



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 Микић

ФУНКЦИЈЕ ОМБУДСМАНА:
ЕВРОПСКИ УПОРЕДНИ ПРЕГЛЕД
С ОСВРТОМ НА ПРЕПОРУКЕ
ВЕНЕЦИЈАНСКЕ КОМИСИЈЕ

Стр. 407–428

Виши научни сарадник на Институту за упоредно право
у Београду, ORCID 0009-0001-8706-4175.
Електронска адреса аутора је v.mikic@iup.rs

Овај рад је резултат истраживања у оквиру пројекта „Прилагођавање
правног оквира друштвеним и технолошким променама са посебним
освртом на регулисање вештачке интелигенције“, који у 2025. години
спроводи Институт за упоредно право уз финансијску подршку
Министарства науке, технолошког развоја и иновација
(евиденциони број: 451-03-136/2025-03/200049 од 4. фебруара 2025).



Сажетак: Готово сви уставни европских држава садрже одредбе посвећене омбудсману, институцији која се у Републици Србији зове „заштитник грађана” и која је у овој држави конституционализована 2006. године. Без изузетка, ради се о установи која је независна, са јасним одређењем односа других органа према њој, а уставима су уређена и питања која се односе на услове за избор на функцију, уз дужину мандата и поступак именовања и разрешења. У појединим системима ради се о институцији која практично сједињује надлежности заступника правних интереса државе и заштитника основних права и слобода.

У раду се, употребом упоредноправног метода, истражују функције заштитника права и слобода грађана у европским државама, али и облик његовог установљења – да ли је реч о инокосном или (ређе) колегијалном органу. Утврђује се да, поред остваривања права и слобода поводом поступања јавних власти, у надлежност омбудсмана спада и испитивање нечињења државних органа на плану повреде права појединаца. Омбудсмани у европским земљама поступају по жалбама на рад јавних власти и надзиру рад јавне управе, али имају и право иницијативе у области предлагања препорука и мера за заштиту основних права и слобода грађана. Релевантне уставне одредбе пореде се са препорукама Европске комисије за демократије путем права, тела Савета Европе познатијег као Венецијанска комисија.

Кључне речи: омбудсман, заштитник грађана, упоредно право, уставно право, Венецијанска комисија.

1. УВОД

Установа заштитника грађана (омбудсмана) постала је део уставне материје у највећем броју европских држава. Следећи прећутни савет – повезан са потребом заштите достојанства устава – да у највишем правном акту буду садржани тек обриси регулисања ове институције, бројни уставописци определили су се за њену *обзирну* конституционализацију, опредељену оквирима у којима је о омбудсману у уставима садржано само оно што мора да буде. А тај списак садржи: поступак и услове за избор на ту функцију, као и трајање мандата, који може да буде окончан редовним путем, или на нередован начин (разрешењем), као и основне контуре надлежности омбудсмана. На овај начин уставом је уређена сразмерно апстрактнија садржина која се односи на установу омбудсмана него што је неретко случај са другим уставним институцијама.



Ово се, наравно, не односи на баш сваки устав у Европи. Понегде је установа омбудсмана уставом *пренормирана*, што у случају сваке уставне институције прети да води својеврсном *подбачају* примене уставних норми у пракси. Ипак, свуда је омбудсман *независна* установа, која штити основна права и слободе грађана, помно прати законитост рада јавних власти (укључујући ту и субнационална тела, попут органа федералних и покрајинских јединица, али и локалне самоуправе). Омбудсман још и има право иницијативе у оквирима поступања за која је надлежан.

Посебну улогу на плану праћења остваривања надлежности омбудсмана и, уопште, процене у којој мери је овој институцији у пракси *допуштено* да поступа, има Европска комисија за демократије путем права (Венецијанска комисија). Као што ће бити наведено у раду, значај Венецијанске комисије у овој области надмашује њену формално релативно ограничену позицију у области снажења уставне државе у Европи.

Познато је да је омбудсман (или: „повереник који представља”, „представник”¹ односно „парламентарни заступник правде”²) „чедо” шведског правног уређења, и то још од 1809. године.³ Релативно брзо, а свакако *пространо* ширење ове институције широм Европе несумњиво упућује на демонстрациони ефекат шведског модела, иако се може тврдити да је у појединим системима он представљао (или представља) тек рециклирано решење, мада је, на особит начин, та установа креирана читав век раније (већ 1713. године).⁴ Не само да је Шведска „колевка општег типа институција омбудсмана”; она је и прва држава

1 Владан Петров, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета, Београд, 2022, 364. Према једном аутору, реч *Ombud* на шведском има значење „представник”, или „посланик”, уз друге, блиске итерације (Mirlinda Batalli, “Role of Ombudsman Institution over the administration”, *Academic Journal of Business, Administration, Law and Social Sciences*, 3/2015, 232–240, 233).

2 Александар Петров, „Институција омбудсмана као независног државног органа у правном систему Републике Србије”, *Правно-економски погледи*, 1/2013, 1–201. Ради се о кованици *umbotshmathr* („повереник који представља”), коју чине шведске речи *imboth* („представник”) и *mathr* („човек”) (Dragan Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast: Institucija ombudsmана na početku XXI vijeka*, Službeni glasnik, Beograd, 2001, 31).

3 Miodrag Jovičić, *Ombudsman: čuvar zakonitosti i prava građana*, Institut za uporedno право, Beograd, 1969, 7. Омбудсман је са извршавањем својих задатака отпочео већ идуће године (Kornelija Marzel, “Role of the Human Rights Ombudsman in Ensuring Good Administration in Slovenia”, *Central European Public Administration Review*, 1/2018, 25–42, 26). Још 1969. године писано је да „омбудсман као установа постоји већ преко 150 година, али само у једној земљи, Шведској” (М. Јовић, 7), те да је у тој земљи уведен управо 1809. године (*Ibid.*, 10).

4 М. Batalli, 233.



у којој је уведен специјализован облик омбудсмана (војни омбудсман),⁵ и то већ 1915. године,⁶ што се може тврдити на основу увида у избор из лепезе форми на том плану. Познато је да је, са упоредноправне тачке гледишта, институција омбудсмана, као „шведски изум” прихваћена „најпре у суседним, скандинавским земљама”.⁷

Треба подсетити, прелиминарно, да је омбудсман „из шведског поретка пренесен у огроман број других поредака”⁸, као и то да је шведски пример „дуго био усамљен”⁹ у упоредноправном контексту, мада је касније дошло до увођења разнородних институционалних искустава, посебно у (формалним) уставима. Ово води оправданом закључку да је „уставно регулисање ове институције значајно из разлога препознавања њене важности и доприноси њеној независности”.¹⁰ О посебном значењу ширења установе омбудсмана (не само) на европском тлу говори и податак да „док је за увођење омбудсмана у првих десет земаља било потребно 158 година (...), дотле се за наредних само 33 године (... од 1967 до 2000.) институција проширила у још 90 (...) држава у свијету и у Европској унији”.¹¹ У овом процесу (на европском уставном подручју) дошло је до неселективног позајмљивања, у значајном обиму.¹²

Налази истраживања изнети у овом раду засновани су првенствено на методу консултовања релевантних одредаба устава држава Европе, а потом, секундарно, на анализи садржаја научних радова посвећених теми функција омбудсмана. У оквиру докумената који су објављени на наднационалном нивоу (не, додуше, у обавезујућем облику) у овом је раду истражена и садржина Принципа заштите и унапређења институције омбудсмана

5 Milan Rapajić, Dejan D. Logarušić, “Special Ombudsmen with reference to the position of the Commissioner for Information of Public Importance and Protection of Personal Data”, *Law – Theory and Practice*, 4/2024, 82–101, 85.

6 M. Jovičić, 11.

7 Maja Lj. Nastić, „Ombudsmansko delovanje u zaštiti ljudskih prava”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2/2019, 489–503, 490.

8 Đuzepe De Vergotini, *Uporedno ustavno pravo* (Giuseppe de Vergotini, *Diritto costituzionale comparato*, Vol. 1, Wolters Kluwer, 2011, превод mr Ljiljana Grubač, стручна редактура превода проф. др Ratko Marković), Београд, Службени гласник, 2015, 57–58.

9 D. Radinović, 60.

10 M. Lj. Nastić, 492.

11 D. Radinović, 67.

12 Владимир Микић, *Појмовник европске уставности*, Службени гласник, Београд, 2022, 563–568.



(Венецијанских принципа), које је 2019. године усвојила Венецијанска комисија.¹³ Важно је подсетити на то да је сама Венецијанска комисија подвукла да „ове принципе треба читати, користити и примењивати у циљу консолидовања и снажења институције омбудсмана”, укључујући и потенцијална „уставна и законска прилагођавања” постојећих решења у наведене сврхе.¹⁴

Након уводног дела, прва целина рада посвећена је истраживању примарне функције омбудсмана у упоредном уставном праву европских држава, а то је старање о заштити основних права и људских слобода, као и вођење рачуна о надзору над начинима на које јавне власти реализују своја овлашћења (разуме се, са тачке гледишта поштовања темељних права). После целине посвећене испитивању уставног статуса омбудсмана, а пре закључних разматрања, следи део рада у којем се испитују правци тенденције увођења *више* омбудсмана за различите сфере области заштите права. У тој се целини разматрају и ризици „омбудсманије”, или превеликог ширења опсега овлашћења институције омбудсмана.

2. ЗАШТИТА ЉУДСКИХ ПРАВА И НАДЗОР НАД ЈАВНИМ ВЛАСТИМА КАО СТУБОВИ ОВЛАШЋЕЊА ОМБУДСМАНА

У „речнику” одговорности омбудсмана главни појам је заштита основних права и слобода, као и старање о надзору над правилним поступањем органа јавне власти према грађанима. У том је контексту, са тачке посматрања од стране грађана и јавности у целини, омбудсман (оправдано) позитивно асоцирана институција. Он се јавља као очигледан израз органске потребе за све дубљом институционалном заштитом поустављених темељних права и слобода. Уз то, и Венецијанска комисија препознаје да су два (основна) поља деловања омбудсмана „спречавање лоше управе и њено поправљање”, те „заштита и унапређивање људских права и основних слобода”.¹⁵ Тако пише и уважени аутор који подсећа да је омбудсман „заштитник (или чувар) законитости и права грађана”,

¹³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion No. 897/2017 (CDL-AD(2019)005), *Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution*.

¹⁴ *Ibid.*, т. 25.

¹⁵ Venice Commission, т. 12.



овлашћен да врши „оцену законитости рада јавних органа и службеника”.¹⁶ С друге стране, лош рад јавне управе уистину се може доживети и као облик повреде основних права грађана,¹⁷ нарочито ако се у обзир узме постојање субјективног *права* на добру јавну управу (енгл. *the right to good administration*).¹⁸ За разлику од одлика „првих” омбудсмана, оних креираних у раним данима савремене европске уставности, који се нису бавили питањима заштите основних права, данашњим омбудсменима припала је и та надлежност, односно обавеза.¹⁹

Историјски посматрано, функција заштите основних права и контроле рада јавне управе уследила је након раздобља у оквиру којег је омбудсман практично вршио *уставно-судску функцију* контроле законитости рада државног апарата.²⁰ Иако су *судови* „прва ‘карика’ у систему заштите људских права”, ваља приметити да судство „због повећаног обима послова и чињенице да решава најразличитије спорове нема довољно времена да се посвети људским правима”.²¹ На овом плану разликују се *шведски* и *дански модел* институције омбудсмана, првенствено по томе што у Данској омбудсман, за разлику од ситуације у Шведској, не може да врши надзор над радом судова.²² „Дански” модел више је у складу са циљним тумачењем препоруке Венецијанске комисије према којој „надлежност омбудсмана према судству треба да буде ограничено на обезбеђивање процедуралне ефикасности и административног функционисања тог система”.²³ Ипак, омбудсману би ваљало пружити законску могућност „да интервенише пред надлежним правосудним телима и судовима”.²⁴

Првенствено деловање омбудсмана односи се на активности „у општим терминима заштите људских права”, нарочито „у контексту креирања одговарајућег законодавног амбијен-

16 M. Jovičić, 35.

17 K. Marzel, 28–29.

18 *Ibid.*, 31.

19 Саво Н. Симић, „Деловање омбудсмана Европске уније у заштити јавног интереса – студија случаја куповине вакцина од стране Европске комисије током пандемије COVID-19”, *Социолошки преглед*, 2/2022, 454.

20 K. Marzel, 28.

21 M. Lj. Nastić, 501.

22 С. Н. Симић, 454.

23 Venice Commission, т. 13.3.

24 *Ibid.*, т. 19.2.



та у коме се остварују људска права”.²⁵ Устави, наравно, нуде посебне *стилске црте* на плану ближег утврђивања овлашћења омбудсмана. По њима, што је сасвим разумљиво, прва је надлежност и обавеза омбудсмана *заштита људских права и основних слобода*,²⁶ те још и „законитих интереса” појединаца,²⁷ али се омбудсман стара и о *надзору* над механизмима поштовања права и слобода.²⁸ Прецизније, омбудсман штити права и слободе који су повређени од стране *јавних власти* и органа *локалне самоуправе*.²⁹ У суштини, његове надлежности подразумевају контролу „јавне управе на свим нивоима”, односно старање над „општим интересима и јавним службама” које се врше у сврху остваривања дужности „државе, општина, државних или приватних тела”.³⁰ По једном моделу, који заслужује посебну похвалу, поред заштите људских права и слобода утврђених уставом и законима, омбудсман има дужност да штити и она права која су – у смислу формалног правног извора – утемељена у међународним документима.³¹

Институција омбудсмана – што је препознала и Венецијанска комисија – „игра важну улогу у заштити бранилаца људских права (енгл. *human rights defenders*)”.³² Из овог је разлога омбудсман још пре више од пола века био, на основу теоријских налаза, препознат као, поред осталих квалификација, „пас-чувар грађана”.³³ Уз то, ако је добра управа „темељ правичности”,³⁴ онда је јасно из којих је разлога положај омбудсмана у Шведској управо и уведен ради „надзора поступања јавне управе и судства”.³⁵ С тим у вези, према упечатљи-

25 М. Љ. Nastić, 493.

26 Чл. 60, ст. 1 Устава Албаније, чл. 91а, ст. 1 Устава Бугарске, чл. 43, ст. 1 Устава Грузије, чл. 18, ст. 3 Устава Јерменије, чл. 30, ст. 1 Устава Мађарске, чл. 208, ст. 1 Устава Пољске, чл. 138, ст. 1 Устава Републике Србије, чл. 58, ст. 1 Устава Румуније, чл. 93, ст. 1 Устава Хрватске, чл. 81, ст. 1 Устава Црне Горе и чл. 54 Устава Шпаније.

27 Чл. 60, ст. 1 Устава Албаније.

28 Чл. 43, ст. 1 Устава Грузије, чл. 101 Устава Украјине и чл. 109, ст. 1 Устава Финске.

29 Чл. 60, ст. 1 Устава Албаније, чл. 148а, ст. 1 Устава Аустрије, чл. 83.1, ст. 4 Устава Јерменије, чл. 2 Амандмана XI на Устав Северне Македоније, чл. 151а, ст. 1 Устава Словачке, чл. 159, ст. 1 Устава Словеније и чл. 71–1, ст. 1 Устава Француске.

30 Venice Commission, т. 13.1–2.

31 Чл. 93, ст. 1 Устава Хрватске и чл. 81, ст. 2 Устава Црне Горе.

32 Venice Commission, ст. 6 Преамбуле.

33 М. Jovičić, 7.

34 К. Marzel, 26.

35 Juho Saloranta, “Establishing a corporate responsibility ombudsman: Enhancing remedy through state-based non-judicial mechanisms?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1/2021, 1–21, doi: 10.1177/1023263X20981367, 3.



вој, можда помало дужој, али довољно јасној формулацији, у кључне задатке омбудсмана убраја се „вршење контроле над активностима државних власти путем испитивања жалби грађана на радње тела или њихових службеника који повређују људска и грађанска права и слободе”.³⁶ Нешто једноставније речено, омбудсман „обезбеђује да сви јавни службеници врше своје дужности у складу са законом, часно и уз пуну одговорност”.³⁷

Друга важна функција омбудсмана састоји се у *истраживању радњи јавних власти*. То „кажу” и европски устави,³⁸ нарочито када је у њима наглашено да омбудсман поступа по жалбама на рад институција јавне власти, те да надзире њихов рад.³⁹ Према једном решењу, он „помаже исходу петиција (нем. *Petitionen*) и грађанских иницијатива (нем. *Bürgerinitiativen*)” поднетих парламенту, па чак може (кад је реч о усвајању буџетског закона – у делу који се односи на институцију омбудсмана) и да узме учешће у расправама у парламенту и његовим одборима,⁴⁰ по другом – може да присуствује седницама владе (поводом *одређених* тема),⁴¹ а према трећем – судским и управним поступцима.⁴² Ово у потпуности кореспондира са *уставном* обавезом органа јавних власти да сарађују са омбудсманом, у сврху успешног остваривања његових функција,⁴³ уз, чак, прописану кажњивост „стварања препрека” његовом раду.⁴⁴

36 М. Batalli, 232.

37 *Ibid.*, 233.

38 Чл. 30, ст. 2 Устава Мађарске, чл. 64А, ст. 1 Устава Малте, чл. 151а, ст. 1 Устава Словачке и чл. 78а ст. 1 Устава Холандије.

39 Чл. 148а, ст. 1 Устава Аустрије, чл. 23, ст. 1 Устава Португала, чл. 74, ст. 4 Устава Турске, чл. 112, ст. 1 Устава Финске, чл. 6, ст. 1 Поглавља 13 шведског Инструмента владавине и чл. 11, ст. 1 Поглавља 8 Закона о Риксдагу.

40 Чл. 148а, ст. 3, т. 1–4 и чл. 148д, ст. 2 Устава Аустрије. Такав став заузела је и Венецијанска комисија, која сугерише да омбудсман буде консултован и да, чак, може да изнесе свој предлог буџета за предстојећу финансијску годину (Venice Commission, т. 21). Уз то, ова институција треба да има „довољно особља”, које сама бира (*Ibid.*, т. 22). Слобода избора особља омбудсмана одраз је потребе да се обезбеди „доказ његове независности” (М. Јовић, 18).

41 Чл. 111, ст. 2 Устава Финске.

42 Чл. 6, ст. 2 Поглавља 13 шведског Инструмента владавине.

43 Чл. 63, ст. 4 Устава Албаније, чл. 148б, ст. 1 Устава Аустрије, чл. 83.1, ст. 5 Устава Јерменије, чл. 23, ст. 4 Устава Португала, чл. 59, ст. 2 Устава Румуније, чл. 151а, ст. 1 Устава Словачке, чл. 111, ст. 1 Устава Финске, чл. 6, ст. 2 Поглавља 13 Инструмента владавине и чл. 11 Поглавља 8 Закона о Риксдагу (Шведска).

44 Чл. 43, ст. 2 Устава Грузије.



Омбудсман – мишљење је Венецијанске комисије – овлашћен је „да захтева сарадњу било којих појединаца или организација који му/јој могу помоћи у истраживањима (енгл. *investigations*)”.⁴⁵ Још важније: он (она) „имаће законски примењиво право (енгл. *legally enforceable right*)”⁴⁶ на неограничен приступ свим релевантним документима, базама података и материјалима, укључујући и онима који би иначе имале посебан правни статус (енгл. *legally privileged*), или су поверљиви”.⁴⁷ У Шведској, примарна овлашћења омбудсмана, од оснивања те институције, садржана су у томе што је он „од управних власти могао тражити податке и објашњења зашто се поједини закони уопште не примењују или се не примењују на ваљан начин”, али и да покреће „одговарајуће поступке ради утврђивања одговорности службеника државне управе”.⁴⁸

Да вршење функције омбудсмана не би било само привидна почаст, овој институцији додељено је и *право иницијативе* у области предлагања различитих препорука и мера за заштиту слобода и права од поступања јавних власти.⁴⁹ У случају једног устава, и надлежности који су врло близу кривичнопроцесних истражних овлашћења. По природи функције, разумљиво је „да му се даје право активног учесника не само у фази контроле и примјене права, већ и у фази његове креације”.⁵⁰ Омбудсман, тако, преко својих сарадника, „посећује и истражује места лишавања слободе”, „да надзире и на саветодаван начин проверава поступање органа који су овлашћени да врше непосредну управну власт и употребљавају принуду”.⁵¹ Налик томе, шведски омбудсман може да покреће и кривичне (али и дисциплинске) поступке,⁵² а његов колега из Финске, прве државе након Шведске у којој је установљена институција омбудсмана,⁵³ овлашћен је да парламенту подноси предлог за покретање кривичне одговорности председника републике.⁵⁴ И у Републици Србији – на

45 Venice Commission, т. 16.

46 *Ibid.*, т. 16.

47 *Ibid.*

48 А. Петров, 2.

49 Чл. 63, ст. 3 Устава Албаније, чл. 148а, ст. 4 и чл. 148ц Устава Аустрије, чл. 30, ст. 2 Устава Мађарске и чл. 11, ст. 1–2 поглавља 8 шведског Закона о Риксдагу.

50 D. Radinović, 197.

51 Чл. 148а, ст. 3 т. 1–4 Устава Аустрије.

52 Чл. 6 ст. 1 Поглавља 13 и чл. 8, ст. 1 Поглавља 12 Инструмента владавине.

53 M. Batalli, 234, M. Jović, 11.

54 Чл. 113 Устава.



чему треба честитати уставописцу – омбудсману је уставом допуштено право законодавне иницијативе.⁵⁵ Омбудсман има улогу исправљања „неправичних одлика јавне управе”,⁵⁶ у чему се огледа „демократски реформски потенцијал ове институције на развој управе”.⁵⁷ Он (она) по правилу врши „надзор над законитошћу и уредношћу (енгл. *regularity*) рада управних власти”, те у том процесу „утврђује повреде” које проистичу из таквих радњи или пропуштања, под условом да се ради о повредама општих правних аката.⁵⁸

Својеврсну, мада незваничну и садржински ограничену дефиницију установе омбудсмана даје и Венецијанска комисија. По њеним закључцима, омбудсман је „институција која самостално предузима радње против лоше управе (енгл. *maladministration*)”⁵⁹ и наводних повреда људских права и основних слобода којима се неповољно утиче на појединце или правна лица”.⁶⁰ Омбудсман игра и „значајну улогу у снажењу демократије [и] владавине права”,⁶¹ јер је веза између омбудсмана и јавности „један од главних извора друштвене моћи и ауторитета ове институције,” чиме се „успоставља (...) природни савез између омбудсмана и јавног мњења”, који „представља потенцијално врло моћну брану и снажну гаранцију заштите уставности и законитости, остваривању права грађана и квалитетном и правилном вршењу јавних функција”.⁶²

Делатност омбудсмана темељи се на „високој стручности и познавању позитивног правног система”, чиме он делује као „институција која се залаже за владавину права, са функцијама тзв. финог подешавања (енгл. *fine tuning*) политичког и правног система”.⁶³ Он у том смислу служи као славни Јовичићев „Дамоклов мач”, који виси изнад јавне управе.⁶⁴ Овим је потврђена порука која је послата са највишег нормативног „места” – да је јавна власт *ограничива* институционалним путем.

55 Чл. 107, ст. 2 Устава Републике Србије (*Службени гласник Републике Србије*, 98/2006 и 115/2021).

56 M. Batalli, 232.

57 D. Radinović, 28.

58 M. Rapajić, D. Logarušić, 97.

59 Веома је употребљив превод овог израза који се своди на „намјерно или нехатно лоше управљање” (D. Radinović, 76, фуснота 98).

60 Venice Commission, т. 13.2.

61 *Ibid.*, ст. 4 Преамбуле.

62 D. Radinović, 43–44.

63 *Ibid.*, 42.

64 M. Jovičić, 9.

3. УСТАВНИ СТАТУС ОМБУДСМАНА У ЕВРОПСКИМ ДРЖАВАМА

Омбудсман је већ дужи низ деценија институција која је конституционализована широм Европе. Наравно, разумљиво је да се, са упоредноправне тачке гледишта, „појављује низ разлика у погледу (...) статуса, овлашћења и функционисања [омбудсмана] у пракси”.⁶⁵ Као „државни орган *sui generis*”,⁶⁶ у једном броју европских земаља институција омбудсмана задржала је своје изворно име („омбудсман”),⁶⁷ а у неким она има другачије називе. Уставној компаратистици познат је назив „народни адвокат”. Тако је у Албанији (*Avokati i Popullit* из чл. 60 ст. 1 Устава), Грузији („јавни бранилац”, по чл. 43, ст. 1 Устава), Северној Македонији (мак. *народниот правобранител*, по чл. 2 Амандмана XI из 2001. године на Устав), Румунији (рум. *Avocatul Poporului*, из чл. 58, ст. 1 Устава), Француској („бранилац права”, или *défenseur des droits*, по чл. 71–1, ст. 1 Устава) и Хрватској (*пучки правобранитељ* из чл. 93, ст. 1 Устава). У Аустрији се, по чл. 148а, ст. 1 Устава, ова установа назива именом колегијалног органа: „Народна адвокатура” (нем. *Volksanwaltschaft*), а у Турској – „Институција за јавни надзор” (тур. *Kamı Denetçiliği Kurumu*, по чл. 74, ст. 4 Устава). Омбудсман је познат и као „саветник грађана” (грч. *Συνήγορος του Πολίτη*),⁶⁸ „заштитник народа” (шпан. *Defensor del Pueblo*),⁶⁹ те заштитник права и слобода,⁷⁰ „комесар” за људска права,⁷¹ или „заштитник правде” (порт. *Provedor de Justiça*).⁷² Према чл. 208, ст. 1 Устава Пољске, ова установа назива се „заступник грађанских права” (пољ. *Rzecznik Praw Obywatelskich*), а према чл. 151а, ст. 1 Устава Словачке – „јавни заштитник права” (слч. *verejný ochranca práv*). Занимљиво је да је пољски модел омбудсмана (уведен 1988. године) „копиран” доцније широм Источне Европе⁷³ (баш као што је раније био случај са шведским узором).

65 М. Jovičić, 10.

66 D. Radinović, 40.

67 То је случај са уставима: Бугарске (чл. 91а, ст. 1), Малте (чл. 64А, ст. 1) и Холандије (чл. 78а, ст. 1).

68 Чл. 103, ст. 9 Устава Грчке.

69 Чл. 54 Устава Шпаније.

70 Чл. 83.1, ст. 4 Устава Јерменије, чл. 81, ст. 1 Устава Црне Горе, те чл. 159, ст. 1 Устава Словеније (*varuh pravic državljanov*).

71 Чл. 95.1, т. VI Устава Азербејџана (*İnsan hüquqları üzrə müvəkkili*), чл. 30, ст. 1 Устава Мађарске (*az alapvető jogok biztosa*), чл. 64А, ст. 1 Устава Малте (комесар за управне истраге, или *Kummissarju għal Investigazzjonijiet Amministrattivi*), те чл. 103, ст. 1, т. е Устава Руске Федерације (*уполномоченный по правам человека*).

72 Чл. 23, ст. 1 Устава Португала.

73 М. Batalli, 234.





Према речима садржаним у уставима европских земаља, омбудсман је, на првом месту, *независна* институција. Макар формално, разуме се, омбудсман који није независан једнак је парадокс као „дрво од гвожђа”; стога је и разумљиво што устави изричито потврђују ово становиште. У вршењу својих дужности, омбудсман је *независан и самосталан*.⁷⁴ Ово тврди и Венецијанска комисија, наглашавајући обавезу државе која се појављује у *активном* и *пасивном* облику. Држава је, наиме, с једне стране дужна да „подржава и штити институцију омбудсмана”, али, с друге стране, и „да се уздржава од било какве радње којом би се подривала њена независност”⁷⁵ (мисли се, наравно, на независност *институције* омбудсмана). У том смислу, „институција омбудсмана важан је механизам за подупирање квалитета уставног поретка”.⁷⁶

Широм света, независне институције (попут државног рачуноводства, централне банке или *омбудсмана*) „могу да развију посебан значај јер уживају средишњи положај (енгл. *a middle-of-the road position*)”: с једне су стране „део извршне власти”, али је, с друге стране, неопходно признати им, барем у извесној мери, самосталност у раду, како би он био ефикасан.⁷⁷ Још је на једном скупу одржаном 1978. године у организацији Генералног секретаријата Уједињених нација констатовано да институција омбудсмана спада у круг „независних медијатора” на плану заштите основних права.⁷⁸ С друге стране, став Венецијанске комисије на овом плану сажет је и јасан. Он звучи као да ју је „исклесао” *уставописац* посвећен језгровитом изражавању. Наиме, „омбудсману власти неће давати никакво упутство, нити ће [такво упутство ова установа] следити”.⁷⁹

74 Чл. 60, ст. 2 Устава Албаније, чл. 148а, ст. 6 Устава Аустрије, чл. 103, ст. 9 Устава Грчке, чл. 210 Устава Пољске, чл. 23, ст. 2–3 Устава Португала, чл. 151а, ст. 1 Устава Словачке, чл. 138, ст. 1 Устава Републике Србије, чл. 81, ст. 1 Устава Црне Горе, те чл. 93, ст. 3 Устава Хрватске.

75 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion No. 897/2017 (CDL-AD(2019)005), *Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution*, 3.

76 М. Batalli, 239.

77 Ruth Gavison, “What Belongs in a Constitution?”, *Constitutional Political Economy*, 13/2002, 94.

78 Лука С. Глушак, „Развој идеје о националним институцијама за људска права: од прве скице до Женеvских смерница (1946–1978)”, *Strani pravni život*, 1/2022, 68.

79 Venice Commission, т. 14.

Сличан је налог видљив из чињенице да омбудсман има зајемчен властити буџет⁸⁰ и може да усваја сопствени пословник у складу са којим ће ова институција функционисати.⁸¹ И то је у складу са препорукама Венецијанске комисије, која од чланица Савета Европе тражи да омбудсманима обезбеде „довољне и независне буџетске ресурсе”, довољне да им буде осигурано „пуно, независно и ефикасно вршење њихових одговорности и функција”.⁸² Истовремено, о његовој институционалној самосталности закључци се могу извући и из чињенице да дужина трајања његовог мандата надилази мандат сазива парламента и (или) председника републике.⁸³ Ово је сасвим у складу са препоруком Венецијанске комисије да мандат омбудсмана траје дуже од мандата тела које га именује (а пожељно је да то буде национално представничко тело), и то на период који не траје мање од седам година.⁸⁴

Као што је „замолила” Венецијанска комисија, у Шведској парламент не може омбудсманима издавати упутства нити ови смеју таква упутства да прихвате.⁸⁵ Према специфичном искуству француског законодавства, омбудсман је решењем Државног савета од 1981. године оквалификован као „управна институција”, чему се сâм омбудсман противио, с обзиром на то да је законом било прописано да му ниједан орган јавне власти не сме издавати упутства; стога је на иницијативу омбудсмана релевантни закон 1989. године промењен прецизирањем да је реч о независној институцији, којој је забрањено да прима упутства од било којег другог органа.⁸⁶

Уставима је зајемчено и то да је омбудсман оно што би се теоретски могло означити као „институција демократске контроле над управом”⁸⁷. Он је „партнер Скупштине који допуњава њену контролну улогу, редовно указујући на недостатке у раду државних органа

80 Чл. 60, ст. 3 Устава Албаније.

81 Чл. 148х, ст. 4 Устава Аустрије.

82 Venice Commission, т. 21.

83 Ово је видљиво из читања садржине одредаба: чл. 148г, ст. 1 Устава Аустрије, чл. 83.1 Устава Јерменије, чл. 30, ст. 3 Устава Мађарске, чл. 71–1, ст. 4 Устава Француске, чл. 93, ст. 2 Устава Хрватске и чл. 81, ст. 3 Устава Црне Горе.

84 Venice Commission, т. 10.

85 D. Radinović, 73.

86 *Ibid.*, 103.

87 M. Lj. Nastić, 500.



и органа јавне управе и дајући препоруке за унапређење њиховог рада као и квалитета законских решења”.⁸⁸

О посебном односу између парламента и омбудсмана говори још једна чињеница: још од оснивања установе омбудсмана, он је о свом раду подносио извештај парламенту, који је на основу тог документа могао да закључује о одговорности чланова владе.⁸⁹ И Венецијанска комисија стоји на гледишту да о свом раду омбудсман извештава национално представничко тело (парламент) најмање једном годишње – у форми *јавног* извештаја – с тим што у оквиру тог извештаја он може да обавести парламент о томе да му је од стране јавне управе сарадња *ускраћена*.⁹⁰ Обавеза подношења извештаја парламенту представља елемент уставне материје у низу европских земаља.⁹¹ То је разумљиво, јер ова дужност представља „један од веома важних задатака омбудсмана који због таквог свог значаја често има не само законски него и уставни карактер”.⁹² Захваљујући описаном односу, препознатљиво је да је омбудсман „орган парламента”,⁹³ премда парламент, лепим изразима представљено, „може, путем разрешења односно не бирајући га поново, да изрекне свој крајњи суд о омбудсмановом раду, али се у међувремену не меша у тај рад”.⁹⁴

Извештај је уистину најмоћније „оружје” у рукама омбудсмана, будући да „нико не жели да види своје име” у њему.⁹⁵ Према једном уставу, омбудсман може да „обелодањује чињенице о повреди људских права и слобода и да о њима обавештава одговарајућа тела и званичнике”.⁹⁶ Уз подношење извештаја, омбудсман доставља и препоруке, које

88 Tara Tepavac, „Živo slovo na papiru: Nezavisni organi u procesu revizije Ustava”, *Evropski pokret u Srbiji, Promene Ustava na putu do Evropske unije*, 27–34, 28.

89 А. Петров, 2.

90 Venice Commission, т. 20.1.

91 Чл. 63, ст. 1–2 Устава Албаније, чл. 148д, ст. 1 Устава Аустрије, чл. 30, ст. 4 Устава Мађарске, чл. 212 Устава Пољске, чл. 85, ст. 1, т. 17 Устава Украјине, чл. 108, ст. 3 Устава Финске, чл. 54 Устава Шпаније.

92 D. Radinović, 187.

93 M. Jovičić, 8.

94 *Ibid.*, 19.

95 D. Radinović, 75.

96 Чл. 43, ст. 2 Устава Грузије.



одликује необавезујућа природа,⁹⁷ вероватно непосредно везана за неутралну природу функције омбудсмана.⁹⁸

4. ПОСЕБНИ ОБЛИЦИ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА И ПОТЕНЦИЈАЛНА „ПРЕТЕРИВАЊА” НА ТОМ ПЛАНУ

Иако институција омбудсмана пружа јемства против разних облика злоупотреба и повреда основних права од стране јавних власти, хетерогеност њених појавних облика изазива одређено подозрење. Наиме, поред *општег* омбудсмана, у упоредном праву европских држава наилази се и на бројне примере *посебних* облика ове установе. У теорији се називају још и „једноциљним”, „специјалним”, односно омбудсманима „са специјалним мандатом”.⁹⁹ Наиме, „препознато је да је (...) неопходно имати такозване специјализоване омбудсмане”, који су задужени за заштиту основних права „у различитим областима друштвеног живота”.¹⁰⁰

Историјски посматрано, у Шведској су 1986. године уведене *чак* четири посебне врсте омбудсмана: „главни омбудсман”, „омбудсман који контролише рад судова, органа кривичног гоњења и оружаних снага”, „омбудсман који надзире област социјалног осигурања и старања и случајеве у области здравства и осигурања”, те „омбудсман који контролише рад пореских органа” и „извршења судских одлука”, као и рад оног дела јавне управе који није у надлежности других омбудсмана.¹⁰¹ Једним од четири (једнако вредна) шведска уставна документа предвиђа да парламент те земље „бира једног или више” омбудсмана.¹⁰² Према другом, парламент бира, прецизно, четири омбудсмана, од којих је један њихов руководилац, а бира и једног или више *заменика* омбудсмана.¹⁰³ Слично томе, аустријска Народна канцеларија овлашћена је да формира посебне комисије (нем. *Kommissionen*) за

97 А. Петров, 5.

98 М. Batalli, 232.

99 D. Radinović, 157.

100 М. Rapajić, D. Logarušić, 82.

101 D. Radinović, 72.

102 Чл. 6, ст. 1 Поглавља 13 Инструмента владавине.

103 Чл. 11, ст. 1–2 Поглавља 8 Закона о Риксдагу.



извршавање специфичних, практично кривичних овлашћења (као што је наведено раније у овом раду).¹⁰⁴

Тенденција ширења броја омбудсмана проширила се и ван матичне земље, домовине институције омбудсмана. У Великој Британији је 1973. године успостављен посебан „Представник за здравствену службу”, а у скандинавским земљама и омбудсмани који се баве заштитом права *потрошача*.¹⁰⁵ У складу са трендом „спуштања” државних овлашћења на јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе, појавили су се локални, субфедерални,¹⁰⁶ регионални,¹⁰⁷ односно покрајински омбудсмани.¹⁰⁸ Таква је ситуација, између осталог, са локалним *комисијама* (у Великој Британији), које располажу овлашћењима које типично има омбудсман.¹⁰⁹ Уочљиво је присуство „омбудсмана посебне сврхе” (*single purpose ombudsmen*), посвећених: заштити животне средине, здравству, војсци, унутрашњим пословима, или посебним групама становништва, попут етничких мањина, урођеничких народа, лица са инвалидитетом или деце.¹¹⁰ Посебан *војни* омбудсман уведен је у Шведској још 1915. године (одвајањем од до тог тренутка јединствене институције омбудсмана), у Норвешкој 1952. године (чак десет година раније пре цивилног омбудсмана), а у (тадашњој Западној) Немачкој 1956. године (амандманом на Устав, односно „Основни закон”, из 1949. године).¹¹¹ Улоге војног омбудсмана тичу се надзора над војним старешинама и војном администрацијом, односно праћењем поштовања закона у оружаним снагама.¹¹²

104 Чл. 148а, ст. 3, т. 1–4 Устава Аустрије.

105 D. Radinović, 87 и 158.

106 Ово је случај са „покрајинама” у Аустрији и „регијама” у Белгији (D. Radinović, 100 и 166).

107 Овако је у Шпанији (M. Batalli, 234).

108 А. Петров, 4. Ово је случај с Француском (D. Radinović, 103), те Данској, Холандији и Италији (*Ibid.*, 166–167).

109 D. Radinović, 87–88.

110 M. Rapajić, D. Logarušić, 83; D. Radinović, 158.

111 M. Jovičić, 45. У последњој наведеној земљи, „за увођење војног омбудсмана посебно су се залагали социјалдемократи који су зазирали од тога да *Bundeswehr*, на чије увођење је СР Немачка добила право Париским уговорима од 1954, не постане „држава у држави” и да се „прусизира”. Нова немачка армија мора да буде прожета новим духом и немачки војници да буду „грађани у униформи” (*Ibid.*, 48).

112 *Ibid.*, 45–46.



У теорији се примећује постојање *посебних* омбудсмана, као институција формираних за „заштиту права појединих, нарочито рањивих друштвених група”, попут омбудсмана за децу, за лица са посебним потребама,¹¹³ за заштиту података,¹¹⁴ за националне мањине¹¹⁵ и забрану етничке дискриминације,¹¹⁶ те за оружане снаге, високо образовање и здравство,¹¹⁷ односно, за заштиту пацијената.¹¹⁸ У Великој Британији креирани су чак и посебни омбудсмани за привреду („банкарство, осигурање, грађевинска друштва и финансијске службе”), али и у области медија, „тако да се читаоцима омогућава да се жале због руковођења или садржаја новина”.¹¹⁹ Занимљиво је да је у Норвешкој институција омбудсмана уведена првенствено ради цивилне контроле оружаних снага те земље (1952. године), да би тек десет година касније овај орган почео да врши надзор над законитошћу рада јавне управе.¹²⁰ Уз то, Одлуком донетом још 1995. године формирана је и институција омбудсмана Европске уније, као „наддржавна супранационална институција”,¹²¹ односно „институција наднационалног карактера”.¹²² Додуше, иницијатива за конституисање омбудсмана Европске уније покренута је петнаестак година раније.¹²³ Године 2021. омбудсман Европске уније добио је нова, значајнија овлашћења.¹²⁴

На снази је и *конституционализација* пораста броја учесника у раду институције омбудсмана. Тако, у њој функционишу и његови „помоћници”, специјализовани за различита поља рада.¹²⁵ Уставом је постављена и функција *једног* (*substituut-ombudsman*),¹²⁶ односно

113 А. Петров, 4; D. Radinović, 158.

114 А. Петров, 4; D. Radinović, 113.

115 А. Петров, 4; D. Radinović, 113.

116 D. Radinović, 158.

117 А. Петров, 4.

118 М. Рапајић, D. Logarušić, 86.

119 D. Radinović, 89.

120 М. Batalli, 234.

121 D. Radinović, 26.

122 *Ibid.*, 120.

123 С. Н. Симић, 454.

124 *Ibid.*, 456.

125 Чл. 58, ст. 1 Устава Румуније.

126 Чл. 78а, ст. 2 Устава Холандије.



posebni varuh pravic državljanov)¹²⁷ или *viше* заменика омбудсмана.¹²⁸ Занимљиво је да је у Аустрији Парламент једногласно „прихватио закон о *Volksanwaltschaft*-у¹²⁹ (...) 1977. године”, који је усвојен „са временским ограничењем важења за шест година, с тим да се у том року ова институција уведе и у уставни систем”, што је и учињено четири године касније, изменама устава ове земље.¹³⁰ С друге стране, у Норвешкој је функција омбудсмана уведена без промене (важећег) Устава од 1814. године.¹³¹ У истој земљи је 1963. године уведена и институција омбудсмана „за цивилну управу”, позната и као „цивилни омбудсман”,¹³² а у једном броју европских земаља јавља се и омбудсман за заштиту права и интереса деце.¹³³ У Великој Британији уведени су и специјални омбудсмани „за кредитирање стамбене изградње”, „за пензије”, „за правне службе”, „за полицијске власти” и „за непокретности”.¹³⁴

Ако се узме у обзир да има све више *посебних* омбудсмана, могло би се поставити питање да ли је сама установа омбудсмана заиста успело, остварено решење. Уистину, с обзиром на број и разноврсност њихових задатака, на упоредном плану, „питање специјализованих омбудсмана не може бити исцрпљено”.¹³⁵ У најновијој теорији рађају се и идеје које следе потребе за све ширим опсегом заштите људских права и основних слобода, а које *позивају* на установљење, али и потенцијалну конституционализацију специјализованих омбудсмана. Примера ради, тако се пише о неопходности увођења нарочитог омбудсмана за „корпоративну одговорност” (*corporate responsibility ombudsman*),¹³⁶ односно „употребљивости институције омбудсмана у области бизниса и људских права”.¹³⁷

Треба додати да постоји и (јединствен) доказ супротних тенденција, оних које иду ка сужавању и својеврсној институционалној централизацији функције коју обично врше омбудсмани. Тако, пре успостављања *инокосног* омбудсмана, у Словенији је постојао „Савет

127 Чл. 159, ст. 2 Устава Словеније.

128 Чл. 30, ст. 3 Устава Мађарске и чл. 38 ст. 1 Устава Финске.

129 Реч је о канцеларији „Народног повереника”, органу колегијалног типа.

130 D. Radinović, 99.

131 *Ibid.*, 93.

132 D. Radinović, 92.

133 *Ibid.*, 158.

134 *Ibid.*, 158.

135 M. Rapajić, D. Logarušić, 86.

136 J. Saloranta, 1.

137 *Ibid.*, 3.



за заштиту људских права и основних слобода” (чији су чланови, иначе, обављали своју функцију без материјалне накнаде).¹³⁸ Ово је, ипак, веома редак пример. У европском уставном праву влада права „омбудсманија” – претеривање у регулисању материје која се односи на начин функционисања омбудсмана, али и увођење великог броја носилаца те функције, што води фрагментацији те институције.¹³⁹ Може се рећи да је реч о тенденцији која наговештава перспективу додатне (дубље) конституционализације посебних варијанти институције омбудсмана. О овом феномену писао још цењени проф. Миодраг Јовичић пре више од пола века, написавши – а коментаришући изненадни компаративни пораст значаја ове установе – да „у свету данас – да употребимо успелу игру реч – влада права “омбудсманија”“.¹⁴⁰

Иако није најјасније шта Венецијанска комисија има на уму када каже да се „суштински принципи институције омбудсмана (...) могу постићи употребом различитих метода”,¹⁴¹ легитимно је тврдити да се такав став не подудара нужно са формирањем различитих институција за заштиту основних права, односно посебних омбудсмана. Ово нарочито важи ако се подвуче њен став – за који се може тврдити да се налази у теоријским оквирима поштовалаца *достојанства устава* – према којем је пожељно да „институција омбудсмана” буде регулисана на уставном нивоу, али је и препоручљиво да „њене одлике и функције буду ближе уређене на законском нивоу”.¹⁴² На бољој страни биланса је чињеница да је установа омбудсмана присутна у готово сваком уставу у Европи и да је, стога, тешко замислити да ће било где доћи до њене деконституционализације.

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У уставима европских држава по правилу је место за себе нашла и институција омбудсмана. Као „чедо” шведског политичког и правног система, ова је институција утрла пут у највећи број устава Европе. Уставним одредбама је проглашено да је она независна и само-

138 K. Marzel, 26.

139 Д. Симовић, В. Петров, 21.

140 М. Јовић, 7.

141 Venice Commission, ст. 3 Преамбуле.

142 *Ibid.*, 3.



стална, да је одговорна за заштиту основних права и слобода и контролу рада јавне управе (јавних власти), а важну улогу у њеном перспективном осмишљавању игра и Венецијанска комисија, упућујући високо релевантне препоруке (савете) уставотворцу и законодавцу.

У раду су истражена решења садржана у уставима европских земаља, али су она и поређена са налазима Венецијанске комисије. Посебно је испитана потенцијална опасност која проистиче из „омбудсманије” – неумерено велике конституционализације (и позакоњења) посебних облика омбудсмана, од оних који за задатак имају заштиту права потрошача до оних који надзиру поштовање права грађана на здравствену заштиту те, уопште, различитих форми специјализације омбудсмана. Чини се да је на овом плану потребно бити посебно опрезан како установа омбудсмана не би била схваћена као предимензионирана или сувише опсежно постављена. Омбудсман би требало да се бави – барем на уставном нивоу – оним што му је темељна функција, а не и неодмерено широким надзором над поштовањем темељних права и слобода. Треба се надати да будући уставописци у Европи неће следити погрешне компаративне примере, којих је, чини се, све више.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Batalli, Mirlinda, “Role of Ombudsman Institution over the administration”, *Academic Journal of Business, Administration, Law and Social Sciences*, 3/2015, 232–240.

Gavison, Ruth, “What Belongs in a Constitution?”, *Constitutional Political Economy*, 13/2002, 89–105.

Glušac, Luka S., „Razvoj ideje o nacionalnim institucijama za ljudska prava: od prve skice do Ženevskih smernica (1946–1978)”, *Strani pravni život*, 1/2022, 59–74, doi: 10.5937/spz66-36226.

De Vergotini, Đuzepe, *Uporedno ustavno pravo* (Giuseppe de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Vol. 1, Wolters Kluwer, 2011, prevod: mr Ljiljana Grubač, stručna redakтура prevoda: prof. dr Ratko Marković), Beograd, Službeni glasnik, 2015.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion No. 897/2017 (CDL-AD(2019)005), *Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution*.

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

Marzel, Kornelija, "Role of the Human Rights Ombudsman in Ensuring Good Administration in Slovenia", *Central European Public Administration Review*, 1/2018, 25–42, doi: 10.17573/cepar.2019.1.02

Микић, Владимир, *Појмовник европске уставности*, Службени гласник, Београд, 2022.

Nastić, Maja Lj., „Ombudsmansko delovanje u zaštiti ljudskih prava”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2/2019, 489–503, doi:10.5937/zrpfns53-23052.

Петров, Александар, „Институција омбудсмана као независног државног органа у правном систему Републике Србије”, *Правно-економски погледи*, 1/2013, 1–20.

Петров, Владан, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2022.

Radinović, Dragan, *Ombudsman i izvršna vlast: Institucija ombudsmena na početku XXI vijeka*, Službeni glasnik, Beograd, 2001.

Rapajić, Milan; Dejan, Logarušić, "Special Ombudsmen with Reference to the Position of the Commissioner for Information of Public Importance and Protection of Personal Data", *Law – Theory and Practice* 4/2024, 82–101, doi: 10.5937/ptp2404082R

Saloranta, Juho, "Establishing a corporate responsibility ombudsman: Enhancing remedy through state-based non-judicial mechanisms?", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1/2021, 1–21, doi: 10.1177/1023263X20981367

Симић, Саво Н., „Деловање омбудсмана Европске уније у заштити јавног интереса – студија случаја куповине вакцина од стране Европске комисије током пандемије COVID-19”, *Социолошки преглед*, 2/2022, 453–473, doi: 10.5937/socpreg56-35162C.

Симовић, Дарко; Владан, Петров, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд, 2018.

Теравас, Тара, „Živo slovo na papiru: Nezavisni organi u procesu revizije Ustava”, *Evropski pokret u Srbiji, Promene Ustava na putu do Evropske unije*, 27–34.



Vladimir Mikić
Senior Research Associate
Institute for Comparative Law, Belgrade

FUNCTIONS OF OMBUDSMEN: A EUROPEAN COMPARATIVE
PERSPECTIVE WITH REFERENCE TO THE RECOMMENDATIONS
OF THE VENICE COMMISSION

Summary: *Almost all constitutions of European countries contain provisions dedicated to the ombudsman. Without exception, it is an independent institution, with a clear definition of the relationship of other constitutional bodies towards it, and topics related to the conditions for its election, along with the length of its term of office, and the appointment and dismissal procedure, are also regulated. In some systems, it appears as an institution which practically combines the responsibilities of the public attorney and the protector of fundamental rights.*

Based on the comparative method, the paper explores the functions of the ombudsmen in European countries, as well as the form of establishment of the institution – whether it is an individual and (less commonly) collegial body. It is established that, in addition to protecting fundamental rights regarding the actions of public authorities, the competence of the ombudsmen also includes examining the inaction of state bodies in terms of violations of basic rights. Ombudsmen act on complaints against the work of public authorities and supervise the work of public administration, but they also have the right of initiative in the area of proposing recommendations and measures to protect the fundamental rights and freedoms. Relevant constitutional provisions are compared with the recommendations of the European Commission for Democracy through Law, the Council of Europe's body better known as the Venice Commission.

Keywords: *ombudsman, protector of citizens, comparative law, constitutional law, the Venice Commission.*



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