

*Др Зоран Јовановић,  
ванредни професор*

УДК: 342.7:351.941  
УДК:343.352:343.9.02  
DOI: 10.46793/UPSSIX.113J

## **УЛОГА ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА У БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ\***

### ***Резиме***

*Емпиријски је потврђено да корупција штетно утиче на стабилност политичких институција и економски раст, подрива демократију и владавину права. Традиционални омбудсман запажен је као једна од институционалних опција за сузбијање корупције, с тим што ова његова улога и значај варирају у правним системима. У земљама у којима је корупција наглашена црта бирократског менталитета, повећана су очекивања од ове институције и не без разлога, омбудсману је поверена и једна од водећих улога. Предност омбудсмана јесте у његовој отворености и приступачности, ауторитету и поверењу. Грађани се на једноставан начин обраћају омбудсману и ону очекују да делује одмах и делотворно, за разлику од судске власти. Поступак пред судом је најчешће спор, врло често и неефикасан, а и судови и тужилаштво могу бити оптерећени корупцијом или политичком пристрашношћу, што је био адекватан аргумент да се омбудсман посматра изван своје традиционалне улоге. Надаље посматрано, институција омбудсмана има широк мандат за истраживање случајева лоше управе, незаконитог и неправилног рада државних службеника. У највећем броју случајева лоша управа представља резултат корупције. У систему јавне управе, агенције и тела немају одговарајућу самосталност јер су под контролом извршне власти, док је омбудсман независна институција, а то је оно што у данашњим условима улива поверење код грађана да ће њихова притужба или обавештење бити размотрени у складу са прописима и начелом правичности.*

**Кључне речи:** *омбудсман, борба против корупције, грађани, политичке институције, државни службеници.*

---

\* Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, који се финансира из средстава Факултета.

## 1. Уводна разматрања

Корупција припада оним појмовима, односно категоријама, којима је тешко одредити садржај, дати универзалну дефиницију, јер појавни облици овог феномена, па и место које заузима у функционисању друштва, зависе од друштвеног контекста у коме се корупција јавља – различите државе, културе, периоди. Реч корупција потиче од латинске речи *corruptio* (поквареност, кварност, изопаченост, кварење, труљење, подмићивање, поткупљивање ...). Данас, овај термин је заједнички за многе језике и означава добро познати социолошки термин – изузетно штетну појаву која разара основне вредности модерног друштва.<sup>1</sup>

Ова појава је штетна у друштвима на свим нивоима развоја. У друштвима на путу демократског преображаја проблем је већи и тежи, јер нове потребе диктирају бројне задатке, а средства и начини за њихово извршавање још увек су неизграђени или недовољни. Корупција разара супстанцу сваке државе, па је њено сузбијање до границе прихватљивости према стандардима света у коме живимо, услов без кога се држава не може легитимисати као држава владавине права.

У ширем смислу речи, корупцију чине различити облици понашања у ком се јавна овлашћења злоупотребљавају у приватном интересу, било у интересу онога ко поседује таква овлашћења, било у корист повезаних или трећих лица. О сложености појма корупције говори већ и претходна дефиниција, јер сваки њен елемент може имати врло различит спектар форми – на пример, „јавна овлашћења“ могу бити врло различитог облика и домена, од одлучивања о правима и обавезама грађана, па до управљања јавним ресурсима; „злоупотреба“ може имати различите облике, који се константно мењају са променама правног оквира, али и политичког и друштвеног контекста и крећу се од класичног давања и примања мита, па до доношења одлука које нису у јавном, већ у неком другом интересу; на крају, „приватни интерес“ може бити непосредна материјална корист, могућност утицаја или таква расподела друштвене моћи која појединцима или групама омогућава привилегован друштвени положај који нарушава јавни интерес.<sup>2</sup>

Корупција у савременом друштву поприма различите облике, који нису увек схваћени као корупција и то из различитих разлога. Систематско пропуштање да се поједине коруптивне праксе санкционишу, довело је до тога да се овакви облици понашања уздигну на ниво правила и сматрају легитимним и пожељним. Оваквом феномену доприноси и постојање општих правних правила која дозвољавају коруптивне праксе и чине их правно

---

<sup>1</sup> Ђирић, Ј., Рељановић, М., Ненадић, Н., Јовановић, М., Добрашиновић, Д., Пејовић, Д., *Корупција – проблеми и превазилажење проблема*, Београд, 2010, стр. 8.

<sup>2</sup> Опширније вид. Симоновић, Б., Јовановић, З., *Електронска управа и превенција корупције*, Правни живот, бр. 10/2017, стр. 427–440.

дозвољеним и регулисаним. Због тога, важно је утврдити да ли и у којој мери различите јавности виде одређене ситуације као корупцију. Ови подаци су важни са становишта утврђивања праваца промене свести јавности о томе да корупција није само давање и узимање мита, већ да она суштински има много више различитих облика понашања чије су последице често много озбиљније од самог чина давања/примања и износа датог/примљеног мита. Осим тога, информације о томе шта се и у којој мери сматра корупцијом могу и да послуже утврђивању претежног културног модела који постоји у друштву и који се односи на корупцију.<sup>3</sup>

## **2. Осврт на независне државне органе и борбу против корупције**

Независни државни органи имају важну улогу у надзору и контроли рада државних органа.<sup>4</sup> Ове органе бира Народна скупштина, у складу са законима који регулишу њихов делокруг рада. Закони дефинишу независност рада ових органа и прокламују забрану ометања њиховог рада. Досадашња пракса показала је да ове институције одговорно, компетентно и непристрасно спроводе надзор корупције у свим сегментима друштва.

**Агенција за спречавање корупције** је једна од најважнијих институција у борби против корупције.<sup>5</sup> Као институција са јаком превентивном улогом, она треба да, у координацији са другим органима јавне власти, цивилним сектором, медијима и јавношћу, побољша стање у области борбе против корупције. У обављању послова из своје надлежности, Агенција за спречавање корупције води Регистре јавних функционера, Регистре имовине и прихода јавних функционера, Евиденције правних лица у којима јавни функционер или члан породице има удео или акције од 20% која учествују у поступцима јавних набавки, приватизације или другом поступку, а чији је исход закључивање уговора са органом јавне власти – корисником буџета или другим правним лицем у коме је више од 20% капитала у својини Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, као и Каталог поклона које су примили јавни функционери.<sup>6</sup>

Сви поменути регистри воде се у циљу смањивања корупције и остваривања веће отворености и транспарентности рада органа управе и руководећих лица. Регистри се воде у електронском облику и јавно се

---

<sup>3</sup> Опширније вид. Периф Дилигенски, Т., *Институционално сузбијање корупције – постјугословенски увиди*, Српска политичка мисао, бр. 2/2021, год. 28. vol. 72, стр. 79-100.

<sup>4</sup> Опширније вид. Давинић, М., *Независна контролна тела у Републици Србији*, Београд, 2018.

<sup>5</sup> Закон о спречавању корупције, Службени гласник РС, бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021 - Аутентично тумачење, 94 од 27. септембра 2021. Преузето са: [www.pravno-informacioni-sistem.rs, 10.10.2021](http://www.pravno-informacioni-sistem.rs, 10.10.2021).

<sup>6</sup> Вид. чл. 100 Закона о спречавању корупције.

објављују на интернет презентацији Агенције за борбу против корупције. Како би Агенција била у могућности да успешно води регистре и извршава послове из своје надлежности, предвиђена је и обавеза органа јавне власти и других лица која врше јавна овлашћења да на писани и образложени захтев Агенције омогуће приступ базама података које они воде и то у електронском облику.<sup>7</sup>

**Државна ревизорска институција** основана је 2005. године Законом о државној ревизорској институцији и представља највиши орган ревизије јавних средстава Републике Србије.<sup>8</sup> Као самосталан и независан орган, ова институција подноси редовне годишње извештаје Народној скупштини Србије. Главни задатак ове институције јесте ревизија јавних средстава, доношење и измена подзаконских аката, предлагање закона Народној скупштини, прописивање критеријума за вршење ревизије по међународним стандардима и обучавање ревизора. Делокруг рада Државне ревизорске институције прописан је Законом о државној ревизорској институцији<sup>9</sup> и пратећим подзаконским актима. У оквиру својих овлашћења Ревизор може од органа у чијем су раду уочене неправилности захтевати да примени мере исправке постојећег стања. У зависности од величине неправилности, Ревизор може следствено подносити кривичне или прекршајне пријаве или тражити разрешење одговорног лица, као и извести Народној скупштину о уоченим неправилностима у раду државног органа.

На основу чл. 186. Закона о јавним набавкама<sup>10</sup> образована је **Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки**, као самосталан и независан орган Републике Србије, који обезбеђује заштиту права у складу са овим законом. Републичка комисија има статус правног лица, са седиштем у Београду, и за свој рад одговара Народној скупштини.<sup>11</sup>

У оквиру својих надлежности Републичка комисија одлучује: о захтеву за заштиту права, о жалби против решења наручиоца, о предлогу наручиоца да поднети захтев за заштиту права не задржава даље поступање у поступку јавне набавке, о предлогу подносиоца захтева за заштиту права да се забрани наставак поступка јавне набавке, закључење или извршење уговора о јавној набавци, о трошковима поступка заштите права и трошковима припреме

---

<sup>7</sup> Чл. 36, ст. 1 Закона о спречавању корупције.

<sup>8</sup> Опширније вид. Влатковић, М., Јовановић, З., *Управни надзор*, Крагујевац, 2016, стр. 105-109.

<sup>9</sup> Вид. Закон о Државној ревизорској институцији, Службени гласник РС, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010 и 44/2018 – др. закон.

<sup>10</sup> Вид. Закон о јавним набавкама, Службени гласник РС, бр. 91/2019.

<sup>11</sup> Републичку комисију чине председник и осам чланова. Председника и чланове Републичке комисије Народна скупштина бира и разрешава на предлог одбора Народне скупштине надлежног за финансије (надлежни одбор) након спроведеног јавног конкурса. Председник и чланови Републичке комисије бирају се на период од пет година. Републичку комисију представља председник Републичке комисије, руководи њеним радом и обавља друге послове у складу са законом.

пону, прати и контролише спровођење одлука које доноси, изриче новчане казне у складу са овим законом, поништава уговор у складу са овим законом, подноси захтев за покретање прекршајног поступка када поступајући у оквиру својих надлежности утврди да је учињена повреда овог закона која може да буде основ прекршајне одговорности, сарађује са домаћим и страним институцијама и стручњацима из области јавних набавки, у циљу унапређења система јавних набавки, а нарочито заштите права и других поступака из надлежности Републичке комисије, обавља и друге послове у складу са законом.<sup>12</sup>

**Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности** превасходно се бави двема делатностима наведеним у својој титули, а те активности последично утичу на превенцију корупције.<sup>13</sup> Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја установљена је 2004. године и институција Повереника,<sup>14</sup> а његове ингеренције проширене су и на заштиту података о личности доношењем закона који регулише ову област 2008. године.<sup>15</sup> У борби против корупције инструмент слободног приступа информацијама од јавног значаја омогућио је онима који траже информације да те податке добију на законом утврђен начин, односно омогућио је да буде санкционисано непоступање државних органа по тим захтевима. Ово право је накнадно и дефинисано Уставом Републике Србије, а самим законом уведена је и обавеза државних органа да објављују Информатор – публикацију која садржи типске информације о органу јавне власти – што ће омогућити контролу и надзор над тим органом. Повереник може да доноси решења која су извршна (нема могућности жалби на његова решења), али њихово извршење обезбеђује Влада Републике Србије.

**Заштитник грађана** јесте институција чије је постојање дефинисано у Уставу,<sup>16</sup> а чији су делокруг рада и овлашћења дефинисани Законом о Заштитнику грађана из 2005. године.<sup>17</sup> У борби против корупције најважнији је рад ове институције у области *добре управе*. Заштитник може да препоручи разрешење функционера или да иницира дисциплински поступак, али и да подноси захтев за покретање прекршајног и кривичног поступка, као и да предложи усвајање неког закона или подзаконског акта.<sup>18</sup>

---

<sup>12</sup> Опширније вид. *Информатор о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки*, Београд, 2021.

<sup>13</sup> Андоновић, С., Прља, Д., *Основи права заштите података о личности*, Београд, 2020.

<sup>14</sup> Вид. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Службени гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

<sup>15</sup> Вид. Закон о заштити података о личности, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

<sup>16</sup> Вид. чл. 138 Устава Републике Србије.

<sup>17</sup> Вид. Закон о Заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/2005 и 54/2007.

<sup>18</sup> Вид. Давинић, М., *Независна контролна тела у Републици Србији*, Београд, 2018, стр. 117-126.

Можемо констатовати да већина антикорупцијских тела служе као канал за жалбе грађана. Такође, она настоје да активније укључе јавност у борби против корупције, а погодне су за откривање посебних врста ове друштвене појаве у јавном сектору – давање мита за услугу „која би требало да буде бесплатна“.<sup>19</sup>

### 3. Улога омбудсмана у борби против корупције

Институцију омбудсмана карактерише отвореност и приступачност, неспорни ауторитет који поседује и поверење грађана у скоро свим правним порецима. Један од облика деловања омбудсмана у борби против корупције препознаје се у оквиру опште контроле јавне управе, приликом поступања по другим притужбама, у оквиру истрага, када у току других активности омбудсман открије незаконите радње подмићивања јавних службеника. У таквим случајевима, у већини правних система он предузима следеће кораке – подноси кривичну пријаву и о томе обавештава јавност, а уколико је потребно и друге државне органе.<sup>20</sup>

Институција омбудсмана има могућност да делује на различите начине који за циљ имају превенцију коруптивних активности. Пре свега, могу на различите начине едуковати грађане о негативним последицама корупције, покретати различите кампање које за циљ имају упознавање јавности да се активније укључи у борбу против корупције, евидентирати проблеме као и предлагати мере за њихово отклањање. На пример, захваљујући и омбудсменима регистрован је тзв. ефекат посматрача („*bystander effect*“) – појава према којој се запослени устручавају да пријаве коруптивна и друга незаконита понашања због страха од одмазде.<sup>21</sup> Посебна правна заштита лица која пријаве корупцију и злоупотребу јавног интереса (тзв. узбуњивачи или дувачи у пиштаљке) прихваћена је у упоредном праву као стандард у борби против корупције. У Србији је 2014. године донет Закон о заштити узбуњивача,<sup>22</sup> и то после иницијативе цивилног друштва у коме је учествовао и Заштитник грађана.<sup>23</sup> Овај институт комплементаран је праву омбудсмана да не открива идентитет подносиоца притужбе, односно да подносилац притужбе ужива заштиту од шиканирања или притисака у поступку пред омбудсманом.

---

<sup>19</sup> Роуз-Ејкерман, С., *Корупција и власт – узроци, последице и реформа*, Београд, 2007, стр. 181.

<sup>20</sup> Опширније вид. Милков, Д., *Управно право III, контрола управе*, Нови Сад, 2019, стр. 20-23.

<sup>21</sup> Ђирић, Ј., Рељановић, М., Ненадић, Н., Јовановић, М., Добрашиновић, Д., Пејовић, Д., *нав. дело*, стр. 144.

<sup>22</sup> Вид. Закон о заштити узбуњивача, Службени гласник РС, бр. 128/14.

<sup>23</sup> Опширније вид. Мартић, М., Шарих, М., *Коментар Закона о заштити узбуњивача*, Београд, 2015.

У борби против корупције омбудсмани могу користити различита овлашћења, као што су иницијативе за промену прописа или доношење прописа који имају циљ да се смањи простор за корупцију. У великом броју земаља омбудсмани су учествовали у изради и усвајању етичких правила за јавне службенике и функционере. Ови кодекси прокламују законито и одговорно поступање, забрану злоупотребе службеног положаја (корупције) и прекорачења овлашћења. Тако се утиче на формирање антикорупцијских ставова, не само код грађана већ и код јавних службеника.

Посебан допринос омбудсмана у борби против корупције састоји се у томе што он има приступ службеним информацијама и документима и надзору по дубини јавне управе. Подаци до којих долази омбудсман у свом раду представљају драгоцен извор за формулисање антикорупцијске политике и откривање друштвено девијантних појава. Јавним презентовањем оцена о стању корупције, један је од начина притисака да и власт предузме одговарајуће мере.<sup>24</sup>

#### **4. Улога омбудсмана у борби против корупције у упоредно-правним системима**

Антикоруптивна улога омбудсмана посебно је изражена у срединама где је изричито наведена његова уставна обавеза да истражује наводе у вези са корупцијом. У Африци и Азији, где је изузетно велики степен корупције, решење је нађено у институционалном моделирању, у комбиновању овлашћења омбудсмана и комисије за људска права са антикоруптивним механизмима. У овим земљама покушало се са формирањем институција које, поред промоције и заштите људских права, имају и посебан задатак у превенцији и борби против корупције. У Колумбији омбудсман истражује корупцију, у Гани Комисија за људска права испитује притужбе о корупцији, а у Уганди задатак Генералног инспектора је да поред заштите и промоције људских права и владавине права, сузбија и подстиче елиминацију корупције и злоупотребу у јавном сектору. У државама у којима паралелно постоји специјализована агенција за борбу против корупције од омбудсмана се не очекује посебно ангажовање у борби против корупције. У упоредном праву

---

<sup>24</sup> Годишњи извештај Заштитник грађана из 2015. године садржи посебан део о корупцији, у коме је омбудсман напоменуо значај примене Закона о заштити узбуњивача у борби против корупције, као и проблеме у вези са стицањем академских и научних звања. Такође, Заштитник је указао на корупцију у здравству, у локалној самоуправи у вези са издавањем грађевинских и употребних дозвола, вршењем инспекцијског надзора, начин рада приватних извршитеља и 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, 132, 182).

постоји и модел према коме је омбудсман интегрисан у антикорупцијско тело. Такав случај постоји у Новом Јужном Велсу где је омбудсман повереник комисије за борбу против корупције. Надаље, на Филипинима омбудсман руководи независном комисијом за борбу против корупције, односно у структуру омбудсмана је укључено и јавно тужилаштво. Међутим, овај последњи модел је критикован због неефикасности.<sup>25</sup>

Преиспитивање улоге омбудсмана у сузбијању корупције односи се и на питање границе његовог мандата. Постоје мишљења и да је посебна антикорупцијска надлежност непотребан терет, који отежава остваривање основне функције – заштите људских права и поступања по притужби због случајева лоше управе. С обзиром на чињеницу да омбудсман нема репресивна или извршна овлашћења, а често не располаже правом да поднесе кривичну пријаву, он оперативно није у стању да открива случајеве системске или организоване корупције.

С обзиром на природу омбудсмана као органа који контролише јавну управу, очигледна је његова ограничавајућа улога у борби против корупције, јер он наилази на „препреке“ оног момента када се утврди да су повезана лица у коруптивном кругу високи државни функционери извршне власти или судије. Такође, омбудсман нема одговарајуће капацитете да би могао самостално да спроведе истрагу, посебно када се ради о комплексним криминалистичким техникама које су неопходне да би се открила корупција (нпр. прислушкивање и тајне операције). Због тога је преовладало становиште да је омбудсман секундарни или допунски орган који сарађује са другим органима и институцијама у борби против корупције, а да примарну улогу треба поверити специјализованим антикорупцијским јединицама и тужилаштву.

Са друге стране, може се истаћи идеја о централном месту омбудсмана у институционалној структури антикоруптивних органа. Целисходније је ојачати институцију омбудсмана, него стварати нове институције. Омбудсман би могао комбиновати више функција у једном телу, и то тако што би поред канцеларије омбудсмана постојало и одељење за борбу против корупције.<sup>26</sup> То би допринело одговарајућим финансијским уштедама, а омбудсман у јавности има препознатљив и профилисан углед. Међутим, у појединим земљама, ови напори нису уродили плодом (пример Филипина), што се објашњава превасходно политичким приликама и ограниченим ресурсима са којима је располагао омбудсман.

---

<sup>25</sup> Вид. Kumar Bhagava, V., Bolongaita, E. P., *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action*, World Bank Publication, Washington D. C., 2004, стр. 43.

<sup>26</sup> Brown, A. J., Head, B., “Ombudsman, Corruption Commission or Police Integrity Authority? Choices for Institutional Capacity in Australia’s 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](http://www.adelaide.edu.au/apsa/docs_papers/Others/Brown%26Head.pdf), стр. 20–21, 20.10.2021.



## 5. Осврт на улогу Заштитника грађана у борби против корупције у Србији

Положај и овлашћења омбудсмана тумаче се и анализом правних аката који садрже смернице за вођење државне политике у одређеним областима – тзв. стратегијама и акционим плановима. У Републици Србији, према Стратегији за борбу против корупције, Заштитник грађана представља део институционалне мреже за борбу против корупције.<sup>27</sup> Заштитник грађана делује превентивно зато што код грађана подиже свест о потреби сузбијања сви облика коруптивних активности. С друге стране, Заштитник грађана може по сопственој иницијативи или по притужби истражити евентуалне наводе о корупцији. Заштитник грађана ће реаговати подношењем кривичне пријаве и предлога за покретање дисциплинског поступка, односно обавештавањем надлежних органа о сумњи у постојање противправних дела. Заштитник грађана може у својим извештајима указивати на појаве које подстичу корупцију или претпоставке које омогућавају њен настанак. Наиме, поједина овлашћења Заштитника грађана преплићу се и са овлашћењима Агенције за спречавање корупције, али се из досадашње праксе не може утврдити да је било случајева сукоба надлежности. За разлику од Заштитника грађана, Агенција нема овлашћење да спроводи истраге, нити да предлаже законе и друге прописе.

Примера ради, Заштитник грађана је у току 2011. године забележио неколико случајева који представљају ризик од појаве корупције. Једна од важнијих активности коју је предузео представља објављивање ванредног извештаја о превентивној контролној посети Безбедносно-информативној агенцији (БИА).<sup>28</sup> У овом случају није реч о раду БИА који је повезан са корупцијом, већ о употреби (и интерпретацији) законских овлашћења БИА зарад провере кандидата за избор судија. Неколико оштећених грађана обратило се Заштитнику грађана желећи да заштити своја права, те је на основу ванредне контролне посете Заштитник грађана саставио поменути извештај са

---

<sup>27</sup> Вид. Националну Стратегију за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2014/09/Nacionalna-strategija-za-borbu-protiv-korupcije.pdf?pismo=lat>, 21.10.2021. и Ревидирани Акциони план за њено спровођење, <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Revidirani-Akcioni-plan-za-sprovođenje-Strategije-usvojen-30062016.pdf?pismo=lat>, 21. 10. 2021. Стратегијом се предвиђа (тач. 4.7) прецизирање и проширивање надлежности и кадровских капацитета 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).

<sup>28</sup> Заштитник грађана, „Извештај о превентивној контролној посети Заштитника грађана Безбедносно-информативној агенцији са препорукама и мишљењима“, [http://www.ombudsman.rs/attachments/791\\_761\\_izvestaj%20finalprint.doc](http://www.ombudsman.rs/attachments/791_761_izvestaj%20finalprint.doc).

препорукама. Препоруке су биле упућене БИА, али и другим органима. БИА је испунила у највећој мери препоруке Заштитника грађана.<sup>29</sup>

Други сличан случај у коме је БИА употребљена за безбедносну проверу запослених односи се на Агенцију за контролу летења. Наиме, у поменутом случају БИА је за потребе Агенције за контролу летења извршила безбедносну проверу запосленог ове Агенције, након чега је провераваној особи прекинут радни однос. Проблем је у томе што је провера рађена на основу поверљивог подзаконског акта, који датира још из времена постојања СФРЈ. Резултат и ове активности било је усвајање (креирањем подзаконског акта) препоруке Заштитника о утврђивању тачног круга институција које БИА контраобавештајно штити, јер је за Заштитника „неприхватљиво постојање поверљивих подзаконских аката“.<sup>30</sup> Оба случаја су индикативна, јер се односе на нетранспарентно и недовољно законски утврђено управљање људским ресурсима (злоупотребом актера сектора безбедности), што представља ризик од појаве корупције у сектору безбедности. Током контроле Заштитник је неколико препорука дао Министарству одбране (најмање 3 случаја), док се препоруке Министарству унутрашњих послова највише односе на нечовечно поступање.

Једна препорука из области *добре управе* у вези је са ризиком од појаве корупције. Реч је о препоруци да се побољша рад овог Министарства када је у питању издавање личних докумената грађанима, што је МУП делимично усвојио. У Министарству одбране (МО) је пак индикативан случај запосленог у Војно-обавештајној агенцији, који је због неповољне оцене добио премештај на друго радно место, пар стотина километара од места становања. Жалба се односила на незаконито и пристрасно оцењивање запосленог, а Заштитникова препорука<sup>31</sup> била је да запослени буде враћан на претходно радно место или на место истог ранга унутар МО, као и да оцењивање рада буде поновљено и утемељено на закону и подзаконским актима. Дакле, Заштитник грађана највише се фокусирао на управљање људским ресурсима у институцијама сектора безбедности.

---

<sup>29</sup> БИА, „Обавештење Безбедносно-информативне агенције о поступању“, [http://www.ombudsman.rs/attachments/791\\_odgovor%20BIA%20o%20postupanju.pdf](http://www.ombudsman.rs/attachments/791_odgovor%20BIA%20o%20postupanju.pdf).

<sup>30</sup> Заштитник грађана, „Одлука о одређивању послова контраобавештајне заштите савезних органа и организација које непосредно врши Служба државне безбедности у Савезном секретаријату за унутрашње послове је застарео пропис који никада није објављен, утврдио је Заштитник грађана, [http://www.ombudsman.rs/attachments/1678\\_1966-10%20%20preporuka%20BIA.doc](http://www.ombudsman.rs/attachments/1678_1966-10%20%20preporuka%20BIA.doc)

<sup>31</sup> Заштитник грађана, „Заштитник грађана утврдио пропусте у раду Војнообавештајне агенције Министарства одбране“, [http://www.ombudsman.rs/attachments/2220\\_Preporuka%20VOA.doc](http://www.ombudsman.rs/attachments/2220_Preporuka%20VOA.doc)

## 6. Закључна разматрања

Борба против корупције мора бити организован и дуготрајан процес примене осмишљено дефинисаних мера за спречавање и сузбијање корупције уз адекватну асистенцију свих независних контролних тела, са посебним нагласком на институцију омбудсмана. Упркос чињеници да су у Републици Србији донети најважнији антикорупцијски закони, мишљења смо да борба против корупције није дала очекиване резултате. Може се закључити да процесуирани број случајева корупције је у несразмери са бројем појава на које је са сумњом јавно указивано. Да ли ће се и које контролне институције употребити у супротстављању различитим облицима злоупотреба власти зависи од политичких, културних и других околности. Корупција нема исти значај у свим правним системима. Тамо где је озбиљан проблем, законодавац настоји да примени различита правна средства.

Генерално посматрано, омбудсман игра веома значајну улогу у борби против корупције. Омбудсман истражује и анализира, предлаже и упозарава, препоручује и посредује, подстиче и координира са другим контролним институцијама. У два од три кључна аспекта – превенцији и промоцији оне делује непосредно, док је у кажњавању његова улога најчешће индиректна. Може се закључити да је на пораст опсега надлежности и капацитета независности и конкретних овлашћења омбудсмана у упоредном праву утицао и јавни интерес у појединим земљама да се ова институција формално битније не промени, али да преузме нове улоге – као што је борба против корупције.

*Zoran Jovanović, Ph.D.,  
Associate Professor*

## THE ROLE OF THE INSTITUTION OF OMBUDSMAN IN FIGHTING CORRUPTION

### *Summary*

*It has been empirically confirmed that corruption has damaging effects on the stability of political institutions and economic growth undermining democracy and the rule of law. Traditional ombudsman has been seen as one of the institutional options for fighting corruption whereas its role and significance vary in different legal systems. In the countries with strong bureaucratic mentality, where people have higher expectations form this institution, and not without reason, ombudsman has*

*been given a leading role in the anticorruption battle. The advantages of this institution lie in its accessibility and openness, authority and trust. Citizens can easily approach ombudsman with their issues and expect that they will be resolved in a prompt and efficient way, which is not the case with judiciary. The court procedures are rather slow and often inefficient and judges and prosecutors may be affected by judicial corruption and political interference, which is the valid reason for considering the ombudsman to have larger authority than traditionally assigned. Indeed, the ombudsman institution has a broad mandate to investigate the cases of illegal and inadequate work of administration and civil servants. In majority of cases, inadequate work of administration is the result of corrupt activities. In the public administration system, various bodies and agencies are not independent, but are rather under the supervision of the executive branch of power, while ombudsman is an independent institution which makes the citizens believe that their complaints or information will be treated according to law and the principles of equity.*

**Key words:** *ombudsman, corruption fighting, citizens, political institutions, civil servants.*