



# **Stanje i prioriteti za borbu protiv korupcije u Srbiji**

Beograd, 31.3.2025.

## Opis stanja

Iako je u poslednje dve decenije postojao povoljan ambijent za ostvarivanje boljih rezultata u borbi protiv korupcije, napredak je ostvaren gotovo isključivo na nivou normativnih i institucionalnih rešenja, kao i u pogledu veće svesti građana o različitim oblicima korupcije. Štaviše, situacija je pogoršana u mnogim oblastima. Na globalnoj rang listi indeksa percepcije korupcije Transparensi internešenela rezultat je pogoršan posle višegodišnje stagnacije, pa je Srbija 2024. godine ocenjena najlošije u periodu dužem od jedne decenije. Drugi međunarodni izveštaji daju slične ocene. Ova činjenica utoliko više zabrinjava jer je sve to vreme borba protiv korupcije slovila kao jedan od prioriteta.

Ovako povoljan ambijent nije iskorišćen za stvaranje i održavanje sistema koji bi stvorio mogućnosti za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje korupcije. Građani i privrednici koji su spremni da ukažu na slučajeve korupcije i kršenja antikorupcijskih preventivnih propisa ili sistemske probleme korupcije, kao i nevladine organizacije i mediji koji istražuju ove pojave, ne dobijaju od državnih organa ohrabrenje da to čine – koje bi se pre svega ogledalo u blagovremenoj i adekvatnoj reakciji (ispitivanje slučajeva sumnje na korupciju, otklanjanje njenih sistemskih uzroka).

Umesto toga, oni često trpe štetne posledice, a izostanak blagovremene i adekvatne reakcije podstiče nastavak i širenje koruptivne prakse.

Medijska scena je duboko podeljena, i na njoj dominiraju oni koji nisu spremni da kritički sagledavaju poteze vlasti, posebno kada su u pitanju TV stanice i dnevni listovi sa najbrojnijom publikom. Mediji i organizacije koji dovode u sumnju postupke vlasti i javnih funkcionera ili izveštavaju o mogućoj korupciji u praksi se tretiraju kao politički protivnici vlasti. Slično su se zvaničnici izvršne i zakonodavne vlasti i provladini mediji odnosili prema čelnicima nezavisnih državnih organa u periodima kada su oni, postupajući u okviru svojih nadležnosti, ukazivali na propuste funkcionera ili sporne odluke vlasti, a naročito kada su aktivno promovisali takve stavove u javnosti.

Zainteresovanost međunarodnih organizacija za reforme nije dovoljno iskorišćena, ne samo zato što se mnoge njihove preporuke prihvataju sa značajnim kašnjenjem, već i zbog toga što prilikom njihovog prihvatanja preovlađuje formalistički pristup. Štaviše, državni organi prilikom izmena zakona često odbijaju korisne predloge domaćih aktera, ograničavajući obim izmena samo na ispunjavanje predloga međunarodnih organizacija ili navodeći da je zakon već „usaglašen“ sa standardima EU i drugih međunarodnih organizacija.

Srbija je ispunila samo jednu od 24 preporuke GRECO iz Pete runde evaluacije, nije odgovorila na ključne preporuke iz izveštaja Evropske komisije i nije unapredila propise koji se odnose na finansiranje izborne kampanje i zloupotrebu javnih resursa u kampanji na osnovu preporuka ODIHR-a i Venecijanske komisije.

Centralizacija političke moći, naročito od 2014. godine, otvorila je mogućnost za brze reforme tamo gde je bilo političke volje, za razliku od prethodnog, deceniju dugog perioda krhkih koalicija koje su usporavale reforme i sprovođenje politike. To je rezultiralo donošenjem više akata u borbi protiv korupcije, kako u Narodnoj skupštini, tako i od strane Vlade. Pritom, održano je nekoliko neiznuđenih vanrednih parlamentarnih izbora, nakon kojih se nepotrebno dugo čekalo na formiranje vlade, što je prolongiralo rad na zakonima. S druge strane, centralizacija moći je rezultirala značajnim slabljenjem sistema odgovornosti za sprovođenje usvojenih zakona i javnih politika, institucionalnog sistema kočnica i ravnoteže i vladavine prava u celini.

Otvoreno nepoštovanje antikorupcijskih pravila od strane samog vrha izvršne vlasti ima dalekosežne i ozbiljne posledice po čitav sistem borbe protiv korupcije, što je najvidljivije na primerima nesprovedene

profesionalizacije u rukovođenju preduzećima u državnom vlasništvu i državom upravom uprkos nedvosmislenim zakonskim obavezama. Na sličan način, jedinstvo sistema za borbu protiv korupcije je ugroženo i zaključivanjem najvrednijih ugovora o raspolaganju javnim resursima bez nadmetanja, primenom izuzetaka iz međudržavnih sporazuma ili posebnih zakona.

Proces donošenja odluka u mnogim slučajevima od javnog interesa bio je netransparentan, a kanali spoljnih uticaja ostali su nepoznati uprkos zakonu o lobiranju iz 2018. godine.

Mogućnost građana da iniciraju ili utiču na izmene propisa i odluka ograničena je nespremnošću vlasti da na adekvatan način razmotri njihove predloge iznete u javnim raspravama, ili da uopšte otvore konsultativni proces. Što se tiče uticaja na prioritete javnih rashoda i budžet, mehanizam konsultacija čak ni formalno ne postoji na centralnom nivou.

Nepoštovanje pravila o pristupu informacijama obuhvata raširenu praksu ignorisanja ili neopravdanog odbijanja zahteva za informacijama, ali i nesprovođenje nekoliko stotina obavezujućih naloga Poverenika za informacije od javnog značaja. Većina državnih organa ne objavljuje sve informacije čak i kada ih zakon na to obavezuje, a posebno ne u otvorenom formatu. Svi ovi faktori značajno doprinose netransparentnosti odlučivanja i rada organa vlasti i smanjuju njihovu odgovornost.

Nadzor nad sprovođenjem brojnih preventivnih antikorupcijskih pravila je neadekvatan u pogledu broja kontrolisanih subjekata i učestalosti i obima kontrola. Kada se tome doda i nedovoljna saradnja državnih organa u korišćenju rezultata sprovedenih kontrola, ne iznenađuje da izostaju i željeni efekti propisanih obaveza. Slabosti u nadzoru se samo delimično mogu pripisati nedovoljnim kapacitetima državnih organa, identifikovanim u gotovo svim oblastima, ali mnogo više praksi „autocenzure“ kada se radi o „osetljivim“ predmetima.

Iako su neki uzbunjivači dobili sudsku zaštitu, nema sistemskog praćenja šta se dešava po njihovim prijavama. Na taj način se ugrožava glavni motiv za uzbunjivanje – rešavanje problema. Javna tužilaštva i drugi državni organi ne deluju dovoljno proaktivno, pa ostaju neispitane i one sumnje u korupciju koje su dobro dokumentovane i iznete u javnost, uključujući i izveštaje Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije.

**(Sistem društvenog integriteta – [rezime izveštaja](#))**

## Prioriteti u borbi protiv korupcije u Srbiji

1. **Čuvanje jedinstva pravnog poretka i pravna sigurnost:** ne bi se smelo dogoditi da Vlada predloži, da Skupština usvoji ili da Predsednik Republike proglasi ni jedan zakon ukoliko su argumentovano upozoreni da je taj akt **suprotan Ustavu**; iz istog razloga ne bi se smelo dogoditi da bude predložen, usvojen ili proglašen ni jedan zakon **koji unosi pometnju u pravi poredak** time što će biti u suprotnosti sa ranije donetim zakonima ili tako što će se donositi opšti pravni akt za jednokratnu potrebu ili tako što će zakone menjati retroaktivno putem „autentičnih tumačenja“; Vlada ne bi smela da donese nijednu uredbu koja će biti suprotna zakonu, niti da kroz svoje zaključke uređuje materiju koja se može uređivati jedino zakonom, a pogotovo ne kroz one zaključke koji se ne objavljuju u „Službenom glasniku“. Državni funkcioneri **ne smeju ostavljati nedoumice o pravnoj prirodi poslova** koje preduzima država i o tome da li su sporazumi i ugovori već zaključeni i koje je obaveze Srbija preduzela, naročito kad je reč o aranžmanima sa potencijalnim investitorima ili o izgradnji infrastrukturnih objekata i koje bi bile posledice u slučaju raskida tih ugovora ili prekida saradnje.
2. **Veća javnost i participativnost procesa donošenja odluka:**
  - a. nikada se ne bi smelo dogoditi da Vlada predloži zakon ili akt javne politike koji nije prošao **javnu raspravu**; pred javnu raspravu treba objaviti analize efekata, za nju mora biti ostavljeno dovoljno vremena, sve konkretne sugestije moraju biti **razmotrene**, a ministarstvo koje priprema akt mora **da obrazloži zbog čega su predlozi prihvaćeni ili odbijeni**. Da bi se ovaj cilj postigao, trebalo bi dopuniti Poslovnik Vlade, utvrditi obavezu sprovođenja javne rasprave kada zakon ne predlaže Vlada, ali i propisati zakonski mehanizam zaštite prava građana za slučaj da državni organi onemoguće javnu raspravu.
  - b. U skladu sa odredbama Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, u Skupštini treba uspostaviti praksu **da se razmatraju predlozi zakona koji su upućeni kao narodna inicijativa**. Jednako je bitno da novi saziv Skupštine **prekine loše prakse** iz ranijeg perioda da se predlozi podneti **od strane opozicionih poslanika** uopšte ne razmatraju, kao i da se skupštinske rasprave o nepovezanim aktima objedinjuju u okviru jedne tačke dnevnog reda i da se zakonodavni postupak obesmišljava podnošenjem amandmana čiji sadržaj nije normativan.
  - c. Skupština treba da kroz **javna slušanja** razmotri efekte dosadašnje primene antikorupcijskih zakona i potrebu za donošenjem novih. Prilikom razmatranja nacрта/predloga zakona Vlada i Narodna skupština treba da brižljivo razmotre **korupcione rizike** koje je uočila Agencija za sprečavanje korupcije, kao i problematične odredbe na koje ukazuju drugi nezavisni državni organi i da zatraže dodatna objašnjenja od resornog ministarstva o tome kako će rizici biti otklonjeni.

- d. Potrebno je dopuniti zakonski okvir za **lobiranje** tako da se odnosi na svaki **pokušaj uticaja na donošenje odluka** u javnom sektoru, bez obzira na to da li se vrši preko profesionalnih posrednika ili od strane neposredno zainteresovanih lica, da li se odnosi na sadržinu propisa ili odlučivanje u pojedinačnim slučajevima, da li se vrši u propisanoj proceduri ili kroz neformalne kontakte. Potrebno je takođe povećati javnost informacija o formalnom i neformalnom lobiranju i o procesu donošenja odluka.
  - e. Trebalo bi proširiti zakonsku obavezu **razmatranja rizika od korupcije** u propisima, tako da se odnosi na sve predlagače i sve propise, a ne samo na one koji se odnose na pojedine unapred određene oblasti i koje pripremaju ministarstva.
  - f. **Zapisnici, diskusije i zaključci sa sednica Vlade** treba da postanu po pravilu javni; uz odluke o imenovanjima, razrešenjima, postavljenjima i predlaganju kadrovskih rešenja koja vrši Vlada treba objavljivati i **obrazloženje**; slično tome, Vlada treba da objavi **obrazloženje predloga** podzakonskih akata koje donosi (uredbe) i predloga zaključaka na osnovu kojih usvaja smernice, izveštaje, planove i druge akte;
  - g. na veb-sajtu Skupštine treba objavljivati sve upućene amandmane i razloge zbog kojih predlagač (najčešće Vlada) i skupštinski odbori prihvataju ili odbijaju amandmane;
  - h. treba zakonski urediti proces vođenja pregovora i javnost informacija **u vezi sa zaključivanjem međudržavnih sporazuma i kreditnih aranžmana**, tako da narodni poslanici i javnost mogu da sagledaju **da li su potencijalne koristi veće od štete koja nastaje zbog neprimenjivanja propisa o javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu**.
  - i. Organi državne uprave treba da **učine javnim podatke o svojim nadzornim aktivnostima**, tako što bi bilo vidljivo u kojoj meri su ostvareni planovi kontrole. Još važnije, iz objavljenih podataka bi trebalo da bude vidljivo da li su inspeksijske provere vršene u jednakoj meri prema svim istovrsnim obveznicima.
3. **Oprez pri regulatornim i finansijskim intervencijama:** Svaka regulatorna ili finansijska intervencija države, naročito kada utiče na privredu, stvara povećanu opasnost od nastanka korupcije. Treba u potpunosti **prekinuti praksu dodele budžetskih sredstava** i drugih vidova državne pomoći pojedinim kategorijama građana pred izbore. Zbog toga treba težiti da se ovakve intervencije čine samo kada su neophodne i uz primenu mera za zaštitu od korupcije, to jest, samo kada su unapred postavljeni jasni i relevantni kriterijumi za dodelu sredstava, kada su objavljene sve bitne odluke i kada je obezbeđen nadzor nad postupanjem organa vlasti koji dodeljuju državnu pomoć i nadzor nad ispunjavanjem obaveza primalaca takve pomoći. Treba prekinuti praksu privilegovanja privrednih subjekata kroz opraštanje ili preuzimanje dugovanja i **objaviti jasnu računicu eventualnih koristi od finansijskih podsticaja kroz državnu pomoć naspram** troškova koji usled toga nastaju za budžet i za deo privrede koji ne prima subvencije. Takođe bi trebalo nastaviti reformu propisa radi

otklanjanja procedura koje bez opravdanog razloga opterećuju rad privrede i građana, što šireg korišćenja mogućnosti koje pružaju sredstva elektronske komunikacije, otvaranje i povezivanje baza podataka.

4. **Strateški pristup u borbi protiv korupcije:** Skupština treba da usvoji planski dokument za borbu protiv korupcije jer se samo na taj način mogu stvoriti obaveze za pravosuđe, nezavisne državne organe i sam parlament, što nije slučaj sa Strategijom koju je je 2024. godine usvojila Vlada. Vlada u međuvremenu treba da usvoji Akcioni plan za sprovođenje Strategije za period 2026-2028. i da u njemu predvidi aktivnosti koje će u obezbediti suštinski napredak u borbi protiv korupcije. Vlada i Skupština bi trebalo da redovno pokreću postupak za utvrđivanje **odgovornosti rukovodilaca organa koji nisu ispunili zadatke** iz strateških akata i da utvrde da li je došlo do suštinskog napretka u slučajevima kada su planirane mere realizovane. Planove iz oblasti evropskih integracija i usklađivanje sa pravilima EU treba koristiti kao podsticaj za ubrzanje reformi, a ne kao opravdanje za odlaganje ili nerešavanje problema koji su prepoznati u Srbiji, a koje EU nije istakla kao prioritet. Nalaze iz izveštaja organa EU o slabostima u vladavini prava i odluke kojima se usporava tok pregovora Srbije sa EU treba koristiti kao podsticaj da se stanje popravi.
5. **Reforma javnog sektora** treba da obuhvati, između ostalog i sledeće mere: donošenje Zakona o ministarstvima u kojem je podela nadležnosti isključivo u funkciji efikasnosti rada, a ne zadovoljenja potreba stranaka koje daju podršku Vladi; smanjenje **broja članova Vlade**; smanjenje ukupnog broja zaposlenih u javnom sektoru, koji je u velikoj meri posledica partijskog zapošljavanja, na broj koji je uporediv sa evropskim državama slične veličine ali i mogućnostima budžetskog finansiranja, pri čemu treba voditi računa o tome da ne budu ugrožene prioritetne aktivnosti javne uprave, javnih službi i javnih preduzeća; prestanak prakse **povećavanja javnog sektora** nepotrebним izmeštanjem poslova državne uprave u javne agencije i organizacione oblike sa nejasnim pravnim statusom; sprovođenje **analiza potreba** u celoj javnoj upravi i **objavljivanje nalaza**; preispitivanje aktuelnih sistematizacija radnih mesta i njihovo **usklađivanje sa stvarnim potrebama** organa za ispunjenje zakonskih zadataka a ne sa zatečenim stanjem; uvođenje **jasnih i objektivnih kriterijuma** za zapošljavanje i napredovanje, kao i ispitivanje stručnosti trenutno zaposlenih za poslove koje obavljaju; uvođenje mera za rešavanje sukoba interesa u javnim preduzećima i kontrola sprovođenja takvih mera u ostatku javnog sektora, gde su one propisane; postavljanje rukovodstva javnih službi, javnih preduzeća i drugih preduzeća u vlasništvu države **na osnovu sprovedenih konkursa** i kvaliteta predloženog programa rada; redovno razmatranje programa poslovanja preduzeća u vlasništvu države i izveštaja o njihovoj realizaciji i dosledno sprovođenje zakonskih normi o odgovornosti direktora za neizvršenje programa i neobjavljivanje ovih dokumenata; jačanje organa koji vrše nadzor unutar izvršne vlasti, a naročito **budžetske inspekcije**.
6. **Puno poštovanje i jačanje položaja nezavisnih državnih organa u borbi protiv korupcije:** Skupština treba da redovno razmatra godišnje izveštaje o radu Državne revizorske institucije, Zaštitnika građana, Agencije za sprečavanje korupcije, Poverenika za informacije od javnog

značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Fiskalnog saveta i da obaveže Vladu da reši probleme na koje je ukazano u ranijim ili na koje bude ukazano u budućim izveštajima ovih organa (npr. nepostupanje po obavezujućim rešenjima, nedovoljna ovlašćenja, neusaglašenost zakona) i da o svom postupanju redovno izveštava Skupštinu. Između ostalog, to podrazumeva dopunu Krivičnog zakonika krivičnim delima koja su sada u posebnim zakonima (suprotno dobroj praksi), te uvođenjem krivičnog gonjenja za lica koja ometaju prikupljanje dokaza u postupcima koje vode nezavisni organi. Propuštanje Skupštine da proveri poštovanje svojih ranijih zaključaka, da formuliše zaključke koji bi doveli do rešavanja problema, da pozove na odgovornost članove Vlade koji nisu poštovali obavezujuća rešenja nezavisnih organa, neutemeljeni napadi poslanika većine na čelnike ovih institucija koji su imali kritičan odnos prema vlastima, kažnjenja i sporne odluke o izboru negativno su se odrazili na ostvarivanje nadležnosti nezavisnih organa i nadzorne uloge Narodne skupštine.

7. Primena postojećih pravila i njihova dopuna tamo gde je potrebno, kako bi se obezbedio: potpuni **prekid prakse kupovine medijskog uticaja ili rasipanja javnih sredstava** kroz trošenje novca na promotivne akcije preduzeća u državnom vlasništvu, ministarstava, pokrajinskih i lokalnih organa vlasti, kao i kroz javne nabavke usluga informisanja čija je prevashodna svrha politička promocija; transparentno **utvrđivanje javnog interesa** koji treba da se ostvari kroz finansiranje medijskih sadržaja i **raspodela sredstava** za tu namenu; obezbeđivanje **javnosti medijskog vlasništva** i **svih drugih podataka koji mogu ukazivati na uticaj** na uređivačku politiku. Donošenje **sveobuhvatnih i doslednih pravila o državnom i političkom oglašavanju**, kroz izmene Zakona o javnim nabavkama, Zakona o oglašavanju, medijskih i izbornih propisa. Na rešavanje ovih problema trebalo je da utiče primena Medijske strategije iz 2020. godine, ali rešavanje mnogih identifikovanih problema nije ni počelo.
8. Obezbeđivanje pune primene i unapređenje **Zakona o javnim nabavkama** radi smanjenja korupcije u sve tri faze (planiranje – sprovođenje postupka – izvršenje ugovora), kao i primene pravila ZJN na javno–privatna partnerstva, kroz jačanje kapaciteta i jasnije definisanje zadataka organa koji vrše monitoring i nadzor, veću javnost svih podataka o trošenju budžeta, otklanjanje nepotrebnih uslova i drugih činilaca koji neopravdano umanjuju konkurenciju, jačanje kontrole restriktivnih sporazuma, unapređenje sistema zaštite prava, efikasno funkcionisanje sistema za prekršajno kažnjavanje, poništavanje i oglašavanje ništavim nezakonitih ugovora o javnim nabavkama i **prekid prakse da se najveći infrastrukturni projekti sprovode bez primene ovog zakona**.
9. **Dovršetak reforme pravosuđa:** Neophodno je unaprediti praksu objavljivanja podataka o tome **na koji način su primenjeni kriterijumi** za izbor i vrednovanje rada sudija i tužilaca u svakom konkretnom slučaju. U rad pravosudnih organa predsednik Republike, Vlada, Skupština i drugi zvaničnici ne treba da se mešaju ni tako što će sprečavati krivično gonjenje, ni tako što će tražiti da se neko krivično goni, a pogotovo ne saopštavanjem podataka o hapšenjima i krivičnim postupcima ili plasiranjem takvih podataka u odabrane medije. Treba

obezbediti odgovornost sudija i javnih tužilaca za rad, veću transparentnost primene ovih mehanizama. Imajući u vidu da su ustavne promene isključile mogućnost da članovi Visokog saveta sudstva i Visokog tužilačkog saveta budu krivično odgovorni za svoje postupanje naročito je značajno da se obezbedi puna javnost odlučivanja u ovim institucijama. Treba obezbediti da broj javnih tužilaca i sudija koji se bave slučajevima korupcije bude primeren razmerama ovog oblika kriminala i obezbediti da Tužilaštvo za organizovani kriminal i posebna odeljenja viših javnih tužilaštava budu nadležna za sva koruptivna krivična dela.

10. **Veći broj prijavljenih i ispitanih slučajeva korupcije:** Budući da je glavni problem borbe protiv korupcije u Srbiji to što samo mali deo ovih krivičnih dela bude uopšte prijavljen, potrebno je preduzeti mere da se to stanje izmeni. **Zakon o zaštiti uzbunjivača**, koji je donet iz tog razloga, nije doneo značajne promene, sudeći po statistikama prijavljene korupcije. Norme ovog zakona bi trebalo poboljšati, naročito u delu koji se odnosi na postupanje organa vlasti sa kojima su uzbunjivači podelili svoja saznanja o korupciji i drugim problemima (obaveza objavljivanja šta je učinjeno nakon ispitivanja prijava), kao i u vezi sa uzbunjivanjem kod kojeg se iznose podaci koji su označeni kao poverljivi. Radi ostvarivanja tog cilja takođe je potrebno umesto fakultativnog oslobađanja od kazne, propisati obavezno **oslobađanje od krivične odgovornosti** davaoca mita koji na drugačiji način nije mogao da ostvari svoja prava u razumnom roku i koji slučaj prijavi i urediti nagrađivanje uzbunjivača koji svojim prijavama omogućuje zaštitu javnih resursa. Druga neophodna mera jeste znatno **aktivniji pristup** u ispitivanju korupcije od strane policije, tužilaštva i drugih organa. Javni tužioci treba da ispituju da li je postojala korupcija i pre nego što dobiju krivičnu prijavu – čitanjem javno dostupnih medijskih objava, proučavanjem objavljenih izveštaja državnih organa (npr. izveštaji DRI), na osnovu dostavljenih informacija o slučaju sumnje na korupciju (npr. Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije) ali i na osnovu već utvrđenih obrazaca ponašanja (npr. na osnovu podataka o zloupotrebama sa građevinskim zemljištem ili javnim nabavkama u jednom gradu ispitati kakva je praksa u drugom gradu koji primenjuje iste propise). Treći set mera obuhvata **dopunu krivičnog zakonodavstva** radi efikasnijeg otkrivanja korupcije (npr. uvođenje „nezakonitog bogaćenja“ iz člana 20 Konvencije UN protiv korupcije), **korišćenje mehanizama za unakrsnu proveru imovine i prihoda** (odnosno mehanizma iz Zakona o ispitivanju porekla imovine i posebnom porezu) od strane Poreske uprave tako da prioritetno budu ispitani potencijalni učesnici u korupciji, preciziranje ovlašćenja i obaveza Agencije za sprečavanje korupcije u **proveri tačnosti i potpunosti podataka o imovini i prihodima javnih funkcionera**, šire korišćenje **posebnih istražnih tehnika** i finansijskih istraga u otkrivanju korupcije i **informisanje javnosti o primeni i ishodu** ovakvih istraga, oduzimanju nezakonite koristi stečene korupcijom, kao i o primeni mehanizama tužilačkog oportunita i sporazuma o priznanju krivičnog dela. Pri obaveštavanju javnosti o radu policije i tužilaštva treba jasno razdvojiti podatke o učinku u borbi protiv korupcije od onih kojih se odnose na privredni kriminal, a u nadležnosti su specijalizovanih organa za suzbijanje korupcije.
11. **Jasni i sveobuhvatni planovi rada, izveštaji o radu, izveštaji o izvršenju budžeta i njihovo razmatranje:** Vlada podnosi godišnje izveštaje o svom radu, ali oni nisu u potpunosti



uporedivi sa planovima rada. Skupština bi trebalo da razmatra ove izveštaje, što do sada nije bio slučaj. Pri razmatranju ovog izveštaja, kao i izveštaja o završnom računu budžeta, potrebno je utvrditi da li su ostvareni i nefinansijski indikatori iz programskog budžeta. Resorna ministarstva i Vlada treba da brižljivo razmatraju **programe rada i izveštaje o radu preduzeća u državnom vlasništvu** i drugih institucija i da rezultate tog razmatranja učine dostupnim javnosti.

12. Jasna **podela nadležnosti i ovlašćenja državnih organa za borbu protiv korupcije**: U tom smislu je naročito značajno obezbediti da **nema preklapanja nadležnosti** između Vladinih koordinacionih tela i Agencije za sprečavanje korupcije (kad je reč o prevenciji korupcije), odnosno policijske Službe za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije i službi bezbednosti (kada je reč o otkrivanju korupcije).
13. Vlada treba da **redovno razmatra izveštaje i preporuke svog Saveta za borbu protiv korupcije** i da preduzima mere radi rešavanja problema na koje ti izveštaji ukazuju. Kada su izveštaji Saveta objavljeni, Vlada treba da javnosti predoči informacije o tome na koji način je postupila radi rešavanja sistemskih problema (npr. izmene propisa), rešavanja pojedinačnih problema (npr. ubrzanje ili zaustavljanje procedure, smena odgovornih rukovodilaca, inspeksijska kontrola, krivična prijava) ili dalje provere činjenica. Vlada treba da omogući Savetu nesmetan rad donošenjem odluke o imenovanju novih članova na predlog postojećih, u skladu sa ustaljenom dobrom praksom iz perioda 2003-2014.
14. **U vezi sa izborima i izbornom kampanjom, kao i kampanjom u vezi sa referendumom**, Vlada i Skupština treba da daju doprinos poštovanju postojećih pravila i njihovom poboljšanju. Podsećamo da su za poštovanje propisa u izbornoj kampanji nadležni sledeći organi, od kojih su neki samo delimično ispunili te obaveze tokom prethodnih izbornih ciklusa: Agencija za sprečavanje korupcije (u vezi sa finansiranjem kampanje i postupanjem javnih funkcionera u izbornoj kampanji, uključujući i razdvajanje državne od stranačke funkcije), Regulatorno telo za elektronske medije (u vezi sa narušavanjem ravnopravnosti pri oglašavanju i predstavljanju učesnika izbora u medijima i poštovanjem pravila o načinu, vremenu i mestu političkog predstavljanja), Državna revizorska institucija (u vezi sa korišćenjem javnih resursa tokom kampanje), javno tužilaštvo (u vezi sa zloupotrebom javnih resursa i davanjem mita u vezi sa glasanjem i mogućim krivičnim delima u vezi sa nezakonitim finansiranjem), Republička izborna komisija (u vezi sa regularnošću izbornog procesa), Fiskalni savet (u vezi sa predizbornim obećanjima koja mogu imati uticaja na fiskalnu ravnotežu) i Nadzorni odbor (za izbore), koji je u ranijim prilikama propustio da reaguje u spornim situacijama kada ni jedan drugi organ nije bio nadležan. Zakonski okvir za izbornu kampanju mora da se izmeni, pre svega kroz ograničavanje promotivnih aktivnosti javnih funkcionera u doba kampanje, sprečavanje zloupotrebe javnih resursa, zastrašivanja i pritisaka na birače, kroz postavljanje pravila u vezi sa kampanjama koje treća lica vode u vezi sa izborima, omogućavanje adekvatnog nivoa javnosti podataka o finansiranju dok kampanja traje, ograničenje ukupnih troškova izborne kampanje i uvođenje logičnijih pravila za dodelu budžetskih sredstava. Preporuke ODIHR-a i drugih međunarodnih organizacija u vezi sa ovim pitanjima su minimum

koji se mora ispuniti, ali bi pri izmenama propisa trebalo uzeti u obzir i sve probleme koje su identifikovale domaće organizacije.

15. **Promena Ustava** iz 2022. godine nije obuhvatila sva pitanja od značaja za borbu protiv korupcije. Dopuna najvišeg pravnog akta potrebna je, između ostalog, radi sužavanja preterano širokog imuniteta od krivičnog gonjenja, uređenja broja i položaja narodnih poslanika, uređenja statusa nezavisnih državnih organa, postavljanja brane za kršenje pravila o raspolaganju javnim finansijama kroz preterano zaduživanje i međunarodne ugovore, boljeg uređenja rešavanja sukoba interesa i davanja čvršćih garancija za javnost rada organa vlasti. Sam postupak izmene Ustava (javna rasprava) nije uređen, a finansiranje kampanje za referendum nije u potpunosti uređeno na adekvatan način, što takođe treba popraviti pre sledećeg izjašnjenja građana o najvišem pravnom aktu.

## Evropska komisija – izveštaj o Srbiji za 2024. godinu

### Odabrane preporuke (zadaci) za 2025.

#### Demokratija

Od ključnog je značaja da se u potpunosti sprovedu sve preostale i nedavne preporuke OEBS/ODIHR-a i tela Saveta Evrope, kroz transparentan i inkluzivan proces, znatno pre bilo kakvih novih izbora.

Preporuke nezavisnih tela treba mnogo pažljivije slediti.

Potrebni su dalji naponi da se obezbedi sistemski, stvarna i smisljena saradnja između Vlade i OCD. Potrebno je značajno poboljšati transparentnost javnog finansiranja civilnog društva.

#### Reforma javne uprave

Srbija treba da:

- smanji preveliki broj vršilaca dužnosti i izdvoji dovoljno sredstava za delotvoran proces zapošljavanja zasnovan na stručnosti;
- uspostavi jedinstven, sveobuhvatan i transparentan sistem za planiranje i upravljanje kapitalnim investicijama;

#### Borba protiv korupcije

Srbija treba da:

- poboljša rezultate kada je reč o istragama, krivičnom gonjenju i pravnosnažnim presudama u predmetima korupcije na visokom nivou, naročito u pogledu oduzimanja imovine stečene krivičnim delom;
- uvaži sve preporuke koje je dao GRECO, naročito iz petog kruga evaluacije;
- usvoji i sprovede Akcioni plan Strategije za borbu protiv korupcije i da uspostavi delotvoran mehanizam za koordinaciju i praćenje napretka, sa posebnim fokusom na sva relevantna prelazna merila i preporuke GRECO;

#### Sloboda izražavanja

Srbija treba da:

- sprovodi nove medijske zakone, poštujući njihovo slovo i duh, uključujući nezavisnost regulatornog tela za elektronske medije (REM), izbor novih članova Saveta REM-a i izmenu zakona kako bi se rešila preostala pitanja u usklađivanju sa evropskim standardima i najnovijim pravnim tekovinama EU;
- jača zaštitu i bezbednost novinara, pre svega obezbeđujući da se visoki zvaničnici uzdrže od etiketiranja ili verbalnih napada na novinare i da se brzo reaguje na sve pretnje i slučajeve fizičkog i verbalnog nasilja i da se oni, po potrebi, javno osude, istraže ili zbog njih pokrene krivično gonjenje;

- da se obezbedi transparentno i pravično sufinansiranje medijskih sadržaja koji služe javnom interesu, kao i puna transparentnost u oblasti vlasništva nad medijima i oglašavanju;

### **Javne nabavke**

Srbija treba da:

- uskladi svoje zakonodavstvo sa direktivama EU o javnim nabavkama, naročito dopunom Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i tako što će se postarati da projekti podležu postupcima javne nabavke;
- obezbedi da pravila javnih nabavki u okviru međudržavnih sporazuma budu u skladu sa načelima pravnih tekovina EU iz oblasti javnih nabavki;
- ojača kapacitete Kancelarije za javne nabavke, Komisije za javno-privatno partnerstvo i koncesije, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Upravnog suda

## GRECO – preporuke iz 5. kruga evaluacije

Srbija je za dve godine ispunila samo jednu od 24 preporuke iz petog kruga GRECO evaluacije koji se odnosi na izvršnu vlast i policiju. Nezainteresovanost vlasti je teško shvatljiva i u neskladu sa deklarativnim opredeljenjem za evropski put Srbije, kada se uzme u obzir da se puno poštovanje svih GRECO preporuka navodi u čak dva od četiri prioriteta za borbu protiv korupcije u izveštaju Evropske komisije o Srbiji.

Odnos prema preporukama odslikava i Antikorupcijska strategija iz jula 2024. koja za petogodišnji cilj ima ispunjenje samo 35% preporuka.

I doskorašnji premijer u svom ekspozeu, ne samo da nije pominjao planove za ispunjenje preporuka, već je izbegao da pomene da ove obaveze uopšte postoje

Detaljna analiza stanja i komentar TS u vezi sa ocenama GRECO-a po svim pojedinačnim preporukama može se naći [na sajtu TS](#).

### Preporuke GRECO se odnose na sledeće:

- Da se integritet članova vlade, šefova kabineta i savetnika u vladi i kod predsednika Republike proverava pre njihovog imenovanja;
- Da imena i oblast nadležnosti svih savetnika u Vladi i u kabinetu predsednika budu javno i lako dostupni;
- Da se uvedu pravila o sukobu interesa za savetnike i šefove kabineta;
- Da se izradi odgovarajući dokument o ponašanju za predsednika;
- Da Vlada sarađuje sa Savetom za borbu protiv korupcije;
- Da se omogući podnošenje žalbe Povereniku kada Vlada ili predsednik uskrate informacije od javnog značaja;
- Da se sprovede javne rasprave o svim zakonima i da u obrazloženju pedloga zakona budu opisani postupak izrade i prethodne konsultacije;
- Da se Zakonom o lobiranju obuhvate i neformalni kontakti najviših funkcionera izvršne vlasti sa onima koji žele da utiču na proces donošenja odluka;
- Da se uspostave funkcionalne jedinice za internu reviziju u svim ministarstvima;
- Da Agencija za sprečavanje korupcije redovno sprovodi suštinsku kontrolu izveštaja o imovini i prihodima najviših funkcionera izvršne vlasti;
- Da se imunitet članova Vlade suzi tako da ne obuhvata krivična dela povezana sa korupcijom;
- Da Tužilaštvo za organizovani kriminal bude nadležno za slučajeve korupcije koja se tiču i predsednika Republike i savetnika u Vladi Srbije;
- Da se Tužilaštvu za organizovani kriminal i Agenciji za sprečavanje korupcije obezbede kapaciteti za obavljanje novih poslova;
- Da se unaprede pravila u vezi sa integritetom policijskih službenika i da se ta pravla javno promovišu;
- Da se sprovede konkurs za imenovanje direktora policije i da se spreči političko raspoređivanje policijskih službenika na najvišim funkcijama;
- Da se revidiraju zaštitne mere za mehanizme kontrole nad povredama dužnosti u policiji i da se time obezbede dovoljno nezavisne istrage kada su u pitanju pritužbe na policiju, kao i dovoljan nivo transparentnosti;

## Preporuke ODIHR

„Razdvajanje države i partije“ i „nepriistrasnost javne uprave tokom kampanje“ veoma je značajna, i s razlogom prva, preporuka u [konačnom izveštaju](#) ODIHR o lokalnim izborima u junu 2024.

Koje pojave ODIHR smatra nedozvoljenim mešanjem partijskog i državnog jasno se vidi kada se pročitaju nalazi koji prethode ovoj preporuci: „postojeća pravila“ (na primer, ona o zabrani prenošenja informacija o nekim aktivnostima javnih funkcionera), „ne obezbeđuju razdvajanje države i partije i jednakost učesnika izbora“; „sve izborne liste su nosile ime predsednika države“; „predsednik Republike i članovi Vlade su predstavljeni na bilbordima, TV spotovima i na mitinzima tokom kampanje, a istovremeno su imali ogromnu medijsku zastupljenost u promociji svojih postignuća“.

U vezi sa tim, Transparentnost Srbija podseća na [nalaze](#) koji pokazuju da je „funkcionerska kampanja“ i na ovim izborima bila dominantan vid promocije vladajuće koalicije i da je dostavila konkretan [predlog](#) za rešenje ovog problema.

Ništa manje značajna je i preporuka koja se odnosi na sprečavanje zloupotrebe javnih resursa u kampanji, a koju je ODIHR prvi put saopštio direktno. Iako su ovi vidovi zloupotrebe javnih resursa bili zastupljeni na lokalnim izborima u junu 2024. godine, oni su bili daleko veći pred parlamentarne izbore iz decembra 2023. Transparentnost Srbija je u vezi sa tim [predložila](#) niz zakonskih rešenja koje bi smanjile prostor za ovaj vid rasipanja javnih resursa.

Među preporukama koje su ponovljene nalazi se i poziv da Srbija postavi „razumno ograničenje troškova izborne kampanje“, kako bi se sprečio „neprimereni uticaj na birače“. Trenutno, u Srbiji ovakvo ograničenje ne postoji, što u praksi, počev od izbora iz 2016, podstiče jaz u mogućnostima takmaca na izborima da se predstave biračima. Na lokalnim izborima u junu 2024. je po prvi put zabeležena pojava da je samo jedna izborna lista koristila najskuplji vid oglašavanja – putem glavnih TV stanica.

### Najvažnije preporuke ODIHR iz 2024. i iz prethodnih izbornih ciklusa:

- Preduzimanje mera koje bi obezbedile odvojenost države i stranke, kao i nepriistrasnost javne uprave tokom kampanje;
- Usvajanje propisa koji se odnose na izbore, na inkluzivan i transparentan način;
- Potpuna i nezavisna revizija Jedinственог бираčkog spiska i evidencija na osnovu kojih se on izrađuje;
- Objavlјivanje detaljnijih podataka iz biračkog spiska koji bi omogućili suštinsku proveru tačnog broja birača;
- Zaštita medija i novinara od neosnovanih tužbi i izricanje odvrćajućih kazni onima koji pokreću takve postupke;
- Uvedođenje razumna ograničenja troškova kampanje, kako bi se sprečio neprimereni uticaj na birače;
- Uvedođenje pravila za kampanje koje ne vode direktno učesnici na izborima već treća lica;
- Definisane zakonskih pravila za onlajn kampanju, uključujući i onu koju vode javne institucije i zvaničnici;
- Uvedođenje roka za odlučivanje Ustavnog suda u predmetima povezanim sa izborima;
- Sprovedođenje sveobuhvatne edukaciju birača, koja uključuje i pitanje očuvanja tajnosti glasanja;
- Unapređenje pravila o glasanju van biračkog mesta, kako bi se zaštitilo pravo birača na slobodno i tajno glasanje i sprečile zloupotrebe;

- Sprovođenje mera za sprečavanje zastrašivanja i pritisaka na birače;
- Preduzimanje brzih i efikasnih istraga o zastrašivanju birača i kupovini glasova;
- Zabrana korišćenja javnih najavlivanja i sprovođenja vanrednih programa socijalne zaštite i javnih infrastrukturnih projekata i drugih vidova zloupotrebe javnih sredstava tokom kampanje;
- Kako bi se sprečila zloupotreba javne funkcije i pritisak na zaposlene u javnom sektoru i druge birače, nosioci rukovodećih položaja u javnim institucijama i javnim preduzećima zakonom bi trebalo da budu obavezani da u slučaju kandidature na izborima privremeno podnesu ostavke na svoju funkciju, što bi bilo u skladu sa međunarodnim standardima;
- Povećanje transparentnosti finansiranja kampanje dok ona traje;
- Uvođenje obaveze za Agenciju za sprečavanje korupcije da proaktivno i blagovremeno identifikuje kršenja propisa tokom izbornih kampanja;
- Jasno definisanje nadležnosti Regulatornog tela za elektronske medije tokom predizbornih kampanja i obezbeđivanje nezavisnosti i efikasnosti REM-a;
- Preispitivanje uslova po kojima se utvrđuje status liste nacionalne manjine;
- Proširenje kruga lica koja mogu da osporavaju odluke izborne administracije;
- Uvođenje mogućnosti da se pred sudom osporavaju odluke Agencije za sprečavanje korupcije po prijavama i propisivanje rokova za odlučivanje suda u takvim slučajevima;
- Unapređenje sistema za kažnjavanje krivičnih dela i prekršaja u vezi sa izborima;