**АНАЛИЗА ОВЛАШЋЕЊА (ЕВРОПСКИХ) ОМБУДСМАНА**

**У СУЗБИЈАЊУ КОРУПЦИЈЕ**

Друга, исправљена верзија

 *Припремио: др Радојевић Мијодраг, научни сарадник*

Београд

6. фебруар 2018. године

**Садржај**

стр.

1. Уводне напомене ........................................................................................ 3
2. Омбудсман и корупција ‒ „црно-бели поглед“? ...................................... 6
3. Овлашћења европских омбудсмана у борби против корупције ............ 11
4. Заштитник грађана као актер у сузбијању корупције ............................. 24
5. Завршна разматрања ................................................................................... 27

Литература ......................................................................................................... 29

1. **Уводне напомене**

Предмет анализе јесте надлежност омбудсмана у сузбијању корупције. Истраживањем су обухваћене независне контролне институције у више од 30-ак европских земаља, на наднационалном нивоу ‒ Oмбудсман Европске уније и другим регионима. Резултати, сажето изнети у закључку, засновани су на релевантним актима ‒ међународним стандардима, правној регулативи и пракси. Осим тога, коришћени су налази међународних организација и други стручни извори.

У истраживању употребили смо тзв. радну дефиницију корупције.[[1]](#footnote-1) Према Уједињеним нацијама, корупција је „злоупотреба јавних овлашћења за личну добит“ (“abuse of [public] power for private gain”).[[2]](#footnote-2) Поменута дефиниција је критикована јер обухвата само јавни сектор. У Конвенцији УН против корупције (чл. 12. и 21) препозната је ова диспаратност.[[3]](#footnote-3) Проширено ново значење ‒ „нарушавање принципа непристрасности при доношењу одлука у циљу стицања неке погодности,“[[4]](#footnote-4) утицало је и на законодавну праксу. У правном систему Републике Србије корупција је „однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другога“,[[5]](#footnote-5) запрећена кривичним санкцијама.[[6]](#footnote-6)

Међународне организације усвојиле су низ резолуција, препорука и других докумената о корупцији, с обзиром на то да је означена „обликом глобалне претње међународном поретку“ која подрива демократију и владавину права.[[7]](#footnote-7) При томе се полази од аксиома да је неопходан „свеобухватни и мултидисциплинарни приступ за ефикасно спречавање и борбу против корупције“[[8]](#footnote-8) и да је обавеза држава да успоставе одговарајућу праксу и политику спречавања корупције. У Конвенцији за борбу против корупције истакнут је значај специјализованих органа, а у другим међународним документима и омбудсмана као једне од институционалних опција за борбу против корупције.

На детаљније објашњење наилазимо у више других извора. Транпаренси интернешнaл (Transparency International), међународна невладина организација, сврстава омбудсмана у тзв. институционалне стубове система друштвеног интегритета.[[9]](#footnote-9) Према истраживању Уједињених нација, омбудсман је додатни механизам за спречавање и сузбијање корупције,[[10]](#footnote-10) а ГРЕКО (Група држава за борбу против корупције) такође констатује да омбудсман „може да допринесе контроли и превенцији“ ове појаве.[[11]](#footnote-11)

Специфичност корупције као кривичног дела, као и других кривичних дела са елементима корупције и извршених кривичних дела у вези с корупцијом, у односу на остала кривична дела, јесте то што се често манифестују као кршење људских права и лоша управа *(malaadministration)*.[[12]](#footnote-12) Злоупотреба службеног положаја и подмићивање јавних службеника пратиоци су нарушавања људских права. У овом пољу, незаконитог и неправилног понашања државне управе, налази се и корупција. Лоша управа је кључан појам за разумевање надлежности омбудсмана и његове прав(н)е природе.[[13]](#footnote-13) С обзиром на да је основни предмет његове контроле ‒ заштита људских права које настаје незаконитим и нецелисходним деловањем јавне управе, омбудсман предузима мере за сузбијање различитих облика подмићивања јавних службеника. До ових сазнања омбудсман се информише непосредно од стране грађана, најчешће у виду притужбе, односно посредно путем средстава информисања или у претходном поступку и током истраге о другом предмету.

Надлежност и овлашћења омбудсмана, као што је познато, варирају у упоредном праву. У већини држава није изричито прокламован мандат као антикоруптивне институције, за разлику од неких азијских и афричких земаља. У овим срединама, прописом је дефинисан делокруг омбудсмана у борби против корупције и(ли) специфична овлашћења антикоруптивног тела (спровођење истраге о наводној корупцији, едукација и обавештавање јавности о питањима у вези с корупцијом, надгледање понашања јавних функционера и контрола имовине државних функционера).[[14]](#footnote-14) Дивергентна искуства сведоче и о томе да још увек нема прецизног одговора о томе да ли је ова институција рационалан антикоруптивни инструмент и каква је његова улога и овлашћења у спровођењу јавне политике.

1. **Омбудсман и корупција ‒ „црно-бели поглед“?**

Расправа о сврсхисходности омбудсмана као антикоруптивног тела осцилира између два таса на ваги у стручној литератури. Према критичарима, антикорупцијски мандат омбудсмана је непотребан, јер отежава обављање своје основне функције ‒ заштите људских права. С обзиром на то да он није опремљен извршним овлашћењима, а често не располаже правом да поднесе кривичну пријаву, омбудсман оперативно није у стању да открива случајеве системске или организоване корупције.[[15]](#footnote-15) Природа омбудсмана, као органа који нерепресивним средствима контролише јавну управу, априори спутава његову ефикасност у борби против организованог криминала. Ако се, на пример, појави сумња да су повезана лица у коруптивном ланцу високи државни функционери извршне власти (министри) и(ли) судије, бирократски „зид“ је непремостива препрека у даљој истрази. Такође, омбудсман нема одговарајуће капацитете да самостално спроведе истрагу, нарочито када је реч о комплексним криминалистичким техникама за откривање корупције (прислушкивање и тајне операције, коришћење тзв. тајних иследника). Напослетку, његове надлежности могу да се преплићу и буду у колизији с надлежностима специјализованих антикорупцијских тела.[[16]](#footnote-16) Скепсу у односу на преузимање антикоруптивног мандата изразиле су и Уједињене нације у свом Програму за борбу против корупције,[[17]](#footnote-17) на слично становиште наилазимо и у Препоруци Парламентарне скупштине Савета Европе.[[18]](#footnote-18)

Антикоруптивни мандат омбудсмана појавио се у срединама са ендемском или системском корупцијом. Укрштањем надлежности за заштиту људских права са специјалним овлашћењима настала је специфична варијанта хибридног омбудсмана.[[19]](#footnote-19) На пример, у Колумбији омбудсман истражује случајеве подмићивања јавних службеника, у Гани Комисија за људска права испитује притужбе о корупцији, а у Уганди задатак Генералног инспектора је да осим заштите и промоције људских права и владавине права, сузбија и подстиче елиминацију корупције у јавном сектору.[[20]](#footnote-20) У упоредном праву постоји и модел према коме је омбудсман интегрисан у антикорупцијско тело. Такав случај, где је омбудсман повереник комисије за борбу против корупције, постоји у Новом Јужном Велсу.[[21]](#footnote-21) На Филипинима, пак, омбудсман руководи независном комисијом за борбу против корупције, а у структуру омбудсмана је укључено и јавно тужилаштво. Према члану 10. Председничког декрета број 1630 омбудсман „гони за грађанске и управне предмете које укључују *мито и корупцију* (курз. Р. М.), као и друга кривична дела почињена од јавних службеника и запослених.“ Овај модел је, међутим, критикован због неефикасности. Неки од случајева наводне корупције били су у поступку дуже од једне деценије.[[22]](#footnote-22)

Поборници централног места омбудсмана у институционалној структури антикоруптивних органа наводе више аргумената. Најпре, целисходније је ојачати омбудсмана, него стварати нове институције. Омбудсман би могао комбиновати више функција у једном телу, и то тако што би се формирало и одељење за борбу против корупције.[[23]](#footnote-23) На тај начин остварује се уштеда у трошковима, а већ профилисан углед омбудсмана подстиче јавност на заједничку акцију. Ови покушаји, међутим, нису уродили плодом (Филипини), што се објашњава политичким околностима и органиченим ресурсима омбудсмана.

Осим две наведене „школе мишљења“ истичемо и једно умереније становиште ‒ омбудсман је алат за откривање корупције у јавном сектору, али не са експлицитно одређеном надлежношћу за ову област.[[24]](#footnote-24) Широк мандат за истраживање случајева лоше управе предност је у односу на друге независне државне институције. Притужба може директно или индиректно указати на незаконите радње државних службеника, али до оваквог сазнања се долази и у току контролних поступака. Грађани подносе притужбу за неправду или неправилност у јавном сектору, а да при томе и не сумњају да се ради о корупцији.[[25]](#footnote-25) У већини правних система у оваквим случајевима омбудсман је само „тастер“ за узбуњивање других државних органа и јавности. Обавештење се упућује надлежним органима, некада и у форми кривичне пријаве. Ово је моћ коју не треба потцењивати, јер се идентификују појединачни и системски случајеви лоше управе (корупције) у јавном сектору.[[26]](#footnote-26)

С друге стране, очигледна је и предност омбудсмана у односу друге државне органе, суд и тужилаштво. Грађанима је на располагању једноставан приступ институцији, од које очекују промптно деловање, за разлику од правосуђа. Поступак пред правосудним органима углавном је спор, често и неефикасан. Проблем се увећава када корупција или политичка пристрасност инфицирају правосуђе. За разлику од агенција и тела која немају потребну самосталност јер су под контролом егзекутиве, омбудсман је политички неутралан и независан, а то улива поверење грађанима да ће се притужба или обавештење разматрати у складу с начелима законитости и правичности. Наведени аргументи променили су угао посматрања, покренули су еволуцију омбудсмана као вишефункционалног тела широм света.

Захваљујући омбудсману успостављени су и нови стандарди у борби против корупције. Тако је уочен „ефекат посматрача“ (“bystander effect“) ‒појава према којој се грађани устручавају да пријаве коруптивна и друга незаконита понашања због страха од одмазде.[[27]](#footnote-27) Правна заштита лица која пријаве корупцију и злоупотребу јавног интереса (тзв. узбуњивачи или дувачи у пиштаљке) прихваћена је у упоредном праву као један од међународних стандарда у борби против корупције.[[28]](#footnote-28) Овај институт комплементаран је с правом омбудсмана да не открива идентитет подносиоца притужбе, односно да подносилац притужбе ужива заштиту од шиканирања или притисака.[[29]](#footnote-29) Суптилнији начин деловања омбудсмана обухвата активности с циљем превенције корупције. Омбудсмани едукују грађане о штетним последицама корупције, покрећу кампање с циљем да се јавност активније укључи у борбу против корупције, евидентирају проблеме и предлажу мере за њихово отклањање.[[30]](#footnote-30)

У борби против корупције омбудсмани учествују у стварању антикоруптивног правног оквира. У низу земаља институција је активна у изради етичких кодекса и надзору на применом етичких правила за јавне службенике и функционере.[[31]](#footnote-31) У кодексима постављају се смернице за понашање јавних службеника ‒ на пример, прокламује се законито и одговорно поступање, забрана злоупотребе службеног положаја (корупције) и прекорачење овлашћења.[[32]](#footnote-32) На тај начин ојачава се интегритет јавне управе. Надзором по дубини јавне управе, увидом у службена документа и приступом информацијама остварује се начело јавности у раду државних органа.[[33]](#footnote-33) Подаци до којих долази омбудсман у свом раду драгоцен су извор за формулисање антикорупцијске политике и откривање других девијантних појава. Јавним обелодањивањем оцена о стању корупције врши се притисак да власт предузме одређене мере. Стога је преовлађујуће становиште да је омбудсман секундарни или допунски орган који сарађује с другим органима и институцијама у сузбијању корупције, а да водећу улогу треба поверити специјализованим антикорупцијским јединицама и тужилаштву.

1. **Овлашћења омбудсмана у борби против корупције у Европи**

Као што нам је познато, у зависности од теоријских доктрина (заштитник људских права, медијатор, народни адвокат, истражилац притужби и независна контролна агенција тзв. будни чувар ‒ „watchdog“) хетерогена су овлашћења омбудсмана у Европи. Без обзира на ове разлике, начелно, ова институција штити људска права и то тако што обавља надзор над лошим управљањем, укључујући и корупцију. Базична права омбудсмана су да ‒ прими притужбу и покрене истрагу или покрене поступак по властитој иницијативи; друго, поднесе препоруку и напослетку обавести јавност и друге државне органе. У оквиру ових овлашћења, разматра се и евентуални случај наводне корупције. С друге стране, за ефикасно обављање ових послова неопходне су независност, транспарентност, интегритет, јавна доступност и располагање адекватним ресурсима (кадровским и техничким).[[34]](#footnote-34) Претходна питања, која такође сматрамо релевантним са становишта улоге омбудсмана у сузбијању корупије, јесу предмет контроле (*ratione materiae*) и адресат контроле *(ratione personae)*.

Према доктринарном схватању, прихваћеном у међународним организацијама, предмет контроле омбудсмана није широк и свеобухватан,[[35]](#footnote-35) са изузетком појединих земаља.[[36]](#footnote-36) Адресати контроле углавном нису централни државни органи ‒ парламент, влада,[[37]](#footnote-37) судска власт,[[38]](#footnote-38) локални представнички органи и друга независна тела, него област која је традиционална позната као јавни сектор или јавна управа.[[39]](#footnote-39) У већини европских земаља омбудсман не контролише министре и њихове акте, већ друге носиоце јавних овлашћења у вези са управном делатношћу.[[40]](#footnote-40) На пример, Заштитник грађана у Републици Србији није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава[[41]](#footnote-41) Међутим, министри и њихови управни акти нису у потпуности изузети из надзора.[[42]](#footnote-42)

Под надзором омбудсмана могу бити и чланови владе (Ирска, Црна Гора).[[43]](#footnote-43) У Босни и Херцеговини, опсег контроле постављен је шире. Према Уставу Босне и Херцеговине „омбудсман може испитивати активности било које установе Федерације, кантона, града или општине, као и било које друге установе или особу која негира људско достојанство, права или слободе [...].“[[44]](#footnote-44) Омбудсмани у Велсу, Северној Ирској, Црној Гори, Хрватској,[[45]](#footnote-45) такође истражују притужбе против чланова локалних већа. Ирски омбудсман разматра жалбе против посланика ирског парламента, локалних власти, а његове „истраживачке вештине су комплементарне онима који се користе у случајевима лоше управе, а у неким случајевима предмет се може преклапати“ [...] са случајем где постоји „наводна корупција.“[[46]](#footnote-46) Ирски омбудсман учествује и у надзору који се односи на регистар лобирања.

Према становишту Савета Европе и у складу са Париским принципима, предмет контроле омбудсмана требало би проширити на одлуке извршне власти.[[47]](#footnote-47) Венецијанска комисија препоручује да и активности шефа државе буду у надлежности омбудсмана, изузев ако није реч о актима политичке природе или „изузетног карактера“.[[48]](#footnote-48) Такође, она се залаже да „најшири могући спектар јавних тела потпада под надлежност заштитника људских права.“[[49]](#footnote-49)

Надлежност омбудсмана може бити сужена на јавни сектор и акте које доносе јавни функционери и службеници. У Норвешкој и Данској, као израз бојазни да ће омбудсман својом критиком нарушити углед јавне управе, односно да ће прећи границу политичке коректности, овај надзор је ограничен.[[50]](#footnote-50) У Данској ово питање решавано је на тај начин што је министру било поверено, да у консултацији са парламентом, детаљније регулише његова овлашћења. У другим правним системима одређени сектори су изузети из контроле због заштите тајности или националне безбедности. У Чешкој безбедносне службе нису под контролом омбудсмана, а оружане снаге у Босни и Херцеговини.[[51]](#footnote-51) У Грчкој омбудсман нема надлежност у свим питањима који се односе на државну безбедност, што је веома екстензивна формулација.[[52]](#footnote-52)

Једно од спорних питања односи се на надлежност омбудсмана када је пружање јавних услуга *приватизовано*. Овај процес у појединим земљама већ је одмакао у појединим областима као што су сектори здравства, комуналних услуга, железничког саобраћајног транспорта (Велика Британија).[[53]](#footnote-53) То се односи и на случај када постоји трансфер пружања јавних услуга (Шпанија). Како ни корупција у овој области није искључена, ограничавање надлежности омбудсмана да поступа у овим случајевима, грађане ускраћује за средство у заштити својих права.[[54]](#footnote-54) Проблем се превазилази успостављањем специјализованих омбудсмана, развијањем „мреже омбудсмана“ у јавном и приватном сектору (Велика Британија и Шведска) и(ли) проширењем надлежности омбудсмана на правна лица из приватног права која обављају јавне послове.[[55]](#footnote-55)

У свим европским земљама омбудсман располаже „истражно-тужилачким овлашћењима“, али и у вези с тим наилазимо на дилеме: 1) Да ли самоиницијативно покреће поступак? 2) Какав је карактер „истражно-тужилачких“ овлашћења? 3) Да ли омбудсману покреће кривични поступак и предузима радње у правним поступцима? 4) Да ли све информације од јавног значаја треба да буду доступне омбудсману?

У већини европских земаља омбудсман *покреће поступак и по властитој иницијативи*.[[56]](#footnote-56) Ограничавањем овог права сужава се и његова функционална независност, оперативна способност да реагује на различите случајеве. Такав пример наилазимо у Црној Гори, јер је за поступање по сопственој иницијативи неопходна сагласност оштећене особе.[[57]](#footnote-57) Овакво решење није у складу са европских стандардима.[[58]](#footnote-58) Венецијанска комисија у једном од својих мишљења закључила је омбудсман треба да има опортуно право да одлучи о покретању поступка („Народни адвокат требало би да има дискреционо право да настави истрагу о случају ако сматра да је то у општем интересу, чак и ако подносилац жалбе показује недостатак интересовања.“)[[59]](#footnote-59) Такође, важно је питање активне легитимације за подношење притужбе. У оним правним системима у којима ово право припада сваком заинтересованом лицу веће су могућности да „процури“ информација о коруптивним радњама јавних службеника.[[60]](#footnote-60)

Указујемо и да се често користи израз „истрага“, за означавање скупа радњи и фазу поступка пред омбудсманом у којој се прикупљају чињенице и утврђује да ли је било повреде права. Према стандардима Међународног удружења омбудсмана контролни поступак пред омбудсманом није замена ни за један други формалан поступак, а омбудсман „не учествује ни у једној формалној истрази или поступку пресуђивања. Формалне истраге треба да буду вођене од стране других.“[[61]](#footnote-61) Венецијанска комисија истиче дистинкцију између тужиоца, чији је главни задатак да заступа интересе државе, и омбудсмана која се сматра „најадекватнијом особом да преузме функцију заштите људских права“ у општем интересу.[[62]](#footnote-62) Карактер поступка је неформалан, али с правом приступа свим лицима и институцијама и увида у јавна документа и изворе информација. То је суштина начела транспарентности у раду његове канцеларије.

За разлику од тужилаштва, омбудсман „није овлашћен да прикупља доказе у формалном смислу“,[[63]](#footnote-63) али то не искључује његово право да прима обавештења из више извора: контактом са подносиоцем притужбе, на основу разговора са грађанима и службеним лицима, прегледом службених докумената итд. У току контролног поступка омбудсман врши контролне прегледе, саслушава запослене и државне службе, истражује и анализира информације.[[64]](#footnote-64)

Коришћењем *права на приступ информацијама* утврђују се чињенице које могу да укажу на коруптивне радње.[[65]](#footnote-65) Са изузетком мањег броја земаља,[[66]](#footnote-66) ово право углавном је ограничено. У погледу појединих омбудсмана, може да обухвати и присуствовање седницама влада (Украјина, Литванија, Естонија). Повереник за заштиту људских права у Украјини има право да присуствује седницама и највиших судова у земљи (Уставног суда и Врховног суда, као и специјализованих судова, члан 13.2) Закона). У Литванији његово право укључују и право да узме учешће у расправи на седницама судова.[[67]](#footnote-67) У Босни и Херцеговини омбудсман тражи „у било које време било који документ који сматра потребним за истрагу“, чак и оне документе који су класификовани као службена тајна,[[68]](#footnote-68) и обично се као услов захтева да су ове информације неопходне за вођење поступка.[[69]](#footnote-69) Омбудсман је такође дужан да поштује право на приватност и тајност података.[[70]](#footnote-70) У Македонији, ако из објективних разлога омбудсману не буде достављена тражена информација у року од осам дана, лице које је ускратило информацију или документ мора писмено да се изјасни о разлозима због којих она није била достављена у законском року (члан 24. став 2. Закона о Народном правобраниоцу).

Међутим, у Ирској велики број докумената и информација које се односе на одлуке и поступке Владе могу се добити само на основу одобрења секретара Владе.[[71]](#footnote-71) У Хрватској омбудсман има право на информације и увид у податке и документе у складу са Законом о тајности података.[[72]](#footnote-72) Ниво доступности података махом је сужен у односу на службену тајну или секторе, као што су оружане снаге, државна безбедност, полиција, тужилаштво итд. Прописивањем изузетака у односу на право на доступност података, мађарски законодавац ограничио је омбудсману надлежност на поприличан обим управних активности, јер дозвола зависи од ресорног министра (видети: члан 23. Закона о омбудсману).

Резултат преузимања компетенције националног превентивног механизма искоришћена је и да се прошире овлашћења омбудсмана у појединим правним системима. То се посебно односи на *несметан приступ објектима и испитивању лица која су обухваћена истрагом.*[[73]](#footnote-73) Ова пракса раширена је на простору бивше Југославије. Нова овлашћења налазе се и у оквиру посебног дела закона, издвојеног од основне надлежности.[[74]](#footnote-74) Њихов значај је у томе да могу бити коришћена за идентификовање случајева злоупотребе службеног положаја и корупције.

Омбудсман у току поступка, осим што прикупља потребне информације и доказе, има право посете службеним просторијама и непосредног увида у предмете ‒ „да позове на разговор изабрано или именовано лице, службено лице и свако друго лице које може да дâ одређене податке у поступку.“[[75]](#footnote-75) Ипак, није општеусвојен стандард да омбудсман испитује приватна лица као сведоке (члан 24. Закона о заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе).

У неким европским земљама омбудсман располаже и специјалним овлашћењем у сузбијању корупције ‒ *правом да покрене кривични поступак, односно да покрене кривично гоњење*. У Шведској омбудсман покреће кривични поступак и предузима одређене радње.[[76]](#footnote-76) Иако је изворни омбудсман у Шведској настао као врста специјалног тужилаштва, за јавне службенике који су се огрешили о закон укључујући и судије, његова примарна улога ‒ кривично гоњење, касније је све мање коришћена у пракси.[[77]](#footnote-77) Проширена овлашћења у кривичном поступку резервисана су и за финског омбудсмана. Омбудсман или канцелар правде доносе одлуку о подизању оптужнице, могу сами вршити кривично гоњење или наредити да се поднесе тужба у другим питањима која улазе у надлежност њиховог надзора над законитошћу.[[78]](#footnote-78) У Федерацији БиХ, омбудсман покреће поступак пред свим надлежним судовима и „интервенише у поступцима који су у току.“[[79]](#footnote-79)

Пракса је да омбудсман, када у току обављања своје дужности сазна за радњу или понашање које представља кривично дело, обавештава надлежно тужилаштво.[[80]](#footnote-80) У неким правним системима, он покреће кривични поступак ако надлежни орган пропусти да то учини.[[81]](#footnote-81) У Македонији омбудсман подноси предлог надлежном јавном тужиоцу да покрене поступак за утврђивање кривичне одговорности (члан 32. Закона за Народиниот правобранител).[[82]](#footnote-82) У Литванији, ако открије кривично дело омбудсман прослеђује своје материјале истражном органу или тужиоцу, подноси захтев суду за разрешење службених лица за кривична дела злоупотребе службеног положаја (члан 19.1.12. и 19.2. у вези са чланом 21. Закона).

Проширена овлашћења омбудсмана постоје у Естонији, Пољској и Украјини. У Естонији, као што смо већ приметили, Канцелар правде покреће кривични поступак против највиших државних функционера и судија Врховног суда. У Пољској, омбудсман захтева покретање кривичног, управног и судског поступка и подноси касациону или ванредну жалбу против сваке „коначне и важеће казне.“[[83]](#footnote-83) У Украјини присуствује судском поступку, лично или путем заступника.[[84]](#footnote-84) С друге стране, имамо и правне системе у којима омбудсман није овлашћен да покрене кривично гоњење (Црна Гора) или овај институт није регулисан у матичном пропису (Хрватска).

У контролним поступцима учествују надлежни државни органи и јавна управа. У Данској полиција асистира приликом спровођења инспекцијског надзора (члан 19(5) Закона). У Финској омбудсман *наређује* спровођење полицијске истраге или предистражне радње (одељак 8. Закона). У Босни и Херцеговини судска полиција помаже омбудсману, на његов захтев.[[85]](#footnote-85) Осим тога, у низу земаља ангажују се стручњаци за одређена питања и предмете (Аустрија, Естонија, Финска).

У расправи не треба изоставити права о учешће омбудсмана у изради и промени прописа, али и „ново“ право обраћања Уставном суду за касирањем неуставних и незаконитих прописа.[[86]](#footnote-86) Након критике Омбудсмана Европске уније да одредба о обавези чувања професионалне тајне доприноси корупцији уследила је измена прописа који уређују овај институт.[[87]](#footnote-87) Овом приликом илуструјемо његов значај на још једном примеру. Након што је румунска влада почетком фебруара 2017. године донела уредбу којом се декриминализују кривична дела злоупотребе службене дужности,[[88]](#footnote-88) омбудсман (Виктор Чорбеа) поднео је Уставном суду предлог за оцену уставности и законитости овог прописа. Применом уредбе Влада је покушала да суспендује суђење за корупцију челницима владајуће странке, што је изазвало масовне демонстрације.[[89]](#footnote-89)

Подсећамо и на улогу омбудсмана у одржавању система интегритета јавне управе. Омбудсман је један од механизама за оснаживање етичких стандарда јавних службеника, који сужавају простор за корупцију. Омбудсман Европске уније нарочиту је пажњу посветио успостављању и промоцији етичких стандарда, јер се бројна питања у притужбама тичу етичког понашања службеника и званичника Европске уније. Приликом представљања првог извештаја Европске комисије о корупцији (2014), Омбудсман ЕУ је истaкла да „администрација ЕУ мора да испуњава највише стандарде, нарочито када је у питању транспарентност, строга правила о сукобу интереса и восоки стандарди интегритета у области јавних набавки.“[[90]](#footnote-90) Осим што је иницирао доношење Кодекса доброг управног поступања, Омбудсман Европске уније истражио је низ појединачних појава у вези са кршењем етичких стандарда, као што је „revolving doors“,[[91]](#footnote-91) и смернице за реформу правних система у европским државама.

Важно средство комуницирања између државних органа, јавности и омбудсмана представљају његови извештаји. У свим европским земљама омбудсмани имају право да подносе редовне извештаје (годишње и кварталне) и специјалне. У Румунији, према одредби матичног закона, Народни адвокат подноси посебне извештаје у случају корупције.[[92]](#footnote-92)

У складу с „Париским принципима“, од националних омбудсмана се очекује да саветују владе и парламенте, едукују јавну управу и грађане и спроводе мере за повећање свести о значају људских права. У склопу ових овлашћења, омбудсмани спроводе радионице и програме за обуку државних службеника и сарађују с цивилним друштвима. По Хрватском закону омбудсман обавља „истраживачко-аналитичку делатност, развија и одржава базе података и документације, правовремено и редовно информише јавност и заинтересоване учеснике, активно подстиче и одржава сарадњу с организацијама цивилног друштва, међународним организацијама и научноистраживачким институцијама те подстиче на усклађивање законодавства с међународним и европским стандардима и њихову примену.“[[93]](#footnote-93) Укључивањем јавног сектора и цивилног друштва остварује се синергијски ефекат у заштити људских права и прилика за свеобухватну кампање у сузбијању корупције.

1. **Заштитник грађана и борба против корупције**

Матични пропис о омбудсману (Закон о Заштитнику грађана, у даљем тексту скраћено: ЗЗГ) и документи које садрже смернице за вођење јавне политике ‒ тзв. стратегије и акциони планови основни су индикатори за процену улоге омбудсмана у сузбијању корупције у правном систему Србије. Заштитник грађана део је институционалне мреже за превенцију корупције,[[94]](#footnote-94) карика у институционалном беочугу према Националној стратегији за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године (у делу о превенцији корупције, видети тачку 4.8, „Службени гласник РС“, број 57/13). Стратегија дефинише позицију Заштитника грађана као корективног средства у борби против корупције.[[95]](#footnote-95)

Заштитник грађана не припада „првој категорији“ антикоруптивних институција, закључак је на основу Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције који се примењује од 1. марта 2018. године („Службени гласник РС“, број 94/16).[[96]](#footnote-96) Овим законом уређен је облик сарадње државних органа у циљу гоњења за кривична дела корупције, увођењем посебних „државних службеника за везу“ (члан 20). За разлику од Агенције за борбу против корупције или Народне банке, Заштитник грађана није обухваћен овим прописом.

Промена ЗЗГ-а наведена је у Акционом плану за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године. У стручној јавности нисмо открили конкретне идеје о јачању антикоруптивних капацитета омбудсмана. Због тога, обратимо пажњу на позитивноправни оквир, односно овлашћења Заштитника грађана у борби против корупције.

Заштитник грађана:

• контролише законитост и правилност рада органа управе (члан 17. ЗЗГ-а). У оквиру своје опште надлежности заштитник грађана може утврдити, на сопствену иницијативу или по притужби, да понашање јавног функционера садржи елементе кривичног дела корупције;[[97]](#footnote-97)

• предлаже законе,[[98]](#footnote-98) подноси иницијативу за измену или допуна закона и других прописа и општих аката,[[99]](#footnote-99) иницира доношење прописа, даје мишљење у поступку припреме прописа (члан 18. ЗЗГ). Ова овлашћења могу се користити и тако да се унапређују правни прописи за борбу против корупције. Неадекватне правне норме или неуређени правни односи доприносе кршењу људских права и плодно су тло за произвољно понашање државне управе;[[100]](#footnote-100)

• покреће поступак за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката. Коришћењем овог овлашћења омбудсман може да тражи касирање оних прописа за које сматра да погодују корупцији (члан 19. ЗЗГ-а);

• подноси пријаву за покретање кривичног поступка ако нађе да у радњама функционера или запосленог у органу управе има елемената кривичног дела корупције (члан 20. став 2. ЗЗГ-а). Заштитник грађана нема посебна процесна средства у судском поступку, него се ово овлашћење исцрпљује подношењем кривичне пријаве;[[101]](#footnote-101)

• обавља инспекцијске прегледе и има право на приступ просторијама и приступ подацима без обзира на степен њихове тајности (члан 21. став 1. ЗЗГ-а). Орган управе је дужан да, на захтев Заштитника грађана, достави све тражене информације и списе у року који не краћем од 15 нити дужем до 60 дана (члан 29. став 2. ЗЗГ-а);

• обавештава највише државне органе о појавама које указују на коруптивно понашање (члан 23. ЗЗГ);[[102]](#footnote-102)

• покреће поступак по сопственој иницијативи (члан 24. став 1, члан 32. став 1. ЗЗГ-а). Ова могућност постоји и ако је поднета анонимна притужба (члан 25. став 7. ЗЗГ-а);

• подноси извештаје (редовне, годишње и повремене) Народној скупштини (члан 33. ЗЗГ). Извештаји садрже опште оцене[[103]](#footnote-103) и препоруке за сузбијање корупције.[[104]](#footnote-104) Они су индикатор за препознавање потенцијалних извора и облика корупције. На пример, у посебном извештају констатовано је да начин транзита миграната погодује корупцији.[[105]](#footnote-105) Осим извештаја, омбудсман путем саопштења упознаје јавност и државне органе са актуелним проблемима у заштити људских права.

• проактивна антикоруптивна политика произилази из опште надлежности по којој се Заштитник грађана стара о унапређењу људских права (члан 1. став 2. ЗЗГ-а). Подизањем друштвене свести о значају људских права и промовисањем етичких стандарда у јавној управи превентивно се делује на сузбијање корупције.

Овлашћења уређена у другим прописима (секундарна надлежност):

• право да, заједно са Повереником за информације од јавног значаја, предложи избор једног од девет чланова Одбора Агенције за борбу против корупције (члан 9. АБПК).[[106]](#footnote-106)

На основу овог прегледа, закључујемо да Заштитник грађана располаже одговарајућим антикоруптивним овлашћењима. Његову будућу улогу видимо у активнијем приступу политици промовисања етичких вредности у јавној управи и проширењу капацитета за јачање његове независности, транспарентности, ресурса и сарадње са другим државним органима и институцијама.

1. **Завршна разматрања**

Корупција као опака аномалија има многобројна лица у зависности од политичких, културних и других околности. Ако је ендемског или системског карактера, лечење захтева снажнија средства. Један од рецепата јесу независне контролне институције, од којих се очекује реактивно и проактивно деловање. У земљама с високим степеном корупције омбудсман се промовише у предводника обрачуна. Ова улога, *de lege ferenda*, ојачава његова овлашћења. Критичари сматрају да омбудсман „нужно игра комплементарну улогу“, као користан инструмент у сузбијању корупције.[[107]](#footnote-107) За скандинавске земље, које су постојбина омбудсмана, карактеристичан је низак ниво корупције (тзв. индекс перцепције).[[108]](#footnote-108)

Омбудсман истражује и анализира, предлаже и упозорава, препоручује и посредује, подстиче и координира сарадњу са другим контролним институцијама. У два од три кључна аспекта ‒ превенцији и исправљању кршења људских права и промоцији етичких вредности делује као орган са изворним надлежностима, док је секундарна улога у кривичном гоњењу. Искуства сведоче и да учинци контролних институција у антикорупцијским кампањама, између осталих и омбудсмана, нису у складу са очекивањима јавности.[[109]](#footnote-109) Штавише, резултати емпиријских истраживања показали су да нема доказа да је успостављање омбудсмана допринело мањој корупцији.[[110]](#footnote-110)

Посебан антикоруптивни мандат није успостављен ни у једној европској држави, а овлашћења варирају: од оних земаља у којима располаже скромним корпусом, до правних система са широким предметом контроле, значајним ингеренцијама у односу на друге државне органе и правом на доступност података од јавног значаја.

**Литература**

*Основни извори*

Bergman Elin, “Ombudsman Institution“, *Workshop on the role of check and balance institutions*, Caserta, Italy, World Bank, April 28-30, 2014, <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1233946247437/5810405-1399294268994/Ombudsman-presentation.pdf>, доступно: 15. 12. 2017.

Brown A. J., Head Brian, “Ombudsman, Corruption Commission or Police Integrity Authority? Choices for Institutional Capacity in Australiaʾs Integrity Systems”, Refereed paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference, University of Adelaide, 29 September ‒ 1 October 2004, http://www.adelaide.edu.au/apsa/docs\_papers/Others/Brown%26Head.pdf, стр. 20‒21, доступно: 15. 10. 2015.

Gregory Roy, “The European Union Ombudsman”, Gregory R., Giddings P. J. (eds.), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents,* IOS Press, Amsterdam, 2000, стр. 155‒174

Давинић Марко, *Европски омбудсман и лоша управа (Maladministration),* Заштитник грађана, Београд, 2013

Кораћ Срђан, „Етичка димензија јавне управе“ (докторска дисертација), Факултет политичких наука, Универзитет у Београд, 2013

Kucsko-Stadlmayer Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions, A comparative legal analysis regarding*, *the multifaceted realisation of* *an idea*, Springer Wien, Austria, 2008

Kucsko-Stadlmayer Gabriele, “Part One: fThe Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien-NewYork, 2008, стр. 1‒65

Kucsko-Stadlmayer Gabriele, “Are there European standards on organization and powers of Ombudsman institutions?”,Ombudsman & access to public information, Multi-country seminar, organized by DG Enlargement, European Commission, Stockholm 12 – 14 September 2012, h[ttp://ec.europa.eu/enlargement/taiex/dyn/create\_speech.jsp?speechID=25593&key=4380f1c891084cd63a804eabefaed2e9](http://ec.europa.eu/enlargement/taiex/dyn/create_speech.jsp?speechID=25593&key=4380f1c891084cd63a804eabefaed2e9), доступно: 25. 12. 2017.

Kumar Bhagava Vinay, Bolongaita P. Emil, *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action*, Word Bank Publication, Washington D. C., 2004

Мартић Мирјана, Шарић Маријана, *Коментар Закона о заштити узбуњивача,* ЈП „Службени гласник“, Београд, 2016

Милосављевић Богољуб, *Коментар Закона о Заштитнику грађана,* ЈП „Службени гласник“, Београд, 2010

Mungiu-Pippidi Alina, *еt al.* (eds.), “Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned”, *Report 4/2011 – Study*, July 2011, Norvegian Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo, стр. 55, https://www.oecd.org/countries/vietnam/48912957.pdf , доступно: 17. 12. 2017.

Nkalubo R. B. Edmond, “Uganda Human Rights Commission including the Office of the Inspectorate of Government (Ombudsman)”, Hossein Kamall *et all* (eds.)*, Human Rights Commissions and Ombudsman Office ‒ National Experiences throughout the World,* Kluwer Law International, The Hag, 2000, стр. 589‒616

Pienar Gary, “The Role of the Ombudsman in fighting Corruption”, <http://9iacc.org/papers/day3/ws3/d3ws3_gpienaar.html>, доступно: 18. 9. 2015.

Поуп Џереми, *Антикорупцијски приручник ‒ супротстављање корупцији кроз систем друштвеног интегритета,* Транспарентност Србија, Београд, 2004

Радојевић Мијодраг, „Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији“ (докторска дисертација), Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 2016

Reif C. Linda, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System,* Marinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004

Роуз-Ејкерман Сјузан, *Корупција и власт ‒ узроци, последице и реформа,* ЈП „Службени гласник“, Београд, 2007

Rowe M., Wilcox L., Gadlin H., “Dealing with – or Reporting ʾUnacceptableʾ Behavior”, *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 2, Number 1, 2009, стр. 55‒64

Sheppard Claude Armand, “An Ombudsman for Canada”, <http://lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/4944700-sheppard.pdf>, доступно: 28. децембра 2017.

Short Francis Emile, “The Development and Growth of Human Rights Commissions in Africa ‒ the Ghanaian Experience”, Hossein Kamall *et all* (eds.)*, Human Rights Commissions and Ombudsman Office ‒ National Experiences throughout the World,* Kluwer Law International, The Hag, 2000, стр. 187‒210

Steves Franklin, Rousso Alan, “Anti-corruption programmes in post-communist transition countries and changes in the business environment, 1999-2002”, *Working paper No. 85,* European Bank for Reconstruction and Development http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0085.pdf, доступно: 3. 12. 2015.

Стојановић Зоран, *Коментар Кривичног законика,* ЈП „Службени гласник“, Београд, 2017

Tanzi Vito, “Corruption, Armʼs-Length Relationships, and Market”*,* G. Fiorentini, S. Peltzman (ed.), *The Economics of Organised Crime,* Cambridge Univerzity Press, стр. 161‒180.

 Tanzi Vito, “Corruption Around the World ‒ Causes, Consequences, Scope, and Cures”, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.196.9342&rep=rep1&type=pdf>, доступно: 23. 12. 2017.

Tyndall Peter, “Evolving Role of the Ombudsman: New Responsibilities, New Opportunities, New Challenges”, Speech by IOI President and Ombudsman Peter Tyndall at the Forum of Canadian Ombudsman and Association of Canadian College and University Ombudspersons, Ottowa, May 16 2017, <https://www.ombudsman.ie/en/News/Speeches-Articles/2017/Evolving-Role-of-the-Ombudsman.html>, доступно: 24. 12. 2017.

Ћирић Јован и други, *Корупција ‒ проблеми и превазилажење проблема,* Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2010

Castro Caycedo F. Jose, “The Defender of the Public of the Republic of Colombia”, Hossein Kamall *et all* (eds.)*, Human Rights Commissions and Ombudsman Office ‒ National Experiences throughout the World,* Kluwer Law International, The Hag, 2000, стр. 289‒298

Hossein Kamall, “Introduction”, Hossein Kamall *et all* (eds.)*, Human Rights Commissions and Ombudsman Office ‒ National Experiences throughout the World,* Kluwer Law International, The Hag, 2000, стр. 1‒6.

Huther Jeff, Shah Anwar, “Anti-Corruption Policies and Programes ‒ A Framework for Evaluation”*, Policy Research Working Paper, No. 2501.* The Word Bank, 2000, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19753>, п доступно: 15. 12. 2017.

Quah S. T. Jon, “Comparing Anti-corruption Measures in Asian Countries: Lessons to be Learnt”, *Asian Review of Public Administration,* Vol. XI, No. 2, 1999, Тhe Еаstern Regional Organization for Public Administration, National Colege of Public Administration and Governance, Quezon City

*Правни извори*

*‒ домаћи прописи и ратификовани међународни уговори ‒*

Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, „Службени гласник РС“, број 79/13

Конвенција Уједињених нација против корупције, „Службени лист СЦГ ‒ Међународни уговори“, број 12/05

Кривични законик РС, „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 ‒ испр., 107/05 ‒ испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14. и 94/16

Закон о Агенцији за борбу против корупције, „Службени гласник РС“, број 9/08, 53/10, 66/11 ‒ одлука УС РС и 67/13 ‒ одлука УС РС

Закон о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији, „Службени гласник РС ‒ Међународни уговори“, број 102/07

Националнa стратегијa за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, „Службени гласник РС“, број 57/13

Стратегија за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године, „Службени гласник РС“, број 57/13

Закон о заштити узбуњивача, „Службени гласник РС“, број 128/14

*Међународни правни правни прописи*

*и страно законодавство и пракса*

Act on the Commissioner for Human Rights, <https://www.rpo.gov.pl/en/content/act-commissioner-human-rights>, доступно: 26. 12. 2017. (Пољска)

Act CXI of 2011 on the Commissioner for Fundamental Rights,  <http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/act-cxi-of-2011>, доступно: 28. 12. 2017. **(Мађарска)**

**Constitution of the Republic of Poland,** <https://www.rpo.gov.pl/en/content/constitution-republic-poland>, доступно: 19. 12. 2017. (Пољска)

Group of States against corruption, GRECO Eval 1 Rep (2001) 10E Final, “First Evaluation Round – Evaluation Report on Iceland”, Stasbourg, 14 September 2001, стр. 4, https://www. stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/.../GRECO-ICE.doc, доступно: 14. 12. 2017.

Закон за Народниот правобранител, „Службен весник на РМ“, бр. 60/03, 114/09 (Македонија)

Закон за Омбудсмана, <http://www.ombudsman.bg/regulations/ombudsman-law>, доступно: 23. 12. 2017. (Бугарска)

Zakon o varuhu človekovih pravic, <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/ustava-zakoni/zakon-o-varuhu-clovekovih-pravic/>, доступно: 13. 12. 2017. године (Словенија)

Закон о заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе, „Службени лист ЦГ“, бр. 42/2011 и 32/2014

Закон о омбудсману за људска права за Босну и Херцеговину, „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 32/00, 35/04 и 32/06

Закона о Пучком правобранитељу, „Народне новине“, број 76/12 (Хрватска)

# Law No. 3094/2003, <https://www.synigoros.gr/?i=stp.en.law2477_97>, доступно: 22. 12. 2017. (Грчка)

Law No. 35/1997 on the organization and functioning of the People’s Advocate Institution – with subsequent amendments – <http://www.avp.ro/linkuri/lege35_en.pdf>, доступно: 19. 12. 2017. (Румунија)

**Law of Ukraine,** “**On the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights**”**,** With relevant amendments and supplements, <http://www1.ombudsman.gov.ua/en/index.php?option=com_content&view=article&id=1145:law-of-ukraine-qon>, п доступно: 10. 12. 2017. године (Украјина)

Law on the People's Advocate (Ombudsman) No. 52 of 04/03/2014 (Молдавија)

# Law on the Public Defender of Rights, <https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/VOP/Law-on-VOP-II-2016_en.pdf>, доступно: 15. 12. 2017. (Чешка)

# Law on the Seimas Ombudsmen, 3 December 1998   NoVIII-950, (As last amended on 13 May 2010 – NoXI-808), <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=381470>, доступно: 13. 12. 2017. (Литванија)

LOI organique no 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, текст на француском језику је доступан на веб-страни: <http://www.legislationline.org/topics/country/30/topic/82>, доступно: 22. 12. 2017. (Француска)

Chancellor of Justice Act, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/507042016001/consolide>, доступно: 19. 12.2017. (Естонија)

Ombudsman Act, <https://www.ombudsman.ie/en/About-Us/Legislation/Other%20amendments-to-the-Ombudsman-Act/>, доступно: 17. 12. 2017. (Ирска)

The Constitution of Finland, 731/1999, amendments up to 1112/2011 included. <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>, доступно: 11. 12. 2017. године

The Federal Ombudsmen Act, <http://www.theioi.org/downloads/7muur/The%20Federal%20Ombudsmen%20Act.pdf>., доступно: 13. 12. 2017. (Белгија)

The Ombudsman Act , <https://en.ombudsmanden.dk/loven/>, доступно: 14. 12. 2017. (Данска)

Тhe Parliamentary Ombudsman Act, <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Dokumenter/LOV-1962-06-22-8_Sivilombudsmannsloven_eng_%2014.02.pdf>, доступно: 10. 12. 2017. (Норвешка)

The Regulation of the Parliamentary Ombudsman, <http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=4896&lang=en&t_style=tex&l_style=default>, доступно: 14. 12. 2017. године (Финска)

Устав Федерације Босне и Херцеговине, „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, бр. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07 и 88/08.

United Nations, *Тhe Global Programme against Corruption* ‒ *UN Anti-Corruption Toolkit,* 3ᶰᵈ еdition, Viena, September 2004, стр. 429, <http://www.unodc.org/documents/afghanistan/Anti-Corruption/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf>, доступно: 16. 12. 2017.

Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistelblowers, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec%282014%297&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true>, доступно: 27. 12. 2017.

Resolution 1729(2010) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Protection of ʼwhistle-blowersʼ”, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>, доступно: 27. 12. 2017.

Recommendation 1916 (2010) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Protection of ʼwhistle-blowersʼ”, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17852&lang=en>, доступно: 27. 12. 2017.

# Parliamentary Assembly, Recommendation 1615 (2003), “The institution of Ombudsman“

 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17133&lang=en>, доступно: 15. 12. 2017.

United Nation Development Programme, *Institutional Arrangements to Combat Corruption ‒ a Comparative Study,* UNDP, Regional Centre in Bangkok, 2005, <http://www.right2info.org/resources/publications/asset-declarations/undp_institutional-arrangements-to-combat-corruption_2006>, доступно: 22. 12. 2017.

International Ombudsman Association, “IOA Standards of Practice”, <https://www.ombudsassociation.org/About-Us/IOA-Standards-of-Practice-IOA-Best-Practices.aspx>, доступно: 11. 12. 2017. године.

*Извештаји и мишљења независних контролних тела*

*и међународних организација*

Заштитник грађана*, Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*

Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*

Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину*

Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину* Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај за 2016*

Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај за 2015. годину,*

Заштитник грађана, Препорука, дел. бр. 1023, од 17. јануара 2012. године.

European Commission for Democracy through law (Venice Commission)

European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution,* CDL(2011)79, Strasbourg, 22. September 2011, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)079-e>, доступно: 19. 12. 2017.

CDL-AD(2003) 006 - Opinion on the Draft Law on the Human Rights Defender of Armenia adopted by the Venice Commission at its 54th Plenary Session (Venice 14-15 March 2003), Article 11 and Article 15

CDL-AD(2007) 024 ‒ Opinion on the draft law on the People’s Advocate of Kosovo adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Meeting (Venice, 1-2 June 2007), paragraph 40.

CDL-AD (2005) 005 ‒Opinion on draft constitutional amendments relating to the reform of the judiciary in Georgia adopted by the Venice Commission at its 62nd Plenary Session (Venice, 11–12 March 2005)

CDL-AD(2017)028-e, Poland - Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office, as amended, adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017), <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)028-e>, доступно: 25. 12. 2017.

Transparency International, „Глобални индекс перцепције корупције (ЦПИ) 2016 ‒ објављен 25. јануара 2017. године“, <http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Srbija_CPI_2016_25_1_2017.pdf>, доступно: 28. 12. 2017.

1. У стручној литератури постоји мноштво приступа у дефинисању корупције. У ширем смислу, нарочито у социологији и политикологији, корупција се посматра као друштвена појава, ерозија друштвених, особито моралних вредности и аномија. [↑](#footnote-ref-1)
2. Опширније: United Nations, *Тhe Global Programme against Corruption* ‒ *UN Anti-Corruption Toolkit,* 3ᶰᵈ еdition, Viena, September 2004, стр. 429, <http://www.unodc.org/documents/afghanistan/Anti-Corruption/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf>, преузето 16. децембра 2017. године. Светска банка је још 1997. године дефинисала корупцију као „коришћење службенoг положаја у приватне сврхе“ (“use of public office for private gain”). Видети: J. Huther, Shah А “Anti-Corruption Policies and Programes ‒ A Framework for Evaluation”*, Policy Research Working Paper, No. 2501.* The Word Bank, 2000, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19753>, доступно: 15. 12. 2017. године. [↑](#footnote-ref-2)
3. Србија је ратификовала Конвенцију УН за борбу против корупције („Службени лист СЦГ ‒ Међународни уговори“, број 12/05). [↑](#footnote-ref-3)
4. Аутор једне од најцитиранијих дефиниција, Вито Танци (Vito Tanzi), под корупцијом не подразумева само примање и давање мита, него нарушавање „начела непристрасног одлучивања”. V. Tanzi, “Corruption, Armʼs-Length Relationships, and Market”*,* G. Fiorentini, S. Peltzman (ed.), *The Economics of Organised Crime,* Cambridge Univerzity Press, стр. 161‒180. V. Tanzi, „Corruption Around the World ‒ Causes, Consequences, Scope, and Cures”, стр. 564, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.196.9342&rep=rep1&type=pdf>, доступно: 23. 12. 2017. [↑](#footnote-ref-4)
5. Члан 2. алинеја 1, Закона о агенцији за борбу против корупције, „Службени гласник РС“, број 9/08, 53/10, 66/11 ‒ одлука УС РС и 67/13 ‒ одлука УС РС). У Националној стратегији за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС“, број 57/13) корупција је дефинисана као „однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другога.“ [↑](#footnote-ref-5)
6. Кривична дела корупције, као и друга кривична дела у вези с корупцијом (трговина утицајем, примање и давање мита, проневера у обављању привредне делатности давање и примање мита у обављању привредне делатности, примање и давање мита у вези с гласањем), регулисана су у Кривичном законику РС (чл. 156, 224, 231‒232, 366‒368, „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 ‒ испр., 107/05 ‒ испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14. и 94/16). Упоредити: З. Стојановић, *Коментар Кривичног законика,* ЈП „Службени гласник“, Београд, 2017, стр. 716‒718. [↑](#footnote-ref-6)
7. Опширније: М. Радојевић, „Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији“ (докторска дисертација), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017, стр. 370‒378. [↑](#footnote-ref-7)
8. Конвенција Уједињених нација против корупције ратификована је 2005. године. Видети: „Службени лист СЦГ“, број 12/05. [↑](#footnote-ref-8)
9. Видети програм ове организације под називом „Систем друштвеног интегритета“. Опширније: Џ. Поуп, *Антикорупцијски приручник ‒ супротстављање корупцији кроз систем друштвеног интегритета,* Транспарентност Србија, Београд, 2004, стр. 30‒33. [↑](#footnote-ref-9)
10. United Nation Development Programme, *Institutional Arrangements to Combat Corruption ‒ a Comparative Study,* UNDP, Regional Centre in Bangkok, 2005, стр. 13, студија је доступна на веб-адреси: <http://www.right2info.org/resources/publications/asset-declarations/undp_institutional-arrangements-to-combat-corruption_2006>, преузето: 22. 12. 2017. [↑](#footnote-ref-10)
11. Group of States against corruption, GRECO Eval 1 Rep (2001) 10E Final, “First Evaluation Round – Evaluation Report on Iceland”, Stasbourg, 14 September 2001, стр. 4, <https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/.../GRECO-ICE.doc>

преузето: 25. 12. 2017. године. [↑](#footnote-ref-11)
12. Лоша управа јесте термин који је потекао из Велике Британије (тзв. Кроснанов каталог“), а под којим се подразумевају различити облици рђавог понашања управе, као што су пристрасност, неморалност, арбитрерност и тако даље. Опширније: М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа (Maladministration),* Заштитник грађана, Београд, 2013, стр. 105. [↑](#footnote-ref-12)
13. Венецијанска комисија у једном од својих мишљења закључила је да „обим овлашћења омбудсмана не би требало да обухвати само потпуно кршење права, него и принципе добре управе.“ CDL-AD(2003) 006 - Opinion on the Draft Law on the Human Rights Defender of Armenia adopted by the Venice Commission at its 54th Plenary Session (Venice 14-15 March 2003), Article 11 and Article 15, European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Compilation on the Ombudsman Institution,* CDL(2011)79, Strasbourg, 22. September 2011, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)079-e>, доступно: 19. 12. 2017; Упоредити: R. Gregory, “The European Union Ombudsman”, R. Gregory, P. J. Giddings (eds.), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents,* IOS Press, Amsterdam, 2000, стр. 163. [↑](#footnote-ref-13)
14. E. Bergman, “Ombudsman Institution”, *Workshop on the role of check and balance institutions*, Caserta, Italy, World Bank, April 28-30, 2014, <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1233946247437/5810405-1399294268994/Ombudsman-presentation.pdf>, [↑](#footnote-ref-14)
15. Упоредити: L. C. Reif, *the Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System,* Marinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, стр. 10. [↑](#footnote-ref-15)
16. У Намибији, омбудсман је имао таксативно одређену надлежност у четири области, од којих је једна ‒ сузбијање корупције. Због преклапања надлежности с Комисијом за борбу против корупције, ова надлежност је укинута 2010. године. [↑](#footnote-ref-16)
17. Упоредити: United Nations, *Тhe Global Programme against Corruption* ‒ *UN Anti-Corruption Toolkit,* 3ᶰᵈ еdition, Viena, September 2004, стр. 429, <http://www.unodc.org/documents/afghanistan/Anti-Corruption/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf>, стр.. 95‒96, доступно: 16. 12. 2017. [↑](#footnote-ref-17)
18. #  Видети: тачка 3. Резолуције 1615 (2013) Парламентарне скупштине Савета Европе (Recommendation 1615 (2003), “The institution of Ombudsman”,

 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17133&lang=en>, доступно: 15. децембра 2017). [↑](#footnote-ref-18)
19. K. Hossein, “Introduction”, H. Kamall *et all* (eds.)*, Human Rights Commissions and Ombudsman Office ‒ National Experiences throughout the World,* Kluwer Law International, The Hag, 2000, стр. 1. [↑](#footnote-ref-19)
20. Видети: J. F. Castro Caycedo, “The Defender of the Public of the Republic of Colombia“, K. Hossein, *нав. дело,*,стр. 324; E. Short, “The Development and Growth of Human Rights Commissions in Africa ‒ the Ghanaian Experience”, K. Hossein, *нав. дело,* стр. 191; E. R.B. Nkalubo, “Uganda Human Rights Commission including the Office of the Inspectorate of Government (Ombudsman)”, K. Hossein, *нав. дело,* стр. 603. [↑](#footnote-ref-20)
21. Џ. Поуп, *нав. дело,* стр. 80. [↑](#footnote-ref-21)
22. Танодбаиан или канцеларија омбудсмана уведена је одлуком председника Маркоса (1979), али је обновљена такође председничким декретом у време председнице Акино, која је на власт дошла захваљујући обећањима да ће се обрачунати с корупцијом. Касније је и сама била уплетена у коруптивне радње попут њеног претходника. Опширније: Quah S.T. Jon, “Comparing Anti-corruption Measures in Asian Countries: Lessons to be Learnt”, *Asian Review of Public Administration,* Vol. XI, No. 2, 1999, Тhe Еаstern Regional Organization for Public Administration, National Colege of Public Administration and Governance, Quezon City, стр. 81‒82; Видети: V. Kumar Bhagava, Е. P. Bolongaita, *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action*, Word Bank Publication, Washington D. C., 2004, стр. 43. [↑](#footnote-ref-22)
23. A. J. Brown, B. Head, “Ombudsman, Corruption Commission or Police Integrity Authority? Choices for Institutional Capacity in Australiaʾs Integrity Systems”, Refereed paper presented to the Australian Political Studies Association Conference, University of Adelaide, 29 September ‒ 1 October 2004, http://www.adelaide.edu.au/apsa/docs\_papers/Others/Brown%26Head.pdf, стр. 20‒21, п доступно: 15. 10. 2015. [↑](#footnote-ref-23)
24. С. Роуз-Ејкерман, *Корупција и власт ‒ узроци, последице и реформа,* ЈП „Службени гласник“, Београд, 2007, стр. 181. [↑](#footnote-ref-24)
25. United Nation Development Programme, *нав. дело,* стр. 13‒14. [↑](#footnote-ref-25)
26. A. J. H. Brian, “Ombudsman, Corruption Commission or Police Integrity Authority? Choices for Institutional Capacity in Australia's Integrity Systems”, 2004, APSA Conference - Refereed Papers, стр. 18‒19,

<https://research-repository.griffith.edu.au/bitstream/handle/10072/1962/26721.pdf?sequence=2&isAllowed=y>, доступно: 25. 12. 2017. [↑](#footnote-ref-26)
27. Опширније: M. Rowe, L. Wilcox, H. Gadlin, “Dealing with – or Reporting ʾUnacceptableʾ Behavior”, *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 2, Number 1, 2009, стр. 55‒64; Ј. Ћирић и други, *Корупција ‒ проблеми и превазилажење проблема,* Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2010, стр. 144. [↑](#footnote-ref-27)
28. Видети: члан 33. Конвенције Уједињених нација за борбу против корупције; члан 9. Грађанскоправне конвенције о корупцији Савета Европе, (Закон о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији, „Службени гласник РС ‒ Међународни уговори“, број 102/07); Препоруку 7(2014) Савета Европе (Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistelblowers, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec%282014%297&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true>, preuzeto: 27. 12. 2017. године); Резолуцију Парламента Савета Европе бр. 1729/2010 (Resolution 1729(2010) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Protection of ʼwhistle-blowersʼ”, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>, преузето: 27. 12. 2017. године; Препоруку Парламента Савета Европе бр. 1916(2010) (Recommendation 1916 (2010) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Protection of ʼwhistle-blowersʼ”, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17852&lang=en>, preuzeto: 27. децембар 2017. године);. [↑](#footnote-ref-28)
29. Ова заштита уређује се прописом којим се регулише поступак. У Црној Гори „лице које подноси притужбу или учествује у поступку не може због тога бити позвано на одговорност нити доведено у неповољнији положај“. (члан 29. став 2. Закона о заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе). [↑](#footnote-ref-29)
30. United Nation Development Programme, *нав. дело,* стр. 57. [↑](#footnote-ref-30)
31. Типичан пример је усвајање Кодекса административног поступања 2001. године, чији је нацрт саставио Омбудсман Европске уније. [↑](#footnote-ref-31)
32. Опширније о кодексима јавне управе у: С. Кораћ, „Етичка димензија јавне управе“ (докторска дисертација), Факултет политичких наука, Универзитет у Београд, 2013, стр. 151‒154. [↑](#footnote-ref-32)
33. G. Pienar, “The Role of the Ombudsman in fighting Corruption”, стр. 1‒2, <http://9iacc.org/papers/day3/ws3/d3ws3_gpienaar.html>, доступно: 18. 9. 2015. [↑](#footnote-ref-33)
34. Упоредити: United Nations, *Тhe Global Programme against Corruption* ‒ *UN Anti-Corruption Toolkit,* 3ᶰᵈ еdition, стр. 95. [↑](#footnote-ref-34)
35. Изузетак је Пољска, у којој омбудсман штити људска права која крше „органи јавне власти“ (члан 80 Устава), **Constitution of the Republic of Poland,**

# <https://www.rpo.gov.pl/en/content/constitution-republic-poland>, доступно: 19. 12. 2017 ).

О предмету контроле европских омбудсмана опширније: G. Kucsko-Stadlmayer, “Are there European standards on organization and powers of Ombudsman institutions?”, Ombudsman & access to public information, Multi-country seminar, organized by DG Enlargement, European Commission, Stockholm 12-14 September 2012, h[ttp://ec.europa.eu/enlargement/taiex/dyn/create\_speech.jsp?speechID=25593&key=4380f1c891084cd63a804eabefaed2e9](http://ec.europa.eu/enlargement/taiex/dyn/create_speech.jsp?speechID=25593&key=4380f1c891084cd63a804eabefaed2e9), доступно: 25. 12. 2017. [↑](#footnote-ref-35)
36. Члан 1. финског закона (The Regulation of the Parliamentary Ombudsman, 10 January 1920/2, with later amendments, текст доступан на енглеском језику на веб-адреси: <http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=4896&lang=en&t_style=tex&l_style=default>, доступно: 14. 12. 2017).

Словеначки Заштитник људских права овлашћен је према „свим државним органима, органима локалне самоуправе и носиоцима јавних овлашћења“, а у случају ако је реч о „неоправданом одлагању поступка или очигледној злоупотреби овлашћења“ бави се и питањима која су предмет судских и других правних поступака (видети чл. 23‒24. Закона о Заштитнику људских права, Zakon o varuhu človekovih pravic, <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/ustava-zakoni/zakon-o-varuhu-clovekovih-pravic/>, доступно: 13. 12. 2017).

Украјински Повереник за људска права надлежан је за свако лице које се налази на територији Украјине, и све државне органе, али и односе између правних лица у јавном и приватном праву. Видети: члан 2. Закона о Поверенику за људска права (**Law of Ukraine,** “**On the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights**”**,** With relevant amendments and supplements, <http://www1.ombudsman.gov.ua/en/index.php?option=com_content&view=article&id=1145:law-of-ukraine-qon>, доступно: 10. 12. 2017). [↑](#footnote-ref-36)
37. Парламентарни омбудсман у Литванији није надлежан за активности председника Републике, посланика и чланова владе, других независних контролних институција, судова, али и општинских већа као колегијалних институција (члан 12.2. Law on the Seimas Ombudsmen, 3 December 1998   NoVIII-950, (As last amended on 13 May 2010 – NoXI-808), <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=381470>, доступно: 13. 12. 2017.

 У Републици Србији постоји разлика између јавног сектора и јавне управе, на који се односе различити правни режими. [↑](#footnote-ref-37)
38. Надлежност омбудсмана у односу на судску власт у Европи разматрано је у анализи проф. др Б. Милосављевића. Овом приликом поменућемо да су проширена овлашћења Народног адвоката у правосуђу у Албанији (2005), како би се спречила широко распрострањена корупција. Омбудсман је добио овлашћење да поднесе захтев за поновно испитивање правноснажних судских одлука. Такво прелажење „Рубикона“, подржала је и Венецијанска комисија. Опширније: Kucsko-Stadlmayer Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions, A comparative legal analysis regarding*, *the multifaceted realisation of* *an idea*, Springer Wien, Austria, 2008, стр. 76.

Омбудсман за људска права Босне и Херцеговине има овлашћење да спроводи истраге (члан 4. Закон о омбудсману за људска права за Босну и Херцеговину, „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 32/00, 35/04 и 32/06) „у свим жалбама везано за слабо функционисање судског система и неправилног процесуирања индивидуалних предмета...“, и „може покренути судске поступке или интервенисати у току поступка који се води...“ Ова одредба је двосмисленог карактера, јер се омбудсман „неће мешати у процес одлучивања судова“, а то значи да не улази у меритум судске одлуке.

Хрватски омбудсман поступа изузетно ако се ради о „непотребном одуговлачењу поступка или очитој злоупотреби овлашћења“. У овим случајевима захтева одговорност председника суда (члан 22. став 1. Закона о Пучком правобранитељу, „Народне новине“, број 76/12).

У Црној Гори омбудсман интервенише по притужби која се односи на рад судова у случају „одуговлачења поступка, злоупотребе процесних овлашћења или неизвршавања судских одлука.“ (члан 17. Закона о заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе, „Службени лист ЦГ“, бр. 42/2011 и 32/2014).

Слично, у Македонији, ако је „неоправдано одуговлачење судских поступка или несавесно и неодговорно вршење овлашћења судских служби“. Законодавац је сматрао да се у овим случајевима не ради о повреди принципа самосталности и независности судске власти (12. Закона о Народном правобраниоцу). Парламентарни омбудсман у Литванији није надлежан за активности председника Републике, посланика и чланова владе, других независних контролних институција, судова, али и општинских већа као колегијалних институција (члан 12.2. Law on the Seimas Ombudsmen, 3 December 1998   NoVIII-950, (As last amended on 13 May 2010 – NoXI-808), <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=381470>, доступно: 13. 12. 2017. [↑](#footnote-ref-38)
39. У Републици Србији постоји разлика између јавног сектора и јавне управе, на које се односе различити правни режими. [↑](#footnote-ref-39)
40. Овлашћења чешког омбудсмана не примењују се на „Скупштину, председника Републике и Владу, Врховног уреда за ревизију, обавештајне службе, тела укључених у кривични поступак, државно тужилаштво и судова, изузев органа државне управе и правосудне управе.“ Члан § 1 (7) Закона о заштитнику људских права, текст закона на енглеском доступан на адреси: <https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/VOP/Law-on-VOP-II-2016_en.pdf>, доступно: 20. 12. 2017. Исто: Мађарска (члан 18.3. Мађарска (члан 18.1), Act CXI of 2011 on the Commissioner for Fundamental Rights,  <http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/act-cxi-of-2011>, доступно: 28. децембра 2017). Видети и пропис којим се уређује област одговорности Норвешког омбудсмана (члан 4. Закон о Парламентарном омбудсману (за управу), Тhe Parliamentary Ombudsman Act, <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Dokumenter/LOV-1962-06-22-8_Sivilombudsmannsloven_eng_%2014.02.pdf>, доступно: 10. 12. 2017). [↑](#footnote-ref-40)
41. Члан 138. став 2. Устава Републике Србије, члан 17. став 3. Закона о Заштитнику људских права. [↑](#footnote-ref-41)
42. Заштитник грађана обавља надзор и над активностима чланова Владе као старешина у министарствима. Упоредити: Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана,* ЈП „Службени гласник“, Београд, 2010, стр. 84.

Према грчким прописима, омбудсман није надлежан за министре у обављању њихове политичке функције. Члан 3.2. Закона о омбудсману (Law No. 3094/2003, <https://www.synigoros.gr/?i=stp.en.law2477_97>, доступно: 22. 12. 2017). [↑](#footnote-ref-42)
43. Црногорски омбудсман предузима мере за заштиту људских права и слобода, када су повређена актом, радњом или непоступањем државних органа, органа државне управе, органа локалне самоуправе и локалне управе, јавних служби и других носилаца јавних овлашћења [...].“ У Естонији, Канцелар правде (Chancelor of Justice) обавља и послове омбудсмана у поступку заштите људских права, надгледа државне власти и власти под њиховом управом (министарства, агенције и инспекције, регионалне владе, владе локалних власти), али и правна лица у приватном праву која обављају јавне послове (The Constitution of the Republic of Estonia, текст Устава доступан на веб-адреси: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide>, преузето: 26. децембра 2017. године). Против председника Републике подноси се кривична пријава само на предлог Канцелара правде (видети: § 85. Устава). Канцелар правде даје предлог и за покретање кривичних пријава против посланика, чланова Владе и судија Врховног суда (члан 139. Устава). [↑](#footnote-ref-43)
44. Чланак 5. II. Људска права и основне слободе, В. Омбудсмени Федерације Босне и Херцеговине, Устав Федерације Босне и Херцеговине, „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, бр. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07 и 88/08. [↑](#footnote-ref-44)
45. У Хрватској, Пучки правобранитељ разматра притужбе о незаконитости и неправилности локалне и регионалне самоуправе и правних лица с јавним овлашћењима (члан 4. Закона о Пучком правобранитељу). У Црној Гори „предузима мере за заштиту људских права и слобода, кад су повређена актом, радњом или непоступањем државних органа, органа државне управе, органа локалне самоуправе и локалне управе, јавних служби и других носилаца јавних овлашћења [...]“ (члан 2. Закона о заштитнику/ци људских права Црне Горе). У Данској омбудсман изузетно предузима овлашћења према локалној власти. Упоредити: члан 8. Закона о омбудсману (The Ombudsman Act, <https://en.ombudsmanden.dk/loven/>, преузето: 14. 12. 2017). [↑](#footnote-ref-45)
46. P. Tyndall, “Evolving Role of the Ombudsman: New Responsibilities, New Opportunities, New Challenges”, Speech by IOI President and Ombudsman Peter Tyndall at the Forum of Canadian Ombudsman and Association of Canadian College and University Ombudspersons, Ottowa, May 16 2017,

<https://www.ombudsman.ie/en/News/Speeches-Articles/2017/Evolving-Role-of-the-Ombudsman.html>, преузето: 24. 12. 2017. [↑](#footnote-ref-46)
47. #  Упоредити: Parliamentary Assembly, Recommendation 1615 (2003), “The institution of Ombudsman”,

 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17133&lang=en>, доступно: 15. 12. 2017. [↑](#footnote-ref-47)
48. European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution,* стр. 23 [↑](#footnote-ref-48)
49. Видети мишљење: CDL-AD (2005) 005 ‒Opinion on draft constitutional amendments relating to the reform of the judiciary in Georgia adopted by the Venice Commission at its 62nd Plenary Session (Venice, 11–12 March 2005), paragraph 26. [↑](#footnote-ref-49)
50. C.- A. Sheppard, “An Ombudsman for Canada”, стр. 304, <http://lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/4944700-sheppard.pdf>, доступно: 28. 12. 2017. [↑](#footnote-ref-50)
51. Члан 3. Закона о омбудсману за људска права за Босну и Херцеговину. [↑](#footnote-ref-51)
52. Члан 3(2) Закона о омбудсману (Law No. 3094/2003, <https://www.synigoros.gr/?i=stp.en.law2477_97>, доступно: 22. 12. 2017). Упоредити са чланом 20. став 2. Закона о француском Заштитнику права, према коме није дозвољено прикупљати информације у области националне одбране, државне безбедности и спољне политике (Органски Закон бр. 2011-333 од 29. марта 2011. о Заштитнику права, пречишћен текст из 2016. године: LOI organique no 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, текст на француском језику је доступан на веб-страни: <http://www.legislationline.org/topics/country/30/topic/82>, доступно: 22. 12. 2017). [↑](#footnote-ref-52)
53. Велика Британија је изградила такав модел омбудсмана који омогућава корисницима јавних служби да своје жалбе поднесу омбудсману када их пружалац услуга, без обзира на то да ли се ради о компанији у државном или приватном власништву, не пружа. [↑](#footnote-ref-53)
54. У Грчкој омбудсман је надлежан и за све ентитете који пружају јавне услуге. Видети: члан 3(1) Закона о омбудсману. [↑](#footnote-ref-54)
55. Упоредити: члан 19(1) Закона о Канцелару правде у Естонији (Chancellor of Justice Act, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/507042016001/consolide>, доступно: 19. 12. 2017). У овом закону он их назива и „агенције под надзором“. Видети и мађарски закон из 2011. године (члан 18.2, Мађарска (члан 18.1), Act CXI of 2011 on the Commissioner for Fundamental Rights,  <http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/act-cxi-of-2011>, доступно: 28. 12. 2017). Надлежност Народног адвоката у Молдавији простире се на све државне службенике, на свим нивоима власти и правне субјекте, „без обзира на врсту власништва и правну организациону форму“. Чл. 11б, 18. Закона (The Law on the People's Advocate (Ombudsman), No. 52 of 04/03/2014). [↑](#footnote-ref-55)
56. Члан 13. Закона о Народном адвокату (Албанија); Члан 9. чешког закона; члан 4.1. грчког закона; одељак 4. финског закона; члан 22. Закона о Народном адвокату (Румунија) [↑](#footnote-ref-56)
57. Члан 28. став 3. Закона о заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе. [↑](#footnote-ref-57)
58. Види тачку 7.ii. Резолуције Савета Европе 1615(2003), “The Institution of Ombudsman”, Recommendation 1615 (2003). [↑](#footnote-ref-58)
59. CDL-AD(2007)024, извод из овог мишљења: European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution,* стр. 17. [↑](#footnote-ref-59)
60. На пример, свако лице може уложити притужбу омбудсману у Данској (члан 13(1), Закона о омбудсману); такође у Белгији (члан 8. The Federal Ombudsmen Act, (<http://www.theioi.org/downloads/7muur/The%20Federal%20Ombudsmen%20Act.pdf>., доступно: 13. 12. 2017): Исто: Мађарска (члан 18.1). [↑](#footnote-ref-60)
61. Тачка 4.4. и 4.5. Стандарда за поступање МУО (International Ombudsman Association, “IOA Standards of Practice”, <https://www.ombudsassociation.org/About-Us/IOA-Standards-of-Practice-IOA-Best-Practices.aspx>, доступно: 11. 12. 2017. [↑](#footnote-ref-61)
62. CDL-AD(2017)028-e, Poland - Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office, as amended, adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017), <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)028-e>, доступно: 25. 12. 2017. [↑](#footnote-ref-62)
63. G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien-NewYork, 2008, стр. 40.

Упоредити: § 30. естонског закона о Канцелару правде. [↑](#footnote-ref-63)
64. Француски Заштитник права тражи објашњења од било ког физичког или правног лица (члан 18. Органског закона о Заштитнику права) у поступку саслушавања, у коме лица која се саслушавају могу да користе помоћ браниоца. [↑](#footnote-ref-64)
65. У Албанији омбудман „има право да затражи информације или документа класификована као државна тајна, ако су релевантна за случај под истрагом“ (члан 20. Закона). [↑](#footnote-ref-65)
66. Упоредити: члан 111. финског Устава (The Constitution of Finland, 731/1999, amendments up to 1112 / 2011 included). Текст устава је доступан на веб-страни: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>, доступно: 11. 12. 2017; За Естонију, § 27(1) Закона о Канцелару правде; За Украјину: члан 13.5) Закона о Поверенику за људска права. [↑](#footnote-ref-66)
67. Видети: за Литванију ‒ члан 19. Закона о парламентарном омбудсману (Law on the Seimas Ombudsmen, 3 December 1998   NoVIII-950, (As last amended on 13 May 2010 – NoXI-808), <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=381470>, доступно: 13. 12. 2017); за Естонију ‒ §141 Устава и §2 Закона. [↑](#footnote-ref-67)
68. Члан 7. II. Људска права и основне слободе, В. Омбудсмени Федерације Босне и Херцеговине, Устав Федерације Босне и Херцеговине. [↑](#footnote-ref-68)
69. Члан 20. румунског закона (Law No. 35/1997 on the organization and functioning of the People’s Advocate Institution – with subsequent amendments – <http://www.avp.ro/linkuri/lege35_en.pdf>, доступно: 19. 12. 2017). [↑](#footnote-ref-69)
70. Упоредити: члан 23. став 2. и члан 28. Закона о омбудсману за људска права за Босну и Херцеговину. Слично: Црна Гора (члан 36. Закона о заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе). У Македонији, Народни правобранилац има обавезу да прибаве, све чињенице и доказе који су од суштинског значаја за одлучивање по притужби, али је дужан да чува поштује право на приватност и тајност података (чл. 17‒18, 24 Закон за Народниот правобранител, „Службен весник на РМ“, број 60/03). Видети члан 3. Закона о изменама и допуна Закона о Народном правобраниоцу, „Службен весник на РМ“, број 114/2009. О ширини доступности података видети и: Устав Аустрије (члан 148б(1)). [↑](#footnote-ref-70)
71. Члан 7(1), Ombudsman Act, <https://www.ombudsman.ie/en/About-Us/Legislation/Other%20amendments-to-the-Ombudsman-Act/>, доступно: 17. 12. 2017. [↑](#footnote-ref-71)
72. Члан 9. Закона о пучком правобранитељу. [↑](#footnote-ref-72)
73. G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: fThe Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 40‒41.

Ово право, међутим, може бити и ограничено, као што је то случај у Француској, јер се посете лицима лишеним слободе одвија у присуству других лица (члан 22.III Органског закона о Заштитнику права). [↑](#footnote-ref-73)
74. Видети поглавље III. у мађарском закону; глава V. у молдавском закону (чл. 30‒33); поглавље IV Закона о Народном адвокату Румуније (чл. 29.1‒29.19). [↑](#footnote-ref-74)
75. Члан 24. став 1. алинеја 3. македонског закона о омбудсману. [↑](#footnote-ref-75)
76. Слично у Молдавији (члан 25 ‒ „право да предузима судске радње). [↑](#footnote-ref-76)
77. „Нова пракса је постепено интегрисана у правне прописе. У случају лакших кривичних дела (прекршаји) омбудсман се одрицао од кривичног гоњења, али је издавао упозорења (критике). Право на одрицање од кривичног гоњења за прекршаје регулисано је Законом о упутствима од 1915. године, а од 1964. године уређено је право да издаје критику или савет за оне радње функционера које нису кажњиве по закону. Посебна процедура одустанка од гоњења укинута је 1975. године и од тада се примењују правила која се односе на јавна тужилаштва.“ О томе опширније: М. Радојевић, *нав. дело,* стр. 55 и даље. [↑](#footnote-ref-77)
78. Упоредити: члан 110. Устава. [↑](#footnote-ref-78)
79. Члан 6.1. Устав Федерације Босне и Херцеговине, „Службени гласник Босне и Херцеговине“, број 20/09. [↑](#footnote-ref-79)
80. Члан 12. став 1. The Federal Ombudsmen Act ‒ Белгија; члан 19д) Чешког закона; члан 33. став 3. Органског закона о Заштитнику права ‒ Француска. [↑](#footnote-ref-80)
81. Упоредити чл. 30‒31. Закона о Омбудсману за људска права за Босну и Херцеговину. [↑](#footnote-ref-81)
82. Исто: члан 19(11) Закона о омбудсману у Бугарској (Закон за Омбудсмана, <http://www.ombudsman.bg/regulations/ombudsman-law>, доступно: 23. 12. 2017); члан 21ц Закона о Народном адвокату Албаније; члан 25(1) молдавског закона. [↑](#footnote-ref-82)
83. Упоредити: чл 12. и 14(4‒8) Закона о представнику за људска права (Act on the Commissioner for Human Rights, <https://www.rpo.gov.pl/en/content/act-commissioner-human-rights>, доступно: 26. 12. 2017).

G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 56. [↑](#footnote-ref-83)
84. Члан 13.10. Закона о Поверенику за људска права. [↑](#footnote-ref-84)
85. Чланак 8. II. Људска права и основне слободе, В. Омбудсмени Федерације Босне и Херцеговине, Устав Федерације Босне и Херцеговине. [↑](#footnote-ref-85)
86. Члан 13ф, Закона о Народном адвокату (Law No. 35/1997 on the organization and functioning of the People’s Advocate Institution – with subsequent amendments –, <http://www.avp.ro/linkuri/lege35_en.pdf>, доступно: 19. 12. 2017). [↑](#footnote-ref-86)
87. Опширније: М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration),* стр. 285‒286. [↑](#footnote-ref-87)
88. У овом случају радило се о суми у вредности од око 40.000 евра. [↑](#footnote-ref-88)
89. Radu-Sorin Marinas, “Romania's ombudsman challenges graft decree, mass protests enter fourth day”, <https://www.reuters.com/article/us-romania-corruption-ombudsman/romanias-ombudsman-challenges-graft-decree-mass-protests-enter-fourth-day-idUSKBN15I150>, доступно: 12. 12.2017.

Влада је повукла спорну уредбу, пре него што се о њеној законитости изјаснио Уставни суд. Међутим, недавно је припремила предлог закона којим се опет предвиђа декриминализација дела злоупотребе службеног положаја. Видети: Дневни лист „Данас“, 27. 12. 2017. године, „Румунија ублажава мере против корупције“, <http://www.danas.rs/svet.1160.html?news_id=366405&title=Rumunija+ubla%C5%BEava+mere+protiv+korupcije>, доступно: 27. 12. 2017. [↑](#footnote-ref-89)
90. “Ombudsman calls on Commission to include performance of EU administration in next Anti-Corruption Report”, Press release No. 4/2014, 4 February 2014, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press/release.faces/en/53452/html.bookmark>, доступно: 11. 12. 2017. [↑](#footnote-ref-90)
91. Након престанка мандата функционера и званичника може настати сукоб интереса приликом њиховог поновног запослења. Ова појава се назива „поновно отварање врата“ “Revolving doors: Ombudsman will step up supervision of senior EU officials”, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press/release.faces/en/56332/html.bookmark>, доступно: 28. 12. 2017. [↑](#footnote-ref-91)
92. Члан 26.2. Закона о Народном адвокату гласи: „Ако у току своје истраге, омбудсман утврди пропусте у законодавству или озбиљни случај корупције или кршење закона, подноси извештај о својим налазима председницима оба дома Парламента или, тамо где околности дозвољавају, премијеру.“ [↑](#footnote-ref-92)
93. Члан 5. Закона о Пучком правобранитељу. [↑](#footnote-ref-93)
94. У Србији постоје посебна тела за борбу против корупције ‒ Агенција за борбу против корупције, као и Савет за борбу против корупције. За разлику од Савета за борбу против корупције које је владино тело, Агенција за борбу против корупције јесте самосталан државни орган уређен посебним законом (Закон о Агенцији за борбу против корупције „Службени гласник РС“, број 9/08, 53/10, 66/11 ‒ одлука УС РС и 67/13 ‒ одлука УС РС). За разлику од других сличних антикорупцијских агенција, Агенција контролише област сукоба интереса, финансирање политичких странака и изборних кампања, врши надзор над спровођењем Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана (Видети Стратегију за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године, „Службени гласник РС“, број 57/13, и Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, „Службени гласник РС“, број 79/13). Стратегијом је предвиђено (тачка 4.7) да се прецизирају и прошире надлежности и кадровске капацитете антикорупцијских државних органа (Агенције за борбу против корупције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске агенције). [↑](#footnote-ref-94)
95. „Независни државни органи и самосталне владине организације значајне за борбу против корупције често немају потребне надлежности и не располажу адекватним кадровским, просторним и техничким капацитетима што ограничава крајње ефекте њиховог рада.“ [↑](#footnote-ref-95)
96. Законом је уређена надлежност државних органа за кривично гоњење, увођење посебних организационих јединица у полицији и одређена је надлежност редовних судова за поступање у предметима кривичних дела корупције (чл. 13‒17). [↑](#footnote-ref-96)
97. У *Редовном годишњем извештају за 2015. годину* (стр. 160) констатује се да су грађани „указивали на постојање корупције у раду орган локалне самоуправе“. Међутим, статистички подаци на веб-порталу Заштитника грађана не садрже податке о броју поднетих притужби у вези са корупцијом. [↑](#footnote-ref-97)
98. На иницијативу цивилног друштва, у којој је учествовао и Заштитник грађана, усвојен је један од системских закона у борби против корупције (Закон о заштити узбуњивача, „Службени гласник РС“, број 128/14). Овим законом штите се права узбуњивача и „повезаних лица“, који добијају право на судску заштиту у случају евентуалне одмазде. Заштита узбуњивања један је од механизама за превенцију и сузбијање корупције (опширније: М. Мартић, М. Шарић, *Коментар Закона о заштити узбуњивача,* ЈП „Службени гласник“, Београд, 2016, стр. 19. [↑](#footnote-ref-98)
99. Заштитник грађана Републике Србије поднео је иницијативу Народној скупштини за доношење Одлуке о утврђивању Кодекса добре управе 1. јуна 2010. године. Народна скупштина није разматрала ову иницијативу ([http://www.ombudsman.rs/attachments/1036\_Inicijativa%20kodeks%20(2).pdf](http://www.ombudsman.rs/attachments/1036_Inicijativa%20kodeks%20%282%29.pdf), доступно: 7. 3. 2015). Заједно с другим независним контролним институцијама (Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Агенцијом за борбу против корупције), Саветом за борбу против корупције и невладином организацијом ‒ Транспаретност Србија) формирао је радну групу која је припремила модел закона о заштити тзв. дувача у пиштаљке. [↑](#footnote-ref-99)
100. Упоредити: Заштитник грађана, Препорука, дел. бр. 1023, од 17. јануара 2012. године. [↑](#footnote-ref-100)
101. Први случај подношења кривичне пријаве бележимо 2014. године. Тада је Заштитник грађана поднео кривичну пријаву против двојице припадника Управе војне полиције (видети: *Редовни годишњи извештај* двојице *Заштитника грађана за 2014. годину,* стр. 211). [↑](#footnote-ref-101)
102. Заштитник грађана, повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и директор Агенције за борбу против корупције захтевали су хитан састанак са министром правде и државне управе како би указали на кршење права тзв. узбуњивача („Независне институције траже хитан састанак са министром правде и државне управе“, <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/2744-2013-03-01-12-37-00>, доступно: 15. 1. 2014). [↑](#footnote-ref-102)
103. Заштитник грађана је посветио корупцији посебан одељак у Редовном годишњем извештају за 2014. годину. У извештају се истиче значај примене Закона о заштити узбуњивача у борби против корупције, проблеми у вези са стицањем академских и научних звања, корупција у здравству, у локалној самоуправи у вези са издавањем грађевинских и употребних дозвола, инспекцијским надзором, контролом приватних извршитеља. Омбудсман је препоручио начине сузбијања корупције у складу са областима и овлашћењима ресорних министарстава (Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину,* Београд, 2015, стр. 8, 13, 18, 132, 182; Заштитник грађана*, Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, Београд, 2013, стр. 12). У Редовном годишњем извештају за 2012. годину критикован је начин борбе против корупције, али је и подржана намера владе да се обрачуна са корупцијом (Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину,* стр. 18). [↑](#footnote-ref-103)
104. У последњем извештају, омбудсман је навео мере техничко-нормативног карактера за сузбијање корупције (Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај за 2016,* стр. 312‒313). Препоручена је и реорганизација у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај за 2015. годину,* стр. 317). [↑](#footnote-ref-104)
105. Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај за 2015. годину,* стр. 52. [↑](#footnote-ref-105)
106. Видети члан 9. став 2. Закона о Агенцији за борбу против корупције. Поједина овлашћења Заштитника грађана преплићу се и са овлашћењима Агенције за борбу против корупције, али се на основу досадашње праксе не може утврдити да је било случајева сукоба надлежности. За разлику од Заштитника грађана, међутим, Агенција нема овлашћење да спроводи истраге, нити да предлаже законе и друге прописе. [↑](#footnote-ref-106)
107. „Иако није изворно дизајниран за борбу против корупције, него с намером да прима жалбе у вези са административним питањима, институција омбудсмана, са својим јединственим сетом алата и надлежности и фокусом на квалитет управљања доказао је да је користан савезник у борби против ове уобичајене људске слабости.“ G. Pienar, *нав. дело,* стр. 8. [↑](#footnote-ref-107)
108. Три од четири најбоље рангиране земље у свету са најнижим нивоом корупције јесу: Данска, Финска и Шведска. Видети: Transparency International, „Глобални индекс перцепције корупције (ЦПИ) 2016 ‒ објављен 25. јануара 2017. године“, <http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Srbija_CPI_2016_25_1_2017.pdf>, доступно: 28. 12. 2017. [↑](#footnote-ref-108)
109. F. Steves and A. Rousso, “Anti-corruption programmes in post-communist transition countries and changes in the business environment, 1999-2002”, *Working paper No. 85,* European Bank for Reconstruction and Development http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0085.pdf, стр. 4, доступно: 3. 12. 2017. [↑](#footnote-ref-109)
110. A. Mungiu-Pippidi, *еt all.* (eds.), “Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned”, *Report 4/2011 – Study*, July 2011, Norvegian Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo, стр. 55, https://www.oecd.org/countries/vietnam/48912957.pdf , доступно: 17. 12. 2017. [↑](#footnote-ref-110)