

YU ISSN 0004 — 1270

ARHIV

ZA PRAVNE I DRUŠTVENE NAUKE

BROJ 2—3

APRIL—SEPTEMBAR 1991.

GOD. LXXVII Knj. XLVII NOVOG (III) Kola Knj. C CELOKUPNOG
IZDANJA

SEPARAT

Dr Stevan LILIĆ

**ZAŠTO JE NOVI USTAV SRBIJU OSTAVIO
BEZ OMBUDSMANA?**

Beograd

*Dr Stevan LILIĆ,
profesor Pravnog fakulteta
u Beogradu*

*UDK 342.4/5 (497.11)
(2. IX 1991)*

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 proglašavanja. 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 orijentaciju ustavnog uređenja, 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.

I. USTAVNA DEBATA

Donošenju novog Ustava Srbije prethodila je veoma burna politička i stručna ustavna debata, koja je nastavljena i nakon njegovog proglašavanja. Može se reći da je ustavna debata u Srbiji započeta u okviru generalne jugoslovenske rasprave o pro-

menama ustava, koju je iniciralo Predsedništvo Jugoslavije 1987. godine. Ova debata, nakon brojnih rasprava o amandmanima na Ustav Socijalističke Republike Srbije od 1974. godine¹, suzila se, od sredine 1990. godine, na debatu o novom Ustavu Srbije².

»Imajući u vidu potrebu da se donošenjem novog Ustava Socijalističke Republike Srbije celovito i skladno uredi odnosi u Republici...«, Predsedništvo SR Srbije podnelo je Skupštini SR Srbije Predlog za donošenje novog Ustava Socijalističke Republike Srbije³. 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) naloženo je Ustavnoj komisiji da sačini tekst Nacrta Ustava Socijalističke Republike Srbije koji bi bio objavljen u štampi i stavljen na javnu ras-

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 SR Srbije* (Rasprava organizovana od strane Sekcije Marksističkog centra Centralnog komiteta Saveza komunista Srbije za razvoj političkog sistema, 28. septembra 1988), *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 ređe) metafore u stilu udarnika i kolhoza, pa je tako: »...u Nacrtu amandmana XXIX na Ustav SR Srbije zaorana zamašna brazda na polju normiranja pravnih pretpostavki objedinjavanja i usklađivanja izvršne funkcije na celoj teritoriji Srbije« (vidi: Zoran R. Tomić, *Ustavna reforma izvršne funkcije u SR Srbiji*, 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 obezbedio 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*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, br. 4, 1990, str. 525).

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

⁴ *Ibidem*.

pravu.⁵ Nacrt je imao 136 članova i bio je podeljen u osam poglavlja.

Od mnogih i raznovrsnih političkih i naučnih debata i javnih rasprava, vezanih za »post-komunističku« 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.

Dok su javne političke debate (posebno u liberalizovanoj štampi) i stručna mišljenja⁶ nedvosmisleno ukazivala na potrebu da se prvo sprovedu višestranački izbori (za ustavotvornu skupštinu), pa da se nakon toga donese novi Ustav, dotle 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 nestranačkoj delegatskoj Skupštini Socijalističke Republike Srbije prvo obezbedi donošenje Zakona o političkim organizacijama (SgSRS 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 jedinicama (SgRS br. 1/90).

Legitimitet za ovakav redosled Savez komunista Srbije, odnosno Socijalistička partija Srbije politički je generisala referen-

⁵ *Nacrt Ustava SR Srbije*, Politika, 11. VII 1990, str. 17—19.

⁶ »Demokratski izbori danas nužan su preduslov legitimneta političke moći (...) Prestiž izbora (kao i demokratije) danas je toliko veliki da ih upražnjava ogromna većina zemalja sveta, bez obzira 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 višestranačkog 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 predstavnicima postojećih političkih stranaka u Republici radi zajedničke izrade zakona o političkim strankama (o kome je javna diskusija u toku) i o 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 višestranačkog 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 Saveta komunista Srbije, predsednik Predsedništva Centralnog komiteta Saveza komunista Srbije, između ostalog, izjavio je da »...u svoj novi identitet komunisti uređuju sve demokratske i slobodarske tradicije srpskog i jugoslovenskog radničkog pokreta.« Izvor: *Borba*, 17. VII 1990. str. 1.

dumom⁸ 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 republički referendum radi potvrđivanja Odluke Skupštine Socijalističke 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 donese 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

Za ustavnu debatu u Srbiji naročito su ilustrativna stanovišta koja iznose konstitucionalisti i drugi renomirani pravni stručnjaci. Jedan broj ovih eksperata bio je neposredno angažovan na izradi

⁸ Prema izjavi dr Budimira Košutića, profesora Pravnog fakulteta u Beogradu, člana Ustavne komisije Jugoslavije i poslanika u Skupštini Srbije, ideja o ovakvom referendumu ima naučnu podlogu: »Istina, na jednoj raspravi koja je vođena na naučnom seminaru Pravnog fakulteta u Beogradu, docent Tomić je izašao upravo sa takvim jednim predlogom — da se narod prethodno izjasni na referendumu da li je, prvo, za donošenje ustava, pa za održavanje višestranačkih izbora ili obrnuto.« (Milorad Vučelić: *Razlozi za referendum*, razgovor sa dr Budimirom Košutićem, NIN, 29. juna 1990, str. 14).

⁹ Povodom pitanja da li se, prihvatajući inicijativu Predsedništva i donoseći Odluku o referendumu, Skupštine SR Srbije 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 je odgovor decidan: »Da. Opredeljujući se za Predlog za donošenje Ustava, Skupština se praktično izjasnila. (...) Znači reč je o potvrdi Odluke Skupštine za pokretanje postupka, a istovremeno i odluci o redosledu. (...) Rezultati referenduma obavezuju, (jer je) referendum je legalan.« (Milorad Vučelić, *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 referendum (27. juna 1990), predstavnici opozicije ocenili su da »...opozicija nema ništa protiv referenduma, ali onog na kojem će narod odlučiti da li želi da prvo izađe na višestranačke izbore, pa onda da dobije ustav pravljen u višestranačkoj ustavotvornoj skupštini, ili prvo želi da dobije komunistički ustav, pa tek onda da izađe na višestranačke izbore (...) Dilema oko referenduma pogrešno je postavljena i pravo pitanje glasi — ko treba da donese ustav, više stranaka ili samo jedna.« (Izvor: *Borba*, 28. VI 1990, str. 4). Prema konačnim rezultatima referenduma, za donošenje novog Ustava i raspisivanju izbora nakon njegovog usvajanja (1—2. jula 1990), »za« je glasalo 96,8% glasača (tj. 5.162.328 od 6.865.978 upisanih glasača). Referendum je bojkotovao na Kosovu (Izvor: *Borba*, 6. VII 1990, str. 3).

teksta Ustava u Komisiji za ustavna pitanja Skupštine Socijalističke Republike Srbije (Ustavna komisija).

Prema shvatanju prof. dr R. 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 pormenu Ustava Srbije formalno podnet, pripremili teren za reč naroda u ustavnim promenama (...) Ima li idealnijeg vršenja ustavotvorne 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 predviđenim njenim Ustavom? (...) Ukoliko se ta dilema postavi, treba proceniti čemu dati prednost poštovanju ustava ili opstanku države. U takvoj situaciji smatramo 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 reše na optimalan i demokratski način.«¹¹

Prema shvatanju dr V. Kutlešića (člana Ustavne komisije i savetnika Predsednika Republike Srbije), »...Srbija treba da donese svoj potpuni i novi Ustav kojim će urediti sva pitanja koja sada ili nisu uređena 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, na važeći Ustav Jugoslavije, koji očigledno manje vredi čak i od papira na kome je štampan.«¹²

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

Tako, prof. dr P. Nikolić (profesor Univerziteta i sekretar Međunarodnog udruženja za ustavno pravo) iznosi stanovište prema

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.

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

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 moderne demokratije, ali i da se ne izgubi vlast. Upravo to i čini da je Ustav Srbije u svojoj suštini u mnogo čemu jedan protivrečan test. 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 Srbije, međutim, uspostavlja jedan neobični sistem podele vlasti koji otvoreno obezbeđuje prevagu izvršne vlasti u licu Predsednika Republike (...) Ustav Republike Srbije 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 uklanjanja i donošenja novog ustava, razume se od Skupštine koja će imati legitimitet.«¹³

Posebno analizirajući pitanja ekonomskog i socijalnog uređenja, odnosno svojine, prof. dr S. Perović (profesor univerziteta i akademik) 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 jedna 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 tekstom Nacrta Ustava, može se uočiti da sadržinskih razlika zapravo nema, s tim što se može reći da su u konačni tekst uključena ona rešenja u odnosu na Nacrt koja su bila posledica pritiska opozicije i javne rasprave, posebno u pitanju ideoloških opredeljenja. Kao

¹³ Pavle Nikolić, *Ustav Republike Srbije od 1990. godine i problemi 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.

posledica toga, na primer, u konačnoj verziji Ustava izostavljena je 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 inaugurisana 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 višestranački sistem bio već realnost, ovde se pokušavalo, prevremenim izborima po starom receptu, sve odložiti bar za četiri godine. Ovaj manevar '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 vlastitu isključenost iz primena budućeg ustava. Vlast je, međutim, čvrsto ostala na stanovištu da institucije kojima, prema dosad važećem Ustavu, pripada ustavotvorna vlast, treba u celini da iznesu pesao oko donošenja novog Ustava.«¹⁵

II. 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 priložima koju su priredili dr V. Kutlešić, dr B. Milosavljević (recenzent prof. dr R. Marković)¹⁶. Ovo iz razloga što, s obzirom na »poluslužbeni« karakter ove edicije (izdavač je »Službeni glasnik Republike Srbije«), napomene priređivača 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. Priređivači, između ostalog, posebno ističu da je »Konceptija novog ustavnog uređenja sadržana u Ustavu Republike Srbije zasnovana, u odnosu na naše dosadašnje ustavno uređenje, na nizu sasvim novih principa koji ovo novo ustavno uređenje potpuno i bitno razlikuju i odlikuju. Ti principi su: standardni obim i sadržina ustava; suverenost građana; efektivne garancije

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

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

sloboda i prava; podela vlasti kao princip organizacije vlasti; novo teritorijalno uređenje i opredeljenje za federativno 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 građana u istoimenom odeljku (čl. 11—54). Kako ističu navedeni priređivači: »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, sem 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 opšteg pravnog, političkog i filozofskog principa — ravnopravnosti ljudi (...) Iz toga izvedeno državno 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

III. OMBUDSMAN

Polazeći od posebnog značaja sloboda i prava građana za demokratsku orijentaciju ustavnog uređenja, 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.

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

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

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

²⁰ Uporedi: Dragan Milkov, *Treba li Jugoslaviji ombudsman — institucija zaštitnika građana*, *Borba*, 28. IX 1990, str. 2; Stevan Lilić, *Sistem ljudske saradnje*, *Borba*, 9—10. III 1991, str. 2—5.

Svaku savremenu državu, bez obzira na društveno, ekonomsko, političko i ustavno uređenje, karakteriše intenzivan razvoj brojnih i raznovrsnih aktivnosti, i u vezi sa tim, povećanje mogućnosti »frikcije« između državnih organa i građana. U takvim okolnostima, pojedine zemlje 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 ombudsman²¹. »Skandinavski izraz »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 sveta²³, posebno jer 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 docnije sve više posrednička birokratska i legalistička misao i praksa.«²⁴

Smatra se da »tajna« institucije ombudsmana leži u samoj logici njene otvorenosti, tj. u neformalnosti i efikasnosti kao sred-

²¹ O 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 Rowat, *The Ombudsman, Citizen's Defender*, 1968, a kod nas: Dragaš Denković, *Ombudsman kao zaštitnik zakonitosti i prava građana*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, Br. 2, 1968, str. 229—240; Miodrag Jovičić, *Ombudsman — čuvar zakonitosti i prava građana*, Institut za uporedno 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, str. 122—131.

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

stva kontrole. Suština institucije ombudsmana svodi se na njenu imanentnu podobnost da 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 parlamenta 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

Valja istaći da je i jugoslovenska pravna i politička naučna i stručna misao dala svoj doprinos analizi i izučavanju institucije ombudsmana na komparativnom i međunarodnom planu²⁶. Osim, toga, u našoj zemlji održano je i nekoliko značajnijih skupova na ovu temu 1972. godine u Beogradu (u organizaciji Ustavnog suda Srbije²⁷ i 1989. godine u Novom Sadu.²⁸ 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 bi trebalo stvoriti ustavnu osnovu za ovakvu instituciju, koja bi se kasnije, nakon daljih i produbljenijih izučavanja, preciznije regulisala (...) zakonom.«²⁹ Dodajmo da »samoupravna varijanta« ombudsmana nije bila nepoznata našem ustavnom uređenju, o čemu svedoči i (na žalost neuspelo uvođenje »društvenog pravobranioca samoupravljanja«³⁰.

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

²⁶ Ovo potvrđuje i okolnost da je, u verovatno najpoznatijem delu o ombudsmanu u svetskoj stručnoj literaturi *Ombudsman And Others — Citizen's Protectors In Nine Countries*, profesor Walter Gellhorn, posebno istakao i zahvalnost našim profesorima Borislavu Blagojeviću, Nikoli Stjepanoviću, Eugenu Pusiću i drugima, za pomoć u vezi sa izradom poglavlja »Yugoslavia« (str. 256—295).

²⁷ Vojislav Koštunica, *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.

²⁸ *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.

²⁹ *Međunarodni naučni skup Ombudsman — zaštitnik prava građana*, Zbornik radova, str. 3.

³⁰ Uporedi: Dimitrije Kulić, *Ombudsman i društveni pravobranilac samoupravljanja*, Institut za pravna i društvena istraživanja Pravnog fakulteta u Nišu, Niš 1985.

IV. UMEMO 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 Republike Srbije ni na koji način ne predviđa ustanovu ombudsmana kao zaštitnika prava građana«? Međutim, kakav god odgovor da se na ovo pitanje naknadno dâ, jedno je izvesno: za ovakav propust (»rupu u Ustavu«) niti se ustavotvorcu može politički oprostiti, niti se ustavopisac može profesionalno i etički opravdati. Da je ova konstatacija osnovana, svedoči i okolnost da je u Narodnoj skupštini Srbije, i to od strane poslanika Socijalističke partije (dakle političke stranke koja je »donela« Ustav), nepunih osam meseci od donošenja Ustava Republike Srbije pokrenuta inicijativa da se donese »Zakon o narodnom zaštitniku, radi zaštite sloboda i prava građana i pomoći Narodnoj skupštini u ostvarivanju njene kontrolne funkcije (...) Ovakva institucija, kao uspešna kočnica države, doprinosiće samouzauzdavanju vlasti. Reč je o instituciji koja ni po formi, ni po organizaciji, ni po sadržaju, ovlašćenjima i delokrugu rada ne odgovara ni jednom od do sada poznatih organa kod nas.«³¹

ODABRANA STRUČNA LITERATURA I IZVORI

1. Dragaš Denković, *Ombudsman kao zaštitnik zakonitosti i prava građana*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, br. 2, 1968.
2. Jovan Đorđević, *Politički sistem*, Savremena Administracija, Beograd, 1967.
3. 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.
4. Walter Gellhorn, *Ombudsman And Others Citizen's Protectors In Nine Countries*, Cambridge 1967.
5. Zdravko Huber, *Ustav ranog postkomunizma*, Borba, 28. IX 1990.
6. Miodrag Jovičić, *Ombudsman — čuvar zakonitosti i prava građana*, Institut za uporedno pravo, Beograd 1969.
7. Vojislav Koštunica, *Ombudsman i naš politički sistem*, Gledišta, Beograd, br. 4, 1970.
8. Dimitrije Kulić, *Ombudsman i društveni pravobranilac samoupravljanja*, Institut za pravna i društvena istraživanja Pravnog fakulteta u Nišu, Niš 1985.
9. Vladan Kutlešić, *Aktuelna ustavno-pravna situacija zemlje i Predlog Predsedništva SFRJ za donošenje Ustava SFRJ*, Pravni život, Beograd, br. 3—4, 1990.
10. Vladan Kutlešić, Bogoljub Milosavljević (priređivači), *Ustav Republike Srbije*, recenzent prof. dr Ratko Marković, IRO Službeni glasnik Republike Srbije, Beograd 1990.
11. Stevan Lilić, *Sistemi ljudske saradnje*, Borba, 9—10. III. 1991.
12. Ratko Marković, *Ustav naroda*, Pravni život, Beograd, br. 9, 1988.

³¹ Poslaničke inicijative — novi kontrolor vlasti, Politika, 23. V 1991, str. 7.

13. *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.
14. Dragan Milkov, *Treba li Jugoslaviji ombudsman — institucija zaštitnika građana*, Borba, 28. IX 1990.
15. *Nacrt Ustava SR Srbije*, Politika, 11. VII 1990.
16. Pavle Nikolić, *Izbori i legitimitet vlasti*, u Zborniku radova »Izbori u uslovima višestranačkog sistema«, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd 1990.
17. Pavle Nikolić, *Ustav Republike Srbije od 1990. godine i problemi demokratizacije*, Pravni život, Beograd, br. 1—2, 1991.
18. Slobodan Perović, *Povratak privrede tržištu i vlasništvu*, Pravni život, Beograd, br. 1—2, 1991.
19. 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.
20. *Poslaničke inicijative — novi kontrolor vlasti*, Politika, 23. V 1991.
21. Predsedništvo Socijalističke Republike Srbije, *Predlog za donošenje novog Ustava Socijalističke Republike Srbije*, Beograd, 17. maja 1990.
22. *Promene Ustava SR Srbije* (Referati za savetovanje, 6—7. oktobar 1988), Pravni fakultet — Institut za pravne i društvene nauke, Beograd 1988.
23. *Promene Ustava SR Srbije* (tematski broj), Opština, Beograd, br. 9—10, 1988.
24. Donald Rowat, *The Ombudsman. Citizen's Defender*, 1968.
26. Slobodan Vučetić, *Glavne odlike novog Ustava Srbije*, Pravni život, Beograd, br. 7—8, 1990.
26. Olivera Vučić, Svetislava Bulajić, *Beleška o Raspravi na Pravnom fakultetu o Predlogu za donošenje novog Ustava SR Srbije*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, br. 4, 1990.
27. *Ustavna reforma u SR Srbiji — šta menjati u Ustavu SR Srbije* (Rasprava organizovana od strane Sekcije Marksističkog centra Centralnog komiteta Saveza komunista Srbije za razvoj političkog sistema, 28. septembra 1988), Marksistička misao (tematski broj), Beograd, br. 6, 1988.
28. H. W. R. Wade, *Administrative Law*, Fifth Edition, Clarendon Press, Oxford 1982.

WHY DID THE NEW CONSTITUTION LEAVE SERBIA WITHOUT THE OMBUDSMAN?

The 1990 Constitution of Serbia was preceded by rather intensive discussion of political character, and this continued after its enactment. Comparing the actual text of the Constitution with that of its Draft shows that there are no substantial differences, except solutions imposed by the political opposition regarding leaving aside ideological socialist features. Importance of human rights for democratic development caused also the debate on the institution of ombudsman — the citizens' protector known in some advanced constitutions, whose introduction was favoured by some, especially since 43 out of 136 articles of the Constitution deal with freedoms, rights and duties of citizen. Nevertheless, the Constitution of Serbia did not establish the ombudsman. This is why there are ideas of amending it in order to provide for this type of added guarantee for the efficient protection of human rights.