

**VARIA** 47 (SK)

MMagDr Nikolaus SCHWÄRZLER)

**Pravna zaštita, bliža građaninu -  
ombudsman na lokalnom i regionalnom nivou**

(Referat održan na Kongresu lokalnih i regionalnih ombudsmana  
Evrope od 13. do 15. novembra 1997. u Mesini)

**Mr mr dr Nikolaus HIVERCLER**  
**(MMagDr Nikolaus SCHWÄRZLER)**

Pokrajinski narodni advokat pokrajine Forarlberg, izvan službe  
**International Consultant**  
A-6923 LAUTERAN, Im Hag 4

Tel ++43 5574 781 66

Факс++43 5574 63812

**Pravna zaštita, bliža graђaninu -**  
**ombudsman na lokalnom i regionalnom nivou**

(Referat odrђan na Kongresu lokalnih i regionalnih ombudsmana Evrope od 13. do 15.  
novembra 1997. u Mesini)

Поштовани учесници ovog kongresa!

PANTA REI gospodina Heraklita важи i za наша посматрања, jer оно што се јуче сматрало немogućим, потврђује се данас, i оно што се данас сматра истином, може се сутра показати као обмана. I, само по себи је разумљиво да не може бити dogmatskog pristupa на путу трагања за правом истином, за оним што је увек примерено сврси i времену. Заклињати се еуфорично "small is beauty" (malo је лепо) u ombudsmana на селу или u ulozi centralnog narodnog advokata, на примеру готово пола милиона становника сгледати истину, за коју више нема alternative, то u oba случаја не може бити вредно заклетве, нити ће бити истинито.

Vama, као i meni nije nepoznato, da se plima usvajaња zakona vidi i shvata као елемент отуђења државе од њених грађана i да управо из тога произилази i neophodnost за установљавање институције ombudsmana. Sada је u Evropi u toku deregulacija, значи било би логично да ombudsman више nije potreban, пошто ето све постаје једноставније i тобоже за svakог грађанина u potpunosti pregledno i разумљиво.

Међутим, ја пре полазим од тога, да законодавци не ангажују правнике, да желе да "obezvrede" zakone, као i да се i до данас zakoni не усвајају из оholosti или да би се чланови парламента забављали, или да би се грађани љутили. Моје је је чврсто уверење да сви parlamenti svih земаља нашег континента donose zakone из убеђења да тако служе celom друштву, при чему се мање или веће групе популације, до друштва u celini, потпромажу или штите односно да се u циљу добробити појединца i друштва u celini, нешто налаже или забрањује. Bilo би neozбиљно tvrditi да се једноставно, без штетних posledica, може уkinuti трећина или polovina zakona. Грађанин још никада nije сгледао u celini правни поредак, ни пре dvesta godina ни данас. Једном стручњаку је, можда пре сто godina, било могуће да vlada materijom. Међутим, ми сада живимо u друштву заснованом на подели рада. Ни medicinar ни tehničar не сгледва celokupно роље своје струке. Да i правник не може да vlada свим segmentima права је само по себи разумљиво. Значи, problem nije u postojању broja propisa, већ он постоји zbog malih mogućности да грађани стекну увид u brojне propise. I, за svakог грађанина је само мали број zakona i propisa од значаја. U наше време skoro neograničenih tehничких mogućности komunikacije bila би obaveza zakonodavca, који репрезентује народ, да управо том народу, од koga су dame i gospoda zakonodavci dobili legitimitet, omoguћи besplatan, једноставан i brzi pristup правном поретку. U Austriji се путем interneta ставља u celosti на увид zakonodavство savezne државе i savezних pokrajina. То је dobar почетак али ето само почетак, i без обзира на чињеницу да још увек svako домаћинство нема pristup интернету, i да nedostaju i темељна објашњења, база података као i komentari propisa i sudske prakse. I kada би све то postojало, да ли би tada ombudsman био сувишан? Svakako не, jer svaki човек, па тако i sluga државе u управи, nagиће не retko ka tome да се стави изнад zakona а не да му се подчињава, из чега управо настаје већина konflikata.

Sada se pitate, nakon prvih pasusa mog izlaganja, jesam li možda promašio temu, pošto treba da referišem o funkciji regionalnog ombudsmana u svojoj zemlji. Na ovom mestu mi dozvolite da ukažem na to, da se materijali o pravnom osnovu postojanja pokrajinskog narodnog advokata Forarlberga nalaze na nemačkom, engleskom, italijanskom, španskom i ruskom jeziku na informativnom pultu. Ne bi sigurno imalo smisla, da sada izlažem ono što se ionako može naknadno pročitati. Radi razumevaња situacije u mojoj zemlji, pristup mora da bude nešto širi. Neka mi bude oprošteno što sam međutim, ovom pristupu, pretpostavio svoja razmišljanja shodno svojim uverenjima o navodnoj nesreći poplave zakona - ne samo u našem vremenu.

\*

Nije retko čuti, da neki građanin pretri upravi " ...epa onda idem kod ombudsmana!" To zvuči kao reči izvesnog Pavla pred namesnikom Festusom: "Ja apelujem na cara". Svakako je uočljivo da građanin, koji odlazi kod ombudsmana, želi da poseti jedan viši autoritet i da se sa njim posavetuje da bi stekao svoje pravo ili saznao zašto nema pravo na to što želi. Da li može da dobije ono što zahteva, pitaње je kvantiteta i kvaliteta.

Na početku kratko razmišljanje o kvantitetu:

Na ekstremima će građanin pretrpeti neuspeh, bilo da postoji, na primer, jedan ombudsman za 50 ili više miliona građana, bilo da svako selo ima svog ombudsmana. I jedno i drugo je pogrešno. Iz toga sledi:

**1. teza: mesna nadležnost treba da bude tek tolika, da omogući građaninu, ukoliko mu je do toga stalo – svakom građaninu - potpuno u smislu "ja apelujem na cara" -, da bar jednom po jednom problemu (žalbi) dobije termin za lični prijem kod ombudsmana i isti i dobije. Ako je veći organ uprave odbio građanina, onda ne sme i ombudsman da ga odbije.**

i

**2. teza: oblast mesne nadležnosti treba da bude u najmađu ruku tolika velika, da se u okviru nje u svakom slučaju može regrutovati kvalifikovan ombudsman, ili da oblasni organ u okviru svoje mesne nadležnosti (opština ili region) sebi može da priušti, da postavi visokokvalifikovanu osobu za ombudsmana, što će međutim, ukoliko je mađa oblast, biti pre neostvarljivo nego ostvarljivo.**

\*

A sada razmišljanja o kvalitetima ombudsmana: Ukoliko ombudsman treba da uliva poverenje, onda je nesumnjivo potrebno da je sposoban da shvati, intelektualno i stručno, zahtev građanina i da sagleda problem. Dužan je da građaninu pruži najvišu stručnu kompetentnost a takođe je dužan da sa građaninom opšti na ravnopravnoj osnovi, skromno i sa strpljenjem, što će reći da on mora da bude osoba koja poseduje lične kvalitete, kakve se na žalost retko nalaze. Reč ombudsmana ne sme, kao reč političara (i ja se klađam pred tim umećem političara, jer ne vladam time), da glasi da-ne (sastavljeno od da i ne), znači da ne da uvek svakom za pravo, veći njegov odgovor, treba nakon potrebnog vremena za razmišljanje da glasi, da ili ne. I to na jeziku razumljivom za građanina i sa isto tako razumljivim obrazloženjem.

Dakle proizilazi kao

**3. teza: ombudsman treba da raspolože visokim stručnim znanjem i mora biti spreman da jedan predmet, kakve god da je prirode, konačno i kompetentno oceni, da objasni svoj sud, i da stoji iza toga.**

\*

Funkcija ombudsmana se prema mojim saznanjima u većini zemalja dobro nagrađuje. Građanin nema razumevaња za to da se ta funkcija stavi na raspolaganje političarima kako bi im se obezbedila neka funkcija, bolje rečeno da se zloupotrebljava. Ukoliko ombudsman dolazi iz jednog političkog tabora, onda će druga politička opcija biti sumњичava prema њemu, ili neće u najmaњу ruku za duže vreme da ima puno poverenje u њega. Што је мања sredina то је значајније да је ombudsman, posmatrano iznutra i spolja, zaista jedna nezavisna veličina, koja se ne može obeležiti kao pripadnik jednog ili drugog tabora i time diskreditovati. Iz razmišljanja o kvalitetima ombudsmana sledi sada moja

**4. teza: ombudsman po pravilu ne treba da bude bivши političar, osim ukoliko bi bio slučaj, da je u očima његоvih sugraђana nesporna његоva nezavisnost i da raspoloже neophodnom stručnom kompetentnoшћu.**

\*

Rekao sam, da je po pravilu funkcija ombudsmana dobro plaћena funkcija. Ovako dobro nagraђivanje je sastavni deo његоve unutraшње i spoljne nezavisnosti. Uprava ne bi trebalo da ga sumњiči da on iz zavisti ili zlobe na ovaj ili onaj način agituje. I on treba da bude dobro nagraђivan, a stanovniштво treba da bude upoznato sa његоvim primaњima, da bi ombudsman stalno bio svestan svoje obaveze i prema nepriviligovanom graђaninu. Time stojim iza

**5. teze: ombudsmann treba u najmaњу ruku da bude toliko dobro plaћen kao najbolje plaћeni činovnik u okviru његоve mesne nadležnosti.**

\*

Potom jedno razmišljanje o mogućnostima pristupa ombudsmanu:

Jedno zaraжање iz Austrije. Savezna pokrajina Forarlberg je najzapadnija od 9 pokrajina, koje se nazivaju savezne pokrajine. Ovaj deo austrijske savezne republike - savezna pokrajina - poseduje svoj pokrajinski parlament kao i ostalih 8 saveznih pokrajina, a удаљена je od Веча, glavnog grada savezne државе, oko 700 km. Bregenc, glavni grad pokrajine Forarlberg, znači regije, je od najудаљенијег mesta u pokrajini удаљен 100 km. Za gotovo jedan sat svaki graђanin može stići do svog ombudsmana. Narodnu advokaturu savezne државе u Вечу priznalo je 7 od 9 saveznih pokrajina, znači 7 pokrajinskih parlamenata kao instituciju ombudsmana koja je nadležna na teritoriji tih pokrajina. U svojoj pokrajini Forarlberg stacioniran i u svako doba dostupan ombudsman biva oko sedam puta више ангажован nego ombudsman sa sedištem u dalekom glavnom gradu, iako isti u tromesečnim do polugodiшњим razmacima u sveznim pokrajinama održava dane za konsultacije. Iz toga sledi

**6. teza: maksimalna prostrorna i vremenska удаљенost graђanina od његоvog ombudsmana ne bi smela da bude већа nego li ona koja se може, u dolasku i povratku, prevaliti za jedan dan i koja prosečnom graђaninu ne stvara troшkove koje on sebi ne може da priuшti. Pa i sama relativna učestalost dana za konsultacije nije pravi parametar koji pokazuje da je u svako doba lak pristup instituciji ombudsmana.**

\*

Znamo da u Evropi ima sve више institucija ombudsmana na regionalnom i opštinskom nivou. Pod pretpostavkom da se ostvare do sada navedene teze, ovaj razvoj je izuzetno dragocen, jer usluge ombudsmana sugraђanima su izraz uverenja u potrebu ostvarivanja љudskih prava i predstavљају, u svakom slučaju, veliki korak na putu očuvanja pravne државе i mira u najдубљем smislu речи.

Postoje primeri regulisaња odnosa измеђu nacionalnog i regionalnog ombudsmana putem jasnog razgraničenja њihovih nadležnosti, tako da je samo potrebno obratiti pažњу da se nijedan graђanin ne nađe измеђu две stolice. Sa druge strane postoje primeri међусобне saradње, koji

su primer, da su bez tumačenja ili propisivanja ustavom ili od strane zakonodavca pravila kooperacija, kao i kreiranje u pojedinostima, sama po sebi prepuštena ovim dvema kategorijama institucije ombudsmana. U svim slučajevima ustanovljavanja nacionalnih, regionalnih ili komunalnih institucija ombudsmana, koje sam posmatrao, vlada osnovno pravilo da nema nadređenosti niti podređenosti među nosiocima funkcija ombudsmana. Mogu da postoje različiti zadaci (savezni propisi u nadležnosti jednog a pokrajinski drugog) ali nigde ne postoji hijerarhijski izgrađen sistem institucije ombudsmana. I to je i pravilno. Iz toga sledi i

**7. teza: svaki ombudsman treba da bude vrhovni organ na svom području, koji je odgovoran samo parlamentu svog područja, ali њemu u svakom slučaju.**

\*

Ukoliko pravni poredak neke zemlje dozvoljava ustanovljavanje regionalnih ili komunalnih institucija ombudsmana ili stvara pravne pretpostavke za isto, onda treba nezaobilazno da postoji minimum standarda nadležnosti, da bi se predupredilo za građane stvaranje beskorisnih, pseudo-alibi institucija. Pokrajina Forarlberg ima skoro 400.000 stanovnika. Kada je ustavotvorac razmišljao da ustanovi sopstvenog ombudsmana za 2500km<sup>2</sup> veliku pokrajinu, tada je pitao i doajena srednjoevropske službe ombudsmana, ombudsmana grada Ciriha, dr Žaka Vontobela za његоvo mišljenje. On nije samo inicirao da nadležnost ombudsmana bude samo provera žalbi, jer ovako malena pokrajina ne bi mogla da ponudi jedno zaposleње sa punim radnom vremenom, veћ i da mu se da i u zadatak da daje građanima obavешteња i da ih savetuje. Tako je i bilo. Oko jedne četvrtine postupaka koje vodim su žalbe a oko tri četvrtine čine postupci za davanje obavешteња i saveta, pri čemu ne sastavljam pismene predstavke, dakle nisam konkurencija po svojoj profesiji zakonom predviđenim zastupnicima (advokatima, notarima i poreskim savetnicima), ali svakako da građaninu, kome sam preporučio da podnese žalbu ili tužbu ustavnom sudu ili upravnom sudu, istovremeno predlažem da me њegov advokat kontaktira da bi mogao da mu iznesem svoje stanovište u vezi sa predmetom. Advokati rado to prihvataju. Pri tome, naravno, treba imati na umu da uostalom skoro da i ne postoje institucije sa obavezom da daju obavешteња, i da se, ne bez razloga, polazi od toga da niko ne može da sagleda i da vlada čitavom materijom pravnog sistema. Kao na dlanu je jasno, da bi moglo da dođe do davanja pogrešnog obavешteња od strane ombudsmana i time do rodnoшења zahteva za nadoknadu штete oblasnom државном organu, koji postavlja ombudsmana. Postojala je zaista za vreme mog dvanaestogodišnjeg rada jedna tužba protiv pokrajine Forarlberg. Ovo na osnovu tvrdње da narodni advokat nije dao obavешteње, koje je bio dužan da da. Nije mi bilo neprijatno што je tužba u oba dve za to nadležne instance bila odbijena, jer konačno svako ima svoj ponos. I pored zaista postojećeg rizika, uveren sam u to, da je način putem izdavanja obavешteња od strane ombudsmana pravilan. Ovaj način se potvrdio.

Iz tog razmišljanja sledi:

**8. teza: nadležnosti ombudsmana treba da budu што шире postavljene i usmerene ka efikasnijem pomоћи građaninu, што ne treba da se odvija samo putem provera žalbi veћ i u poveћanom obimu davanjem obavешteња i saveta.**

Iskustvo pokazuje da organi uprave pokazuju različiti stepen predusretljivosti da građaninu daju obavешteња. Po pravilu samo usmenim putem, a ako bi građanin zatražio isto u pisanom obliku, administracija se po pravilu povlači. Za jednog ombudsmana ovakvo ponašanje bilo bi nemoguće. Time dolazim do

**9. teze: ombudsman mora u svako doba da bude spreman da svoju usmeno datu informaciju i obavешteње izda i u pisanom obliku, uz prilaganje kopija svih citiranih zakonskih normi, korišћene literature i citirane sudske prakse i da svoje mišljenje u vezi sa predmetom dokumentuje u pisanoj formi.**

Građani koji me posećuju su međutim, potpuno iznenađeni takvim ponašanjem jer su naviknuti na suprotno. Principijelno izdajem obavještenja u pismenom obliku i to ima svoj veoma dalekosežan smisao. Iz razgovora moj sagovornik može samo da zarađi jedan deo, i da razume samo deo toga, tako da postoji opasnost, ukoliko se isti sagovornik, na taj način samo delimično informisan, želi da pozove na moje obavještenje. Usmeno dato obavještenje označavam kao privremeno i stavljam u izgled brzu izradu pismenog obavještenja. Sa takvim obavještenjem u svojim rukama sugrađanin može ovo obavještenje na miru da proučava i da se potom, ukoliko je potrebno, pozove na to, pri čemu ne može da dođe do grešaka usled nesporazuma u komunikaciji kao ni do zamena dokumenata, jer je moje obavještenje dato u pisanoj formi i time verodostojno potvrđeno. Ovo iz razloga moje zaštite, jačanja pozicije građana i jasnog zauzimanja stava u odnosu na upravu, koja sada ozbiljno može da uđe u raspravu sa mnom, odnosno mojim stavom.

Nijedan ombudsman nije u stanju, kao što sam već prethodno rekao, da sve zna. Daleko da postoje za svaki problem jasna tumačenja iz sudske prakse. Po pravilu ombudsman sudi kao monokratski organ a najviši državni organi (npr. ustavni sud, upravni sud) u okviru veća. Ne bi imalo smisla ukoliko bi jedan te isti problem prethodno od strane ombudsmana bio oseten na jedan način, a kasnije pak, od drugog nadležnog organa, više stvarne nadležnosti na drugi, moguće i suprotan način. Iz toga proizilazi

**10. teza: trebalo bi da se uspostave što potpuniji odnosi između "graničnog organa" ombudsmana kao najviše instance (najvišeg organa, protiv čijeg suda o jednom predmetu ne postoji mogućnost ulaganja apelacije) i svih ostalih "graničnih organa". Ombudsman treba da bude ovlašćen, da pita za koja mu se čini da su od suštinskog značaja za interpretaciju normi ili za proveru ustavnosti ili zakonitosti normi (propisi ili zakoni), podnese na ocenu nadležnom vrhovnom sudu.**

Doduše, jedno takvo uspostavljanje odnosa odnosno povezivanja prilikom ustanovljavanja institucije ombudsmana, u okviru već postojeće mreže institucija pravne zaštite, ne bi i dalje garantovalo ombudsmanu efektivnu moć - on lično ne bi mogao da ukine ili preinači nijednu odluku organa uprave, ali bi uspostavljanje odnosa sa najvišim nosiocima odluka evidentno podiglo njegov položaj a svakako povećalo i njegovu efikasnost. Uvek je bilo tako, da je nezavisnost - zajedno sa slobodom odluke bez naredbi i sa svim garancijama, još uvek samo polovična, ako je ne prati i finansijska nezavisnost. Za mene je merodavan pravni poredak koji predviđa da ombudsman raspoláže sopstvenim budžetom. On pružuje vladi svoj predračun budžeta, koja isti treba da uzme u obzir, ali tako da se upravi ne da ovlašćenje da izmeni budžet narodnog advokata pokrajine, npr. Forarlberga. Ovo ovlašćenje, izmene budžeta, pripada isključivo parlamentu. Ukoliko ne bi bilo tako, mogla bi se naročito na niskom nivou utvrditi sredstva za osoblje kancelarije ombudsmana ili na primer eventualno sredstva za izradu ekspertiza, tako da ombudsman u stvari ne bi mogao više da ispušava svoju ustavnu obavezu.

Iz toga sledi

**11. teza: svaki ombudsman mora finansijski biti nezavisan od uprave, a visinu njegovog godišnjeg budžeta sme da odredi samo parlament.**

Ombudsman mora ne samo biti dostupan već treba i da bude poznat u javnosti. Ombudsman vredi samo toliko koliko je poznat u javnosti. Njegovo postojanje mora uvek biti latentno prisutno u svesti stanovništva i svakog pojedinog sugrađanina. Međutim, to zahteva rad narodnog advokata sa javnošću. Jedan deo tog rada sa javnošću predstavlja - po pravilu obavezujuće - podnošenje izveštaja parlamentu. Podnošenje izveštaja o radu parlamentu, pošto se podnosi samo jednom godišnje, neće biti dovoljno da u svesti javnosti ostane zacrtano da ombudsman postoji. Ombudsman će zato, uz procenu svih aspekata i interesa, smeti i morati da iznosi u javnost slučajeve od posebnog interesa i poučnosti ili slučajeve posebno očiglednog kršenja

prava, da bi na taj način pomogao građaninu da stekne više znanja a pravnoj državi da se sukcesivno ostvari.

Javnost u radu svakako redovno ima za posledicu novu količinu posla, jer se preko toga građaninu uočljivo predčava postojanje ombudsmana. Ovo, doduše sa jednim izuzetkom, ombudsman mora neizbežno da ukalkulira. Taj izuzetak se zasniva na sledećem: sa porastom angažovanja ombudsmana raste i broj predmeta za koje ombudsman nije nadležan, ali građani, iako poseduju potpuno ili polovično saznanje o tome, se ipak obraćaju ombudsmanu sa tim predmetima. Sa određene tačke još uvek prisutnog porasta broja žalbi smanjuje se nesrazmerno broj slučajeva u nadležnosti ombudsmana a raste broj slučajeva izvan njegove nadležnosti. Konačno će angažovanost slučajevima izvan njegove nadležnosti biti toliko velika, da će ombudsman u svom pravom poslu, naime obradi slučajeva za koje je nadležan, biti ometan. Pri ovakvoj konstalaciji, kada je nastupila određena prezasićenost u pogledu stepena transparentnosti ombudsmana u javnosti, rad sa javnošću neko vreme neće biti potreban. Prema tome, iz toga veći proizilazi

**12. teza: svaki ombudsman mora, dok ne postigne maksimalni stepen popularnosti u javnosti i radi očuvanja popularnosti, da javno obavlja rad, koji mora biti istovremeno informativanog, znači u silbi prenošenja znanja, i edukativnog karaktera.**

Da bi mu se verovalo, ombudsman mora da poseduje kompetentnost da i iz sopstvenih pobuda podvrgne proveru pretpostavljene nepravilnosti. Nije retko, da se u praksi ombudsmanu saopštava činjenično stanje, u odnosu na koje lice koje ga je obavestilo, nije lično pogođeno ili nema poseban pravni interes u pogledu pokrenutog postupka. Bilo bi znatan nedostatak u garantovanju postulata pravne države kada bi ombudsman morao da ostavi bez provere povrede pravnog poretka, koje naslućuje. Iz toga samo po sebi proizilazi

**13. teza: davanje kompetencija ombudsmanu da na sopstvenu inicijativu (ex officio) proverava nepravilnosti koje naslućuje je merilo stepena serioznosti sa kojim je zakonodavac želeo da ustanovi jedan organ kontrole.**

Veliki značaj koji se pridaje ombudsmanu u saveznoj pokrajini Forarlberg proizilazi iz postojanja posebnog parlamentarnog tela, to jest zakonom utvrđenog posebnog parlamentarnog odbora za pitanja ombudsmana. Ovaj odbor za pitanja narodnog advokata sastavljen je od 14 poslanika, od ukupno 36 poslanika parlamenta, pri čemu vladajućim strankama i opozicionim strankama pripada po 7 članova odbora, a predsedavaće odborom je dodeljeno opoziciji. Ovaj odbor ima obavezu da na svaka četiri meseca zaseda i da prima, do sada uvek usmene izveštaje narodnog advokata. Kao što se pokazalo tokom godina, ne postoji potreba da se utvrdi da sednice odbora budu zatvorene odnosno poverljive. Ne želim da na osnovu svog dobrog iskustva u radu sa institucijom posebnog odbora za pitanja narodnog advokata izvedem jednu tezu, ali ipak bih da naglasim i ukazem na korisnost ove institucije.

Nemoć ombudsmana je poslovična, a priča koja se odnosi na tzv. "Soft Law" najčešće se vezuje za nekog ombudsmana. Najčešća priznata mogućnost ombudsmanu je davanje preporuka organima uprave, čije je pogrešno postupanje utvrdio. Sama preporuka, bez ikakvih posledica međutim, biće verovatno i suviše slaba mera. U najmađu ruku bi trebalo, na osnovu svojih zapažanja, propisom utvrditi obavezu uprave da u primerenom roku odgovori na primljenu preporuku. Odgovor bi trebao da bude ili obaveštenje da je udovoljeno preporuci, ili da će biti udovoljeno, odnosno pismeno obrazloženje, zbog čega se nije udovoljilo preporuci, odnosno zašto nije u roku udovoljeno preporuci. To dovodi do

**14. teze: uz ovlašćenje za proveru zakonskih nepravilnosti ombudsmanu bi trebalo, kao minimum pomoćne mere, priznati pravo na formalno davanje preporuka, pri čemu organ uprave treba da bude u obavezi da u slučaju da ne pruži odgovor na preporuku, u pismenom obliku navede razloge za to.**

Pravni osnovi za postavljanje ombudsmana u pokrajini Forarlberg predviđaju, nakon njihovog noveliranja, raspisivanje konkursa za funkciju narodnog advokata, pri čemu nisu utvrđeni posebni uslovi za imenovanje. Razlog za ovo odavno je prevaziđen. U vreme konstituisanja većine institucija ombudsmana u Evropi postojala je kod jednog dela stanovništva posebna neprijateljska slika nasuprot uprave. Više instance uprave i njena rukovodstva po pravilu se poručavaju pravniciima koji su tako postali pojam slike neprijatelja. Tako je bilo sasvim razumljivo, da se kontrolor omrznute uprave opet ne konstituiše iz redova uprave. Povodom jednog hiringa, koje je pre mog prvog izbora samnom obavila jedna partija, otvoreno mi je rečeno, da u stvari ne žele pravnika. Prema mišljenju te partije bio bi na primer zgodniji novinar, koji jednostavno može dobro da razgovara sa građanima. U međuvremenu se to mišljenje odavno promenilo i vraća se saznanje, da se samo retko može sa nepodobnim sredstvima protiv nadmoćnog neprijatelja postići uspeh. Uprava, sa svojim vrhunskim kadrovima, je personifikacija zbira merodavnog značaja, te ne bi bilo celishodno, suprotstaviti joj neiskusnog i možda neukog partnera. Iz toga sledi

**15. teza: da bi ombudsman, kako nacionalni, regionalni ili komunalni, mogao delotvorno da služi u korist građanina i društva, dakle i celoj državi, mora da bude ravan u znađu vrhunskom kadru uprave, i da u svom srcu ima siguran osećaj za to, šta je pored formalne ispravnosti, dobro i pravedno.**

Mož rezime: komunalni ombudsman ima još u osetno većoj meri od regionalnog ombudsmana šansu da bude blizu građaninu, da mu bude lično i stvarno dostupan. To je prvenstveno velika vrednost institucije ombudsmana. Ne postoji nikakva hijerarhija među ombudsmanima, komunalni ombudsman ima, na području svoje mesne i stvarne nadležnosti, potpuno istovetan rang kao što ga ima nacionalni ombudsman. On treba da mu u osnovnom znađu i na poľu posebnog značaja bude ravan i na kraju će biti osećen samo prema tome kakva je ličnost. Za sve, na isti način, važe reči ministra iz drugog čina Betovenovog Fidelija "Brat traži svoju braću i ukoliko može da pomogne, rado pomaže!" Ako želi, može i čini to, onda je zaista ombudsman!

Mr mr dr Nikolaus Švercler