



komitet pravnika  
za ljudska prava

prof. Stevan Lilić  
mr Dejan Milenković  
Biljana Kovačević-Vučo

# ombudsman

međunarodni dokumenti  
uporedno pravo  
zakonodavstvo i praksa



Beograd  
2002

**Prof. dr Stevan Lilić**  
*Pravni fakultet*  
*Univerziteta u Beogradu*

## **OMBUDSMAN – NASTANAK I OPŠTE KARAKTERISTIKE**

### **a) Ideja ljudskih prava**

Institucija ombudsmana kao posebnog oblika kontrole uprave neposredno je povezana sa idejom ostvarivanja i zaštite ljudskih prava. Zbog toga se ombudsman kod nas najčešće i definiše kao zaštitnik prava građana.

Kako se ističe, ...ideja ljudskih prava javlja se u najrazličitijim formama ljudskog života i stvaralaštva, između ostalog, u umetnosti i književnosti, zakonodavstvu i pravu, filozofiji i religiji, običajima i politici itd. Iako ideja ljudskih prava ima svoju složenu filozofsku osnovu, dva centralna pojma filozofije ljudskih prava jednostavna su i lako shvatljiva. To su pojmovi individualnosti ljudskog bića i samostalnosti njegove ličnosti. Čovek je shvaćen kao biće koje ima vlast nad svojim postupcima i *kod koga se uzrok delanja nalazi prvenstveno u njemu samom*.<sup>1</sup> Iako se koreni ideje o ljudskim pravima mogu naći još u antičkim grčkim mitovima,<sup>2</sup> može se reći da mo-

---

\* Tekst objavljen u: Stevan Lilić, *Upravno pravo*, drugo izdanje, Savremena administracija, Beograd, str. 538–544.

1 Vane Ivanović, Aleksa Đilas (redaktori), *Zbornik o ljudskim pravima*, London, 1983, str. 11.

2 Dragoljub Mićunović, *Temelji i budućnost ljudskih prava*, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, br. 1–2, 1989, str. 3–4.

derna misao o ljudskim pravima nastaje uporedo sa razvojem prosvetiteljstva i univerzalizma Novog doba. Borba za to da neka osnovna ljudska prava i slobode ne uživaju samo građani jedne države nego svi ljudi, počela je zapravo već u 18. veku, usvajanjem čuvene Deklaracije o pravima čoveka i građanina na početku Francuske revolucije 1789. godine, jer to nije bio dokument koji se odnosio samo na Francuze. Pa ipak, suverenost države bila je toliko jaka da je diktirala koegzistenciju nedemokratskih i demokratskih država i vlada koje su poštovale i gazile ljudska prava. Smatralo se da je odnos između režima i njegovih podanika bio unutrašnja stvar države, u koju se niko sa strane, a ponajmanje zvanični organ, nije smeo mešati. Zato su se u 19. veku tražila „slaba mesta“ tadašnjeg međunarodnog sistema u onim oblastima koje nisu bile pokrivena apsolutnom suverenosti države. Jedan od takvih prostora, bilo je, na primer, otvoreno more, pa su borci protiv ropstva, u nemogućnosti da doprinesu ukidanju te pojave van granica svoje države, nastojali da se bar spreči trgovina robljem, što je pružalo mogućnost da se brodovi koji su prevozili robove zaustavljaju na otvorenom moru i da se zasužnjeni ljudi oslobađaju.<sup>3</sup> Ideja o ljudskim pravima imala je, i danas ima, uticaja na brojna pravna shvatanja i pojmove, kako u teoriji, tako i u nacionalnoj i međunarodnoj pravnoj praksi.<sup>4</sup> Tako, dok se, na primer, povodom izvršavanja kazni, ranije smatralo da je čovek za vreme izdržavanja kazne postao neka vrsta „roba države“, danas se, ...porastom poštovanja čovekovih prava, kao primarno ne naglašava taj upravno-pravni pristup, već se i ovde polazi od

---

3 Vojin Dimitrijević, *Opšti (međunarodni) standardi ljudskih prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 5-6, 1989, str. 559-600.

4 Uporedi: Henry Steiner, Philip Aston, *International Human Rights in Context*, Oxford, 1996; R. Beddard, *Human Rights and Europe*, Cambridge, 1993; Theodor Meron (Editor), *Human Rights in International Law*, Oxford, 1984. i dr.

uvažavanja osnovnih načela pravne države i ističu se ustavnopravne osnove za određivanje ovlašćenja za tu prinudu i za sve zahvate u režimu izvršenja kazne lišenja slobode, koji se odnose na pravni status zatvorenika.<sup>5</sup>

Može se reći da je današnje teorijske pretpostavke ljudskih prava kao najvišeg pravnog standarda uobličio Leon Digi (*Leon Duguit*), početkom 20. veka. Njegova osnovna postavka počiva na koncepciji da se država može i mora ograničiti pravom, kako unutrašnjim tako i međunarodnim. Po logici ovog pristupa, pravo mora postojati „pre i izvan“ države (tzv. *l'antériorité et l'extériorité du droit par rapport à l'Etat*).<sup>6</sup> Digi je svoje shvatanje o organiziranju države pravom izneo u svom delu *Preobražaji javnog prava (Les Transformations de Droit Public, 1913)*, u kome, između ostalog, teorijski „obara“ koncept javnog prava, zasnovanog na pojmu narodnog suvereniteta, na kojem i počiva tradicionalni model pravne države (*Rechtsstaat*). Kako ističe Digi, „...sistem javnog prava pod kojim su ceo jedan vek živeli svi obrazovani narodi, počivao je na nekoliko načela koja su doskora mnogi poštovali kao dogme i hteli da ih nametnu svima. Suštinu njegovog shvatanja su činile dve glavne ideje: ideja suverenosti države, čiji je pravi nosilac narod shvaćen kao država, i ideja prirodnog prava pojedinca, koje je neotuđivo i nezastarivo, a koje se suprotstavlja suverenom pravu države. Istovremeno, Digi zaključuje: ...danas se uviđa da se javno pravo ne može objasniti koncepcijom o delegaciji suverenosti od strane naroda. Razlog tome je što je narodna volja samo jedna fikcija, pošto je ona stvarno, ma šta se činilo, samo volja nekoliko

---

5 Franjo Bačić, *Krivičnopravni pentagon – Model državne kaznene represije zadovoljavajući sa stajališta zaštite ljudskih prava*, Zakonitost, Zagreb, br. 2, 1990, str. 228.

6 Ilija Pržić, *Država i pravo u delu Leona Digija*, Novi Sad, 1929, str. 9.

pojedinaца. Zbog toga, opšta obaveza koju moderno doba nameće upravljačima u očividnoj je protivrečnosti sa pojmom suverenosti. Prema tome, načelo čitavog sistema modernog javnog prava svodi se na ovo: oni koji u stvari drže vlast nemaju subjektivno pravo na javnu vlast, već imaju dužnost da upotrebe svoju vlast radi organizovanja javnih službi i da obezbede i kontrolišu njihov rad.<sup>7</sup> Digijeva teorija o preobražaju javne vlasti (kao pravo zapovedanja) u odgovornu javnu službu, imala je za posledicu da je načelo zakonitosti, kao vrhovno načelo tradicionalne pravne države, ustupilo mesto načelu ljudskih prava, kao najvišem standardu savremene socijalne države. Kao institucionalna garancija ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i socijalne pravde na političkom planu, nastaju i ideje o građanskoj neposlušnosti kao političkom aktu, koji je, između ostalog, ...rukovođen i opravdan političkim principima, tj. načelom pravde kojim se uređuju ustav i društvene institucije uopšte.<sup>8</sup> U tom smislu, i savremena država podrazumeva konceptualnu integraciju tradicionalnog načela zakonitosti pravne države sa savremenim standardima ostvarivanja ljudskih prava socijalne države.

Prekretnica u razvoju ljudskih prava nastupa nakon Drugog svetskog rata. U tom kontekstu je posebnu ulogu odigrala *Povelja Ujedinjenih nacija* (1945), kao i suđenje u Nirnbergu za zločine protiv čovečnosti i mira (1946). Suđenje u Nirnbergu pokazalo je da se umesto podanika države čovek pojavio kao subjekt univerzalnog, međunarodnog prava i da države više ne mogu računati na svoj zakonodavni suverenitet kao osnovu za potiskivanje i

---

7 Leon Digi, *Preobražaji javnog prava*, Beograd, 1929, str. xiii-xx.

8 John Rawls, *A Theory of Civil Disobedience*, u „The Philosophy of Law“ (edited by R.M. Dworkin), Oxford University Press, Oxford, 1977, str. 91.

kršenje opštih ljudskih prava. Ubrzo zatim, usvojen je i jedan broj međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima,<sup>9</sup> koji postavljaju osnove i standarde njihove zaštite i ostvarivanja, između ostalih, *Opšta deklaracija o pravima čoveka UN* (1948); *Evropska konvencija o zaštiti prava čoveka i osnovnih sloboda* (1950); *Pakt o građanskim i političkim pravima UN* (1966); *Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima UN* (1966) i dr.

U tom smislu, govori se o *tri generacije* ljudskih prava: a) prvu generaciju čine građanska i politička prava (npr. biračko pravo, sloboda udruživanja itd.); b) drugu generaciju čine ekonomska, socijalna i kulturna prava (npr. pravo na rad i socijalnu sigurnost itd.), c) prava treće generacije (npr. pravo na privarnost,<sup>10</sup> pravo na zdravu životnu okolinu<sup>11</sup> i sl.).

Ideja o ljudskim pravima našla je mesta i u saveznom Ustavu, prema kojem Savezna Republika Jugoslavija priznaje i jemči slobode i prava čoveka i građanina koje priznaje međunarodno pravo (čl. 10).

## **b) Ombudsman – zaštitnik prava građana**

U mnogim zemljama, poseban vid kontrole uprave ostvaruje se uvođenjem institucije ombudsmana. Izvorno, ombudsman je institucija švedskog porekla koja je uvedena početkom prošlog veka (Ustavom iz 1809). U post-feudalnim političkim borbama između tadašnjeg švedskog kralja-apsolutiste i parlamenta kao predstavnika naroda, ombudsman je bio specijalni *poverenik* parlamenta koji

---

9 *Dokumentacija*, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, br. 1–2, 1989, str. 151–302.

10 Uporedi: Stevan Lilić, *Pravo privatnosti*, Pravni život, br. 9, 1997, str. 885–902.

11 Uporedi: *Pravo i životna sredina*, zbornik radova (urednici: D. Kavran, G. Petković), Beograd, 1997.

je bio zadužen da prati kako kralj i uprava sprovode zakone koje je švedski parlament izglasao.<sup>12</sup> 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. O svojim nalazima, ombudsman je podnosio izveštaj parlamentu koji je na osnovu toga mogao da postavi pitanje poverenja pojedinim kraljevim ministrima.

U osnovi, ova ovlašćenja ombudsmana su se i danas zadržala, iako je došlo do brojnih modaliteta ove institucije u zavisnosti od pojedine zemlje i konkretnog pravnog sistema. Iako je ombudsman kao institucija parlamenta bio prisutan još od početka ovog veka u nordijskim zemljama, mnoge zemlje ga uvode sredinom veka, tako da danas gotovo i da nema zemlje koja ne poznaje neki oblik ombudsmana. U tom kontekstu je naša zemlja značajan izuzetak.<sup>13</sup> Ipak, treba istaći i da je i jugoslovenska pravna i politička naučna i stručna misao dala svoj doprinos analizi i komparativnom izučavanju institucije ombudsmana.<sup>14</sup> U tom smislu, ...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 docnije sve više posrednička birokratska i legalistička misao i praksa.<sup>15</sup>

- 
- 12 Uporedi: Donald Rowat, *The Ombudsman, Citizen's Defender*, London, 1965.
- 13 Stevan Lilić, *Zašto je novi Ustav ostavio Srbiju bez ombudsmana?*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 2-3, 1991.
- 14 Uporedi: Miodrag Jovičić, *Ombudsman – čuvar zakonitosti i prava građana*, Beograd, 1969.

Iako je u osnovi ostao povernik parlamenta zadužen da prati kako izvršna i upravna vlast primenjuje zakone, na ombudsmana se danas gleda kao na instituciju čiji je osnovni zadatak zaštita prava građana, posebno od nezakonitog i nepravilnog (tzv. *maladministration*) rada uprave. Kako se ističe, ...skandinavski izraz *ombudsman* je postao deo našeg svakodnevnog govora, iako je pre svega tridesetak godina on bio gotovo nepoznat 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.<sup>16</sup> U raznim zemljama ombudsman ima različite nazive (npr. ombudsman u skandinavskim zemljama, poverenik parlamenta u Velikoj Britaniji,<sup>17</sup> medijator u Francuskoj,<sup>18</sup> pravobranilac prava građana u Poljskoj,<sup>19</sup> poverenik u Australiji,<sup>20</sup> itd.) i različitu organizaciju (npr. u Austriji ombudsman nije jedan čovek, već kolegijalno telo). Osim toga, moguće je da postoji i više različitih ombudsmana za pojedine oblasti (npr. u Velikoj Britaniji i Nemačkoj u vezi sa zaštitom ličnih podataka u kompjuterizovanim evidencijama koje vode organi uprave).<sup>21</sup>

- 
- 15 Jovan Đorđević, *Politički sistem*, Beograd, 1967, str. 636.
  - 16 Karl Freedman, *The Ombudsman*, Canadian Essays On Human Rights And Fundamental Freedoms (Eds. R. Macdonald, J. Humphry), Toronto, 1979, str. 337.
  - 17 Dragaš Denković, *Ombudsman kao zaštitnik zakonitosti i prava građana*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2, 1968.
  - 18 Dragaš Denković, *Medijator – francuski ombudsman*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1–4, 1983.
  - 19 Marek Szubiakowski, Stevan Lilić, *Pravobranilac prava građana u Poljskoj i društveni pravobranilac samoupavljanja u Jugoslaviji (paralele)*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3–4, 1990.
  - 20 Geoffrey Sawyer, *Ombudsman*, Melbourne University Press, Parkville, Victoria, 1964, str. 6.
  - 21 Stevan Lilić, *Data Protection Ombudsman*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3–4, 1990.



Posebnu zaslugu za uvođenje ombudsmana kao institucije zaštitnika prava građana imao je Valter Gelhorn (*Walter Gellhorn*), profesor upravnog prava na čuvenom Kolumbija univerzitetu, koji je sredinom šesdesetih godina objavio uporednu studiju o oblicima masovnih i redovnih povreda prava građana u postupcima pred upravnim organima i u potrazi za, kako je naveo, jeftinim i jednostavnim (*cheap and easy*) sredstvima za zaštitu prava građana ukazao na velike potencijale koje ombudsman kao institucija parlamentarnog poverenika ima.<sup>22</sup> U tom smislu, profesor Gelhorn ističe, ...savremena uprava je kompleksna i moćna. Nadzor nad upravnim aktivnostima mora odgovarati složenosti upravnih procesa. Unutrašnja (upravna) kontrola, tj. preispitivanje upravne odluke od više upravne instance ima za cilj da obezbedi jednoobraznost i koordinaciju nižih upravnih nivoa koji, po prirodi stvari, ne mogu imati u vidu celinu procesa i problema. Uvođenje nepristrasnog arbitra rada uprave u vidu sudske kontrole upravnih odluka, bilo od specijalizovanih upravnih sudova u Francuskoj, bilo od strane sudova opšte nadležnosti u SAD, ima za cilj poštovanje utvrđenih standarda i normi upravnog postupanja i odlučivanja. Međutim, kao i većina ostalih ljudskih tvorevina, i ove institucije najčešće ne funkcionišu onako kako bi trebalo da funkcionišu, a često i samo njihovo aktiviranje iziskuje napore i angažovanja koja prevazilaze efekte za koje bi građani bili zainteresovani. One, dakle, ne zadovoljavaju. Iz ovih razloga, poslednjih je decenija intenzivirana potraga za jeftinim i jednostavnim (*cheap and easy*) sredstvima i mehanizmima utvrđivanja i otklanjanja raznovrsnih nedostataka u radu uprave.<sup>23</sup>

---

22 U izradi ove čuvene studije saradivali su i profesori Borislav Blagojević i Nikola Stjepanović iz Beograda i profesor Eugen Pusić iz Zagreba.

23 Walter Gellhorn, *Ombudsman And Others – Citizen's Protectors In Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1967, str. 3–4.

Pokazalo se da je upravo ombudsman ta institucija. U određenom smislu, ombudsman je danas institucija zaštite ljudskih prava i prava građana, na sličan način kao što je početkom prošlog veka sudstvo bilo institucija zaštite zakonitosti i uređenja pravne države. U čemu je tajna izvanredne efikasnosti u zaštiti prava građana i kontroli uprave koju postiže ombudsman, a koju ne mogu da postignu postojeći oblici upravne i sudske kontrole uprave? Kako se ističe, ...suština institucije ombudsmana svodi se na njenu imanentnu podobnost da probija *začarana birokratske krugove* i da neprobojne autoritativne administrativne sisteme učini transparentnim, tj. dostupnim parlamentarnoj kontroli i opštoj javnosti. Ombudsmanu nisu potrebna nikakva druga pravna ovlašćenja do pravo da pokreće postupak. Njegova delotvornost proizilazi, pre svega, iz njegove mogućnosti da, na osnovu svog izveštaja parlamentu, pažnju javnosti i parlamenta skrene na žalbe građana. Javnost zasnovana na nepristrasnoj istrazi je moćno sredstvo. Sama svest o nadzoru ombudsmana pozitivno utiče na ceo upravni sistem, čineći ga podložnim javnosti rada i pravdi.<sup>24</sup>

Imajući izneto u vidu, može se konstatovati da kontrola uprave koju vrši ombudsman predstavlja uspešnu kombinaciju pravne (npr. pokretanje postupaka kao što može da učini javni tužilac), političke kontrole rada uprave (posebno otvaranje parlamentarne rasprave o odgovornosti ministra koji rukovodi nekim organom uprave) koja je u savremenim uslovima neophodna kako bi se prevazišli nedostaci postojećih oblika upravne i sudske kontrole uprave. Uporedna iskustva jasno ukazuju da, zajedno sa tradicionalnim oblicima upravne i sudske kontrole uprave i svih njihovih varijanti, postoji potreba za uvođenjem „jednostavnih i jeftinih“ instrumenata kontrole uprave, neopterećenih proceduralnom krutošću i prav-

---

24 H.W.R Wade, *Administrative Law*, 5. izd., Oxford, 1982, str. 76.

nim formalizmom, ali istovremeno efikasnih u ostvarivanju *transparentnosti* administrativnih procesa i struktura. Polazeći od toga, ostvarivanje efikasne kontrole našeg postojećeg upravnog sistema ne bi bilo potpuno bez uvođenja ombudsmana kao institucije zaštitnika sloboda i prava građana i kontrole uprave.