

Prof. dr Stevan Lilić
Pravni fakultet
Univerziteta u Beogradu

ZAŠTO JE NOVI USTAV SRBIJU OSTAVIO BEZ OMBUDSMANA?

Donošenju Ustava Srbije (1990) prethodila je politička i stručna ustavna debata, koja je nastavljena i nakon njegovog proglašenja. U konačni tekst Ustava uključena su i izvesna rešenja koja su bila posledica pritiska opozicije i javne rasprave, posebno po pitanju ideoloških opredeljenja. Polazeći od posebnog značaja sloboda i prava građana za demokratsku orientaciju ustavnog uredenja, u ustavnoj debati je, između ostalog, u više navrata predloženo da se kao posebna ustavna kategorija uvede ombudsman, tj. institucija zaštitnika prava građana. Sa druge strane, od ukupnog broja članova (tj. 136), Ustav Republike Srbije najveći broj (43) posvećuje slobodama, pravima i dužnostima čoveka i građanina u istoimenom odeljku (čl. 11–54). Stoga se decidirano mora postaviti pitanje kako se moglo dogoditi da Ustav Republike Srbije ni na koji način ne predviđa ustanovu ombudsmana. Za ovakav propust („rupu u Ustavu“) niti se ustavotvorcu može politički oprostiti, niti se ustavopisac može profesionalno i etički opravdati.

Ustavna debata

Donošenju novog Ustava Srbije prethodila je veoma burna politička i stručna ustavna debata, koja je nastav-

* Redigovana i nešto skraćena verzija rada objavljenog u časopisu Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2-3, 1991.

ljena i nakon njegovog proglašenja. Može se reći da je ustavna debata u Srbiji započeta u okviru generalne jugoslovenske rasprave o promenama Ustava, koju je iniciralo Predsedništvo Jugoslavije 1987. godine. Ova debata, nakon brojnih rasprava o amandmanima na Ustav Socijalističke Republike Srbije od 1974. godne,¹ suzila se, od sredine 1990. godine, na debatu o novom Ustavu Srbije.²

1 Između ostalog vidi: *Promene Ustava SR Srbije* (tematski broj), Opština, Beograd br. 9–10, 1988; *Ustavna reforma u SR Srbiji – šta menjati u Ustavu Srbije* (rasprava koju je organizovala Sekcija Marksističkog centra Centralnog komiteta Saveza komunista Srbije za razvoj političkog sistema, 28. septembra), Marksistička misao (tematski broj) Beograd, br. 6, 1988; *Promene Ustava SR Srbije* (Referati za savetovanje 6–7. oktobar 1988), Pravni fakultet – Institut za pravne i društvene nauke, Beograd, 1988. i dr. S tim u vezi, i s obzirom na „masovni karakter“ javnih rasprava o amandmanima na Ustav Socijalističke Republike Srbije tokom 1988. i početkom 1989. godine, u debati nisu izostale ni (doduše sve rede) metafore u stilu udarnika i kolhoza, pa je tako: „...u Nacrtu amandmana XXIX na Ustav SR Srbije zaorana zamašna brazda na polju normiranja i uskladivanja izvršne funkcije na celoj teritoriji Srbije“ (vidi: Zoran R. Tomić, *Ustavna reforma izvršne funkcije u SR Srbije*, Marksistička misao, Beograd, br. 6, 1988, str. 94).

2 Prema raspoloživim publikovanim materijalima, posebna naučna rasprava o Predlogu za donošenje novog Ustava SR Srbije, koje je podnelo Predsedništvo SR Srbije, održana je jedino na Pravnom fakultetu u Beogradu (20. juna 1990). U raspravi o Predlogu, između ostalog, ukazano je na „...nepotrebne ideološke formulacije, kao što su one o apriorno određenom karakteru društvenog uređenja i političkog sistema (...) i na proceduru, u kojoj bi Ustav Srbije bio donet od strane demokratski izabrane višestranačke ustavotvorne skupštine, čime bi se občebedio ne samo legalitet i legitimitet, već i ustavni kontinuitet Srbije“ (Olivera Vučić, Svetislava Bulajić, *Beleške o Raspravi na Pravnom fakultetu o Predlogu za donošenje novog Ustava SR Srbije*, Analji Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, br. 4, 1990, str. 525).

„Imajući u vidu potrebu da se donošenjem novog Ustava Socijalističke Republike Srbije celovito i skladno urede odnosi u Republici ...“, Predsedništvo SR Srbije podnelo je Skupštini SR Srbije Predlog za donošenje novog Ustava Socijalističke Republike Srbije.³ U Predlogu se, kao razlozi i ciljevi donošenja novog Ustava, između ostalog, navodi da su se „srpski narod i drugi narodi i narodnosti koji žive u SR Srbiji, polazeći od uverenja da su stvorene neophodne pretpostavke za razvoj demokratskog socijalističkog društva, zasnovanog na poštovanju ljudske ličnosti i njenih sloboda i prava, opredelili za donošenje novog Ustava kojim se stvara pravni osnov za svestrani društveni i ekonomski napredak Republike“.⁴ Polazeći od Predloga za donošenje Ustava, Odlukom Skupštine SR Srbije (SgSRS br. 29/90) Ustavnoj komisiji je naloženo da sačini tekst Nacrtu Ustava Socijalističke Republike Srbije koji bi bio objavljen u štampi i stavljen na javnu raspravu.⁵

Nacrt je imao 136 članova i bio je podeljen u osam poglavljaja.

Od mnogih i raznovrsnih političkih i naučnih debata i javnih rasprava, vezanih za „postkomunističku“ transformaciju političkog i ustavnog sistema Srbije (naročito intenzivnih tokom 1990. godine), od posebnog značaja bila je debata povodom dileme: da li prvo sprovesti (višestranačke) izbore ili prvo doneti novi Ustav? Ishod ove debate bio je paradoksalan.

3 Predsedništvo Socijalističke Republike Srbije, *Predlog za donošenje novog Ustava Socijalističke Republike Srbije*, Beograd, 17. maj 1990, str. 1.

4 Ibidem.

5 *Nacrt Ustava SR Srbije*, Politika, 11. avgust 1990, str. 17–19.

Dok su javne i političke debate (posebno u liberalizovanoj štampi) i stručna mišljenja⁶ nedvosmisleno ukazivali na potrebu da se prvo sprovedu višestранački izbori (za ustavotvornu skupštinu), pa da se nakon toga donese novi Ustav, dotele je na realnoj političkoj sceni vladajući politički subjekt (tj. Savez komunista Srbije sredinom 1990. godine transformisan u Socijalističku partiju Srbije),⁷ uspeo da u još uvek nestranicačkoj delegatskoj Skupštini Socijalističke Republike Srbije prvo obezbedi donošenje Zakona o političkim organizacijama (SgSRS

6 „Demokratski izbori danas nužan su preduslov legitimiteta političke moći (...) Prestiž izbora (kao i demokratije) danas je toliko veliki da ih upražnjava ogromna većina zemalja sveta, bez obzira na to da li je reč o kapitalističkim, socijalističkim ili ekonomski nerazvijenim zemljama, i da li je u njima na snazi kompetitivni ili nekompetitivni politički sistem“ (Vladimir Goati, *Funkcija izbora*, u zborniku radova *Izbori u uslovima višestranackog sistema*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd 1990, str. 21, 25). S tim u vezi, predloženo je da „Skupština Republike Srbije (...) organizuje zajednički sastanak (Poljaci su to nazvali „Okrugli sto“) sa predstvincima postojećih političkih stranaka u Republici radi zajedničke izrade zakona o političkim strankama (o kome je javna diskusija i u toku) i na novom izbornom zakonu. Ta dva zakona moraju biti opredeljenje ne jedne partije, već svih političkih stranaka“ (Pavle Nikolić, *Izbori i legitimitet vlasti*, u zborniku radova *Izbori u uslovima višestranackog sistema*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1990, str. 27).

7 Posle XII vanrednog kongresa Saveza komunista Srbije i 5. sednice Republičke konferencije Socijalističkog saveza radnog naroda Srbije, održan je I kongres (ujedinjenja, odnosno osnivanja) Socijalističke partije Srbije (Beograd, 16. jula 1990). Saopštavajući odluku o ujedinjenju donetu na XII vanrednom kongresu Saveza komunista Srbije, predsednik Predsedništva Centralnog komiteta Saveza komunista Srbije, između ostalog, izjavio je da „...u svoj identitet komunisti ugraduju sve demokratske i slobodarske tradicije srpskog i jugoslovenskog radničkog pokreta“ (Izvor: *Borba*, 17. juli 1990. str. 1).

br. 37/90), a krajem septembra i novi Ustav Republike Srbije sa izbornim zakonima – Zakonom o izboru narodnih poslanika (SgRS br. 1/90, 12/90), Zakonom o izboru predsednika Republike (SgRS br. 1/90) i Zakonom o izbornim jedinicima (SgRS br. 1/90).

Legitimitet za ovakav redosled Savez komunista, odnosno Socijalistička partija Srbije politički je generisala referendumom⁸, koji je na predlog predsednika Predsedništva SR Srbije prihvatila Skupština SR Srbije (25. juna 1990). Skupština SR Srbije donela je odluku da se pristupi donošenju novog Ustava Socijalističke Republike Srbije i da se raspiše republički referendum radi potvrđivanja ove odluke (SgSRS br. 29/90, od 26. juna 1990). Odlukom je, između ostalog, utvrđeno da „Skupština Socijalističke Republike Srbije raspisuje referendum radi potvrđivanja Odluke Skupštine Republike Srbije o usvajanju predloga Predsedništva Socijalističke Republike Srbije za donošenje novog Ustava Socijalističke Republike Srbije i pristupanju donošenju novog Ustava Socijalističke Republike Srbije i izjašnjavanju da se Ustav Socijalističke Republike Srbije doneće u skladu sa Predlogom Predsedništva Socijalističke Republike Srbije i da se po donošenju Ustava Socijalističke Republike Srbije, u skladu sa njegovim odredbama, raspišu izbori i konstituišu organi vlasti.“⁹

8 Prema izjavi dr Budimira Košutića, profesora Pravnog fakulteta u Beogradu, člana Ustavne komisije i poslanika u Skupštini Srbije, ideja o ovakovom referendumu ima naučnu podlogu: „Istina, na jednoj raspravi koja je vodena na jednom seminaru Pravnog fakulteta u Beogradu, docent Tomić je izašao upravo sa jednim takvim predlogom – da se narod prethodno izjasni na referendumu da li je prvo za donošenje Ustava, pa za održavanje višestranackih izbora ili obrnuto“ (Milorad Vučelić, *Razlozi za referendum*, razgovor sa dr Budimicom Košutićem, NIN, 29. juna 1990, str. 14).

9 Povodom pitanja da li se, prihvatajući inicijativu Predsedništva i donoseći Odluku o referendumu, Skupština SR Srbije

Za ustavnu debatu u Srbiji naročito su ilustrativna stanovišta koja iznose konstitucionalisti i drugi pravni stručnjaci. Jedan broj ovih eksperata bio je neposredno angažovan na izradi teksta Ustava u Komisiji za ustavna pitanja Skupštine Socijalističke Republike Srbije (Ustavna komisija).

Prema shvatanju prof. dr Ratka Markovića (profesor Univerziteta i član Ustavne komisije), Ustav Srbije je „ustav naroda“, za koji su „...zahvaljujući promenjenom odnosu političkih snaga (...) politički i naučni radnici, svaki delujući u svojoj oblasti od momenta kada je Predlog za promenu Ustava Srbije formalno podnet, pripremili teren za reč naroda u ustavnim promenama. (...) Ima

zapravo već opredelila i za sadržinu novog Ustava (s tim da se to potvrdi referendumom) u javnosti je, između ostalog, izneto i jedno stručno-političko shvatanje prema kojem jo odgovor decidiran: „Da. Opredeljujući se za Predlog za donošenje Ustava, Skupština se praktično izjasnila. (...) Znači reč je potvrdi Odluke Skupštine za pokretanje postupka, a istovremeno i odluci o redosledu. (...) Rezultati referenduma obavezuju, (jer je) referendum legalan“ (Milorad Vučetić, *Razlozi za referendum*, razgovor sa dr Budimirom Košutićem, NIN, 29. juna 1990, str. 14–15). Nasuprot tome, na konferenciji za štampu lidera tri najjače opozicione stranke (tj. Srpskog pokreta obnove, Demokratske stranke i Narodne radikalne stranke), održanoj neposredno pred referendumom (27. juna 1990), predstavnici opozicije ocenili su da „opozicija nema ništa protiv referendumu ali onog na kojem će narod odlučiti da li želi da prvo izade na višestrašnake izbore, pa onda da dobije Ustav pravljen u višestrašnkoj ustavotvornoj skupštini, ili prvo želi da dobije komunistički Ustav, pa tek onda da izade na višestrašnake izbore (...) Dilema oko referendumu pogrešno je postavljena i pravo pitanje glasi – ko treba da donese ustav, više stranaka ili samo jedna“ (Izvor: *Borba*, 28. juni 1990, str. 4). Prema konačnim rezultatima referendumu, za donošenje novog Ustava i raspisivanje izbora nakon njegovog usvajanja (1–2. jula 1990), „za“ je glasalo 96,8% (tj. 5.162.328. od 6.865.978 upisanih glasača). Referendum je bojkotovan na Kosovu (Izvor: *Borba*, 6. juli 1990, str. 3).

li idealnijeg vršenja ustavotvorene vlasti u demokratiji od njenog spontanog preuzimanja u ruke naroda. Danas u Srbiji ustavotvornu vlast počinje da vrši sam narod. (...) Danas je cela Srbija jedan konvent, jedna spontano sazvana i stalno zasedajuća ustavotvorna skupština. (...) Tu više nema organa ustavotvorne vlasti – ta vlast je narod neposredno. (...) Postavlja se pitanje šta će biti ako se promene ustava u Srbiji ne mogu izvesti po ustavotvornom postupku predviđenom njenim Ustavom. (...) Ukoliko se ta dilema postavi, treba proceniti čemu dati prednost „poštovanju ustava ili opstanку države. U takvoj situaciji smatramo da nikako ne bi trebalo dozvoliti da trijumfuje pravo, pa makar da propadne država. (...) Pa se otuda ne može očekivati da se načelo zakonitosti onako strogo poštuje kada je u pitanju ustav, kao kada je u pitanju zakon.“¹⁰

Iznoseći osnovna obeležja novog Ustava Srbije, S. Vučetić (član predsedništva Socijalističke Republike Srbije i zamenik predsednika Ustavne komisije) posebno ističe da će „novi Ustav Srbije biti formulisan na realan i racionalan način kao najviši pravni akt koji ne rešava društvene probleme, već stvara pravne pretpostavke i garantuje da se one roše na optimalan i demokratski način.“¹¹

Prema shvataju dr V. Kutlešića (člana Ustavne komisije i savetnika predsednika Republike Srbije), „... Srbija treba da doneše svoj potpuni i novi Ustav kojim će urediti sva pitanja koja sada ili nisu uredena ili nisu adekvatno uređena, posebno u sferi političkog sistema i organizacije vlasti u Republici, ne obraćajući pažnju pri tome, isto onako kako to čine druge federalne jedinice,

10 Ratko Marković, *Ustav naroda*, Pravni život, Beograd, br. 9, 1988, str. 1179–1180, 1186.

11 Slobodan Vučetić, *Glavne odlike novog Ustava Srbije*, Pravni život, Beograd, br. 7–8, 1990, str. 1066.

na važeći Ustav Jugoslavije, koji očigledno manje vredi čak i od papira na kom je štampan".¹²

Nasuprot tome, izneta su kritička stanovišta u odnosu na Ustav Republike Srbije.

Tako, prof. dr P. Nikolić (profesor Univerziteta i sekretar Međunarodnog udruženja za ustavno pravo) iznosi stanovište prema kojem je „... hendikep novog Ustava Srbije (1990) pre svega u tome što ga je donela jednostranačka skupština izabrana na jednostranačkim izborima. (...) Novi Ustav Republike Srbije je nesumnjivo izraz težnje da se prihvate oblici modernog demokratije, ali i da se ne izgubi vlast. Upravo to i čini da je Ustav Srbije u svojoj suštini u mnogo čemu jedan protivrečan tekst. Ta protivrečnost ogleda se u tome što su u njemu našla mesto rešenja svojstvena demokratskim ustavima, ali i rešenja koja su nedemokratska; rešenja koja su izraz raskida sa prošlošću (...), ali i rešenja koja čine kompromise, pa i ustupak prevaziđenim opredeljenjima nekadašnjeg vladajućeg establišmenta. (...) Ustav Republike Srbije vraća se ideji o podeli vlasti, ali se pri tome ne opredeljuje za sistem koji bi doveo do istinske ravnoteže zakonodavne i izvršne vlasti. (...) Ustav Republike nije i ne može da bude osnov za demokratizaciju Srbije, niti otvara put procesu prave demokratizacije. (...) Sve što je izneto o karakteru i sadržini ovog Ustava ukazuje na neophodnost njegovog radikalnog menjanja, tačnije rečeno ukidanja i donošenja novog ustava, razume se, od Skupštine koja će imati legitiimitet.“¹³

Posebno analizirajući pitanja ekonomskog i socijalnog uređenja, odnosno svojine, prof. dr S. Perović (pro-

fesor univerziteta) ističe da se „mnogim svojim ustanovama Ustav Republike Srbije distancirao u odnosu na prethodni Ustav. Dovoljno je reći da ovaj Ustav u svojim odredbama ne pominje socijalizam kao društveno uređenje, niti ga pominje u samom nazivu Republike (...). Ali, upravo tu nastaje konfuzija ili svesno izazvana zabluda. Taj isti Ustav ne spominje socijalizam i socijalističko samoupravno društvo, a zajemčuje društvenu svojinu koja jedino može opstati u kontekstu takvog društva. S obzirom da je ovaj Ustav donesen u uslovima jednopartijskog sistema, potrebno je pogledati odredbe Programa Socijalističke partije Srbije koje se odnose na društvenu svojinu (...). Može se konstatovati da se država predviđa kao vlasnik društvene svojine i to uglavnom kao nosilac imperijuma, što znači da se u Srbiji zadržava nadmoć države i politike nad privredom.“¹⁴

Ukoliko se uporedi konačni tekst Ustava sa tekstrom Nacrta Ustava, može se uočiti da sadržinskih razlika zapravo nema, s tim što se može reći da su u konačni tekst uključena ona rešenja iz Nacrta koja su bila posledica pritiska opozicije i javne rasprave, posebno u pitanju ideoloških opredeljenja. Kao posledica toga, na primer, u konačnoj verziji je izostavljena ideološka odrednica o „socijalističkom“ karakteru društvenog i državnog uređenja Srbije. U tom smislu, brojni napisi u tzv. nezavisnoj štampi, između ostalog, ističu: „Bar koliko sadržaj novih ustavnih rešenja, pažnju javnosti privlačio je i politički ambijent u kojem je pripreman novi srpski Ustav. Republička vlast, faktički inauguirisana na čuvenoj Osmoj sednici Centralnog komiteta Saveza komunista Srbije, nije rado pristajala na stvarno postojanje i delovanje opozicije u vlastitoj sredini. U vreme kada je višestrančki sistem bio već realnost, ovde se pokušavalо, prevremenim izbo-

12 Vlada Kutlešić, *Aktuelna ustavno-pravna situacija zemlje i Predlog Predsedništva SFRJ za donošenje Ustava SFRJ*, Pravni život, Beograd, br. 3–4, 1990, str. 510.

13 Pavle Nikolić, *Ustav Republike Srbije od 1990. godine i problemi njegove demokratizacije*, Pravni život, Beograd, br. 1–2, 1991, str. 92–96.

14 Slobodan Perović, *Povratak privrede tržištu i vlasništvu*, Pravni život, Beograd, br. 1–2, 1991, str. 209–211.

rima po starom receptu, sve odložiti bar za četiri godine. Ovaj manevr „stranke na vlasti“ podstakao je izuzetno netolerantan odnos između vlasti i opozicije. Najpre kao tzv. alternativa, a zatim kao zvanično registrovane stranke, opozicija je u toku čitavog postupka ustavnih promena kao ključnu primedbu isticala isključenost iz primene budućeg ustava. Vlast je, međutim, čvrsto ostala na stanovištu da institucije kojima, prema dosad važećem Ustavu, pripada ustavotvorna vlast treba u celini da iznesu posao oko donošenja novog Ustava.¹⁵

Ustav Republike Srbije i slobode, prava i dužnosti građana

U vezi sa razmatranjem samog teksta Ustava Republike Srbije, kao referentni izvor može se koristiti edicija Ustava Republike Srbije sa prilozima, koju su priredili dr V. Kutlešić, dr B. Milosavljević (recenzent prof. dr R. Marković).¹⁶ Kako navode sami priredivači, s obzorom na „poluslužbeni“ karakter ove edicije (izdavač je Službeni glasnik Republike Srbije), napomene priredivača pod naslovom „O principima Ustava Republike Srbije“ mogu, bez posebne obrade, poslužiti kao dosta pouzdana osnova za identifikaciju i analizu glavnih motiva i obrazloženja kojim se rukovodio kako ustavotvorac (tj. Skupština Socijalističke Republike Srbije), tako i ustavopisac (Ustavna komisija Skupštine SRS) prilikom izrade teksta i opredeljivanja za pojedina konkretna rešenja. Priredivači, između ostalog, posebno ističu da je „konceptacija novog ustavnog uređenja sadržana u Ustavu Republike Srbije zasnovana, u odnosu na naše dosadašnje ustavno

15 Zdravko Huber, *Ustav ranog postkomunizma*, Borba, 28. septembar 1990, str. 2.

16 Vladan Kutlešić, Bogoljub Milosavljević (priredivači), *Ustav Republike Srbije*, recenzent prof. dr Ratko Marković, IRO Službeni glasnik Republike Srbije, Beograd 1990.

uređenje, na nizu sasvim novih principa koji ovo novo ustavno uređenje potpuno i bitno razlikuju. Ti principi su: standardni obim i sadržina ustava; suverenost građana; efektivne garancije slobode i prava; podela vlasti kao princip organizacije vlasti; novo teritorijalno uređenje i opredeljenje za federalno državno uređenje Jugoslavije.“¹⁷

Od ukupnog broja članova (tj. 136), Ustav Republike Srbije u kvantitativnom smislu najveći broj (tj. 43) posvećuje slobodama, pravima i dužnostima čoveka i građanina u istoimenom odeljku (čl. 11–54). Kako ističu navedeni priredivači: „Značajna odlika ovog odeljka Ustava je u primetnom preciziranju slučajeva u kojima se slobode i prava mogu ograničavati, čime se značajno podiže stepen njihove realne ostvarljivosti. Razume se, ovo neposredno ustavno obezbeđenje sloboda i prava moglo se najviše izvršiti u sferi tzv. ličnih i političkih prava i sloboda, dok se kod tzv. ekonomsko-socijalnih prava, s obzirom na njihovu uslovljenost ekonomskim mogućnostima države i društva, to nije moglo u većoj meri učiniti (...) Kod ličnih i političkih sloboda, veće nego do sada ustavno obezbeđenje postignuto je: isključivanjem drugih organa, osim suda, pri ograničavanju nekih sloboda (npr. lična sloboda, tajnost pisma, nepovredivost stana); neposrednim ustavnim utvrđivanjem režima prijave (a ne odobrenjem za uživanje slobode zbora i drugih javnih okupljanja, političkog organizovanja i delovanja, slobode štampe i drugih vidova javnog obaveštavanja).¹⁸ S tim u vezi, posebno se ističe da je „temeljni princip uređenja u novom Ustavu Srbije dosledno izvođenje suverenosti građana, čime se omogućava sprovođenje drugog opštег pravnog, političkog i filozofskog principa – ravnopravnosti ljudi (...) Iz toga izvedeno državno

17 Vladan Kutlešić, Bogoljub Milosavljević (priredivači), *Ustav Republike Srbije*, str. 107.

18 Vladan Kutlešić, Bogoljub Milosavljević (priredivači), *Ustav Republike Srbije*, str. 112–113.

uređenje jeste „potpuna“ demokratija, s obzirom da su svi ljudi izjednačeni u političkom sistemu samo u odnosu na jedno elementarno svojstvo, državljanstvo kao pripadnost toj državi.“¹⁹

Ombudsman

Polazeci od posebnog značaja sloboda i prava građana za demokratsku orijentaciju ustavnog uredjenja, u ustavnoj debati²⁰ je, između ostalog, u više navrata ukazano i predloženo da se kao posebna ustavna kategorija uvede tzv. ombudsman, tj. institucija zaštitnika prava građana.

Svaku savremenu državu, bez obzira na društveno, ekonomsko, političko i ustavno uredjenje, karakteriše intenzivan razvoj brojnih i raznovrsnih aktivnosti, i u vezi sa tim povećanje mogućnosti „frikcije“ između državnih organa i građana. U takvim okolnostima, pojedine zemalje mogu se koristiti određenim iskustvima drugih zemalja, iako se specifične institucije pravnog i političkog sistema ne mogu neposredno primenjivati. Ovakvu sudbinu, posebno od šezdesetih godina ovog veka, imala je jedna karakteristična institucija švedskog, odnosno nordijskog prava pod nazivom ombudsman.²¹ „Skandinavski izraz

19 Vladan Kutlešić, Bogoljub Milosavljević (priredivači), *Ustav Republike Srbije*, str. 109–110.

20 Uporedi: Stevan Lilić, *Sistemi ljudske saradnje*, Borba, 9–10. mart 1991, str. 2–5.

21 Ombudsmanu postoji izuzetno veliki broj rasprava i radova u svetskoj literaturi. Najznačajniji radovi pojavili su se krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina. Uporedi posebno: Walter Gellhorn, *Ombudsman and Others – Citizen's Protectors in Nine Countries*, Cambridge, 1967; Donald Rotwatt, *The Ombudsman, Citizen's Defender*, 1968, a kod nas: Dragaš Denković, *Ombudsman kao zaštitnik zakonitosti i prava građana*, Anal Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, br. 2, 1968, str. 229–240; Miodrag Jovičić, *Ombudsman – čuvar zakonitosti i prava građana*, Institut za upo-

„ombudsman“ postao je deo našeg svakodnevnog govora, iako je pre svega tridesetak godina ona bila gotovo nepoznata kako široj, tako i pravnoj javnosti. Danas ne samo da je izraz odomaćen gotovo u svim zemljama sveta, već se i samoj suštini ove institucije pristupa sa velikim uvažavanjem.²²

Ombudsman kao specifična institucija zaštitnika zakonitosti i prava građana, u centru je pažnje stručne i naučne (posebno ustavnopravne i upravnopravne) javnosti u preko 110 zemalja sveta,²³ posebno obezbeđuje efikasnu zaštitu prava građana od nezakonitog, nepravilnog i neefikasnog rada organa uprave i javnih službi.

„Ombudsman nije pronalazak političke misli jednog naroda. Pod ovim nazivom, i sa ugledom i autoritetom koji ima u političkom sistemu Švedske, ova ustanova je danas postala inspiracija, ako ne i model za napore koji postaju sve nužniji u pogledu rekonstrukcije tradicionalnih političkih institucija koje je stvorila racionalistička i docijene sve više posrednička birokratska i legalistička misao i praksa.“²⁴

Smatra se da „tajna“ institucije ombudsmana leži u samoj logici njegove otvorenosti, tj. u neformalnosti i efikasnosti kao sredstvu kontrole. Suština institucije ombudsmana svodi se na njenu immanentnu podobnost da

redno pravo, Beograd 1969; Vojislav Koštunica, *Ombudsman i naš politički sistem*, Gledišta, Beograd, br. 4, 1970, i dr.

22 Karl Freedman, *The Ombudsman, Chapter 18, The Practice of Freedom: Canadian Essays on Human Rights and Fundamental Freedoms* (Eds. R.Macdonald & J.Humphry), International Books, 1979, str. 337.

23 Uporedi: Slavoljub Popović, *Ombudsman u svetu i kod nas*, Zbornik radova *Ombudsman – zaštitnik prava građana*, Pravni fakultet u Novom Sadu, Novi Sad, br. 3–4, 1990, 122–131.

24 Jovan Đorđević, *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd, 1967, str. 636.

probija „birokratske začarane krugove“ (M. Crozier) i da „neprobojne“ autoritativne sisteme, posebno upravne, učini „transparentnim“, tj. dostupnim parlamentarnoj i opštoj javnosti: „Ombudsmanu nisu potrebna nikakva druga pravna ovlašćenja do prava da pokreće postupak (...). Njegova delotvornost proizlazi iz njegove sposobnosti da pažnju javnosti i parlementa skrene na žalbe građana (...). Javnost zasnovana na nepristrasnoj istrazi je moćno sredstvo (...). Sama svest o nadzoru ombudsmana vrši pozitivan uticaj na ceo upravni sistem, čineći ga podložnim javnosti rada i pravdi.“²⁵

Treba istaći da je i jugoslovenska pravna i politička naučna i stručna misao dala svoj doprinos analizi i izučavanju institucije ombudsmana na komparativnom i međunarodnom planu. Osim, toga, u našoj zemlji je održano i nekoliko značajnijih skupova na ovu temu 1972. godine u Beogradu (u organizaciji Ustavnog suda Srbije²⁶) i 1989. godine u Novom Sadu.²⁷ Na međunarodnom naučnom skupu u Novom Sadu izričito je konstatovano: „Postoje objektivni razlozi da se u pravni sistem SFRJ uvede posebna institucija radi zaštite prava građana koja bi odgovarala ulozi ombudsmana, odnosno predstavljala zaštitnika prava građana. U predstojećim ustavnim promenama trebalo bi stvoriti ustavnu osnovu za ovakvu instituciju, koja bi se kasnije, nakon daljih i produbljenih izučavanja, preciznije regulisala (...) zakonom.“²⁸ Dodaj-

25 H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Fifth Edition, Clarendon Press, Oxford, 1982, str. 76.

26 Vojislav Košunica, *Savetovanje o funkcijama ombudsmana i zaštiti ljudskih prava i zakonitosti kod nas* (Ustavni sud Srbije, 11. februar 1972), Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 4, 1971, str. 488–492.

27 Međunarodni naučni skup *Ombudsman – zaštitnik prava građana* (16–17. oktobar 1989, Novi Sad), zbornik radova, Pravni fakultet u Novom Sadu, Novi Sad, br. 3–4, 1990.

28 Međunarodni naučni skup *Ombudsman – zaštitnik prava građana*, zbornik radova, str. 3.

mo da „samoupravna varijanta“ ombudsmana nije bila nepoznata našem ustavnom uređenju, o čemu svedoči i (nažalost) neuspelo uvođenje „društvenog pravobranioca samoupravljanja.“²⁹

Umesto zaključka

Polazeći od iznetog, sasvim se decidirano mora postaviti pitanje: ukoliko je „temeljni princip novog ustavnog uređenja Srbije suverenost građana“ kako se moglo dogoditi da Ustav Srbije ninako ni način ne predviđa ustanovu ombudsmana kao zaštitnika prava građana? Međutim, kakav god odgovor da se na ovo pitanje naknadno da, jedno je izvesno: za ovakav propust („rupa“ u Ustavu) niti se ustavotvorcu može politički oprostiti, niti se ustavopisac može profesionalno i etički opravdati.

29 Uporedi: Dimitrije Kulić, *Ombudsman i društveni pravobranilac samoupravljanja*, Institut za pravna i društvena istraživanja Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 1985.

SADRŽAJ

S. Lilić, D. Milenković, B. Kovačević-Vučo OMBUDSMAN – uporedno pravo – zakonodavstvo i praksa – međunarodni dokumenti	
NOTA BENE	11
DEO PRVI	
OMBUDSMAN – OPŠTE KARAKTERISTIKE I UPOREDNI PREGLED	
OMBUDSMAN – NASTANAK I OPŠTE KARAKTERISTIKE	
Prof. dr Stevan Lilić, <i>Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu</i>	17
INSTITUCIJA OMBUDSMANA U MEĐUNARODNOM I EVROPSKOM PRAVU	
Biljana Kovačević-Vučo, <i>Komitet pravnika za ljudska prava</i>	27
UPOREDNI PREGLED INSTITUCIJE OMBUDSMANA	
Mr. Dejan Milenković, <i>Referencijalni centar za ljudska prava</i>	42
DEO DRUGI	
VRSTE SPECIJALIZOVANOG OMBUDSMANA	
OMBUDSMAN ZA ZAŠTITU PODATAKA – DATA PROTECTION OMBUDSMAN	
Prof. dr Stevan Lilić, <i>Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu</i>	149

VOJNI OMBUDSMAN	
Biljana Kovačević-Vučo, Milan Simić, Komitet pravnika za ljudska prava	178
OMBUDSMAN ZA ZAŠTITU DETETA	
Ivana Krpina, Referencijalni centar za ljudska prava.....	188
EKOLOŠKI OMBUDSMAN	
Mr Dejan Milenković, Referencijalni centar za ljudska prava.....	203
OMBUDSMAN ZA NACIONALNE MANJINE	
Dr Dušan Janjić, Forum za etničke odnose Dušan Ignjatović, Komitet pravnika za ljudska prava.....	215
OSTALE SPECIJALNE VRSTE OMBUDSMANA	
Mr Dejan Milenković, Referencijalni centar za ljudska prava.....	227
deo TREĆI	
OMBUDSMAN U PRAVU SRBIJE I JUGOSLAVIJE	
(ZAKONODAVSTVO I PRAKSA)	
ZAŠTO JE NOVI USTAV SRBIJU OSTAVIO	
BEZ OMBUDSMANA?	
Prof. dr Stevan Lilić, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu	241
OMBUDSMAN U PRAVU SRBIJE I JUGOSLAVIJE	
(sa tekstovima zakonskih projekata)	
Prof. dr Stevan Lilić, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu	
Biljana Kovačević-Vučo, Komitet pravnika za ljudska prava.....	256
OMBUDSMAN NA KOSOVU	
Mr Dejan Milenković, Referencijalni centar za ljudska prava.....	334

deo ČETVRTI	
OMBUDSMAN – MEĐUNARODNI DOKUMENTI	
I. Rezolucija 48/134 Generalne skupštine Ujedinjenih nacija o principima koji se odnose na status nacionalnih institucija (1993).....	341
II. Preporuka br. R(85)13 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o instituciji ombudsmana (1995)	346
III. Preporuka br. R(97)14 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o osnivanju nezavisne institucije za zaštitu ljudskih prava (1997).	348
IV. Rezolucija (97)11 Komiteta ministara Saveta Evrope o međusobnoj saradnji nacionalnih institucija za ljudska prava država članica i saradnji između njih i Saveta Evrope (1997) ..	351
V. Zaključci sa Konferencije o odnosu između ombudsmana i organa pravosuda (Ljubljana, 2001).....	353
DODATAK	
OMBUDSMAN – ODABRANA STRUČNA	
LITERATURA I WEB SITES	359

CONTENTS

S. Lilić, D. Milenković, B. Kovačević-Vučo THE OMBUDSMAN comparative law – legislation and cases – international documents	
NOTA BENE	11
PART ONE	
THE OMBUDSMAN – GENERAL FEATURES AND COMPARATIVE OVERVIEW	
THE OMBUDSMAN – ORIGIN AND GENERAL FEATURES	
Prof. dr Stevan Lilić, <i>University of Belgrade School of Law</i>	17
THE OMBUDSMAN INSTITUTION IN EUROPEAN AND INTERNATIONAL LAW	
Biljana Kovačević-Vučo, <i>Lawyers Committee for Human Rights</i>	27
COMPARATIVE OVERVIEW OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION	
Dejan Milenković, M.A., <i>Human Rights Reference Center</i>	42
PART TWO	
SPECIALIZED OMBUDSMAN INSTITUTIONS	
DATA PROTECTION OMBUDSMAN	
Prof. dr Stevan Lilić, <i>University of Belgrade School of Law</i>	149

MILITARY OMBUDSMAN	
Biljana Kovačević-Vučo, Milan Simić, <i>Lawyers Committee for Human Rights</i>	178
CHILD PROTECTION OMBUDSMAN	
Ivana Krpina, <i>Human Rights Reference Center</i>	188
ENVIRONMENTAL OMBUDSMAN	
Dejan Milenković, M.A., <i>Human Rights Reference Center</i>	203
NATIONAL MINORITIES OMBUDSMAN	
Dr Dušan Janjić, <i>Forum for Ethnic Relations</i> Dušan Ignjatović, <i>Lawyers Committee for Human Rights</i>	215
OTHER SPECIALIZED OMBUDSMAN INSTITUTIONS	
Dejan Mileković, M.A., <i>Human Rights Reference Center</i>	227
PART THREE	
THE OMBUDSMAN IN SERBIAN AND YUGOSLAV LAW LEGISLATION AND CASES	
WHY DID THE NEW CONSTITUTION LEAVE SERBIA WITHOUT THE OMBUDSMAN?	
Prof. dr Stevan Lilić, <i>University of Belgrade School of Law</i>	241
THE OMBUDSMAN IN SERBIAN AND YUGOSLAV LAW (with texts of draft legislation)	
Prof. dr Stevan Lilić, <i>University of Belgrade School of Law</i>	
Biljana Kovačević-Vučo, <i>Lawyers Committee for Human Rights</i>	256
THE OMBUDSMAN IN KOSOVO	
Dejan Milenković, M.A., <i>Human Rights Reference Center</i>	334

PART FOUR

THE OMBUDSMAN – INTERNATIONAL
DOCUMENTS

- I. Resolution 48/134 of the UN General Assembly
on The Principles Relating to the Status of
National Institutions (1993) 341
- II. Recommendation No. R (85) 13 of the Committee
of Ministers to Member States on the Institution
of the Ombudsman (1995) 346
- III. Recommendation No. R (97) 14 of the Committee
of Ministers to Member States on Establishing
of Independent National Human Rights
Institutions (1997) 348
- IV. Resolution (97)11 of the Committee of Ministers
of the Council of Europe on the Co-Operation
between National Human Rights Institutions of
Member States and between them and the Council
Of Europe (1997) 351
- V. Conclusions of the Conference on the Relationship
between the Ombudsman and Judicial Bodies
(Ljubljana 2001) 353

APPENDIX

- THE OMBUDSMAN – SELECTED
BIBLIOGRAPHY AND WEB SITES 359