



komitet pravnika
za ljudska prava

prof. Stevan Lilić
mr Dejan Milenković
Biljana Kovačević-Vučo

ombudsman

međunarodni dokumenti
uporedno pravo
zakonodavstvo i praksa



Beograd
2002

**Lawyers Committee for
Human Rights (YUCOM)
Reference Centre (HRRC)**

**Prof. dr Stevan Lilić
Dejan Milenković, M. A.
Biljana Kovačević-Vučo**

**OMBUDSMAN
Comparative Law
Legislation and cases
International Documents**

Published by

*Lawyers Committee for
Human Rights (YUCOM)
Reference Centre (HRRC)*
Krunska 22, 11000 Belgrade
Tel: +381-11-324-45-40
Fax: +381-11-33-44-235
E-mail: yulaw@eunet.yu
www.yucom.org.yu

For the Publisher

Biljana Kovačević-Vučo

Editorial board

Biljana Kovačević-Vučo
Dejan Milenković, M. A.
(secretary)
Prof. dr Stevan Lilić (editor)

Proofs

I. Popović

Printed by: *Dosije*, 1000 copies

© *Lawyers Committee
for Human Rights (YUCOM)
Human Rights Reference
Centre (HRRC)*

**Komitet pravnika za
ljudska prava (YUCOM)
Referencijalni centar (HRRC)**

**Prof. dr Stevan Lilić
Mr Dejan Milenković
Biljana Kovačević-Vučo**

**OMBUDSMAN
Uporedno pravo
Zakonodavstvo i praksa
Međunarodni dokumenti**

Izdavač

*Komitet pravnika za
ljudska prava (YUCOM)
Referencijalni centar (HRRC)*
Krunska 22, 11000 Beograd
Tel: +381-11-324-45-40
Fax: +381-11-33-44-235
E-mail: yulaw@eunet.yu
www.yucom.org.yu

Za izdavača

Biljana Kovačević-Vučo

Uređivački odbor

Biljana Kovačević-Vučo
Mr Dejan Milenković
(sekretar)
Prof. dr Stevan Lilić (urednik)

Lektor

I. Popović

Štampa: *Dosije*, tiraž 1000

© *Komitet pravnika za
ljudska prava (YUCOM)
Referencijalni centar za
ljudska prava (HRRC)*

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</i> <i>Univerziteta u Beogradu</i>	17
INSTITUCIJA OMBUDSMANA U MEĐUNARODNOM I EVROPSKOM PRAVU	
Biljana Kovačević-Vučo, <i>Komitet pravnika za</i> <i>ljudska prava</i>	27
UPOREDNI PREGLED INSTITUCIJE OMBUDSMANA	
Mr Dejan Milenković, <i>Referencijalni centar za</i> <i>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</i> <i>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 pravosuđa
(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, *University of Belgrade*
School of Law 17

THE OMBUDSMAN INSTITUTION IN
EUROPEAN AND INTERNATIONAL LAW

Biljana Kovačević-Vučo, *Lawyers Committee for*
Human Rights 27

COMPARATIVE OVERVIEW OF THE
OMBUDSMAN INSTITUTION

Dejan Milenković, M.A., *Human Rights*
Reference Center 42

PART TWO

SPECIALIZED OMBUDSMAN INSTITUTIONS

DATA PROTECTION OMBUDSMAN

Prof. dr Stevan Lilić, *University of Belgrade*
School of Law 149

MILITARY OMBUDSMAN

Biljana Kovačević-Vučo, Milan Simić, *Lawyers
Committee for Human Rights* 178

CHILD PROTECTION OMBUDSMAN

Ivana Krpina, *Human Rights Reference Center*.... 188

ENVIRONMENTAL OMBUDSMAN

Dejan Milenković, M.A., *Human Rights
Reference Center*..... 203

NATIONAL MINORITIES OMBUDSMAN

Dr Dušan Janjić, *Forum for Ethnic Relations*
Dušan Ignjatović, *Lawyers Committee for
Human Rights* 215

OTHER SPECIALIZED OMBUDSMAN

INSTITUTIONS

Dejan Mileković, M.A., *Human Rights
Reference Center*..... 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, *University of Belgrade
School of Law*..... 241

THE OMBUDSMAN IN SERBIAN AND YUGOSLAV LAW (with texts of draft legislation)

Prof. dr Stevan Lilić, *University of Belgrade
School of Law*
Biljana Kovačević-Vučo, *Lawyers Committee for
Human Rights* 256

THE OMBUDSMAN IN KOSOVO

Dejan Milenković, M.A., *Human Rights
Reference Center*..... 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

NOTA BENE

Retko je koja institucija u poslednjih nekoliko decenija doživela takvu ekspanziju i razvoj kao institucija ombudsmana (odnosno ombudspersone). Izvorno, ombudsman je institucija švedskog porekla koja je prvi put uvedena početkom XIX veka (Ustavom iz 1809). Suština ovlašćenja tadašnjeg švedskog ombudsmana sastojala se u tome što je od upravnih vlasti mogao da traži podatke i objašnjenja zašto se pojedini zakoni uopšte ne primenjuju ili se ne primenjuju kako treba, kao i da pokreće odgovarajuće postupke radi utvrđivanja odgovornosti upravnih službenika u vezi sa tim.

U osnovi ova ovlašćenja ombudsmana su se i danas zadržala, iako je došlo do brojnih modaliteta u zavisnosti od pojedine zemlje i konkretnog pravnog sistema. Institucija ombudsmana neposredno je povezana sa idejom ostvarivanja i zaštite ljudskih prava. Zbog toga se ombudsman danas najčešće i definiše kao *zaštitnik prava građana*, čiji je glavni cilj sprečavanje nepravilnosti i nezakonitosti, kao i tzv. *lošeg postupanja* (maladministration) u radu uprave prema građanima.

Do sredine šezdesetih godina XX veka, svega nekoliko država je u svoje pravne sisteme uvelo instituciju ombudsmana (Švedska, Finska, Danska, Novi Zeland). Međutim, od tada je intenzivirana potraga za, kako ih je profesor W. Gellhorn nazvao, *jeftinim i jednostavnim* (cheap and easy) sredstvima i mehanizmima utvrđivanja i otklanjanja raznovrsnih nedostataka u radu uprave. Ubrzo se pokazalo da je upravo ombudsman ta institucija. Širenju institucije ombudsmana doprinele su i Ujedinjene nacije i Savet Evrope koji su do danas doneli više međunarodnih dokumenata kojima su države članice oh-

rabrivane da u svoje pravne sisteme uvedu ovu instituciju. Međunarodnim dokumentima utvrđeni su i određeni standardi rada, organizacije i principi nezavisnosti ove institucije koje moraju biti obezbeđene u svakom konkretnom pravnom sistemu. Od 1994. godine, ustanovljena je i institucija ombudsmana Evropske unije koji obavlja svoje dužnosti u skladu sa ovlašćenjima koja su mu poverile institucije i tela Evropske unije. Institucija ombudsmana u raznim vidovima danas postoji u više od 110 zemalja sveta.

Širenje institucije ombudsmana krajem šezdesetih godina imalo je uticaj i na naše pravo. Pojedini pravni teoretičari početkom sedamdesetih godina svojim zalaganjem i naučnim i stručnim radovima pledirali su za uvođenje ombudsmana u tadašnji društveni i politički sistem. Pošto vlasti nisu u potpunosti mogle da se odupru ovom pritisku, pronađeno je „kompromisno rešenje“ uvođenjem institucije *društvenog pravobranioca samoupravljanja*, koja je, međutim, nestala zajedno sa nestankom socijalističke Jugoslavije

Početkom devedesetih godina u Srbiji, kao i u novostvorenoj SR Jugoslaviji, na kratko je aktuelizovano pitanje uvođenja ombudsmana kao zaštitnika ljudskih prava. Ubrzo je, međutim, represivni režim Slobodana Miloševića „stavio tačku“ na ove rasprave. Pravni eksperti režimske provenijencije odbijali su inicijative za uvođenje ombudsmana, između ostalog, i obrazloženjem da „ombudsman nije predviđen Ustavom Srbije“ (prof. R. Marković).

Tek posle pada Miloševićevog režima 5. oktobra 2000. godine, stekli su se uslovi za uvođenje institucije ombudsmana u naš pravni sistem. Posle relativno intenzivne javne i stručne debate o radnim verzijama saveznog, odnosno republičkog zakona o ombudsmanu, predlozi ovih zakona ušli su, sredinom 2002. godine, u skupštinsku proceduru.

Beograd, jul 2002.

Autori

NOTA BENE

Not many institutions in the past decades underwent such expansion and development, as did the ombudsman (i.e. the ombudsperson). Originally, the ombudsman originated in Sweden and was first introduced in the beginning of the XIX century. The essence of the Swedish ombudsman's authority at that time was the fact that he was able to demand from the executive and administrative powers information and explanation why some laws are not being implemented, or why they were not properly implemented, as well as to initiate proceedings for determining responsibility of public officials.

Basically, this authority of the ombudsman remained until today, even though a number of models, depending on the specific country and concrete legal system were established. The institution of the ombudsman is directly related to the idea of protecting human rights. Due to this the ombudsman today is usually defined as a „protector of the rights of citizens“, whose main task is preventing irregularities and unlawful actions and wrongdoing (maladministration) of the administration towards citizens.

Until the mid-sixties of the XX century, only a few countries had introduced the ombudsman to their legal systems (Sweden, Finland, Denmark and New Zealand). However, since then, the quest for what, as professor W. Gellhorn called *cheep and easy* means and mechanisms of establishing and removing various shortcomings in the work of the administration, had intensified. The ombudsman fit this request perfectly. The United Nations and The Council of Europe have contributed to the dissemination of the institution of the ombudsman and enacted a number of international documents which encouraged

member states to introduce this institution into their legal systems. International documents established certain standards of work, organization and principles of independence of this institution, which should be in present in each particular legal system. In 1994 the ombudsman of European Union was established. It performs its duties in accordance with authorizations entrusted to it by institutions and bodies of European Union. The ombudsman in various forms exists today in more than 110 countries of the world.

The dissemination of the institution of ombudsman at the end of sixties had influence on our law. Some legal scholars, at the beginning of seventies with their scientific and expert endeavors supported the introduction of the ombudsman in our political and legal system. Since the authorities were not able to resist this pressure, a „compromise“ was found in the introduction of the institution „social advocate of self-management“ (drušveni pravobranilac samoupravljanja) in the mid-seventies, which disappeared with the disintegration of communist Yugoslavia.

At the beginning of the nineties in Serbia, as well as in new-founded Federal Republic of Yugoslavia, for a short period the issue of introducing the ombudsman as the protector of human rights became popular. Soon after, however, these public discussions were ended by the repressive regime of Slobodan Milošević. Legal experts speaking on behalf of Milošević's regime turned down initiatives for the introduction of the ombudsman, arguing that there were no legal ground for the introduction of this institution, because „...it was not prescribed by the Constitution of Serbia“ (prof. R. Marković).

Only after the fall of Milošević on October 5. 2000, were real conditions for introducing the ombudsman to our legal system met. After relatively intensive public and expert debate on federal and state laws on the ombudsman, by mid 2002 draft laws have entered parliamentary legislative procedure.

Belgrade, July 2002.

Authors

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.131.4(082) 351.941(082)

LILIĆ, Stevan

Ombudsman : međunarodni dokumenti, uporedno
pravo, zakonodavstvo i praksa / Stevan Lilić, Dejan
Milenković, Biljana Kovačević-Vučo. – Београд :
Комитет правника за људска права (YUCOM),
Референцијални центар (HRRC), 2002 (Београд : Досије). –
390 стр. ; 21 cm

Текст делимично на енгл. језику. – Тираж 1000. – *Nota bene:* стр. 11-14. – *Napomene i bibliografske reference uz tekst.* – Библиографија: стр. 357-363.

ISBN 86-83209-09-1

а) Законитост – Заштита – Правна средства – Зборници
COBISS-ID 101298444