

## FAZE RAZVOJA INSTITUCIJE ZAŠTITNIKA GRAĐANA

*Apstrakt*

*Institucija zaštitnika građana se skoro dva veka doživljavala isključivo kao nordijski eksperiment. Tek od 60-ih godina prošlog veka svet polako počinje da otkriva koje dobre strane i moć ima funkcija zaštitnika građana, a pravo zaštitništvo građana doživljava procvat u devedesetim godinama prošlog veka. Često je uspostavljanje institucije zaštitnika građana urađeno na brzinu, tako da pojedini elementi nisu uvek osmišljeno uključeni u pravni sistem. Događalo se da je institucija zaštitnika građana uključena u pravni sistem zemlje, a koji uopšte ne odgovara uvođenju takve institucije i koji iz osnova bi trebalo da se promeni. Navedena činjenica je razlog što se zaštitnik građana ne tretira kao ravnopravan partner državne administracije. U radu se razmatraju dva konkretna pitanja. Prvo, opisuju se tipovi i karakter normativnih standarda i standarda procene koje zaštitnici primenjuju u radu tokom istorijskog razvoja različitih generacija institucije zaštitna građana. Drugo, ispituje se značaj normativnih standarda koji se odnose na rad zaštitnika građana što bi trebalo da pokaže kompleksnost razloga veće transparentnosti normativnih standarda koje koristi zaštitnik građana.*

**Ključne reči:** zaštitnik građana, ovlašćenja zaštitnika građana, normativni standardi procene

**1. Uvod**

Zaštitnik građana predstavlja veoma važnu i uticajnu ustanovu u društvima koja imaju dugu demokratsku tradiciju. Kada pomenemo instituciju zaštitnika građana prioritetno se potencira njegova nezavisna i nepristrasna istražna delatnost. Veliki broj kancelarija zaštitnika građana ne bavi se ne-

\* Sekretar Osnovnog suda u Bijeljini i docent na predmetu Ustavno pravo i Međunarodno javno pravo, Pravni fakultet, Univerzitet Sinergija, Bijeljina, e-mail: [dinaboasic@gmail.com](mailto:dinaboasic@gmail.com).

posredno ljudskim pravima, osim ako je to u neposrednoj vezi sa nadzorom rada javne uprave. U velikom broju slučajeva, nadležnosti zaštitnika građana su maltene podudarne sa nadležnostima komisija za ljudska prava, naročito u vezi sa prijemom i istragom povodom pritužbi građana. Zaštitnik građana i komisije za ljudska prava bave se zaštitom prava pojedinaca i u principu, nemaju pravo donošenja obavezujućih odluka. Pored toga što ispituje da li organi uprave i javna preduzeća svoj posao obavljaju zakonito i pravilno, zaštitnik građana proverava etičnost, savesnost, nepristrasnost, stručnost, svrsishodnost i delotvornost u radu uprave i javnih preduzeća.

Cilj uvođenja institucije zaštitnika građana je da pruži svoj doprinos realizovanju sloboda i prava, načela jednakosti i očuvanju dostojanstva građana. Građanin bi trebalo da se obrati zaštitniku građana ako smatra da su mu ustavna i zakonska prava povređena, ali ne bi trebalo da očekuje da će zaštitnik nužno stati na njegovu stranu, već da će objektivno da analizira problem, ispita organe uprave i uputi koristan savet, dok će od druge strane da zahteva ispravljanje propusta, ukoliko je učinjen. Zaštitnik građana ima direktno i aktivno učešće u kreiranju celovitog i koherentnog pravnog sistema u delu koji se tiče ostvarivanja osnovnih ljudskih prava.

## 2. Pojam i istorijski razvoj zaštitnika građana

Reč ombudsman je švedskog porekla i na srpskom znači zastupnik, odnosno poverenik. Ova reč je u današnje vreme, usvojena u velikom broju zemalja i upotrebljava se u maltene izvornoj, nepromenjenoj formi. Istorijski gledano, i u antičkom vremenu nailazimo na postojanje sličnih institucija koje su se bavile zaštitom običnih građana od samovolje vladara.<sup>1</sup> U Švedskoj je 1809. godine nastala savremena institucija zaštitnika građana. Tada je u švedskom Ustavu predviđeno ustanovljenje skupštinskog zastupnika pravde. U političkim borbama u ranokapitalističkom periodu između tadašnjeg švedskog kralja-apsolutiste i švedske skupštine kao narodnog predstavništva, zaštitnik građana je predstavljao specijalnog poverenika skupštine sa zaduženjem da nadzire na koji način kralj i državna uprava sprovode zakone koje je skupština donosila.<sup>2</sup> Najvažnija ovlašćenja švedskog zaštitnika građana sadržala su se u tome što je od upravnih vlasti imao

<sup>1</sup> E. Gerald, *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*, Westport, Greenwood 1983, 67.

<sup>2</sup> P. Langbroek, M. Remac, „Ombudsman’s assessments of public administration conduct: between legal and good administration norms“, *Journal of Public Administration and Policy* 2/2011, 91.

pravo da traži informacije i objašnjenja o neprimenjivanju pojedinih zakona ili o njihovoj primeni na neadekvatan način, kao i da pokreće odgovarajuće postupke zbog utvrđivanja odgovornosti službenika državne uprave. Zaštitnik je o svojim nalazima izveštavao skupštinu, koja je po tom osnovu mogla da postavi pitanje poverenja pojedinim kraljevim ministrima.

Istoričari do današnjeg dana nisu postigli saglasnost po pitanju šta je tačno uslovalo i koje su društveno-istorijske prilike dovele do osnivanja institucije ombudsmana u Švedskoj; da li je doprinela vekovna tradicija Šveđana u poštovanju vladavine prava i individualnih ljudskih prava ili je u pitanju bila borba za vlast između švedskog kralja i skupštine. Rezultat je bio da je kraljeva moć umanjena, a skupština dobila pravo da izabere skupštinskog zastupnika pravde koji će vršiti samostalnu kontrolu nad upravom i sudovima. Prema švedskom uzoru, zaštitnik građana ima široka ovlašćenja. On kontroliše ne samo centralne organe vlasti i administraciju, već i sudove, lokalne organe uprave, vojsku i policiju, čak i rukovodioce državnih preduzeća. Zaštitnik građana, da bi ostvario kontrolu zakonitog postupanja vlasti, među svojim ovlašćenjima, ima dosta načina uticaja:<sup>3</sup> pravo na neograničen pristup dokumentima, uključujući i pristup poverljivim dokumentima, pravo na zakonodavnu inicijativu, pravo da pokrene disciplinski postupak protiv službenih lica koja ne ispunjavaju svoje obaveze, pravo da predloži tužiocu da preduzme zakonske mere protiv funkcionera koji nesavesno obavljaju svoje dužnosti.

### **3. Faze razvoja institucije zaštitnika građana i standardi upravljanja koje koriste**

U principu, institucija zaštitnika građana je ustanovljena kao nezavisna institucija koja istražuje žalbe i pritužbe, sa ovlašćenjima da, kada smatra da je potrebno, kreira pojedinačna ili opšta uputstva za administraciju ili druge subjekte u okviru svojih ovlašćenja. Iako bi se moglo logično pretpostaviti da se institucije zaštitnika građana u različitim zemljama reflektuju jedna na drugu, odnosno da su veoma nalik jedna drugoj, uvek bi trebalo imati u vidu da su zaštitnici građana uključeni u različite pravne sisteme i da deluju u različitim okolnostima.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> H. Johnson, „Ombudsman – Essential Elements“, in: *Human Rights Commissions and Ombudsman Office* (ed. K. Hossain), Dordrecht 2008, 391.

<sup>4</sup> L. C. Reif, „Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman“, *Boston College Third World Journals* 2/2011, 272.

Razvoj institucije zaštitnika građana nije tekao tako glatko kao što se to možda čini. To je pre bio postepen proces sa određenim fazama. Po naučnim izvorima, mogla bi se razlikovati dva i četiri istorijska razvojna „talasa“ institucije zaštitnika građana, kao i pojedini modeli institucije koji odgovaraju svakom „talasu“, tj. periodima u kojima su razvijane institucije zaštitnika građana, mada u pojedinim slučajevima „talasi“ podrazumevaju i dodavanje posebnih ovlašćenja zaštitniku građana. Nije uvek moguće izvršiti doslednu teorijsku klasifikaciju brojnih varijeteta zaštitnika građana po istorijskim periodima razvoja ili modelima, već je prihvatljivije razvoj institucije analizirati na osnovu povećanja ovlašćenja ili davanja zaštitniku novih uloga ili pojavu novih varijanti modela institucije zaštitnika unutar grupe modela za koje se smatra da pripadaju pojedinim „talasima“. Razvoj institucije zaštitnika građana u vremenskim periodima i promene modela organizovanja institucije često su razmatrali autori koji pripadaju različitim istorijskim „talasima“ i modelima institucija zaštitnika građana. Na primer, S. Owen<sup>5</sup> razlikuje dva osnovna modela zaštitnika građana: „klasičan zaštitnik građana iz zrelih demokratskih društava“ i „zaštitnik građana iz novih demokratija ili demokratija u nastajanju“. L. Rejf<sup>6</sup> takođe razlikuje dva modela zaštitnika građana ali on govori o „klasičnom zaštitniku građana“, odnosno o zaštitniku građana koji je u skladu sa definicijom zaštitnika građana koju je ustanovila Međunarodna advokatska komora 1978. i o „hibridnom zaštitniku građana“ kome su dodeljena neka dopunska ovlašćenja. D. Pueblo<sup>7</sup> govori o tri istorijska „talasa“ uspostavljanja zaštitnika građana. Prvi se odnosi na „klasične“ švedske i finske zaštitnike građana. Drugi „talas“ su bili zaštitnici koji se bave lošim upravljanjem administracije, dok se u „trećem talasu“ pojavljuju zaštitnici građana koji su ustanovljeni posle tranzicije autoritarnih režima u demokratske.

Neki autori pokušavaju da se ograde od ove tradicionalne podele i predlažu nove. Tako P. Langbroek i M. Remac<sup>8</sup> ne prave podelu zaštitnika građana tradicionalno, po principu istorijskog razvoja te institucije, nego posmatraju zaštitnike građana iz druge perspektive i razlikuju dva tipa zaštitnika građana po kriterijumu funkcija te institucije. Oni razlikuju kontrolne zaštitnike građana od zaštitnika građana za obeštećenja. U najno-

<sup>5</sup> S. Owen, „The Ombudsman: essential elements and common challenges“, in: Reif LC (ed) *The international Ombudsman anthology* (ed. L. C. Reif), Dordrecht 1999, 388.

<sup>6</sup> L. C. Reif (2011), 274.

<sup>7</sup> D. Pueblo, *The Book of the Ombudsman*, Defensor, Madrid 2003, 188.

<sup>8</sup> P. Langbroek, M. Remac, 93.

vijoj obimnoj studiji o zaštitnicima građana, Gabrijela Kusko-Štadlmajer (Gabriel Kucsko-Stadlmayer) razlikuje, prema njihovim ovlašćenjima, tri vrste zaštitnika građana: osnovni ili klasični model, model vladavine zakona i model ljudskih prava<sup>9</sup>. Razmišljanja navedenih autora ipak se mogu prevesti u klasifikaciju koja tradicionalno svrstava različita ovlašćenja i modele zaštitnika građana u takozvane generacije. Moguće je razlikovati tri glavne tradicionalne generacije zaštitnika građana. Neophodno je, naravno, razmotriti i nove generacije u nastajanju i nove razvojne faze vezane za većinu zaštitnika građana, koje se javljaju istorijski posle navedene tri generacije. Uglavnom su sva prethodna istraživanja kao osnovu koristila istorijski kriterijum, koji je samo posredno uključivao i zakonodavne standarde, odnosno krug pitanja koja su pod kontrolom zaštitnika građana. Na osnovu opisanih posebnih kriterijuma, mogu se razlikovati sledeće generacije zaštitnika građana:

Prva generacija je povezana sa zakonodavnom vlašću, tako da se zaštitnicima građana prepušta mogu da kontrolišu i procenjuju da li administrativna tela u okviru svojih nadležnosti zakonito obavljaju delatnost. Vremenski posmatrano, prva generacija ima najduži vek i obuhvata i najstarije institucije zaštitnika građana. Na primer, švedski zaštitnici građana su uspostavljeni početkom devetnaestog veka, iako su njihovi začeci iz još ranijeg perioda. Švedski zaštitnik građana je 1919. postao model za zaštitnika građana u Finskoj.<sup>10</sup> Iako se švedski i finski zaštitnici građana ponekad opisuju kao tradicionalni zaštitnici građana<sup>11</sup>, broj zaštitnika građana koji se zasnivaju na švedskom ili finskom modelu je prilično mali.

I švedski i finski zakon omogućavaju zaštitniku građana da procenjuje da li sudovi i drugi državni organi, uključujući i državne službenike, poštuju zakon i ispunjavaju svoje obaveze. Zato Kusko-Štadlmajer smatra da švedski i finski zaštitnici građana pripadaju modelu vladavine prava. Pomenuti model prevazilazi klasičan model po tome što zaštitnici građana imaju dodatna ovlašćenja koja služe za zaštitu zakonitosti.<sup>12</sup> Glavni, a ponekad i jedini zadatak zaštitnika građana prve generacije jeste, dakle, kontrola poštovanja zakonitosti.

<sup>9</sup> G. Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman Institutions*, Springer, Vienna 2008, 94.

<sup>10</sup> T. Buck, B. Thompson, *The Ombudsman enterprise and administrative justice*, Ashgate, Farnham 2011, 139.

<sup>11</sup> L. Besselink, „Types of national institutions for the protection of human rights and Ombudsman institutions: an overview of legal and institutional issues”, in: *Human Rights Commissions and Ombudsman Office* (ed. K. Hossain), Dordrecht 2008, 117.

<sup>12</sup> G. Kucsko-Stadlmayer, 97.

Druga generacija institucije zaštitnika građana zapravo nastaje 1954. u Danskoj, uspostavljanjem prvog zaštitnika građana posle Drugog svetskog rata. Danski model zaštitnika građana postaje od najčešće kopiranih.<sup>13</sup> Danski model zaštitnika građana je mnogo fleksibilniji od švedskog i manje je ograničen striktnim pravnim normama.<sup>14</sup> Zajednički atribut modela zaštitnika građana druge generacije jeste da je njihova glavna uloga da procenjuju usklađenost upravnih postupaka administracije sa opštim pravnim konceptom i to je zakonodavni standard njihove kontrole. Generalni koncept se često opisuje kao dobra uprava koja u najužem smislu obuhvata samo posebne zakonske zahteve rada administracije. Zaštitnici građana druge generacije uglavnom su uspostavljeni sa ciljem da reaguju na društvene promene vezane za rast javne ili državne administracije, što, na primer, uključuje potrebu da se reaguje na nedostatak transparentnosti u radu delova administracije ili potrebu da se pruži individualna zaštita od preteranog rasta birokratije ili sudske kontrole itd.<sup>15</sup> U svakom slučaju, zaštitnici građana druge generacije uspostavljeni su budući da je bilo neophodno da se reaguje na novu situaciju u obavljanju državnih ovlašćenja. Autori zaštitnike građana druge generacije nazivaju klasičnim zaštitnicima građana.<sup>16</sup>

Kako se zaštitnici građana druge generacije bave utvrđenjem i isticanjem loših postupaka administracije i podržavanjem dobre uprave, koncept dobre uprave (ili neki drugi opšti koncept) je glavni, jedini ili bar delimično zakonodavni standard koji u upravljanju koriste zaštitnici građana. Od pravnog sistema u kome je uspostavljena institucija zaštitnika građana zavisi koji će zakonodavni standard biti prihvaćen. Uz model danskog parlamentarnog zaštitnika građana, u drugu generaciju se mogu uvrstiti britanski parlamentarni komesar za upravu, holandski nacionalni zaštitnik građana, belgijski savezni zaštitnik građana i dr. Zakonodavni standard upravljanja vezan za poslednju generaciju zaštitnika građana odnosi se na ljudska prava.<sup>17</sup>

Treća generacija zaštitnika građana je povezana sa promenama društveno-političkog režima i tranziciju u višestranačku demokratiju u Južnoj i Istočnoj Evropi i u drugim sredinama, označenim kao nedemokratske,

<sup>13</sup> L. C. Reif, *The Ombudsman concept*, International Ombudsman Institute, Edmonton 1995, 138.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> R. McLeod, „Freedom of information – an Ombudsman’s perspective”, *Federal Law Review* 3/2001, 362.

<sup>16</sup> G. Kucsko-Stadlmayer, 99.

<sup>17</sup> L. C. Reif, „Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection“, *Harvard Human Rights Journal* 13/2000, 5.

široom sveta. Kao početak ove generacije može se uzeti kraj sedamdesetih godina prošlog veka kada su ustanovljeni zaštitnici građana u Portugaliji i Španiji. Ovaj „talas“ uspostavljanja institucija zaštitnika građana nastavlja se devedesetih godina prošlog veka, posle pada komunističkih režima u Istočnoj Evropi. Institucije zaštitnika građana ove generacije mogu se nazvati „zaštitnicima ljudskih prava“, s obzirom na to da uglavnom kontrolišu i procenjuju da li administracija postupa u skladu sa osnovnim ljudskim pravima.<sup>18</sup> Zaštitnici građana treće generacije najčešće su poznati po drugim imenima, recimo kao branioci prava, narodni zaštitnici, zaštitnici ljudskih prava ili građanski advokati.

Ljudska prava su, kao deo pravnog sistema, u vezi sa vršenjem zakonodavne vlasti i sa dobrom upravom, ali, važno je naglasiti, treća generacija zaštitnika građana retko procenjuje usaglašenost celog pravnog sistema i uglavnom se usmerava samo na specijalizovani deo, tj. na poštovanje ljudskih prava. Ljudska prava imaju različit značaj za treću generaciju institucije zaštitnika građana, ali se, ipak, često koriste kao direktni, a ponekad i kao jedini zakonski standard kontrole u radu zaštitnika građana.<sup>19</sup>

Većina teorija razvoja institucija zaštitnika građana previđa ono što bi se potencijalno moglo nazvati četvrtom generacijom zaštitnika građana, odnosno zaštitnicima građana čija je osnovna uloga borba protiv korupcije u administraciji. Borba protiv korupcije upravo je prevashodna funkcija zaštitnika građana u nekim zemljama, posebno u zemljama u razvoju, a u Africi naročito, zapravo svugde gde je demokratija krhka i gde se tradicionalni zapadni model zaštitnika građana, ako bi bio primenjen u tim zemljama, suočava sa brojnim izazovima. Zaštitnici građana četvrte generacije često nemaju jasno definisane zakonske standarde kontrole. Recimo, zadatak zaštitnika građana u Ruandi jeste borba protiv nepravdi, korupcije i drugih srodnih devijacija. Međutim, njegov zadatak jeste i to da doprinese dobrom upravljanju, kao i da identifikuje zakone koji otežavaju dobro upravljanje.<sup>20</sup>

U praksi tzv. javnog zaštitnika u Južnoj Africi takođe je vidljivo da se bori protiv korupcije, a u suštini je njegova funkcija takođe povezana sa nadzorom nad zakonitim delovanjem administracije; isti je slučaj i sa funkcijom inspektorata vlade Ugande. Delovanje svih navedenih zaštitnika građana povezano je sa svim prethodno opisanim standardima kontrole,

<sup>18</sup> D. Pueblo, 196.

<sup>19</sup> L. C. Reif (2000), 6.

<sup>20</sup> A. Stuhmcke, „Each for themselves or one for all? The changing emphasis of the commonwealth Ombudsman”, *Federal Law Review* 1/2010, 152.

ali njihov glavni cilj je borba protiv korupcije i podsticanje politike koja će sprovesti borbu protiv korupcije. Kako navedene institucije zaštitnika građana imaju ovlašćenja da pravno deluju protiv počilaca, institucija zaštitnika građana je dobila drugu dimenziju, shodno promenjenoj percepciji njegove društvene uloge.<sup>21</sup> Od samog početka postojanja zaštitnika građana četvrte generacije uočljivo je da oni predstavljaju hibridni model u kome je osnovna komponenta njihove funkcije borba protiv korupcije.

Prilikom razvoja sve tri generacije institucije zaštitnika građana pojavljivalo se ukrštanje, tj. hibridizacija njihovih funkcija i ovlašćenja. Danas je, dakle, veoma teško naći model zaštitnika građana koji se bavi isključivo dobrom upravom i ljudskim pravima, već imamo kombinacije i mešanje različitih zakonskih standarda kontrole koju vrši zaštitnik građana. Uprkos ukrštanju, ipak možemo izdvojiti tri glavna zakonodavna standarda: zakon, opšti koncept koji se uobičajeno naziva dobra uprava i poštovanje ljudskih prava. Zakonodavni standardi su direktno povezani sa kriterijumima za procenjivanje koje koriste neki zaštitnici građana.

#### 4. Standardi procene koje koriste zaštitnici građana

Vezano za sve generacije zaštitnika građana i najnoviji razvoj te institucije, moguće je ukazati na glavne vrste standarda procene ili kriterijuma procene koje koriste zaštitnici građana. Kriterijumi procene su direktno vezani za zakonodavne standarde koje zaštitnici građana koriste za kontrolu.<sup>22</sup> Zajedno sa ljudskim pravima i zakonskim standardima, ostali standardi koji će biti objašnjeni, kreiraju tri osnovna tipa standarda procene koji važe za većinu generacija zaštitnika građana.

##### 4.1. Zakon - pravna regulativa

Zakon i pravna regulativa su tradicionalni standardi procene nekih zaštitnika građana. Pravna regulativa je svakako tradicionalni standard procene u slučajevima kada zaštitnik građana ceni da li administracija postupaju po zakonu; zaštitnici građana prve generacije, kao što su švedski i finski parlamentarni zaštitnici građana, koji direktno kontrolišu da li institucije postupaju u skladu sa zakonom, primenjuju tradicionalni standard

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> P. Langbroek, M. Remac, 104.

procene. Zaštitnici građana treće generacije ocenjuju poštovanje ljudskih prava, ali oni nužno povezuju svoje kriterijume ocenjivanja sa zakonom, jer je poštovanje ljudskih prava zakonski utvrđeno, bez obzira da li je to regulisano ustavnim pravom, ili zakonom o ljudskim pravima.<sup>23</sup> Upravo zato nije moguće odvojiti delatnost treće generacije zaštitnika građana od nadzora poštovanja zakonitosti i pravnih normi, kao standarda koji se koriste za ocenjivanje.

Veza druge generacije zaštitnika građana sa zakonom, kao standardom procene, nije sasvim jasna, jer zavisi od dva simultana faktora. Prvi faktor je volja skupštine ili nosilaca zakonodavne vlasti. Manifestacija volje zakonodavne vlasti je jasno uključena u pravna akta postavljenih zaštitnika građana. Zakonodavac ima dve mogućnosti, ako povezuje funkciju zaštitnika građana sa opštim normativnim konceptom (u smislu dobre uprave). Zakonodavac može da definiše opšti koncept, što je ređe, ili, obratno, može da ograniči koncept i da ostale funkcije prepusti zaštitniku građana ili teorijski drugim telima, recimo sudskim, kako bi dopunile restriktivniji koncept. Drugi faktor koji povezuje drugu generaciju građana sa zakonom jeste volja zaštitnika građana u svom nahodjenju, odnosno diskrecionom pravu. Ako zaštitnik građana odluči da poveže opšti koncept dobre uprave sa zakonom (što odgovara konceptu dobre uprave u širem smislu), tj. ako ispituje da li je kršenje pravne norme isto što i kršenje dobre uprave, neizbežno će tada zakon postati deo njegovog standarda ocenjivanja.<sup>24</sup> U opisanom slučaju percepcija zakona zavisi od odluke zaštitnika građana i njegove prakse. To može uključiti različite mogućnosti, kao što je prihvatanje zakona kao obaveze stanja dobre uprave ili prihvatanje zakona kao postojećeg standarda dok se razvijaju normativne kategorije koje se mogu razlikovati od zakona<sup>25</sup> ili zauzimanje pozicije u kojoj zakon nije primarni standard procene zato što većinom ne pokriva pitanja žalbi i istražnih postupaka. Zakon i pravna regulativa, dakle, kao normativi i standardi procene mogu biti alati zaštitnika građana koji pripadaju, po modelu, svim generacijama.

<sup>23</sup> R. Creyke, „Administrative justice – towards integrity in government”, *Melbourne University Law Review* 3/2007, 723.

<sup>24</sup> L. C. Reif (2000), 331.

<sup>25</sup> P. Langbroek, P. Rijpkema, „Demands of proper administrative conduct: A research project into the ombudsprudence of the Dutch National Ombudsman“, *Utrecht Law Review* 2/2006, 221.

#### 4.2. Ostale norme

Standardi ili kriterijumi procena bazirani na „nečem drugom“ sadrže različite koncepte. Neki koncepti obuhvataju greške i nepravilnosti u obavljanju dužnosti organa uprave, drugi se odnose na procene da li institucije, u okviru svojih nadležnosti, postupaju u skladu sa principima dobre uprave, odnosno sa principima pravilnog upravljanja ili dobre vladavine. Zaštitnici građana koji pripadaju anglosaksonskom pravnom sistemu često procenjuju delovanja nasuprot dobroj upravi, tj. delovanja koja spadaju u lošu upravu.<sup>26</sup> Dakle, „ostale norme“ su isto što i norme dobre uprave u užem smislu. Kako je prethodno navedeno, zakonodavac ima primarnu ulogu u definisanju nadležnosti zaštitnika građana u datom pravnom poretku, tj. zakonodavac određuje da li će se i koliko nacionalni, lokalni ili specijalizovani zaštitnik građana baviti dobrom upravom ili opštim konceptom uprave. Tradicionalno, takav široki koncept povezan je sa drugom generacijom zaštitnika građana. Zaštitnici građana druge generacije uglavnom moraju da naprave koncept i onda koriste taj koncept kao kriterijum ocenjivanja.<sup>27</sup>

U poslednje vreme, međutim, zahvaljujući ukrštanju funkcija, mogu se uočiti različiti koncepti koji se odnose na više generacija zaštitnika građana. Recimo, posle ustavnih promena 1995. finski parlamentarni zaštitnik građana, koji je praktično organizovan po modelu prve generacije, bavi se i konceptom dobre uprave, što je i pravno ustanovljeno.<sup>28</sup> Takođe, zaštitnici građana koji tradicionalno organizaciono pripadaju trećoj generaciji vezanoj za ispitivanje poštovanja ljudskih prava, bave se i konceptom dobre uprave. Primeri takve prakse su češki i letonski zaštitnik građana koji ocenjuju i ponašanje administracije.

#### 4.3. Ljudska prava

Poštovanje ljudskih prava, kao najvažniji standard i model, prevashodno je povezano sa trećom generacijom zaštitnika građana. Trećoj generaciji zaštitnika građana odgovaraju poljski zaštitnik ljudskih prava, slovački javni branilac prava, kao i portugalski zaštitnik zakona. Razlozi

<sup>26</sup> R. McLeod, „Freedom of information – an Ombudsman’s perspective”, *Federal Law Review* 3/2001, 362.

<sup>27</sup> L. C. Reif (2011), 279.

<sup>28</sup> P. Langbroek, P. Rijpkema, 232.

zašto se ovi zaštitnici građana bave konceptom ljudskih prava su očigledni: potreba promene uobičajene prakse kršenja ljudskih prava. Međutim, ljudska prava, kao kriterijum procene, često koriste i zaštitnici građana drugih generacija. Prema mnogim autorima, ukrštanje funkcija najbolje se uočava na primeru ljudskih prava. Jedan od primera hibridizacije je holandski javni pravobranilac, koji ima ovlašćenja da procenjuje da li administracija postupa pravilno ili nepravilno.

## 5. Zaključak

Institucija zaštitnika građana kao poseban oblik kontrole uprave direktno je u vezi sa idejom realizacije i odbrane ljudskih prava. Zato se zaštitnik građana najčešće identifikuje kao zastupnik prava građana. Ideja ostvarenja ljudskih prava javlja se u različitim formama ljudskog života i stvaralaštva, između ostalog, u umetnosti i književnosti, zakonodavstvu i pravu, filozofiji i religiji, običajima i politici itd.

Potreba za zaštitom ljudskih prava, ali i potreba za novim nezavisnim oblicima kontrole i nadzora uprave, u saglasnosti sa savremenim konceptom države blagostanja, u kome je čovek na centralnom mestu, nametnule su potrebu da se pronađu novi načini zaštite ljudskih prava, naročito od nezakonitog i nepravilnog rada organa uprave. Uobičajeno je da zakonodavna vlast imenuje/bira zaštitnika građana, ali nakon toga ne može da ima uticaj na njegov rad. Zaštitnik građana treba da bude samostalan i nezavisan organ koji se nalazi između izvršne vlasti i pojedinaca. Kako se koncept institucije zaštitnika građana širio svetom, tako je trpeo i promene, tj. prilagođavanje potrebama pojedinačnih sistema, pa tako danas postoje zaštitnici građana na raznim nivoima vlasti. U svakom slučaju, Švedska je zemlja u kojoj je stvorena institucija zaštitnika građana sa gledišta modernog shvatanja uloge i značaja ove institucije. Sve do 1920. godine, kada je ovu instituciju implementirala i Finska, Švedska je bila jedina zemlja koja je imala ovu instituciju. Danas, više od 120 država na svim kontinentima poznaje instituciju zaštitnika građana.

## Literatura

- Besselink, L., „Types of national institutions for the protection of human rights and Ombudsman institutions: an overview of legal and institutional issues”, in: *Human Rights Commissions and Ombudsman Office* (ed. K. Hossain), Nijmegen, Dordrecht 2008.
- Buck, T., Thompson, B., *The Ombudsman enterprise and administrative justice*, Ashgate, Farnham 2011.
- Gerald, E., *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*, Westport, Greenwood 1983.
- Creyke, R., „Administrative justice – towards integrity in government”, *Melbourne University Law Review*, Vol. 31, 3/2007.
- Johnson, H., „Ombudsman – Essential Elements“, in: *Human Rights Commissions and Ombudsman Office* (ed. K. Hossain), Nijmegen, Dordrecht 2008.
- Kucsko-Stadlmayer, G., *European Ombudsman Institutions*, Springer, Vienna 2008.
- Langbroek, P., Remac, M., „Ombudsman’s assessments of public administration conduct: between legal and good administration norms“, *Journal of Public Administration and Policy* 2/2011.
- Langbroek, P., Rijpkema, P., „Demands of proper administrative conduct: A research project into the ombudsprudence of the Dutch National Ombudsman“, *Utrecht Law Review* 2/2006.
- McLeod, R., „Freedom of information – an Ombudsman’s perspective”, *Federal Law Review* 3/2001.
- Owen, S., „The Ombudsman: essential elements and common challenges”, in: Reif LC (ed) *The international Ombudsman anthology* (ed. L. C. Reif), Nijmegen, Dordrecht 1999.
- Pueblo, D., *The Book of the Ombudsman*, Defensor, Madrid 2003.
- Reif, L.C., „Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection“, *Harvard Human Rights Journal* 13/2000.
- Reif, L.C., *The Ombudsman concept*, International Ombudsman Institute, Edmonton 1995.
- Reif, L.C., „Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman”, *Boston College Third World Journals* 2/2011.
- Stuhmcke, A., „Each for themselves or one for all? The changing emphasis of the commonwealth Ombudsman”, *Federal Law Review*, Vol. 38, 1/2010.

**Dijana Savić Božić, Ph.D.**

Basic court in Bijeljina, Court Secretary,

Docent at the Faculty of Law, University Sinergija, Bijeljina

## **STAGES OF DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF THE PROTECTOR OF CITIZENS**

### Summary

For almost two centuries, the institution of the Protector of Citizens was perceived exclusively as a Nordic experiment. Only since the 1960s the world has been slowly beginning to discover which good sides and power has the function of the protector of citizens, and the real protection of citizens experienced a boom in the 1990s. Often the establishment of the institution of the protector of citizens was done quickly, so some elements have not always been thoughtfully included in the legal system. Thus, the institution of the protector of citizens was included in the legal system of some countries whose legal system is not at all suitable for such an institution and which basically needs to change. This fact is actually a stumbling block for the protector of citizens to be treated as an equal partner of the state administration. This paper deals with two specific issues. The first concerns the types and character of the normative and assessment standards related to different generation of protectors of citizens. The second concerns the importance of normative standards related to the protector of citizens, which should show a multi-layered justification for greater transparency of the normative standards used by the protector of citizens.

**Keywords:** ombudsman (protector of citizens), ombudsman's powers, normative assessment standards.