



Слободан Вукадиновић¹

Катарина Јовичић²

УПОРЕДНОПРАВНА АНАЛИЗА ПОТРОШАЧКИХ ОМБУДСМАНА

Стр. 561–595

¹Ванредни професор на Правном факултету Универзитета Унион у Београду и научни сарадник на Институту за упоредно право у Београду, ORCID 0000-0002-4692-321X. Електронска адреса аутора је slobodan.vukadinovic@pravnofakultet.edu.rs

²Виша научна сарадница на Институту за упоредно право у Београду, ORCID 0000-0001-9803-5292. Електронска адреса ауторке је k.jovicic@iur.ac.rs

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



Сажетак: У раду се разматра институција потрошачког омбудсмана. Предмет рада јесте поступање потрошачког омбудсмана у упоредном праву, па је у истраживању углавном коришћен упоредноправни метод, али у одређеној мери и правноисторијски и догматскоправни метод. Упоредноправна анализа указује да потрошачки омбудсмани, било као специјализоване институције било унутар сектора, представљају ефикасне алате за алтернативно решавање спорова и заштиту колективних интереса. Њихова улога је кључна у смањењу притиска на судски систем, унапређењу тржишних стандарда и повећању поверења грађана у институције. Србија би, по угледу на анализиране примере, могла размотрити увођење специјализованог или секторског омбудсмана као допуну постојећим механизмима заштите потрошача. У раду је дат упоредноправни преглед потрошачких омбудсмана и органа за заштиту потрошача у кључним државама које имају познату и развијену институцију потрошачког омбудсмана или специјализованог омбудсмана. У том смислу је указано на органе за заштиту потрошача у: Шведској, Аустралији, Канади, Великој Британији, Сједињеним Америчким Државама, Француској, Норвешкој, Данској, Финској, Немачкој, Аустрији, Италији, Холандији, Белгији, Пољској и Русији. Уочено је да је у неким земљама заштита потрошача фрагментирана и секторски организована. У фокусу је детаљније разматрање начина поступања овог специјализованог омбудсмана у скандинавским земљама, пре свега у Шведској, Данској и Финској, али и у Норвешкој, као и у Аустралији. Шведској је с разлогом посвећена највећа пажња, јер је то држава која је прва увела и применила институцију специјализованог потрошачког омбудсмана. Осим што су нашем законодавцу дате препоруке за разматрање могућег унапређења, у раду је указано и на актуелне тенденције када су у питању колективна заштита потрошача и колективне (представничке) тужбе, као и потреба да се при доношењу правно-политичких одлука о евентуалним изменама и допунама српског позитивног права из области заштите потрошача узму у обзир примери добре праксе какве нам доносе актуелна упоредноправна решења.

Кључне речи: омбудсман, заштитник грађана, потрошачки омбудсман, потрошач, заштита потрошача, тржиште, банке.

1. УВОД: ОПРАВДАЊЕ, ВАЖНОСТ И АКТУЕЛНОСТ ПОСТУПАЊА ОМБУДСМАНА С ЦИЉЕМ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

Заштити потрошача се у времену у коме живимо поклања све већа пажња, како на националном нивоу, тако и на регионалном, односно европском и међународном. Осим интен-



живне нормативне активности на сва три наведена нивоа, друштва и државе трагају за адекватним начинима на које се могу заштитити не само појединачни потрошачи, већ и колективни интерес потрошача. У том смислу се већ деценијама уназад уочавају напори за успостављање нових, специјализованих органа и институција које би штитиле права потрошача, а понегде се и постојећим институцијама придодају надлежности с циљем заштите потрошача. Тако се све чешће појављују независни органи који су или задужени само за заштиту потрошача или истовремено врше и надзор над тржиштем.

Посебну пажњу заслужује настојање да се омбудсмани укључе у заштиту потрошача, било тако што ће се њихов делокруг рада проширити, било тако што ће се оснивати посебни омбудсмани за поједине гране индустрије, тј. привреде, или један специјализовани омбудсман за заштиту права потрошача у свим областима/гранама привреде. У том смислу се у упоредном праву срећу различити модели. Они се крећу од скандинавског модела потрошачког омбудсмана (при чему је постојање потрошачког омбудсмана карактеристика најпре Шведске, у којој је први пут уведен, па затим Финске, Данске и Норвешке), до Аустралије, која има читав систем специјализованих секторских омбудсмана и заступника грађана. Ова анализа има за циљ да упореди моделе, овлашћења и ефекте деловања потрошачких омбудсмана у одабраним правним системима.¹

2. СПЕЦИЈАЛИЗОВАНИ И СЕКТОРСКИ, НАРОЧИТО ПОТРОШАЧКИ, ОМБУДСМАНИ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

У Шведској постоји Потрошачки омбудсман (*Konsumentombudsmannen*) у оквиру Шведске агенције за потрошаче (*Konsumentverket*).² Овај омбудсман има овлашћења да издаје

¹ Потреба за обезбеђивањем посебних механизма заштите потрошача неопходна је због постојања фактичке неравноправности положаја потрошача у односу на положај трговца у уговорном односу, а нарочито због финансијске, стручне и организационе супериорности трговаца, који, користећи то стање, неретко злоупотребљавају уговорне клаузуле о ослобађању од одговорности за повреду уговора према потрошачу. Вид. Катарина Јовичић, Слободан Вукадиновић, „Уговорна одговорност: правни режим у упоредном праву”, *Теме*, 2/2018, 649. Посебан проблем представља ситуација када трговац припрема уговорни документ или опште услове уговора тако да садрже нејасне и вишезначне појмове или одредбе, у којој ситуацији се примењује правило *contra proferentem*. Вид. Слободан Вукадиновић, „Домашај правила *contra proferentem* у тумачењу општих услова уговора”, *Правни записи*, 1/2020, 146.

² Вид. *Consumer Protection Report*, 2023, <https://www.fi.se/contentassets/80cf6858548b47b89ce60f74568eff83/konsumentskyddsrapport-2023-en.pdf>



упозорења, води поступке пред судом и даје препоруке с циљем унапређења праксе трговаца. Делује и превентивно, кроз едукацију и медијацију, а бави се и колективном заштитом интереса потрошача.

Аустралија има више секторских омбудсмана, међу којима су најзначајнији Аустралијско тело за финансијске притужбе (*Australian Financial Complaints Authority, AFCA*)³ и Омбудсман за телекомуникациону индустрију (*Telecommunications Industry Ombudsman, TIO*).⁴ То су непристрасна тела која обезбеђују бесплатно решавање спорова између потрошача и трговаца. Њихове одлуке нису увек правно обавезујуће, али у пракси имају значајан ауторитет и представљају кључан део система алтернативног решавања спорова.

У Канади делују Омбудсман за банкарске услуге и инвестиције (*Ombudsman for Banking Services and Investments, OBSI*)⁵ и Комисија за притужбе у вези са телекомуникационим и телевизијским услугама (*Commission for Complaints for Telecom-Television Services, CCTS*).⁶ *OBSI* решава спорове у финансијском сектору, док *CCTS* обрађује жалбе потрошача у области телекомуникација. Обе институције дају препоруке, воде поступке и објављују годишње извештаје са анализом трендова.

У Великој Британији функционише Финансијски омбудсмански сервис (*Financial Ombudsman Service, FOS*)⁷, који решава преко сто хиљада притужби годишње. Надлежан је за банкарство, осигурање, пензије и друге финансијске услуге. Његове одлуке су обавезујуће за компаније уколико их потрошач прихвати. Поред решавања појединачних случајева, ова институција идентификује системске проблеме на тржишту.

У Сједињеним Америчким Државама не постоји јединствена институција потрошачког омбудсмана, али на федералном и државном нивоу постоје бројне агенције које обављају сличне функције, попут Бироа за финансијску заштиту потрошача (*Consumer Financial*

3 Истиче се и да ове институције у Аустралији, између осталог, обезбеђују и поверење и поуздање у финансијски систем. Вид. The Australian Government, the Treasury, *Review of the financial system external dispute resolution and complaints framework*, 2017, <https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/Supplementary-Final-Report-2.pdf>

4 Вид. <https://www.tio.com.au>

5 Вид. www.obsi.ca

6 Вид. <https://www.ccts-cprst.ca/>

7 Вид. <https://www.financial-ombudsman.org.uk/>



Protection Bureau, CFPB).⁸ Такође, у појединим секторима, као што су здравство и образовање, постоје интерни омбудсмани у оквиру корпорација или јавних институција.

Француска има развијен систем медијације кроз различита тела за посредовање (*médiateurs*), међу којима се истиче Национални енергетски медијатор (*Médiateur national de l'énergie*)⁹, као и специјализовани медијатори за области банкарства, телекомуникација и јавних услуга. Грађани су у обавези да се обрате овим телима пре покретања судског поступка, што доприноси ефикасности и растерећењу судова. Уз то, треба указати да Француска с разлогом заузима истакнуто прво место када се говори о адхезионим уговорима, односно уговорима по приступу код којих су све одредбе уговора садржане на формулару (обрасцу), што је врста уговора са којом се потрошачи најчешће сусрећу. Формулар у целини саставља понуђач, а понуђени не може да га мења (да преговара о његовој садржини), већ може само да га прихвати (да му приступи), или да одустане од намере да закључи уговор.¹⁰

У Норвешкој постоји Потрошачки омбудсман (*Forbrukerombudet*)¹¹, који надзире оглашавање, трговачку праксу и заштиту потрошача у широком смислу. У сарадњи са Саветом за потрошаче (*Forbrukerrådet*)¹², ова институција спречава непоштене трговачке праксе и штити колективне интересе потрошача.

У Данској функционише институција омбудсмана за потрошаче (*Forbrugerombudsmanden*)¹³, која делује у оквиру Министарства за привреду и предузетништво. Надлежна је за надзор над поштеностом трговином, оглашавањем и заштитом потрошача. Уз њу, постоји и

8 Вид. <https://www.consumerfinance.gov/complaint/>

9 Вид. <https://www.energie-mediateur.fr>

10 Вид. Слободан Вукадиновић, „Адхезиони уговори у француском праву”, *Страни правни живот*, 1/2020, 6-7, где се у наставку указује да разлоге треба видети најпре у томе што су управо француски правни писци били ти који су први разматрали и отварали одређена правна питања и специфичности закључења адхезионих уговора. Правна наука јединствена је у истицању Ремона Салеја (Raymond Saleilles) као заслужног што је 1901. године разматрао ове уговоре и њихову концепцију. Управо је Салеј познат по томе што је употребио термин *contract d'adhésion* у свом често цитираном делу *De la déclaration de volonté*. Након овог дела, термин адхезиони уговори је често коришћен у радовима великог броја правних писаца у различитим државама.

11 Вид. <https://www.forbrukertilsynet.no>

12 Вид. <https://www.forbrukerradet.no>

13 Вид. <https://forbrugerombudsmanden.dk>



Савет за потрошачке притужбе (*Forbrugerklagenævnet*)¹⁴ који решава индивидуалне спорове између потрошача и трговаца. Систем комбинује превентивну контролу тржишта и одлуке у појединачним случајевима.

У Финској постоји Омбудсман за потрошаче (*Kuluttaja-asiamies*)¹⁵, који делује у оквиру финског Завода за конкуренцију и потрошаче (*Kilpailu-ja kuluttajavirasto, KKV*).¹⁶ Ова институција надлежна је за надзор над уговорним условима, оглашавањем и заштитом колективних интереса потрошача. Постоји и Комисија за потрошачке спорове (*Kuluttajariitalautakunta*)¹⁷, која доноси препоруке за решавање појединачних притужби потрошача.

У Немачкој не постоји јединствени потрошачки омбудсман, али за заштиту потрошача надлежна је Савезна агенција за правосуђе (*Bundesamt für Justiz*)¹⁸, која је задужена и за питања која се односе на колективну заштиту потрошача¹⁹, док потрошаче заступа Савез немачких потрошачких удружења, односно организација (*Verbraucherzentrale Bundesverband, VZBV*).²⁰ Постоји и мрежа центара за заштиту потрошача (*Verbraucherzentrale*)²¹ на нивоу савезних покрајина, који пружају правне савете и воде стратешке судске поступке. За финансијске спорове постоји независни Финансијски омбудсман за банкарство (*Ombudsmann der privaten Banken*).²² Немачки систем заштите потрошача ослања се више на судску заштиту и колективне тужбе него на класичног омбудсмана. У контексту заштите потрошача, Немачка је била прва земља која је 1976. године посебним законом уредила правна питања која се отварају у вези са општим условима пословања. У питању је Закон о уређењу права општих услова пословања²³, који је био основа за каснија решења у вези

14 Вид. <https://naevneneshus.dk/naevnsoversigt/maeglingsteamet-for-forbrugerklager-og-forbrugerklagenaevenet/>

15 Вид. <https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/kuluttaja-asiamies/>

16 Вид. <https://www.kkv.fi>

17 Вид. <https://www.kuluttajariita.fi>

18 Вид. https://www.bundesjustizamt.de/DE/Home/Home_node.html

19 Вид. https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Verbraucherrechte/Verbraucherrechte_node.html

20 Вид. <https://www.vzbv.de>

21 Вид. <https://www.verbraucherzentrale.de>

22 Вид. <https://bankenombudsmann.de>

23 *Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen*, који се скраћено означава као: *AGB-Gesetz*.



са непоштеним одредбама у потрошачким уговорима, садржана у Директиви 93/13/ЕЕЗ, којом је интензивирао развој европског права потрошача.²⁴

У Аустрији не постоји посебан потрошачки омбудсман, али кључну улогу има Удружење за информисање потрошача (*Verein für Konsumenteninformation, VKI*)²⁵, које заступа потрошаче, води судске поступке у јавном интересу и пружа правне савете. Постоји и институција заштитника грађана (*Volksanwalt*)²⁶, чија надлежност обухвата и неправилности у јавним службама које утичу на потрошаче. У сектору финансијских услуга постоји и функционише институција која представља облик финансијског омбудсмана за банкарски сектор (*Gemeinsame Schlichtungsstelle der österreichischen Kreditwirtschaft*)²⁷, а која као заједнички центар за решавање спорова аустријских банака пружа бесплатно вансудско решавање спорова између потрошача и банака.

У Италији не постоји централизовани потрошачки омбудсман. Заштиту потрошача обезбеђују Министарство предузетништва и Агенција за заштиту конкуренције и тржишта (*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, AGCM*)²⁸, која као независни орган и регулаторно тело има посебну Дирекцију за потрошаче (*Direzione Tutela del Consumatore*).²⁹ Постоје и секторске службе, нпр. у области енергије и гаса, као што је Служба за мирење при Регулаторној агенцији за енергију, мреже и животну средину, која није омбудсман, али јесте механизам алтернативног решавања спорова (ADR) између потрошача и енергетских компанија (*Arbitro per l'Energia e il Gas*)³⁰. Такође, у банкарском сектору постоји и Арбитражно тело за банкарске и финансијске послове (*Arbitro Bancario Finanziario, ABF*)³¹, својеврстан пандан финансијском омбудсману.

24 Slobodan Vukadinović, „Pravnoteorijske karakteristike i pravnodogmatski razvoj nemačkog prava opštih uslova poslovanja”, *Strani pravni život*, 3/2021, 345.

25 Вид. <https://vki.at>

26 Вид. <https://volksanwaltschaft.gv.at>

27 Вид. <https://www.bankenschlichtung.at>

28 Вид. <https://www.agcm.it>

29 Вид. <https://www.agcm.it/competenze/tutela-del-consumatore>

30 Вид. <https://www.arera.it>

31 Вид. <https://www.arbitrobancariofinanziario.it>



У Холандији постоји и функционише Национални омбудсман (*Nationale Ombudsman*)³², али он првенствено решава притужбе на рад јавне управе. За потрошачке спорове постоји посебна Комисија за потрошачке спорове (*Geschillencommissie*)³³, која делује као тело за алтернативно решавања спорова (*ADR*) и решава спорове између потрошача и трговаца у скоро педесет сектора. Постоји и Холандска агенција (управа) за потрошаче и тржиште (*Autoriteit Consument & Markt, ACM*)³⁴, која надзире нелојалну трговину, конкуренцију и заштиту потрошача.

У Белгији постоји Служба за медијацију за потрошаче (*Service de Médiation pour le Consommateur / Consumentenombudsdienst*)³⁵, која представља национално *ADR* тело за све врсте притужби потрошача. Потрошачи треба прво да се обрате трговцу, а ако проблем не буде решен, тек онда Служби за медијацију. Уз наведено, у банкарском сектору постоји и функционише Омбудсфин, тј. Омбудсман за финансијске услуге (*Ombudsman pour les services financiers*).³⁶ Наведена белгијска институција решава спорове између потрошача (корисника финансијских услуга) и финансијских институција (банака, осигуравајућих друштава, инвестиционих компанија итд.), без потребе за судским поступком.

У Пољској постоји Заштитник потрошача на локалном нивоу (*Powiatowy/Miejski Rzecznik Konsumentów*)³⁷, биран од стране града или округа, који пружа бесплатно правно саветовање, покреће судске поступке у име потрошача и посредује у споровима. На националном нивоу постоји Канцеларија за заштиту конкуренције и потрошача (*Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, UOKiK*)³⁸, која има значајна овлашћења да врши надзор и кажњава (санкционише високим новчаним казнама) за непоштене трговачке праксе, обмањујуће рекламе, нефер уговорне одредбе, итд.

На нивоу Европске уније не постоји јединствени европски потрошачки омбудсман, али постоји Европски омбудсман (*European Ombudsman*)³⁹ који се бави притужбама против

32 Вид. <https://www.nationaleombudsman.nl>

33 Вид. <https://www.degeschillencommissie.nl>

34 Вид. <https://www.acm.nl>

35 Вид. <https://mediationconsommateur.be>

36 Вид. <https://www.ombudsfin.be/en>

37 Вид. <https://uokik.gov.pl/rzeczniczy-konsumentow>

38 Вид. <https://uokik.gov.pl>

39 Вид. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/home>



институција ЕУ, док заштита потрошача спада у надлежности Европске комисије – Генералног директората за правосуђе и потрошаче (*DG Justice and Consumers*).⁴⁰ За решавање прекограничних потрошачких спорова постоји Мрежа европских потрошачких центара (*European Consumer Centres Network, ECC-Net*).⁴¹ Реч је о мрежи националних центара који постоје у свим државама чланицама Европске уније, као и у Норвешкој и Исланду. Ови центри пружају бесплатне информације, савете и помоћ потрошачима који имају спорове са трговцима из друге државе чланице ЕУ или који потичу из прекограничне трговине.

У Русији постоји Финансијски омбудсман⁴², који представља важан механизам заштите права потрошача (корисника) финансијских услуга. Његова главна функција је решавање спорова између корисника финансијских услуга (потрошача) и финансијских организација (банака, осигуравајућих компанија и сл.). Иако у Русији не постоји потрошачки (осим финансијског) омбудсман, веома је важно истаћи да постоји Федерална служба за надзор заштите права потрошача и добробити становништва (*Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека*)⁴³ као главни државни орган за заштиту потрошача и јавно здравље. Овај орган није омбудсман, али јесте и регулаторно тело и инспекторат који надзире примену Закона о заштити права потрошача и има мрежу регионалних канцеларија које примају притужбе грађана и спроводе инспекцијске надзоре.

Табела 1. Упоредноправни преглед потрошачких омбудсмана и органа за заштиту потрошача у одабраним државама

Држава	Назив институције (српски)	Оригинални назив	Врста заштите / надлежност	Веб-сајт
Шведска	Потрошачки омбудсман (у оквиру Шведске агенције за потрошаче)	<i>Konsumentombudsmannen / Konsumentverket</i>	Надзор над поштеностом трговином, рекламирањем и колективном заштитом потрошача.	www.konsumentverket.se
Аустралија	Аустралијско тело за финансијске притужбе	<i>Australian Financial Complaints Authority (AFCA)</i>	Решавање финансијских спорова између потрошача и финансијских институција.	www.afca.org.au

40 Вид. https://commission.europa.eu/dmt-nodes-issues-placeholder/justice-and-consumers_en

41 Вид. <https://www.eccnet.eu>

42 Вид. <https://finombudsman.ru>

43 Вид. <https://www.rospotrebnadzor.ru>



Аустралија	Омбудсман за телекомуникациону индустрију	<i>Telecommunications Industry Ombudsman (TIO)</i>	Бесплатно вансудско решавање спорова између потрошача и телекомуникационих компанија.	www.tio.com.au
Канада	Омбудсман за банкарске услуге и инвестиције	<i>Ombudsman for Banking Services and Investments (OBSI)</i>	Решава спорове у финансијском сектору између потрошача и банака.	www.obsi.ca
Канада	Комисија за притужбе у вези са телекомуникационим и ТВ услугама	<i>Commission for Complaints for Telecom-Tellevision Services (CCTS)</i>	Обрађује притужбе потрошача у области телекомуникација и телевизије.	www.ccts-cprst.ca
Велика Британија	Финансијски омбудсман сервис	<i>Financial Ombudsman Service (FOS)</i>	Решава притужбе потрошача у вези са финансијским услугама (банке, осигурање).	www.financial-ombudsman.org.uk
САД	Биро за финансијску заштиту потрошача	<i>Consumer Financial Protection Bureau (CFPB)</i>	Федерална агенција која надзире финансијски сектор и штити потрошаче од злоупотреба.	www.consumerfinance.gov
Француска	Национални енергетски медијатор	<i>Médiateur national de l'énergie</i>	Посредује у споровима између потрошача и енергетских компанија.	www.energie-mediateur.fr
Норвешка	Потрошачки омбудсман (надзорно тело за потрошаче)	<i>Forbrukertilsynet (премходни назив: Forbrukerombudet)</i>	Надзор над оглашавањем, трговином и заштитом колективних интереса потрошача.	www.forbrukertilsynet.no
Норвешка	Савет за потрошаче	<i>Forbrukerrådet</i>	Саветујуће и заступничко тело које пружа правне савете потрошачима.	www.forbrukerradet.no
Данска	Омбудсман за потрошаче	<i>Forbrugerombudsmanden</i>	Надзор над поштеностом трговином, оглашавањем и заштитом потрошача.	www.forbrugerombudsmanden.dk
Данска	Савет за потрошачке притужбе	<i>Forbrugerklagenævnet</i>	Решава индивидуалне спорове између потрошача и трговаца.	www.naevneshus.dk
Финска	Омбудсман за потрошаче	<i>Kuluttaja-asiamies</i>	Надзор над уговорним условима, оглашавањем и колективним правима потрошача.	www.kkv.fi/kuluttaja-asiaat/kuluttaja-asiamies
Финска	Комисија за потрошачке спорове	<i>Kuluttajariitalautakunta</i>	Доноси препоруке у појединачним потрошачким споровима.	www.kuluttajariita.fi

Немачка	Савезна агенција за правосуђе	<i>Bundesamt für Justiz</i>	Државна агенција која води регистре и надзире колективну заштиту потрошача.	www.bundesjustizamt.de
Немачка	Савез немачких потрошачких организација	<i>Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV)</i>	Заступа потрошаче и води стратешке поступке и колективне тужбе.	www.vzbv.de
Аустрија	Удружење за информисање потрошача	<i>Verein für Konsumenteninformation (VKI)</i>	Заступа потрошаче, покреће судске поступке и даје правне савете.	www.vki.at
Италија	Агенција за заштиту конкуренције и тржишта	<i>Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)</i>	Независно тело које надзире конкуренцију и заштиту потрошача.	www.agcm.it
Италија	Арбитражно тело за банкарство и финансије	<i>Arbitro Bancario Finanziario (ABF)</i>	Независно тело за решавање спорова у банкарском сектору.	www.arbitrobancariofinanziario.it
Холандија	Агенција за потрошаче и тржиште	<i>Autoriteit Consument & Markt (ACM)</i>	Надзор над тржиштем, конкуренцијом и правима потрошача.	www.acm.nl
Белгија	Служба за медијацију за потрошаче	<i>Service de Médiation pour le Consommateur / Consumentenombudsdienst</i>	Национално АDR тело за решавање потрошачких спорова свих врста.	www.mediationconsommateur.be
Пољска	Канцеларија за заштиту конкуренције и потрошача	<i>Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK)</i>	Централни орган са снажним овлашћењима за надзор и кажњавање трговаца.	www.uokik.gov.pl
Русија	Федерална служба за надзор заштите права потрошача и добробити становништва	<i>Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Rosпотребнадзор)</i>	Главни државни орган за заштиту права потрошача, надзор тржишта и јавно здравље. Има мрежу регионалних канцеларија у свим деловима Руске Федерације које примају притужбе грађана и спроводе инспекцијски надзор.	https://www.rospotreb-nadzor.ru
Русија	Финансијски омбудсман Руске Федерације	<i>Финансовый уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг (Financial Ombudsman Service of the Russian Federation)</i>	Независна институција за вансудско решавање спорова између потрошача и финансијских организација (банака, осигуравајућих друштава и сл.). Његове одлуке су обавезне за финансијске институције, а поступак за потрошаче је бесплатан.	https://www.finombudsman.ru





3. СИНТЕЗА ПОСТОЈЕЋИХ МОДЕЛА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Упоредноправна анализа показује постојање три модела омбудсмана који је усмерен (и) на заштиту права потрошача:

(1) Специјализовани потрошачки омбудсман. Карактеристичан је за скандинавске земље, попут Шведске, где постоји Потрошачки омбудсман, који делује у оквиру Шведске агенције за потрошаче (*Konsumentverket*). Ова институција има надлежности да издаје опомене трговцима, иницира судске поступке и утиче на обликовање политика. Сличан модел постоји у Финској, у којој Потрошачки омбудсман обједињује саветодавне, медијаторске и надзорне функције;

(2) Секторски омбудсман. Примена овог модела уочљива је у Аустралији, Канади и Уједињеном Краљевству. У Аустралији, Омбудсман телекомуникационе индустрије и Аустралијско тело за финансијске притужбе решавају хиљаде приговора годишње без трошкова за потрошаче. У Канади, Омбудсман за банкарске услуге и улагања и Комисија за притужбе у вези са телекомуникационим и телевизијским услугама имају прописане механизме за решавање спорова у релевантним секторима, уз висок степен применљивости њихових препорука;

(3) Општи омбудсман са проширеним делокругом. У земљама као што су Француска и Шпанија, институција омбудсмана традиционално се бави заштитом људских права и управним поступањем, али са тенденцијом да се њена надлежност проширује и на економска и потрошачка питања. У Француској постоји Национални енергетски медијатор као својеврсни пандан енергетском омбудсману (*Le Médiateur national de l'énergie*), а у Шпанији Заштитник народа (*Defensor del Pueblo*) има мандат да иницира поступке у корист шире групе потрошача.

У свим овим моделима заједнички именитељи јесу приступачност, неформалност поступка и могућност системског утицаја путем препорука, извештаја и јавног притиска, док су специјализовани омбудсмани у скандинавским земљама овлашћени и да предузимају одређене обавезујуће мере према трговцима у прописаним случајевима. Поред тога, омбудсмани често служе као посредници између цивилног друштва, јавне управе и трговачког сектора.



Институција омбудсмана, односно заштитника грађана, све више добија на значају у области заштите потрошача, што је препознато и у бројним националним и међународним правним системима. Омбудсман се појављује као механизам који унапређује остваривање права потрошача кроз индивидуалну и колективну заштиту, доприносећи истовремено транспарентности тржишта, правној сигурности, а посредно и правичној конкуренцији. Осим постојања специјализованих или секторских омбудсмана, у упоредном праву се уочава да независни органи који врше надзор над тржиштем неретко имају овлашћења и која су усмерена за заштиту потрошача.

Поступање омбудсмана које је усмерено на заштиту потрошача је значајно, утемељено и оправдано на више нивоа:

(1) историјски посматрано, потрошачки омбудсман није новина, јер у скандинавским земљама постоји и функционише више од пет деценија (тачније 55 година), имајући у виду чињеницу да је у Шведској уведен 1970. године;

(2) савремени развој све више фокусира тзв. однос „бизнис и људска права”, који доводи тога да се на питања и потребу за заштитом потрошача гледа и из угла људских права⁴⁴; то значи да се фокус рада специјализованог омбудсмана од усмерења ка државним органима (што је била почетна одлика омбудсмана општег типа), сада проширује и на привредне субјекте;

(3) процес конституционализације заштите потрошача који је права потрошача уздигао на уставни ранг, тако да савремени устави зајемчују заштиту потрошача или прописују дужност држави да штити потрошаче.

У наставку рада биће детаљније анализирани они модели који су се показали делотворним у пракси, на примеру потрошачких омбудсмана у Шведској, Финској, Данској и Норвешкој, као и система секторских омбудсмана и заступника потрошача у Аустралији.

44 Вид. Chrystin Ondersma, „Consumer Financial Protection and Human Rights”, *Cornell International Law Journal*, 3/2017, 543–576; Institute for Human Rights and Business, Global Business Initiative on Human Rights, *State of Play: The Corporate Responsibility to Respect Human Rights in Business Relationships*, London, 2012, 119–128; Monika Jagielska and Mariusz Jagielski, „Are consumer rights human rights?”, *European Consumer Protection: Theory and Practice* (eds. James Devenney, Mel Kenny), Cambridge University Press, 2012, 336–353; Festus Ukwueze, „Elevating Consumer Rights to Human Rights”, *The Nigerian Juridical Review*, 13, 2015, 131–156; Sudanto, Asrizal Saiin, Zaitun, „Legal protection of consumer in the human rights”, *Bilancia Jurnal Studi Ilmu Syariah dan Hukum*, 1/2022, 1–20.



4. ШВЕДСКИ ПОТРОШАЧКИ ОМБУДСМАН

4.1. Историјски развој успостављања институције потрошачког омбудсмана у Шведској

Омбудсман који је специјализован за право потрошача (потрошачки омбудсман, то јест омбудсман за потрошаче) по први је установљен 1970. године у Шведској, у којој је већ тада постојала забринутост јавности због одређених трговачких пракси приликом оглашавања (маркетинга)⁴⁵ производа или услуга, односно њихових цена. Под притиском јавности, а на предлог неколико највиших владиних функционера, у јуну 1970. године је Законом о трговинском суду установљен Потрошачки омбудсман.⁴⁶ Утемељен је у члану 11 наведеног закона тако што је било прописано да ће за питања која се односе на трговачке праксе према потрошачима бити надлежан Потрошачки омбудсман.

Првог Потрошачког омбудсмана, који је ступио на дужност 1. јануара 1971. године, именовао је шведски краљ заједно са Државним саветом.⁴⁷ Чињеница да је институт (који је данас институција) потрошачког омбудсмана основан Законом о трговинском суду (у коме је тада постојало посебно Одељење за решавање потрошачких спорова), потврђује да је његова кључна улога била да заступа интересе потрошача у поступцима пред тим судом. Законом је, такође, било прецизирано да ће Потрошачки омбудсман пратити, поступати и решавати предмете у којима трговци повређују права потрошача тако што

45 У нашем правном оквиру, нарочито позитивном праву, својствено је правно уређење оглашавања (а не маркетинга), због чега ће, ради лакшег поређења са решењима домаћег права, бити коришћен термин „оглашавање” (вид. Закон о оглашавању, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 6/2016 и 52/2019 – др. закон). Независно од ове правне терминологије, у српском језику (без ограничења на правни контекст) се по правилу маркетинг разуме као шири појам од оглашавања. Тако, према „Великом речнику страних речи и израза”, маркетинг је скуп организованих активности усмерен на пласман робе на тржиште и освајање купца, почев од рекламирања и информисања до чина продаје (вид. Иван Клајн, Милан Шипка, *Велики речник страних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, 2008, 746). Слично, према „Лексикону страних речи и израза”, маркетинг је израз којим се обухватају све одлуке и мере које се предузимају у оквиру предузећа ради најбољег пласмана робе (вид. Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1991, 518).

46 Закон о трговинском суду (*The Market Court Act*, SFS 1970:417), од 29. јуна 1970. године. Иницијативу за формално установљење функције Потрошачког омбудсмана подржали су премијер шведске Владе као и министри правде и трговине.

47 Вид. Donald B. King, „The Consumer Ombudsman”, *Commercial Law Journal*, 9/1974, 355.



према њима спроводе непоштене пословне праксе.⁴⁸ Првобитно се то односило само на повреду права потрошача у области оглашавања производа и услуга,⁴⁹ да би касније (с временом) Потрошачки омбудсман добио и овлашћење да предузима активности за сузбијање непоштене праксе трговаца према потрошачима и у вези са закључењем уговора.⁵⁰ Поменутиим законом није било детаљније прецизирано на који начин ће Потрошачки омбудсман деловати да би обавио поверене задатке, већ је он уживао значајну слободу да о томе самостално одлучује. У литератури се наводи да су његове редовне активности обухватале вођење непосредне комуникације са трговцима и њиховим удружењима, с циљем да их информише са стандардима заштите потрошача и увери их да ти стандарди могу бити испуњени само ако и трговци воде рачуна о правима потрошача. Поред тога, Потрошачки омбудсман је давао препоруке надлежним органима о садржини потребних интервенција у законодавном оквиру који се односи на права потрошача, а информисањем јавности о постојећим проблемима који отежавају положај потрошача на тржишту обезбеђивао је подршку за унапређење законских решења у овој области.⁵¹

Две године од установљења Потрошачког омбудсмана основан је Национални одбор за политику заштите потрошача, као централни владин орган за подршку потрошачима и побољшање њиховог положаја. Реч је о државном органу који делује у оквиру Министарства финансија. Данас је ово тело познато као Агенција за заштиту потрошача

48 Вид. Ulf Lundvik, „The National Board for Consumer complaints, A Swedish Innovation for the Protection of the Man in the Streets”, International Ombudsman Institute, *Occasional paper* no. 28, October 1984, 1–2.

49 У члану 5 Закона о оглашавању (односно маркетингу) прописано је да оглашавање мора бити у складу са добрим маркетиншким праксама, а ово правило допуњује члан 6 Закона по коме се непоштеном праксом сматра оно поступање које утиче или је вероватно да ће утицати на способност просечног потрошача да донесе економски рационалну одлуку о куповини одређеног производа или услуге, која је у његовом најбољем интересу. У погледу овог питања шведски Закон о оглашавању усклађен је са Директивом 2005/29/EЗ Европског парламента и Савета од 11. маја 2005. године о непоштеној пословној пракси пословног субјекта у односу према потрошачима на унутрашњем тржишту и о измени Директиве Савета 84/450/EEЗ, директива 97/7/EЗ, 98/27/EЗ и 2002/65/EЗ Европског парламента и Савета, као и Уредбе (ЕЗ) бр. 2006/2004 Европског парламента и Савета о непоштеној пословној пракси (Директива о непоштеној пословној пракси).

50 Правни основ за горе наведено проширење надлежности Потрошачког омбудсмана налази се у Закону о уговорним одредбама у односима са потрошачима (*Act on Contract Terms in Consumer Relations*, SFS 1994:1512; 2000:1175). Ступањем на снагу овог закона, Шведска је имплементирала у свој правни систем правила која регулишу питање заштите потрошача од неправичних уговорних одредаба из Директиве Савета 93/13/EЗ од 5. априла 1993. године о непоштеним условима у потрошачким уговорима.

51 Ulf Lundvik, 1984, 3.



(*Konsumentverket*) и њено седиште је у Карлштату (*Karlstad*).⁵² Убрзо по оснивању Агенције увидело се да се њене надлежности делимично поклапају са надлежностима Потрошачког омбудсмана, због чега је 1976. године извршено спајање Агенције за заштиту потрошача (у даљем тексту: Агенција) са канцеларијом Потрошачког омбудсмана. Истовремено, успостављено је и правило да директор Агенције по службеној дужности обавља и послове Потрошачког омбудсмана.⁵³ Генералног директора Агенције именује Влада на предлог Министарства финансија.⁵⁴

Чињеница да су улоге генералног директора Агенције за заштиту потрошача и Потрошачког омбудсмана обједињене у једном лицу, то јест, да је исто лице овлашћено како за спровођење политике заштите потрошача, тако и за вршење надзора над тржиштем, омогућило је добру синхронизацију њихових активности, и то у најбољем интересу потрошача. Ипак, надлежности Агенције и Потрошачког омбудсмана јасно су разграничене тако што је Агенцији поверено обављање надзора над радом трговаца ради идентификовања поступања којима се повређују права потрошача, са фокусом на област оглашавања и предуговорног информисања потрошача, док је Потрошачки омбудсман био законом овлашћен да пред Трговинским судом покреће поступке против трговаца који повређују права потрошача.⁵⁵

4.2. Овлашћења Потрошачког омбудсмана у Шведској

Основно овлашћење Потрошачког омбудсмана било је прописано у Закону о Трговинском суду (пропис којим је Потрошачки омбудсман установљен) и обухватало је право Потрошачког омбудсмана да пред тим судом подноси тужбе против трговаца за које би утврдио да својим поступањем (чињењем или нечињењем) повређују законом гарантова-

52 Више информација доступно је на сајту Агенције. Вид. <https://www.konsumentverket.se/en/articles/about-the-swedish-consumer-agency-and-how-to-contact-us/>

53 *Ibid.*

54 По правилу, реч је о вишим државним службеницима или експертима за политику заштите потрошача, експерту за право или за економију и са искуством у обављању послова јавне администрације.

55 Информација преузета са званичног сајта шведске финансијске инспекције, која је задужена за мониторинг финансијских тржишта. Вид. <https://www.fi.se/en/consumer-protection/fi-and-consumer-protection/other-authorities-and-organisations>



на права потрошача.⁵⁶ Овлашћења Потрошачког омбудсмана су проширена 2008. године, када је Законом о оглашавању добио право да према трговцима предузима и одређене мере принуде. Конкретно, то су:⁵⁷

1) давање налога трговцу да престане да поступа на одређени начин (налагање забране из члана 23 Закона);

2) давање налога трговцу да предузме одређене радње (издавање наређења из члана 24 Закона);

3) давање налога пружаоцу информационих услуга да обезбеди техничка средства прописана чланом 10 Закона о електронској трговини и другим услугама информационог друштва,⁵⁸ када утврди да он није испунио ту законску обавезу (мера из члана 25 Закона).⁵⁹

56 Закон о трговинском суду од 29. јуна 1970. године. Ово овлашћење је био изузетно значајно за побољшање заштите потрошача зато што пред Трговинским судом, као специјализованим судом, потрошачи (физичка лица) нису имали право да покрећу поступке. Потрошачи су до тада остваривали своја права пред судовима опште надлежности, али се сматрало да ће потрошачи бити боље заштићени пред специјализованим судом у коме су судије посебно обучене да примењују прописе којима се регулише тржиште, непоштена пословна пракса, нелојална конкуренција и заштита потрошача.

57 Закон о оглашавању – како био био пандан у нашем праву, а дословно: Закон о маркетингу (*Marketing Act*), SFS 2008:486 од 16. јуна 2008. године. Незванични превод овог прописа на енглески језик доступан је на сајту шведске владе. Вид. <https://www.government.se/government-policy/consumer-affairs/the-marketing-act-marknadsforingslagen/>

58 Закон о електронској трговини и другим услугама информационог друштва (*Electronic Commerce and Other Information Society Services Act*, SFS 2002-562). Овим законом је имплементирана Директива Европског парламента и Савета од 8. јуна 2000. године о одређеним правним аспектима услуга информационог друштва на унутрашњем тржишту, посебно електронске трговине (Директива о електронској трговини). Члан 10 тог закона, односно члан 10 Директиве о електронској трговини предвиђа да је пружалац таквих услуга дужан да потрошачу, на јасан и разумљив начин, а пре него што потрошач учини поруџбину, обезбеди као минимум следеће информације: а) податке о различитим техничким корацима које треба следити за закључење уговора; б) податак о томе да ли ће пружалац услуге архивирати закључени уговор и хоће ли он бити доступан; ц) техничка средства за откривање и исправљање улазних грешака пре достављања поруџбине; д) језици који се нуде за закључење уговора.

59 Реч је о мерама из чл. 23–25. Закона о оглашавању и прописане су као мере које изриче надлежни суд (Трговински суд). На основу чл. 28 тог закона изричито је предвиђено да исте мере има право да изриче и Потрошачки омбудсман, али само у предметима који су мањег значаја.



Забране које налаже шведски Потрошачки омбудсман се, по правилу, предузимају према трговцима који нетранспарентно⁶⁰ оглашавају производе или услуге, односно њихове цене, чиме доводе у заблуду потрошаче у погледу њихових битних својстава (у односу на робе или услуге), односно износа (у погледу цена).⁶¹ Трговац то чини да би остварио већи профит, али не на основу тога што је његова понуда повољнија за потрошача у односу на конкуренцију, већ на основу тога што је ускратио потпуну или истиниту информацију о битним својствима робе или услуге, односно о износу цене.⁶² Поред тога, Потрошачки омбудсман изриче забране трговцима за које утврди да практикују да уносе неправичне уговорне одредбе у стандардне уговоре које нуде потрошачима као своју понуду.⁶³ Најзад, мера којом Потрошачки омбудсман налаже трговцу да објави одређене информације по правилу се изриче у ситуацији када трговац у огласној поруци, односно у предуговорној фази, не информише потрошача о битним својствима производа или услуге, без којих

60 Транспарентност данас постаје све значајнији захтев и чак стандард у потрошачком праву, чему су нарочито допринеле пресуде Суда (правде) Европске уније. О развоју транспарентности и њеном значају у контексту специфичности потрошачких уговора Вид. Slobodan Vukadinović, Katarina Jovičić, „Razvoj transparentnosti u javnom i privatnom (ugovornom) pravu: od zahtjeva ka načelu”, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 3/2024, 589–611.

61 У начелу, разликују се два вида непоштене пословне праксе: обманујућа и насртљива (агресивна) пословна пракса. Потрошачки омбудсман нема овлашћење да интервенише кроз механизам издавања обавезујућих налога за поступање трговца у случају када он примењује насртљиве (агресивне) пословне праксе. Вид. Cecilia Tisell (Consumer Ombudsman and Director General, Swedish Consumer Agency), *Reforming the Injunctions Procedure in Sweden*, 2. О непоштеној пословној пракси Вид. више Катарина Јовичић, „Критеријуми квалификације непоштене пословне праксе”, *Право и привреда*, 7–9/2017, 590–596.

62 Ово право установљено је у чл. 23 Закона о оглашавању и то као опште право надлежног суда, док је овлашћење Потрошачког омбудсмана да, у форми привремених мера издаје такве налоге трговцима прописано у чл. 28 Закона, уз ограничење да се то односи само на предмете мањег значаја.

63 У питању су уговорна правила којима се фаворизује положај трговца у уговорном односу у односу на потрошача, па чак и на штету потрошача. На пример, одредбе којима се непримерено искључују или ограничавају права потрошача на накнаду ако трговац не изврши своје обавезе из уговора (накнада у случају изостанка испоруке); одредбе којима се трговцу дозвољава да задржи предујам ако потрошач раскине уговор, а да се притом не прописује једнака накнада за потрошача у случају да уговор раскине трговац; одредбе којима се захтева да потрошач плати неразумно високу надокнаду ако не испуни своју уговорну обавезу; одредбе којима се трговцу омогућава да једнострано раскине уговор док потрошач на то нема право, итд. Вид. Слободан Вукадиновић, „Неправичне уговорне одредбе: међународни, европски и национални ниво регулативе и заштите”, у: *Зборник радова са међународне научне конференције Проузроковање штете, накнада штете и осигурање* (ур. Здравко Петровић, Владимир Чоловић, Драган Обрадовић), Институт за упоредно право, Удружење за одштетно право, Правосудна академија, Београд, Ваљево, 2023, 91–97.



потрошач не може донети економски целисходну одлуку о томе која је од више понуда на тржишту за њега најповољнија. Уз претходно наведене мере може се истовремено изрећи и условна новчана казна, која ће се применити ако трговац не поступи добровољно у складу са оним што му је изреченом мером наложено.⁶⁴

Трговински суд је укинут 2016. године, у склопу реформе специјализованих судова у Шведској, када је основан нови специјализовани суд проширене надлежности – Суд за патенте и трговину, који је преузео све послове из надлежности дотадашњег Трговинског суда.⁶⁵

4.3. Поступак изрицања мера које предузима Потрошачки омбудсман према трговцима који повређују права потрошача

Поступак издавања забрана и наредби према Закону о оглашавању из 2008. године одвијао се у две фазе. Прва је била више неформална и водила се у форми дијалога који иницира овлашћено лице Канцеларије Потрошачког омбудсмана, с циљем да упозори трговца на неправилности у поступању према потрошачима. Истовремено, он позива трговца да добровољно коригује своју праксу како би је ускладио са обавезујућим законским правилима о заштити потрошача. Друга фаза поступка подразумева да Потрошачки омбудсман трговцу изда формално обавезујући налог за поступање, који се може и принудно извршити уз асистенцију суда.

Прва фаза започиње тако што се истражитељ у писаној форми обраћа трговцу и указује му на уочене неправилности или недостатке у његовом поступању према потрошачима и истовремено га позива да те неправилности отклони.⁶⁶ Циљ је да се проблем реши мирним путем и ако трговац то прихвати, онда је случај решен и затвара се без издавања

⁶⁴ Чл. 47 Закона о оглашавању.

⁶⁵ Закона о суду за патенте и трговину (*Act on Patent and Market Courts*, SFS 2016:188; 2018:1691). Вид. главу 1, чл. 1, ст. 1, тач. 3 наведеног закона. Пречишћен текст овог прописа доступан је на <https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/18564>. Истовремено је основан и Апелациони суд за патенте и тржиште.

⁶⁶ Трговац је, на захтев Потрошачког омбудсмана, дужан да пружи све информације које су значајне за утврђивање (не)постојања повреде права потрошача, као и да обезбеди сву документацију, узорке робе и друге доказе који могу бити од значаја за истраживање чињеница случаја. Поред тога, он је дужан да омогући инспекцију пословних просторија, као и других просторија у којима се одвија пословање трговца. Ове дужности трговца прописане су у чл. 42–44 Закона о оглашавању.



формалног налога за поступање.⁶⁷ Ако изостане очекивани резултат, прелази се на другу фазу поступка. Изузетно, могуће је поступак започети и без прве фазе, по правилу, у ситуацијама за које Потрошачки омбудсман процени да су хитне због тога што трговац поступа на начин који озбиљно и тешко угрожава права потрошача да се поставља питање потребе за предузимањем мере за заштиту колективног интереса потрошача.⁶⁸

Ток друге фазе поступка издавања налога може се одвијати у два правца, у зависности од тога да ли је очигледно да је трговац повредио прописе о заштити потрошача, или околности случаја нису сасвим јасне да би тај закључак био неспоран. У првој ситуацији се од трговца захтева да одмах потпише налог за поступање, чиме потврђује да је повредио правила о заштити потрошача, као и да прихвата да предузме оно што му је мером Потрошачког омбудсмана наложено. Након што трговац дато обећање реализује, сматра се да је поступак заштите потрошача успешно завршен.⁶⁹ У другој ситуацији, када околности случаја нису сасвим јасне већ постоји недоумица да ли је трговац повредио законом гарантована права потрошача, Потрошачки омбудсман против њега покреће поступак пред Трговинским судом како би суд коначно одлучио о овом, спорном питању. Иста процедура се примењује и у случају да трговац одбије да потпише налог за поступање.⁷⁰

Поступак заштите потрошача који спроводи или иницира Потрошачки омбудсман у складу са Законом о оглашавању је и данас у примени, уз одређене корекције које су извршене 2016. године.⁷¹ Наиме, због укидања Трговинског суда и преношења његове надлежности на новоосновани Суд за патенте и трговину, било је неопходно ускладити Закон о оглашавању са том новином. Ова околност је искоришћена као прилика да се изврши и реформа процедуре по којој поступа Потрошачки омбудсман, што је било потребно да би се тај

67 Вид. Cecilia Tisell (Consumer Ombudsman and Director General, Swedish Consumer Agency), *Reforming the Injunctions Procedure in Sweden*, 3.

68 *Ibid.*

69 У пракси се догађа да трговац потпише налог Потрошачког омбудсмана, али да га упркос томе не изврши и у таквим ситуацијама се налог може принудно извршити на основу одлуке суда.

70 *Ibid.*, 3.

71 Правни основ за одређивање привремених мера из члана 23 Закона о оглашавању је у највећем делу остао непромењен. Главна измена је предвиђала да се поступци које иницира Потрошачки омбудсман због повреда права потрошача сада покрећу пред Судом за патенте и тржиште. Ове промене почеле су да се примењују 1. октобра 2016. године.



поступак учинио бржим и ефикаснијим. Наиме, показало се да значајан број трговаца који добровољно потпишу налог Потрошачког омбудсмана, упркос томе не поступи по истом у догледном року. Услед тога су се поступци за заштиту потрошача одуговлачили без основаног разлога. Решење за превазилажење овог проблема било је укидање обавезе Потрошачког омбудсмана да спроводи прву фазу поступка, чиме је добио овлашћење да трговцу одмах изда формални налог за поступање (меру). Право трговца да оспорава налог Потрошачког омбудсмана омогућено је у поступку по жалби. Међутим, жалба нема суспензивно дејство, тако да су се издате мере могле принудно извршавати независно од тог поступка.⁷² Друга значајнија промена односила се на условне новчане казне, које су од тада постале правило, односно, по аутоматизму се одређују уз сваки налог који издаје Потрошачки омбудсман. Новчана казна може да изостане изузетно, само под условом да постоје нарочито оправдани разлози који такву казну чине непотребном.⁷³

4.4. Синтеза система заштите потрошача у Шведској као првој земљи која је установила Потрошачког омбудсмана

Систем заштите потрошача у Шведској перципира се као веома напредан и успешан. Његова анализа показује да то није случајно и да успостављање и континуирани развој шведског система заштите потрошача није одраз тога што су закони креирани тако да трговцима намећу значајна ограничења у поступању. Напротив, успех наведеног система превасходно је резултат чињенице да већина трговаца у Шведској добровољно прихвата да потрошачима пружи висок ниво заштите њихових права. До тога се дошло током вишедеценијског и систематског рада најширег круга актера на тржишту и широког круга мера које предузимају надлежни органи. У таквој структури је без сумње важна управо чињеница да је први специјализовани омбудсман за заштиту права потрошача установљен управо у Шведској, те да је његово деловање пажљиво осмишљено тако да се цео систем заштите потрошача на најбољи могући начин заокружи у складу са специфично-

⁷² Cecilia Tisell (Consumer Ombudsman and Director General, Swedish Consumer Agency), *Reforming the Injunction Procedure in Sweden*, 4–5.

⁷³ Чл. 26 Закона о оглашавању.



стима и потребама шведског друштва.⁷⁴ При свему томе у разматрању система заштите потрошача увек треба имати у виду да потрошачи имају значајну улогу у остваривању заштите својих права и, што су више информисани и едуковани у овој области, то ће више бити у стању да боље користе све могућности заштите, укључујући и проактивно деловање на тржишту.

Када је о оснивању Потрошачког омбудсмана реч, у Шведској овај специјализовани омбудсман делује у оквиру државне Агенције за заштиту потрошача и његова примарна активност од оснивања била је заступање интереса потрошача (одређених, тј. квалификованих индивидуалних и колективних) пред Трговинским судом, да би Законом о оглашавању добио и улогу спровођења надзора над тржиштем уз овлашћење да према трговцима издаје обавезујуће налоге (мере) с циљем заштите законом гарантованих права потрошача. Потрошачки омбудсман може да иницира покретање поступка пред Трговинским судом, односно Судом за патенте и трговину у случајевима када није сигуран да су докази које је прикупио довољни за закључак да је трговац повредио права потрошача, а поред тога је овлашћен да заступа потрошаче у поступцима пред тим судом, и то како у предметима повреде индивидуалних права потрошача, тако и у предметима колективне заштите потрошача. Судски трошкови у овим предметима плаћају се из буџета, тако да не терете потрошаче.

5. ФИНСКИ ПОТРОШАЧКИ ОМБУДСМАН

Потрошачки омбудсман је уведен у правни систем Финске 1978. године Законом о заштити потрошача. Истим прописом је основана и Агенција за потрошаче, која је 2013. године спојена са државним органом надлежним за заштиту конкуренције. Њиховим спајањем основана је Агенција за заштиту конкуренције и потрошача и Потрошачки омбудсман у Финској (као и у Шведској) делује у оквиру те Агенције.⁷⁵

74 Вид. Jean J. Bodewyn, „The Swedish Consumer Ombudsman System and Advertising Self-Regulation”, *The Journal of Consumers Affairs*, 1/1985, 140.

75 *Finish Competition and Consumer Authority (FFCCA)*. Вид. званични сајт овог владиног тела: <https://www.kkv.fi/en/information-on-the-finnish-competition-and-consumer-authority/>



Основна дужност Потрошачког омбудсмана јесте да врши надзор тржишта како би утврдио поступања трговаца која нису у складу са императивним правилима прописаним Законом о заштити потрошача, с тим да посебну пажњу посвећује активностима трговаца у области оглашавања, анализи садржине стандардних уговора које трговци унапред припремају за потрошаче, као и надзору над поступцима у којима се од потрошача наплаћују потраживања. С обзиром на наведено, надлежности финског потрошачког омбудсмана се у значајној мери поклапају са надлежностима шведског потрошачког омбудсмана,⁷⁶ али се и разликују по томе што је фински потрошачки омбудсман задужен само за повреде колективног интереса потрошача, односно, није овлашћен да заступа индивидуалне потрошаче у поступцима у којима се решавају спорови између њих и трговаца.⁷⁷

Основни циљ активности Потрошачког омбудсмана јесте да мотивише трговце да своје активности према потрошачима спроводе у законским оквирима, а ако они то не желе добровољно да учине, онда му стоје на располагању и одређене мере принуде (по правилу, реч је о издавању обавезујућих налога трговцу, било да престане да поступа на одређени начин, било да предузме одређене радње), или да пред судом покрене одговарајући поступак за заштиту потрошача. Налози које издаје Потрошачки омбудсман могу се принудно извршити уз асистенцију Трговинског суда, на захтев Потрошачког омбудсмана.⁷⁸

6. ДАНСКИ ПОТРОШАЧКИ ОМБУДСМАН

Дански потрошачки омбудсман установљен је 1975. године као независно надзорно тело. Именује га Министарство за трговину и развој да би обављао надзор над поступањем трговаца у вези са применом законских правила о заштити потрошача. Његов фокус је, такође, на активностима трговаца и њиховој пракси у области оглашавања производа

⁷⁶ За више о надлежности Потрошачког омбудсмана у Финској вид. <https://www.kkv.fi/en/consumer-affairs/facts-and-advice-for-businesses/the-consumer-ombudsmans-guidelines/>

⁷⁷ У изузетним случајевима, фински потрошачки омбудсман може да помогне и индивидуалном потрошачу у спору са трговцем под условом да сматра (на основу дискреционог овлашћења) да ће пресуда у том спору имати значајан утицај на тумачење права, односно, да је предмет спора од ширег интереса за заштиту потрошача. У овим предметима Потрошачки омбудсман преузима ризик да сноси трошкове свог учешћа у том поступку. Вид. <https://www.kkv.fi/en/consumer-affairs/consumer-ombudsman/#key-duties>.

⁷⁸ Вид. <https://www.kkv.fi/en/consumer-affairs/consumer-ombudsman/>



или услуга. Потрошачки омбудсман у Данској (као и у Шведској и Финској) делује у оквиру владиног органа задуженог за заштиту конкуренције и заштиту потрошача.⁷⁹ Ипак, дански потрошачки омбудсман је независни орган и има право да самостално одређује приоритете свог деловања на основу доступних ресурса, а с обзиром на актуелне потребе. Према трговцима који не поштују права потрошача може да издаје налоге који се могу и принудно извршити, а поред тога овлашћен је и да против њих покреће поступке пред надлежним судом. Судски поступци у којима учествује нису ограничени на поступање по издатим налозима (мерама), већ дански потрошачки омбудсман има право, слично шведском потрошачком омбудсману да подноси тужбе против трговаца у предметима повреде права потрошача за које оцени да су од ширег значаја за потрошаче, односно за њихову колективну заштиту. Слично Потрошачком омбудсману у Финској (а за разлику од шведског), дански потрошачки омбудсман није овлашћен да заступа индивидуалне потрошаче у потрошачким споровима, али има право да, у својству заступника индивидуалног потрошача, преговара са трговцем с циљем постизања обострано прихватљивог решења спорне ситуације. Потрошачки омбудсман у Данској, поред претходно наведених овлашћења, обавља и друге послове који доприносе заштити потрошача, међу којима су, на пример, израда и објављивање водича за примену прописа у области оглашавања.⁸⁰

7. НОРВЕШКИ ПОТРОШАЧКИ ОМБУДСМАН

У Норвешкој је Потрошачки омбудсман установљен 1973. године и његова надлежност је била, као и у Шведској, Финској и Данској, да врши надзор тржишта ради установљења повреда права потрошача, са фокусом на откривању трговаца који повређују права потрошача тиме што не поштују обавезе које им намеће Закон о оглашавању (односно маркетингу), као и трговаца који практикују да у стандардне уговоре које закључују са потрошачима уносе непоштене уговорне одредбе. Он је такође био овлашћен да предузима,

79 *Finish Competition and Consumer Authority (FFCCA)*. Вид. детаљније званични сајт овог владиног тела: <https://www.kkv.fi/en/information-on-the-finnish-competition-and-consumer-authority/>

80 Вид. званични сајт Потрошачког омбудсмана Данске на интернет адресама: <https://forbrugerombudsmanden.dk/consumer-ombudsman> и <https://lifeindenmark.borger.dk/rights/the-public-consumer-complaints-system?cookiebanner=true>



како превентивне тако и казнене, мере за сузбијање наведених незаконитих поступања трговаца. Када је о казним мерама реч, Потрошачки омбудсман је издавао налоге за поступање трговцима који не поштују права потрошача, док је превентивне мере предузимао тако што је за трговце припремао водиче за примену закона који уређују права потрошача. На описани начин, Потрошачки омбудсман је деловао до 2016. године, када је послове из његовог делокруга рада преузела новооснована Агенција за заштиту потрошача.⁸¹ Реч је о независном управном органу који је задужен за спровођење закона којима се регулишу питања заштите потрошача. Ова агенција има иста овлашћења као што их је имао Потрошачки омбудсман.⁸²

8. АУСТРАЛИЈСКИ СИСТЕМ СЕКТОРСКИХ ОМБУДСМАНА⁸³

Осим институције потрошачког омбудсмана која је надлежна за разне области у којима се потрошачи сусрећу са проблемима и изазовима, у упоредном праву и пракси постоје и секторски омбудсмани, који су циљано усмерени и тиме фактички „специјализовани” за одређене секторе привреде у којима фактички врше надзор над тим сектором тржишта, нпр. у области телекомуникационих услуга, авио-индустрије (дакле не односе се на потрошаче у целини као када је реч о потрошачком омбудсману).

Може се рећи да би компаративна предност секторских омбудсмана могла бити у томе што могу да продубљено посматрају, прате и анализирају све врсте појава у одређеном сектору, те да јасније и лакше уоче негативне и за тржиште и потрошаче угрожавајуће појаве, јер су специјализовани за конкретан сектор. На тај начин секторски омбудсмани могу да припреме и системске препоруке за унапређење стања и лакше остваривање права и заштите потрошача. Осим таквих секторских препорука, ови специјализовани

81 У оригиналу, на норвешком, *Forbrukertilsynet*, што би се могло превести и као Управа за заштиту потрошача.

82 Вид. детаљније на сајту Агенције за заштиту потрошача на линку: <https://www.forbrukertilsynet.no/english>

83 Овај део рада који се односи на систем секторских омбудсмана у Аустралији се заснива на излагању: Вукадиновић, Слободан, „Конституционализација и омбудсман у функцији заштите потрошача“, *Научно дело академика Миодрага Јовичића: зборник радова са међународног научног скупа одржаног 3. и 4. јуна 2025. године* (ур. Коста Чавошки, Маријана Пајванчић, Јовица Тркуља), Српска академија наука и уметности, Београд, 2026, стр. 692-694.



омбудсмани могу да делују и превентивно тако што састављају тематске извештаје у којима нуде начин како се одређени проблем може решити, односно превазићи. Некада ови секторски омбудсмани заједно чине својеврстан систем који у синергији покрива цело тржиште, а некада постоји и кровно тело које је задужено за заштиту конкуренције и заштиту потрошача. Тако је, на пример, у Аустралији, исто тело задужено и за заштиту конкуренције и за заштиту потрошача. Аустралијска комисија за конкуренцију и потрошаче⁸⁴ у оквиру непоштене пословне праксе обухвата и неправичне уговорне одредбе, у вези са којима потрошачи могу поднети притужбу овој комисији, с тим да пре подношења притужбе овој комисији треба да се обрате, тј. да контактирају продавца, односно пружаоца услуге било усмено било писмено. Комисија усмерава, пружа помоћ и савете, али не решава појединачне случајеве, већ су за њих надлежни судови за спорове мале вредности чији је списак, по територијалном принципу, доступан на сајту ове комисије.⁸⁵

Специфичност Аустралије када је реч о заштити потрошача јесте да постоји читава мрежа, односно систем секторских индустријских омбудсмана и повереника који помажу у решавању спорова у посебним областима привреде.

8.1. Аустралијски Заступник корисника услуга авио-компанија

У Аустралији је јула 2012. године установљено независно тело под називом Заступник (адвокат) корисника услуга авио-компанија (даље: АЦА), који представља бесплатан сервис за потрошаче и пружа им помоћ у решавању нерешених притужби на услуге које пружају авио-компаније. Улога ове службе јесте да ефективно представља и заступа интересе корисника авио-услуга, прослеђује притужбу надлежним особама и стара се да потрошач добије одговор у оквиру разумног рока, који уобичајено износи двадесет дана.

Авио-компаније су дужне да благовремено одговоре на све притужбе које ова служба достави. Осим на појединачном нивоу, где ово тело сваком потрошачу омогућава и да онлајн прати статус решавања своје притужбе, АЦА системски доприноси подизању нивоа стандарда потрошачких услуга у авио-сектору тако што прати стање у сектору и из-

⁸⁴ Вид. <https://www.accc.gov.au>

⁸⁵ Вид. <https://www.accc.gov.au/consumers/problem-with-a-product-or-service-you-bought/where-to-go-for-consumer-help>



вештава о притужбама које прима и питањима која се отварају, јавно објављује годишње извештаје, може упутити препоруку појединачној авио-компанији за унапређење услуге и односа са потрошачима, идентификује системска питања која могу водити ка ширим препорукама за промене.⁸⁶

Овај аустралијски орган је на својој веб-презентацији објавио и Потрошачку повељу⁸⁷, као и формулар притужбе која се може поднети и онлајн на сајту, као и путем мејла. Када се узме у обзир податак да су потрошачи у Аустралији током 2023. године купили 67.605.684 авио-карата и да се тај број сваке године увећава, а увећава се и број притужби, могло би се закључити да су ова специјализована тела образована у оним секторима у којима потрошачи масовно закључују уговоре, с тим да је у вези са авио-саобраћајем потрошачима често и потребна помоћ због примене међународних конвенција, као и због компликација до којих долази у вези са изгубљеним пртљагом и накнадама због кашњења летова, захтевима за рефундацију, као и да се аустралијски Закон о заштити потрошача примењује и на кориснике услуга авио-саобраћаја.⁸⁸ Током 2023. године, АЦА је примила укупно 1408 притужби које су све решене (100%).⁸⁹ Охрабрујуће је што је просечно време решавања притужби у другој половини 2023. године износило 19 дана, што је у складу са договореним нивоом услуге од двадесет дана. Поред тога, подаци из првог квартала 2024. године показују да се овај тренд наставио, при чему је укупни просек за све авио-компаније пао на осам календарских дана.

86 У том смислу је општи циљ овог тела како да дође до смањења броја притужби уопште, тако и до смањења броја притужби по којима је неадекватно поступљено. Вид. <https://www.airlinecustomeradvocate.com.au/General/AboutUs.aspx>

87 Потрошачка повеља је доступна на <https://www.airlinecustomeradvocate.com.au/General/ACACustomerCharter.aspx>

88 За поређење са стањем из 2018. године. Вид. Слободан Вукадиновић, „Механизми колективне заштите потрошача од неправичних уговорних одредаба”, у: *Заштита колективних интереса потрошача* (ур. Катарина Иванчевић), Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2021, 236.

89 Решеним се сматрају притужбе за које потрошач сматра да су решене, уколико је захтев потрошача из притужбе понуђен од стране авио-компаније и прихваћен од стране потрошача, или уколико је авио-компанија упутила предлог (понуду) коју је потрошач прихватио.



8.2. Аустралијски омбудсман индустрије телекомуникација

Поред претходно наведеног, у Аустралији постоји и Омбудсман индустрије телекомуникација, који преко 90% притужби решава у оквиру десет радних дана, односно већ у првој фази у којој овај омбудсман, поводом поднете притужбе, контактира пружаоца телекомуникационих услуга.⁹⁰ Овај омбудсман поступа и по притужбама малих предузећа, чије притужбе чине 14,5% укупног броја годишњих притужби. Оно што је од посебног значаја за колективну заштиту потрошача јесте то да се овај омбудсман бави и системским питањима, односно има системска овлашћења, што му омогућава да идентификује проблеме у вези са процесима и праксом телекомуникационе индустрије у целини, као и проблеме који могу проузроковати штету потрошачима и малим предузећима.

Истражујући проблеме, подижући свест и радећи са пружаоцима телекомуникационих услуга на спровођењу промена које препоручује, Омбудсман индустрије телекомуникација покреће побољшања у пружању телекомуникационих услуга, што доводи до бољих резултата и за потрошаче и за телекомуникациону индустрију.⁹¹ У том смислу и у вези са системским питањима, овај специјализовани омбудсман је објавио више системских извештаја, као што су, на пример: Утицај ковида 19 на притужбе на телефон и интернет, Решавање узрока жалби малих предузећа, Обмањујуће телемаркетинг услуге, Смањење крађа мобилних бројева од стране превараната, итд. Додатно, објавио је и више системских студија случаја, као што су, примера ради: Необичне мобилне надоградње, Обмањујући позиви за продају услуга и сл.⁹²

Поред наведених специјализованих секторских омбудсмана, у Аустралији постоји и Аустралијско тело за финансијске притужбе, коме потрошачи и мала предузећа могу поднети притужбу која се односи на банкарски и сектор осигурања. Ово тело је успостављено 1. новембра 2018. године трансформацијом дотадашње Службе финансијског омбудсмана.⁹³

90 Вид. <https://www.tio.com.au>

91 S. Vukadinović (2021), 237.

92 Вид. <https://www.tio.com.au/systemic-issues>

93 Вид. <https://www.afca.org.au>

9. ЗАКЉУЧАК

Омбудсман се показао као делотворна и корисна институција, како упоредноправно, тако и у нашој земљи. Осим што постоје општи омбудсмани, као омбудсмани општег типа или омбудсмани за заштиту људских права, у упоредном праву се уочавају и специјализовани омбудсмани, а међу њима посебно место заузимају потрошачки омбудсмани. Компаративно истраживање спроведено за потребе овог рада показује да је свака држава проналазила, развијала и унапређивала своје начине и механизме с циљем постизања адекватне и ефективне заштите колективних интереса потрошача, јер они погађају све грађане и друштво у целини. Осим законодавних интервенција и нових закона, многе државе су оснивале посебне органе и институције које за циљ имају заштиту потрошача. Компаративна искуства показују да су се скандинавски модел потрошачког омбудсмана и аустралијски систем секторских омбудсмана и заступника посебно издвојили својом делотворношћу, због чега су детаљније размотрени у овом раду. У раду је дат упоредноправни преглед потрошачких омбудсмана и органа за заштиту потрошача у кључним државама које имају познату и развијену институцију потрошачког омбудсмана или специјализованог омбудсмана. У том смислу је указано на органе за заштиту потрошача у: Шведској, Аустралији, Канади, Великој Британији, Сједињеним Америчким Државама, Француској, Норвешкој, Данској, Финској, Немачкој, Аустрији, Италији, Холандији, Белгији, Пољској и Русији. Уочено је да је у неким земљама заштита потрошача фрагментирана и секторски организована.

Упоредноправна анализа указује да потрошачки омбудсмани, било као специјализоване институције или унутар сектора, представљају ефикасне алате за алтернативно решавање спорова и заштиту колективних интереса. Њихова улога је кључна у смањењу притиска на судски систем, унапређењу тржишних стандарда и повећању поверења грађана у институције. Србија би, по угледу на ове примере, могла размотрити увођење специјализованог или секторског омбудсмана као допуну постојећим механизмима заштите потрошача. Алтернативно, слични ефекти би се могли постићи и проширивањем надлежности (општег) омбудсмана и то на сва три нивоа: републичком, покрајинском и локалном нивоу, будући да на сва наведена три нивоа постоје заштитници грађана у Републици Србији.





Када се сагледа поступање и постигнућа потрошачких и специјализованих омбудсмана у другим земљама, могле би се као могуће предности увођења специјализованог омбудсмана у Србији навести следеће: доступнији механизми заштите права за све грађане, посебно у мање развијеним срединама; растерећење судова и убрзање решавања потрошачких спорова; повећано поверење грађана у институције и тржиште; могућност утицаја на формулисање јавних политика на основу увида и анализа „са терена”; јачање превентивне функције у спречавању пракси штетних по потрошаче. Због тога би се као препоруке за могућу законодавну интервенцију могле издвојити следеће: размотрити модел хибридне институције (општи омбудсман са посебним одељењем за потрошаче); успоставити нормативну основу за покретање представничких тужби и системских интервенција; укључити омбудсмана у јавне консултације, стратешке процесе и анализе ефеката прописа у области политике заштите потрошача. Увођењем јасне институционалне улоге омбудсмана у заштити потрошача, Србија би оснажила своје институционалне капацитете и унапредила заштиту грађана на тржишту.

У раду је указано и на актуелне тенденције када је у питању колективна заштита потрошача и колективне (представничке) тужбе, те потреба да се при доношењу правно-политичких одлука о евентуалним изменама и допунама позитивног права у Србији о заштити потрошача узму у обзир примери добре праксе какве нам доносе актуелна упоредноправна решења.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографски извори

Bodewyn, Jean, “The Swedish Consumer Ombudsman System and Advertising Self-Regulation”, *The Journal of Consumers Affairs*, 1/1985.

Вујаклија, Милан, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1991.

Vukadinović, Slobodan, „Adhezioni ugovori u francuskom pravu”, *Strani pravni život*, 1/2020, 5–15.

Vukadinović, Slobodan, „Domašaj pravila contra proferentem u tumačenju opštih uslova ugovora”, *Pravni zapisi*, 1/2020, 141–171.



Vukadinović, Slobodan, „Mehanizmi kolektivne zaštite potrošača od nepravичnih ugovornih odredaba”, *Zaštita kolektivnih interesa potrošača* (ed. Katarina Ivančević), Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, 2021, 226–258.

Vukadinović, Slobodan, „Неправичне уговорне одредбе: међународни, европски и национални ниво регулативе и заштите”, *Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije Prouzrokovanje štete, naknada štete i osiguranje* (eds. Zdravko Petrović, Vladimir Čolović, Dragan Obradović), Institut za uporedno pravo, Udruženje za odštetno pravo, Pravosudna akademija, Beograd–Valjevo, 2023, 89–113.

Vukadinović, Slobodan, „Pravnoteorijske karakteristike i pravnodogmatski razvoj nemačkog prava општих услова пословања”, *Strani pravni život*, 3/2021, 343–359.

Vukadinović, Slobodan, „Konstitucionalizacija i ombudsman u funkciji zaštite potrošača“, *Naučno delo akademika Miodraga Jovičića: zbornik radova sa međunarodnog naučnog skupa održanog 3. i 4. juna 2025. godine* (ur. Kosta Čavoški, Marijana Pajvančić, Jovica Trkulja), Srpska akademija nauka i umetnosti, Beograd, 2026, str. 692–694.

Vukadinović, Slobodan; Jovičić, Katarina, „Razvoj transparentnosti u javnom i privatnom (ugovornom) pravu: od zahtjeva ka načelu”, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 3/2024, 589–611.

Institute for Human Rights and Business, Global Business Initiative on Human Rights, *State of Play: The Corporate Responsibility to Respect Human Rights in Business Relationships*, London, 2012.

Jagielska, Monika; Jagielski, Mariusz, “Are consumer rights human rights?”, in *European Consumer Protection: Theory and Practice* (eds. James Devenney, Mel Kenny), Cambridge University Press, 2012, 336–353.

Јовичић, Катарина, „Критеријуми квалификације непоштене пословне праксе”, *Право и привреда*, 7–9/2017, 589–600.

Јовичић, Катарина; Вукадиновић, Слободан, „Уговорна одговорност: правни режим у упоредном праву”, *Теме*, 2/2018, 647–660.

King, Donald, “The Consumer Ombudsman”, *Commercial Law Journal*, 9/1974.

Клајн, Иван; Шипка, Милан, *Велики речник страних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, 2008.

Lundvik, Ulf, “The National Board for Consumer Complaints, A Swedish Innovation for the Protection of the Man in the Streets”, International Ombudsman Institute, Occasional Paper No. 28, October 1984.



Sudanto, Asrizal Saiin and Zaitun, “Legal protection of consumer in the human rights”, *Bilancia Jurnal Studi Ilmu Syariah dan Hukum*, 1/2022, 1–20.

Tisell, Cecilia (Consumer Ombudsman and Director General, Swedish Consumer Agency), Reforming the Injunctions Procedure in Sweden.11. Ukwueze, Festus, “Elevating Consumer Rights to Human Rights”, *The Nigerian Juridical Review*, 13, 2015, 131–156.

Правни извори

Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (nemački Zakon o opštim uslovima poslovanja).

Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta od 8. juna 2000. godine o određenim pravnim aspektima usluga informacionog društva na unutrašnjem tržištu, posebno elektronske trgovine (Direktiva o elektronskoj trgovini).

Direktiva Saveta 93/13/EEZ od 5. aprila 1993. godine o nepoštenim uslovima u potrošačkim ugovorima.

Direktiva 2005/29/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 11. maja 2005. godine o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošačima na unutrašnjem tržištu i o izmeni Direktive Saveta 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EEZ, 98/27/EEZ i 2002/65/EEZ Evropskog parlamenta i Saveta, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Evropskog parlamenta i Saveta o nepoštenoj poslovnoj praksi.

Закон о оглашавању, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 6/2016 и 52/2019 – др. закон.

Švedski Zakon o elektronskoj trgovini i drugim uslugama informacionog društva (Electronic Commerce and Other Information Society Services Act, SFS 2002:562).

Švedski Zakon o marketingu (*Marketing Act*), SFS 2008:486, od 16. juna 2008. godine.

Švedski Zakon o trgovinskom sudu (*The Market Court Act*), SFS 1970:417, od 29. juna 1970.

Švedski Zakon o ugovornim odredbama u odnosima sa potrošačima (Act on Contract Terms in Consumer Relations, SFS 1994:1512; 2000:1175).

Švedski Zakon o sudu za patente i trgovinu (Act on Patent and Market Courts, SFS 2016:188; 2018:1691).

Интернет извори

<https://www.accc.gov.au>
<https://www.acm.nl>
<https://www.agcm.it>
<https://www.agcm.it/competenze/tutela-del-consumatore>
<https://www.airlinecustomeradvocate.com.au>
<https://www.arbitrobancariofinanziario.it>
<https://www.arera.it>
<https://www.bankenschlichtung.at>
<https://bankenombudsmann.de>
https://www.bundesjustizamt.de/DE/Home/Home_node.html
https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Verbraucherrechte/Verbraucherrechte_node.html
<https://www.ccts-cprst.ca>
https://commission.europa.eu/dmt-nodes-issues-placeholder/justice-and-consumers_en
<https://www.consumerfinance.gov/complaint>
<https://www.degeschillencommissie.nl>
<https://www.eccnet.eu>
<https://www.energie-mediateur.fr>
<https://www.fi.se/en/consumer-protection/fi-and-consumer-protection/other-authorities-and-organisations>
<https://finombudsman.ru>
<https://forbrugerombudsmanden.dk>
<https://www.forbrukerradet.no>
<https://www.forbrukertilsynet.no>
<https://www.financial-ombudsman.org.uk>
<https://www.kkv.fi>





<https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/kuluttaja-asiamies>

<https://www.kuluttajariita.fi>

<https://mediationconsommateur.be>

<https://naevneneshus.dk/naevnsoversigt/maeglingsteamet-for-forbrugerklager-og-forbrugerklagenaevnet>

<https://www.nationaleombudsman.nl>

<https://www.obsi.ca>

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/home>

<https://www.ombudsfm.be/en>

<https://www.rospotrebnadzor.ru>

<https://www.tio.com.au>

<https://uokik.gov.pl>

<https://uokik.gov.pl/rzecznicy-konsumentow>

<https://vki.at>

<https://volksanwaltschaft.gv.at>

<https://www.verbraucherzentrale.de>

<https://www.vzbv.de>

<https://www.afca.org.au>

Остали извори

The Australian Government, the Treasury, *Review of the financial system external dispute resolution and complaints framework*, 2017, <https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/Supplementary-Final-Report-2.pdf>

Consumer Protection Report, 2023, <https://www.fi.se/contentassets/80cf6858548b47b89ce60f74568eff83/konsumentskyddsrapport-2023-en.pdf>

Slobodan Vukadinović
Associate Professor
Union University, Faculty of Law, Belgrade

Katarina Jovičić
Senior Research Fellow
Institute of Comparative Law, Belgrade

COMPARATIVE ANALYSIS OF CONSUMER OMBUDSMEN

Summary: *The paper examines the institution of the consumer ombudsman. Its subject is the operation of consumer ombudsmen in comparative law, therefore, the research primarily relies on the comparative legal method, supplemented to some extent by the historical and dogmatic legal methods. The comparative analysis indicates that consumer ombudsmen, whether functioning as specialized institutions or within specific sectors, represent effective tools for alternative dispute resolution and the protection of collective interests. Their role is crucial in reducing the burden on the judiciary, improving market standards, and increasing public trust in institutions.*

Following these examples, Serbia could consider introducing a specialized or sectoral ombudsman as a complement to the existing consumer protection mechanisms. The paper provides a comparative overview of consumer ombudsmen and consumer protection bodies in key countries that have a well-established and developed institution of a consumer or specialized ombudsman. In this respect, attention is given to consumer protection authorities in Sweden, Australia, Canada, the United Kingdom, the United States, France, Norway, Denmark, Finland, Germany, Austria, Italy, the Netherlands, Belgium, Poland, and Russia. It has been observed that in some countries consumer protection is fragmented and organized on a sectoral basis. The paper focuses in more detail on the procedures and functioning of specialized ombudsmen in the Scandinavian countries, particularly Sweden, Denmark, and Finland, as well as Norway and Australia. Special attention is given to Sweden, which was the first country to introduce and implement the institution of a specialized consumer ombudsman.

In addition to recommendations for possible improvements to Serbian legislation, the paper also highlights current trends regarding collective consumer protection and representative actions, emphasizing the need for lawmakers, when considering future legal and policy reforms in the field of consumer protection, to take into account best practices reflected in comparative legal solutions.

Keywords: *ombudsman, citizens' protector, consumer ombudsman, consumer, consumer protection, market, banks.*



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

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА



ПРВИХ ДВАДЕСЕТ ГОДИНА



Уредник
ДАРКО СИМОВИЋ

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА
ПРВИХ ДВАДЕСЕТ ГОДИНА



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

САДРЖАЈ

Зоран Пашалић

УВОДНА РЕЧ.....IX

Драган Милков

О НАСТАНКУ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА У СРБИЈИXIII

ПОГЛАВЉЕ I

УПОРЕДНИ МОДЕЛИ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА

Марко Давинић

ЕВРОПСКИ ОМБУДСМАН: ПРВЕ ТРИ ДЕЦЕНИЈЕ.....3

Весна Ћорић, Ана Кнежевић Бојовић

ДОПРИНОС ЕВРОПСКОГ ОМБУДСМАНА ВЛАДАВИНИ ПРАВА
У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ31

Наташа Мрвић Петровић

КИНЕСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА.....67

Драгана Ћорић

ЗАШТИТА ПРАВА ГРАЂАНА ОД НЕЗАКОНИТОГ И
НЕЕФИКАСНОГ ПОСТУПАЊА ИЗВРШНИХ ОРГАНА У НР КИНИ91

Искра Акимовска Малетић

МАКЕДОНСКИ ОМБУДСМАН: ПРАВНИ ОКВИР, ПОСТУПАЊА И ИЗАЗОВИ.....113

Невенко Врањеш

ОМБУДСМЕН ЗА ЉУДСКА ПРАВА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ: ПРАВНИ
ПОЛОЖАЈ И ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА.....141

Милош Станић

ОМБУДСМАН: КРАТКИ ИСТОРИЈСКИ И УПОРЕДНОПРАВНИ ПОГЛЕД.....165

ПОГЛАВЉЕ II

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА: ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ И ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА

Мијодраг Радојевић

ОМБУДСМАН У СРБИЈИ: ОД ИДЕЈЕ ДО ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ183

Радомир Зекавица

ДОПРИНОС ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА ВЛАДАВИНИ ПРАВА У СРБИЈИ:
ИЗМЕЋУ НОРМЕ И СТВАРНОСТИ211

Сретен Југовић

ЕВОЛУЦИЈА ЗАКОНСКИХ РЕШЕЊА О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ239

Владимир Ђурић

ОМБУДСМАН (ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА) И НОРМАТИВНА ДЕЛАТНОСТ
(У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ)255

Наташа Рајић

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ИНДИРЕКТНА
УСТАВНОСУДСКА ЗАШТИТА ЉУДСКИХ ПРАВА.....279

ПОГЛАВЉЕ III

ПРАВНА ПРИРОДА ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА У СИСТЕМУ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ

Горан Марковић

НЕЗАВИСНОСТ ОМБУДСМАНА: ИЗМЕЋУ МИТА И СТВАРНОСТИ305

Маја Настић

ДИГИТАЛНО ДОБА И ОМБУДСМАН: НОВИ ИЗАЗОВИ
У ЗАШТИТИ ПРАВА ГРАЂАНА335

Зоран Јовановић, Дејан Вучинић, Андрија Поповић ОМБУДСМАН КАО ГАРАНТ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА И УПОРЕДНА АНАЛИЗА ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА У ЕВРОПИ	355
--	-----

Милан Рапајић ОМБУДСМАН И ВЛАДАВИНА ПРАВА	379
---	-----

Владимир Микић ФУНКЦИЈЕ ОМБУДСМАНА: ЕВРОПСКИ УПОРЕДНИ ПРЕГЛЕД С ОСВРТОМ НА ПРЕПОРУКЕ ВЕНЕЦИЈАНСКЕ КОМИСИЈЕ.....	407
--	-----

ПОГЛАВЉЕ IV

ОМБУДСМАН И ЗАШТИТА ЉУДСКИХ ПРАВА

Зорица Мршевић КЉУЧНИ АСПЕКТИ АКТИВНОСТИ ПРВОГ САЗИВА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У ОСТВАРИВАЊУ РОДНЕ РАВНОПРАВНОСТИ	431
--	-----

Гордана Станковић, Маријана Дукић Мијатовић ДОПРИНОС ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У ЗАШТИТИ ДЕТЕТА КАО ЖРТВЕ ПОРОДИЧНОГ НАСИЉА	461
---	-----

Александра Рабреновић, Зорица Вукашиновић Радојичић, Ђорђе Тимотијевић УЛОГА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У ОСТВАРИВАЊУ ПРИНЦИПА ДОБРЕ УПРАВЕ И ЗАШТИТИ ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ	479
---	-----

Меланија Јанчић Мухић УЛОГА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У ЗАШТИТИ ПРАВА ЛГБТ ОСОБА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	505
---	-----

Катинка Беретка УЛОГА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У ОСТВАРИВАЊУ СЛУЖБЕНЕ УПОТРЕБЕ МАЊИНСКИХ ЈЕЗИКА У СРБИЈИ	527
---	-----

Слободан Вукадиновић, Катарина Јовичић УПОРЕДНОПРАВНА АНАЛИЗА ПОТРОШАЧКИХ ОМБУДСМАНА	561
--	-----