



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



Владимир Ђурић

ОМБУДСМАН
(ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА) И
НОРМАТИВНА ДЕЛАТНОСТ
(У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ)

Стр. 255–277

Научни саветник на Институту за упоредно право
у Београду, ORCID 0002-8040-9134.
Електронска адреса аутора је v.djuric@iup.ac.rs

Рад је настао као резултат научноистраживачког рада на Институту за
упоредно право у Београду, уз финансијску подршку
Министарства науке, технолошког развоја и иновација
(евиденциони број 451-03-33/2026-03/200049 од 5. фебруара 2025).



Сажетак: Омбудсман је независан државни орган који штити права грађана и контролише законитост и правилност рада управе. Настао као повереник парламента, омбудсман је у великој мери постао не само контролор управе већ и заштитник људских права и слобода. У том контексту, омбудсман постаје учесник нормативне делатности државних органа. Обим, разлози, начин и структура стварања права, тачније вршења нормативне делатности омбудсмана, постављени су различито у упоредном праву. У Републици Србији, Заштитник грађана има право предлагања закона, али из „своје надлежности”, која у том контексту није прецизирана нити једним правним актом. Такође, законска решења о овом питању у Републици Србији требало би унапредити.

Кључне речи: омбудсман, нормативна делатност, људска права, Република Србија.

1. ОМБУДСМАН

Омбудсман је осмишљен као независан државни орган који, у име парламента, штити права грађана и контролише законитост и правилност рада управе.¹ Заправо, изван судске контроле управе остају питања целисходности, ефикасности и економичности управног рада, као и различите „ситне неправде”, укључујући немар, нељубазности или дрскости службеника управе и остале облике њиховог лошег рада, што се означава енглеским изразом *maladministration*,² што представља предмет рада омбудсмана. Дакле, реч је о органу који припада облицима спољне, несудске, парламентарне контроле управе, чија је основна улога да у име парламента обавља контролу над применом закона и других прописа од стране државних органа, пре свега органа управе и јавних служби, и да штити индивидуална права грађана.³ У том смислу, он је независан субјект који у име парламента (као његов повереник) обавља контролу над државном управом и јавним службама. Изворно, омбудсман је инструмент парламентарне контроле над радом управе, контроле која представља спољну контролу управе, али која се не своди искључиво на правну контролу.⁴

1 Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић, *Уставно право*, Београд, 2017, 184.

2 *Ibid.*

3 Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд, 2015, 494.

4 Драган Милков, *Управно право* (књ. 3, *Контрола управе*), Нови Сад, 2010, 19.



Осим назначене, почетне улоге омбудсмана, временом се она све више преобликовала у правцу јачања његове улоге као заштитника грађана. Данас се може рећи да је улога омбудсмана двострука: с једне стране, одбрана објективне законитости и провера рада управе, а с друге, заштита права грађана, тако да последња тенденција у развоју управе јесте стављање акцента на заштиту људских права.⁵ У том смислу, у домаћој теорији се позива на дефиницију те институције коју је дао Доналд Роват (Donald Rowat), а према коме је омбудсман: 1) независан и непристрасан функционер законодавног тела чије се постојање обично предвиђа уставом и који врши надзор над управом, 2) који испитује жалбе грађана на административну неправду и лошу управу и 3) који је овлашћен да испитује, критикује, обзнањује, али не и да поништава акте управе.⁶

Заправо, ретко је која институција наишла на тако велику популарност и распрострањеност као институција омбудсмана. Међутим, иако су основни циљеви институције омбудсмана у свим земљама слични или готово истоветни, оне се у одређеној мери ипак разликују.⁷ Заправо, разлике се односе на правни основ рада, структуру, статус, природу и обим овлашћења.⁸

У погледу правног основа рада, разлике постоје између омбудсмана предвиђених **уставом** и оних чији је рад прописан **законом**. Разуме се да уставно регулисање основа рада омбудсмана представља и могућност већих и донекле самосталнијих надлежности омбудсмана.

Једно од основних обележја ове институције јесте да је омбудсман **инокосни орган**, с тим да постоје и одређена одступања од тог правила (на пример, БиХ, Аустрија итд.). Већина европских земаља определила се за систем једног омбудсмана и више заменика који су, према правилу, задужени за одређене области.

Суштина институције омбудсмана је у његовом **правном статусу**. Омбудсман је институционално **независно и непристрасно тело, али тело парламента**. Међутим, и од тог

⁵ *Ibid.*, 19–20.

⁶ Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, Београд, 2018, 136.

⁷ Дејан Миленковић, „Упоредни преглед институције омбудсмана”, *Омбудсман: међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса* (ур. Стеван Лилић, Дејан Миленковић, Биљана Ковачевић-Вучо), Београд, 2002, 42.

⁸ Одељци који следе суштински су написани на основу до сада цитираних текстова.



начелног правила постоје одређени изузеци, као на пример у Француској и Грчкој, где то тело бира егzekутива.

Разлике постоје и када парламент бира омбудсмана. Наиме, можемо рећи да постоје две велике категорије: 1) **омбудсмана бира парламент без учешћа извршне власти** (на пример, Шведска, Норвешка, Шпанија итд.) и 2) **омбудсмана бира парламент уз учешће извршне власти** (Словенија). Разуме се да је позиција институције независнија у случају када парламент бира омбудсмана без учешћа извршне власти.

Разлике међу националним институцијама омбудсмана постоје и у погледу услова за избор и дужине трајања мандата, разлога за престанак и разрешење с функције омбудсмана, начина финансирања, начина именовања заменика итд.

Осим националног омбудсмана и у зависности од унутрашњег уређења појединих држава, постоје и омбудсмани република, провинција, кантона, покрајина, градова и осталих облика локалне самоуправе, што указује на значај ове институције у свим областима друштва.

С циљем посебне заштите појединих рањивих друштвених група или посебне парламентарне контроле појединих важних институција система, **осим националног омбудсмана, у неким земљама постоје и посебни омбудсмани** – омбудсман за децу, за лица с посебним потребама, за заштиту података, за националне мањине, војни омбудсман итд.

Разлике постоје и у погледу природе и обима овлашћења, нарочито у поступку по жалбама односно притужбама. Начелно, контрола коју омбудсман обавља није првенствено усредсређена на контролу законитости рада управе већ више на контролу целисходности. То, разуме се, не значи да омбудсман не може да контролише и законитост, већ да је у већини земаља систем правне заштите постављен на задовољавајући начин. У том контексту, у појединим земљама улога омбудсмана је сведена на консултативну и иницијативну, док му се у неким другим дају и прецизна правна овлашћења. Контрола коју омбудсман обавља начелно обухвата све државне субјекте и јавне службе, с изузетком појединих државних органа као што су влада, судови итд. Заправо, када је реч о овлашћењима, омбудсман не наступа у својству органа власти, па тако и не одлучује мериторно о правима и обавезама грађана, Његова овлашћења су примарно „откривајућа,



упозоравајућа и васпитна, а само изузетно наредбодавна и репресивна”,⁹ он располаже „неким овлашћењима, што значи да не доноси правнообавезујуће акте, не одлучује, већ поступа, не наређује, нити кажњава и поништава акте управе”.¹⁰

Дакле, реч је о разликама које се, као што је истакнуто, тичу структуре, статуса, природе и обима овлашћења, о поделама које су, у крајњој линији, инспирисане начином на који се сагледава ова институција. Другим речима, од тога да ли је акценат на томе **да је реч о заштитнику људских права или о контролору управе** умногоме зависе обележја саме институције. У том контексту, размотрићемо једно од овлашћења које се не убраја међу основна овлашћења ове институције, али је, иако пратеће, изузетно важно. Реч је о учешћу омбудсмана у нормативној делатности. Први корак јесте сагледавање појма нормативне делатности, тачније њено разумевање у контексту основа, домена, природе и категоризације видова њеног вршења.

2. НОРМАТИВНА ДЕЛАТНОСТ

Нормативна делатност је људска активност ради стварања правних правила и прописа. Реч је о свесној људској делатности, чији је циљ усмерен ка стварању правних норми којима се *pro futuro* (за будуће) уређују понашање људи и односи у заједници у којој они живе и доносе правни акти у којима се систематизују и обједињују правне норме из једне или више сродних области друштвеног живота. Уређивање односно регулисање друштвених односа, утврђивање прав(а)ца развоја и жељеног оквира друштвених односа јесу, дакле, основ нормативне делатности.

Нормативност је основна одлика права која произлази из његове суштине као мисли, скупа појмова о обавезном понашању људи. Право, тј. правна норма, јесте духовна, идеална појава која, као нешто што јесте, казује оно што би требало да буде. Она не постоји само зато што важи, већ постоји као исказ о потребном.¹¹ Нормативно у праву заправо

⁹ Р. Марковић (2015), 495.

¹⁰ Мијодраг Радојевић, *Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији* (докторска дисертација), Београд, 2016.

¹¹ Радомир Лукић, „Нормативност права”, *Анали Правног факултета*, 1-3/1991, 189.



значи оно што би требало да буде. „Треба” је садржина норме и мора се разликовати од стварног понашања људи – онога што „јесте”.¹² Заправо, правна норма јесте интелектуална, логичко-језичка творевина овлашћеног субјекта, којом се изражава одређена заповест – „треба”. Заповест, наредба, налог (*imperatum*) израз је воље или жеље да се људско понашање усмери према предвиђеном циљу. Отуда је „треба” смисао који норма има.¹³

Нормативна делатност подразумева стварање права доношењем одговарајућих норми. Реч је о скупу поступака, правила и материјалних радњи с циљем стварања правних прописа. Нормативном делатношћу уносе се одређене промене у постојећи правни систем, а начини на који се то чини разликују се. У основи, постоје два, међусобно супротстављена схватања о томе на који се начин то постиже. Први начин подразумева доношење општих и појединачних, заправо прецедентних норми, што је обележје англосаксонског правног система. Други начин је да се то остварује усвајањем само општих правних норми, што је у бити евроконтиненталног правног система. Дакле, у Србији као земљи евроконтиненталног права, нормативна делатност се своди на доношење општих правних норми. У основи, нормативна делатност обухвата следеће: доношење општег правног акта којим се по први пут уређује одређена друштвена област; допуњавање општег правног акта када постоји правна празнина, тачније када неки друштвени однос није правно уређен, а постоји потреба, што се постиже уношењем правних норми у постојећи правни акт; измену општег правног акта која подразумева доношење нове опште правне норме која мења стару, тј. постојећу и укидање општег правног акта, тј. доношење одлуке о престанку важења општег правног акта, било због тога што је уопште престала потреба за уређивањем одређеног питања, или због тога што се о истом питању односно области друштвених односа доноси нови општи правни акт.

Нормативну делатност обавља више различитих субјеката. С обзиром на субјекта који обавља нормативну делатност, она може бити делатност државних органа или недржавних субјеката. Заправо, нормативна делатност првенствено је делатност државних органа, који у оквиру својих овлашћења стварају право доносећи опште правне акте. С друге пак стране, нормативна делатност недржавних субјеката данас је веома развијена и обухвата многобројне и различите прописе (статути, правила, правилници, одлуке итд.), за-

¹² Радмила Васић, Коста Чавошки, *Увод у право II*, Београд, 1996, 11.

¹³ *Ibid.*, 67.



право акте који нормативно уређују различита питања и односе од значаја за њихов рад, али и за саме грађане. У овом раду, због ограниченог обима, сагледана је улога омбудсмана у нормативној делатности државних органа.

Нормативна делатност је једна од функција државне власти. Нормативна делатност се може одредити у правној науци у формалном и у материјалном смислу.¹⁴ У формалном смислу, реч је о делатности коју овлашћени органи спроводе у посебном поступку и која резултира одговарајућом материјализацијом, тачније формом акта у ужем смислу. Према томе, законодавство је нормативна делатност коју спроводи парламент у законодавном поступку и која резултира доношењем акта у форми закона, независно од садржине тог акта, тако да се могу донети и тзв. индивидуални, тачније формални закони. У материјалном смислу, реч је о оригинарном (изворном) уређивању друштвених односа општим правним нормама, које су најчешће створене методом апстрактног нормирања и подложне уставу, независно од тога у ком правном акту се налазе. Начело легалитета поретка правне државе не би се могло квалификовати као вредност ако би садржина закона била неприхватљива са становишта цивилизацијског потенцијала (на достигнутом нивоу) за афирмацију људских права. Другим речима, било која и било каква садржина закона, и када је он донет у прописаној форми, не може се сматрати законом и у материјалном смислу.¹⁵

Законодавство и подзаконско нормативно уређивање, заправо разлике међу појединим појавним облицима у којима се обавља нормативна делатност према њеној основи, домену, природи и категоризацији, најтеже су за откривање у погледу законодавне и уредбодавне власти. Заправо, према многим теоретичарима, разлика између законодавне и уредбодавне власти може бити само формалне природе, јер је у материјалном смислу уредба исто што и закон а закон и уредба садрже опште правне норме.¹⁶ У том смислу, једина демаркациона линија јесте она која се не тиче материје која се тим актима

14 Осим овог схватања, у домаћој правној науци било је и становишта према којима се све државне функције, укључујући и нормативну, могу одредити с материјалног или објективног појма, органског или субјективног и формалног појма – вид. Р. Марковић (2015), 171-177.

15 Радмила Васић, „Правна држава и владавина закона: шта правна наука 'поручује' номотехници”, *Номотехника и правничко расуђивање* (ур. Радмила Васић), Београд, 2018, 52.

16 Зорица Радовић, *Нормативна делатност извршне власти*, Београд, 1989, 11.



уређује, већ се односи само на квалитет овлашћења којима се ове власти врше.¹⁷ Наиме, овлашћење законодавца је иницијално и није условљено, док је овлашћење извршне власти ограничено и условљено претходно постављеном вољом у уставу и закону, тако да уредба подлеже контроли законитости.¹⁸ Мишљење које се у овом раду заступа јесте да се значајне разлике и основ за ову поделу могу поставити и у материјалном смислу. Наиме, разлике постоје у степену и нивоу општости која се захтева за иницијално и свако друго регулисање, те да, управо полазећи од тога, постоје материје које су уставни и уставним одредбама постављени законски резервати, међу које се убрајају начин остваривања људских права и слобода, питања буџета, пореза, казни итд. Но, без обзира на уочене и постављене разлике, улога омбудсмана у поступцима нормативне делатности сагледаваће се управо на примерима законодавне и подзаконске, нарочито владине и нормативне делатности државне управе.

3. ОМБУДСМАН И НОРМАТИВНА ДЕЛАТНОСТ

У обављању својих функција, омбудсман је у сталном контакту са стварношћу и правном праксом. Он је орган који, по природи своје функције, обавља и непосредну контролу примене права у појединачним случајевима, те је стога разумљиво да му се, на изванредан начин, даје право активног учесника не само у фази контроле и примене права већ и у фази његовог креирања односно стварања права.¹⁹ Разуме се, начин учешћа у обављању нормативне делатности разликује се и зависи од тога да ли је омбудсман установљен уставним одредбама, као и о ком виду нормативне делатности је реч. С друге пак стране, јасно је да се закон или правна правила као нормативни и стандард процене могу наћи међу „алатима” омбудсмана који припадају свим генерацијама – од омбудсмана прве ге-

¹⁷ *Ibid.*, 32.

¹⁸ *Ibid.*, 32-33. У истом смислу и Градимир Ненадовић („Израда закона и подзаконских аката и номотехничке специфичности преношења права Европске уније”, *Номотехника и правничко расуђивање* (ур. Радмила Васић), Београд, 2018, 156) истиче да се разлике очитују у томе што се друштвени односи могу изворно уређивати законом, док подзаконски пропис може само разрађивати законске одредбе, према правилу само у оквиру законског овлашћења за доношење тог подзаконског прописа, из чега следи да за доношење подзаконског прописа мора постојати правни основ садржан у закону.

¹⁹ Драган Радиновић, *Омбудсман и извршна власт*, Београд, 2001, 197.



нерације, којима је провера законитости била најважнији циљ, преко омбудсмана друге генерације, чији је заштитни знак општи нормативни концепт, па до омбудсмана треће и четврте генерације, којима су заштита људских права и спречавање корупције у администрацији основна делатност.²⁰

3.1. Омбудсман и законодавна делатност

У већини националних законодавстава, право омбудсмана на законодавну иницијативу није изричито прописано. Међутим, у његовом практичном деловању, ово је једна од општеприхваћених функција омбудсмана свуда у свету. Дакле, право законодавне иницијативе – које није изричито предвиђено, али је спонтано настало, јесте једно од меких обележја утицаја омбудсмана на законодавни поступак. Другим речима, омбудсман у свом извештају парламенту, неретко полазећи од уочених примера лоше управе, указује и на законе које би, према његовом мишљењу, требало променити или донети.

Разуме се, посебан акценат у раду је на праву предлагања закона – дакле, на статусу формалног учесника у законодавном поступку, које је омбудсману прописано уставним одредбама. У земљама у којима је то право, заправо надлежност, дато институцији омбудсмана, посебно нас занимају питања која се односе на обим, разлоге, начин и структуру његовог вршења.

Најпре, у вези са законодавном делатношћу, занимљива је тема да ли је омбудсман властан да законодавну иницијативу врши редиговану по члановима – дакле, као нормативни текст правног акта, или је реч о неформалној иницијативи заснованој на политичким разлозима коју упућује ка парламенту. Начелно, давање статуса овлашћеног предлагача за доношење закона подразумева право омбудсмана да законодавну иницијативу врши као формални предлог, дакле као нормативни акт редигован по члановима, што значи да се она може поднети и из начелних разлога и редиговати по члановима у раду парламентарних радних тела.

²⁰ Milan Remac, “Standards of Ombudsman assessment: A new normative concept?”, *Utrecht Law Review*, 9, 3/2013, 64–67.



У погледу обима вршења надлежности у вези са законодавством, поставља се питање да ли је омбудсман, ако је већ изричито предвиђен као овлашћени предлагач закона, властан да предложи закон општег типа, као нормативни текст о било којем питању које је законски резерват, или је пак ограничен на области које су у складу, тачније које се односе на омбудсманову надлежност.²¹ Начелно, требало би заузети становиште да заштита људских права и контрола управе заправо налажу веома широко право предлагања закона, те да би, у том смислу, омбудсман требало да располаже неограниченим правом законодавног предлагања. Ово нарочито имајући у виду могућност формалног вршења нормативне делатности, тачније доношења тзв. индивидуалних закона. С друге пак стране, будући да је реч о веома специфичној институцији, многи правни пореци који јој признају право предлагања закона то право изричито своде на области које су у његовој надлежности, не прецизирајући при томе о којим областима је реч. У том контексту, а полазећи од тезе да је омбудсман и заштитник људских права, поставља се питање да ли су области пореза и кривичних санкција, као еклатантни примери, заиста по својој природи области које су у омбудсмановој надлежности због утицаја који имају и могу имати на област људских права. Такође, као разумно поставља се и питање ко је властан да у коначници одреди да ли је омбудсман у таквом случају прекорачио своју надлежност. Разуме се, ако би парламентарна већина била такав арбитар, другим речима ако би у таквим случајевима могла да одбаци законодавну иницијативу коју је поднео омбудсман, то би заправо значило да је право предлагања закона од стране омбудсмана веома изведена категорија која је под сталним, може се рећи, делом и арбитрарним притиском парламента. С друге пак стране, иако је омбудсман у институционалном смислу посебна категорија, он је настао као парламентарни повереник, те је изложени закључак о арбитрарном притиску парламента потребно релативизовати и прихватити сасвим условно.

У вези с обимом вршења ове надлежности, требало би истаћи да могућност предлагања закона обухвата и све одговарајуће пратеће инструменте: право давања мишљења на предлоге осталих овлашћених предлагача, право предлагања не само нових већ и измену, допуну или укидање постојећих закона, право предлагања закона по хитном поступку или у уобичајеном поступку и, напослетку, али посебно важно, право предлагања закона којима се уређују посебна питања - примера ради, право предлагања закона којима се

²¹ *Ibid.*, 197.



ратификују међународни уговори из области људских и мањинских права итд. Разуме се да домет тих пратећих инструмената, нарочито у контексту права давања мишљења на предлоге осталих овлашћених предлагача, па и права предлагања закона којима се ратификују међународни уговори из области људских и мањинских права, зависи од основног одговора на питање о обиму вршења законодавне иницијативе, прецизније од схватања да ли је омбудсман властан да даје предлоге свих закона или само оних који се односе на његову надлежност.

Право предлагања закона је занимљиво сагледати и са становишта разлога и начина његовог вршења. У том контексту, најпре нас занима ситуација када омбудсман законодавну иницијативу врши у вези с уоченим пропустима у раду управе као последица законских решења. Реч је о природној вези и правим разлозима због којих је право предлагања закона дато омбудсману. Другим речима, омбудсман постаје овлашћени предлагач за доношење закона управо из разлога што су случајеви лоше управе последица лоших, па и неуставних закона.

Другачија је ситуација када случајева лоше управе нема, а омбудсман уочава потребу да делује у сфери законодавства јер сматра да су важећа законска решења лоша, па чак и неуставна. У таквим случајевима, потребна је умешност институције омбудсмана да своју законодавну иницијативу смести у шири контекст заштите људских права и на тај начин успе у парламенту.

Посебно, случај лоше управе може настати и приликом правилне примене закона или другог прописа у конкретном случају, било због тога што је сам закон неправедан, неразуман или контрадикторан, те и акт који се на основу њега доноси, иако законит, поседује наведене карактеристике, било због тога што је закон праведан у генералном контексту, али непримерен у односу на конкретан случај због његових специфичних околности и потешкоћа које примена закона производи у односу на конкретно лице.²² У описаним случајевима, омбудсман је властан да предложи измену постојећег прописа уколико га сматра лошим, неправедним и неразумним, односно да захтева да се учини изузетак од његове примене у односу на конкретна лица уколико то захтевају специфичне околности

²² Марко Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, Београд, 2013, 129-130.



случаја,²³ при чему је отворено питање да ли је у таквом случају уопште реч о нормативној делатности на начин на који је се она у овом раду анализира. Уколико предлаже измену или доношење новог прописа, омбудсман ће се уздржати од препоручивања његове конкретне садржине, што је иначе у домену искључиве законодавне надлежност. Другим речима, омбудсман указује на несавршеност постојећег закона и предлаже његову измену без нарушавања надлежности законодавне власти.²⁴

Тиме смо се приближили структури (а донекле и разлозима) вршења права предлагања закона. Наиме, поставља се питање да ли је национални омбудсман у државама сложеног државног уређења властан да предлаже не само законе на нивоу државе већ и законе на нивоу конститутивних политичко-територијалних јединица. Примера ради, у Руској Федерацији омбудсман може да предложи измене и допуне не само постојеће савезне већ и легислативе ентитета уколико верује да су одлуке или поступци, односно непоступања државних органа, локалне власти или државних функционера којима се крше људска права и слободе, донети на основу или у складу са савезном легислативом или легислативом ентитета, на основу постојећих пропуста у тим легислативама, или у случају када се те легислативе косе с општеприхваћеним принципима и правилима међународног права и међународних уговора Руске Федерације. С друге пак стране, локални омбудсмани не могу да врше право предлагања закона на државном нивоу. Отворено је питање у којој би мери посебни омбудсмани, нарочито уколико постоји ограничење права предлагања закона на надлежност општег омбудсмана, уопште могли да предлажу законе. У већини држава у којима постоје, они немају ту надлежност.

3.2. Омбудсман и подзаконска делатност

Подзаконска делатност подразумева доношење општих правних аката слабије правне снаге од закона, најчешће од стране извршне власти и државне управе, чији је смисао извршавање закона. Заправо, постојање закона је услов постојања подзаконских опште-нормативних аката. Подзаконским прописима не могу се уређивати друштвени односи ако већ претходно нису уређени законом, што значи да се тим актима не могу уређивати

²³ *Ibid.*, 130.

²⁴ *Ibid.*



права и обавезе субјеката мимо оних утврђених законом.²⁵ Заправо, реч је о начелном правном ставу од којег упоредна законодавства познају одређене изузетке, како у погледу самосталних, заправо аутономних уредби, дакле аката који уређују материју изван оне законске природе или аката који имају подзаконски назив, али законску снагу (на пример, уредбе по нужди које доноси извршна власт када парламент није у могућности да се састане), тако и у случају тзв. административних уредби, које представљају општа правна правила која не уређују непосредно понашање појединаца или организација, већ се односе на рад државних институција које су дужне да поступају према њиховим одредбама.²⁶

Подзаконски прописи се доносе ради деконцентрације нормативне функције, која своју основу налази како у политичким тако и у правнотехничким разлозима. Наиме, политички моменат подразумева диференцијацију, балансирање и осамостаљивање појединих облика државне власти, док правнотехнички разлози произилазе из немогућности законодавних органа да све друштвене односе уреде законом, односно да буду носиоци свих нормативних функција у држави, с обзиром на то да савремени живот ствара мноштво друштвених односа који се не могу остваривати изван државне интервенције.²⁷ Томе би требало додати и став да се подзаконски прописи разликују од закона по својој нормативности јер садрже норме које су изведене природе, заправо норме које омогућавају вршење и поступање у складу са законодавним нормама.

Међу многобројним расправама о врстама подзаконских прописа, тачније о критеријумима за класификацију таквих аката, у домаћој правној науци предност је дата критеријуму доносилаца таквих аката.²⁸ У том смислу, сви подзаконски прописи државних органа могу се сврстати у три групе: 1) подзаконски прописи скупштина, 2) подзаконски прописи владе и 3) подзаконски прописи државних органа управе.

Подзаконске прописе скупштина чине одлуке, пословници и статутути. Начелно, будући да је омбудсман орган парламента, његова могућност рада и уплива у вршење нормативне функције зависи од природе скупштине која је доносилац подзаконских прописа. Наиме, у погледу скупштине као законодавног органа, будући да је омбудсман лишен контролне

25 Ратко Марковић, *Извршна власт*, Београд, 1982, 82.

26 Петар Кунић, *Управно право*, Бања Лука, 2001, 125-126.

27 *Ibid.*, 121.

28 Зоран Томић, *Управно право*, Београд, 2002, 157.



функције према том телу, његова могућност уплива у подзаконску делатност начелно не постоји. То је, заправо, донекле пренагљен закључак, јер у случају када је омбудсман носилац права предлагања закона, јасно је да он онда може да утиче и на подзаконску делатност законодавног органа. Другачија је ситуација у погледу осталих скупштина. Наиме, представничка тела политичко-територијалних јединица – примера ради локалне самоуправе, могу бити у сфери своје нормативне делатности обухваћена контролом омбудсмана.

Подзаконска нормативна делатност владе као носиоца извршне власти у земљама с парламентарним системом власти изразито је шаролика. Начелно, влада, као носилац извршне власти, овлашћена је да извршава законе, што првенствено значи да доноси опште акте за извршавање закона. Ти се подзаконски акти, барем према домаћем искуству, могу начелно поделити на оне који се доносе на основу уставне или законске извршне клаузуле и који служе за извршавање закона у целини и на оне који служе извршавању појединих одредаба закона или за изражавање одређених ставова. Разуме се, у првом случају је реч о класичном појму уредбе, док је у другом случају реч о прописима који носе различите називе – одлуке, упутства, закључци, општа решења итд. Важно је истаћи да, осим ове садржинске, постоје и формалне разлике. Наиме, уредба може бити акт јаче правне снаге и уживати супрематију у односу на остале акте који се не морају нормирати по члановима. Могућност омбудсмана да утиче на подзаконску нормативну делатност владе веома је упитна. Наиме, у свим системима у којима постоји, институција омбудсмана нема овлашћења да контролише рад владе. То заправо значи да омбудсман не би могао да утиче, тачније да предлаже доношење или измену подзаконских прописа владе. С друге пак стране, чињеница да у појединим системима омбудсман има право предлагања закона заправо читавај причи даје мало другачији тон и, макар условно, донекле допушта омбудсману да се бави и подзаконским актима владе.

Напоследку, подзаконски акти државне управе доносе се на основу изричитог правног основа садржаног у закону и служе извршавању појединих одредаба закона. Њих доноси старешина органа државне управе и то своје овлашћење он не може пренети на друго лице. Министар је, дакле, у земљама с парламентарним системом власти овлашћен да на основу законских одредаба доноси такве акте. Имајући у виду чињеницу да су органи државне управе под контролом рада омбудсмана, следи да се његова могућност уплива и



бављења таквим прописима органа државне управе не може ограничавати. Другим речима, омбудсман је овлашћен да предлаже доношење, промену или укидање таквих прописа.

У следећем одељку биће размотрена улога Заштитника грађана Републике Србије у погледу нормативне делатности.

4. ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА И НОРМАТИВНА ДЕЛАТНОСТ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Српски Устав, усвојен 2006. године, у чл. 107, ст. 2 предвиђа да Заштитник грађана има право предлагања закона из своје надлежности. У чл. 138, ст. 1 Устав прописује да је Заштитник грађана независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. У ст. 2 истог члана, предвиђено је да Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава. Према ст. 3, Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина у складу с Уставом и законом. Заштитник грађана, према ст. 4 истог члана, за свој рад одговара Народној скупштини. У ст. 5 истог члана нормирано је да Заштитник грађана ужива имунитет као народни посланик и да о имунитету Заштитника грађана одлучује Народна скупштина. Према последњем ст. 6 истог члана Устава, о Заштитнику грађана доноси се закон.

У коментарима наведених уставних одредаба најпре је истакнут став да опредељење уставотворца да Заштитник грађана добије уставни ранг обезбеђује снажнији легитимитет овој институцији, али да питање у којој ће мери она постати делотворна зависи првенствено од предвиђених уставних јемстава.²⁹ Заштитник грађана је независан државни орган који штити права грађана, при чему се израз „права грађана” тумачи рестриктивније у односу на уставни израз „људска и мањинска права”.³⁰ Ради остваривања своје ос-

²⁹ Дарко Симовић, Слободан Орловић, *Коментар Устава Републике Србије: са праксом Уставног суда Републике Србије и Европског суда за људска права*, Београд, 2023, 698.

³⁰ *Ibid.*, 700.



новне функције – заштите права грађана, Заштитник грађана располаже и овлашћењима да врши право предлагања закона из своје надлежности и да подноси предлог за оцену уставности и законитости закона, другог прописа и општег акта.³¹ Предлагање закона из своје надлежности јесте ограничено право, које се оправдава особеним уставноправним положајем Заштитника грађана који није део политичких грана власти.³² Дакле, да би могао да унапређује послове за које је надлежан и да би делотворније остваривао своју функцију, јемчи му се ограничено право предлагања закона. Будући да је реч о стручном телу које би требало да остане заштићено од уплива политике, право предлагања закона представља копчу сарадње и вид комуницирања са законодавном и извршном влашћу ради унапређивања области из надлежности Заштитника грађана. Премда ти предлози не обавезују законодавно тело, у зависности од тога у којој је мери Заштитник грађана изградио ауторитет у уставном систему земље, они у пракси могу имати снажан утицај.³³ Заправо, право предлагања закона из *своје надлежности*, које је изричито прописано чл. 107, ст. 2 Устава, требало би схватити као категорију у својеврсном уставноправном раскораку. Наиме, она се може схватити веома широко: будући да је Заштитник грађана институција надлежна за заштиту права грађана, његово право предлагања закона могло би да се односи на све видове закона који имају или могу имати утицаја на област људских права. С друге пак стране, полазећи од чињенице да је реч о институцији коју бира парламент, заправо о парламентарном поверенику за контролу рада јавне управе, право предлагања закона могло би се разумети и у ужем смислу као право предлагања закона из властите надлежности, схваћене као основе за контролу рада управе и вршење овлашћења у том контексту. Другим речима, Заштитник грађана би могао да предлаже само законе који се односе на поједине видове лоше управе и властита поступања по том основу. Чини се да рад институције Заштитника грађана, упркос не само ауторовим афинитетима ка ширем тумачењу, остаје на рестриктивнијем схватању ове нормативне функције. Разуме се, скупштинским Пословником су утврђени и одговарајући инструменти који су пратиоци овог права – примера ради, у чл. 152 Пословника предвиђено је да се Заштитнику грађана доставља предлог закона уколико се тим законом уређује мате-

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, 588.

³³ *Ibid.*, 588-589.



рија из његове надлежности, што заправо подразумева право изјашњавања и предлагања амандмана на такав, од стране других овлашћених предлагача поднет предлог закона.

У вези с улогом коју Заштитник грађана остварује у нормативној делатности у Републици Србији јесу и законска решења. Према одредби чл. 20, ст. 1 новог Закона о заштитнику грађана,³⁴ он има **право предлагања закона** из своје надлежности. Према ст. 2 истог члана, Заштитник грађана је овлашћен да Народној скупштини, односно Влади и органу управе, **поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката** уколико сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима, као и да **иницира доношење нових закона, других прописа и општих аката** када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана. Надлежни одбор Народне скупштине, односно Влада и органи управе дужни су, према ст. 3 истог члана, да размотре иницијативу коју је поднео Заштитник грађана и да му обавештење о томе доставе најкасније 60 дана од дана подношења иницијативе.

Имајући у виду чињеницу да су истоветне одредбе биле садржане и у претходном Закону о Заштитнику грађана,³⁵ требало би сагледати и њихове коментаре дате за време важења тог закона. У складу с коментарима из тог периода, **правом предлагања** Заштитника грађана обухваћено је само предлагање закона а не и право предлагања других прописа и општих аката. То **сужавање права законодавне иницијативе**, према коментарима, није се чинило оправданим и требало би га отклонити из наведене одредбе.³⁶ У ст. 2 (како старог, тако и новог текста Закона) утврђује се право Заштитника грађана (1) да Влади односно Народној скупштини, а по новом тексту и органу управе, подноси иницијативе за измену или допуну закона и других прописа и општих аката уколико сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима и (2) да иницира доношење нових закона, других прописа и општих аката када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана. Као разлог за подношење прве врсте иницијатива наведено је његово уверење да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима, док се у другом случају тај разлог састоји у његовом уверењу „да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана”. Осим тога, прва врста иницијатива односила би се на измене и допуне за-

34 Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 105/2021.

35 Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 79/05 и 54/07.

36 Богољуб Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, Београд, 2010, 86.



кона и других прописа и општих аката, а друга на доношења нових закона, других прописа и општих аката. У првом случају, Заштитник грађана би доказивао своје уверење наводећи случајеве констатованих повреда права, док би у другом случају наводио аргументе општег типа у прилог ставу да је доношење новог закона, другог прописа и општег акта важно за остваривање и заштиту права грађана. Неки други, потпунији смисао овог разликовања, према ауторима Коментара, тешко је докучити.³⁷ Заиста, шта је смисао законског разликовања између права предлагања закона и иницирања како измене или допуне не само закона већ и других прописа и општих аката уколико Заштитник грађана сматра да је узрок повреде права грађана одређени недостатак у прописима, тако и иницирања за доношење нових закона, других прописа и општих аката када Заштитник сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана? Да ли је заиста могуће да законодавац у Србији заступа становиште да је, с једне стране, мудро Заштитника грађана оставити да располаже правом предлагања закона вршећи ту надлежност с директним и непосредним утицајем на покретање законодавног поступка, али само из материје која је у његовој надлежности, и, с друге стране, прописати му законодавну, али и иницијативу за доношење других општих аката, без могућности директног и непосредног дејства на покретање законодавног поступка и из разлога наведених у законским одредбама? Другим речима, да ли је основано веровати да наш законодавац разликује право предлагања закона, с једне, и иницијативу која обухвата и друге опште акте с друге стране,³⁸ поштујући све што је о разликовању између две врсте иницијативе изложено у коментарима претходног Закона о Заштитнику грађана, али уз опаску да ни коментари у знатној мери не разликују право предлагања и иницијативу? Чини нам се да први пут износимо тезу и о значају времена када су поједине норма настале. Наиме, одредба према којој Заштитник грађана има право предлагања закона из своје надлежности уврштена је у законски текст изменама и допунама из 2007. године, када је овај закон требало ускладити с новим уставом. Другим речима, све одредбе о иницијативи за доношење, измене или допуне закона, других прописа и општих аката односиле су се на случајеве када Заштитник грађана није био овлашћени

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Баш како се у делу домаће теорије наводи у погледу разликовања права на грађанску иницијативу и покретања законодавног поступка – права грађана да поднесу предлог закона или другог акта, о чему одлучују скупштине, и да непосредно учествују у поступку одлучивања. Маријана Пајванчић, „Учешће грађана у законодавном поступку – могућности и препреке (право на грађанску иницијативу и право предлагања прописа)”, *Номотехника и правничко расуђивање* (ур. Радмила Васић), Београд, 2018, 89–110.



предлагач, заправо када је само могао да не утиче директно на покретање законодавног поступка, већ се његова иницијатива разматра(ла) у претходном поступку и могла је/може бити одбачена или прихваћена, док је орган којем је упућена обавезан да одговори њеном подносиоцу. Ако се иницијатива прихвати, тада орган који је прихватио иницијативу има статус овлашћеног предлагача и подноси предлог којим покреће законодавни поступак. С друге пак стране, право предлагања закона, које је у текст Закона унето 2007. године, формалније је природе и подразумева директно утицање на покретање поступка, тачније обавезу Народне скупштине да о предлогу расправља.

У ст. 1, чл. 21 Закона предвиђа се да је Заштитник грађана овлашћен да у поступку припреме прописа **даје мишљење** Народној скупштини, односно Влади и органу управе на предлоге закона и других прописа уколико се њима уређују **питања која су од значаја за заштиту права грађана**. Ст. 2 истог члана нормира да се предлози прописа из ст. 1 достављају Заштитнику грађана, у складу с прописима којима су уређени поступци израде односно усвајања предлога прописа, док ст. 3 прописује да сматра да није било примедби уколико се мишљење не достави у року предвиђеном посебним прописима. У наведеним одредбама регулисано је давање мишљења Заштитника грађана. Давање мишљења није исто што и давање амандмана, односно мање је формално и мање обавезујући начин деловања. У ст. 2 и 3 истог члана наводе се прописи којима се уређују поступци израде односно усвајања предлога прописа, а којих, барем у сегменту који се односи на достављање Заштитнику грађана и давања његових мишљења, истини за вољу, и нема у правном систему Србије.³⁹

Разуме се да би изложени нормативни оквир требало разјаснити и унапредити. У том смислу, правци размишљања наведени у даљем тексту можда би могли да помогну. Наиме, на основу свега изложеног, јасно је да би створени нормативни метеж могао да се превазиђе следећим изменама и допунама правног оквира: 1) прецизирање случајева када Заштитник грађана има право да предлаже законе, тачније недвосмислено прецизирање његових надлежности; 2) јасно предвиђање да предлагање закона обухвата и све одговарајуће пратеће инструменте: право давања мишљења на предлоге других овлашћених предлагача, право предлагања не само нових већ и измену, допуну или укидање по-

³⁹ То се односи на Закључак о методологији за израду подзаконских прописа 05 број 011-7473/2010 од 14. октобра 2010. године, <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2010/75/1/reg>



стојећих закона, право предлагања закона по хитном поступку или у уобичајеној процедури итд.; 3) примена правила *argumentum a maiore ad minus* – јасно прецизирати право Заштитника да предложи све подзаконске опште акте који се доносе ради извршавања закона које може да предложи или њихових одредаба, и 4) прецизирати да би у свим осталим случајевима Заштитник могао поднети представку Народној скупштини, Влади и органима државне управе, у којој би препоручио доношење, измене или допуне закона, других прописа и општих аката.

5. ЗАКЉУЧАК

Институција омбудсмана, која представља независног парламентарног повереника за заштиту права грађана и која контролише законитост и правилност рада управе, осим општих надлежности (овлашћења)⁴⁰ оличених у контроли јавне управе поводом представки и подношења извештаја парламенту, располаже и посебним делокругом послова, међу којима је учешће у нормативној делатности посебно важно. Реч је о делокругу рада који је поверен омбудсману на основу чињенице да је у питању институција чији задатак није само контрола државне управе већ и заштита људских права и слобода. Отуда је разумљиво што се омбудсману даје право да буде активни учесник не само у фазама контроле и примене права већ и у фази стварања права. Ипак, питања која се односе на обим, разлоге, начин и структуру стварања права, тачније вршење нормативне делатности омбудсмана, различито су решена у упоредном праву. Начелно, што је израженији приступ омбудсману као институцији заштитника људских права и слобода, то су захтеви у погледу његовог учешћа у нормативној делатности истакнутији и обрнуто. У том смислу, може се констатовати да у упоредном праву начелно постоји донекле „специјално” (дакле непотпуно) право предлагања закона, које, имајући у виду чињеницу да омбудсман не може да контролише рад парламента и владе, остаје без јасног одговора у погледу могућности да се у формалном смислу укључи у нормативни рад тих институција.

⁴⁰ Између појмова *надлежност* и *овлашћење* постоје значајне разлике које у овом раду нису посебно прецизиране. У основи, разлика је у томе што се надлежност односи на круг послова и задатака који су у обавези да се изврше, док овлашћење подразумева право и могућност избора начина деловања.



Слична ситуација постоји и у Републици Србији. Доношењем Устава од 2006. године, Заштитнику грађана је признато право предлагања закона, али из „своје надлежности”, која није прецизирана ниједним правним актом. Штавише, законска решења о његовој нормативној делатности, ако ништа друго, само допринела су постојећем нормативном метежу у наведеној области, јер отварају дилему да ли је основано веровати да је српски законодавац направио разлику између права предлагања закона, с једне, и иницијативе која обухвата и друге опште акте с друге стране, из разлога наведених у Закону. Имајући у виду изложено, у раду су дати предлози за нормативно унапређење постојеће ситуације.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Васић, Радмила; Чавошки, Коста, *Увод у право II*, Београд, 1996.

Васић, Радмила, „Правна држава и владавина закона: шта правна наука 'поручује' номотехници”, *Номотехника и правничко расуђивање* (ур. Радмила Васић), Београд, 2018, 17-67.

Давинић, Марко, *Европски омбудсман и лоша управа*, Београд, 2013.

Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 105/2021, 79/05 и 54/07.

Кунић, Петар, *Управно право*, Бања Лука, 2001.

Лукић, Радомир, „Нормативност права”, *Анали Правног факултета*, 1-3/1991, 189-201.

Марковић, Ратко, *Извршна власт*, Београд, 1982.

Марковић, Ратко, *Уставно право*, Београд, 2015.

Миленковић, Дејан, „Упоредни преглед институције омбудсмана”, *Омбудсман: међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса* (ур. Стеван Лилић, Дејан Миленковић, Биљана Ковачевић-Вучо), Београд, 2002.

Милков, Драган, *Управно право* (књ. 3, *Контрола управе*), Нови Сад, 2010.

Милосављевић, Богољуб, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, Београд, 2010.



Милосављевић, Богољуб; Поповић, Драгољуб, *Уставно право*, Београд 2017.

Ненадовић, Градимир, „Израда закона и подзаконских аката и номотехничке специфичности преношења права Европске уније”, *Номотехника и правничко расуђивање* (ур. Радмила Васић), Београд, 2018, 115–200.

Пајванчић, Маријана, „Учешће грађана у законодавном поступку – могућности и препреке (право на грађанску иницијативу и право предлагања прописа), *Номотехника и правничко расуђивање* (ур. Радмила Васић), Београд, 2018, 89–110.

Радиновић, Драган, *Омбудсман и извршна власт*, Београд, 2001.

Радовић, Зорица, *Нормативна делатност извршне власти*, Београд, 1989.

Радојевић, Мијодрaг, *Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији* (докторска дисертација), Београд, 2016.

Remac, Milan, “Standards of Ombudsman assessment: A new normative concept?”, *Utrecht Law Review*, 9, 3/2013, 64–67.

Симовић, Дарко; Орловић, Слободан, *Коментар Устава Републике Србије: са праксом Уставног суда Републике Србије и Европског суда за људска права*, Београд, 2023.

Симовић, Дарко; Петров, Владан, *Уставно право*, Београд, 2018.

Томић, Зоран, *Управно право*, Београд, 2002.

Vladimir Đurić
Principal Research Fellow
Institute of Comparative Law, Belgrade

THE OMBUDSMAN (PROTECTOR OF CITIZENS) AND NORMATIVE ACTIVITY (IN THE REPUBLIC OF SERBIA)

Summary: *The Ombudsman is an independent state body tasked with protecting citizens' rights and monitoring the legality and regularity of public administration. Originally established as a parliamentary commissioner, the Ombudsman has evolved beyond a mere administrative controller into a vital guardian of human rights and freedoms. In this expanded role, the Ombudsman actively participates in the normative activities of state bodies. While comparative law reveals diverse approaches to the scope, rationale, and methodology of the Ombudsman's legislative involvement, the legal framework in the Republic of Serbia presents unique challenges. In Serbia, the Protector of Citizens holds the right to propose legislation, but this authority is restricted to "his or her own competence" – a concept that remains undefined by any current legal act. Consequently, the existing legal solutions governing this matter in the Republic of Serbia require significant improvement.*

Keywords: *ombudsman, normative activity, human rights, Republic of Serbia.*



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