ombudsman

komitet pravnika
za ljudska prava

prof. Stevan Lilić
mr Dejan Milenković
Biljana Kovačević-Vučo

ombudsman

međunarodni dokumenti
uporedno pravo
zakonodavstvo i praksa

Beograd

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, *Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu* 17

INSTITUCIJA OMBUDSMANA U MEĐUNARODNOM I EVROPSKOM PRAVU
Biljana Kovačević-Vučo, *Komitet pravnika za ljudska prava*..... 27

UPOREDNI PREGLED INSTITUCIJE OMBUDSMANA
Mr Dejan Milenković, *Referencijalni centar za ljudska prava*..... 42

DEO DRUGI

VRSTE SPECIJALIZOVANOG OMBUDSMANA

OMBUDSMAN ZA ZAŠTITU PODATAKA – DATA PROTECTION OMBUDSMAN
Prof. dr Stevan Lilić, *Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu* 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 AN 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 explination 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" (društveni 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*

DEO PRVI

OMBUDSMAN – OPŠTE KARAKTERISTIKE I UPOREDNI PREGLED

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.*[1] Iako se koreni ideje o ljudskim pravima mogu naći još u antičkim grčkim mitovima,[2] 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 pokrivene apsolutnom suverenošću 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.[3] 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.[4] 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 upravnopravni 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.[5]

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'anteriorite et l'exteriorite du droit par rapport a l'Etat*).[6] Digi je svoje shvatanje o organičenju države pravom izneo u svom delu *Preobražaji javnog prava* (*Les Transformationes 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.

pojedinaca. Zbog toga, opšta obaveza koju moderno doba nameće upravljačima u očevidnoj 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.[7] 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.[8] 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,[9] 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,[10] pravo na zdravu životnu okolinu[11] 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 postfeudalnim 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.[12] 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.[13] Ipak, treba istaći i da je i jugoslovenska pravna i politička naučna i stručna misao dala svoj doprinos analizi i komparativnom izučavanju institucije ombudsmana.[14] 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.[15]

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.[16] U raznim zemljama ombudsman ima različite nazive (npr. ombudsman u skandinavskim zemljama, poverenik parlamenta u Velikoj Britaniji,[17] medijator u Francuskoj,[18] pravobranilac prava građana u Poljskoj,[19] poverenik u Australiji,[20] 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).[21]

15 Jovan Đorđević, *Politički sistem*, Beograd, 1967, str. 636.

16 Karl Freedman, *The Ombudsman*, Canadian Esseys 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 Goeffrey Sawer, *Ombudsman*, Melbourn 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.[22] 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.[23]

22 U izradi ove čuvene studije sarađivali 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 *začarane 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.[24]

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.

Biljana Kovačević-Vučo,
Komitet pravnika za ljudska prava

INSTITUCIJA OMBUDSMANA U MEĐUNARODNOM I EVROPSKOM PRAVU

a) Ujedinjene nacije

Normativna usklađenost unutrašnjeg prava sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima prvi je korak u produbljenijem, multidisciplinarnom istraživanju stanja ljudskih prava u jednoj zajednici.

Međunarodni dokumenti na koje se oslanja pravni sistem dele se na one koji obavezuju moralno i one koji obavezuju pravno. Najvažniji dokumenti koji moralno obavezuju i koji predstavljaju međunarodni standard i civilizacijsku obavezu svake države jesu, pre svega, sledeći dokumenti Ujedinjenih nacija: Povelja Ujedinjenih nacija, Univerzalna deklaracija o pravima čoveka, Međunarodni pakt o ekonomskim i socijalnim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Deklaracija Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvencija protiv mučenja i drugih svirepih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, Kodeks ponašanja lica odgovornih za primenu zakona, Garancija za zaštitu prava osoba nad kojima treba da bude izvršena smrtna kazna, Deklaracija o osnovnim principima pravde u vezi sa žrtvama kriminalnih radnji i žrtvama zloupotrebe vlasti, Osnovna načela vezana za nezavisnost sudstva, Skup minimalnih pravila o postupanju sa zatvorenicima, Načela medicinske etike koja se primenjuju na zdravstveno osoblje, naročito lekare, u zaštiti zatvorenika i lica u pritvoru od mučenja i drugih svirepih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka i drugi dokumenti.