



DATE DOWNLOADED: Tue Nov 15 17:07:38 2022

SOURCE: Content Downloaded from [HeinOnline](#)

Citations:

Bluebook 21st ed.

Mario Reljanovic, Military Ombudsman - Comparative Experiences, 2006 Strani PRAVNI ZIVOT 359 (2006).

ALWD 7th ed.

Mario Reljanovic, Military Ombudsman - Comparative Experiences, 2006 Strani Pravni Zivot 359 (2006).

APA 7th ed.

Reljanovic, M. (2006). Military Ombudsman Comparative Experiences. Strani Pravni Zivot (Foreign Legal Life), 2006, 359-378.

Chicago 17th ed.

Mario Reljanovic, "Military Ombudsman - Comparative Experiences," Strani Pravni Zivot (Foreign Legal Life) 2006 (2006): 359-378

McGill Guide 9th ed.

Mario Reljanovic, "Military Ombudsman - Comparative Experiences" [2006] 2006 Strani Pravni Zivot 359.

AGLC 4th ed.

Mario Reljanovic, 'Military Ombudsman - Comparative Experiences' [2006] 2006 Strani Pravni Zivot (Foreign Legal Life) 359.

MLA 8th ed.

Reljanovic, Mario. "Military Ombudsman - Comparative Experiences." Strani Pravni Zivot (Foreign Legal Life), 2006, 2006, p. 359-378. HeinOnline.

OSCOLA 4th ed.

Mario Reljanovic, 'Military Ombudsman - Comparative Experiences' (2006) 2006 Strani Pravni Zivot 359

-- Your use of this HeinOnline PDF indicates your acceptance of HeinOnline's Terms and Conditions of the license agreement available at

<https://heinonline.org/HOL/License>

-- The search text of this PDF is generated from uncorrected OCR text.

-- To obtain permission to use this article beyond the scope of your license, please use:

[Copyright Information](#)

## VOJNI OMBUDSMAN – UPOREDNOPRAVNA ISKUSTVA

Predmet ovog rada je analiza postojećih koncepata vojnog ombudsmana, sa ciljem da se abstrakuju kako pozitivna tako i negativna iskustva, napravi istorijski osvrt na razvoj ovog instituta, ali i ukaže na moguće pravce daljeg razvoja. Ombudsman kao zaštitnik ljudskih prava u poslednjim decenijama naglo hvata korene u sistemima širom sveta. Osim ombudsmana generalne nadležnosti, veliki broj država uvodi i specijalizovane ombudsmane. Vojni ombudsman se pri tome nalazi u krajnje specifičnom položaju, jer deluje u sredini koja nije predodređena da bude demokratska, i mora da nađe onaj tanani balans između potreba službe i neotuđivih prava čoveka koja štiti.

### 1. ČUVAR LJUDSKIH PRAVA U SISTEMU ODBRANE

Vojska nikada nije predstavljala demokratski ustrojenu instituciju. Naprotiv, jedan od osnovnih postulata na kojima se zasniva je lanac komandovanja,<sup>1</sup> daleko striktniji i rigidniji od hijerarhijskog ustrojstva ostatka državnog aparata. Razvojem građanskog društva, a pre svega svega jačanjem uloge pojedinca u međunarodnom pravu i promovisanjem ljudskih prava kao nespornih, urođenih i neotuđivih vrednosti svakog čoveka, došlo je do kolizije između dve ideje. Prva, koja je negovala tradicionalnu ideju o vojsci (i celokupnom sistemu odbrane) kao konzerviranom aparatu unutar društva na koga takve promene u „spoljnjem svetu” ne mogu i ne smeju uticati, kako bi se održala puna borbena gotovost, čelična disciplina i visok moral. Druga ideja je, naprotiv, pošla od toga da je vojnik pre svega ljudsko biće kao i svaki drugi čovek i da mu uniforma ne može ukinuti osnovna prava, kao i da priznanje takvih činjenica nikako ne mogu potresti odbrambenu moć jedne zemlje.

Švedska je prva zemlja koja je uvela ombudsmana.<sup>2</sup> Ista zemlja je takođe načinila prvi korak ka kontroli ljudskih prava u vojsci 1915. godine, uvođenjem

---

\* Mario Reljanović, Institut za uporedno pravo

1 Član 3 Zakona o Vojsci (Sl.list SRJ 43/94): „Komandovanje u Vojsci se zasniva na načelima jedinstva komandovanja u pogledu upotrebe snaga i sredstava, jednostarešinstva i obaveze izvršavanja odluka, zapovesti i naređenja pretpostavljenog starešine.”

2 Reč *ombudsman* znači predstavnik. Ona je skandinavskog porekla i prvi sačuvani zapis u kome se javlja datira iz 1552. godine. Prvi ombudsman je uveden 1713. godine, kao Kraljev predstavnik koji kontroliše sprovođenje zakona u kraljevskoj administraciji i sudovima. Interesantno je da se taj institut kasnije u Švedskoj razvio u Ministra pravde (1719. godine), a da je iste godine uveden Parlamentarni ombudsman kao njegov pomoćnik. Od 1809. godine uvodi se tzv. Justice-Ombudsman, koji je prvi ombudsman u modernom smislu reči. Danas je ombudsman u smislu nezavisnog kontrolora prisutan u više od polovine postojećih država, od kojih mnoge imaju više različitih vrsta, u raznim specifičnim oblastima društva u kojima je posebno važno održati standarde poštovanja ljudskih prava.

tzv. Militieombudsman-a, prvog vojnog ombudsmana u istoriji. U to vreme (Prvi svetski rat je već uveliko u toku) je Veliku Britaniju potresala kriza prvih „prigovarača savesti“, koji su smatrali svojim neotuđivim pravom *pravo na izbor* da li će i pod kojim uslovima se odlučiti da prime oružje. Ljudska prava su na taj način prvi put uvažena u sistemima odbrane tih dvaju zemalja. Od tog vremena ogroman broj država je sledio primer Švedske, tako da je vojni ombudsman postao rasprostranjen institut širom sveta, podjednako aktuelan u zakonodavstvima kako najrazvijenijih, tako i mladih kvazi-demokratija (ili čak zemalja koje to uopšte nisu).<sup>3</sup>

Odnos ljudskih prava i vojnog prava nisu nažalost u našoj literaturi bila predmet većih istraživanja.<sup>4</sup> Gledajući u jednom uopštenom smislu uporednopravna rešenja, može se doći do sledećih zaključaka:

- postoje ljudska prava koja moraju trpeti ograničenja;
- tendencija „građanina u uniformi“ je prevladajuća – vojnici su „obični“ građani van svojih dužnosti;
- postoje ljudska prava koja su neotuđiva i koja se moraju garantovati i vojnicima u uniformi;
- kršenje ljudskih prava u sistemu odbrane kao tradicionalnu represivnom aparatu nije strano ni najbogatijim i najrazvijenijim vojskama sveta – njihov odgovor na takav izazov je vojni ombudsman.

Na taj način je ombudsman našao svoje mesto kao deo demokratske i civilne kontrole u sistemima odbrane, kao „osoba koja ima uvo za slušanje o problemima i ruku za pomaganje da se oni reše“<sup>5</sup>. Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga ombudsmana definiše kao: „Mehanizam nezavistan od vojne komandne strukture koji vrši nadzor nad sektorom bezbednosti i pomaže pri osiguranju da sektor bezbednosti čuva principe i praksu dobrog rukovođenja. Vojni ombudsman prima žalbe o nepropisnom i uvredljivom ponašanju u vojsci, kao i o nedostacima u vojnim procedurama, i formuliše predloge za njihovo ispravljanje.“<sup>6</sup>

3 Npr. Honduras i Kostarika imaju svoje ombudsmane opšte nadležnosti. Da kršenje ljudskih prava nije „privilegija“ vojski nedemokratskih režima i mladih nejakih demokratija, govori i podatak da Parlamentarni komesar za oružane snage Nemačke godišnje prima oko 5000 peticija u proseku, a da je taj broj u prošlosti bio i znatno veći, npr. 1989. godine čak 10190.

4 Napomenimo neka od novijih izdanja koja se ovom tematikom bave neposredno ili posredno: „Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa“, Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002; „Zaštita ljudskih prava u vojsci i policiji“, Miroslav Hadžić (ur.), Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2003; „Pregled jugoslovenskih zakona u sektoru bezbednosti: aspekt ljudskih prava i demokratske kontrole“, Philipp Fluri i Miroslav Hadžić (ur.), Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga u Ženevi i Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2002; Demokratska kontrola vojske i policije u SR Jugoslaviji – normativne pretpostavke“, Miroslav Hadžić (ur.), Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2001.

5 Ovako su svog vojnog ombudsmana okarakterisali Holandani. Sajt Generalnog inspektora za oružane snage Holandije: <http://www.mindef.nl/ministerie/igk/english/inleiding/>

6 Pogledati izdanje Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga koje se bavi vojnim ombudsmanom, tzv. DCAF Backgrounder: [http://www.dcaf.ch/news/thisweek\\_index.html](http://www.dcaf.ch/news/thisweek_index.html)

Na osnovu ove definicije, koja sumira suštinu institucije vojnog ombudsmana, dolazimo do njegovih najvažnijih karakteristika:

- Vojni ombudsman je deo *nezavisne* kontrole sektora odbrane, on ne pripada vojnoj strukturi;
- Vojni ombudsman ima zadatak da istražuje vojne strukture, postupke, sumnjiva ponašanja i moguće zloupotrebe prava, kao i moguća kršenja ljudskih prava;
- Vojni ombudsman ima ovlašćenja koja su potrebna za vršenje prethodno navedenih zadataka, a da pri tome nije direktno potčinjen (niti odgovoran) bilo kom licu u vojnoj strukturi;<sup>7</sup>
- Vojni ombudsman nema bilo kakva ovlašćenja koja su izvršne prirode. Njegovo oružje su preporuke, koje piše po pravilu najvišim civilnim strukturama koje su odgovorne za funkcionisanje sistema odbrane zemlje;
- Na osnovu svega rečenog, vidi se da je vojni ombudsman „varijanta” opšteg ombudsmana, koji se fokusira na određeni sektor društva. Zato se za vojnog ombudsmana po pravilu biraju osobe sa velikim ugledom i iskustvom u ovoj oblasti. One mogu (ali ne moraju) biti aktivna ili penzionisana vojna lica, to zavisi od modaliteta koji se u konkretnoj državi primenjuje. Po pravilu, što je ombudsman bliži vojnim strukturama, to je veća šansa da će se u toj državi na mestu ombudsmana naći vojno lice.

## 2. VRSTE I POLOŽAJ VOJNIH OMBUDSMANA U UPOREDNOM PRAVU

Ombudsman predstavlja institut koji se široko koristi u savremenom društvu. Preko stotinu zemalja širom sveta u ovom trenutku ima bar jednu vrstu ombudsmana, mnoge od njih imaju ozbiljne planove da ga uvedu u skorijoj budućnosti. Verovatno je među zemljama koje planiraju da uvedu vojnog ombudsmana najzanimljivije pratiti razvoj događaja u Velikoj Britaniji. 2004. godine je Ministar odbrane uveo Specijalni inspektorat koji ima za zadatak da „vrši nezavisne inspekcije i nadzor institucija za obuku vojnika”<sup>8</sup> U izveštaju Komiteta za odbranu Donjeg doma britanskog Parlamenta, objavljenog marta 2005. godine, jasno se vidi podrška inicijativi Ministarstva odbrane za uvođenje „spoljnog organa za nadzor vojne obuke”<sup>9</sup> Ministarstvo odbrane je 2004. godine odbacilo mogućnost

7 Praksa poznaje i drugačije primere, gde je vojni ombudsman aktivno vojno lice uvršteno u komandnu strukturu vojske (npr. Holandija). To su međutim po pravilu zemlje sa dugom praksom demokratije i razvijenom kulturom poštovanja ljudskih prava. U zemljama u kojima to nije slučaj, ombudsman se uglavnom organizuje kao nezavisno telo van vojne hijerarhije.

8 Tačka 398 Izveštaja Komiteta za odbranu Donjeg doma britanskog Parlamenta. Izveštaj je dostupan na adresi: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200405/cmselect/cmdfence/63/6302.htm>.

9 *Loc.cit.*

uvođenja vojnog ombudsmana, obrazlažući to činjenicom da će se time opstruirati lanac komandovanja u vojsci, što je neprihvatljivo. Međutim, Komitet za odbranu je stao na drugačije stanovište, vidno navodeći da je vojni ombudsman gotovo nužno neophodan mehanizam i da se može očekivati njegovo uvođenje u bliskoj budućnosti, nakon što se sagledaju dometi već pomenutog Specijalnog inspektorata.<sup>10</sup>

Ombudsman je tako postao najaktuelnija novina u razvoju civilnog sektora i zaštiti ljudskih prava.<sup>11</sup> To je nužno izazvalo i veliki broj različitih modaliteta ombudsmana, koji se razlikuju po svom položaju, nezavisnosti, ovlašćenjima i slično. Ni institut vojnog ombudsmana nije imun na ovakvu šarenolikost rešenja. Naročito je upadljiva činjenica da se on u mnogim zemljama ne zove „ombudsman“, već postoji neki drugačiji naziv, prikladniji njegovom položaju i ovlašćenjima. Tako imamo Parlamentarnog komesara za oružane snage u Nemačkoj, Komesara za vojničke pritužbe u Izraelu, Parlamentarnog ombudsmana u Švedskoj, Finskoj i Portugalu, Generalnog inspektora oružanih snaga u Holandiji<sup>12</sup>, itd.

Ipak, klasifikacija vojnih ombudsmana se može izvršiti najracionalnije prema njihovom položaju u državnom aparatu. Taj kriterijum je višestruko povoljan za klasifikaciju: osim činjenice da se jasno izdvajaju tri karakteristične varijacije, od izuzetne važnosti je i to da je položaj ombudsmana koji se mogu podvesti pod istu kategoriju u podeli u različitim zemljama izuzetno sličan, kako po njihovoj nezavisnosti, tako i po njihovim ovlašćenjima, a to su dve ključne dimenzije pri sagledavanju dometa samog instituta.

Prema položaju u državnom sistemu, sve zemlje se mogu podeliti na tri velike grupe:

- Zemlje u kojima postoji vojni ombudsman. Ove zemlje se dele u dve grupe: one u kojima vojnog ombudsmana bira parlament (Nemačka, Norveška,<sup>13</sup> Švedska) i one u kojima vojnog ombudsmana postavlja Ministar

10 *Loc. cit.*, posebno tačka 420. Izveštaja. U britanskoj vojsci inače postoji Generalni inspektor, ali on nema ulogu ombudsmana. Naprotiv, njegova funkcija je ograničena na nadzor sprovođenja nastavnih planova za obuku vojnika i inspekciju borbene gotovosti jedinica, a ne na ispitivanje eventualnog kršenja vojnih propisa i ljudskih prava. Samim tim, Specijalni inspektorat predstavlja revolucionarnu novinu po svojim ovlašćenjima i nadležnostima.

11 Trend uvođenja ombudsmana je naročito zahvatio SAD, a odatle se proširio i na Latinsku Ameriku. U SAD ombudsmane ne biraju samo federalne vlasti i vlasti federalnih država, već i lokalne zajednice, razna udruženja, univerziteti. U Teksasu su državne vlasti osnovale neku vrstu saveta ombudsmana Teksasa, koji je uslovljen pojavom nekoliko novih vrsta ombudsmana na nivou države. Savet zapravo uključuje periodične neformalne sastanke ombudsmana, sa jednim ciljem da se na njima razraniče njihove nadležnosti.

12 Naziv „Generalni inspektor“ je naročito zbunjujuć, zato što u nekim zemljama označava ombudsmana, a u nekim inspektora koji ima nadležnosti potpuno različite od onih koje su poverene ombudsmanu. U Holandiji je međutim, institut Generalnog inspektora „evoluirao“ i, iako je zadržan klasičan naziv, danas predstavlja vojnog ombudsmana.

13 U Norveškoj vojni ombudsman nije inokosni organ, već funkcioniše u okviru Odbora koji bira norveški Parlament.

- odbrane (Australija<sup>14</sup>, Holandija, Kanada, Izrael);
- Zemlje u kojima postoji ombudsman opšte nadležnosti koji obuhvata i nadležnost ombudsmana za sistem odbrane (Švedska, Finska, Portugal);
- Zemlje koje ne poznaju institut vojnog ombudsmana.

Analizom nekih karakterističnih zemalja-predstavnika pomenutih grupa, možemo jasno uočiti prednosti i nedostatke različitih modaliteta.

### 3. NEMAČKA – PARLAMENTARNI KOMESAR ZA ORUŽANE SNAGE<sup>15</sup>

*Istorija* – Istorija vojnog ombudsmana u Nemačkoj vezana je za položaj Savezne Republike Nemačke nakon Drugog svetskog rata. Okupirana od strane saveznika i podeljena na tri interesne zone, SR Nemačka nije imala vojsku, niti je njen Ustav iz 1949. godine to predviđao. Međutim, kako se početak hladnog rata nazirao, među saveznicima je prevladalo mišljenje da bi bilo krajnje svrsishodno da se ponovo obrazuje vojska Nemačke, naravno pod njihovom budnom kontrolom. Iako su sećanja na tek završeni rat bila izuzetno sveža, a javnost na zapadu oštro protiv takvog poteza, SR Nemačka je ipak promenila svoj Ustav i ponovo dobila oružane snage, koje nose naziv Bundeswehr. Međutim, svesni rizika u koji se upuštaju, političari su želeli da što čvršće vežu vojni aparat za civilno rukovodstvo i stave ga pod efikasnu civilnu kontrolu. Kao kompromis tadašnje Vlade i opozicionih partija, prihvaćen je novi član 45B Ustava, kojim je uveden Parlamentarni komesar za oružane snage, koji je imao zadatak da čuva osnovna prava i da pomaže Parlamentu u ostvarivanju civilne kontrole nad vojskom. Ovo rešenje je bilo inspirisano švedskim vojnim ombudsmanom. Nemačko pravo nije poznavalo sličan institut, ni u vojsci ni u drugim delovima društva. 1957. je stupio na snagu zakon kojim se detaljnije reguliše položaj Parlamentarnog komesara za oružane snage, a prvi Parlamentarni komesar je stupio na dužnost 1959. godine. Ova institucija je nesmetano nastavila da funkcioniše i posle ujedinjenja dve Nemačke. 1995. godine je za Parlamentarnog komesara po prvi put izabrana žena, a pet godina ranije je posebnim izmenama zakona dozvoljeno da kandidati za Parlamentarnog komesara mogu biti i osobe koje nisu odslužile vojni rok.

14 U Australiji postoji tzv. Commonwealth Ombudsman – federalni ombudsman opšte nadležnosti, nasuprot ombudsmanima federalnih država. Federalni ombudsman je nadležan, između ostalog, i za pitanja odbrane. Njega postavlja Generalni Guverner Australije, kome je on prevažodno i odgovoran. Sa druge strane, Ombudsman može u određenim slučajevima rezultate svoje istrage izneti pred Parlament, a takođe podnosi Parlamentu godišnje izveštaje o radu. Reč je dakle o hibridnom rešenju, kombinaciji više poznatih modaliteta, ali je Ombudsman ipak izabran od strane izvršne vlasti (u specifičnom, tradicionalnom obliku), i njoj je primarno odgovoran za svoj rad (mada postoji i parlamentarna procedura za njegovo razrešenje i izuzetnim slučajevima predviđenim zakonom), pa se Australija našla zbog toga našla u ovoj grupi zemalja. Više o Commonwealth Ombudsmanu na adresi: <http://www.comb.gov.au/>.

15 Više o Parlamentarnom komesaru za oružane snage Nemačke na adresi: [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/orga/03organs/06armforce/index.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/orga/03organs/06armforce/index.html).

*Položaj* – Parlamentarni komesar za oružane snage je deo Bundestaga, nemačkog parlamenta, kao jedan od njegovih organa. Njegov položaj je definisan već pomenutim članom 45B Ustava Nemačke, na osnovu kojeg je Parlamentarni komesar pomoćni organ koji pomaže Parlamentu u sprovođenju efikasne civilne kontrole nad oružanim snagama. Njegov položaj je potom detaljnije regulisan Zakonom o Parlamentarnom komesaru za oružane snage Nemačke.<sup>16</sup> Iz tog specifičnog položaja Parlamentarnog komesara, proističu sledeće posledice:

- Parlamentarni komesar deluje van vojne hijerarhije ili bilo kakve vojne kontrole;
- Parlamentarni komesar deluje van izvršne vlasti, pa samim tim ni Vlada, ni Ministar odbrane nemaju nikakvu kontrolu nad njegovim radom;
- Parlamentarni komesar je odgovoran za svoj rad isključivo Parlamentu, kome podnosi godišnje izveštaje o svom radu;
- Parlament i Komitet za odbranu Parlamenta mogu izdavati uputstva Parlamentarnom komesaru, ali samo u odnosu na usko određeni krug pitanja koja se tiču njegovog rada;
- Parlamentarni komesar ne može razmatrati slučajeve koje je već preuzeo na razmatranje Komitet za odbranu;
- Parlamentarni komesar može razmatrati slučajeve i vršiti inspekciju bez obzira na to da li je konkretna jedinica stacionirana u Nemačkoj ili ne. U praksi, Parlamentarni komesar je vršio inspekciju vojnih jedinica Nemačke u Kambodži, Somaliji i na prostorima bivše Jugoslavije.

*Mandat* – Parlamentarni komesar ima položaj državnog sekretara, što znači da on nije poslanik, niti službenik Parlamenta u užem smislu reči. Za vreme svog mandata, Parlamentarni komesar se ne sme baviti drugim plaćenim poslovima, niti sme biti član bilo kog legislativnog ili izvršnog organa savezne države, ili neke od federalnih država-članica. Bira ga Parlament na predlog Komiteta za odbranu. Zanimljiv je postupak za izbor: glasanje je tajno, a njemu ne predstoji rasprava o kandidatu. Nakon izbora, Parlamentarni komesar polaže zakletvu pred Parlamentom. Mandat traje pet godina, a kandidat se može birati neograničen broj puta. Mandat Parlamentarnom komesaru može prestati i pre isteka pet godina u slučaju smrti, ostavke ili ukoliko ga smeni Parlament. U radu mu pomaže tim ljudi koji okuplja u okviru svoje službe u Parlamentu.

Parlamentarni komesar deluje na osnovu sopstvene inicijative, ili kada za to dobije uputstva Parlamenta ili Komiteta za odbranu Parlamenta. Od 1959. godine kada je počeo sa radom prvi Parlamentarni komesar, Parlament nije izdao nijedno uputstvo, a Komitet je to učinio samo 25 puta. Osim ova dva načina, svaki pripadnik Bundeswehr-a može poslati peticiju, koja ne mora da zadovoljava neku propisanu formu i može biti u vidu obične poruke-pisma u kome se navode

16 Pogledati: [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/orga/03organs/06armforce/armfor16.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/orga/03organs/06armforce/armfor16.html).

činjenice na osnovu kojih Parlamentarni komesar može da deluje. U praksi je ovo daleko najčešći slučaj aktiviranja Parlamentarnog komesara. Takođe je značajno da peticija ne mora ići službenim kanalima komunikacije, već se može poslati njemu direktno.

Pravo na pristup informacijama je osnovno oružje u rukama Parlamentarnog komesara. On može tražiti bilo koju vrstu informacije, bez obzira da li vrši inspekciju ili postupa po peticiji nekoga od pripadnika Bundeswehr-a. To njegovo pravo je zakonski utemeljeno i sankcionisano. Kada je reč o konkretnim merama koje može preduzeti, tu su njegove moći ograničene na davanje preporuka i predloga u godišnjem izveštaju.

*Praksa* – Godišnji izveštaj Parlamentarnog komesara je od ključne važnosti za njegov rad. Obrćajući se jednom godišnje poslanicima Bundestaga, on iznosi najvažnije detalje svog rada iz prethodne godine, posebno naglašavajući negativne tendencije u sektoru odbrane. Pri tome, on je ovlašćen da raspravlja ne samo o pojedinim incidentima sa kojima se susreo u toku svog rada, već i o generalnim zamerkama koje je uočio u odnosu na zakonsku regulativu i njeno sprovođenje. Prema tome, njegov izveštaj ima četiri važna dela: osvrt na pojedinačna kršenja ljudskih prava, osvrt na sistematska kršenja ljudskih prava, osvrt na neefikasnost ili nedovoljnost nekog zakonskog ili podzakonskog akta, i konkretnu listu predloga šta se može ili mora učiniti da bi zaštita ljudskih prava u sektoru odbrane bila poboljšana.<sup>17</sup> Iako je njegova primarna dužnost, naglašena i u Ustavu, bila da praktično vrši inspekciju vojnih jedinica radi utvrđivanja nepravilnosti, tokom vremena je ova funkcija prerasla u posrednika između pripadnika sektora bezbednosti i poslanika, pa često u izveštaju značajno mesto zauzimaju i predlozi, pitanja i zamerke koje su dali sami profesionalni vojnici ili regruti, a sve u cilju rešavanja nekog konkretnog problema koji su uočili u praksi.<sup>18</sup> Na taj način se najbolje vidi dugoročna pozitivna uloga ovakvog instituta, a to je razvijanje svesti o poštovanju ljudskih prava i razvijanje kulture njihovog poštovanja.

#### 4. KANADA – OMBUDSMAN KAO POVERENIK MINISTRA ODBRANE<sup>19</sup>

*Istorija* – Kanada je uvela instituciju Ombudsmana tek 1998. godine, nakon pritiska javnosti posle nekoliko afera unutar Kanadske vojske, uključujući i nesrećne događaje u Somaliji 1993. godine, kada su kanadski vojnici navodno

17 Iako faktički sadrži četiri celine, značajno je napomenuti da Parlamentarni komesar svoj izveštaj piše potpuno slobodno, bez bilo kakvih uputstava ili formulara za njegovo sačinjavanje. Ovo je od naročitog značaja jer se na taj način može jasno naglasiti šta su glavni problemi, bez opasnosti da se oni „utope” među birokratskim frazama i uopštavanjima.

18 Zbog toga na zvaničnoj prezentaciji Parlamentarnog komesara za oružane snage možemo naći čak i konstataciju da je on postao „advokat Bundeswehr-a”, *loc.cit.*

19 Više o kanadskom ombudsmanu na adresi: [http://www.ombudsman.forces.gc.ca/main\\_e.asp](http://www.ombudsman.forces.gc.ca/main_e.asp)

učestvovali u ubijanju civila, kao i dospevanje u javnost trake na kojoj se vide pripadnici jedinice vazduhoplovnih snaga Kanade u „rasističkim ritualima”. Otpor koji je vojni vrh imao prema ovakvoj ideji bio je izuzetan. Kanada do tada nije poznavala sličan institut, niti je postojalo nezavisno telo za kontrolu sektora bezbednosti. Kao rezultat otpora, u izmenama Zakona o odbrani od 1997. godine nije bilo odredbi u Generalnom inspektoratu, niti o Ombudsmanu. Novi skandal 1998. godine, vezan za seksualno zlostavljanje žena u Kanadskoj vojsci, doveo je ipak do reakcije Vlade, koja je obrazovala kancelariju Ombudsmana pri Ministarstvu odbrane.

*Položaj* – Položaj Ombudsmana u Kanadi definisan je pre svega direktivama Ministra odbrane. One su donete na osnovu ovlašćenja sadržanih u Zakonu o odbrani, ali i u skladu sa mnogim drugim zakonima (uključujući i Krivični zakon i Zakon o dostupnosti informacija). Srž delovanja Ombudsmana je uslovljena odlukama izvršne vlasti, najpre Ministra odbrane, a zatim i nadležnih službi u Ministarstvu. To ima za posledicu da je institucija ombudsmana podložna promenama u organizaciji njegovog rada i mandatu koji mu je poveren. Zadnje izmene u tom pogledu su izvršene 2001. godine.

Posledice ovakvog položaja Ombudsmana<sup>20</sup> su sledeće:

- Ombudsman je deo izvršne vlasti države;
- Ombudsman je deo vojnog aparata u širem smislu, odnosno službenik Ministarstva odbrane, ali je njegov položaj jedinstven. Prema Zakonu o odbrani, njegova funkcija je neutralna i nezavisna od ostalih delova administracije Ministarstva i Vojske;
- Ombudsman je izričitim zakonskom odredbom isključen iz lanca komandovanja. Za svoj rad odgovoran je jedino Ministru odbrane;
- Ombudsman trpi značajna ograničenja svoje jurisdikcije. On ne sme postupati po čitavom nizu slučajeva, iz njegovog delokruga je isključeno razmatranje slučajeva koji se npr. tiču delovanja vojne policije, vojnih sudija i vojnog sudstva uopšte, vojnih veterana, delovanja vojnih službi bezbednosti, slučajevima koji potpadaju pod nadležnost čitavog niza drugih tela pri Kanadskoj vojsci, i sl. Posebno je početak njegovog rada ograničavala odredba prema kojoj se ombudsman nije smeo baviti slučajevima od pre 15. Juna 1998. godine, kada je stupio na dužnost;
- Ombudsman ima obavezu da sačini dve vrste izveštaja: pojedinačne i godišnje izveštaje. Pojedinačne izveštaje šalje nadležnom organu Ministarstva odbrane ili Kanadske vojske, i to u slučajevima kada istraga koju je sproveo pokaže da treba preduzeti odgovarajuće mere. Godišnji izveštaj Ombudsman podnosi Ministru odbrane.

20 Pun naziv institucije je Ombudsman pri Ministarstvu odbrane i Kanadskoj vojsci, ali se u svim dokumentima koristi skraćeni naziv Ombudsman.

*Mandat* – Ombudsmana postavlja Ministar odbrane, koji ga može smeniti u svako doba. Prema Ministarskim direktivama, Ombudsman postupa *u ime Ministra odbrane*. Njegove funkcije su: istraživanje, ispitivanje, posredovanje i izveštavanje u slučajevima koji su u vezi sa kršenjem pravila na kojima počiva ustrojstvo sektora odbrane, odnosno Ministarstva odbrane i Kanadske vojske; potom, pružanje pomoći pojedincima koji žele da ostvare neko svoje pravo vezano za sektor odbrane; i predlaganje konkretnih rešenja za prevazilaženje problema koji nastaju u funkcionisanju sektora odbrane u odnosu na pojedine slučajeve, kao i predlaganje rešenja koja bi povećala ukupnu efikasnost rada Ministarstva odbrane i Kanadske vojske.

Ombudsman se aktivira na direktivu Ministra odbrane ili na sopstvenu inicijativu. Žalbu Ombudsmanu mogu podneti svi pripadnici Ministarstva odbrane, Kanadske vojske, kao i civilni službenici i svi ostali građani koji smatraju da su na neki način oštećeni postupkom lica iz sektora odbrane, ili im je potrebna stručna pomoć za ostvarivanje nekog prava u vezi sa sektorom odbrane. Pravo na žalbu imaju i članovi porodice ovih lica u opravdanim slučajevima.<sup>21</sup> Pravo na žalbu imaju i pripadnici Kanadske vojske koji su na službi u inostranstvu, a Ombudsman takođe ima pravo da putuje u inostranstvo radi sprovođenja istrage ili ispitivanja osoba.<sup>22</sup>

Ombudsman ima svoju administraciju i kancelariju pri Ministarstvu odbrane. Njegova služba se finansira kao deo vojnog budžeta,<sup>23</sup> a o troškovima službe se podnosi izveštaj Ministru odbrane u okviru godišnjeg izveštaja.

Režim pristupa informacijama, osobama ili objektima koji imaju oznaku tajnosti, ili rade na tajnim zadacima, je veoma restriktivan, pa se Ombudsmanu mogu uskratiti bilo kakve informacije ili pristup osobama ili objektima ukoliko bi to ugrozilo neku vojnu operaciju ili podatke od značaja za odbranu. Ombudsman sa svoje strane može o tome obavestiti Ministra odbrane, a u slučaju nezakonitog uskraćivanja informacija osoba koje je to učinila će snositi zakonske posledice. Sa druge strane, komunikacija Ombudsmana sa osobama prilikom istrage, dokumenti koji dođu u njegov posed, kao i komunikacija i dokumenti njegovih službenika su zaštićeni od bilo kakvog uvida vojnih ili civilnih vlasti bez pravilnog zakonskog odobrenja nadležnog organa.

21 Prema statistici koju vodi kancelarija Ombudsmana za 2004/2005 godinu, objavljenoj 13.jula 2005. godine, u tom periodu je bilo šesr zahteva porodica poginulih u Kanadskoj vojsci za ispitivanje okolnosti pod kojima su izgubili živote. Statistika se objavljuje svakog meseca. Pogledati: [http://www.ombudsman.forces.gc.ca/statistics/main\\_e.asp](http://www.ombudsman.forces.gc.ca/statistics/main_e.asp).

22 Prema izveštaju koji obuhvata period april 2004 – mart 2005. godine, Ombudsman je u tom periodu posetio kanadske snage stacionirane u Avganistanu.

23 Ono što je posebno naznačeno u direktivama je da je budžet Ombudsmana „posebna linija vojnog budžeta”, odnosno da je deo ukupnih sredstava koja se izdvajaju za potrebe odbrane, ali je istovremeno izdvojen iz ostatka novca koji dobijaju iz budžeta Ministarstvo odbrane i ostatak službi u sektoru odbrane. Ipak, iako je očigledna namera bila da se naznači finansijska samostalnost kancelarije Ombudsmana, to nije slučaj u potpunosti, jer Ombudsman dobija taj novac posredstvom Ministarstva odbrane.

*Praksa* – Ono što se može videti iz statistike koja se vodi pri kancelariji Ombudsmana jeste da u kanadskom sektoru bezbednosti postoji značajan broj žalbi, ta cifra se kreće od 1500 do 2000 na godišnjem nivou. Skoro polovina žalbi potiče od aktivnih pripadnika Kanadske vojske, koji se najčešće žale na povredu nekog zagarantovanog prava u vezi sa službom. Iako je otvaranje kancelarije Ombudsmana naišlo na negodovanje u najvišim vojnim krugovima, najveći broj predloga i predstavki koje je kancelarija objavila povodom slučajeva koje je razmatrala je usvojen.

Međutim, mnogo veći publicitet od tih statističkih podataka i godišnjeg izveštaja jeste izveštaj „Bela knjiga Ombudsmana” koji je sada već bivši Ombudsman Andre Marin prezentovao javnosti na kraju svog mandata, 30. marta 2005. godine.<sup>24</sup> Prema tom izveštaju, u periodu 1998 – 2005. Ombudsman je primio oko 9000 žalbi i izvršio na desetine istraga. U tom izveštaju je žestoko kritikovan sadašnji sistem Ombudsmana, i ukupnost zaštite prava pripadnika sektora odbrane. Zaključci do kojih je Andre Marin došao su sledeći:

- U Kanadi postoji nekoliko načina zaštite ostvarivanja prava u vezi sa sektorom odbrane. Ti mehanizmi zaštite su komplikovani, prepliću se i neefikasni su;
- Većina organa koji su osnovani da bi se građani žalili na povredu prava u vezi sa sektorom odbrane, nisu dovoljno nepristrasni. Posebno je pomenu ta Komisija za žalbe Vojne policije;
- U okviru Ministarstva odbrane i Kanadske vojske postoje krugovi koji se zalažu protiv nezavisnog tela koje bi se bavilo slučajevima kršenja prava na jedinstven način;
- Ombudsmanu nije dato dovoljno zakonskih sredstava da rešava sve slučajeve koji ulaze u njegovu nadležnost.

Bez ulaženja u detaljniju analizu ovog izveštaja, a na osnovu dosadašnjeg iskustva, kao i predočenih rešenja u propisima, može se zaključiti da uvođenje vojnog ombudsmana u Kanadi nije završen proces, već da se njegovim formalnim konstituisanjem tek krenulo u proces evolucije ove institucije. Prepreke na koje se pri tome nailazi su raznovrsne, i uglavnom se mogu podeliti u tri grupe:

- Vezanost Ombudsmana za Ministra odbrane koja opravdano dovodi u sumnju mogućnost njegovog nezavisnog delovanja;
- Otpor prema nezavisnom telu za nadzor rada u sektoru bezbednosti; i
- Nezadovoljavajuća regulativa koja Ombudsmanu u Kanadi u suviše slučajeva vezuje ruke.

---

24 Ovo nije neuobičajen način skretanja pažnje na neki problem. U sedmogodišnjem mandatu Andre Marin je objavio 18 specijalnih izveštaja, koji su se uglavnom ticali rezultata istraga u vezi sa težim i značajnijim kršenjima propisa, posebno onim vezanim za smrt vojnika. „Bela knjiga Ombudsmana” se može pronaći na adresi: [http://www.ombudsman.forces.gc.ca/reports/special/WhitePaper/toc\\_e.asp](http://www.ombudsman.forces.gc.ca/reports/special/WhitePaper/toc_e.asp).

Ipak, sa stanovišta uporednopravne analize kanadsko iskustvo je od izuzetnog značaja, jer otkriva poteškoće pri uvođenju samog instituta, ali i nedostatke vezivanja ombudsmana za određenu ličnost, u ovom slučaju Ministra odbrane kome je on potpuno potčinjen u hijerarhijskom, ali i finansijskom smislu.

## 5. HOLANDIJA – GENERALNI INSPEKTOR ORUŽANIH SNAGA<sup>25</sup>

*Istorija* – Funkcija Generalnog inspektora oružanih snaga prvi put je ustanovljena u Holandiji 1813. godine. Prvi Generalni inspektor bio je princ Vilijam Frederik Džordž Leopold, koga je njegov otac, kralj Vilijam I postavio na to mesto kako bi praktično počeo od nule i ponovo izgradio holandsku vojsku, potpuno uništenu u ratovima sa Napoleonom. Na osnovu utavnih promena 1848. godine, kralj je između ostalog izgubio i pravo postavljanja svojih ljudi na čelna mesta u vojsci, iako je zadržao formalni položaj vrhovnog komandanta. Ta ovlašćenja su prešla u ruke Ministra odbrane (odnosno Ministra rata i mornarice, kako se tada ta funkcija zvala). Istovremeno, rasla je važnost Generalnog inspektora, kao i njegova ovlašćenja, koja su dobijala i drugačiju sadržinu od one prvobitne, stvarajući konture savremenih nadležnosti Generalnog inspektora. Obzirom da je tu funkciju i dalje obavljao princ, i to jako uspešno, Vlada je posle niza pritisaka na njega da podnese ostavku konačno 1868. godine potpuno ukinula Generalnog inspektora oružanih snaga. Ova institucija je ponovo uspostavljena tek 1945. Na njeno čelo je, logično, opet došao princ od Oranža, Bernhard, koji je tu dužnost obavljao do 1976. godine.

Poslednje izmene statusa Generalnog inspektora izvršene su 1999. godine, kada je propisom Ministra odbrane on dobio veća ovlašćenja u procesu izveštavanja i davanja preporuka, kao i veću nezavisnost od politike Ministarstva odbrane.

*Položaj* – Generalni inspektor je deo sistema odbrane, neposredno potčinjen Ministru, koji ga imenuje i koji ga može smeniti. On se najbolje može definisati kao savetnik Ministra za sva pitanja koja potpadaju pod nadležnost Ministarstva odbrane. Za razliku od nekih drugih uporednih rešenja, Generalni inspektor nije samo nezavistan od ostatka sistema odbrane, već je i formalno njihov nadređeni. U praksi njegov položaj ipak više liči na posrednika između Ministra i ostatka sistema odbrane, nego na kariku u lancu komande. Od 1976. godine članovi kraljevske porodice se nisu više birali na ovo zvanje, već se to po pravilu činilo iz redova najviših oficira Holandskih oružanih snaga. Generalni inspektor je aktivni pripadnik Holandskih oružanih snaga, i kao nadređeni ima pravo uvida u sve spise koji su mu potrebni za sprovođenje istraga i obavljanje drugih funkcija u skladu sa propisima.

25 Više o holandskom ombudsmanu na adresi: <http://www.mindef.nl/ministerie/igk/english/inleiding/>.

*Mandat* – Generalni inspektor ima tri osnovne funkcije u okviru svojih nadležnosti: savetodavnu, medijatorsku i klasičnu funkciju ombudsmana. Savetodavna funkcija najčešće dolazi do izražaja kada Ministar odbrane od Generalnog inspektora zatraži savet po nekom pitanju, koje može biti opšteg karaktera, ali i vezano za neki pojedinačni slučaj. Medijatorska funkcija je karakteristična i ne sreće se često u uporednom pravu: Generalni inspektor ima ovlašćenje da bude medijator-posrednik u slučajevima kada to strane u sporu od njega zatraže. Naravno, ovo se odnosi samo na slučajeve koji bi inače mogli da spadaju u njegovu nadležnost, dakle one u kojima je spor između subjekata-pojedinaca koji su delovi sistema odbrane, kao i u slučajevima kada se radi o (eventualnom) kršenju vojnih propisa ili povređivanju nekog drugog prava u vezi sa funkcionisanjem sistema odbrane. Konačno, Generalni inspektor obavlja i klasičnu funkciju ombudsmana, koja je pre svega usmerena na kontrolu implementacije propisa unutar sistema odbrane. U tu svrhu on može pokrenuti istragu na inicijativu Ministra odbrane, sopstvenu inicijativu, ili po žalbi lica koje smatra da je povređeno neko njegovo pravo nepravilnom primenom vojnih propisa, ili člana njegove porodice. Na osnovu rezultata istrage, Generalni inspektor podnosi izveštaj Ministru odbrane. Poslednje izmene koje su izvršene idu u pravcu većih faktičkih mogućnosti Generalnog inspektora da inicira promene, i to davanjem ovlašćenja da u izveštaju Ministru predloži moguće rešenje uočenog problema, kao i podsticanjem nižih oficira i podoficira da podnose predstavlke o svim problemima sa kojima se susreću u svakodnevnoj praksi, a koje nisu u stanju da sami reše.<sup>26</sup> Na osnovu izmena nadležnosti od 1991. godine, koje su takođe izvršene na osnovu propisa Ministra odbrane, Generalni inspektor je postao i Inspektor za brigu o veteranima, uglavnom se baveći zaštitom njihovih zakonskih prava.

*Praksa* – Prosek žalbi koje stignu do Generalnog inspektora, a koje su do osamdesetih godina prošlog veka činile osnovu njegovog delovanja je oko 500 godišnje. Od osamdesetih godina posebno se često koristi medijacija, uglavnom u penzionim i statusnim sporovima. Generalni inspektor reši godišnje još oko 400 – 500 sporova medijacijom. U tome mu pomaže sekretarijat Ministarstva odbrane, koji je njemu neposredno potčinjen.

Sistem Generalnog inspektora oružanih snaga Holandije je jako neobičan. To jeste sistem u kome je ombudsman deo izvršne vlasti i sistema odbrane, odnosno Ministarstva odbrane. On jeste neposredno potčinjen Ministru odbrane. Međutim, u odnosu na klasični model, npr. onaj primenjen u Kanadi, holandski ombudsman se izdvaja u nizu sitnica koje značajno utiču na konačnu determinaciju njegovog položaja. Napomenimo samo najvažnije:

- Generalni inspektor je aktivno vojno lice;

26 Treba ukazati da su, prema ocenama koje se nalaze na web prezentaciji Generalnog inspektora, niži oficira veoma ozbiljno shvatili ovaj podsticaj i da se broj njihovih žalbi i predstavlki o problemima značajno uvećao. *Loc cit.*

- Iako je nezavistan u svom radu, Generalni inspektor je deo lanca komandovanja, ali se de facto ne služi tim ovlašćenjima, kako ne bi ugrozio svoju nezavisnost;
- Iako ga bira i razrešava dužnosti Ministar odbrane, Generalni inspektor je nestranačka ličnost. Iako je nepisana tradicija da se na tu funkciju biraju članovi kraljevske porodice koji su aktivni oficiri prekinuta 1976. godine, i dalje je ostao običaj da smena Vlade, odnosno Ministra odbrane, ne mora značiti po pravilu i smenu Generalnog inspektora. Naprotiv, ostankom na tom položaju za vreme smene vlasti, ličnost Generalnog inspektora zapravo praktikuje svoju nezavisnost, nepristranost i apolitičnost. Kod holandskih političara očigledno postoji dovoljna svest o tome koliko je stabilnost ove funkcije presudna za stabilnost u oružanim snagama uopšte;
- Postoji izuzetna tradicija ove institucije. Za Generalnog inspektora su sada po pravilu birani ljudi koji su uživali izuzetan ugled kod starešina u Holandskim oružanim snagama i svojim autoritetom doprinosili jačanju instituta, a naročito jačanju poverenja u ovaj institut kod nižih oficira i podoficira vojske;
- Za razliku od kanadskog iskustva, u Holandiji postoji aktivna saradnja između Ministra odbrane i Generalnog inspektora. Iako je Ministar odbrane formalno nadređeni starešina Generalnom inspektoratu, kao posledica tradicije i izuzetne važnosti koja se daje ovoj instituciji, između njih postoji ne samo kohabitacija već i aktivna kooperacija. O tome dovoljno govori činjenica da Ministar odbrane po pravilu često koristi svoje pravo da zatraži savet od Generalnog inspektora, kao i da preporuke, saveti i predlozi koje Generalni inspektor predstavi Ministru odbrane u svojim izveštajima po nepisanom pravilu utiču na dalju praksu i na rešenje konkretnog problema;
- Generalni inspektor ima pored klasičnih i ovlašćenja netipična za ombudsmana, kao što je ovlašćenje meditacije. I ovo, i ostala ovlašćenja (već pomenuta funkcija Inspektora za brigu o veteranima i dr.) deo su jačanja položaja Generalnog inspektora, a sve u cilju da se obezbedi što efikasnija zaštita prava pripadnika sistema odbrane, kao i da se njegovi autoritet i položaj poboljšaju i na taj način isprave institucionalni nedostaci koje neminovno sa sobom nosi položaj ombudsmana koji deluje kao deo izvršne vlasti.

## 6. ŠVEDSKA – TIM „OMBUDSMANA PRAVDE”<sup>27</sup>

*Istorija* – Kao što je već napomenuto, Švedska je prva zemlja na svetu koja je uvela parlamentarnog ombudsmana u svojstvu zaštitnika ljudskih prava, 1809.

27 Više o švedskim Parlamentarnim ombudsmanima na adresi: <http://www.jo.se/Page.aspx?Language=en>. Osim Parlamentarnih ombudsmana, u Švedskoj postoji i više vrsta specijalizovanih ombudsmana.

godine, kada je u Ustav Švedske uneta odredba o ovom institutu.<sup>28</sup> Prvi ombudsman je zvanično stupio na dužnost 1810. godine. Ono što je jako zanimljivo je da se njegov položaj od tada do danas suštinski nije nije izmenio, iako je institucija kancelarije ombudsmana pretrpela nekoliko značajnih izmena. 1941. godine je ukinuta odredba da samo muškarci mogu vršiti ovu funkciju, i od tada je bilo ukupno pet žena ombudsmana, od čega su dve trenutno na toj poziciji. Relativno česte izmene akata kojima je uređen položaj kancelarije Parlamentarnih ombudsmana<sup>29</sup> pratio je pre svega evoluciju značaja ljudskih prava u modernom društvu, pa je samim tim i ombudsman dobijao na značaju i širio kako oblasti monitorin- ga poštovanja ljudskih prava, tako i svoja ovlašćenja. Vojni ombudsman je postojao od 1915. godine kao specijalizovani institut uporedo sa ombudsmanom opšte nadležnosti, ali je izmenama Zakona o Parlamentarnim ombudsmanima 1986. godine inkorporiran unutar funkcija Parlamentarnih ombudsmana.<sup>30</sup>

*Položaj* – Zvaničan naziv za Parlamentarne ombudsmane je Ombudsmani pravde, ali se prvi naziv ustalio tokom dva veka prakse njihovog izbora u švedskom Parlamentu. Kancelarija se sastoji od četiri ombudsmana, koji su podelili nadležnosti prema pomenutom Zakonu o Parlamentarnim ombudsmanima. Oni između sebe biraju Predsednika, koji rukovodi i koordinira radom cele kancelarije. Predsednikov položaj u kancelariji ombudsmana je na neki način da bude „prvi među jednakima”. On ima ovlašćenja da donosi određene administrativne odluke, ali većinu ipak tek posle konsultacija sa kolegama. Što se odluka koje mogu uticati na rad ostalih ombudsmana tiče, Predsednik ima važno ovlašćenje da određeni predmet ili grupu istovrsnih predmeta prebaci iz svoje nadležnosti u nadležnost nekog drugog ombudsmana, ako misli da su ti slučajevi bliži njegovoj nadležnosti.

„Vojska, civilno osoblje i ostala pitanja vezana za Ministarstvo odbrane” spadaju u prvu tačku nadležnosti „drugog kruga” (svaki ombudsman, uključujući Predsednika, ima svoj krug nadležnosti, koji je enumerisan prema važnosti – npr. Predsednik ima odgovornost za prvi krug nadležnosti, u koji spadaju kompletno pravosuđe i policija, kao i specifični slučajevi kršenja ljudskih prava). Pored četiri

28 Ombudsman je u Švedskoj poznat još od 1713. godine. Švedski kralj Čarls XII je u ratovima proveo više od 13 godina van zemlje, pa je to uticalo na potpuni raspad birokratije i državnog aparata. Zbog toga je imenovao svog *ombudsmana*, koji je imao zadatak da bude njegov poverenik dok je van zemlje i da osigura valjan rad državne uprave. Takav institut, dakle, nije imao mnogo zajedničkog sa potonjim ombudsmanom, koga je od 1809. godine birao Parlament. Više o istoriji ombudsmana na adresama: <http://en.wikipedia.org/wiki/Ombudsman#Sweden> i [http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=20&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX\\_Documents&Language=en](http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=20&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en).

29 Poslednje izmene Zakona o Parlamentarnim ombudsmanima datiraju iz 1989. godine.

30 Tim izmenama ustanovljena je Kancelarija ombudsmana, najpre sa tri, a danas sa četiri ombudsmana. Izvodi iz Zakona o Parlamentarnom ombudsmanu, kao i drugih zakonskih i podzakonskih propisa u kojima se reguliše na neposredan ili posredan način njihov rad i organizacija, mogu se naći na adresi: [http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX\\_Documents&Language=en](http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en).

ombudsmana, postoje i dva pomoćnika ombudsmana, koji zamenjuju nekog od ombudsmana u slučaju njegove duže odsutnosti ili bolesti. Svaki od obudsmana ima svoj manji tim ljudi, uglavnom pravnika, a kancelarija ombudsmana kao celina ima svoj poseban sekretarijat.

Prema švedskom Ustavu i Zakonu o Parlamentarnim ombudsmanima, oni su potpuno nezavisni u svom radu i odgovaraju samo telu koje ih je izabralo, odnosno Parlamentu Švedske. Štaviše, u Zakonu o uputstvima za Parlamentarne ombudsmane<sup>31</sup> izričito stoji da rad jednog ombudsmana ne može doći pod istragu bilo kog drugog ombudsmana. Državni organi imaju obavezu saradnje sa ombudsmanima u skladu sa zakonima, pri tome naročito imajući u vidu Zakon o dostupnosti podataka. Za nedavanje informacije, odnosno nečinjenje informacije dostupnom ombudsmanu predviđene su oštre disciplinske i novčane kazne za odgovorna lica. Ombudsmani inače rade potpuno nezavisno, mada ih propisi i praksa često upućuju jedni na druge, kao i na međunarodnu saradnju sa sličnim institucijama.

*Mandat* – Na osnovu izloženog položaja ombudsmana, može se zaključiti da je njihov faktički značaj za pravilno funkcionisanje državnog aparata izuzetan. Tradicija i visoka svest o dužnostima i položaju ovog instituta učinili su da ombudsmani i formalno dobiju značajno mesto u državnom aparatu. Po mnogo čemu se pri tome ne razlikuju od klasičnih ombudsmana: imaju ovlašćenja da razmatraju žalbe građana, da sami pokreću inicijativu ili da im Parlament naloži da ispituju određenu situaciju. Na kraju svake godine njihove službe (koji se ne poklapa sa krajem kalendarske godine) ombudsmani prezentuju Parlamentu zajednički izveštaj, sa posebnim osvrtom na statističku obradu svih slučajeva, kao i praktične posledice i mere koje su proistekle iz njihovog angažovanja.

Da bi neko podneo pritužbu na rad državnog aparata, uključujući tu i Ministarstvo odbrane i Vojsku, mora biti punoletan državljanin Švedske. Drugi posebni uslovi nisu potrebni, mada se u praksi pokazalo da se traži pismeni podnesak ombudsmanu, dok se usmeni ne uzimaju u razmatranje, osim u opravdanim okolnostima. Ombudsmani su nadležni za istraživanje svih državnih organa i pojedina u državnoj službi, osim Parlamenta i njihovih odbora, ministara, guvernera Nacionalne banke, pojedinih organa lokalne vlasti i ostalih ombudsmana. Ukoliko ombudsman nađe za shodno, može na osnovu pritužbe građana (ili na ličnu inicijativu) izvršiti istragu ili inspekciju i doći do uvida u sve činjenice koje smatra relevantnim za konkretan slučaj. Nakon toga, ako se pokaže da je pritužba bla osnovana, na raspolaganju mu stoji nekoliko mera:

- U slučaju da je predmet istrage bilo neko zakonsko rešenje, ili praksa koja postoji na osnovu istog, a koja ne odgovara nameri zakonodavca, kao i u slučajevima kada postoji pogrešna interpretacija nekih propisa, ombudsman može predložiti konkretno rešenje problema ombudsman daje svoju

31 Zakon je donet 1986. godine i faktički je jedan od načina na koji ovaj institut evoluirao, kroz donošenje nove specijalne legislativne uporedo sa promenom stare.

interpretaciju propisa, ukazuje na lošu praksu, ili predlaže konkretne izmene propisa u pitanju;

- U slučaju da je predmet istrage bila zloupotreba ovlašćenja ili namerna pogrešna primena nekog ovlašćenja od strane državnog organa ili organa lokalne samouprave, ombudsman može javno izložiti situaciju i ukoriti nadležni organ u pitanju, naravno uz mogućnost preporuke za poboljšanje njegovog daljeg rada;
- U slučaju kada je došlo do kršenja propisa većih razmera, ombudsman može pokrenuti disciplinski postupak protiv nadležnog lica;
- U slučaju kada postoje elementi krivičnog dela, ili osnovana sumnja da je izvršeno krivično delo, ombudsman ima ovlašćenje za pokretanje krivičnog postupka.

Prema tome, može se reći da su švedski Parlamentarni ombudsmeni vrlo efikasno sredstvo za suzbijanje nepropisnih postupaka državnog aparata, kao i za poboljšanje kvaliteta propisa i njihovog sprovođenja. Obim ovlašćenja i činjenica da se radi o kolektivnom telu čine ovakav način uređenja instituta ombudsmana jedinstvenim.

*Praksa* – Tokom celog devetnaestog veka, ombudsman je primio ukupno oko 8 000 žalbi. Danas, gledano u celini, u kancelariju Parlamentarnih ombudsmana stiže oko 5 000 žalbi godišnje. Od tog broja, oko 60% se dalje obrađuje, a 40% se odbaci kao neosnovane ili, još češće, zato što ombudsmeni nisu nadležni za njih (npr. pritužbe protiv privatnih lica, privatnih poslodavaca, banaka i sl.). Od onog broja o kojima se vodi istraga, samo nekih 10 – 13% se završi tako što se zaista ustanovi kršenje propisa. Ono što je takođe karakteristično je neverovatno mali broj pritužbi u vezi sa funkcionisanjem vojske i odbrane u celini. Npr, u toku perioda mart 2002 – mart 2003. godine, ombudsman drugog kruga nadležnosti je primio 12 pritužbi na rad organa u vojsci, od kojih je šest odbačeno bez istrage, a u šest slučajeva je istraga pokazala da nije bilo kršenja ljudskih prava, kao ni kršenja drugih propisa.<sup>32</sup>

Kada se posmatra praksa ombudsmana u celini može se zaključiti da Švedska, kao zemlja u kojoj je taj institut izmišljen, i dalje diktira tempo njegove evolucije i inovacije. Parlamentarni ombudsman je najbolja garantija njegove nezavisnosti, pre svega od izvršne vlasti. Kancelarija ombudsmana, koja sadrži više ombudsmana koji dele nadležnosti, je takođe jedinstvena novina, ali i realan pravac kojim se može kretati razvoj ombudsmana u drugim zemljama, posebno imajući u vidu umnožavanje specijalnih ombudsmana i potrebu koordinisanja njihovog rada.

Ovlašćenja i položaj ombudsmana su takvi da se formalno ne razlikuju od onih klasičnih: ombudsmeni ne mogu da donose obavezujuće odluke. Međutim,

32 Zanimljivo je da je u istom periodu daleko više kršenja propisa zabeleženo u policiji – od ukupno 433 pritužbe, 45 istraga se završilo kritikom državnih organa. Godišnji izveštaji Parlamentarnih ombudsmana, sa abstraktom na engleskom jeziku, mogu se naći na zvaničnoj internet prezentaciji: <http://www.jo.se>.

posmatrajući ukupnost njihovog položaja i njihov faktički značaj, može se reći da su oni pravi „narodni poverenici”, ili „ombudsmeni pravde”, kako se još nazivaju. Težina preporuka i, možda još važnije, kritika upućenih državnim organima u vezi sprovođenja određenih propisa je dalekosežnija nego što se na prvi pogled može zaključiti. Uostalom, o tome najbolje svedoče i široka ovlašćenja ombudsmana u vezi podnošenja krivičnih i disciplinskih prijava protiv državnih organa. Zato je generalna ocena da je Švedski model jedan od najsavremenijih i najpraktičnijih, uz istovremeno čuvanje osnovnog (tradicionalnog) identiteta i svrhe ombudsmana: zaštita građana od nezakonitih akata državnih organa.

## 7. BUDUĆNOST INSTITUTA VOJNOG OMBUDSMANA

Iako je nastao još u devetnaestom veku, ombudsman dobija na aktuelnosti sa porastom svesti o značaju ljudskih prava i njihove zaštite u glomaznom sistemu državne birokratije. Ombudsman nije više ni „privilegija” država, već je prisutan i na lokalnom nivou vlasti, ali i nadnacionalnom nivou – u međunarodnim organizacijama.<sup>33</sup>

Specijalizacijom ovog instituta otvorila se mogućnost za angažovanje ombudsmana i u vojsci, koja je dugo vremena predstavljala utočište tradicionalnog koncepta odbrane, prema kome nema mesta spoljnoj kontroli, posebno ne obliku kontrole koji je nazavistan od izvršne vlasti. Iako je relativno mali broj država koje su uvele vojnog ombudsmana u svoje unutrašnje pravne poretke, može se govoriti o rastućim trendovima u tom pravcu. Razlozi za to su višestruki:

- Vojni ombudsman je za sada jedini način stavljanja pod potpuno nezavisnu kontrolu pojedinih delova sistema odbrane, čak i u državama sa velikom demokratskom tradicijom i kulturom;
- Države koje prolaze kroz tranzicione procese u sistemu odbrane spremne su i voljne da uvedu vojnog ombudsmana kao „gotov proizvod”, preuzimajući određeni modalitet za koji smatraju da će im najviše odgovarati kao efikasna kontrola ali i kao snažan podsticaj daljoj demokratizaciji oružanih snaga;
- Pojedine države koje nemaju znatan demokratski kapacitet u oružanim snagama, niti veliku tradiciju poštovanja ljudskih prava, u institutu vojnog ombudsmana vide svoju šansu uvođenja mehanizma kontrole „na mala vrata”; takvi ombudsmeni, međutim, imaju jako ograničena ovlašćenja i sumnjivu objektivnost i nezavisnost u svom radu.<sup>34</sup>

33 Od 1994. godine funkcioniše tzv. Evropski ombudsman, odnosno Ombudsman Evropske Unije. Više o Evropskom obudsmanu na adresi: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/en/default.htm>.

34 Južna Afrika spada u karakterističan primer takve zemlje, koja teži za novim demokratskim ustrojstvom državnog aparata želi i da uvede vojnog ombudsmana. Više o argumentima za i protiv vojnog ombudsmana u Južnoj afriki na adresi: <http://www.iss.co.za/pubs/ASR/8No1/Determining.html>.

Dakle, vojni ombudsman je institut koji na izvestan način odgovara širokoj lepezi država, sa različitim državnim sistemima i različitim vizijama kako bi njihove oružane snage trebalo da izgledaju. Otuda je vojni ombudsman prisutan u raznim državnim aparatima sa veoma velikim odstupanjima i specifičnostima. Koristeći kriterijum koji se mora smatrati najbitnijim za funkcionisanje vojnog ombudsmana, njegovu faktičku nezavisnost od ostatka državne uprave i sistema odbrane, može se primetiti sledeće:

- Iako je prisutna šarenolikost rešenja regulisanja vojnog ombudsmana, postoji pre svega osnovna podela na dve široke grupe, koje se razlikuju po svemu osim po terminologiji koju upotrebljavaju. Jednoj pripadaju države koje imaju ombudsmana u pravom smislu te reči (dakle, zaštitnika ljudskih prava u vojno-odbrambenoj strukturi zemlje) dok druge imaju sličan institut, koji se najčešće naziva Generalni inspektor – dakle identično nazivu za ombudsmana u nekim zemljama – ali je po svojoj prirodi samo inspekcijski organ Ministarstva odbrane (ređe vrhovne komande vojske) čiji je delokrug nadležnosti drastično različit od ombudsmanovih. Generalni inspektor je, prema tom modelu, nadležan za obavljanje inspekcije borbene gotovosti, izvršavanja nastavnih i drugih programa obuke vojnika i sl.<sup>35</sup> Poštovanje ljudskih prava, kako i preduzimanje odgovarajućih mera za njihovo poštovanje nisu u njegovoj nadležnosti. Osim toga, Generalni inspektor nema potrebnu nezavisnost – on je po pravilu deo lanca komande i deo izvršne vlasti – Ministarstva odbrane, a nema ni potrebne instrumente da ukaže na eventualno uočene nepravilnosti. Zbog svega toga može se reći da je Generalni inspektor u takvim sistemima odbrane samo ono što mu i funkcija kaže: inspektor najširih ovlašćenja, među kojima se ne nalaze ona koja vrši vojni ombudsman.<sup>36</sup>
- Ukoliko se ima u vidu ova specifičnost, onda se može uočiti da u zemljama koje poznaju ombudsmana u klasičnom smislu takođe postoji već ranije napomenuta diferencijacija na one koje bira parlament (bez obzira da li su u pitanju ombudsmani opšte nadležnosti ili specijalizovani ombudsmani za sistem odbrane) i na one koje su deo izvršne vlasti, koje najčešće bira Ministar odbrane. Ako se pogleda struktura zemalja koje imaju u planu uvođenje vojnog ombudsmana, a reč je najčešće o zemljama u tranzicionim procesima, kao i zemljama koje su u skorije vreme profesionalizovale svoju vojsku, sistem parlamentarnih ombudsmana ima svoje očigledne prednosti. Kao što je primer Kanade pokazao, čak i u zemljama sa razvijenom kulturom

35 Ponekad Generalni inspektor ima i ovlašćenja finansijske kontrole, kontrole poslovanja pojedinih delova sistema odbrane, provere zakonitosti i mogućnost revizije njihovih akata i još čitav niz nadležnosti koje su obično ustanovljene u podzakonskim aktima ministra odbrane.

36 Zbog toga pojedine zemlje imaju i institut vojnog ombudsmana i institut generalnog inspektora. Klasičan primer generalnog inspektora koji nalikuje vojnom ombudsmanu, ali se suštinski razlikuje od njega pre svega po prirodi svoje funkcije može se naći u Armiji SAD. Više o tome na adresi: [www.dodig.mil](http://www.dodig.mil).

ljudskih prava uvođenje ombudsmana u sistem odbrane može uzrokovati velike teškoće. Da bi jedan sistem odbrane imao *efikasnu* civilnu i demokratsku kontrolu, moraju se ispuniti dva jako važna uslova: da organ koji vrši kontrolu bude nezavistan od sistema odbrane i lanca komandovanja i da poseduje ovlašćenja koja su dovoljna da njegova aktivnost napravi faktičku razliku u praksi koja je u neskladu sa zakonom, ali i opštim demokratskim-civilizacijskim principima. U sistemu u kome je vojni ombudsman deo Ministarstva odbrane, čak i kada je on potpuno izdvojen iz komandne strukture i odgovoran neporedno ministru, takva nezavisnost se može postići samo kao izuzetak, ne i kao pravilo. Primer Holandije je prezentovan sa namerom da se pokaže kako i ovo rešenje može donositi rezultate. Ipak, Holandija je specifična zemlja pre svega prema svojoj tradiciji, kao i istoriji nastanka instituta vojnog ombudsmana. U većini zemalja može se samo govoriti o relativnoj nezavisnosti ombudsmana, koji je pre svega „ugrožen” političkim promenama u samom Ministarstvu, ali činjenicom da finansijska sredstva potrebna za njegov rad dolaze od samog ministarstva, odnosno izvršne vlasti.

Kakva je na osnovu svega rečenog budućnost vojnog ombudsmana u svetu?

Gledajući mogućnosti koje jedna država ima da bi kontrolisala svoj sistem odbrane, oni se mogu podeliti na kontrolu koju vrši zakonodavna vlast, kontrolu koju vrši izvršna vlast, kontrolu koju vrši sudska vlast i posebne oblike kontrole. Vojni ombudsman pripada ovoj poslednjoj kategoriji kontrole. Imajući u vidu da je parlamentarna kontrola posredna, preko uvođenja novih i izmene postojećih propisa, postavlja se pitanje kako ona može biti efikasna ako ne postoji telo koje će davati „input” informacija parlamentu, odnosno odgovarajućim odborima, usmeravajući njihove aktivnosti ka problemima koji realno postoje u sistemu odbrane? Tu dolazi do izražaja uloga vojnog ombudsmana, koji dobijajući informacije „sa terena” i održavajući konstantan kontakt sa praksom sprovođenja zakona i drugih akata, može pravovremeno i objektivno da reaguje i da izvesti zakonodavno telo o nepravilnostima koje postoje. Po takvom svom položaju, vojni ombudsman je specifičan i nezamenljiv.

Dalje, postavlja se pitanje realne potrebe postojanja takvog mehanizma kontrole. Da li sistem odbrane može kontrolisati samog sebe? Realan odgovor je da ne može, isto kao što ne može ni reformisati samog sebe iznutra, već se mora prilagoditi promenama koje mu se nameću spolja, od strane civilne vlasti u državi. Čak i u najrazvijenijim državama postoje desetine, ponegde i stotine dokumentovanih i potvrđenih slučajeva kršenja prava pripadnika vojske i ostalih lica u sistemu odbrane, (ne)namerne pogrešne primene različitih propisa, kako zakonskih tako i podzakonskih i internih akata, kršenja osnovnih ljudskih prava i slično.

Imajući u vidu reforme u sistemima bezbednosti država širom sveta, koje su naročito intenzivirane u prethodnoj deceniji, kao i naglo otvaranje sistema odbrane prema civilnom društvu i civilnoj kontroli, može se primetiti da je kontrola

zakonitosti delovanja njegovih pojedinih delova, kao i odgovornih pojedinaca, postala nužnost bez koje se ne mogu zamisliti moderni odbrambeni sistemi. Vojnik je samo građanin u uniformi i on kao takav u svakom trenutku poseduje neotuđiva prava koja se ne mogu derogirati nijednim pravnim aktom ili naređenjem pretpostavljenog. Međutim, naivno bi bilo pomisliti da je pravna reforma dovoljna da promeni praksu i svest pripadnika vojske i službi bezbednosti. To je dugotrajan proces, koji uključuje i edukaciju i višegodišnju praksu, usaglašavanje sa novim standardima službe. Na tom putu se oni ne smeju ostaviti bez upućivanja u kom pravcu treba da se njihov rad kreće. Ombudsman je opet adekvatno rešenje, jer njegova aktivnost ne podleže strogim pravilima i formalizmu, već je dovoljno fleksibilna da može svojim savetima i preporukama adekvatno i efikasno odregovati, kako na tradicionalne probleme i umišljajno kršenje prava, tako i na probleme sa kojima se pripadnici sistema odbrane ne mogu sami izboriti u procesima konstantnih promena. Zbog svega prethodno rečenog, vojni ombudsman ima veliku perspektivu u budućnosti zemalja koje imaju ambicije da uđu u evroatlantsku porodicu, ali i šire, u krugu država koje su demokratizovale svoje aparate prinude.

*Mario Reljanović*

Research Fellow

Institute of Comparative Law

## MILITARY OMBUDSMAN – COMPARATIVE LEGAL ANALYSES

### *Summary*

Research area of this paper is on analysis of existing concepts of military ombudsman, with a goal to distinguish both positive and negative experience, create a historical retrospect for this institute, but also to point out potential directions for its further development. Ombudsman as a specific human rights' defender has rapidly evolved in last few decades in legal systems all over the world. Except an ombudsman of general competence, in recent period many countries have simultaneously introduced specialized ombudsmen. Seen from that perspective, it can be noticed that military ombudsman has very specific standing. It is supposed to act in an environment that is not predetermined to be democratic by its very structure while it is supposed to find subtle balance between the needs of military service and the inherent rights of the individuals.