



Криминалистичко-
полицијски универзитет



Заштитник грађана



Институт за
упоредно право

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА ПРВИХ ДВАДЕСЕТ ГОДИНА

Тематски зборник радова
с Међународне научне конференције
одржане 13–14. новембра 2025. године
у Београду у организацији
Заштитника грађана,
Криминалистичко-полицијског универзитета и
Института за упоредно право

Криминалистичко-полицијски универзитет
Београд, 2026

ЗАШТИТНИК ГРАЃАНА
ПРВИХ ДВАДЕСЕТ ГОДИНА

Издавач

Криминалистичко-полицијски универзитет
Цара Душана 196, Београд (Земун)

За издавача

Проф. др ЗОРАН ЂУРЂЕВИЋ
Ректор Универзитета

Уредник

Проф. др ДАРКО СИМОВИЋ

Рецензенти

Проф. др ТИЈАНА ШУРЛАН
Проф. др ЈЕЛЕНА ЂЕРАНИЋ ПЕРИШИЋ
Др ЈЕЛЕНА КОСТИЋ

Лекторке

ЈАСМИНА МИЛЕТИЋ
ОЛИВЕРА ЈЕЗДИМИРОВИЋ

Технички уредници

МИЛОШ ИВОВИЋ
ЈОВАН ПАВЛОВИЋ

Штампа

Бирограф, Београд

Тираж

300 примерака

© 2026 Криминалистичко-полицијски универзитет

ISBN 978-86-7020-541-3



Милош Станић

ОМБУДСМАН:
КРАТКИ ИСТОРИЈСКИ И
УПОРЕДНОПРАВНИ ПОГЛЕД

Стр. 165–180

Виши научни сарадник на Институту за упоредно право
у Београду, ORCID 0000-0001-8849-7282.
Електронска адреса аутора је m.stanic@iur.rs

Рад је написан у оквиру програма истраживања Института за
упоредно право за 2026. годину који финансира Министарство
науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.



Сажетак: У раду се, како и сам наслов указује, пружа кратак историјски и упоредноправни поглед на процес развитка омбудсмана као институције широм света. Аутор то чини употребљавајући пре свега егзегетички и историјскоправни метод, а у мањој мери и нормативни и упоредноправни. На први поглед, чини се да се ради о теми о којој се много писало. Ипак, уколико се боље погледа, ова тема може да служи као инспирација за то како би ова институција требало да изгледа у будућности. Стога аутор, након приказивања самог појма омбудсмана, представља његов историјски развој. Након тога описује његово ширење по свету и услове у којима до њега долази. Разуме се, даје и хронолошки преглед рецепције институције омбудсмана на простору бивше Југославије, са посебним нагласком на Србији. На крају, пружа закључак о томе када, како и због чега се омбудсман као институција развијао и, колико је то могуће, предикцију шта би требало да се оствари како би омбудсман испунио своју сврху у потпуности.

Кључне речи: омбудсман, Шведска, историјски развој, Србија, демократија.

1. УКРАТКО О ОМБУДСМАНИМА И ЊИХОВИМ ПОДЕЛАМА

Свакако, ваљано управљање је део концепта сваке модерне и истински демократске државе. У том смислу, чини се да се установљавањем омбудсмана у неком правном систему промовише развитак правног оквира који је инспирисан основним уставним вредностима доброг управљања, како би се гарантовало правилно вршење државних функција, те ојачале демократија, владавина права и генерално добра владавина. Може се рећи да омбудсман доприноси развоју принципа доброг управљања као средства за побољшање квалитета државне власти, те самим побољшању квалитета живота носилаца суверености, грађана, штитећи њихова неприкосновена права.¹ Другим речима, у систему владавине права, не само грађани већ и лица која власт врше, обавезни су да поштују правни поредак и његове принципе. У том оквиру, институције основане у складу са принципима владавине права морају да поседују капацитет да штите права и слободе грађана, не само од других појединаца већ, пре свега, од саме државе. Са концептима људских права, демократије и владавине права који постају фундаменталне вредности и за појединце

¹ Carlos Castro Barriga, *Principles of good governance and the ombudsman: a comparative study on the normative functions of the institution in a modern constitutional state with a focus on Peru*. Intersentia, <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/383694/phdthesis.finaldraft.acb.library.050819.pdf?sequence=1>, 14. јануар 2026, 19–20.



и за друштва, институција омбудсмана је брзо стекла глобални значај,² еволуиравши у витални механизам реализовања одговорности и заштите права, посебно у оквиру демократских система, и бивајући својеврсни посредник који допуњује судски надзор и јача владавину права непринудним средствима.³

Упркос разликама које постоје у правним системима широм света, може се са сигурношћу рећи да је омбудсман у наше време општеприхваћен у упоредном праву.⁴ Дефиниције које одређују појам омбудсмана су, разуме се, различите. Тако, према енциклопедији Колумбија, омбудсман је представник владе који је посредник између грађана и јавне управе, у најширем смислу, обично независан, непристрасан, универзално доступан, са надлежношћу да упућује препоруке поводом рада управе како у ужем тако и у ширем смислу. Поред тога, вели се и да је омбудсман независан и нестраначки државни орган, често предвиђен уставом, који контролише рад јавне управе. Он се бави конкретним притужбама грађана против незаконитог и нецелисходног рада јавне управе, уз могућност да истражује, извештава и даје препоруке о појединачним случајевима, јер не представља супститут судова већ коректив рада администрације. Имајући то у виду, не може да доноси правно обавезујуће акте нити да поништава или укида акте других органа, а његов ауторитет и утицај произилазе из чињенице да га именује или бира неки од најважнијих државних органа, обично представник суверена, парламент. Стога се њихов утицај заснива искључиво на независности, непристрасности, објективности, кредибилитету, компетентности и угледу функције, а не на предвиђеним надлежностима.⁵ Они су генерално, када сматрају да је то потребно, у могућности да пружају појединачне или опште смернице јавној упра-

2 Azam Korbayram, Elif Hoca, „The role of the ombudsman institution: A comparative legal analysis with a focus on North Macedonia”, *Sui Generis*, 2/2024, 37.

3 Mykhailo Zhyvko, Alla Dombrovska, Daria Kiblyk, „The Role of Ombudsman Institutions in Administrative Accountability: a Comparative Perspective”, *Public Administration and Law Review*, 1/2025, 88; Мијодраг Д. Радоевић, *Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију заштитника грађана у Републици Србији* (докторска дисертација), Правни факултет Универзитета, Београд, 2016.

4 Marko Lazarević, „Razvoj i aktuelni dometi institucije Zaštitnika građana u Republici Srbiji”, *Studentski godišnjak*, 3/2014, 57–61.

5 Prema: Evgeny Finkel, *Defending rights, promoting democracy: the institution of ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria*, European Forum at the Hebrew University, Helmut Kohl Institute for European studies, 2006, <https://www.eoi.at/wp-content/uploads/2018/09/Defendign-rights-OM-in-Pol-Rus-BG.pdf>, 14. јануар 2026; Вид и М. Радоевић.



ви и носиоцима јавних овлашћења, инкорпорирајући се у различите правне системе, при различитим околностима,⁶ стварајући различите типове омбудсмана.

Теоријски гледано, када је реч о врстама омбудсмана, подела се може извршити помоћу различитих критеријума. У том смислу, у погледу броја лица који обављају ову функцију, у зависности од тога да ли се ради о једночланим или колективним институцијама, могли бисмо говорити о индивидуалном и колективном омбудсману. Затим, имајући у виду ниво и територијални обим деловања, могли бисмо говорити о омбудсману на државном нивоу и омбудсману на локалном нивоу. Коначно, у погледу предмета њиховог деловања, односно обима надлежности, имамо опште и специјализоване омбудсмане.⁷ Разлог за оснивање посебних омбудсмана јесте чињеница да се постојање само једног омбудсмана, који се бави заштитом права грађана у свим областима од свих државних органа и јавних служби, показало као недовољно, па се све чешће се појављују и специјализовани омбудсмани који се баве контролом државних органа и заштитом грађана у одређеним областима друштвеног живота.⁸ На пример, гледано упоредно, могли бисмо пронаћи војног омбудсмана, омбудсмана за заштиту животне средине, омбудсмана за заштиту личних података (приватности), омбудсмана за права пацијената, полицијског омбудсмана, затворског омбудсмана, омбудсмана у области спорта и сл.⁹

У ствари, када се говори о специјализованим омбудсманима, треба прецизно разликовати две категорије таквих институција. С једне стране, постоје специјализовани омбудсмани који су у категорији државних органа, они које бира и разрешава парламент, као што је мање-више случај са омбудсманима општег типа. Такви омбудсмани представљају ову институцију у правом смислу речи и имају све опште карактеристике које иначе важе за институцију омбудсмана. Само такви омбудсмани имају право да носе назив ове

6 Milan Remac, „Standards of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept?“, *Utrecht Law Review*, 3/2013, 63.

7 Viktoria Serzhanova, „Contemporary types and models of the ombudsman institution“, *Legal system in the period of the new reality* (eds. Zdravko Grujić, Bojan Bojanić), University of Priština, Faculty of Law in Kosovska Mitrovica, 2021, 102; Milan Rapajić, Dejan Logarušić, Special ombudsmen with reference to the position of the Commissioner for Information of Public Importance and Protection of Personal Data, *Pravo-teorija i praksa*, 4/2024, 83–86.

8 Dragan Milkov, Specijalizovani ombudsmeni, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 3/2007, 112; M. Rapajić, D. Logarušić, 83–86.

9 Čedomir Marković, Sreten Jugović, Specijalizovani ombudsmeni u Republici Srbiji, *NBP. Nauka, bezbednost, policija*, 1/2017, 144; M. Rapajić, D. Logarušić, 83–86.



институције у пуном смислу речи. Можемо их сматрати јавноправним специјализованим омбудсманима спољашњег типа. С друге стране, као специјализовани омбудсмани појављују се и разни органи који нису формиран према општим принципима који важе за институцију омбудсмана. Иако неки од њих чак и званично носе назив „омбудсман”, они то по својој правој природи нису. Такви „омбудсмани” су омбудсмани интерног карактера, које формирају појединачни органи државне управе или чак јавне службе, а који служе за жалбе корисника услуга.¹⁰ Као резултат тога, они не могу имати потребну независност у свом раду, што је један од основних принципа на којима се заснива институција омбудсмана. Они у суштини представљају одељење појединачних компанија или служби за жалбе и притужбе. Из тог разлога, такви „омбудсмани” се називају и омбудсманима приватног сектора.¹¹

2. ПРЕДИСТОРИЈА ОМБУДСМАНА

У литератури се често истицало да омбудсман није „чист проналазак политичке мисли једног народа”, те да историјски није новијег датума, макар у ширем смислу, јер су „омбудсмани остатак предемократског просвећеног апсолутизма у време којег су представљали својеврсни „вентил” за жалбе. Ови ставови почивају на идеји о делотворној контроли власти, која је инкорпорирана у институцију омбудсмана, а која се, у извесном смислу, може пронаћи и у другим институцијама које сежу дубоко у историју, које су квазисудске и контролне, те су постојале у различитим историјским епохама”.¹²

Дакле, у ширем смислу, када погледамо дубоко у историју, све почиње са функцијама контроле и надзора активности државних службеника. Тако су у грчким градовима Спарти и Атини постојала изабрана лица која су надгледала активности јавних службеника. У Риму су се плебејци повукли на планину Авентин око 509. године пре нове ере и добили важан уступак од патриција, који су им дозволили да изаберу два плебејска магистрата да их заступају и бирају њихове интересе. Они су били познати као *Tribuni Plebis*. Имали су право вета и могли су се супротставити одлукама магистрата, конзула и Римског сената.

¹⁰ D. Milkov, 112; M. Rapajić, D. Logarušić, 83–86.

¹¹ D. Milkov, 113; Мијодраг Д. Радојевић, 41–51; M. Rapajić, D. Logarušić, 83–86.

¹² M. Lazarević, 26.



Персијски цар Кир, који је владао од 560. до 529. године пре нове ере, установио је тзв. краљево око, контролора активности свих државних службеника. У Византији је од 395. до 1453. године нове ере установљен *Civitatis Defender* са задатком да заштити ниже класе од злоупотреба владара и његових службеника. У Венецији у 15. веку, *Савет десеторице* је контролисао злоупотребе управе и био изразито ефикасан.¹³ Има и теоретичара који заузимају став да је омбудсман исламског порекла, те сматрају да је претеча институције омбудсмана исламски „Мохтасиб“ чија је улога била да представља појединце као тужиоце у одређеним случајевима. Занимљиво је да је у Пакистану до наших дана омбудсман задржао назив „Вафаки мохтасиб“.¹⁴

3. НАСТАНАК ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА У МОДЕРНОМ СМISЛУ

Институција омбудсмана у модерном смислу, онаква каквом је данас познајемо широм света, први пут је установљена шведским Уставом од 1809. године. Сама реч „омбудсман“ је шведског порекла и значи „пуномоћник“, „заменик“ или „овлашћени представник“.¹⁵ У сваком случају, постоји занимљива прича која показује како сплет историјских околности може да утиче на развој неких институција унутар државе. Када је реч о омбудсману, те околности на сличан начин описује неколико аутора.¹⁶ Наиме, између Шведске и Русије је пуну 21 годину (1700–1721) трајао Велики северни рат, који је однео много жртава. Шведски краљ Карло XII започео је 1709. године офанзиву против руске војске, опколивши град Полтаву. Након ове битке шведска војска је била потпуно ослабљена и бројала је око хиљаду људи. Немајући избора, као ни могућност да се врати у домовину преко не-

13 Lorena Gonzalez Volio, *The Institution of the Ombudsman, the Latin American experience*, Costa Rica, 2003, 220–221, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R08066-5.pdf>, 14. јануар 2025; М. Lazarević, 26, 57–61; Dragan Milkov, „Nastanak i razvoj institucije ombudsmana“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2/2018, 432.
14 Вид. Ružica Kijevčanin, *Zaštitnik građana u Republici Srbiji*, Pravni fakultet Univerziteta, Kragujevac, 2020, 268, <https://scidar.kg.ac.rs/bitstream/123456789/14366/1/267-281-11.pdf>, 16. јануар 2025.

15 A. Korbayram, E. Носа, 38; Мијодраг Д. Радојевић, 40–92; Kosana Beker, „Zaštitnik građana (ombudsman) Kvebeka“, *Strani pravni život*, 2/2010, 166; E. Finkel.

16 Dragan Milkov, „Zaštitnik građana Republike Srbije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 1–2/2008, 198–200; D. Milkov, 2018, 432–435; R. Kijevčanin, 269; Nikola Ivković, *Usluge zaštitnika građana u funkciji zaštite ljudskih prava*, Pravni fakultet Univerziteta, Kragujevac, 2021, 2, <https://scidar.kg.ac.rs/bitstream/123456789/14150/1/313-321.pdf>, 13. јануар 2026; L. Gonzalez Volio, 221; M. Lazarević, 26, 57–61.



пријатељске територије, Карло XII побегао је у Отоманско царство, у коме је поставио логор у граду Бендеру. Током његовог одсуства, у Шведској су се десили бројни поремећаји у раду државних органа, па је краљ дошао на идеју да у домовини постави свог представника, чији ће примарни задатак бити да контролише рад државних службеника и судија. Он је то учинио у октобру 1713. године, потписавши уредбу о постављању краљевог представника у Турској, на двору Тимурташ. Представник се на шведском језику каже „омбудсман” и он је могао да покрене поступак за кажњавање државних органа уколико би приметио извесне неправилности у њиховом раду. Овде се, заправо, налазе „корени” ове институције која ће током 18. века доживети бројне трансформације. Наиме, 1719. године краљев омбудсман мења свој назив у „канцелар правде”, али остаје представник краља, а не шведског парламента. Само у периоду од 1766. до 1772. године канцелара правде је бирао и разрешавао парламент. Шведска је потом доживела војни пуч и добила новог краља, Густава III, који је 1772. године донео нови устав и у великој мери, ограничавајући парламент, преузео његова овлашћења, па је, између осталог, избор и разрешавање канцелара враћено краљу у надлежност. После смрти Густава III, на трон долази његов син, Густав IV, и за време његове владавине у периоду од 1792. до 1809. године настаје данашњи институција омбудсмана, односно представника парламента. Због изразитог апсолутизма, група официра је организовала војни пуч и 13. марта 1809. године заробила краља, који је шеснаест дана потом абдицирао. Револуционари су на власт довели Густавовог ујака, грофа Карла XIII, са намером да Шведску претворе у парламентарну монархију. То је и учињено доношењем новог устава 1809. године. Овим уставом је извршена подела функција државне власти на законодавну, извршну и судску, али је и институција омбудсмана први пут постала уставна категорија. Тада омбудсман дефинитивно постаје уставна категорија, представник парламента чија је улога да контролише рад државне управе у име парламента. С друге стране, канцелар правде постоји и након доношења новог устава, али и даље као представник краља, а од 1975. године као представник владе. Његова обавеза је да у име Владе надзире рад државних службеника и државних органа.¹⁷ Иначе, 1915. године долази до деобе надлежности парламентарног омбудсмана и војног омбудсмана, који је тада био задужен за контролу оружаних снага Шведске. До њиховог поновног спајања долази 1968. године, а Законом о парламенту из 1974. године предвиђа

17 R. Kijevčanin, 269; N. Ivković, 2; L. Gonzalez Volio, 221; M. Lazarević, 26, 57–61.



се да Канцеларију парламентарног омбудсмана чине четири омбудсмана, који у основи имају одвојене надлежности.¹⁸

4. ШИРЕЊЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА ШИРОМ СВЕТА

Иако Шведска није постојбина учења о владавини права и правној држави, у њој је омбудсман у протекла два века, својим практичним деловањем, допринео највећем степену заштите људских права и слобода, чак и у оним случајевима када се та заштита односи на тзв. ситне малтретмане носилаца јавних овлашћења према грађанству.¹⁹ Ипак, развој није текао тако „глатко” као што се можда чини на први поглед. Био је то пре постепени процес са одређеним фазама, могло би се рећи и веома спор, понекад неприметан, али постојан и увек са одређеним корацима напред.²⁰ У складу са оним што смо навели, практично су само Скандинавци били на неки начин „блиски” са институцијом омбудсмана,²¹ омогућивши процес његовог постепеног напретка, те касније и прихватања од стране других правних система.²² Касније, шездесетих година двадесетог века, свет је полако почео да упознаје институцију омбудсмана и њену флексибилност, те је након пада тоталитарних режима деведесетих година прошлог века она доживела потпуну експанзију.²³

Сумирајући овај процес, Европски омбудсман Никифорос Дијамандурос говори о три основна таласа ширења ове институције. Први талас подразумева период до средине XX века, када је институција постојала само у Шведској и Финској. Други талас отпочео је њеним увођењем у дански систем, који је послужио као модел великом броју других зе-

18 M. Lazarevic, 57–61.

19 Zoran Jovanović, Milan Rapajić, „Ombudsman (zaštitnik građana) kao novi pravni institut za kontrolu rada uprave”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 57/2011, 206.

20 Мијодраг Д. Радојевић, 92–233; M. Remac, 63.

21 Najmul Abedin, Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification, *Administration & Society*, 8/2011, 897.

22 C. Castro Barriga, 17.

23 M. Remac, 62.



маља. Коначно, трећи талас ширења ове институције био је условљен процесом демократизације земаља Европе, Африке и Јужне Америке.²⁴

Хронолошки, након шведског, други парламентарни омбудсман на свету основан је у Финској 1919. године, са прилично широким надлежностима, јер је поред извршне власти могао да надгледа и рад судова. Ипак, главна промена догодила се након установљења омбудсмана у Данској 1955. године. Иако је омбудсман већ постојао у Шведској и Финској, активности данског омбудсмана, професора Хурвица, а посебно његов рад представљен на семинару Уједињених нација 1959. године, инспирисали су представнике Новог Зеланда да оснују омбудсмана у својој земљи. Новозеландски омбудсман, установљен 1962. године, био је први орган те врсте у држави из енглеског говорног подручја са парламентарном демократијом вестминстерског типа. Нови Зеланд су пратиле многе друге земље, укључујући Танзанију (1966), Велику Британију (1967), Израел (1971), Фиџи (1972), Француску (1973), Аустрију и Аустралију (1976). Касније, таласи демократизације широм света условили су увођење омбудсмана у многим државама, поготово онима које су излазиле из периода ауторитарне владавине у Латинској Америци и Централној и Источној Европи.²⁵

Услед свих поменутих процеса до средине 1980-их година прошлог века, концепт је несумњиво постао глобални феномен, док се 1990-их година број омбудсмана широм света више него удвостручио. Практично, установљавање омбудсмана је постало мера озбиљности земље у погледу демократских реформи, толико да је тешко пронаћи уставну реформу после 1990. године у којој нису озбиљно разматране барем предности постојања заштитника грађана. Делимично због распрострањености и диверзификације, тешко је утврдити тачан број омбудсмана и органа сличних омбудсману широм света.²⁶ Темпо развоја је био посебно упечатљив у Европи. Резултат је такав да је почетком 2007. године,

24 Prema, Marko Davinić, „Kompleksnost procesa širenja institucije ombudsmana”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 57/2011, 105.

25 Nikiforos Diamandouros, *The ombudsman institution and the quality of democracy*, Distinguished Speakers Lectures, Università degli studi di Siena Dipartimento di scienze storiche, giuridiche, politiche e sociali, 2006, 4, <https://circap.wp.unisi.it/wp-content/uploads/sites/67/2022/07/diamandouros.pdf>, 14. јануар 2026; Miodrag Jovićić, *Ombudsman, čuvar zakonitosti i prava građana*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1969, 10–12; Dijana Božić Savić, „Faze razvoja institucije zaštitnika građana”, *Strani pravni život*, 2/2018, 160; E. Finkel, R. Kijevčanin, 270; A. Korbayram, E. Hoca, 39; N. Abedin 897.

26 Victor Ayeni, „Ombudsmen as human rights institutions”, *Journal of Human Rights*, 4/2014, 499.



након приступања Румуније и Бугарске, 25 од 27 држава чланица имало националног омбудсмана.²⁷ Поред тога, Европска унија је именовала првог европског омбудсмана 1995. године, у складу са Мастрихтским споразумом,²⁸ који истражује случајеве лошег управљања у различитим телима и институцијама Уније. Оснивање Европског омбудсмана представља значајну прекретницу у имплементацији институције омбудсмана у оквиру наднационалне организације као што је Европска унија.²⁹

5. ПРИМАЊЕ ОМБУДСМАНСКОГ „ПЕЛЦЕРА” НА ТЕРИТОРИЈИ БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ, А ПОСЕБНО У СРБИЈИ

У правној науци се већ шездесетих година двадесетог века појавило интересовање за институцију омбудсмана на територији бивше Југославије. Аутор који се први почео бавити проучавањем и упознавањем јавности (пре свега стручне) са овом темом био је академик проф. др Миодраг Јовичић. У монографији коју је објавио 1969. године, под насловом „Омбудсман – чувар законитости и права грађана”, објаснио је важност увођења ове институције у наш правни систем.³⁰ Историјски развој институције омбудсмана у нашој земљи пролазио је кроз низ различитих фаза, условљених разним политичким и историјским околностима. Резултат је то да Србија представља државу која је међу последњима у Европи у свом правном систему предвидела институцију националног омбудсмана, тек 2005. године. На пример, када је реч о бившим југословенским републикама, Хрватска је конституционализовала омбудсмана 1990. године, Словенија и Македонија 1991. године, а БиХ 1995. године.

Уколико у обзир узмемо различите форме заједничке државе, начелно, настанак институције омбудсмана у Србији можемо поделити у четири фазе. Прва фаза подразумева период до Другог светског рата, када примећујемо постојање институција чије је функционисање било слично институцији омбудсмана. Реч је о Главној контроли, која је у тадашњој Краљевини СХС имала одређену надзорну функцију над извршавањем буџета и

27 P. Nikiforos Diamandouros, 5.

28 L. Gonzalez Volio, 222.

29 A. Korbayram, E. Hoca, 40.

30 R. Kijevčanin, 270.

доношењем завршног рачуна. Тако је овај орган пружао могућност Народној скупштини да врши контролу управног апарата у трошењу народног новца (Марковић, 2006: 133). Друга фаза се везује за период након Другог светског рата. Тренд ширења институције омбудсмана у свету средином 20. века није остао незапажен и у правним и политичким круговима СФРЈ. Међутим, карактер тадашњег политичког уређења, са снажном партијском државом и концептом социјалистичког самоуправног друштва, није представљао амбијент погодан за успостављање система владавине права и поделе власти. Такве околности биле су неповољне и за имплементацију институције омбудсмана. Велики број стручних састанака одржаних у том периоду допринео је да се у тадашњи правни систем, Уставом СФРЈ из 1974. године, уведе институција *Друштвеног правобраниоца самоуправљања*, као органа заштите друштвене својине и самоуправних права. Овај орган друштвене заједнице и те како се разликовао од класичног облика омбудсмана. Његова основна функција била је заштита самоуправног система, а не контрола органа управе и заштите људских права. Неделотворност овог „утопистичког” пројекта може се објаснити политичким и друштвеним уређењем, те функционисањем у условима партијске државе. Трећа фаза наступа са моментом доношења Устава Србије од 1990. године, који није нормирао институцију омбудсмана. Касније, услед турбулентних околности, сам је процес текао веома споро, а Заштитник грађана је прво установљен на локалном нивоу 2002. године, да би на републичком нивоу био конституционализован тек Уставом из 2006. године, а претходно предвиђен Законом о заштитнику грађана из 2005. године. До коначне институционализације првог Заштитника грађана у Републици Србији чекало се до следеће, 2007. године, када је Парламент, на предлог Одбора задуженог за уставна питања, изабрао првог омбудсмана у Србији.³¹

6. ЗАКЉУЧАК

Видели смо да је институција омбудсмана доживела свој процват у протеклих неколико деценија, када се појављује на свим континентима и у различитим формама. Пре четрдесетак година била је ограничена на неколико земаља, а реч „омбудсман” није ништа

³¹ М. Lazarevic, 57–61; Z. Jovanović, М. Rapajić, 207.





значила већини људи ван Скандинавије. Данас је омбудсман глобални феномен³², а као институција је, од свог оснивања, прошао кроз процес постепене еволуције, својеврсни „органски историјски процес” који је довео до „таласа развоја омбудсмана” и последичних варијација у њиховим овлашћењима и задацима, што је на крају довело до његове хибридизације.³³ Дакле, данас „омбудсман није једнолика институција, него је прилагођена политичкоправном контексту. Еволуција омбудсмана одвија се у смеру трансформације и хармонизације. Ова два процеса се међусобно укрштају у правним системима”³⁴

Повезани фактори који су створили могућности и друштвено-политичко окружење погодно за ширење и усвајање институције омбудсмана у различитим деловима света јесу све већа потреба за ефикаснијим праћењем и контролом брзо растуће моћи бирократије, појава великог броја нових нација у периоду после Другог светског рата, слом комунизма крајем 1980-их и почетком 1990-их година прошлог века, те снажан покрет широм света за демократију и људска права који је позитивно утицао и на нове и на посткомунистичке земље. Примећено је да је новија транзиција ка демократској управи у разним земљама широм света, делимично повезана са постхладноратовским дешавањима, довела до успостављања институције у многим другим земљама у последњих двадесет година, посебно у Латинској Америци, Централној и Источној Европи, Африци и Азијско-пацифичком региону.³⁵ Другим речима, свет је полако откривао моћи и флексибилност институције омбудсмана.³⁶

Ипак, иако веома важан за остваривање наведених сврха због којих постоји, омбудсман често остаје институција „на папиру”, елемент „декора”. Другачије казано, чини се да у многим земљама које одликује још недовољно развијена демократска политичка култура постоји својеврсно потцењивање омбудсмана, па и његово занемаривање. Стога делује да нормативни део чини један од првих и један од нужних делова „слагалице” зване омбудсман. Поред тога, нужно је да се ради на промоцији омбудсмана у неком друштву. На који начин би такав циљ могао да се постигне? Прво, ваљало би да се створе правни и

32 N. Abedin, 898.

33 C. Castro Barriga, 17.

34 М. Радојевић, резиме.

35 N. Abedin, 897.

36 M. Remac, 62.



фактички услови да за се ту функцију заиста бирају лица са највећим степеном стручности и ауторитета, јер је познато да саму функцију често „носи” личност која је врши и да та личност може знатно утицати на њену популаризацију. Када читаво друштво једном схвати значај институције, улази се у неповратан процес и логично је очекивати да се он више не може вратити у пређашње стање. Друго, саму институцију и њен значај требало би промовисати у медијима. У том контексту, изузетан је значај других државних органа, а посебно носилаца политичке власти. Они би требало да буду свесни да су постојање и развој омбудсмана, као својеврсног корективног фактора, у њиховом интересу, јер држава која не штити права свих није више држава, осим по форми – по суштини је правом уобличена самовоља, у оквиру које се ризикује, пре или касније, исказивање незадовољства лошом управом и њено урушење. Мишљења смо да ниједној истинској држави то није и не сме да буде циљ. Стога она мора да дела увек за и у корист омбудсмана, „негујући” га, како би и она сама била боља, и то у интересу грађана, због којих је, како смо видели, омбудсман и настао.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Abedin, Najmul, Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification, *Administration & Society*, 8/2011.

Ayeni, Victor, „Ombudsmen as human rights institutions”, *Journal of Human Rights*, 4/2014.

Beker, Kosana, „Zaštitnik građana (ombudsman) Kvebeka”, *Strani pravni život*, 2/2010.

Božić Savić, Dijana, „Faze razvoja institucije zaštitnika građana”, *Strani pravni život*, 2/2018.

Davinić, Marko, „Kompleksnost procesa širenja institucije ombudsmana”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 57/2011.

Diamandouros, Nikiforos, *The ombudsman institution and the quality of democracy, Distinguished Speakers Lectures*, Università degli studi di Siena Dipartimento di scienze storiche, giuridiche, politiche e sociali, 2006, <https://circap.wp.unisi.it/wp-content/uploads/sites/67/2022/07/diamandouros.pdf>

Gonzalez, Volio Lorena, *The Institution of the Ombudsman, the Latin American experience*. Costa Rica, 2003, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R08066-5.pdf>



Zhyvko, Mykhailo; Dombrovska, Alla; Kiblyk, Daria, „The Role of Ombudsman Institutions in Administrative Accountability: a Comparative Perspective”, *Public Administration and Law Review*, 1/2025.

Ivković, Nikola, Usluge zaštitnika građana u funkciji zaštite ljudskih prava. Pravni fakultet Univerziteta, Kragujevac, 2021, <https://scidar.kg.ac.rs/bitstream/123456789/14150/1/313-321.pdf>

Jovanović, Zoran; Rapajić, Milan, „Ombudsman (zaštitnik građana) kao novi pravni institut za kontrolu rada uprave”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 57/2011.

Jovičić, Miodrag, *Ombudsman, čuvar zakonitosti i prava građana*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1969.

Kijevčanin, Ružica, *Zaštitnik građana u Republici Srbiji*. Pravni fakultet Univerziteta, Kragujevac, 2020, 268, <https://scidar.kg.ac.rs/bitstream/123456789/14366/1/267-281-11.pdf>

Korabayram, Azam; Hoca, Elif, „The role of the ombudsman institution: A comparative legal analysis with a focus on North Macedonia”, *Sui Generis*, 2/2024.

Lazarević, Marko, „Razvoj i aktuelni dometi institucije Zaštitnika građana u Republici Srbiji”, *Studentski godišnjak*, 3/2014.

Marković, Čedomir; Jugović, Sreten, Specijalizovani ombudsmani u Republici Srbiji, *NBP. Nauka, bezbednost, policija*, 1/2017.

Milkov, Dragan, „Zaštitnik građana Republike Srbije”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 1–2/2008.

Milkov, Dragan, „Nastanak i razvoj institucije ombudsmana”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2/2018.

Milkov, Dragan, Specijalizovani ombudsmani, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 3/2007.

Радојевић, Д. Мијодраг, *Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију заштитника грађана у Републици Србији* (докторска дисертација), Правни факултет Универзитета, Београд 2016.

Rapajić, Milan; Logarušić, Dejan, Special ombudsmen with reference to the position of the Commissioner for Information of Public Importance and Protection of Personal Data, *Pravo-teorija i praksa*, 4/2024.

Remac, Milan, „Standards of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept?” *Utrecht Law Review*, 3/2013.

Serzhanova, Viktoria, „Contemporary types and models of the ombudsman institution”, *Legal system in the period of the new reality* (eds. Zdravko Grujić, Bojan Bojanić), University of Priština, Faculty of Law in Kosovska Mitrovica, 2021.

Finkel, Evgeny, *Defending rights, promoting democracy: the institution of ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria*, European Forum at the Hebrew University, Helmut Kohl Institute for European studies, 2006, <https://www.eoi.at/wp-content/uploads/2018/09/Defendign-rights-OM-in-Pol-Rus-BG.pdf>

Castro, Barriga Carlos, *Principles of good governance and the ombudsman: a comparative study on the normative functions of the institution in a modern constitutional state with a focus on Peru*, Intersentia, <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/383694/phdthesis.finaldraft.acb.library.050819.pdf?sequence=1>



Miloš Stanić
Senior Research Fellow
Institute of Comparative Law, Belgrade

OMBUDSMAN: BRIEF HISTORICAL AND COMPARATIVE LEGAL VIEW

Summary: *The paper, as the title itself indicates, provides a brief historical and comparative legal view of the development process of the ombudsman as an institution around the world. The author does this using, first of all, the exegetical and historical legal method, and to a lesser extent the normative and comparative law method. At first glance, it seems like a topic that has been written about a lot. However, if you take a closer look, this topic can serve as an inspiration for what this institution should look like in the future. Therefore, after presenting the concept of ombudsman, the author presents its historical development. After that, its spread around the world and the conditions under which it occurs are described. Of course, a chronological overview of the reception of the ombudsman institution in the territory of the former Yugoslavia is also given, with a special emphasis on Serbia. In the end, a conclusion is provided on when, how and why the ombudsman as an institution developed, and it gives, as far as possible, a prediction of what should be accomplished in order for the ombudsman to fulfill its purpose completely.*

Keywords: *ombudsman, Sweden, historical development, Serbia, democracy.*



CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

351.941(082)

**МЕЂУНАРОДНА научна конференција Заштитник
грађана - првих двадест година (2025 ; Београд)**

Заштитник грађана : првих двадест година : тематски
зборник радова с Међународне научне конференције одржане
13–14. новембра 2025. године у Београду у организацији
Заштитника грађана, Криминалистичко-полицијског
универзитета и Института за упоредно право / [уредник
Дарко Симовић]. - Београд : Криминалистичко-полицијски
универзитет, 2026 (Београд : Бирограф). - XXI, 595 стр. ; 24 cm

Тираж 300. - Стр. XI-XII: Уводна реч / Зоран Пашалић.
- Напомене и библиографске референце уз текст. -
Библиографија уз сваки рад. - Summaries.

ISBN 978-86-7020-541-3

а) Омбудсман -- Зборници

COBISS.SR-ID 198463753