oprečno). U sistemu GI-a SAD-a, na primer, koristi se standard preovlađivanja krivice.

Pri određenju jednog pitanja, institucija ombudsmana mora obavestiti sve odnosne strane o svojoj odluci i bilo kakvim preporukama koje je institucija dala (vidi poglavlje 12 za bliže informacije o preporukama). Neke institucije ombudsmana imaju eksplicitne instrukcije i vremenski okvir koji uređuju kada i kako oni moraju da obaveste druge uključene strane. U Francuskoj, na primer, GI mora obavestiti podnosioca pritužbe najviše jedan mesec nakon rešavanja jednog slučaja. Podnosilac pritužbe nakon toga ima priliku da odgovori na odluku GI-a u roku od deset dana.³⁴ Vidi deo IV u nastavku koji govori konkretno o narednim koracima.

9.6. Dobra praksa

Utvrđivanje činjenica

- Institucije bi trebalo da izvrše preliminarnu ocenu pritužbe, kako bi se utvrdilo da li bi bilo koja istraga trebalo da ode u dalje faze ili ne.
- Bilo koja odluka kojom se određuje da li je pritužba opravdana i zaslužuje potpunu istragu trebalo bi da bude zasnovana na jasnim i objavljenim kriterijumima.

Odbacivanje i prosleđivanje

- Institucije ombudsmana trebalo bi da obaveste sve relevantne strane prilikom odbacivanja pritužbe, zajedno sa razlozima za odbacivanje.
- Pri odbacivanju pritužbe, institucije ombudsmana trebalo bi da pruže svoju pomoć i savete u pogledu bilo kakvih alternativnih rešenja pravne zaštite.

Planiranje

- Trebalo bi izraditi sveobuhvatan plan koji predviđa temeljnu i potpunu istragu, koja obuhvata i standardne unutrašnje procese za pokretanje istrage i dodeljivanje zadataka.
- Trebalo bi pripremiti plan za raspolaganje informacijama koji se bavi pitanjem poverljivosti i informacijama koje se objavljuju, kao i načinom objavljivanja ovih informacija.

Rano rešavanje sporova

- U slučajevima u kojima je isto moguće, institucije ombudsmana trebalo bi da izvrše posredovanje kao alternativu formalnim istragama.

Intervjui, inspekcije i terenske posete

- Institucije ombudsmana trebalo bi da zatraže da razgovaraju sa svim relevantnim pojedincima i da posete lokacije od značaja za istragu, posebno ugrožene lokacije.

Zaključivanje istrage

- Jasne smernice trebalo bi da uređuju ko može okončati istragu i doneti sud o datom pitanju.
- Trebalo bi da postoje jasne smernice kada govorimo o načinu da se identifikuje ko je kriv i koji koraci treba da se preduzmu da se popravi ono što je predmet pritužbe.



- Po donošenju svog suda o datom pitanju, institucija ombudsmana trebalo bi da obavesti sve relevantne strane o odluci i o bilo kojim preporukama datim od strane institucije.

Fusnote

1. Komesar UK za pritužbe u oružanoj službi predstavlja izuzetak koji zasluži da se istakne.
2. UNDP, *How to Conduct Investigations*, 43.
3. UNDP, *How to Conduct Investigations*, 51.
4. Istočni Timor, "Statut Kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 37.2.
5. Vidi, na primer, Holandija, "Zakon o opštim upravnim pitanjima," čl. 9.25.
6. Pia Wirta and Jaana Romakkaniemi, "Customer Service at the Office of the Parliamentary Ombudsman," in *Parliamentary Ombudsman 90 Years*, by Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), 185–188.
7. Kanada, "Ministarske direktive," članovi 21, 23.
8. UNDP, *How to Conduct Investigations*, 61.
9. UNDP, *How to Conduct Investigations*, 62.
10. UNDP, *How to Conduct Investigations*, 93.
11. UNDP, *How to Conduct Investigations*, 94.
12. UNDP, *How to Conduct Investigations*, 49.
13. Alabama Odeljenje za industrijske odnose, Pregled posredovanja (na raspolaganju na http://dir.alabama.gov/docs/law/wc_mediation_overview.pdf).
14. Ombudsman Ujedinjenih nacija i usluge posredovanja, Načela i smernice o posredovanju, 7. jul 2010 (na raspolaganju na <https://www.un.org/en/ombudsman/meddivision.shtml>).
15. Irski ombudsman za snage odbrane, Godišnji izveštaj za 2010, 7; Born et al, Komparativni pregled, 6.
16. ODF, Godišnji izveštaj za 2010, 7, 31.
17. Irski ombudsman za snage odbrane, Godišnji izveštaj za 2010, 14.
18. Irski ombudsman za snage odbrane, Godišnji izveštaj za 2010, 14.
19. UNDP, *How to Conduct Investigations*, 91.
20. UNDP, *How to Conduct Investigations*, 73.
21. Born et al, Komparativni pregled, Aneks. U odgovoru Irske na pitanje br. 13 istaknuto je da je ovo ovlašćenje podložno razumnim izuzecima u slučajevima u kojima se javе problemi oko nacionalne bezbednosti.
22. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovori na pitanje br. 13.
23. UNDP, *How to Conduct Investigations*, 77.
24. UNDP, *How to Conduct Investigations*, 70.
25. UNDP, *How to Conduct Investigations*, 87.
26. Na osnovu intervjua sa GI-om vojske SAD-a.
27. Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America," 38.
28. Bosna i Hercegovina, "Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku Bosne i Hercegovine," čl. 4f. Vidi takođe član 12.3 o primeni i izvršenju koji obuhvata temu rešavanja sporova.
29. Ombudsman za kanadske oružane snage i nacionalnu odbranu, "Godišnji izveštaj za period od 2010–2011," Ottawa, 2011, 21–22.
30. Kancelar pravde Estonije, 2009 Pregled kancelara pravde (Tallinn: Office of the Chancellor of Justice, 2010), 30.
31. Intervju sa GI-om MO SAD-a.
32. UNDP, *How to Conduct Investigations*, 111.
33. UNDP, *How to Conduct Investigations*, 108.
34. Francuska, "Dekret ministra od dana 23. avgusta 2010, koji predviđa pravila koja važe za funkcionisanje Žalbene komisije vojnih snaga i za razmatranje preliminarne upravne žalbe," čl. 6.



10

PRISTUP INFORMACIJAMA

10.1. Uvod

Ovo poglavlje daje pregled pristupa informacijama od strane institucija ombudsmana.¹ Ono dotiče kako neformalna tako i formalna ovlašćenja na raspolaganju institucijama ombudsmana. Ovo poglavlje takođe će preispitati različita ograničenja kada govorimo o pristupu institucije posebnim vrstama informacija. Ono sadrži sledeće odeljke:

- Informacije
- Formalna i neformalna ovlašćenja
 - Zahtev za ostvarivanje saradnje
 - Ovlašćenja sudskog pozivanja
 - Neformalna/meka ovlašćenja
- Ograničenja u pristupu informacijama
 - Poverljive i operativne informacije
 - Diskrecija izvršne vlasti
 - Pravni mehanizmi i žalbe
- Dobra praksa

10.2 Informacije

Pristup informacijama predstavlja “žilu kucavicu” institucija ombudsmana. Bez informacija, postoji mala verovatnoća da će institucija ombudsmana biti u stanju da propisno istraži bilo koje pitanje, bez obzira da li je ono istaknuto kao rezultat pritužbe ili je rezultat odluke da sprovede samoinicijativnu istragu. Štaviše, nemogućnost pristupa informacijama značajno će narušiti sposobnost institucije ombudsmana da oceni koliko oružane snage poštuju zakon. Nepotpun pristup informacijama može čak imati negativnu posledicu pružanja lažnog osećaja odgovornosti, transparentnosti i javnog poverenja.² “Puko postojanje institucija

8

9

10

ombudsmana ne garantuje da će biti izvršen odgovarajući nadzor ovih procesa. U suštini, nadgledanje ‘mrtvog ugla’ potencijalno može biti štetniji nego da se prvobitno uopšte ne vrši ovaj nadzor.”³

Pristup informacijama prisno je povezan sa pitanjem nezavisnosti, pošto ograničenja u informacijama na raspolaganju institucije ombudsmana podrazumevaju da ista nije slobodna da uradi sve ono što je potrebno kako bi sprovela potpunu istragu. Kada govorimo o mnogim institucijama ombudsmana, oružane snage i politički organi zakonski su obavezni da pruže ovoj instituciji sve zahtevane informacije, pošto nemaju nikakvu osnovu za odbijanje.⁴ Odeljak u nastavku prvenstveno je usredsređen na pristup ljudima, dokumentima i evidenciji (koja je široko definisana).⁵

Pristup informacijama može biti zasnovan bilo na pravu potraživanja informacija ili na pravu zahtevanja informacija. Ova razlika veoma je značajna pošto oružane snage ne moraju biti zakonom obavezane da odgovore potvrdno na potraživanja dobijena od institucija ombudsmana i, posledično ne mogu pružiti dati pristup. Jedan primer u tom smislu jeste narodni advokat Albanije koji poseduje ovlašćenje da “traži objašnjenja” od javnih institucija i zvaničnika.⁶ Nasuprot tome, pravo zahtevanja pristupa informacijama podrazumeva da oružane snage moraju da ispoštuju date zahteve. Kako bi ovaj pristup bio delotvoran, moć zahtevanja informacija od presudne je važnosti, zajedno sa odgovarajućim istražnim ovlašćenjima i potrebnom ekspertizom i resursima (odeljak u nastavku govori o ovoj temi u više pojedinosti). Dalja razlika odnosi se na to da li postoji pravo da se pogledaju konkretni dosijei i dokumenta ili samo “informacije” o tome šta ovi spisi sadrže. Sve prethodno navedeno daje veću garanciju delotvornosti kancelarije i njene nezavisnosti.

10.3 Formalna i neformalna ovlašćenja

Niz formalnih i neformalnih ovlašćenja uobičajeno je na raspolaganju institucijama ombudsmana koje traže pristup informacijama od oružanih snaga ili drugih institucija. Formalna ovlašćenja uobičajeno podrazumevaju statutarne zahteve da data lica ostvare saradnju kada govorimo o zahtevima upućenim od strane institucije ombudsmana, ovlašćenja sudskog pozivanja i sposobnost pozivanja organa reda i mira da pruže svoju pomoć u primoravanju ovih lica na saradnju i pružanja pristupa ovim lokacijama i objektima. Neformalna ili “meka” ovlašćenja mogu podrazumevati sposobnost obraćanja javnosti, medijima ili zakonodavnom telu sa pojedinostima neostvarivanja saradnje.

10.3.1 Zahtev za ostvarivanje saradnje

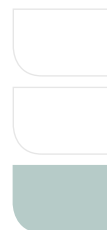
U većini slučajeva, javni službenici i pripadnici oružanih snaga obavezni su da ostvaruju saradnju kada govorimo o zahtevima za pružanje informacija ili razgovorima vođenim od strane institucije ombudsmana.⁷

U Srbiji, na primer, zaštitnik građana “ovlašćen je da obavi razgovor sa bilo kojim zaposlenim organa uprave kada je to od značaja za postupak koji vodi.”⁸ Slično njemu, narodni advokat Albanije može se obratiti svim javnim institucijama, uključujući vojne jedinice i obaviti razgovor sa bilo kim koga advokat smatra značajnim za dato pitanje.⁹

U nekim slučajevima, eksplicitne kazne predviđene su zakonom za sve one koji odbiju da sarađuju po zahtevima institucijama ombudsmana. Ombudsman za ljudska prava u Gvatemali može čak zahtevati da javni službenik bude otpušten za ne ostvarivanje saradnje po formalnom zahtevu.¹⁰ Takođe, javni službenici u Ekvadoru, Nikaragvi i Paragvaju mogu čak biti podložni građanskim ili krivičnim kaznama (kao što su: novčane kazne, zabrane obavljanja javne službe, prosleđivanje predmeta javnom tužiocu) za bilo kakav neuspeh ostvarivanja saradnje u istrazi institucije ombudsmana.¹¹

10.3.2 Ovlašćenja pozivanja na sud

Ovlašćenja pozivanja na sud sačinjavaju sastavni deo sposobnosti institucije ombudsmana da sprovede svoju istragu na delotvoran način (vidi Tabelu 9B u kojoj se nalazi lista institucija sa datim ovlašćenjima). Pojedinci mogu biti neradi da budu intervjuisani od strane institucije ombudsmana i mogu se ustručavati da pruže pristup dokumentima i lokacijama. Iz ovog razloga, neke države dale su svojim institucijama ombudsmana ovlašćenja pozivanja na sud, omogućavajući im da primoraju pojedince da svedoče. Ovlašćenja pozivanja na sud nameću pravni zahtev da relevantna lica izađu pred institucije ombudsmana ili da im pruže konkretne informacije kada se to od njih zahteva. Ovo ovlašćenje može takođe pružiti mogućnost da se zahteva da iskaz bude dat pod zakletvom. Ovime bilo kakav namerni neuspeh da se pruže precizne i potpune informacije postaje krivični prekršaj.¹² S tim u vezi, institucije ombudsmana mogu zahtevati pomoć od agencija reda i mira ili policije u primeni datih ovlašćenja. Naravno, puko postojanje ovih ovlašćenja može biti dovoljno da se pojedinci i institucije ubede da sarađuju—prosta pretnja njihovog korišćenja često je dovoljna.¹³ Dalje, ovlašćenja pozivanja na sud mogu biti posebno korisna kada se suočavamo sa hijerarhijskim sistemom, kao što je onaj koji postoji u oružanim snagama. Zahtevanjem od pojedinaca da sarađuju (umesto pozivanja dobrovoljaca



koji su voljni da sarađuju), ovakva ovlašćenja mogu povećati verovatnoću da će se oni sa nižim činom obratiti instituciji ombudsmana, bez straha od odmazde viših oficira, što je inače posledica saradnje. Poziv na sud može predstavljati korisno “pokriće” za one koji progovore.

Zakon o GI SAD-a iz 1978. godine pruža sveobuhvatno objašnjenje o tome šta podrazumevaju ovlašćenja pozivanja na sud. U skladu sa Zakonom, glavni inspektor može “izdati sudski poziv za podnošenje svih informacija, dokumenata, izveštaja, odgovora, evidencije, računa, izveštaja i drugih podataka i dokumentovanih dokaza potrebnih za obavljanje funkcija dodeljenih ovim zakonom.”¹⁴ U Holandiji, relevantan zakon pravi razliku između izdavanja sudskog poziva za ljude i za podnošenje dokumentacije. U vezi sa podnošenjem dokumentacije, Zakon o opštem upravnom pravu predviđa da “stranke treba da pruže sva dokumenta u njihovom posedu koja je ombudsman zahtevao u pismenoj formi.”¹⁵ Kada govorimo o sposobnosti sudskog pozivanja lica, Zakon o nacionalnom ombudsmanu daje ombudsmanu ovlašćenje da “naloži da lica koja ne izađu na sud uprkos činjenici da im je upućen zvaničan sudski poziv, budu izvedena pred njega od strane policije kako bi ispunio svoju obavezu.”¹⁶

Ovlašćenja sudskog pozivanja u velikoj meri mogu unaprediti sposobnost institucija ombudsmana da obavljaju svoj rad na delotvoran način i da pridobiju sve informacije koje su im neophodne da donesu svoj sud o konkretnom slučaju. Trebalo bi napomenuti, međutim, da se ova ovlašćenja koriste veoma retko i da bi trebalo da se sagledaju kao poslednja mera. Ovo ne znači da institucija ombudsmana ne bi trebalo da ih poseduje. Često samo postojanje ovakvog ovlašćenja može biti dovoljno za primoravanje na saradnju.

10.3.3 Neformalna/meka ovlašćenja

U samim zaključku, vredi napomenuti korisnost neformalnih ili “mekih” ovlašćenja za pristup relevantnim licima, mestima i dokumentima. Meka ovlašćenja podrazumevaju sposobnost institucije da ostvari rezultat koopcijom i ubeđivanjem, kao i korišćenjem pretnji. Kao što je istaknuto u prethodnom delu, na primer, puko postojanje ovlašćenja pozivanja na sud može biti dovoljno da se pojedinci primoraju da svedoče i da podnesu zahtevanu dokumentaciju. Slično, u slučajevima u kojima institucija ombudsmana ne poseduje ovlašćenje da primora pojedince da svedoče, ona hteti da ubedi nekoga da sarađuje obaveštavanjem nadređenih tog

pojedince, isticanjem njegove ili njene nesprenosti za saradnju u izveštaju, ili u slučajevima u kojima je odgovarajuće, obaveštavanjem medija ili šire javnosti (vidi poglavlje 11 za bliže pojedinosti o izveštavanju).¹⁷

Primer koji može poslužiti kao ilustracija upotrebe mekih ovlašćenja jeste činjenica da irski ombudsman za oružane snage svom godišnjem izveštaju navodi u konkretne slučajeve u kojima su njihove istrage blokirane ili ometene.¹⁸ Svrha ovakvog objavljivanja jeste da se privuče pažnja ovih instanci i da se shodno tome, ubede relevantna lica ubede na saradnju.

10.4 Ograničenja u pristupu informacijama

Ono što je dobra praksa jeste da ne postoje nikakva zakonska ili praktična ograničenja u sposobnosti institucije ombudsmana da pristupi bilo kojim informacijama koje smatra neophodnim za izvršenje svog mandata. Ovo je slučaj u jednom broju zemalja, uključujući Srbiju, gde zaštitnik građana ima pristup svim vladinim prostorijama i informacijama, bez obzira na stepen njihove poverljivosti.¹⁹ Rumunski Zakon o narodnom advokatu daje slična ovlašćenja “pristupa bilo kojoj poverljivoj informaciji”²⁰ a prema sistemu glavnog inspektora SAD-a, GI je “ovlašćen da ima pristup svoj evidenciji, izveštajima, revizijama, pregledima, dokumentima, izveštajima, preporukama ili drugim materijalima na raspolaganju ustanovljenoj instituciji koji se odnose na programe i operacije za koje je nadležan glavni inspektor.”²¹

Ukoliko budu nametnuta ograničenja na pristup informacijama, međutim, od presudnog je značaja da budu jasno i usko definisana zakonom. Povrh toga, moguće je identifikovati tri načela koja bi trebalo da imaju vodeću ulogu u korišćenju bilo kojih zakonskih odredbi koje ograničavaju pristup informacijama.

1. Pozivanje na ove odredbe trebalo bi da bude adekvatno motivisano i praćeno detaljnim pismenim obrazloženjem.²²
2. Institucije ombudsmana trebalo bi da budu u stanju da podnesu zahtev za sudsku reviziju ili da proslede zakonodavnom telu, bilo koju odluku kojom se poziva na jedno konkretno ograničenje (ovo će biti razmotreno detaljnije u odeljku 10.4.3 koji govori o pravnim sredstvima i žalbama).
3. Institucije ombudsmana trebalo bi da polažu i da upotrebe svoje pravo da objave činjenicu da im je uskraćen pristup informacijama i da objasne uticaj koji ovo ima nad njihovim radom (vidi poglavlje 11 za bliže informacije).



U nastavku, diskusija se preusmerava na dve najčešće kategorije zabrane pristupa informacijama institucijama ombudsmana: poverljive informacije i informacije koje se odnose na tekuću operaciju; i informacije koje su zadržane diskrecionim pravom izvršnih vlasti. Iako možda postoje i druga ograničenja (u vezi sa sakupljenim informacijama, na primer, u privilegovanom odnosu između pacijenata i lekara i advokata i klijenta),²³ detaljnija diskusija o svim mogućim ograničenjima prevazilazi delokrug ovog priručnika.

10.4.1. Tajni i drugi poverljivi podaci

Institucije ombudsmana za oružane snage trebalo bi da polažu pravo pristupa svim informacijama koje smatraju neophodnim za obavljanje svog mandata. Ovo obuhvata mogućnost pristupa informacijama koje se drže u tajnosti ili su poverljive na neki drugi način (na primer, pošto se odnose na tekuće operacije). Ovo drugo ograničenje važi u Kanadi, na primer, gde Ombudsmanu za kanadske snage “može biti uskraćen pristup objektima, zaposlenima, članovima ili informacijama u meri u kojoj je isto opravdano operativnim zahtevima.”²⁴ Slično, ograničenja koja se odnose na zaštitu podataka o nacionalnoj bezbednosti i/ili državnim budžetima postoje, na primer, u Belgiji, Norveškoj, Nemačkoj i Irskoj.²⁵ Trebalo bi naglasiti međutim, da iako postoje ovakva ograničenja u nekoliko jurisdikcija, njihova formalna upotreba i dalje ostaje relativno retka.²⁶

Imajući u vidu sve prethodno navedeno, ono što je dobra praksa jeste da se uvede obaveza da se institucijama ombudsmana da pristup, kako bi se mimošle bilo kakve druge obaveze u vezi sa profesionalnom diskrecijom ili neobjavlivanjem poverljivih podataka.²⁷ Iz ovoga se može zaključiti da bi zakon takođe trebalo da zaštiti lica od odmazde ili kažnjavanja zbog obelodanjivanja ovih podataka telu koje ih nadgleda.²⁸

Na kraju ovog dela, trebalo bi naglasiti da mogućnost pristupa informacijama može doći i sa određenim ograničenjima kada govorimo o njihovom korišćenju, čuvanju i daljoj raspodeli. Pošto je poverljivost od najvećeg značaja za njihov rad i za njihovu neprekidnu mogućnost pristupa ovim informacijama, institucije ombudsmana koje imaju pristup tajnim ili drugim poverljivim informacijama trebalo bi da primene odgovarajuće mere i procese za zaštitu datih podataka. Iste mogu obuhvatati, između ostalog, proveru i davanje bezbednosnih dozvola osoblju, fizičke mere za bezbedno čuvanje podataka i nametanje odgovarajućih građanskih i krivičnih kazni za sve one koji su nepropisno obelodanili ovakve informacije.²⁹

10.4.2. Diskreciono pravo izvršne vlasti

Često ograničenje institucija ombudsmana pri pristupu informacijama jeste postojanje zakona koji daje šire diskreciono pravo izvršnoj vlasti u smislu uskraćivanja pristupa informacijama po osnovu nacionalne bezbednosti.

Jedan primer ovakve vrste ograničenja može se naći u Zakonu o vojnom povereniku Bosne i Hercegovine, koji predviđa da se zahtevi poverenika za dobijanje informacija mogu odbiti od strane ministra odbrane u cilju zaštite njihove "poverljivosti." Ministar nakon toga mora objasniti svoje razloge zajedničkom parlamentarnom odboru.³⁰ Slično tome, holandskom nacionalnom ombudsmanu može biti uskraćeno pravo "ulaska na određena mesta ukoliko su mišljenja da bi ovakav ulazak štetio bezbednosti države"³¹ a Kanadskom ombudsmanu za odbrambene snage "može biti uskraćeno pravo pristupa informacijama iz bezbednosnih razloga u skladu sa vladinom bezbednosnom politikom."³²

Ono što može biti posebno problematično jeste da se ministru odbrane ili drugom izvršnom zvaničniku daje veoma široka margina diskrecije pri uskraćivanju zahteva za pristup informacijama, imajući u vidu opasnost da ih sukobi interesa mogu sprečiti da upotrebe ova ovlašćenja na odgovarajući način. U mnogim slučajevima, predmet istrage jeste samo ministarstvo odbrane ili zvaničnik u okviru istog. Predvidive negativne posledice javljaju se kad god subjekat istrage ima moć da blokira pristup relevantnim informacijama, u slučajevima u kojima ovo oceni štetnim ili čak sramnim.

10.4.3. Pravna pomoć i žalbe

Kao što je istaknuto u prethodnom delu, tri široka načela trebalo bi da rukovode primenom bilo kojih zakonskih odredbi u vezi sa ograničavanjem pristupa informacijama, od kojih dve vredi ilustrovati primerima: prvo, da bi bilo kakva zabrana pristupa trebalo da bude adekvatno motivisana i propraćena detaljnim pismenim obrazloženjem;³³ i, drugo, da bi institucija ombudsmana trebalo da bude u mogućnosti da podnese zahtev za sudsku reviziju bilo koje odluke o primeni ovakvog ograničenja.

Primeri prvog od ovih načela obuhvataju Zakon Bosne i Hercegovine o parlamentarnom vojnom povereniku, koji predviđa da bilo kakvo uskraćivanje pristupa informacijama od strane izvršne vlasti mora biti "izvršeno od strane ministra odbrane a razlozi za odbijanje pristupa



trebalo bi da se objasne Zajedničkom odboru od strane ministra.”³⁴ Drugo načelo odlično je ilustrovano kanadskom Ministarskom direktivom, koja predviđa da ombudsman može uložiti prigovor na “obrazloženje za sprečavanje pristupa objektima, licima ili informacijama dato od strane vlade i ukoliko on nije zadovoljan objašnjenjima, on može podneti izveštaj u kome će istaći svoje zabrinutosti”.³⁵

Prilog 10A Nemačka: Zakon o parlamentarnom komesaru za oružane snage

Član 3—Zvanična ovlašćenja

Pri obavljanju zadataka koji su mu dati, komesar poseduje sledeća ovlašćenja:

1. On može zahtevati informacije i pristup evidenciji od ministra odbrane i svih agencija i osoblja podređenog ministru. Ova prava mu mogu biti uskraćena samo u slučaju ubedljivih razloga tajnosti. Odluke o uskraćivanju prava donose se od strane samog ministra odbrane ili njegovog ili njenog stalnog zvaničnog zamenika; on će izneti razloge za to pred Odborom za pitanja odbrane. Na osnovu instrukcija u skladu sa stavom (2) člana 1 i u skladu sa pritužbom uloženom od strane njenog podnosioca, komesar polaže pravo da sasluša podnosioca pritužbe kao i svedoke i veštaka. Ovim licima isplaćuje se naknada u skladu sa Zakonom o naknadi troškova i isplaćivanju svedoka i veštaka.³⁶

Ovi zakoni ilustruju načine na koje zakoni mogu biti napisani tako da se ublaže problemi koji proizilaze iz sukoba interesa (koji su predstavljeni u odeljku 10.4.2 koji govori o diskrecionom pravu izvršne vlasti) i iz korišćenja blanko opravdanja kada govorimo o poverljivim informacijama (obuhvaćenim članom 10.4.1 o poverljivim i operativnim podacima). U slučajevima u kojima postoje ovakva ograničenja u pristupu informacijama, ovo su značajne zaštitne mere i od presudnog značaja ukoliko su institucije ombudsmana u stanju da sprovedu istrage do njihovog završetka.

10.5 Dobra praksa

Pristup

- Institucije ombudsmana trebalo bi da imaju moć da zahtevaju pristup bilo kojim informacijama, podržanim odgovarajućim izvršnim ovlašćenjima i potrebnom ekspertizom i resursima.

Ovlašćenja

- Javni službenici i pripadnici oružanih snaga trebalo bi da imaju pravnu ili ugovornu obavezu ostvarivanja saradnje povodom zahteva za pružanje informacija ili razgovore koji im se upute od strane institucija ombudsmana; ove obaveze mogu biti ojačane izričitim kaznama za odbijanje.
- Institucije ombudsmana trebalo bi da poseduju ovlašćenja sudskog pozivanja, koja relevantnim licima nameću pravnu obavezu da izađu pred njih ili da im pruže konkretne informacije kad god se to od njih zahteva. Ovo ovlašćenje takođe bi trebalo da podrazumeva i zahtev da iskaz bude dat pod zakletvom.
- Institucije ombudsmana trebalo bi da imaju sposobnost da ukažu na bilo kakvo uskraćivanje saradnje u svojim javnim izveštajima.

Ograničenja

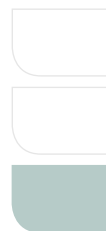
- Ne bi trebalo da postoje nikakva pravna ili praktična ograničenja kada govorimo o sposobnosti institucije ombudsmana da pristupi bilo kojoj i svim informacijama koje smatra neophodnim za izvršenje njenog mandata.
- U slučaju da postoje ograničenja u pristupu informacijama:
- ona bi trebalo da budu jasno i usko definisana zakonom.
- pozivanje na ograničenja u pristupu informacijama trebalo bi da bude adekvatno motivisano i praćeno detaljnim pismenim obrazloženjem.
- institucije ombudsmana trebalo bi da budu u stanju da podnesu zahtev za sudsku ili zakonodavnu reviziju bilo kakve odluke koja se poziva na konkretno ograničenje.



Fusnote

1. U ovom slučaju, ovo podrazumeva pristup javnosti informacijama zahtevanih od strane institucija ombudsmana, što se razlikuje od pristupa informacijama u posedu institucija ombudsmana (ili od vlade uopšteno), što je predmet koji je detaljnije obuhvaćen delom IV koji govori o izveštavanju i preporukama.
2. Južno afrička ministarska komisija za reviziju u odeljku koji govori o Obaveštajnim službama u demokratiji, u izdanju Wills and Buckland, "Access to Information."
3. Vidi Wills and Buckland, "Access to Information."
4. Neke ograničene zabrane mogu da se primene u vezi sa informacijama u posedu policije ili tužilaca. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovor na pitanje br. 15. Iste obuhvataju Švedsku, Holandiju, Poljsku, Austriju, Estoniju, Sloveniju, Srbiju i Finsku.
5. Za razmatranje pristupa fizičkim lokacijama, pogledajte odeljak 9.4 koji govori o istragama.
6. Albanija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 19. Trebalo bi istaći da narodni advokat takođe poseduje obimna ovlašćenja pozivanja na sud.
7. Prema anketi DCAF-a sprovedenoj 2009. godine, većina učesnika ICOAF-a poseduje data ovlašćenja. U ograničenom broju jurisdikcija, međutim, izvršna vlast ili vojska mogu odbiti da ispune zahteve za pružanje informacija.
8. Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 21.
9. Albanija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 19.1.
10. Gonzalez, "Ombudsperson Institution," 239. Zaštitnik građana Srbije takođe poseduje ova ovlašćenja. Vidi Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 20.
11. Gonzalez, "Ombudsperson Institution," 240.
12. Vidi, na primer: Australija, Zakon o glavnom inspektor obaveštajnih i bezbednosnih agencija iz 1986, članovi 18–19.
13. UNDP, How to Conduct Investigations, 91.
14. Sjedinjene Države, "Zakon o glavnom inspektor iz 1978," §6.
15. Holandija, "Zakon o opštem upravnom pravu," čl. 9.31.3.
16. Holandija, "Zakon o nacionalnom ombudsmanu," čl. 15.
17. UNDP, How to Conduct Investigations, 73.
18. Vidi, na primer, Irski ombudsman za oružane snage. Godišnji izveštaj za 2010.
19. Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 21.
20. Rumunija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 20.1.
21. Sjedinjene Države, "Zakon o glavnom inspektor iz 1978," §6(a)1; Honduras, Nikaragva i Panama izričito naglašavaju pravo institucije ombudsmana da prima poverljive informacije, Gonzalez, "Ombudsperson Institution," 239.
22. Vidi na primer nemački Zakon o PKGrG Act, član 6(2).
23. UNDP, How to Conduct Investigations, 70.
24. Kanada, "Ministarske direktive," član 24(2).
25. Kanada, "Ministarske direktive," član 24(2).
26. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovor na pitanje br. 15(c). Kanada i Nemačka predstavljaju jedine anketirane države koje su iznele da su zvanično odbile pristup na ovoj osnovi.
27. Vidi, na primer, Republika Južna Afrika, Zakon o javnoj reviziji, br. 25 iz 2004, članovi 15–16.
28. Vidim na primer, Bosna i Hercegovina, "Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku Bosne i Hercegovine," čl. 8.1.
29. Vidi Predlog načela OSI o nacionalnoj bezbednosti i pristupu informacijama.
30. Bosna i Hercegovina, "Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku Bosne i Hercegovine," čl. 4a.
31. Holandija, "Zakon o nacionalnom ombudsmanu," čl. 14.
32. Kanada, "Ministarske direktive," član 24(1).

33. Vidi, na primer, Nemački zakon o PKGrG, član 6(2).
34. Bosna i Hercegovina, "Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku Bosne i Hercegovine," čl. 4a.
35. Kanada, " Ministarske direktive," član 24(3–4).
36. Nemačka, "Zakon o parlamentarnom povereniku za oružane snage," čl. 3.





DEO IV: IZVEŠTAVANJE I PREPORUKE



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12



11

IZVEŠTAVANJE

11.1 Uvod

Ovo poglavlje daje siže različitih vrsti izveštavanja od strane institucija ombudsmana i naglašava značaj nezavisnosti u izveštavanju. Ovo poglavlje sadrži sledeće odeljke:

- Uloga izveštavanja
- Nezavisnost u izveštavanju
- Vrste izveštaja
- Proces izveštavanja
 - Auditorijum kome su izveštaji namenjeni
- Dobra praksa

11.2 Uloga izveštavanja

Izdavanje izveštaja zakonodavnom telu i široj javnosti predstavlja ključnu funkciju institucija ombudsmana, i skoro sve institucije imaju mandat da izrađuju redovan izveštaj o svom radu i aktivnostima. Izveštaji se mogu upotrebiti za razmenu informacija o svim aspektima rada institucije ombudsmana, uključujući statističke podatke i značajne pojedinosti koje se odnose na pritužbe, značajna i tematska pitanja i preporuke u pogledu politike i druge preporuke. Izveštaji, u tipičnim okolnostima mogu biti godišnji (ili polu-godišnji). Institucije mogu takođe objaviti izveštaje na ad hoc osnovi. Ad hoc izveštaji mogu se odnositi na specifične slučajeve ili biti usmereni ka odgovoru na tematska pitanja koja su predstavljena instituciji ombudsmana. Ovi izveštaji tipično se objavljuju po završetku specijalnih ili samoinicijativnih istraga. Izveštaji mogu takođe biti značajan način da se objave preporuke, i kada se one odnose na ispravljanje, ublažavanje ili preobraćivanje odluke, politike ili zakona koji su doveli do

pritužbe, čak i kada nisu bili u mogućnosti da direktno ubede instituciju da postupi u skladu sa njima.¹

Kada govorimo o konkretnim slučajevima ili istragama, institucije mogu objavljivati izveštaje koji sadrže detaljne preporuke sa ciljem ispravljanja konkretnih problema u vezi sa pritužbom i bilo kojih širih, sistematskih pitanja razotkrivenih tokom istrage ili ispitivanja. "Meko ovlašćenje" izdavanja izveštaja od presudnog je značaja za povećavanje verovatnoće da preporuke budu ispoštovane, posebno imajući u vidu činjenicu da uopšteno govoreći institucije ombudsmana nemaju izvršna ovlašćenja. Ono što je pozitivna strana publiciteta jeste da ono predstavlja ključno sredstvo da se institucije i pojedinci koji ne sarađuju ubede da ispoštuju preporuke ombudsmana. Izveštaji izdati tokom istrage mogu čak pomoći da se zvaničnici ili institucije koji ne sarađuju ubede da ispoštuju zahteve za pružanje informacija ili pristup. Ova poslednja funkcija izveštavanja čak je eksplicitno navedena u relevantnim kanadskim Ministarskim direktivama, koje navode da kanadski ombudsman može uložiti prigovor na opravdanje koje mu je dato da mu se uskrati pristup objektima, licima ili informacijama, a ukoliko nije zadovoljan objašnjenjima, on može podneti izveštaj koji izražava sve ono što ga zabrinjava.²

Izveštaji takođe mogu odigrati značajnu ulogu u donošenju politike. Ključni deo mandata mnogih institucija ombudsmana jeste pružanje preporuka o politici oružanim snagama, izvršnoj i zakonodavnoj vlasti.³ Ovo čak može obuhvatati formulisanje preporuka o predlozima zakona.⁴ Ovakav vid preporuka može se pružiti u odgovoru na zahteve izvršne vlasti ili oružanih snaga, ali većina institucija ombudsmana takođe su u stanju da daju preporuke na vlastitu inicijativu. Praksa pružanja preporuka oko politike služi kao preventivna funkcija, pošto se preporuke osmišljavaju tako da podstaknu reforme u praksama koji su dovele do malverzacija i prestupa i da time spreče javljanje ovih prekršaja (vidi Prilog 12C u kome su predstavljani ovi primeri).

Izveštaji takođe mogu poslužiti važnoj obrazovnoj funkciji informisanjem javnosti i pripadnika oružanih snaga o njihovim pravima i ulozi koju institucije ombudsmana mogu da odigraju u zaštiti ovih prava.⁵ Institucije ombudsmana mogu biti proaktivne u podizanju veće svesti o ulozi njihove institucije i povećavanja poverenja javnosti u instituciju uopšteno, govoreći javno, raspodeljujući informacije i vodeći informativnu i ažuriranu veb stranicu, i izdavanjem formalnih izveštaja.⁶ Nekoliko insti-

tucija ombudsmana takođe je istaklo širi problem nerazumevanja koji postoji između civilnih zaposlenih pri ministarstvu odbrane i pripadnika oružanih snaga o tome šta je institucija ombudsmana i šta je njen mandat (posebno u odnosu na pravosudna tela).⁷ Kampanje edukacije mogu pomoći da se ispravi ovaj problem.

11.3 Nezavisnost u izveštavanju

Stavljanje na raspolaganje njihovog rada predstavlja neizostavan element njihove uloge u procesima javne odgovornosti. Sposobnost objavljivanja nezavisnih izveštaja, daleko od nepropisnog uticaja izvršne vlasti ili vojnog lanca komande, predstavlja značajnu komponentu nezavisnosti u opštem smislu.⁸ U suštini, od presudnog je značaja da su institucije ombudsmana u stanju da izdaju javne izveštaje koji nisu cenzurirani ili odlagani od strane izvršne vlasti ili tela koja nadgledaju.⁹

Pri izradi svojih izveštaja, institucije ombudsmana moraju napraviti ravnotežu između, sa jedne strane zaštite privatnosti (posebno podnosilaca pritužbi), štiteći integritet sudskih procesa i očuvanjem nacionalne bezbednosti i, sa druge strane, poštovanja prava javnosti na slobodu informisanja. U svim slučajevima, međutim, konačna odluka oko informacija koje treba da budu uključene u izveštaje na kraju bi trebalo da bude u rukama same institucije ombudsmana.¹⁰ Kao što to ističe irski ombudsman za snage odbrane “ovlašćenje objavljivanja godišnjih i drugih izveštaja koji nisu podložni cenzuri nikada ne bi trebalo da se potceni kao kamen temeljac nezavisnosti.”¹¹

Nakon ove konstatacije, jasno je da postoje dobri razlozi iz kojih neke informacije ne bi trebalo da se pojave u javnim izveštajima. Date informacije moraju obuhvatati, između ostalog, lične podatke ili informacije koje razotkrivaju identitet podnosilaca pritužbi, poverljive informacije, informacije koje se odnose na tekuće operacije i informacije u vezi sa tekućim sudskim procesima (vidi odeljak 10.4.1 o poverljivim informacijama za bliže pojedinosti). U drugom skupu država, ograničenja u mandatu mogu ograničiti ono što može biti sadržano u javnim izveštajima. Ovo je slučaj i u Kolumbiji i u Venecueli, na primer, gde odnosne institucije ombudsmana mogu samo davati preporuke u vezi sa ljudskim pravima.¹²

Prilog 11A Postupci otpuštanja osoblja iz Kraljevskog vazduhoplovstva Velike Britanije

Ovaj primer govori o izveštaju u jednom slučaju koji se desio u Velikoj Britaniji u vezi sa otpuštanjem iz službe pukovnika vazduhoplovstva koji, je nakon dvadeset šest godina službe, otpušten iz službe bez završnog razgovora i zvaničnog sertifikata u kome je pohvaljena njegova služba, što je inače standardna praksa u Kraljevskom vazduhoplovstvu. Podnosilac pritužbe izneo je da smatra da je došlo do previda u smislu njegovog dotadašnjeg rada i da je završetak službe daleko od njegove matične baze i uobičajene komandne strukture uticalo da se izgubi u kolotečini sistema. Pored toga, neodržavanje završnog razgovora uskratilo mu je priliku da formalno iznese svoje brige kada govorimo o upravljanju i administraciji osoblja pozicioniranog daleko od svojih prvobitnih baza.

Komesar za pritužbe u službi prosledio je ovu pritužbu Kraljevskom vazduhoplovstvu (RAF), koji se složio sa konstatacijom da je počinjen previd u vezi sa podnosiocem pritužbe i da mu je uskraćeno priznanje koje je zaslužio svojom službom. Vazduhoplovstvo je uputilo formalno izvinjenje i izveštaj je doveo do jednog broja promena kako bi se rešili sistematski problemi koji su naglašeni ovom pritužbom. U konkretnom smislu, RAF je sproveo detaljnu reviziju "postupaka roditeljskog odsustva," kojom je identifikovano nekoliko oblasti koje treba da se reformišu. Ove pouke takođe su prenete i na druge jedinice koje su izvršile ove promene kako bi se bolje identifikovalo osoblje koje se približavalo odlasku u penziju i kako bi se osiguralo propisno organizovanje njihovog odlaska iz službe.¹³

11.4 Vrste izveštaja

Izveštaji mogu imati nekoliko različitih oblika: izveštaji o pojedinačnim slučajevima, specijalni ili tematski izveštaji i godišnji izveštaji. Odeljak u nastavku daje kratak pregled različitih vrsta metoda izveštavanja, dok odeljak 11.5 detaljno preispituje sam proces izveštavanja.

Od svih prethodno navedenih najčešći su izveštaji o pojedinačnim slučajevima. U uobičajenim okolnostima, institucije ombudsmana moraju objaviti izveštaje, koji detaljno navode: pritužbu, rezime njihovih istražnih aktivnosti i bilo koje zaključke koje su postigli. Ovi izveštaji uopšteno se izrađuju za vođenje evidencije i upućivanje u samoj instituciji, iako se mogu pružiti i posebni odeljci onim pojedincima ili institucijama koji su direktno obuhvaćeni ovim izveštajima. Međutim, u slučajevima u kojima izveštaji proizvode zaključke od šireg značaja (pošto se, na primer, odnose na pitanja koja se pojavljuju sistematski) ili se odnose na pitanja

nepoštovanja regulative, ovakvi izveštaji mogu sadržati i uopštenije preporuke namenjene oružanim snagama ili izvršnoj vlasti u vezi sa sprečavanjem sličnih pojava u budućnosti.

Ovime dolazimo do druge veće vrste izveštaja: specijalni ili tematski izveštaji. Institucija ombudsmana može sastavljati ove izveštaje na svoju inicijativu ili, u nekim jurisdikcijama se ovi izveštaji mogu zahtevati od strane neke druge vladine agencije. Ovo je slučaj u Velikoj Britaniji, na primer, gde državni sekretar može zahtevati specijalne izveštaje za dalje preispitivanje bilo kojih pitanja pod okriljem komesara.¹⁴ Opšta svrha ovakve vrste izveštaja odlično je rezimirana u Statutu Ombudsmana Istočnog Timora za ljudska prava i pravdu, koji predviđa da je zadatak ombudsmana da “promoviše kulturu poštovanja ljudskih prava, dobrog upravljanja i borbe protiv korupcije ... [i] da obavesti širu javnost i javnu administraciju i da raspodeljuje informacije.”¹⁵ U konkretnom smislu, ovakav vid izveštaja često govori o sistematskim ili rasprostranjenim problemima u oružanim snagama. Objavljivanje izveštaja koji se poziva na nekoliko pojedinačnih slučajeva može pomoći da se skrene pažnja na šire probleme i može dovesti do promena na nivou celokupnog sistema koje su neophodne kako bi se adekvatno i rešio (vidi Prilog 11B sa primerima ovakve vrste izveštaja).

Prilog 11B Kanadski specijalni izveštaji

Kanadski ombudsman predstavlja jedan primer institucije koja je izradila tematske izveštaje povodom jednog broja pitanja u vezi sa mandatom ombudsmana. Od 2002. godine, kancelarija je podnosila izveštaje o nizu sistematskih pitanja, koja, između ostalog, obuhvataju sledeće:

- Povrede pričinjavanja stresa na radu
- Usluge mentalnog zdravlja
- Lečenje povređenih rezervista
- Lečenje veterana
- Sistem regrutacije
- Nepravedno postupanje u sklopu Internog žalbenog sistema¹⁶

Periodični izveštaji predstavljaju treći veći oblik izveštaja institucija ombudsmana. Ovi izveštaji uobičajeno se podnose svake godine zakonodavnom telu i široj javnosti, a velika većina institucija ombudsmana imaju mandat zakonom da izrađuju date periodične izveštaje.¹⁷ Zakon o GI-u SAD-a iz 1978. godine pruža odličan sažetak

svrhe i sadržaja ovih izveštaja, detaljno navodeći da će izveštaji sadržati opis problema, preporuke za preduzimanje popravnih mera, rezime napretka u primeni prethodno datih preporuka i druge donete izveštaje.¹⁸ Ostale informacije koje mogu biti sadržane u ovim izveštajima obuhvataju:

- opšte aktivnosti i nove inicijative institucije;
- finansijske podatke; i
- opšte informacije o sastavu kancelarije (npr. broj osoblja, rast i tako dalje).

Svrha ovih izveštaja jeste da se javnost i zakonodavno telo informišu o aktivnostima kancelarije i da se naglase značajne teme i slučajevi koji su se desili u prethodnom periodu. Periodični izveštaji mogu takođe predstavljati značajnu platformu koju institucija ombudsmana može upotrebiti da istakne svoje buduće planove i predloge za institucionalne

Prilog 11C Preporuke za poboljšavanje funkcionisanja institucije ombudsmana: Slučaj Velike Britanije

U Velikoj Britaniji, komesar za pritužbe oružanih snaga mora podneti godišnji izveštaj državnom sekretaru izveštavajući ga o efikasnosti, delotvornosti i pravednosti kojom je funkcionisao sistem; radu koji je komesar obavio date godine; i bilo kojim drugim aspektima sistema ili funkcije komesara.²⁰ U tom smislu, komesar za pritužbe u službi preporučila je sledeće promene u njenom izveštaju iz 2010. godine:²¹

Nakon što sam razmotrila mogućnosti za promenama, dajem preporuku da se uloga komesara za pritužbe u službi promeni u ombudsmana za oružane snage. Ovo će omogućiti lancu komande da zadrži primarnu odgovornost za istragu i odlučivanje o pritužbama u vojnoj službi, priznajući da delotvorno rešavanje pritužbi u službi predstavlja sastavni deo komande i vršenja komandne dužnosti i brige o licima pod njegovom komandom.

Model ombudsmana za oružane snage usredsredio bi se na to da Služba snosi odgovornost za propisno vođenje njihovih procesa i pružanje pravde, obezbeđujući da sistem funkcioniše na odgovarajući način i da se najsloženijim, najneodložnijim i najproblematičnijim slučajevima da prioritet i da se izvrši dodatni pregled. Dodatna mogućnost ulaganja spoljne žalbe ombudsmanu, iako sa zahtevom ispunjavanja njihovih kriterijuma *prima facie* slučaja lošeg upravljanja, trebalo bi da uveri osoblje u vojnoj službi u odgovarajućim slučajevima, da se opredele da ulože svoju žalbu unutar komandnog lanca.

reforme. (vidi Prilog 11C o komesaru za pritužbe u službi za pripadnike oružanih snaga Velike Britanije.) Periodični ili godišnji izveštaji mogu takođe predstavljati priliku da se istaknu preporuke, uključujući i slučajeve u kojima se zahteva izmena zakonodavstva.¹⁹

11.5 Proces izveštavanja

Podnošenje izveštaja o konkretnim slučajevima i tematskim problemima (nasuprot godišnjim izveštajima, koji uopšteno rezimiraju ove slučajeve i probleme) trebalo bi da se odvija u nekoliko faza. Preliminarna faza preduzima neformalne korake koji imaju za cilj da poprave situaciju bez potrebe za sastavljanjem formalnog izveštaja. Dati koraci moraju obuhvatati konsultacije sa onima koji su obuhvaćeni izveštajem kao i diskusiju sa ciljem identifikovanja niza rešenja prihvatljivih za obe strane.²² Tek kada ovakve neformalne opcije budu u potpunosti iskorišćene institucija ombudsmana može pristupiti objavljivanju formalnog izveštaja. Kada govorimo o sistematskim pitanjima, ovakvi koraci možda u nekim slučajevima nisu odgovarajući ili praktični.

Druga faza jeste obaveštavanje i konsultovanje relevantnih strana kako bi se zahtevale njihove reakcije i prilog predloženom izveštaju. Statut ombudsmana za ljudska prava i pravdu u Istočnom Timoru, na primer, predviđa da ombudsman “pruži podnosiocu pritužbe i licu ili subjektu protiv koga je uložena pritužba, nacrt izveštaja koji navodi nalaze istrage i njegova ili njena gledišta, zaključke i preporuke, po završetku bilo koje istrage i pre objavljivanja izveštaja.”²³ Ovo je takođe slučaj u Holandiji, gde holandski nacionalni ombudsman treba da da upravnu nadležnost licu odgovornom za datu radnju a podnosilac pritužbe ima priliku da objasni svoja gledišta ili da pruži pismene podneske.²⁴ Takođe, u Srbiji, zaštitnik građana mora obavestiti podnosioca pritužbe i dati organ na početku i na kraju procesa. Organ uprave nakon toga mora odgovoriti na sve zahteve zaštitnika u roku od šezdeset dana.²⁵

U ovoj fazi, institucija ombudsmana može takođe preispitati pitanje presedana i razmotriti pitanja kao što su: Da li je institucija ombudsmana razmatrala slične slučajeve i ranije?²⁶ Šta je bilo rešenje? Koliko je rešenje bilo delotvorno? Da li postoje bilo kakvi međunarodni presedani koji bi mogli da se ispoštuju?

Treća faza procesa izveštavanja odnosi se na odluke o tome šta uključiti u javnu i (ukoliko je potrebno) poverljivu verziju izveštaja. U uopštenom smislu, izveštaji mogu sadržati detalje o tvrdnjama i istrazi, u vezi sa

polaznim informacijama i relevantnim pravnim statutima i presedanima. Izveštaj u nastavku može pružiti analizu slučaja i nalaze, zaključke, preporuke i bilo koje propratne aktivnosti ili pojašnjenja dobijena od svih relevantnih strana tokom procesa konsultacija (vidi gore navedenu drugu fazu).²⁷ U Holandiji, na primer, ombudsman mora izraditi izveštaj po završetku istrage, uključujući nalaze i odluke, kao i standarde ponašanja koji su prekršeni, u slučajevima u kojima je isto relevantno.²⁸ Dok je transparentnost od prevashodnog značaja, u slučaju javnih izveštaja, trebalo bi pokloniti pažnju na to da se ispuste one informacije koje su tajne ili poverljive. Takođe se mora obratiti pažnja na to da se zaštiti privatnost svih onih uključenih u pritužbu i istrage.

Četvrta faza odnosi se na objavljivanje samog izveštaja. Trebalo bi podvući da institucije ombudsmana imaju slobodu da objave svoje izveštaje u zavisnosti od svog rasporeda a izveštaji bi trebalo da se neometano stave na raspolaganje javnosti.

11.5.1 Auditorijum kome su izveštaji namenjeni

Primarni auditorijum izveštaja jesu strane koje su njime obuhvaćene uključujući (u slučajevima u kojima je primenjivo): podnosioca pritužbe, subjekat pritužbe i bilo koje druge relevantne organe (kao što su vojni lanac komande i relevantna ministarstva). Zakoni u mnogim državama govore o opštem auditorijumu izveštaja, koji predviđa, na primer, da preporuke moraju biti prosleđene svim relevantnim stranama i odgovarajućim organima.²⁹ Druge države, međutim, navode veoma konkretne auditorijume kojima su namenjeni izveštaji institucija ombudsmana. U Francuskoj, mandatom ove institucije predviđa se da Komisija za žalbe u vojsci mora prvo dati “žalbeniku zvanično obaveštenje o svojoj odluci.”³⁰ Slično ovom primeru, u Rumuniji, zaštitnik građana mora “obavestiti u pismenoj formi organe javne uprave, koji su prekršili prava podnosioca pritužbe.”³¹ U Albaniji, narodni advokat mora “dati preporuke višem organu ... [i u slučajevima u kojima je odgovarajuće] javnom tužiocu.”

Drugi značajan auditorijum izveštaja izrađenih od strane institucija ombudsmana jeste zakonodavno telo.³² Zakon o glavnom inspektoru SAD-a iz 1978. godine, na primer, predviđa da je glavna uloga GI-a da “pruži sredstva kako bi rukovodilac jedne organizacije i Kongresa bio u potpunosti i neprekidno obavešten o problemima i nedostacima u vezi sa sprovođenjem datih programa i funkcionisanje i neophodnosti i napretka ostvarenog u sprovođenju ovih popravnih mera.”³³ Za neke institucije ombudsmana, izveštaji namenjeni zakonodavnom telu mogu predstavljati

važno sredstvo da se osigura da se njihove preporuke ispoštuju—nakon što su podneti zakonodavnom telu ili nakon što je od vlade zatraženo da odreaguje, njima može biti teško da ih ignorišu, posebno u slučajevima u kojima je zakonodavno telo obavezno da povede debatu i/ili da odgovori na dobijene izveštaje. Ovi izveštaji mogu takođe pružiti priliku zakonodavnom telu da donese zakonodavstvo koje se bavi bilo kakvim sistematskim problemima koji su identifikovani. Mnoge institucije ombudsmana dužne su da podnesu izveštaj zakonodavnom telu o svojim zaključcima, kao i o administrativnim pojedinostima svog rada, uključujući način korišćenja finansijskih sredstava, metode rada i revizije organizacije.³⁴ Godišnji izveštaji često sadrže upravo ove pojedinosti.³⁵

Poslednja, ali ništa manje važna činjenica jeste da auditorijum institucija ombudsmana jesu mediji i šira javnost. Kao što je to slučaj sa izveštajima koji se podnose zakonodavnom telu, izdavanje javnih izveštaja može predstavljati značajan način da se obezbedi poštovanje preporuka i da se skrene pažnja na pitanja koja inače nisu izložena oku javnosti ili medija. Konkretno govoreći, ovi izveštaji mogu predstavljati priliku da relevantno građansko društvo i drugi zainteresovani članovi javnosti proprate i da se angažuju u radu institucije ombudsmana. Mnoge institucije ombudsmana treba javno da izveste o svojim preporukama.³⁶ U Istočnom Timoru, na primer, ombudsman za ljudska prava i pravdu obavezan je “da obaveštava javnost o aktivnosti i mandatu njegove Kancelarije”³⁷ “direktnim obraćanjem javnosti, izdavanjem saopštenja ili objavljivanjem informacija o njegovom ili njenom mišljenju, preporukama i izveštajima o konkretnim slučajevima ili o njegovim ili njenim aktivnostima.”³⁸ Kao što je aludirano, auditorijum izveštaja smatra posebno važnim pitanje primene datih preporuka. Ovo je predmet koji će biti diskutovan u narednom poglavlju.

11.6 Dobra praksa

Uloga izveštavanja

- Institucije ombudsmana trebalo bi da izrade redovne izveštaje o svojim aktivnostima. Isti obuhvataju kako periodične tako i ad hoc izveštaje o konkretnim slučajevima ili tematskim i drugim važnim pitanjima.
- Institucije ombudsmana trebalo bi da izdaju izveštaje koji sadrže detaljne preporuke čiji je cilj da poprave konkretne probleme od značaja za pritužbu i bilo koja šira, sistematska pitanja koja su isplivala na videlo tokom istrage ili ispitivanja.

- “Meko ovlašćenje” javnih izveštaja može osigurati da se preporuke ispoštuju, posebno u slučajevima u kojima institucije nemaju izvršna ovlašćenja.
- Institucije ombudsmana trebalo bi da budu nadležne da izdaju preporuke o politici koje su osmišljene da podstaknu reforme u praksama koje su prvobitno dovele do prestupa i time sprečilo ponovno javljanje istih.

Nezavisnost u izveštavanju

- Institucije ombudsmana trebalo bi da budu nadležne za izdavanje javnih izveštaja, van bilo kakvih uticaja izvršne vlasti ili vojnog lanca komande. U tom smislu, institucije ombudsmana trebalo bi da imaju poslednju reč o sadržaju svojih izveštaja i trebalo bi da izdaju izveštaje bez bilo kakve cenzure ili odlaganja.
- Javno objavljeni izveštaji trebalo bi da naprave razliku između poštovanja prava javnosti na slobodu informisanja i, sa druge strane, zaštite privatnosti, integriteta sudskih procesa i očuvanja nacionalne bezbednosti.

Vrste izveštaja

- Institucije ombudsmana trebalo bi da objave izveštaje koji detaljno navode konkretne pritužbe, rezimiraju njihovu istražnu aktivnosti i sve zaključke koje su postigli.
- Izveštaji mogu takođe sadržati opšte preporuke namenjene oružanim snagama ili izvršnoj vlasti u pogledu sprečavanja sličnih pojava u budućnosti.
- Institucije ombudsmana mogu izdavati izveštaje na svoju inicijativu ili, u nekim jurisdikcijama, na zahtev druge vladine agencije.
- Tematski izveštaji često bi trebalo da se odnose na sistematski ili rasprostranjen problem i trebalo bi da imaju za cilj da izazovu promene duž sistema neophodne da se odgovori na isti.
- Periodični izveštaji trebalo bi da informišu javnost i zakonodavno telo o aktivnostima kancelarije i da istaknu važne teme i slučajeve koji su se javili u prethodnom periodu, i mogu takođe predstavljati značajnu platformu koju institucija ombudsmana može iskoristiti da predstavi svoje buduće planove i predloge za institucionalnu reformu.

Proces izveštavanja

- Pre izdavanja izveštaja, institucije ombudsmana moraju se konsultovati sa svim pogođenim akterima i održati diskusije

koje imaju za cilj da identifikuju niz rešenja prihvatljivih obema stranama. Institucije ombudsmana trebalo bi da pristupe objavljivanju formalnog izveštaja tek kada se iscrpe sva neformalna sredstva.

- Institucije ombudsmana trebalo bi da obaveste i da se konsultuju sa odnosnim stranama kako bi zahtevale njihove reakcije i doprinos predloženom izveštaju pre njegovog konačnog objavljivanja.
- Izveštaji bi trebalo da sadrže pojedinosti o tvrdnjama i istrazi, relevantne informacije i detalje o odnosnim pravnim statutima i presedanu. Izveštaji bi takođe trebalo da obuhvate analizu slučaja i nalaza, zaključke, preporuke i bilo kakve propratne mere ili pojašnjenja relevantnih stranaka dobijenih tokom procesa konsultacije.
- Transparentnost je od sveobuhvatnog značaja ali bi izveštaji trebalo da obrate pažnju da ispuste informacije koje mogu biti poverljive, tajne ili privatne.
- Izveštaji bi trebalo da se upute podnosiocu pritužbe, subjektu pritužbe i bilo kojim relevantnim organima uprave.
- Izveštaji upućeni zakonodavnom telu predstavljaju značajno sredstvo da se osigura da su preporuke ispoštovane i takođe bi trebalo da pruže zakonodavnom telu priliku da donese zakonodavstvo za rešavanje bilo kakvih identifikovanih sistemskih problema.
- Javni izveštaji predstavljaju značajan način da se osigura ispoštovanost preporuka i da se skrene pažnja na pitanja koja inače nisu otvorena za pristup javnosti ili medija.



Fusnote

1. UNDP, How to Conduct Investigations, 118.
2. Kanada, "Ministarske direktive," član 24(3–4).
3. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovori na pitanje br. 8: Švedska, Irska, Belgija, Holandija, Velika Britanija, Kanada, Srbija, Finska, Poljska, Nemačka, Austrija, Norveška i Estonija.
4. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovori na pitanje br. 8. Institucije ombudsmana u Švedskoj, Srbiji, Poljskoj, Finskoj, Velikoj Britaniji, Sloveniji, Nemačkoj, Norveškoj, Austriji, Estoniji i Rumuniji ukazuju da daju preporuke na predloge zakonodavstva.
5. United Nations General Assembly, The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights. A/RES/63/169, New York: UNGA, 20. mart 2009.
6. Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America," 35.
7. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovor na pitanje br. 52: Kanada.
8. Neke institucije ombudsmana koje su imenovane i odgovorne ministru u vladi možda moraju da podnesu svoje izveštaje tom ministru. U zavisnosti od izvršnog dekreta/direktiva, ministru se može ili ne mora naložiti da posledi izveštaj zakonodavnom telu. Ovo je jasno problematično kada govorimo o nezavisnosti i pristupačnosti u izveštavanju.
9. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovor na pitanje br. 44: Kanada i Velika Britanija; Odgovor na pitanje br. 52: Nemačka.
10. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovor na pitanja br. 32 i 33: U Velikoj Britaniji, ministar može izvršiti samo ono redigovanje koje je neophodno da bi se zaštitila nacionalna bezbednost ili bezbednost pojedinaca. U praksi, ovakvo redigovanje zapravo nije izvršeno. Velika Britanija, "Zakon o oružanim snagama," §339.3; Ministar odbrane Irske takođe može dati obaveštenje ombudsmanu da određene informacije ne obelodanjuje javnosti. Irska, "Zakon o ombudsmanu," član 10.3.a.
11. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovor na pitanje 54: Irska.
12. Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 244.
13. Komesar za pritužbe u oružanim snagama Velike Britanije, "Godišnji izveštaj za 2010," 2011, 43.
14. Velika Britanija, "Zakon o oružanim snagama," §339.4.
15. Istočni Timor, "Statut Kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 25.1a.
16. Vidi odeljak o specijalnim izveštajima postavljen na veb stranici Ombudsmana za nacionalnu odbranu i kanadske oružane snage (na raspolaganju na stranici www.ombudsman.forces.gc.ca).
17. Vidi, na primer, Francuska, "Francuski zakon o nacionalnoj odbrani, poglavlje V : Preliminarna upravna žalba," R4125-12; Nemačka, "Zakon o parlamentarnom komesaru za oružane snage," čl. 2; Istočni Timor, "Statut Kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 34.1; Albanija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 26–27; Bosna i Hercegovina, "Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku," čl. 5.1; Kanada, "Ministarske direktive," član 38(1); Holandija, "Zakon o nacionalnom ombudsmanu," čl. 14; Sjedinjene Države, "Zakon o glavnom inspektorcu iz 1978," §5(a); Rumunija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 5.1.
18. Sjedinjene Države, "Zakon o glavnom inspektorcu iz 1978," §5(a).
19. Vidi, na primer, Rumunija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 5.1.
20. Velika Britanija, "Zakon o oružanim snagama iz 2006," (c. 52) §14, §339.1.
21. Komesar za pritužbe u službi za oružane snage Velike Britanije, Godišnji izveštaj za 2010, poglavlje 4, str. 76.
22. UNDP, How to Conduct Investigations, 116.
23. Istočni Timor, "Statut kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 45.1.
24. Holandija, "Zakon o opštem upravnom pravu," čl. 9.30–31.
25. Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 29.
26. UNDP, How to Conduct Investigations, 116.
27. UNDP, How to Conduct Investigations, 125.
28. Holandija, "Zakon o opštem upravnom pravu," čl. 9.36.

29. Vidi, na primer, Kanada, "Ministarske direktive," član 34; Honduras, Panama, Peru, Kolumbija, Venecuela i Ekvador, vidi Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 244.
30. Francuska, "Francuski zakon o nacionalnoj odbrani" čl. R4125-10.
31. Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 23.1.
32. Albanija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 21.
33. Iako se izveštaji o pojedinačnim pritužbama uobičajeno ne objavljuju ili se ne podnose zakonodavnom telu.
34. Sjedinjene Države, "Zakon o glavnom inspektoru iz 1978," §2.3.
35. Irska, "Zakon o ombudsmanu (snaga odbrane) iz 2004," čl. 11.1.
36. Vidi, na primer, Velika Britanija, "Zakon o oružanim snagama," §339.2; Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 33; Bosna i Hercegovina, "Zakon o parlamentarnom vojnom komesaru," čl. 5.2; Istočni Timor, "Statut Kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 28m.
37. Vidi, na primer, Kolumbiju, Irsku, Nemačku, Estoniju, Sloveniju, Srbiju i Veliku Britaniju (Upitnik DCAF-a, P. br. 16 i 35) i Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 239.
38. Istočni Timor, "Statut Kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 33.2.
39. Istočni Timor, "Statut Kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 30.





12

PREPORUKE

12.1 Uvod

Ovo poglavlje daje pregled primene i praćenja preporuka datih od strane institucija ombudsmana. Poglavlje razmatra proces donošenja preporuka, kao i različite vrste preporuka koje institucije ombudsmana često daju. U nastavku preispituje pitanje primene i izvršenja, dotičući različite načine na koje institucije ombudsmana žele da obezbede ispoštovanost svojih preporuka. Na kraju, ovo poglavlje razmatra načine na koje se može prpratiti i izmeriti delotvornost preporuka. Ovo poglavlje sadrži sledeće odeljke:

- Davanje preporuka
 - Preporuke zasnovane na pritužbama
 - Razmatranje i preporuke u pogledu politike
 - Razmatranje pravnog okvira i preporuke
- Primena i izvršenje
 - Ubeđivanje i meka ovlašćenja
 - Publicitet i prijavljivanje nepoštovanja
 - Eskalacija
 - Pribegavanje sudovima
- Delotvornost preporuka
 - Praćenje i merenje delotvornosti
- Dobra praksa

12.2 Davanje preporuka

Jedna od ključnih funkcija institucija ombudsmana za oružane snage jeste davanje preporuka oružanim snagama, izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. Mogućnost davanja preporuka van bilo kakvog nepropisnog uticaja drugih tela predstavlja suštinski elemenat nezavisnosti. Kao što to

predviđa rumunski Zakon o narodnom advokatu “[preporuke advokata] ne mogu biti podložne parlamentarnoj ili sudskoj kontroli.”¹

Preporuke mogu služiti jednom broju različitih funkcija, uključujući podsticanje zvaničnika da: isprave, ublaže ili preobrate odluku, politiku ili zakon koji je doveo do pritužbe. Preporuke takođe mogu da se odnose na reparacije, kao što je nadoknada pričinjene štete ili formalno izvinjenje za greške ili pričinjenu štetu.²

Mnoge institucije ombudsmana citiraju davanje preporuka kako ključni deo njihovog mandata.³ Preporuke mogu biti podeljene na dve glavne vrste. Prva obuhvata preporuke o konkretnim pritužbama i njihovom rešenju. Druga se odnosi na davanje preporuka o politici sa ciljem odgovora na sistematska pitanja. Iako su preporuke ovde podeljene na dve konkretne vrste, institucije ombudsmana često uključuju elemente obe vrste u svoje izveštaje ili zaključke.

Kao što će biti razmotreno u nastavku, odgovarajuća primena preporuka datih od strane institucija ombudsmana od ključne je važnosti za delotvornost ovih tela. Ukoliko oružane snage ne sprovode ili, barem, ne uzimaju u obzir preporuke institucija ombudsmana, ovo može narušiti celi proces rešavanja pritužbi i istrage. Zaista, može se opravdano postaviti pitanje vrednosti institucije ombudsmana čije preporuke se retko uzimaju u obzir. Kao što je gore navedeno, suština odgovornosti je biti pozvan na i snositi odgovornost. Adekvatno sprovođenje preporuka je ključno ukoliko se želi ispuniti drugi od navedenih kriterijuma.⁴

Ovde je važno istaći ključnu razliku između institucije ombudsmana i sudskih tela: činjenica da institucije ombudsmana uopšteno daju preporuke a ne zakonski obavezujuće presude. U tom smislu, njihove odluke nisu ispoštovane i možda neće uvek dovesti do željenog rezultata po podnosioca pritužbe, čak i ukoliko su ove preporuke kasnije pretočene u politiku. Prednosti i ograničenja ovog modela trebalo bi da budu jasno stavljene na znanje onima koji razmatraju pritužbu.

12.2.1 Preporuke date po pritužbama

Najčešći vid preporuka datih od strane institucija ombudsmana odnosi se na rešavanje konkretnih pritužbi i slučajeva. Mnoge institucije ombudsmana identifikovale su da preporuke date na osnovu konkretnih pritužbi jesu od najvećeg značaja i da se od većine institucija ombudsmana

zahteva da uključi neka sredstva pravne pomoći pri zaključivanju svakog slučaja u kome je identifikovan neki prestup.⁵

Preporuke ovakvog tipa uopšteno su specifične za konkretne slučajeve. Drugim rečima, njihov cilj nije rešavanje širih pitanja u domenu politike niti odgovor na sistematske probleme. Iako one mogu, naravno, poslužiti kao pre bedan za buduće odluke, ovo nije njihova primarna svrha. Preporuke su zasnovane i odnose se na specifične karakteristike jednog pojedinačnog slučaja ili situacije.

12.2.2 Razmatranje i preporuke u pogledu politike

Pored preporuka zasnovanih na pritužbama koje su im podnete, institucije ombudsmana za oružane snage uopšteno poseduju nadležnost razmatranja i davanja preporuka u pogledu politike i zakona. Praksa pružanja preporuka o politici i komentara na predložene i postojeće zakone služi preventivnoj funkciji. Preporuke su osmišljene tako da podstaknu reforme praksi koje su dovele do prestupa i time spreče njihovo ponovno javljanje. Kao što to ističe irski ombudsman za oružane snage:⁶

Ombudsman često identifikuje upravne procedure i prakse koje su zastarele, koje se loše sprovode ili koje trebaju reformu. Ovde isplivavaju na površinu i sistematska pitanja koja zahtevaju dalju pažnju ... Jedna od dalekosežnih koristi ovog upravnog nadzora jeste da odluka u jednom slučaju, ne samo da opravdava slučaj podnosioca pritužbe, već i obezbeđuje da je odgovoreno i na uzroke koji su prvobitno doveli do njegovog nastanka.

Primer ove funkcije jeste GI SAD-a, čiji je mandat da da preporuke⁷ i da "pruži smernice o politici ... i da sprovede, nadgleda i koordinira revizije i istrage."⁸ Ovakve preporuke o politici mogu biti uopštene ili namenjene konkretnoj instituciji ili praksi. Ovo je slučaj u mnogim državama.⁹ Bosna i Hercegovina je jedan tipičan primer. Tamo, komesar može "izdati odgovarajuće preporuke nadležnim institucijama."¹⁰ U nekim slučajevima, relevantna vladina agencija mora odgovoriti u utvrđenom vremenskom periodu, na primer u Albaniji, gde vlada ima na raspolaganju trideset dana da odgovori na preporuke narodnog advokata.¹¹



Prilog 12A Dodeljivanje neadekvatnih pancira trupama Sjedinjenih Država

Po nalogu proizašlim iz istrage Kongresa, GI Ministarstva odbrane Sjedinjenih Država preispitao je politike nabavke pancira od strane Ministarstva odbrane.¹² Tokom istrage, GI je otkrio da nije sprovedeno odgovarajuće testiranje u skoro 50 procenata ugovora dodeljenih za različite komponente pancira u vrednosti od više od \$5.2 milijarde. Shodno tome, GI je zaključio da Ministarstvo odbrane nije moglo znati sa sigurnošću da ovi panciri ispunjavaju odgovarajuće standarde.

GI je dao preporuku da Ministarstvo odbrane poboljša i da reformiše svoje postupke nabavke kako bi osiguralo da su izvršeni svi odgovarajući testovi pre prihvatanja ugovora. GI je izradio nekoliko propratnih izveštaja u kojima je preporučio da dati panciri budu odgovarajuće testirani kako bi se osiguralo da mogu da se upotrebe u borbenim aktivnostima.¹³

12.2.3 Razmatranje zakonodavstva i preporuke

Pored opštih preporuka o politici, jedan broj institucija ombudsmana takođe je nadležan za formulisanje preporuka oko predloga zakona.¹⁴ Ovo ovlašćenje može da se obavlja pri odgovaranju na zahteve oružanih snaga ili izvršnih vlasti, kao i na sopstvenu inicijativu institucije ombudsmana. Na primer, ove preporuke mogu biti date po završetku procesa vođenog oko konkretne pritužbe i samoinicijativnih istraga. GI SAD-a, na primer, odgovoran je da “razmotri postojeće i predloženo zakonodavstvo i propise u pogledu programa i rada ... i da da preporuke ... u pogledu uticaja datog zakonodavstva ili propisa” na izvršenje mandata GI-a.¹⁵

Ovlašćenje koje je povezano sa ovim jeste pokretanje izmena ili zahtevanje pravne ili sudske revizije postojećeg zakona.¹⁶ Ukoliko jedan zakon dovodi do povreda ljudskih prava, narodni advokat Rumunije može, na primer, dati preporuku da zakon bude izmenjen ili, u ekstremnijim slučajevima, zahtevati od Ustavnog suda da poništi konkretan akt.¹⁷ Zaštitnik građana Srbije ima sličnu mogućnost da predloži izmene na zakone ili druge pravne akte ukoliko krše prava građana, i da pokrene postupke, pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata (vidi Prilog 12B o predlaganju novih zakona za bliže informacije).¹⁸

Prilog 12B Predlaganje novih zakona

U Srbiji, zaštitnik građana ima dodatno ovlašćenje koje omogućuje kancelariji da predlaže nove zakone, kada potpadaju pod mandat ove kancelarije. U tom smislu, zaštitnik građana ovlašćen je:

da Vladi odnosno Skupštini podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima. Takođe ima ovlašćenje da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana. Vlada, odnosno nadležni odbor Skupštine, su obavezni da razmatraju inicijative koje podnosi zaštitnik građana. Zaštitnik građana je ovlašćen da u postupku pripreme propisa daje mišljenje Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana.¹⁹

12.3 Primena i izvršenje

Nakon što institucija ombudsmana da svoju preporuku, učestala je praksa da zakon predvidi da na preporuku treba da se odgovori blagovremeno. U Rumuniji i Gvatemali, na primer, zakon predviđa da javni organi treba da deluju "odmah" kako bi primenili preporuke institucije ombudsmana.²⁰ U Kanadi, zakon predviđa period od dve nedelje tokom koga stranke u pritužbi moraju da odgovore na komentare suprotne strane pre konačnog objavljivanja, što je proces koji obezbeđuje da izveštaj uzme u obzir gledišta svih strana.²¹ Ovakvi članovi obezbeđuju da se preporuke upućuju blagovremeno i da doprinose verovatnoći njihove primene. Utvrđeni vremenski period daje instituciji ombudsmana standard na osnovu koga se može izmeriti nivo poštovanja istog od strane javnih organa. Pri obezbeđivanju primene svojih preporuka, institucije ombudsmana na svom raspolaganju imaju nekoliko sredstava. Ista će biti razmotrena u narednim odeljcima.

12.3.1 Ubeđivanje i meka ovlašćenja

Prvo sredstvo na raspolaganju institucije ombudsmana jesu meka ovlašćenja. Visoki nivoi poverenja koje institucije ombudsmana uživaju mogu im dati stepen moralnog autoriteta koji se može iskoristiti da se javne institucije ubede da ispoštuju njihove preporuke. Ova moć ubeđivanja ne bi trebalo da se potceni, posebno pošto tako puno



institucija ombudsmana može samo izdavati preporuke, a ne obavezujuće naredbe.²²

Izgradnja odnosa i poverenja sa oružanim snagama i drugim državnim telima značajna je u tom pogledu. Ovo je posebno tačno imajući u vidu da se odsustvo saradnje oružanih snaga navodi od strane mnogih institucija ombudsmana kao glavna prepreka u njihovom delotvornom funkcionisanju.²³ Ukoliko je jedna institucija ombudsmana uspostavila jak kontakt sa telima sa kojima je često u dodiru, više je verovatno da će njihova mišljenja i preporuke biti više cenjene i da će samim tim biti i brže primenjene. U Srbiji, na primer, brzina odgovora Ministarstva odbrane, poboljšala se tokom vremena, pošto se u međuvremenu razvilo uzajamno razumevanje između ove dve institucije. Pošto je ombudsman relativno nova institucija, trebalo je da prođe određeno vreme da obe institucije razviju suštinsko shvatanje svojih uzajamnih potreba i očekivanja. Prolaskom vremena, saradnja i odgovori na istrage primetno su se poboljšali.²⁴ Uzajamno razumevanje može takođe pomoći instituciji ombudsmana da bolje predvidi kritiku i negativne odgovore uzvratnog organa i može joj omogućiti da (unapred) ojača argumente i osigura da su zaključci prilično temeljni u slučajevima koji se odnose na posebno kontroverzne oblasti.²⁵ U tom smislu, ono što bi mogla da bude dobra praksa jeste da se raspodele izveštaji među onima koji su zaduženi za primenu preporuka i da im se omogući da daju svoje komentare pre konačnog objavljivanja. Međutim, institucije ombudsmana bi trebalo da imaju poslednju reč kada govorimo o sadržaju ovih preporuka.

Prilog 12C Nacionalni komesar za zaštitu ljudskih prava u Izveštaju Hondurasa o prisilnim nestancima lica²⁶

Nacionalni komesar za zaštitu ljudskih prava u Hondurasu započeo je istragu teških povreda ljudskih prava počinjenih početkom 1980-ih od strane Bataljona 3-16, vojne jedinice u Hondurasu koja je pohađala obuku koju im je održala CIA. Izveštaj pod nazivom "Činjenice govore same," detaljno opisuje prisilan nestanak skoro dve stotine ljudi koji je izvršen od strane Bataljona 3-16 i drugih bezbednosnih aparata u Hondurasu. Prisilni nestanak nikada ranije nije priznat od strane Vlade Hondurasa.

Pri izradi ovog izveštaja, komesar je hteo da skrene pažnju na ove prekršaje i da izvede počiniocima pred lice pravde. Komesar je takođe dao preporuke da se žrtvama i porodicama žrtava da kompenzacija i da se sprovedu pravne reforme kako bi se osiguralo da se nešto ovako više nikada ne desi. Na kraju, komesar je pozvao na veću demokratsku kontrolu oružanih snaga, kao i na veću edukaciju o ljudskim pravima.

12.3.2 Objavljivanje i prijavljivanje nepoštovanja

Povezano sredstvo na raspolaganju institucija ombudsmana jeste mogućnost da se obrate javnosti u slučajevima nepoštovanja njihovih preporuka. Ovo ovlašćenje korisno je da se skrene pažnja javnosti na potencijalno sramne situacije nepoštovanja. Ovde, integritet institucije i poverenje javnosti u institucije ombudsmana mogu biti posebno ubedljivi. Mnoge institucije ombudsmana u svojim zakonima ili mandatima imaju mogućnost obraćanja javnosti. Institucije ombudsmana u ovakvim slučajevima mogu da postupe na nekoliko načina: one mogu izdati specijalan izveštaj, da uključe dati slučaj u svoj godišnji izveštaj, da sazovu konferenciju za štampu, da daju intervju u medijima i/ili da objave saopštenje za štampu, između ostalog.²⁷

Prilog 12D Publicitet irskog ombudsmana

U Irskoj, ukoliko se preporuke ombudsmana ne ispoštuju, može se skrenuti pažnja na dato pitanje posebnim isticanjem tog pitanja u godišnjem izveštaju.²⁸ Ovo je bio slučaj 2010. godine, na primer, kada je ombudsman dao opasku u svom godišnjem izveštaju rekavši sledeće: "Iskreno se nadam da ćemo u 2011. godini biti svedoci markantnog poboljšanja u vremenu koje je potrebno da ministri pruže svoje odgovore na moje konačne izveštaje, posebno kada nalazi ili preporuke ovih konačnih izveštaja imaju značajne implikacije i pritužbe pojedinaca i/ili se odnose na dublju reformu upravnih postupaka i praksi." U tom istom izveštaju, ombudsman je naglasio nekoliko problematičnih oblasti gde problemi nisu adekvatno rešeni, kao što su: nemogućnost pristupa kadrovskoj dokumentaciji, percepcije o pristrasnosti i nepravednosti pri konkursima za unapređenje i potrebe za administrativnim i procesnim promenama u skladu sa datim preporukama.²⁹

Najučestaliji način na koji institucije ombudsmana obelodanjuju nepoštovanje njihovih preporuka jeste uključivanje datog slučaja u njihove godišnje ili polugodišnje izveštaje. Američki GI, na primer, ima mandat da u svojim polugodišnjim izveštajima "navede svaku značajnu preporuku opisanu u prethodnim polugodišnjim izveštajima povodom koje nisu preduzete nikakve popravne mere."³⁰ Nakon što se ovi izveštaji podnesu Kongresu, oni se objavljuju od strane Ministarstva odbrane.³¹ Ovi izveštaji predstavljaju značajnu platformu za informisanje javnosti i zakonodavnog tela i predstavljaju delotvorno sredstvo da se skrene pažnja na konkretne slučajeve koji zahtevaju veći publicitet. Institucije ombudsmana iz Irske, Nemačke, El Salvadora, Estonije, Britanije, Rumunije i Slovenije navele su da su nadležne da se obrate javnosti u slučaju nepoštovanja ili neprimenjivanja njihovih preporuka.³² Na

primer, u Rumuniji, narodni advokat može “obelodanjivati ove rezultate, putem medija, uz saglasnost odnosnog ili odnosnih lica.”³³

12.3.3 Eskalacija

Treća opcija koja je dostupna institucijama ombudsmana da primoraju na poštovanje njihovih preporuka ili zaključaka jeste eskalacija ili obraćanje drugom telu, obično zakonodavnom telu, organima pravosuđa, izvršnoj vlasti ili nadređenom unutar lanca komande. Cilj eskalacije jeste da se druga institucija ubedi da izvrši pritisak na oružane snage ili izvršnu vlast da primeni preporuke izdate od strane institucije ombudsmana.

Obraćanje zakonodavnom telu predstavlja strategiju koju mogu da koriste institucije u Bosni i Hercegovini,³⁴ Sloveniji, Velikoj Britaniji i Rumuniji.³⁵ U Rumuniji, advokat može istaći pitanje pred Parlamentom u roku od dvadeset dana od “neuspeha Vlade da preduzme mere, u pogledu nezakonitosti upravnih akata ili činjenica.”³⁶

Obraćanje izvršnoj vlasti (obično ministru odbrane) predstavlja drugu mogućnost koja može da se upotrebi od jednog broja institucija, uključujući one u Rumuniji, Holandiji, Kanadi, Irskoj, Francuskoj, Velikoj Britaniji i Poljskoj.³⁷ U Kanadi, “ukoliko su u vezi sa bilo kojom istragom, istražna ovlašćenja ombudsmana značajno sprečena i nisu podržana od strane MNO ili CF ... ombudsman može izraditi izveštaj o ovom pitanju i uputiti ga ministru.”³⁸

Treća opcija u ovom smislu jeste obraćanje lancu komande. Ona se često primenjuje u slučajevima kada su institucije ombudsmana integrisane u okviru oružanih snaga, kao što su glavni inspektori. U SAD-u, na primer, GI “ekspeditivno podnosi izveštaj o navodnim ili prekršajima na koje sumnja ... sekretaru odnosnog vojnog resora ili ministru odbrane.”³⁹

12.3.4 Obraćanje sudovima

Poslednje sredstvo na raspolaganju nekolicine institucija ombudsmana da primoraju na poštovanje njihovih preporuka ili zaključaka jeste obraćanje organima pravosuđa.⁴⁰ Institucije ombudsmana Austrije, Rumunije, Srbije, Slovenije i Istočnog Timora, na primer, u nekim slučajevima mogu se obratiti sudu u pokušaju da izvrše svoje preporuke.⁴¹ Slično tome, neke institucije mogu pokretati sporove u sudovima u predmetima u kojima je dovedena u pitanje zakonitost jednog akta ili propisa. Ovo je slučaj u Srbiji gde zaštitnik građana može pokretati postupak pred Ustavnim sudom.⁴²

12.4 Delotvornost preporuka

Puko davanje preporuka nije cilj obaveza institucije ombudsmana. Kao što je prethodno pomenuto, institucije ombudsmana nemaju izvršna ovlašćenja. Međutim, kao što je istaknuto u odeljku 12.3, one na svom raspolaganju imaju niz sredstava da se omogući njihovo veće poštovanje. Shodno tome, institucije ombudsmana snose određenu odgovornost da osiguraju da su njihove preporuke delotvorne, što u skladu sa ovde pruženom definicijom podrazumevaju sledeća dva sastavna elementa:

- • prikladnost (da konkretna preporuka predstavlja pravo sredstvo za postizanje željenog rezultata); i
- • usaglašenost (da je konkretna preporuka primenjena na potpuni i blagovremeni način).

Prilog 12E Ocena delotvornosti Britanskog parlamentarnog i ombudsmana za zdravstvene usluge⁴³

Iako je Britanski parlamentarni i ombudsman za zdravstvene usluge nadležan nad Ministarstvom odbrane a ne nad oružanim snagama u celini, on je uključen ovde zbog novine koju je uveo u korišćenju godišnjih anketa za merenje delotvornosti ove institucije. Kao takva, ova institucija pruža koristan model za institucije ombudsmana uopšteno.

Konkretno govoreći, ombudsman je od maja 2010. do aprila 2011. sproveo obimno istraživanje kako bi utvrdio “ zadovoljstvo svojih korisnika.” Ovo istraživanje obuhvatalo je 1619 razgovora, u kojima su pojedincima postavljana pitanja u vezi sa njihovim iskustvom u radu sa kancelarijom i poverenju u instituciju u celini. Posebne oblasti istraživanja obuhvatale su: komunikaciju i korespondenciju, vremenske rokove, ishod pritužbi, usluživanje korisnika, kako su ljudi uopšte saznali o njihovoj kancelariji i generalno zadovoljstvo istom.

Putem ovih opširnih razgovora, bili su u stanju da dođu do jednog broja zaključaka u pogledu njihove delotvornosti. Na primer, kancelarija je utvrdila da je 64 procenata podnosilaca pritužbi bilo ili zadovoljno ili veoma zadovoljno rezultatom svoje pritužbe. Oni su takođe bili u stanju da utvrde da brže odgovaraju na pitanja koja su im postavljena elektronskom poštom i da, u proseku mogu da pruže odgovor na ova pitanja u roku od četrdeset dana. Anketa je takođe ocenila kvalitet njihove komunikacije sa korisnicima, zaključujući da velika većina smatra da im je osoblje jasno objasnilo proces i da je kancelarija lako pristupačna i da su u potpunosti shvatili njihovu pritužbu.



Odeljak u nastavku razmatra tehnike i metode koje institucije ombudsmana mogu upotrebiti kako bi osigurale delotvornost svojih preporuka.

12.4.1 Praćenje i merenje delotvornosti

Preliminarni korak u obezbeđivanju delotvornosti jeste uspostavljanje sveobuhvatnog procesa za praćenje i sakupljanje informacija. Neophodno je da institucija ombudsmana identifikuje probleme i nedostatke u smislu prikladnosti i usaglašenosti sa njihovim preporukama.

Većina institucija ombudsmana prati primenu preporuka koje izdaju oružanim snagama i izvršnoj vlasti. U tome, one koriste niz različitih tehnika praćenja. Većina institucija ombudsmana sprovodi terenske posete;⁴⁴ održava propratne diskusije sa pripadnicima oružanih snaga, kao što su podnosioci pritužbi ili komandanti;⁴⁵ i organizuje propratne sastanke sa svojim ministrom odbrane kako bi se raspitale o primeni njihovih preporuka.⁴⁶ Delotvorno praćenje od osnovnog je značaja da se obezbedi da su preporuke propisno i blagovremeno primenjene od strane oružanih snaga i civilnog osoblja. Praćenje takođe može biti veoma korisno sredstvo kada se koristi interno—kao način merenja delotvornosti institucije.

Važnost sakupljanja podataka o delotvornosti preporuka odražena je u činjenici da je čak u nekim slučajevima doneto zakonodavstvo koje uređuje način funkcionisanja institucija ombudsmana. U Velikoj Britaniji, na primer, komesar za pritužbe u službi mora podneti godišnji izveštaj državnom sekretaru u kome ga izveštava o, između ostalog, “efikasnosti, delotvornosti i pravednosti funkcionisanja ... sistema”⁴⁷ (iako bi trebalo napomenuti da je ova funkcija možda jedinstvena). Kao što je već istaknuto, britanski parlamentarni i ombudsman za zdravstvene usluge sprovodi godišnje ankete kako bi izmerio zadovoljstvo podnosilaca pritužbi i identifikovao oblasti koje trebaju dalja poboljšanja (vidi Prilog 12E za bliže informacije).

Teško je izmeriti delotvornost. Međutim, u tom pogledu nekoliko pokazatelja može koristiti institucijama ombudsmana. Prvi od njih jeste stopa odgovora od strane onih institucija kojima je preporuka upućena. Ovo može omogućiti instituciji ombudsmana da identifikuje one delove uprave koji konzistentno ne uspevaju da primene njene preporuke (iz bilo kojih razloga) kao i da uporedi stope primene sa drugim sličnim

institucijama u inostranstvu. Sa pravom se može konstatovati da postoje značajne varijacije u procentu preporuka institucija ombudsmana koje se primenjuju od strane relevantnih aktera u različitim jurisdikcijama. Kao što je i naglašeno u upitniku, stopa primene preporuka izdatih od strane institucija ombudsmana nalazi se u rasponu od potpunog nivoa poštovanja, u Srbiji, Švedskoj, Norveškoj, Sloveniji, Finskoj i Estoniji do 71 procenta u Kanadi; 70 procenata u Holandiji i Nemačkoj; i 60 procenata u Poljskoj.⁴⁸ Niske stope primene, otkrivene tokom praćenja izvršenog od strane samih institucija ombudsmana, mogu pružiti informacije potrebne za strategije njihovog poboljšavanja.

Drugi i blisko povezan pokazatelj delotvornosti u preporukama jeste vreme izdvojeno od strane ciljnih grupa da odgovore adekvatno i da preuzmu odgovarajuću popravnu meru. Ukoliko je popravna mera spora, ovo može ukazati da relevantan akter ne zacrtava za prioritet preporuke koje dobije od institucije ombudsmana (iako, sa druge strane, spora primena takođe može da znači da oružane snage vrše potpuno i prikladno razmatranje situacije pre nego što pristupe njihovoj primeni). Čak i u državama sa uspostavljenim institucijama, spora primena može biti problematična. Kao što je to istakao irski ombudsman u svom izveštaju 2010, kancelarija (tokom perioda izveštavanja 2009. godine) nije dobila nijednu propratnu informaciju o petnaest od trideset jednog konačnog izveštaja izdatog od strane ove kancelarije (vidi Prilog 12D za bliže informacije).

12.5 Dobra praksa

Davanje preporuka

- Sposobnost davanja preporuka van bilo kakvog nepropisnog uticaja drugih organa predstavlja ključni elemenat nezavisnosti.
- Preporuke mogu poslužiti da se isprave, ublaže ili preobrate štetne odluke, politike ili zakon koji je prvobitno doveo do pritužbe. Preporuke mogu takođe sadržati odredbe o reparaciji.
- Odgovarajuća primena preporuka od ključne je važnosti za delotvornost institucija ombudsmana.

Preporuke zasnovane na pritužbama

- Pojedinačne preporuke zasnovane na pritužbama obično nemaju za cilj da reše šira pitanja politike ili da odgovore na sistematska pitanja.



- Preporuke mogu obuhvatati neke vidove pravne pomoći, u slučajevima u kojima su utvrđeni prestupi.

Preporuke o politici

- Institucije ombudsmana za oružane snage trebalo bi da imaju nadležnost razmatranja i davanja preporuka u vezi sa politikom i zakonom.
- Preporuke su osmišljene tako da podstaknu reformu praksi koje su dovele do prestupa i da spreče njihovo ponovno javljanje.

Razmatranje zakonodavstva i preporuke

- Institucije ombudsmana trebalo bi da imaju moć formulisanja preporuka na predloge zakona.
- Institucije ombudsmana mogu zahtevati sudsku reviziju postojećeg zakona, ukoliko ovaj zakon dovodi do povreda ljudskih prava.

Primena i izvršenje

- Zakoni koji predviđaju da javni organi treba da budu ekspeditivni u primeni preporuka, obezbeđuju da su ove preporuke blagovremeno upućene i da doprinose verovatnoći njihove primene.
- Uspostavljanje snažnih kontakata sa javnim organima povećava verovatnoću da preporuke budu visoko cenjene i brzo primenjene.
- Institucije ombudsmana trebalo bi da imaju mogućnost obraćanja javnosti u slučajevima nepoštovanja njihovih preporuka.
- Institucije ombudsmana mogu imati mogućnost da primoraju na poštovanje njihovih preporuka, upućivanjem slučaja drugom telo, kao što su zakonodavno telo, izvršna vlast ili nadređeni u okviru lanca komande.
- Institucije ombudsmana mogu pokrenuti postupke u sudovima u slučajevima u kojima se dovodi u pitanje zakonitost akta ili propisa.

Praćenje i merenje delotvornosti

- Pošto je delotvorno praćenje od osnovnog značaja da se osigura da su preporuke propisno i blagovremeno primenjene, institucije ombudsmana trebalo bi da ustanove sveobuhvatne procese za praćenje i sakupljanje informacija.
- Institucije ombudsmana trebalo bi da identifikuju probleme i nedostatke u vezi sa prikladnošću i usaglašenošću sa njihovim preporukama.

- Institucije ombudsmana trebalo bi da prorate nekoliko pokazatelja pri merenju delotvornosti, uključujući stepen odgovora na prepreke i potrebno vreme izdvojeno za njihovu primenu.



Fusnote

1. Rumunija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 21.1.
2. UNDP, *How to Conduct Investigations*, 118.
3. Born et al, *Komparativni pregled, Aneks, Odgovor na pitanje br. 8.* Švedska, Irska, Belgija, Holandija, Velika Britanija, Kanada, Srbija, Finska, Poljska, Nemačka, Austrija, Norveška i Estonija.
4. Born et al, *Komparativni pregled*, 13. Vodi se neprestana debata u sklopu literature na temu snošenja odgovornosti da li je sposobnost izricanja sankcija od presudnog značaja za obezbeđivanje odgovarajućeg snošenja odgovornosti.
5. Born et al, *Komparativni pregled, Aneks, Odgovor na pitanje br. 8.* Švedska, Irska, Belgija, Holandija, Velika Britanija, Kanada, Srbija, Finska, Poljska, Nemačka, Austrija, Norveška i Estonija. Dobar pregled svrhe preporuka ove vrste može se naći u Statutu ombudsmana za ljudska prava i pravdu u Istočnom Timoru koji navodi da ombudsman ima nadležnost "da daje preporuke u pogledu pravne pomoći u pritužbama ... predlaganjem pravnog leka i reparacije; pružanjem saveta koji obuhvataju mišljenja, predloge i preporuke." Vidi Istočni Timor, "Statut kancelarije ombudsmana za ljudska prava i pravdu," čl. 28j, 28l.
6. Born et al, *Komparativni pregled*, 5–6.
7. Sjedinjene Države, "Zakon o glavnom inspektoru iz 1978," §4(a)3.
8. Sjedinjene Države, "Zakon o glavnom inspektoru iz 1978," §4(a)1.
9. Kanada, "Ministarske direktive," član 36d; vidi takođe, Rumunija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 21.2; Srpsko pravo čak ide korak dalje dajući zaštitniku građana ovlašćenje preporučivanja smene funkcionera koji je prekršio prava građana i preporučivanje krivičnih postupaka, po potrebi; Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 20.
10. Bosna i Hercegovina, "Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku," čl. 4d.
11. Albanija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 22. Ovo je takođe slučaj i u Bosni i Hercegovini. Vidi član 30, stav 1 Poslovnika o radu koji uređuje rad parlamentarnog vojnog poverenika Bosne i Hercegovine.
12. Glavni inspektor Ministarstva odbrane Sjedinjenih Država, *Politika Ministarstva odbrane za nabavku pancira*, Izveštaj br. D-2008-067, Arlington: Glavni inspektor Ministarstva odbrane, 2008.
13. Glavni inspektor Ministarstva odbrane Sjedinjenih Država, *Balističko testiranje preprednih umetaka na pancirima ukazuje na potrebu za poboljšanjima*, Izveštaj br. D-2011-088, Arlington: Glavni inspektor Ministarstva odbrane, 2011; Glavni inspektor Ministarstva odbrane Sjedinjenih Država, *Zahtevi Ministarstva odbrane za testiranje pancira*, Izveštaj br. D-2009-047, Arlington: Glavni inspektor Ministarstva odbrane, 2009.
14. Born et al, *Komparativni pregled, Aneks, Odgovor na pitanje br. 8.* Institucije ombudsmana u Švedskoj, Srbiji, Poljskoj, Finskoj, Velikoj Britaniji, Sloveniji, Nemačkoj, Norveškoj, Austriji, Estoniji i Rumuniji navode da daju preporuke na predloge zakonodavstva.
15. Sjedinjene Države, "Zakon o glavnom inspektoru iz 1978," §4(a)2; vidi takođe Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 18.
16. Obično samo institucije ombudsmana za ljudska prava imaju nadležnost da pokrenu procese pri ustavnom sudu i upravnom sudu. Dalje, procesi pri ustavnom sudu mogu se voditi u kontekstu pritužbe podnete ombudsmanu (konkretne revizije) ili možda uopšte ne moraju da se odnose na bilo kakvu pritužbu (apstraktna revizija). Obim ovlašćenja institucija ombudsmana u ovoj oblasti varira u velikoj meri, iako se ustavni sudovi/administrativni sudovi i povezana ovlašćenja institucije ombudsmana za ljudska prava tipično nalaze samo u sistemima građanskog prava.
17. Albanija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 24.
18. Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 18–19; vidi takođe Rumuniju, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 13d–13f, 19.
19. Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 18.
20. Rumunija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 23.2; Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 245.
21. Kanada, "Ministarske direktive," član 35(1).
22. Ovo je slučaj, na primer, u Kostarici, Hondurasu, Meksiku, Panami i Peruu, između ostalih, vidi Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 244.

23. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovor Nemačke, Rumunije i Slovenije na pitanje br. 53.
24. Razgovor sa stručnom službom Zaštitnika građana Srbije.
25. UNDP, How to Conduct Investigations, 134.
26. Leo Valladares Lanza, The Facts Speak for Themselves, New York: Human Rights Watch, 1994.
27. UNDP, How to Conduct Investigations, 136. U Istočnom Timoru, na primer, ombudsman za ljudska prava i pravdu, može odlučiti da se obrati javnosti direktno ili da izda saopštenja ili objavi informacije o njegovim ili njenim mišljenjima, preporukama i izveštajima o konkretnim slučajevima ili o njegovoj ili njenoj aktivnosti." Istočni Timor, "Statut kancelarije ombudsmena za ljudska prava i pravdu," čl. 33.2.
28. Irska, "Zakon o ombudsmanu," članj 7.5.
29. Irski ombudsman za odbrambene snage, Godišnji izveštaj za 2010.
30. Sjedinjene Države, "Zakon o glavnom inspektor iz 1978," §5(a)3.
31. Sjedinjene Države, "Zakon o glavnom inspektor iz 1978," §5(c).
32. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovor na pitanja br. 16 i 35; Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 245.
33. Rumunija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 26.1.
34. Član 30, stav 2 Poslovnika o radu koji uređuje rad parlamentarnog vojnog poverenika Bosne i Hercegovine.
35. Born et al, Komparativni pregled, 13.
36. Rumunija, "Zakon o narodnom advokatu," čl. 25.2.
37. U Velikoj Britaniji, institucija ombudsmena ima pravo neograničenog pristupa ministrima,
38. Kanada, "Ministarske direktive," član 33.
39. Sjedinjene Države, "Zakon o glavnom inspektor iz 1978," §8(d). Pored toga, u slučaju Kanade, ombudsman "može podneti izveštaj organu odgovornom za zaposlenog ili pripadnika, uključujući zamenika ministra, CDS ili načelnika vojne policije a izveštaj može sadržati preporuke u vezi sa datim pitanjem koje ombudsman smatra neophodnim." Kanada, "Ministarske direktive," član 32(1).
40. Dok se ova mera nalazi na raspolaganju nekoliko institucija, ona neminovno ne podrazumeva snažniji oblik odgovora. U mnogim slučajevima, institucija ombudsmena svesno je osmišljena tako da zauzima prostor između obraćanja parlamentu i pravosuđu. Posledično, nedostatak, pravnih sredstava ne bi neminovno trebalo da se smatra nedostatkom.
41. Born et al, Komparativni pregled , Aneks, Odgovor na pitanje br. 40. U slučaju Slovenije, institucija ombudsmena može se obratiti samo Ustavnom sudu.
42. Srbija, "Zakon o zaštitniku građana," čl. 19.
43. Vidi istraživanje o stavovima korisnika Parlamentarnog i ombudsmena za zdravstvene usluge (na raspolaganju na stranici at <http://www.ombudsman.org.uk/improving-public-service/research/customer-satisfaction-research-may-2010-april-2011/1>).
44. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovori na pitanje br. 35(b). "Terenske posete" Austrije, Kanade, Estonije, Finske, Nemačke, Holandije, Norveške, Poljske, Srbije, Slovenije, Švedske i Velike Britanije.
45. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovori na pitanje br. 35(b), "Sastanci sa pripadnicima oružanih snaga" Austrije, Kanade, Estonije, Finske, Nemačke, Irske, Holandije, Norveške, Poljske, Srbije, Slovenije, Švedske i Velike Britanije.
46. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovori na pitanje br. 35(b), "Sastanci sa predstavnicima izvršne vlasti/ministrom odbrane" Kanade, Estonije, Finske, Nemačke, Irske, Holandije, Norveške, Srbije, Slovenije i Velike Britanije.
47. Velika Britanija, "Zakon o oružanim snagama," §339.1.
48. Born et al, Komparativni pregled, Aneks, Odgovor na pitanje br. 36. Podaci za Rumuniju i Belgiju nisu bili na raspolaganju.



ZAKLJUČCI



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13



13

ZAKLJUČCI

Umesto rekapitulacije svih pitanja i preporuka koje su date u prethodnom tekstu, ovaj zaključak će pokušati da izvuče prožimajuća pitanja ili teme koje su protkane kroz ceo tekst i da time obrazuje osnovu onoga što institucije ombudsmana čini koliko važnim toliko i jedinstvenim. Prva od ovih jeste nezavisnost, možda i najvažnija karakteristika institucija ombudsmana. Druga je svakako da institucija treba da ima odgovarajuća ovlašćenja kako bi bila u stanju da ispuni svoj mandat. Ove dve karakteristike međusobno se nadovezuju i zavise jedna od druge. Bez odgovarajuće nezavisnosti, ovlašćenja malo vrede. Sa druge strane, bez odgovarajućih ovlašćenja, nezavisna institucija će na kraju ostati nemoćna. Obe ove karakteristike mogu se sagledati kroz dobre prakse koje su podvučene u zaključku.

Prvo, ukoliko institucija ombudsmana za oružane snage treba da bude istrajna i održiva, ona zahteva podršku svih relevantnih aktera od svog osnivanja. Bez velikog učešća i prihvatanja ovog procesa od strane vojne komande, uslužnih udruženja, građanskog društva i drugih institucija koje vrše nezavisan nadzor, malo je verovatno da će institucija ombudsmana biti u stanju da delotvorno funkcioniše. Istovremeno, ne može se zagarantovati nastavak pružanja podrške. Iz ovoga se može zaključiti, da institucija ombudsmana treba solidnu pravnu osnovu (idealno ustavnu u prirodi) koja će garantovati kako njenu nezavisnost od vlade tako i od onih koje treba da nadgleda, kao i ovlašćenja koja su joj potrebna da bi ispunila svoj mandat.

Drugo, slobodan i otvoren pristup postupcima razmatranja pritužbi temelj je nezavisnosti institucija ombudsmana i od osnovnog je

značaja za njihovu ulogu u zaštiti ljudskih prava. Malo je verovatno da će institucije ombudsmana biti u mogućnosti da ispune ovu ulogu u slučaju nametanja ograničenja na kategorije lica ili organizacije koje mogu podneti pritužbu, sve dok se odnosi na oblast pod jurisdikcijom institucije ombudsmana.

Treće, i ponovo tesno povezano sa temama ovlašćenja i nezavisnosti, jeste sposobnost istrage i nezavisnog i nepristrasnog rešavanja problema i sprečavanje njihovog ponovnog javljanja. U tom pogledu, mnoge institucije ombudsmana slobodne su da same odluče kojim pitanjima će se pozabaviti i da ih istraže do samog kraja. Ono što ponovo treba naglasiti jeste da je malo verovatno da će ovakve istrage biti uspešne ukoliko institucije ombudsmana nemaju nadležnost da zahtevaju pristup bilo kojoj informaciji, paralelno sa odgovarajućim ovlašćenjima izvršenja i potrebnom stručnjošću i sredstvima. Takođe, istražna ovlašćenja institucije ombudsmana verovatno će biti značajno narušena ukoliko budu postojala pravna ili praktična ograničenja na njihovu mogućnost pristupa svim informacijama koje smatraju potrebnim za ispunjavanje svog mandata.

Na samom kraju, izdavanje izveštaja zakonodavnom telu i široj javnosti predstavlja ključnu funkciju institucija ombudsmana. Preporuke se daju sa namerom da isprave, ublaže ili preobrate štetnu odluku, politiku ili zakon koji je prvobitno doveo do pritužbe. Malo je verovatno da će preporuke biti delotvorne ako ovlašćenje izdavanja javnih izveštaja bude umanjeno sposobnošću izvršne vlasti ili vojnog lanca komande da izvrši nepropisan uticaj nad njihovim sadržajem ili trenutkom objavljivanja. Štaviše, ukoliko treba adekvatno da se odgovori na sistematske probleme, institucija ombudsmana bi takođe trebalo da ima ovlašćenje davanja preporuka o politici ili komentara na predloge zakona.





