

Др Стеван ЛИЛИЋ\*

# ОМБУДСМАН И ЗАШТИТА ПРАВА ГРАЂАНА

*У Шведској је пре скоро двеста година уведена једна посебна институција заштите права грађана под именом "омбудсман".<sup>1)</sup> Од тога времена до данас у свету је регистровано око педесетак земаља које су, под овим или оним видом увеле, омбудсмана као заштитника слобода и права грађана и чувара законитости. Међутим, специфичности ове институције, релативно су непознате не само широј, већ и стручној јавности код нас.*

I

Како је Савезно министарство за људска права почетком ове године формирало тим правних стручњака<sup>2)</sup> ради припреме нацрта закона о омбудсману, то је и прилика да се нешто о томе и каже. У недавној јавној изјави, Министар за људска права, између осталог, истакао је и следеће разлоге приступању изради нацрта закона о омбудсману: "Једна од идеја за коју се залажемо у Министарству за људска права је увођење омбудсмана, односно посебног заштитника права грађана (...) Професори припремају уставну норму која би требало да буде унета приликом предстојећих измена савезног Устава. (...) Друга обавеза експертске групе је да припреми текст нацрта закона о заштитнику, који би, када измене Устава буду усвојене био поднет Савезној скупштини."<sup>3)</sup>

II

Сваку савремену државу, без обзира на друштвено, економско, политичко и уставно уређење, карактерише интензиван развој бројних и разноврсних активности, и у вези са тим, повећање могућности "фрикције" између државних органа и грађана. У таквим околностима, поједине земље могу се користити одређеним искуствима других земаља, иако се специфичне институције правног и политичког система не могу непосредно примењивати. Овакву судбину, посебно од шездесетих година овог века, имала је једна ка-

рактеристична институција шведског, односно нордијског права под називом омбудсман. Како се истиче: "Скандинавски израз "омбудсман", постао је део нашег свакодневног говора, иако је пре свега тридесетак година она била готово непозната како широј, тако и правној јавности. Данас не само да је израз одомаћен готово у свим земљама света, већ се и самој суштини ове институције приступа са великим уважавањем."<sup>4)</sup>

Омбудсман као специфична институција заштитника законитости и права грађана, у центру је пажње стручне и научне (посебно уставноправне и управноправне) јавности у преко 50 земаља света<sup>5)</sup>, посебно јер обезбеђује ефикасну заштиту права грађана од незаконитог, неправилног и неефикасног рада органа управе и јавних служби. У том смислу се оцењује да: "Омбудсман није проналазак политичке мисли једног народа. Под овим називом, и са угледом и ауторитетом који има у политичком систему Шведске, ова установа је данас постала инспирација, ако не и модел за напоре који постају све нужнији у погледу реконструкције традиционалних политичких институција које је створила рационалистичка и доцније све више посредничка бирократска и легалистичка мисао и пракса."<sup>6)</sup>

Сматра се да "тајна" институције омбудсмана лежи у самој логици њене отворености, тј. у неформалности и ефикасности као средства контроле. Суштина институције омбудсмана своди се на њену иманентну подобност да пробија "бирократске зачаране кругове" (M. Crozier) и да "непробојне" аутори-

тативне системе, посебно управне, учини "транспарентним", тј. доступне парламентарној и општој јавности: "Омбудсману нису потребна никаква друга правна овлашћења до права да покреће поступак. (...) Његова делотворност произилази из његове способности да пажњу јавности и парламента скрене на жалбе грађана (...) Јавност заснована на непристрасној истрази је моћно средство. (Тако да) сама свест о надзору омбудсмана врши позитиван утицај на цео управни систем, чинећи га подложним јавности рада и правди."<sup>7)</sup>

III

Још у доба римског царства постојала је институција "цензора": у петогодишњим интервалима, вршен је избор два магистрата са мандатом од 18 месеци и са задатком да се, између осталог, "старају о раду службеника у претходном петогодишњем периоду, као и да примају притужбе у вези са тим."<sup>8)</sup> Отприлике у исто време, у династичкој Кини, образује се управни систем са институцијом посебног "надзорног јуана" - нека врста сталног цензора, у чији је делокруг спадао општи надзор над осталим службеним лицима, као и примање притужби у вези "лошег управљања" (maladministration)<sup>9)</sup>. Наравно, тешко је рећи колико су ове античке институције стварно биле ефикасне у спровођењу оног што се данас уобичајено назива "остваривање законитости и заштита права грађана".

Иако је током средњег века, речимо у Европи и Британији, хришћанска црква често играла

\* Стеван Лилић, професор Правног факултета у Београду

улогу посредника између потлачених поданика и кнеза или војводе потлачитеља<sup>10)</sup>, тек је током деветнаестог и двадесетог века - појавом концепције правне државе, пажња у многим земљама била посећена увођењу и развијању посебних правних средстава за остваривање опште законитости и заштита индивидуалних права и интереса, пре свега у односу на одлуке и радње државне управе и службених лица. Многи савремени правни писци, стоје на становишту да се управа, с обзиром на реални развој савременог света, не може свести искључиво на нормативно-ауторитативни поредак "санкционисан државном принудом"<sup>11)</sup>. Тако, истиче се да је: "Савремена управа комплексна и моћна. Надзор над управним активностима мора одговарати сложености управних процеса. Унутрашња (управна) контрола, тј. преиспитивање управне одлуке од стране више управне инстанце има за циљ обезбеђивање једнообразности и координације нижих управних нивоа који, по природи ствари, не могу имати у виду целину процеса и проблема. Увођење непристрасног арбитра (uncommitted intelligence) рада управе у виду судске контроле управних одлука, било од стране специјализованих управних судова у Француској, било од стране судова опште надлежности у САД, има за циљ примењивање утврђених стандарда и норми управног поступања и одлучивања (...) Међутим, као и већина осталих људских творевина, и ове институције најчешће не функционишу онако како би требало да функционишу, а често и само њихово активирање изискује напоре и ангажовања који превазилазе ефекте за које би грађани били заинтересовани. Оне дакле, не задовољавају. (Из ових разлога), последњих је деценија интензивирана потрага за јефтиним и једноставним (cheap and easy) средствима и механизмима утврђивања и отклањања разноврсних недостатака."<sup>12)</sup>

## IV

Као што је речено, Шведској је припала "историјска част" да развије један посебан институт заштите законитости и права грађана, који по својој унутрашњој логици није ни правног, ни политичког карактера у уобичајеном смислу речи<sup>13)</sup>. Одлучујући корак начињен је 1809. године, када је Шведским Уставом, до кога је дошло након свргавања деспотске владавине краља Густава Адолфа IV (1778-1837), образована институција - "Justitieombudsman", тј. повереника парламента за ствари грађана<sup>14)</sup>. Иако се у свету ова институција назива "омбудсман" у Шведској је она једноставно "ЈО" (као скраћеница за "justitieombudsman")<sup>15)</sup>.

У својој генези специфичне институције заштитника законитости и права грађана - и за разлику од првобитне природе ове институције у Шведској почетком XIX века<sup>16)</sup>, институција "омбудсман" је схваћена, пре свега, као заштитник права грађана од незаконитог, неправилног и неефикасног рада органа управе и јавних служби<sup>17)</sup>.

Након Шведске<sup>18)</sup>, институција омбудсмана као "чуvara законитости и права грађана" проширила се, у разним видовима, пре свега на скандинавске и нордијске (Данску<sup>19)</sup>, Норвешку<sup>20)</sup>, Финску<sup>21)</sup>), као и на друге земље на свим континентима (Велику Британију<sup>22)</sup>, Нови Зеланд<sup>23)</sup>, Савезну Републику Немачку<sup>24)</sup>, Француску<sup>25)</sup>, Пољску<sup>26)</sup>, Аустрију<sup>27)</sup>, Југославију<sup>28)</sup> итд.).

## V

Ваља истаћи да је и југословенска правна и политичка научна и стручна мисао дала свој допринос анализи и изучавању институције омбудсмана на компаративном и међународном плану<sup>29)</sup>. Осим тога, у нашој земљи одржано је и неколико значајних скупова на ову тему: 1972. године у Београду (у организацији Уставног суда Србије<sup>30)</sup>) и 1989. године у Новом Саду<sup>31)</sup>, а било је и активности и у области законодавства: тако је у Словенији 1990. године донет Закон о Савету за заштиту људских

права и основних слобода<sup>32)</sup>, а у Србији<sup>33)</sup> и на савезном нивоу<sup>34)</sup> било је неколико законодавних предлога и иницијатива које, међутим, нису реализоване. Ипак, на међународном научном скупу о омбудсману у Новом Саду, изричито је констатовано: "Постоје објективни разлози да се у правни систем СФРЈ уведе посебна институција ради заштите права грађана која би одговарала улози омбудсмана, односно представљала заштитника права грађана. У предстојећим уставним променама би требало створити уставну основу за овакву институцију, која би се касније, након даљих и продубљених изучавања, прецизније регулисала (...) законом"<sup>35)</sup>. Додајмо да "самоуправна варијанта" омбудсмана није била непозната нашем уставном уређењу, о чему сведочи и (на жалост неуспело) увођење "друштвеног правобраниоца самоуправљања"<sup>36)</sup>.

## VI

У вези са покренутом иницијативом Савезног министарства за људска права за увођење омбудсмана (односно, заштитника грађана, како би могућа домаћа језичка варијанта могла да гласи), као посебне могу се, између осталог, истаћи следеће околности:

а) У погледу структуре омбудсмана, могуће су две варијанте. Омбудсман се може организовати као инокосни орган који би имао пуно моћнике, рецимо за заштиту радних права, за заштиту личних права и права приватности, за заштиту мањинских права, односно тзв. етничких права и сл. Са друге стране, омбудсман се може устројити као колективно тело, што је рецимо случај у неким европским земљама (нпр. у Аустрији). Процењује се да би у нашим условима предност требало дати инокосном облику устројства заштитника права грађана.

б) У погледу личности која би могла да обавља функцију омбудсмана, опште је прихваћен став да то мора да буде личност од посебног стручног, моралног и друштвеног угледа и интегритета која би per se уливала поверење



грађана у ову институцију (чуле су се узгредне сугестије да то треба да буде неко као "Сава Немањић" или "Његош").

ц) У погледу овлашћења којима би омбудсман располагао, генерално се стоји на становишту да омбудсман не може да одлучује у конкретним случајевима, већ само да треба да располаже овлашћењима да покреће одговарајуће поступке пред надлежним органима (нпр. органима управе, судовима, тужилаштвима и сл.). Осим тога, овлашћења омбудсмана би обухватала права да о уоченим незаконитостима и неправилностима којима се вређају људска права иницира одговарајуће расправе пред парламентом.

д) Обраћање омбудсману било би омогућено свим грађанима, уз корективни услов да су пре тога исцрпљена сва уобичајена правна средства у редовним и посебним процедурама (нпр. жалбе, тужбе, посебни захтеви за преиспитивање одлука и сл.). Ово из разлога да се омбудсман не претрпа свим могућим обраћањима грађана, уколико већ постоје предвиђени облици заштите, али истовремено да се омогући ефикасна заштита права у случајевима када је са формалне стране "задовољена правда", али је у конкретном случају ипак "нанета неправда". Мада би овлашћења омбудсмана у односу на испитивање законитости рада судова била начелно рестриктивна (имајући у виду начело независности судства), процењује се да би највећи допринос омбудсмана у заштити права грађана била у домену испитивања незаконитости и неправилности у раду органа државне управе (посебно полиције, затвора, војске и сл.). Осим тога, генерално се стоји на становишту да би омбудсман имао и одређена права у вези са покретањем законодавне иницијативе за доношење, односно измену закона и других прописа, уколико уочи да поједина решења "нису добра" (нпр. јер ограничавају право грађана на јавно окупљање или објективно информисање).

е) Као прилог, користимо прилику да и ширу јавност упознамо

са радном верзијом текста уставне одредбе о омбудсману коју је израдила експертска група Министарства за људска права:

"Заштитник грађана (алт. заштитник права грађана) је самостални државни орган који штити слободе и права грађана и обавља надзор над законитошћу и правилношћу (алт. контролише законитост и правилност) рада државних органа и других органа и јавних служби.

Заштитник грађана је независан у свом раду. Савезна скупштина, на предлог председника Републике, бира на четири године заштитника грађана из реда лица која уживају углед истакнутих правних стручњака са високим моралним интегритетом.

Заштитник грађана не може обављати другу јавну функцију или професионалну делатност, нити припадати политичким организацијама.

Заштитник грађана ужива имунитет као савезни посланик.

Сви органи и службе дужни су да заштитнику грађана пружају помоћ у раду, дају тражена обавештења и стављају на располагање тражене списе и податке.

О заштитнику грађана доноси се савезни закон."

1) Note bene: Овом приликом делимично су коришћене и неке анализе објављене у раду: Data Protection Ombudsman, Међународни научни скуп о омбудсману, Зборник радова, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, Бр. 3-4, 1990, стр. 81-101.

2) Чланови експертске групе за израду нацрта савезног закона о омбудсману су: академик проф. др Миодраг Јовичић, професори Правног факултета у Београду др Драгаш Денковић и др Стеван Лилић, као и професор Правног факултета у Новом Саду, др Драган Милков.

3) Омбудсман нови заштитник грађана, Интервју: Савезни Министар за људска права, др Момчило Грубач о припреми закона о омбудсману, "Политика", Београд, 15. јануар 1992.

4) 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, стр. 337.

5) Упореди - Миодраг Јовичић: Омбудсман - чувар законитости и права грађана, Институт за упоредно право, Београд, 1969; Славољуб Поповић: Омбудсман у свету и код нас, Зборник радова, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, Бр. 3-4, 1990, стр. 122-131; Драган Милков: Институционални вид заштите грађана - омбудсман, Архив за правне и друштвене науке, Београд, Бр. 1, 1992, стр. 173-184, и др.

6) Јован Ђорђевић: Политички систем, Савремена Администрација, Београд, 1967, стр. 636.

7) H.W.R. Wade: Administrative Law, Fifth Edition, Clarendon Press, Oxford, 1982, стр. 76.

8) Geoffrey Sawyer: Ombudsman, Melbourne University Press (London and New York: Cambridge University Press), Parkville, Victoria, 1964, стр. 6.

9) Geoffrey Sawyer: Ombudsman, стр. 6

10) Geoffrey Sawyer: Ombudsman, стр. 6.

11) Упореди - Стеван Лилић: Социо-технолошки комплекс "управљање-владање" и социјална регулација, Анали Правног факултета у Београду, Београд, Бр. 2-3, 1992, стр. 69-84; Стеван Лилић: Подлазне основе структуралне трансформације управног система, Правни живот, Београд, Бр. 1-2, 1991, стр. 119-128, и др.

12) Walter Gellhorn: Ombudsmen And Others - Citizen's Protectors In Nine Countries, стр. 3-4.

13) Geoffrey Sawyer: Ombudsman, стр. 11.

14) Као занимљивост може се напоменути да је први шведски омбудсман, Lars Augustin Mannerheim, изабран од стране Riksdaga (парламента) 1. марта 1810. године.

15) Колико је све процедурално и садржински поједностављено у поступку активирања "ЈО" у Шведској, илуструје и брошура за грађане, која поред кратког инструктивног "модела" писменог обраћања грађана "Per Persson" омбудсману, на видном месту даје

скицу улазних врата и фотографију зграде (из разлога пројектовања "image-a" пријатељске службе), као и једноставну адресу (која у целости дословце гласи: JO, Box 16327, 103 27 Stockholm). (види: JO - Riksdagens Ombudsman, Riksdagens ombudsmanna-expedition, Stockholm, 1980)..

16) Заправо, институција омбудсмана својевремено није образована ради "заштите права грађана", већ као инструмент парламентарног надзора над другим државним органима и службеницима, што и проистиче из самог текста члана 96. Устава Шведске из 1809. године (Види: Geoffrey Sawyer: Ombudsman, стр. 8)

17) Упореди - Folketingets Ombudsman (The Danish Ombudsman - material in English), The Ombudsman Act of 11. June 1954, etc., Copenhagen.

18) Упореди - Claes Eklundh: Шведски парламентарни омбудсман, Зборник радова, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, Бр. 3-4, 1990, стр. 7-16.

19) Упореди - Walter Gellhorn: Ombudsman And Others - Citizen s Protectors In Nine Countries, (Denmark, str. 5-48); Folketingets Ombudsman, и др.

20) Упореди - Walter Gellhorn: Ombudsman And Others - Citizen s Protectors In Nine Countries, (Norway, str. 154-194); Миодраг Јовичић: Омбудсман - чувар законитости и права грађана, стр. 10-45, и др.

21) Упореди - Walter Gellhorn: Ombudsman And Others - Citizen s Protectors In Nine Countries, (Finland, str. 48-91); Миодраг Јовичић: Омбудсман - чувар законитости и права грађана, стр. 10-21; The Parliamentary Ombudsman In Finland - Positions And Functions, Government Printing Center, Helsinki, 1976; Report Of The Finnish Parliamentary Ombudsman, Summary, Helsinki, 1988, и др.

22) Упореди - Gavin Drewry: Омбудсмани у Уједињеном Краљевству, Зборник радова, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, Бр. 3-4, 1990, стр. Миодраг Јовичић: Омбудсман - чувар законитости и права грађана, стр. 10-45; Драгаш Денковић: Омбудсман као заштитник законитости и права грађана, Анали Правног факултета у Београду, Београд, Бр. 2, 1968, стр. 234-238, и др.

23) Упореди - Walter Gellhorn: Ombudsman And Others - Citizen s Protectors In Nine Countries, (New Zealand, str. 91-154); Geoffrey Sawyer: Ombudsman, (The Ombudsman In New Zealand, str. 25-35; Миодраг Јовичић: Омбудсман - чувар законитости и права грађана, стр. 10-45, и др..

24) Упореди - Миодраг Јовичић: Омбудсман - чувар законитости и права грађана, стр. 48-49; Драгаш Денковић: Омбудсман као заштитник законитости и права грађана, стр. 229, и др.

25) Упореди - Michael Lesage: Institutucija medijatora Republike Francuske, Зборник радова, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, Бр. 3-4, 1990, стр. 39-42; Денковић, Драгаш: Medijator - Le Mediateur, француски омбудсман, Анали Правног факултета у Београду, Бр. 1-4, 1983, стр. 258-269, и др..

26) Упореди - Walter Gellhorn: Ombudsman And Others - Citizen s Protectors In Nine Countries, (Poland, str. 256-295); Marek Szubiakowski, Стеван Лилић: Правобранилац права грађана у Пољској и Друштвени правобранилац самоуправљања у Југославији (паралеле) Зборник радова, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, Бр. 3-4, 1990, стр. 132-140, и др.

27) Упореди - Лидија Баста: Да ли је Аустрија увела омбудсмана, Анали Правног факултета у Београду, Београд, Бр. 1-2, 1978, стр. 95-103; Вицтор Пицк: Институција омбудсмана у Аустрији, Зборник радова, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, Бр. 3-4, 1990, стр. 30-39; Драган Милков: Институционални вид заштите грађана - омбудсман, Архив за правне и друштвене науке, Београд, бр. 1, 1992, стр. 173-184, и др.

28) Упореди - Војислав Коштуница: Омбудсман и наш политички систем, Гледишта, Београд, бр. 4, 1970; Миодраг Јовичић: Зашто нам је и какав омбудсман потребан, Зборник радова, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, Бр. 3-4, 1990, стр. 43-48; Стеван Лилић: Зашто је нови Устав Србију оставио без омбудсмана, Архив за правне и друштвене науке, Београд, бр. 2-3, 1991, стр. 261-272; Драган Милков: О могућем југословенском омбудсману, Зборник радова, Правни факултет у Но-

вом Саду, Нови Сад, Бр. 3-4, 1990, стр. 58-71, и др.

29) Ово потврђује и околност да је, у вероватно најпознатијем делу о омбудсману у светској стручној литератури "Ombudsman And Others - Citizen s Protectors In Nine Countries", професор Walter Gellhorn, посебно истакао и захвалност нашим професорима Бориславу Благојевићу, Николи Стјепановићу, Еугену Пусићу и другима, за помоћ у вези израде поглавља "Yugoslavia" (стр. 256-295).

30) О функцији "омбудсмана" - Искуства и правни проблеми, Уставни суд Србије, Београд, 1972. Војислав Коштуница: Саветовање о функцијама омбудсмана и заштити људских права и законитости код нас (Уставни суд Србије, 11. фебруар 1972), Архив за правне и друштвене науке, Београд, бр. 4, 1971, стр. 488-492.

31) Међународни научни скуп "Омбудсман - заштитник права грађана" (16-17. октобар 1989, Нови Сад), Зборник радова, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, Бр. 3-4, 1990.

32) Zakon o Svetu za varstvo človekovihih pravic in temeljnih svobovščin, Uradni list Republike Slovenije, št. 14 90.

33) Упореди - Предлог Закона о народном заштитнику, односно Предлог закона о народном пуномоћнику, који су Народној скупштини Србије (одвојено) поднели поједини народни посланици Ж. Кулић и М. Илић, маја 1991. године.

34) На савезном било је иницијатива да се (по угледу на Словенију), уведи "Савезни савет за заштиту права и слобода грађана" (упореди - Радован Драшковић, Милија Трифуновић: Омбудсман - могућности оваквог начина заштите права и слобода грађана у нас, Економика, Београд, Бр. 9, 1991, стр. 60).

35) Међународни научни скуп "Омбудсман - заштитник права грађана", Зборник радова, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, Бр. 3-4, 1990, стр. 3.

36) Упореди - Димитрије Кулић: Омбудсман и друштвени правобранилац самоуправљања, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу, Ниш, 1985.