



Transparentnost Srbija  
Transparency Serbia

# PROCENA SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA Srbija 2015.

[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)



# **PROCENA SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA**

**SRBIJA 2015.**

Transparentnost Srbija

Beograd

[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)

© 2015 Transparentnost Srbija



Publikacija je izrađena i objavljena uz podršku Evropske unije. Za sadržaj publikacije odgovara isključivo Transparentnost Srbija. Ne može se na bilo koji način smatrati da izloženi stavovi odražavaju stavove Evropske unije.

Autori su se trudili da potvrde tačnost svakog podatka koji je sadržan u ovoj analizi. Podaci su prikupljeni i proveravani zaključno sa decembrom 2015. Korišćenje podataka iz publikacije je dozvoljeno uz navođenje izvora. Transparentnost Srbija ne snosi odgovornost za posledice upotrebe podataka u druge svrhe ili u drugom kontekstu.

Projekat „Jačanje sistema nacionalnog integriteta u zemljama Zapadnog Balkana i Turske, kao i praćenje kretanja u borbi protiv korupcije“ je finansirala Evropska unija.

#### **Impresum:**

PROCENA SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA  
SRBIJA 2015.

Autor: Nemanja Nenadić  
Izdavač: Transparentnost Srbija, Beograd  
Dizajn i prelom: M Studio  
Print: Šprint d.o.o. Beograd  
Tiraž: 150 kom.  
Srbija 2016.

CIP - Каталогизација публикације, Народна библиотeka Србије  
ISBN:  
978-86-84711-23-8

# I Uvodne informacije

**Transparency International (TI)** je globalna neprofitna i nevladina organizacija posvećena borbi protiv korupcije. TI deluje kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou, putem više od sto ogranaka u svetu i međunarodnog sekretarijata u Berlinu. U međunarodnoj areni, TI radi na podizanju svesti o štetnim efektima korupcije, zagovara reformu javnih politika, radi na primeni multilateralnih konvencija i prati postupanje vlada, korporacija i banaka u skladu sa tim konvencijama.

**Transparentnost-Srbija** je nestranačka, nevladina i neprofitna organizacija usmerena na borbu protiv korupcije u Srbiji. Organizacija promoviše transparentnost i odgovornost organa vlasti, kao način da se spreči korupcija, odnosno zloupotreba javnih ovlašćenja u privatne svrhe. Svoje ciljeve Transparentnost Srbija ostvaruje preventivnim delovanjem - podizanjem svesti javnosti o opasnostima i štetama koje korupcija nanosi društvu, podsticanjem reformi i predlaganjem konkretnih preporuka. Transparentnost-Srbija je takođe članica globalne mreže nacionalnih ogranaka organizacije Transparency International i priznati zastupnik te organizacije u Republici Srbiji.

Procenu sistema društvenog integriteta Srbije 2015 uradila je Transparentnost Srbija u saradnji sa Transparency International Sekretarijatom u Berlinu.

## **Izdavač:**

Transparentnost Srbija

## **Glavni istraživač i autor**

Nemanja Nenadić, Transparentnost Srbija

## **Koordinator projekta**

Bojana Medenica, Transparentnost Srbija

## **Kontrola kvaliteta**

Andy McDevitt, Transparency International

## Zahvalnost

Hvala svima koji su doprineli radu na ovom izveštaju, a naročito onima koje je istraživačkim tim intervjuisao, među kojima su i sagovornici koji su želeli da ostanu anonimni. Zahvaljujemo se i Savetodavnom odboru, čiji su članovi pomogli da otklonimo neke greške u pripremi pojedinih poglavlja. Hvala Zlatku Miniću za angažovanje u sakupljanju informacija i našim kolegama iz Sekretarijata Transparency International za pomoć u koncipiranju projekta i metodologije.

## Savetodavni odbor:

1. Slobodan Beljanski, advokat
2. Olgica Miloradović, zamenik Republičkog javnog tužioca, Republičko javno tužilaštvo
3. Tatjana Babić, direktorka, Agencija za borbu protiv korupcije
4. Vladan Joksimović, zamenik direktora, Agencija za borbu protiv korupcije
5. Marko Paunović, ekonomista
6. Jelena Manić, kancelarija UNDP u Srbiji
7. Marija Mitić, Delegacija EU u Srbiji
8. Marijana Trifunović - Stefanović, Projekat USAID za reformu pravosuđa i odgovornost vlasti (JRGA)

## Spisak intervjuisanih:

1. Maja Stojanović, NVO Građanske inicijative, izvršna direktorka
2. Aleksandar Bratković, direktor NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora
3. Đorđe Popović, savetnik u vladinoj Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom
4. Vukosava Crnjanski, NVO CRTA
5. Veljko Milićević, NVO CRTA
6. Pavle Dimitrijević, NVO Birodi
7. Zoran Gavrilović, NVO Birodi
8. Nenad Konstantinović, član RIK-a i bivši narodni poslanik
9. Đorđe Vuković, NVO CESID
10. Veljko Odalović, zamenik sekretara RIK-a
11. Mijat Lakićević, novinar, ekonomski analitičar
12. Ljiljana Gradinac, novinarka
13. Zlata Đorđević, novinarka, članica Odbora AZBK
14. Marija Bogunović, novinarka
15. Predrag Blagojević, novinar
16. Dinko Gruhonjić, novinar
17. Zoran Kosanović, novinar
18. Zoran Živković, narodni poslanik
19. Gordana Čomić, narodna poslanica
20. Zoran Babić, narodni poslanik
21. Elvira Kovač, narodna poslanica
22. Mirjana Radaković, pomoćnica generalnog sekretara Narodne skupštine
23. Rasim Ljajić, potpredsednik Vlade Srbije
24. Aleksandar Stoilkovski, sudija i član VSS
25. Omer Hadžiomerović, sudija, zamenik predsednika Društva sudija Srbije
26. Vida Petrović Škero, bivši sudija Vrhovnog kasacionog suda
27. Olgica Miloradović, zamenik Republičkog javnog tužioca i šef odeljenja za borbu protiv organizovanog kriminala u Republičkom javnom tužilaštvu
28. Slobodan Beljanski, advokat, bivši član Odbora AZBK
29. Slaviša Orlović, politički analitičar, profesor na Fakultetu političkih nauka

30. Zoran Stojiljković, politički analitičar, profesor na Fakultetu političkih nauka, član Odbora AZBK
  31. Đorđe Vukadinović, politički analitičar
  32. Milka Babić, portparolka Upravnog suda
  33. Aleksandra Kovačević, portparolka Unije poslodavaca Srbije
  34. Nenad Gujaničić, broker u Wisebroker
  35. Radojko Obradović, bivši narodni poslanik
  36. Miloš Oparinca, šef Sektora za unutrašnju kontrolu MUP-a
  37. Nenad Popović, glavni inspektor u Odeljenju za borbu protiv finansijskog kriminala, UKP
  38. Vladimir Božović, savetnik u MUP-u i bivši državni sekretar MUP-a
  39. Mila Bodrožić, sud časti, Privredna komora Srbije
  40. Slavica Joković, Privredna komora Srbije
  41. Gordana Todorović, Privredna komora Srbije
  42. Saša Radulović, bivši ministar privrede
  43. Goran Batak, Ministarstvo privrede
  44. Dubravka Drakulić, Ministarstvo privrede
  45. Milan Todorović, Ministarstvo privrede
  46. Gordana Novaković, generalni sekretar Saveta za štampu
  47. Zoran Sekulić, Novinska agencija Fonet, Asocijacija medija
  48. Saša Mirković, državni sekretar u Ministarstvu kulture i informisanja
  49. Dragan Janjić, Nezavisno udruženje novinara Srbije
  50. Nino Brajović, Udruženje novinara Srbije
  51. Tatjana Babić, direktorka AZBK
  52. Vladan Joksimović, zamenik direktora AZBK
  53. Rodoljub Šabić, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti
  54. Sasa Janković, Ombudsman
  55. Radosav Sretenović, predsednik DRI
  56. Dragana Aleksić, Repubički sekretarijat za javne politike
- i drugi, koji su tražili da ostanu anonimni.

# AKRONIMI I SKRAĆENICE

ANEM Asocijacija nezavisnih elektronskih medija  
APR Agencija za privredne registre  
AZBK Agencija za borbu protiv korupcije  
BDP Bruto domaći proizvod  
BIA Bezbednosno informativna agencija  
BIRN Balkanska istraživačka mreža (Balkan Investigative Reporting Network)  
CESID nevladina organizacija Centar za slobodne izbore i demokratiju  
CINS Nvladina organizacija Centar za istraživačko novinarstvo Srbije  
CPI Indeks percepcije korupcije (Corruption Perception Index)  
DRI Državna revizorska institucija  
DVT Državno veće tužilaca  
DS Demokratska stranka  
EK Evropska komisija  
EU Evropska unija  
GCB Globalni barometar korupcije (Global Corruption Barometer)  
GRECO Grupa zemalja Saveta Evrope protiv korupcije (Group of States against Corruption of the Council of Europe)  
GOPAK Delegacija nacionalnog ogranka Globalne organizacije parlamentaraca protiv korupcije u Srbiji  
INTOSAI Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija (International Organization of Supreme Audit Institutions)  
JP javno preduzeće  
JPP javno-privatno partnerstvo  
KZ Krivični zakonik  
LDP Liberalno demokratska partija  
MSP mala i srednja preduzeća  
MUP Ministarstvo unutrašnjih poslova  
NIS sistem društvenog integriteta (National Integrity System)  
NUNS Nezavisno udruženje novinara Srbije  
NVO nevladina organizacija  
OCD organizacija civilnog društva  
ODIHR Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava Organizacije za evropsku bezbednosti saradnju  
OEBS Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju  
PKS Privredna komora Srbije  
REM Regulatorno telo za elektronske medije  
RIK Republička izborna komisija



RJT Republički javni tužilac  
RTS Radio-televizija Srbije  
SBPOK Služba za borbu protiv organizovanog kriminala  
SE Savet Evrope  
SIGMA Podrška za unapređenje uprave, zajednička inicijativa OECD-a i EU  
SKGO Stalna konferencija gradova i opština  
SNS Srpska napredna stranka  
SPS Socijalistička partija Srbije  
SUK Služba unutrašnje kontrole  
TAIEX Tehnička pomoć i razmena informacija, instrument Direktorata za proširenje EU  
TI Transparency International  
TS Transparentnost Srbija  
UJN Uprava za javne nabavke  
UJT Udruženje javnih tužilaca  
UKP Uprava kriminalističke policije  
UNDP Program za razvoj Ujedinjenih nacija  
UNODC Kancelarija UN za drogu i kriminal  
UNS Udruženje novinara Srbije  
URS Ujedinjeni regioni Srbije  
VSS Visoki savet sudstva  
ZKP Zakonik o krivičnom postupku  
ZJN Zakon o javnim nabavkama

# Sadržaj

|   |     |
|---|-----|
| I UVODNE INFORMACIJE.....   | 1   |
| II REZIME.....  | 7   |
| III O PROCENI SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA.....                             | 13  |
| IV PREGLED STANJA U SRBIJI – TEMELJI SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA.....      | 19  |
| V STANJE KORUPCIJE.....   | 23  |
| VI ANTIKORUPCIJSKE AKTIVNOSTI.....  | 25  |
| VII SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA.....  | 27  |
| ZAKONODAVNA VLAST.....  | 29  |
| IZVRŠNA VLAST.....  | 47  |
| PRAVOSUĐE.....  | 67  |
| TUŽILAŠTVO.....   | 87  |
| JAVNI SEKTOR.....   | 105 |
| POLICIJA.....   | 125 |
| REPUBLIČKA IZBORNA KOMISIJA.....  | 141 |
| ZAŠTITNIK GRAĐANA (OMBUDSMAN).....  | 153 |
| POVERENIK ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI..... | 169 |
| DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA.....   | 204 |
| AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE.....                                       | 199 |
| POLITIČKE STRANKE.....  | 219 |
| MEDIJI.....   | 237 |
| CIVILNO DRUŠTVO.....  | 257 |
| POSLOVNI SEKTOR.....  | 269 |
| PREDUZEĆA U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU.....  | 287 |
| VIII ZAKLJUČAK.....   | 305 |
| IX BIBLIOGRAFIJA.....   | 331 |

## II REZIME

Procena sistema društvenog integriteta (National integrity system - NIS) Srbije za 2015. godinu predstavlja nezavisni „snimak stanja“ ali i poređenje u odnosu na prethodnu studiju - NIS 2011. NIS ocenjuje pravni okvir, odnosno propise na osnovu kojih funkcioniše 16 „stubova integriteta“ i daje ocenu njihovog funkcionisanja u praksi. NIS nije ocena korupcije<sup>1</sup> u okviru institucija (stubova) niti ocena truda koje su pojedine institucije uložile u borbi protiv korupcije. Kroz nalaze ovog istraživanja se ponajpre može sagledati potencijal „stubova“ (to jest, državnih institucija i sektora društva) da ispune svoju ulogu u borbi protiv korupcije i da se odupru korupciji.

U ovoj studiji se sagledava stanje iz 2015. godine, ali se razmatraju i promene koje su nastale od 2011. I dalje postoji veliki jaz između propisa i njihovog sprovođenja, što predstavlja jedan od glavnih nalaza koji se protežu kroz gotovo sva poglavlja NIS 2015.

U Srbiji su 2014. godine održani vanredni parlamentarni izbori. Novoformiranu Vladu su činile gotovo iste partije kao i pre izbora. Pre njih, izbori su održani 2012. godine. Stranka koja je u tom trenutku bila najjača, Srpska napredna stranka, ustupila je mesto premijera manjem partneru, Socijalističkoj partiji Srbije, kao ustupak za formiranje Vlade. Posle izbora 2014. godine, „prvi potpredsednik Vlade“ i premijer su zamenili pozicije. SNS je tada osvojila apsolutnu većinu u parlamentu, ali je ipak odlučila da formira koalicionu vladu sa dotadašnjim partnerima. Takve okolnosti su načinile Vladu stabilnom i otklonile su dugogodišnju izloženost vlasti političkim ucenama brojnih koalicionih partnera. S druge strane, ovakva koncentracija moći, za posledicu je imala još slabiju parlamentarnu kontrolu i nadzor. Budući da sve partije i dalje funkcionišu po jakom liderskom principu i u sadašnjem odnosu snaga to znači da predsednik vladajuće SNS, koji je ujedno i predsednik Vlade, ima ogromnu političku moć u svojim rukama. SNS i druge partije koje imaju udela u vlasti na nekom nivou, i dalje imaju snažan uticaj na funkcionisanje javnog sektora, koji još uvek nije profesionalizovan niti depolitizovan. U takvim okolnostima, značaj institucija koje

<sup>1</sup> Izuzetak je stub „Preduzeća u državnom vlasništvu“, u kome je procenjena ugroženost korupcijom.

nadziru izvršnu vlast, kao što su nezavisni državni organi koji imaju ulogu u borbi protiv korupcije, organizacije civilnog društva i mediji postaje još veći. Međutim, njihove mogućnosti da obave ovaj zadatak su ograničene. Iako je većina nezavisnih organa dobila više resursa u poslednjih nekoliko godina i povećala obim svog rada, zakonska ovlašćenja su im i dalje nedovoljna da bi u potpunosti ispunili ovu misiju. Propuštanje izvršne i zakonodavne vlasti da unaprede zakonski okvir i da reše probleme koji su utvrđeni u godišnjim izveštajima ovih institucija predstavlja pokazatelj odsustva političke volje da se unapredi sistem za suzbijanje korupcije. Iako većina organizacija civilnog društva koja je uključena u borbu protiv korupcije ima kritičan odnos prema postupanju vlasti, one takođe iznose predloge za sistemске reforme. Većina medija ima ograničen potencijal za nadzor, s obzirom na to da je njihovo izveštavanje pristrasno u korist premijera i /ili lokalnih lidera.

Prema Indeksu percepcije korupcije Transparency International, Srbija je među zemljama sa raširenom korupcijom, sa ocenom 40 u 2015, 41 godinu dana ranije i 42 u 2013.

Rezultati Globalnog barometra korupcije Transparency International za 2013. godinu<sup>2</sup> pokazuju da više od polovine građana Srbije smatra da su političke partije, pravosuđe, javna administracija i zdravstvo izuzetno korumpirani, dok nešto manje ispitanika takav stav ima o policiji, parlamentu i sistemu obrazovanja. I u drugim anketama građani su prepoznali političke partije (74%), zdravstvo (73%), policiju (64%) kao posebno korumpirane<sup>3</sup>. U ovom istraživanju nije bilo značajnih promena od 2011. godine.

Broj optužnica za krivična dela povezana sa korupcijom se blago povećao proteklih godina. Većina optužnica je pokrenuta zbog zloupotrebe službenog položaja ili zloupotrebe položaja odgovornog lica, dok je broj postupaka za primanje i davanje mita veoma mali, posebno kada se upoređi sa istraživanjima u kojima građani iznose direktno iskustvo sa korupcijom<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Istraživanje je sprovedeno u septembru 2012. godine, dva meseca posle formiranja vlade.

<sup>3</sup> Anketa UNDP i Medium Galupa iz jula 2014.

<sup>4</sup> UNDP Cesis istraživanje, februar 2014, <http://www.mc.rs/upload/documents/istrazivanje/2014/02-12-14-Korupcija-u-Srbiji.pdf>

U julu 2013. godine usvojena je nova Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije. Međutim, samo 16% zadataka predviđenih Akcionim planom za sprovođenje Strategije ispunjeno je na vreme i na odgovarajući način u prvoj godini primene, a taj trend se nastavio i naredne godine. Neki od zadataka iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije odloženi su Akcionim planom za poglavlje 23<sup>5</sup>.

U celini, Srbija je daleko od toga da iskoristi proces evropskih integracija za uspostavljanje delotvornog i održivog sistema borbe protiv korupcije. Do sada je bilo nekih pozitivnih posledica tog procesa kao i činjenice da EU prati reforme, a još više koristi sa te strane se može očekivati do 2020. godine (jačanje položaja nezavisnih tela, insistiranje na proaktivnom pristupu u borbi protiv korupcije itd). Međutim, proces EU integracija ima ozbiljna ograničenja, a pored toga se i zloupotrebljava. Kada Srbija zaobilazi sopstvena pravila za javne nabavke u okviru međudržavnih sporazuma, kritika izostaje jer Evropska komisija nema *acquis* na koji bi mogla se pozove u takvom slučaju; kada organizacije civilnog društva iz Srbije traže izmenu nekog propisa u javnoj raspravi, ministarstva ponekad odgovaraju da je tekst već „usaglašen sa Briselom”.

Pored Strategije i Akcionog plana, među drugim značajnim usvojenim propisima od 2011. su Zakon o zaštiti uzbunjivača (decembar 2014) i novi Zakon o javnim nabavkama i Zakon o javnim preduzećima (decembar 2012). Zakoni koji su povećali transparentnost vlasništva nad medijima (iako ne u potpunosti<sup>6</sup>) usvojeni su u 2014. Primena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (usvojen 2011) počela je 2012.godine. Zakon je izmenjen 2014. godine.

I pored ovog napretka, postoji niz ozbiljnih prepreka za sistemsko suzbijanje korupcije. Neki se zakoni moraju poboljšati (Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti). Neki zakoni treba da se primene (Zakon o javnim preduzećima, u oblasti profesionalizacije i depolitizacije), a neke zakone tek treba usvojiti po prvi put (regulisanje lobiranja). Nedovoljna transparentnost javnih institucija, posebno Vlade, takođe predstavlja prepreku.

## STUBOVI SISTEMA INTEGRITETA



Prosečna ocena za ceo sistem društvenog integriteta je 58, tri poena više nego što je bila prosečna ocena 2011. Treba naglasiti da i dalje postoji ogroman nesklad između kvaliteta propisa i njihove primene, pri čemu su ocene za praksu značajno niže. Primećen je, međutim, i napredak u praksi za pojedine stubove i u nekim oblastima (npr. nezavisnost, transparentnost i odgovornost Agencije za borbu protiv korupcije, nezavisnost izvršne vlasti, odgovornost političkih partija i pravosuđa, transparentnost zakonodavne vlasti). Ocene za ostvarivanje specifične antikorupcijske uloge su ostale niske.

Za tri stuba, koji redom predstavljaju nezavisne organe, sa značajnom ulogom u borbi protiv korupcije, ali sa nedovoljnim resursima, prosečna ocena je iznad 70 (Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Zaštitnik građana i Državna revizorska institucija), dok je šest stubova ocenjeno sa 50 ili niže. Na samom dnu se nalaze nereformisana preduzeća u državnom vlasništvu, za koja je utvrđeno da su podložna korupciji, i Republička izborna komisija koja, nasuprot standardima ovog istraživanja, funkcioniše kao stranačko, a ne kao nezavisno telo.

5 <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>

6 Više o tome u poglavlju o medijima.

| Stubovi  | Ocena 2015 | Ocena 2011 |
|--|------------|------------|
| Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti | 79         | 73         |
| Zaštitnik građana  | 77         | 75         |
| Državna revizorska institucija   | 73         | 69         |
| Agencija za borbu protiv korupcije                                       | 67         | 60         |
| Pravosuđe  | 67         | 60         |
| Političke stranke  | 65         | 58         |
| Civilno društvo  | 55         | 53         |
| Izvršna vlast  | 54         | 52         |
| Tužilaštvo   | 52         | /          |
| Policija   | 52         | /          |
| Zakonodavna vlast  | 50         | 46         |
| Mediji   | 50         | 42         |
| Poslovni sektor  | 50         | 50         |
| Javni sektor   | 49         | 42         |
| Republička izborna komisija  | 43         | 48         |
| Preduzeća u državnom vlasništvu  | 41         | /          |

**Poverenik za informacije od javnog značaja (i zaštitu podataka o ličnosti)** i dalje ima problem ograničenih resursa, prvenstveno po pitanju broja zaposlenih, ali je u ovoj oblasti došlo do poboljšanja u odnosu na 2011. Nije bilo pokušaja mešanja u rad Poverenika, ako se izuzmu povremeni verbalni napadi na čelnika ove institucije. U praksi, operativna nezavisnost institucije u dobroj meri zavisi od sposobnosti i kvaliteta rukovodioca. Rad institucije je transparentan, i uključuje objavljivanje podataka preko onoga što se traži propisima. Iako to nije primarna funkcija ovog organa, Poverenik je prepoznat po aktivnostima u borbi protiv korupcije, naročito kroz podizanje svesti javnosti o značaju slobodnog pristupa informacijama za prevenciju korucije.

**Zaštitnik građana (ombudsman)** deluje nezavisno od izvršne vlasti. Postoje pokušaji da zaštitnik lično bude uvučen u političke debate ili da se izveštaji institucije politizuju. Rad ombudsmana je transparentan, a rezultati vidljivi. Ombudsman još uvek ima problem nedovoljnih resursa.

Tokom proteklih sedam godina stanje u vezi sa resursima **Državne revizorske institucije** se poboljšalo, ali je kapacitet i dalje daleko od zadovoljavajućeg. Nije bilo promena u pravnom okviru u odnosu na NIS 2011. Stiče se utisak da DRI deluje nezavisno u praksi, ali činjenica da kriterijumi na osnovu kojih DRI bira subjekte revizije nisu transparentni, ostavlja prostor za pitanje o mogućnosti uticaja spoljnih aktera na

taj izbor. Transparentnost DRI se povećala od istraživanja za NIS 2011. DRI redovno podnosi krivične i prekršajne prijave zbog nepravilnosti otkrivenih tokom revizije.

**Agencija za borbu protiv korupcije** je unapredila nezavisnost, transparentnost i odgovornost u praksi, u odnosu na istraživanje za NIS 2011. Ocena je da Agencija radi profesionalno i nepristrasno i objavljuje sve informacije za koje je propisana takva obaveza. Njen internet sajt je značajno unapređen u odnosu na NIS 2011, ali treba povećati broj informacija koje se objavljuju i ažurnost. Agencija i dalje ne raspolaže odgovarajućim resursima. Suočava se i sa opstrukcijom u pokušaju da izdejstuje izmenu Zakona kojom bi dobila veća kontrolna ovlašćenja. Prevencija je jedna od glavnih oblasti rada Agencije i tu je primetan određeni napredak u odnosu na NIS 2011. Agencija takođe sprovodi edukacije, ali je obim ovih aktivnosti ograničen raspoloživim sredstvima.

Nezavisnost **pravosuđa** je ugrožena uplitanjem drugih organa vlasti i predstavnika političkih partija u rad pravosuđa. Posle neuspele reforme pravosuđa, opisane u NIS 2011, gotovo sve neizabrane sudije su vraćene na funkcije. U odsustvu instrumenata za realnu ocenu kvaliteta rada sudija, ovi događaji su se odrazili loše na kvalitet sudijskog rada. Većina mehanizama za obezbeđivanje integriteta nosilaca sudijskih funkcija funkcioniše u praksi. Za razliku od NIS 2011, primenjuju se disciplinske mere i sankcije. Sa druge strane, pritužbe se još uvek ne tretiraju

kao sredstvo za uspostavljanje odgovornosti, već samo kao mehanizam za rešavanje procesnih problema u pojedinačnim predmetima. Delotvornost sudskog nadzora nad izvršnom vlašću je unapređena u odnosu na NIS 2011, ali Upravni sud i dalje nema odgovarajuće kapacitete, dok vreme odlučivanja Ustavnog suda u „politički osetljivim” predmetima ponekad izaziva kritiku. Broj presuda za koruptivna krivična dela je porastao. Zvanična statistika, međutim, obuhvata i neke predmete koji bi se teško mogli smatrati korupcijom, a većina izrečenih kazni je ispod zakonskog minimuma. Suđenja u nekim od najvećih korupcionaških predmeta traju izuzetno dugo.

Transparentnost finansijskih podataka o **političkim partijama** je značajno unapređena od istraživanja za NIS 2011. Napredak je u najvećoj meri posledica sprovođenja novih zakonskih odredbi, koje su na snazi od 2012. godine. Pored toga, izmene Zakona iz 2014. god. su rezultirale time da parlamentarne partije, posebno velike, imaju na raspolaganju značajna sredstva. Nove stranke i one koje ostanu ispod cenzusa na izborima imaju problema sa finansiranjem, osim ako nemaju izdašne prihode iz privatnih izvora. Kad je reč o nezavisnosti, nije bilo značajnih izmena u odnosu na NIS 2011. Predstavnici partija tvrde da je praksa pritisaka na donatore stranaka, notirana u NIS 2011, prestala. Zakonski okvir pruža dovoljnu zaštitu od neželjenog mešanja u aktivnosti stranaka. Od 2011. godine, postignut je značajan napredak u pogledu finansijskog nadzora političkih partija. Sve veće partije dostavljaju Agenciji za borbu protiv korupcije izveštaje o redovnom finansiranju, priložima i troškovima izbornih kampanja. Sve stranke imaju regulisane interne demokratske procedure, ali većina funkcioniše po centralizovanom liderskom principu, u kome odluke donose predsednik i uzak krug njegovih/ njenih saradnika. Borba protiv korupcije je istaknuta tema u političkim kampanjama, ali nema istinske posvećenosti suzbijanju korupcije. Naprotiv, politizacija i uticaj partija u javnom sektoru smatraju se jednim od najznačajnijih uzročnika korupcije.

Bilo je malo promena u vezi sa stubom **Civilno društvo** od NIS-a 2011. Neki koraci su načinjeni u oblasti finansiranja iz javnih izvora - zakon propisuje da se sredstva dodeljuju isključivo na konkursima, a 2012. je usvojen podzakonski akt koji reguliše dodelu. S druge strane, ova pravila

se često krše i zaobilaze, a podaci o izdvajanjima iz budžeta za OCD nisu potpuni i provereni. Registracija udruženja je jednostavna i postoji veliki broj OCD. Nije bilo nikakvog napretka u pogledu Etičkog kodeksa civilnog društva koji je predstavljen u prvoj polovini 2011. Mali broj organizacija ima adekvatne kapacitete i ozbiljno i sistematski radi u oblasti političkih reformi i borbe protiv korupcije. Kapacitet OCD da nadziru vlast je nizak, posebno na lokalnom nivou. Kao što je bio slučaj i 2011. godine, OCD doživljavaju neprijatnosti kada se bave tim aktivnostima, te ih stoga izbegavaju.

**Izvršna vlast** više nije pod senkom predsednika Republike, kako je notirano u NIS 2011, s obzirom na to da je sada premijer ujedno i lider najjače vladajuće partije i najmoćnija politička figura u zemlji. Usled toga je značajno viši nivo nezavisnosti Vlade – na tom mestu se nalazi realna političku moć i tu se donose odluke. Vlada se deklarise kao posvećena reformi javnog sektora, ali je taj sektor i dalje snažno politizovan, a neki zakoni koji je trebalo da donesu promene na tom polju se ne primenjuju. Vladino javno zalaganje za borbu protiv korupcije je neupitno, ali su rezultati ograničeni. Postoje primeri u kojima je stvarna politička volja za borbu protiv korupcije bila diskutabilna, uključujući i instrumentalizaciju te borbe zarad sticanja političkih poena. Nije bilo napretka po pitanju transparentnosti izvršne vlasti od NIS 2011.

**Javno tužilaštvo** se i dalje suočava sa autocenzurom i političkim uticajima. Kao i 2011. godine, tužilaštvo ima problem sa nedostatkom resursa i to je prepreka za delovanje. Kad je reč o nezavisnosti, nije bilo značajnih izmena propisa od NIS 2011. U praksi, „ranjivost” tužilaštva koja postoji zbog uloge izvršne i zakonodavne vlasti u postupku izbora i hijerarhijska organizacija tužilaštva otvaraju prostor za politički uticaj na rad tužilaštva. Zakonski osnov za efikasno gonjenje korupcije postoji i broj istraga o slučajevima povezanim sa korupcijom se povećao. Međutim, to je još uvek daleko ispod stvarnog nivoa korupcije. Broj otkrivenih slučajeva korupcije je mali zbog ograničenog korišćenja proaktivnih mera i odsustva podsticaja za prijavljivanje korupcije. Pored toga, istraga „krupnih” slučajeva korupcije delom zavisi od političkog opredeljenja.

Resursi **policije** ne mogu se smatrati zadovoljavajućim. U praksi je nezavisnost ugrožena politizacijom istraga, *ad hoc*

timovima za istragu slučajeva kojima prioritet odrede političari i mešanjem političkih partija u zapošljavanje i napredovanje. Od 2011. do 2015. godine nije bilo promena u propisima koji se tiču nezavisnosti policije. Iako se određeni nivo odgovornosti policije i Ministarstva unutrašnjih poslova ostvaruje u praksi kroz mehanizam žalbi građana, rad Sektora unutrašnje kontrole i podnošenje izveštaja Ministarstva skupštinskim odborima, integritet policije je ozbiljno ugrožen skandalima koji se pojavljuju u medijima, a u vezi sa kojima izostaju zvanične reakcije nadležnih. Broj otkrivenih, prijavljenih i istraženih slučajeva korupcije je konstantno rastao tokom poslednje decenije. Međutim, kada se uporedi sa istraživanjima o neposrednom iskustvu građana sa korupcijom, može se zaključiti da je broj neotkrivenih slučajeva korupcije i dalje izuzetno visok. Novi Zakon o javnim nabavkama, usvojen 2012. godine, poboljšao je pravni okvir, stvarivši uslove za veću transparentnost u nabavkama koje se vrše za policiju.

**Zakonodavna vlast** se i dalje suočava sa problemima koji su zabeleženi u istraživanju NIS 2011. U praksi, Skupština ne koristi svoju nezavisnost niti mehanizme nadzora nad izvršnom vlašću koji joj stoje na raspolaganju. Neki novi mehanizmi nadzora su uvedeni od NIS-a 2011. godine, ali se ne ostvaruju u praksi ili se koriste u veoma ograničenom obimu. Na normativnom nivou, nije bilo promena u vezi sa nezavisnošću parlamenta, u poređenju sa NIS 2011. Izveštaji nezavisnih tela se razmatraju u Skupštini, ali se ne prati sprovođenje njihovih preporuka. Mehanizmi za očuvanje integriteta narodnih poslanika nisu dovoljno razvijeni. Parlament je usvojio neke zakone za borbu protiv korupcije u poslednje dve godine. Međutim, pojedini usvojeni zakoni su imali značajne nedostatke. Skupštinska većina je prihvatila samo mali deo predloga za otklanjanje tih nedostataka tokom procesa usvajanja zakona.

**Mediji** i novinari suočavaju se sa velikim pritiscima i autocenzurom. Politički i ekonomski centri moći i oglašivači, takođe povezani sa političkim centrima moći, imaju snažan uticaj na medije. Istraživačko novinarstvo je slabo razvijeno, a izveštavanje o korupciji se uglavnom zasniva na prenošenju saopštenja i izjava državnih organa i policije ili podataka koji „cure” iz istraga. Novi medijski zakoni iz 2014. godine značajno su, mada ne i svuda gde je bilo potrebno, unapredili pravni okvir. Neka od rešenja još nisu u potpunosti primenjena u praksi.

U **poslovnom sektoru** nije bilo velikih promena u odnosu na NIS 2011. Postoji ogromna razlika između propisa i prakse. Osnivanje firme je jednostavno, ali njihov rad nije, zbog problema sa sporim izvršavanjem ugovora. Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama se ne primenjuje u praksi. Značajno je prisustvo države u privredi. Pravna nesigurnost i nejednaka primena zakona, kao i nepredvidljive izmene raznih poreza i nameta su oblici neželjenog mešanja države u poslovni sektor. Osnovni podaci o registrovanim preduzećima su dostupni javnosti. Upitno je, međutim, koliko su pouzdani finansijski izveštaji i izveštaji revizora. Poslovni sektor nije dovoljno aktivan u pokretanju vlasti na antikorupcijsko delovanje i ne pruža podršku antikorupcijskim naporima civilnog društva.

**Javni sektor** je i dalje politizovan. Propisi koji se odnose na profesionalizaciju javnog sektora se direktno krše od 2011. godine i značajan broj državnih službenika na položaju i dalje je u „v.d. stanju”. Odabir, zapošljavanje i napredovanje državnih službenika često je povezano sa partijskom pripadnošću. Nije obezbeđena odgovarajuća transparentnost organa vlasti. Zakon o zaštiti uzbunjivača (u primeni od juna 2015.) još nije doneo promene u pogledu spremnosti državnih službenika da prijave korupciju ili druge oblike zloupotreba, mada se zna za nekoliko slučajeva u kojima su pojedinci tražili zaštitu po osnovu ovog zakona. Nije bilo relevantnih promena u Zakonu o državnoj upravi. Reforma javne uprave u 2014, pokrenuta zbog budžetskih ograničenja i najave novih politika („teške reforme”) još nije dovela do većih promena.

Institucionalni nadzor državnih preduzeća je neefikasan i netransparentan. Bilo je određenih poboljšanja u odnosu na NIS-2011 u oblastima kao što su javne nabavke i priprema nacрта zakona. Zakonski okvir za javne nabavke je uglavnom u skladu sa standardima EU i izdvaja sprečavanje korupcije kao prioritet. Međutim, pravila se ne primenjuju uvek, a nivo konkurencije u postupcima javnih nabavki i dalje je nizak. Kao i u NIS-2011, borba protiv korupcije i postupanje po prijavama kršenja zakona ne vrši se na sveobuhvatan način. Mali broj organa državne uprave ima sopstvene antikorupcijske planove, a nekoliko je organizovalo sopstvene programe i dozvolilo građanima da im pomognu u borbi protiv korupcije.

Nije bilo značajnih promena u vezi sa **Republičkom izbornom komisijom** od istraživanja za NIS 2011 u propisima, praksi i ulozi ovog organa. RIK nije nezavisno telo, već organ koji čine predstavnici političkih partija. Uprkos tome i zahvaljujući međustranačkoj kontroli, RIK je obezbeđivao sprovođenje fer izbora. Njegova transparentnost smanjena je od NIS-a 2011. godine, jer osnovni podaci o RIK-u (sredstva koja koristi i druge informacije propisane Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja) ili nisu dostupne ili su zastarele (informativni o radu nije ažuriran više od tri godine).

**Preduzeća u državnom vlasništvu** su pod kontrolom političkih partija. U većini javnih preduzeća na republičkom nivou nisu sprovedeni Zakonom predviđeni mehanizmi koji su imali za cilj da umanje politički uticaj i dovedu do profesionalizacije upravljanja. Na čelu velikog broja JP su vršiocima dužnosti, imenovani po političkoj osnovi, po prethodno važećem zakonu, umesto kandidata koji bi bili izabrani na konkursima. Ova preduzeća često krše pravila u vezi sa transparentnošću rada, ali i odredbe drugih zakona – o javnim nabavkama i o računovodstvu. Kvalitet rada nadzornih odbora pokazuje da sistem odgovornosti, postavljen zakonskim okvirom, ne funkcioniše u potpunosti u praksi.

Analiza NIS preporučuje sledeće opšte prioritete:

*- povećanje transparentnosti procesa donošenja odluka, posebno na nivou izvršne vlasti, a u vezi sa zaključivanjem ugovora, analizama troškova i koristi, nadzorom, lobiranjem i imenovanjima rukovodilaca preduzeća u državnom vlasništvu*

*- depolitizaciju upravljanja u javnom sektoru, posebno u javnim preduzećima*

*- dalje jačanje nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa i stvaranje uslova za slobodan i neselektivan rad organa gonjenja*

*- uvođenje mera radi povećanja broja prijavljenih slučajeva korupcije, kao što su proaktivne istrage korupcije, kredibilna zaštita uzbunjivača i promovisanje primera istraga zasnovanih na iskazima uzbunjivača*

*- stavljanje na raspolaganje dovoljnih resursa za rad nezavisnim državnim organima uključenim u suzbijanje korupcije i korišćenje izveštaja tih*

*organa za parlamentarni nadzor nad izvršnom vlašću, a posebno izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju najvažnijih strateških dokumenata*

*- uvođenje prakse izrade i razmatranja analize korupcijskih rizika u propisima i procene uticaja antikorupcijskih odredaba zakona i strategija*

*- puna primena medijskih zakona i stvaranje uslova za funkcionisanje medija bez pritiska i uticaja od strane političkih i ekonomskih centara moći*



# III O PROCENI SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA

## 3.1. Uvod

Korupcija je ozbiljan problem u Srbiji. Njene razmere prepoznaju građani, tako da se u istraživanjima javnog mnjenja korupcija redovno svrstava među tri najveća problema u zemlji<sup>7</sup>. Sve vlade od 2000. godine obećavale su da će suzbiti korupciju. Na korupciju ukazuju međunarodni činoci, kao što to čini EU u redovnim izveštajima o napretku Srbije u evropskim integracijama. Pa ipak, pored svega toga, korupcija ostaje gotovo jednako veliki problem.

Borba protiv korupcije se uglavnom zasnivala na periodičnim akcijama policije i tužilaštva, koje su bile podstaknute od strane političara. U većini slučajeva, te akcije su korišćene u političke svrhe - ili za unutrašnje potrebe ili kao dokaz postojanja političke volje za borbu protiv korupcije koji se mogao prikazati pred zainteresovanim međunarodnim akterima.

Proteklih godina bili smo svedoci brojnih pokušaja da se formalno zadovolje evropski standardi, kroz usvajanje novih zakona ili formiranje novih institucija. Uporedo sa tim, bilo je mnogo slučajeva zapostavljanja antikorupcijskih potencijala i starih i novih institucija ili nerazumevanja njihove uloge u tom poslu. Sve to je uticalo da borba protiv korupcije ne bude dovoljno delotvorna i održiva, o čemu se govori i u studiji NIS 2011.

Značaj NIS 2015 ogleda se u tome što predstavlja objektivnu i stručnu procenu ranjivosti institucija društva i njihovog potencijala za suprostanje korupciji. Poređenje sa NIS 2011 je prilika da se iz još jednog ugla proceni da li je ostvaren napredak u društvu nakon promena vlasti (na izborima iz 2012. i 2014), koje su dobrim delom bile posledica očekivanja da će borba protiv korupcije biti uspešnija.

## 3.2. Cilj procene

Procena sistema društvenog integriteta (NIS) kroz metodologiju korišćenu u ovom izveštaju daje okvir za analizu delotvornosti institucija u

sprečavanju korupcije i borbi protiv nje. U analizu su uključene sve najvažnije institucije, sektore i aktere u jednoj državi. Tu su sve grane vlasti, javni i privatni sektor, mediji i civilno društvo (stubovi su predstavljeni na dijagramu).



Transparency International je razvio NIS kao deo holističkog pristupa borbi protiv korupcije. Nalazi NIS-a ukazuju na specifične slabosti u sistemu integriteta, ali i na najbolje prakse. Procena NIS može se koristiti kao sredstvo monitoringa za ocenu ukupnog napretka ili nazadovanja celokupnog sistema integriteta ili pojedinih institucija/stubova.

Dobar i funkcionalan sistem društvenog integriteta je brana protiv korupcije i raznih drugih oblika zloupotrebe položaja, malverzacija i pronevera. Kada u sistemu društvenog integriteta postoje odgovarajući propisi i kada u institucijama vlada odgovorno ponašanje, manji su izgledi da će se korupcija zapatiti. S druge strane, tada se javljaju uslovi za dobro upravljanje, vladavinu zakona i zaštitu osnovnih ljudskih prava. Jačanje sistema unapređuje upravljanje u svim oblastima i u konačnici, doprinosi pravednom društvu u celini.

Treba naglasiti da NIS nije procena nivoa korumpiranosti pojedinih segmenata društva ili institucija, niti procena njihove delotvornosti. NIS je u najvećoj meri procena njihovog potencijala da se suprostanje korupciji<sup>8</sup>. Naime, ako institucije nemaju kapacitet, odgovarajuće programe i politike, one neće moći da obave svoju ulogu u borbi protiv korupcije. Treba, međutim,

<sup>7</sup> <http://www.mc.rs/upload/documents/istrazivanje/2014/02-12-14-Korupcija-u-Srbiji.pdf>

<sup>8</sup> Jedini izuzetak je poglavlje „Preduzeća u državnom vlasništvu”, u kome je procenjena i mogućnost da dođe do korupcije.

uzeti u obzir da, ukoliko delovi sistema (stubovi) nemaju odgovarajuća pravila ili ih karakteriše neodgovarajuće ponašanje, ne samo da će biti nedelotvorni u borbi protiv korupcije, već će se i u njima samima korupcija lakše razviti.

Svrha procene NIS-a je da se:

- u antikorupcijskoj zajednici, i šire, unapredi razumevanje o tome koje su jake, a koje slabe tačke u sistemu društvenog integriteta
- pokrenu glavni antikorupcijski udeonici (eng. „stakeholders“, akteri, zainteresovane strane) kako bi se otvorilo rešavanje prioriternih pitanja za uspostavljanje sistema društvenog integriteta u punom obimu.

Zbog toga je prvi cilj da se proceni koliko su institucije delotvorne u sprečavanju korupcije i borbi protiv nje i koliko podstiču transparentnost i integritet. Pored toga, cilj je da ovakve analize posluže kao „odskočna daska“ za zajedničko delovanje vlasti i antikorupcijske zajednice na reformi javnih politika, za podnošenje konkretnih inicijativa i dublje analize pojedinih pitanja koja su bila predmet analize.

Organizacija Transparentnost Srbija je sprovela prethodnu procenu NIS-a u 2011. godini. Ova analiza je svojevrsni nastavak tog istraživanja, ali se zbog obima promena može čitati kao nezavisni dokument. Osnovni ciljevi ovog istraživanja bili su: a) procena da li je bilo napretka u proteklom periodu u sistemu integriteta, b) identifikacija najznačajnijih promena (pozitivnih i negativnih) koje su se dogodile od objavljivanja poslednje analize i c) utvrđivanje preporuka i proriteta za javno zagovaranje kako bi se sistem društvenog integriteta unapredio.

## Definicije:

Definicija korupcije koju koristi Transparency International je:

**“Zloupotreba poverenih ovlašćenja radi ostvarivanja privatne koristi. Korupcija se može klasifikovati u razne kategorije kao što su krupna, sitna i politička, u zavisnosti od toga koliko se novca zbog nje izgubi i u kojem sektoru se dogodila”**<sup>9</sup>

„Krupna korupcija” se definiše kao ona koja je „počinjena na visokom nivou vlasti, koja remeti javne politike ili funkcionisanje države, omogućavajući liderima da se okoriste na račun javnog dobra”<sup>10</sup>. „Sitna korupcija” se definiše kao „svakidašnja zloupotreba poverenih ovlašćenja od strane srednjih i nižih javnih službenika do koje dolazi u odnosu sa građanima koji pokušavaju da dobiju osnovne usluge u bolnicama, školama, policiji i drugim javnim institucijama”<sup>11</sup>. „Politička korupcija” se definiše kao „Manipulisanje javnim politikama, institucijama i procedurama u raspodeli resursa i finansija, od strane donosioca političkih odluka, koji zloupotrebljavaju svoj položaj kako bi očuvali moć, status i bogatstvo”<sup>12</sup>.

## 3.3. Metodologija

Prema standardnoj metodologiji Transparency International, sistem društvenog integriteta čini 15 stubova, ali se broj može širiti u zavisnosti od specifičnosti pojedinih sistema. U Srbiji se kao poseban stub posmatra i Poverenik za informacije od javnog značaja (i zaštitu podataka o ličnosti), zbog izuzetnog značaja koji pristup informacijama ima za prevenciju korupcije i postojanje posebnog državnog organa koji se bavi tim pitanjima.

Procena NIS 2015 za Srbiju obuhvatila je svih 16 „stubova” ili institucija koje čine sistem integriteta. Neki pojedinačni stubovi sačinjeni su od ogromnog broja pojedinačnih institucija i/ili organizacija (OCD, preduzeća u državnom vlasništvu, političke stranke, poslovni sektor, mediji). U poređenju sa NIS 2011, ključne promene su sledeće: 1) policija i tužilaštvo, koji su činili jedan stub (organi gonjenja), sada su posmatraju odvojeno; 2) lokalna samouprava koja je analizirana u NIS 2011, sada je izostavljena, usled složenosti unutrašnje strukture; 3) uključen je novi stub - preduzeća u državnom vlasništvu.

9 The Anti-Corruption Plain Language Guide, Transparency International, 2009, str.14.  
[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/the\\_anti\\_corruption\\_plain\\_language\\_guide](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/the_anti_corruption_plain_language_guide) [pristupljeno 21.12. 2012].

10 Ibid., str.23.

11 Ibid., str.33.

12 Ibid. str.35.

| INSTITUCIJE VLASTI | ORGANI GONJENJA | NEZAVISNE INSTITUCIJE  | NEVLADINI AKTERI                |
|--------------------|-----------------|--|---------------------------------|
| Zakonodavna vlast  | Policija        | Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti | Političke partije               |
| Izvršna vlast      | Tužilaštvo      | Ombudsman  | Mediji                          |
| Pravosuđe          |                 | Državna revizorska institucija   | Organizacije civilnog društva   |
| Javni sektor       |                 | Agencija za borbu protiv korupcije                                       | Poslovni sektor                 |
|                    |                 | Republička izborna komisija  | Preduzeća u državnom vlasništvu |

Istraživanje ocenjuje glavne državne institucije i nedržavne aktere sa stanovišta:

- kapaciteta – kojim resursima raspolažu i koliko su nezavisni
- sistema upravljanja i procedura, sa naglaskom na tri osnovna elementa, presudna da se spreči korupcija unutar institucije – transparentnost, odgovornost i integritet i
- specifične uloge koju treba da odigraju u ukupnom sistemu integriteta

Svaka varijabla se meri preko zajedničkih indikatora. U većini slučajeva se analizira i pravni okvir i aktuelna praksa i na taj način se otkriva eventualni jaz između formalnih odredbi i stvarnosti „na terenu“.

| VARIJABLA   | INDIKATORI (PROPISI I PRAKSA)                     |
|-------------|---|
| Kapacitet   | Resursi<br>Nezavisnost                            |
| Upravljanje | Transparentnost<br>Odgovornost<br>Integritet      |
| Uloga       | Od 1 do 3 indikatora,<br>specifična za svaki stub |

Procena NIS je analiza u kojoj se ispituju i koriste propisi i drugi dokumenti, sekundarni izvori (istraživanja, izveštaji, publikacije, novinski članci) i direktni intervjui sa zainteresovanim stranama, udeonicima i stručnjacima. Radi izrade analize o svakom stubu obavljeno je više intervjua, kako sa predstavnicima same institucije, tako i sa stručnjacima, koji dolaze sa strane, ali poznaju njen rad.

Svaka od analiza teži da pruži odgovor na glavno pitanje. Do odgovora se dolazi kroz mnoga potpitanja koja ispituju postojanje standarda dobre prakse utvrđene na osnovu međunarodnih iskustava, već postojećih mehanizama evaluacije, iskustava Transparency International i Transparentnosti Srbije i na osnovu sugestija stručnjaka.

Kako bi se u obzir uzeli i značajni činioci koji proističu iz šireg konteksta, posebno se izlažu i najvažnije činjenice o celokupnom političkom, društvenom, ekonomskom i kulturnom stanju u zemlji. To je - pregled „institucionalnih temelja” na koje se stubovi oslanjaju.

### 3.4 Sistem ocenjivanja

NIS analiza je kvalitativna procena. Međutim, za svaki od stubova, kao i za sve indikatore u okviru pojedinačnog stuba, postoje numeričke ocene. Cilj ovakvog ocenjivanja je lakše sagledavanje ključnih slabosti unutar celog sistema i unutar svakog pojedinačnog stuba. Na taj način se pomaže da se čitaoci ne izgube u detaljima i promoviše se osvrt na celinu sistema, umesto fokusiranja na njegove delove.

Istraživači su dodelili ocene u rasponu od 0 do 100 (0, 25, 50, 75, 100) za svaki od indikatora. Izračunate su ocene i za tri varijable kao i konačna srednja ocena za ceo stub. Moguće je izračunati i uporediti i ocene za propise i praksu za pojedinačne varijable ili za stub/instituciju u celini.

|              |        |
|--------------|--------|
| VEOMA SNAŽAN | 81-100 |
| SNAŽAN       | 61-80  |
| SREDNJE      | 41-60  |
| SLAB         | 21-40  |
| VEOMA SLAB   | 0-20   |

U ovoj analizi su navedene i ocene iz prethodne analize (NIS 2011), kako bi se moglo izvršiti poređenje i uočiti gde je došlo do napretka u proteklom periodu. Međutim, s obzirom na to da ne postoji međunarodni odbor koji bi upoređivao i „kalibrirao“ sve ocene u zemljama u kojima se vrši istraživanje NIS, nema garancije pouzdanosti poređenja ocena između pojedinih zemalja u kojima je analiza rađena.

### 3.5 Konsultativni pristup i potvrđivanje nalaza

U izradi procene NIS, snažna je konsultativna komponenta, težnja da se uključe najvažniji antikorupcijski akteri iz vlasti, nevladinog i drugih relevantnih sektora. Ovaj pristup ima dva cilja: da prikupi potvrde iznetih ocena i da uključi što širi krug udeonika kako bi se stvorila pokretačka snaga, politička volja i građanska inicijativa za sprovođenje sugerisanih reformi. Konsultativni pristup radu na NIS odvijao se na dva nivoa.

Autori izveštaja obavili su više od 50 intervjua u fazi istraživanja i konsultovali se sa stručnjacima u svim oblastima koje su analizirane.

Preliminarni nalazi za pojedina poglavlja su potom podeljeni članovima Savetodavnog odbora (u zavisnosti od njihove oblasti interesovanja i posebnih znanja) radi dobijanja sugestija. U pitanju su visoki predstavnici relevantnih institucija, kao i drugi istaknuti stručnjaci za oblasti obuhvaćene istraživanjem, odnosno poznavaoци prilika u njima (ukupno osmoro ljudi).

Drugi nivo konsultativnog pristupa ogledao se u činjenici da su predstavnici svih institucija bili direktno uključeni kroz intervjue ili su imali priliku da iznesu svoj stav koji je postao integralni deo izveštaja.

Konsultacije su pomogle da se izveštaj dodatno doradi, posebno u delu koji se odnosi na preporuke. Napominjemo da je u svakom slučaju konačnu odluku o sadržaju i oceni donosila Transparentnost Srbija.

Konačno, izveštaj su pregledali i odobrili predstavnici Sekretarijata Transparency International, a angažovani spoljni stručnjak (evaluator) je izneo niz korisnih komentara i sugestija koji su takođe uzeti u obzir pri izradi konačnog teksta.

### 3.6 Koncept i istorija NIS-a

Koncept „Sistema društvenog integriteta“ (National Integrity System) nastao je u pokretu Transparency International 1990-tih godina kao jedno od osnovnih oruđa TI za borbu protiv korupcije, odnosno za njeno sprečavanje. Prvi put se pojavio u Antikorupcijskom priručniku (TI Sourcebook), u pokušaju da se okupe akteri i institucije ključni za borbu protiv korupcije u zajedničkom analitičkom okviru. Početni pristup podrazumevao je organizovanje radionica društvenog integriteta kako bi se okvir sproveo u praksi.

Koncept je slao pozitivnu poruku da se korupcija može savladati ako se uspostavi integritet u svim relevantnim aspektima javnog života. Početkom 2000-tih, TI je razvila osnovnu metodologiju za istraživanje najvažnijih karakteristika NIS-a u zemljama širom sveta, kroz analitički pristup, napuštajući koncept radionica društvenog integriteta. Metodologija je dodatno unapređena 2008. godine, dodavanjem dva ključna elementa – sistema ocenjivanja i konsultativnog elementa, preko savetodavnih odbora. Radionice društvenog integriteta tada su ponovo vraćene u metodologiju izrade procene.

I dok konceptualni temelj NIS-a potiče iz Antikorupcijskog priručnika TI (TI Sourcebook), u NIS je danas utkano iskustvo iz obimne akademske i političke literature o antikorupcijskoj teoriji i praksi. Istraživački pristup proceni NIS-a je integralni deo Transparensijevog spektra istraživačkih oruđa i mehanizama za merenje korupcije i procenu antikorupcijskih napora i aktivnosti.

Predstavljajući sveobuhvatnu, detaljnu analizu stanja glavnih institucija u zemlji, cilj NIS-a je

da pruži osnovu za akcije javnog zagovaranja zarad promene i poboljšanja antikorupcijskih mehanizama i njihovog učinka. NIS je komplementaran sa drugim TI oruđima i mehanizmima. Reč je o istraživanjima, koja su više usmerena ka podizanju pažnje javnosti o korupciji i njenim posledicama, kroz globalno rangiranje (Indeks percepcije korupcije CPI, Indeks davalaca mita - Bribe Payers Index BPI) ili kroz prenošenje iskustava i stavova javnosti (Globalni barometar korupcije). Pored toga, NIS kroz svoj pristup ispunjava prazan prostor na polju međunarodne procene upravljanja u pojedinačnoj zemlji, gde dominiraju rangiranja zemalja (kao što je Bertelsmann Transformation Index), procene po narudžbini (koje su retko kada dostupne javnosti) ili studije slučaja za pojedine zemlje.

Jedinstvena kombinacija, u kojoj analizu sprovodi lokalna nevladina organizacija, integrisana u globalnu mrežu (što omogućava efektinu tehničku podršku i kontrolu kvaliteta), uz konsultacije sa svim relevantnim udeonicima u zemlji, čini NIS relevantnim oruđem za procenu stanja i za dalje antikorupcijsko delovanje u zemljama širom sveta.

Do danas je obavljeno više od 60 procena po ovoj metodologiji. One su dostupne na adresi: <http://www.transparency.org/whatwedo/publications/doc/nis/>



# IV PREGLED STANJA U SRBIJI

## – TEMELJI SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA

### 4.1 Političko – institucionalni temelji

*U kojoj meri političke institucije u zemlji mogu biti podrška delotvornosti sistema društvenog integriteta?*

**Ocena: 75**

Političke institucije u zemlji nisu u potpunosti funkcionalne. One ponekad deluju u skladu sa političkom voljom drugih centara moći,<sup>13</sup> i stoga se ne može smatrati da pružaju punu podršku delotvornosti sistema društvenog integriteta. Kao što se navodi u izveštaju BTI za Srbiju za 2014. godinu, „demokratske institucije nastavljaju da obavljaju svoju funkciju, ali su često neefikasne zbog razmimoilaženja između pojedinih segmenata, nedostatka finansijskih i ljudskih resursa i preovlađujućeg uticaja političkih partija koje čine izvršnu vlast”.

Srbija je parlamentarna demokratija. Predsednik, koga biraju građani na petogodišnji mandat, ima po Ustavu uglavnom ceremonijalnu ulogu. Parlament je jednodomni sa 250 narodnih poslanika, izabranih na četvorogodišnji mandat po proporcionalnom izbornom sistemu, sa stranačkih lista. Premijera bira parlament. Posle vanrednih parlamentarnih izbora 2014. godine, Ograničena posmatračka misija OEBS/ODIHR zaključila je u završnom izveštaju da su građani imali stvarnu mogućnost izbora i da su „osnovne slobode poštovane kroz kampanju, ali su kredibilni izveštaji o slučajevima zastrašivanja birača bacili senku na okruženje kampanje”<sup>14</sup>. Prethodni izbori održani su 2012. godine. Posle njih nije bilo razloga za prevremene izbore, budući da vlada nije izgubila podršku. Međutim, jedna od vladajućih partija (SNS) je ojačala i želela je da nalaze istraživanja javnog mnjenja o svojoj popularnosti potvrdi na izborima. Iako su posle izbora 2014. samostalno mogli da

formiraju vladu, odlučili su se za gotovo istu koaliciju koja je bila na vlasti i pre izbora. U ovom odnosu snaga, parlament i manji partneri u vlasti nemaju gotovo nikakav uticaj na donošenje ključnih odluka, budući da sve zavisi od SNS, odnosno od predsednika te partije, koji je ujedno i predsednik Vlade, Aleksandra Vučića.

Sporna praksa blanko ostavki, koje su poslanici ranije predavali svojim partijama, kako bi se obezbedila vernost, sad je zabranjena. Na čelu određenog broja skupštinskih odbora (među kojima su Odbor za evropske integracije, ali ne i odbori za finansije, bezbednost i spoljnu politiku) su predstavnici opozicije<sup>15</sup>.

Sloboda udruživanja i okupljanja je garantovana Ustavom, a vlada u načelu poštuje ova prava u praksi<sup>16</sup>. Međutim, u Izveštaju EU o napretku za 2015. godinu nalazi se i sledeće upozorenje: „zakonski i institucionalni okvir za poštovanje temeljnih prava postoji... konzistentna primena mora da se obezbedi u celoj zemlji, uključujući i zaštitu manjina. Mora više da se učini na obezbeđivanju uslova za punu primenu medijskih sloboda i slobode izražavanja”.

Fridom haus (Freedom House) je rangirao Srbiju u 2014. godini među „slobodne” države sa ocenom 2,0 (na skali od 1 do 7, gde je 1 potpuno slobodna). Ocena (Freedom in the World ranking) se nije menjala prethodnih nekoliko godina. I u oblasti građanskih sloboda i političkih prava, ocena je 2,0<sup>17</sup>.

Međutim, u izveštaju Fridom hausa „Nacije u tranziciji” (Nations in Transition) za 2015. godinu, ocena demokratije je nešto niža nego ranije - pala je sa 3,68 na 3,64 (na skali od 1 do 7, gde 1 označava demokratiju, a 7 autoritarno društvo). Pad je zabeležen u oblastima nezavisnosti medija, dok je stanje nepromenjeno

13 Vidi poglavlje „Zakonodavna vlast”

14 <http://www.osce.org/odihr/>

15 <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/ecse/srb/2014/index.nc>

16 <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/ecse/srb/2014/index.nc>

17 <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/serbia-0>

na poljima izbornog procesa, civilnog društva, demokratskog upravljanja na nacionalnom i lokalnom nivou, pravosudnog okvira i korupcije<sup>18</sup>.

Prema indikatorima dobrog upravljanja (Worldwide Governance Indicators) Svetske banke, kvalitet upravljanja je nizak u većini oblasti, sa veoma malim promenama u prethodnim godinama. Ocene za 2013. su bile: u oblasti borbe protiv korupcije 50,7 (2010. je bila 49,1), vladavina zakona 44,5 (41,7), kvalitet propisa 51,2 (52,6), efikasnost vlade 50,2 (51,7), politička stabilnost 42,7 (30,7) i odgovornost vlasti 56,9 (55,9), pri čemu su ocene u rasponu od 0 (najlošije) do 100<sup>19</sup>.

## 4.2 Socijalno - politički temelji

*U kojoj meri odnosi između društvenih grupa i između društvenih grupa i političkog sistema mogu biti podrška delotvornosti sistema društvenog integriteta?*

**Ocena: 75**

Imajući u vidu aktuelni odnos između društvenih grupa i između društvenih grupa i političkog sistema u zemlji, može se zaključiti da uspostavljanje efektivnog sistema društvenog integriteta nije među prioritetima većine aktera u društvu.

Jedan od glavnih problema pomenutih u NIS 2011 i dalje stoji - društvenu koheziju ugrožavaju društveno-ekonomski dispariteti između pojedinih regiona u zemlji i opšte siromaštvo, dodatno pojačano antikriznim merama koje su sprovedene u međuvremenu.

Ustav garantuje slobodu veroispovesti i ona se u načelu poštuje u praksi. Srbija je Ustavom definisana kao sekularna država i društvo je uglavnom sekularno. Religijske dogme nemaju izražen uticaj na politiku ili na zakonodavstvo. Međutim, prema nekim ocenama, Srpska pravoslavna crkva i njeni zvaničnici imaju značajnu ulogu u verskom, društvenom i političkom životu, i uživaju određene privilegije u poređenju sa drugim verskim zajednicama i javnošću u celini<sup>20</sup>.

Srbija je uspostavila snažan sistem zaštite građanskih sloboda i zaštite građana od diskriminacije. Međutim, mehanizmi te zaštite još

nisu delotvorni" niti se propisi efikasno sprovode u praksi. Prema istraživanju iz 2012. godine, Romi, siromašni i osobe sa invaliditetom, stari, žene i LGBT populacija susreću se sa diskriminacijom<sup>21</sup>. Diskriminacija prema Romima preovlađuje u oblastima zapošljavanja, obrazovanja, zdravstvene zaštite i stambenog zbrinjavanja<sup>22</sup>.

U nekoliko navrata Vlada je zabranjivala javne aktivnosti grupa za zaštitu ljudskih prava, uključujući i LGBT grupe, nakon što su desničarske grupe obznanile da planiraju „kontraaktivnosti“. Objašnjenje je bilo „zaštita bezbednosti“. Parada ponosa, nakon nekoliko godina otkazivanja zbog „bezbednosti“, a posle nereda 2010. godine, održana je 2014. bez većih incidenata, što je u izveštaju EU o napretku Srbije za 2014. godinu označeno kao „važan korak ka efektivnoj primeni ljudskih prava uopšte, a posebno prava lezbejske, gej, biseksualne, transseksualne i interseksualne populacije“<sup>23</sup>.

Ustav garantuje manjinama pojedinačna i kolektivna prava, a političke stranke nacionalnih manjina imaju predstavnike u parlamentu. Za stranke manjina ne važi izborni cenzus za ulazak u republičku, pokrajinsku i lokalne skupštine. Nacionalne manjine imaju pristup medijskim sadržajima na svojim jezicima, imaju svoje partije i druge vrste udruženja. Vlasti se trude da integrišu manjine u društvo, ali se povremeno suočavaju sa problemima na jugu Srbije i Sandžaku.

Žene su u sazivu iz 2014. činile 34% ukupnog broja narodnih poslanika, što je više nego 2011. godine, kada ih je bilo 22%. Trenutno su četiri žene članice Vlade, a među njima dve su istovremeno ministarke i potpredsednice Vlade. Prema izbornim pravilima, na izbornim listama najmanje 30% kandidata moraju da budu predstavnici „manje zastupljenog pola“.

Civilno društvo u Srbiji je dobro razvijeno sa ogromnim brojem registrovanih organizacija - oko 23.500 sa 7.000 zaposlenih i oko 5.000 povremeno angažovanih i volontera<sup>24</sup>. Civilno društvo je uglavnom fokusirano na socijalne usluge i humanitarne aktivnosti. Zagovaranjem promena vladinih politika bavi se mali broj po-

18 <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/serbia>

19 [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp)

20 <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/ecse/srb/2014/index.nc>

21 Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID), istraživanje, decembar 2012

22 <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/ecse/srb/2014/index.nc>

23 EU 2014 izveštaj o napretku Srbije

24 Prema Agenciji za privredni registar, podatke predstavio USAID u avgustu 2014; takođe, podaci Građanskih inicijativa, intervju sa predstavnicom GI Majom Stojanović, oktobar 2014.



luprofesionalno organizovanih NVO<sup>25</sup>. Smatra se da vlasti imaju svoje civilne organizacije koje favorizuju pripisujući im politički značaj<sup>26</sup>.

### 4.3 Društveno – ekonomski temelji

*U kojoj meri društveno-ekonomska situacija u zemlji može biti podrška delotvornosti sistema društvenog integriteta?*

**Ocena: 50**

Postoji značajno prisustvo siromaštva u zemlji, a privreda i poslovni sektor su prilično nestabilni. Iako građani prepoznaju korupciju kao jedan od najvećih problema, društveno-ekonomsko okruženje se ne može smatrati podsticajnim za efektivan sistem društvenog integriteta.

Sa nacionalnim dohotkom po glavi stanovnika od 11.272 dolara<sup>27</sup> (nacionalni dohodak u odnosu na paritet kupovne moći) u 2013. godini (u poređenju sa 10.380 dolara 2010. godine), Srbija je među zemljama sa srednjim prihodom. U 2012. i 2014. godini ostvaren je pad BDP (nakon kratkotrajnog rasta u 2013. godini, podstaknutog izvozom). Na BDP su značajno uticale poplave u 2014. koje su uzrokovale direktnu štetu procenjenju na 1,5-2 milijarde evra, posebno u oblastima poljoprivrede, proizvodnje energije, rudarstvu i na saobraćajnoj infrastrukturi<sup>28</sup>.

Vladine mere štednje posebno su pogodile penzionere čije su penzije smanjene. Prosečna penzija u martu 2015. bila je 23.159 dinara (215 dolara), što je 53% prosečne plate (43.121 dinar odnosno 400 dolara).

Broj zaposlenih se stalno smanjuje u proteklih 10 godina, sa oko dva miliona u 2001. na 1,7 miliona u septembru 2014<sup>29</sup>. Zvanično je stopa nezaposlenosti smanjena sa 26% u 2012. na 21% u 2014. godini, nakon što je promenjena metodologija izračunavanja procenta<sup>30</sup>. Apsolutni broj je, međutim, ostao nepromenjen - oko 780.000.

Društvena isključenost je u porastu, a raste i apsolutno siromaštvo. Prema podacima iz istraživanja o prihodima i uslovima života, sprovedenog 2014. godine, na granici siromaštva se nalazi 24,6% građana<sup>31</sup>.

Vrednost indeksa humanog razvoja (Human Development Index HDI) za Srbiju u 2014. je bila 0,771, po čemu je Srbija na 66. poziciji među 188 država<sup>32</sup>. Nije bilo značajnih promena indeksa od 2008. godine, kada je iznosio 0,743.

Sindikati nisu naročito uticajni i uživaju poverenje samo 15% građana. Društveni dijalog je ograničen i neefektivan<sup>33</sup>. Socijalno ekonomski savet, osnovan 2001. godine kao institucija za koordinaciju ekonomske politike i dijalog, uglavnom se bavi konsultacijama u vezi sa nacrta zakona<sup>34</sup>. Zakon o radu je 2014. godine izmenjen kako bi privukao više stranih investicija, a istovremeno su smanjena neka radnička prava.

Socijalne službe imaju ograničen obuhvat i kvalitet usluga zbog finansijskih ograničenja i rasprostranjenog izbegavanja poslodavaca da uplaćuju doprinose za radnike<sup>35</sup>.

Netransparentne veze između tajkuna (koji imaju uticaj u poslovnom sektoru i u politici), političkih partija i medija i dalje postoje<sup>36</sup>.

### 4.4 Socijalno – kulturni temelji

*U kojoj meri preovlađujuće moralne norme i vrednosti u društvu mogu biti podrška delotvornosti sistema društvenog integriteta?*

**Ocena: 50**

Društveno poverenje je i dalje nerazvijeno u Srbiji. Poverenje u institucije stagnira posle rasta zabeleženog 2012. godine, neposredno nakon izbora i promene vlasti. Građani gube poverenje pošto pokušaji da se suzbije korupcija nisu dali očekivane rezultate, barem u ekonomskoj sferi.<sup>37</sup> Nešto veće poverenje građani pokazuju prema vojsci, crkvi i instituciji ombudsmana.<sup>38</sup>

25 2013 CSO Needs Assessment Report Serbia, TACSO, decembar 2013

26 BTI 2014 izveštaj o Srbiji

27 Međunarodni monetarni fond, World Economic Outlook Database (izdanje april 2014), predstavio Svetski ekonomski forum

28 Svetski ekonomski forum, "The Global Competitiveness Report 2014–2015"

29 <http://webrzs.stat.gov.rs/>

30 <http://webrzs.stat.gov.rs/> anketa o radnoj snazi

31 <http://webrzs.stat.gov.rs/>

32 <http://hdr.undp.org/en/countries>

33 BTI 2014 izveštaj za Srbiju

34 BTI 2014 izveštaj za Srbiju

35 BTI 2014 izveštaj za Srbiju

36 BTI 2014 izveštaj za Srbiju

37 „Stav građana Srbije prema korupciji“ Deveti istraživački ciklus, istraživanje UNDP Serbia/CESID jul 2014

38 Istraživanje CESID-a, mart 2015, <http://rs.n1info.com/a54773/Vesti/Gradjani-veruju-Sasi-Jankovicu.html>

Srbija je u grupi zemalja sa niskim stepenom međusobnog poverenja: postoji visok stepen uzdržanosti u međuljudskim odnosima<sup>39</sup>.

U decembru 2012. godine, posle izbora i obrazovanja nove vlade koja je insistirala na antikorupcijskoj retorici, istraživanja koje su sproveli UNDP i CESID registrovala su značajan pad indirektnih i direktnih iskustava građana sa korupcijom. Procenat onih koji su imali indirektna iskustva sa korupcijom (čuli su od članova porodice ili prijatelja) pao je sa 35% u junu 2012. na 20% u decembru iste godine. Nakon rasta u 2013. godini (na 26%), procenat se ustalio u narednim ciklusima (19% u decembru 2013 i 21% u julu 2014). Lična iskustva sa korupcijom pala su sa 14% na 8% i ostala uglavnom na ovom nivou u narednim istraživanjima<sup>40</sup>.

I dalje su građani uglavnom ti koji iniciraju davanje mita. Više od polovine onih (54%) koji su imali direktno iskustvo sa korupcijom sami su ponudili mito. Polovina anketiranih kaže da bi dali mito kako bi ostvarili određenu pogodnost. Istraživanje, međutim, pokazuje da raste procenat onih kojima su javni službenici tražili mito, u odnosu na broj građana koji su samoinicijativno nudili.

Pozitivno je što su građani sve više svesni negativnog uticaja koji primanje i davanje mita ima na sve aspekte života. Gotovo polovina (48%) anketiranih u julu 2014. godine kaže da korupcija ima umeren ili značajan uticaj na njihov lični život. Ukupno 72% svih anketiranih smatralo je da korupcija utiče na poslovno okruženje, dok je 81% ispitanika bilo uvereno da korupcija ima umereno negativan ili izuzetno negativan uticaj na političku situaciju u Srbiji. Takođe, sve manje građana je tolerantno prema raznim oblicima korupcije - 87% veruje da je davanje poklona lekaru ili nastavniku oblik korupcije<sup>41</sup>.

Povećan je i broj onih koji tvrde da bi odbili da daju mito ako bi se to od njih tražilo - 45% u julu 2014, u poređenju sa 33% u junu 2012. Građani smatraju da borbu protiv korupcije treba da predvode vlada (47%), policija (44%) pravosuđe (34%) i Agencija za borbu protiv korupcije (34%).

---

39 „Između Sicilije i Lombardije: odnos poverenja, građanskih normi i društvene participacije među građanima Srbije”, Dragan Stanojević, Dragana Stokanić 2014

40 „Stav građana Srbije prema korupciji” Deveti istraživački ciklus, istraživanje UNDP Serbia/CESID jul 2014

41 „Stav građana Srbije prema korupciji” Deveti istraživački ciklus, istraživanje UNDP Serbia/CESID jul 2014

# V STANJE KORUPCIJE

Korupcija u Srbiji je rasprostranjena. Najviše je dostupno podataka o „sitnoj korupciji”. Globalni barometar korupcije Transparency International za 2013. godinu<sup>42</sup> pokazao je da je značajno porastao procenat građana koji su dali mito „u protekloj godini” (26% onih koji su imali kontakt sa odgovarajućim javnim službama, u poređenju sa 17% u 2010. godini). S druge strane, prema istom istraživanju, 55% građana Srbije smatralo je da se nivo korupcije u protekle dve godine smanjio znatno ili bar malo. Takav optimistički stav u 2010. godini imalo je samo 14% anketiranih. Ovaj paradoks se može objasniti samo time što je u vreme kada je anketa rađena bilo pokrenuto nekoliko važnih istraga, tako da su odgovori mogli predstavljati pre izražavanje nade da se stanje menja na bolje, nego odraz stvarne situacije.

Više od polovine građana Srbije smatra ekstremno korumpiranim političke stranke, pravosuđe, javne službenike i zdravstvene službe, dok nešto manji broj ima takvo mišljenje o policiji, parlamentu i obrazovnom sistemu. U gotovo svim posmatranim oblastima je došlo do velikog porasta broja slučajeva podmićivanja.

Istraživanje Kancelarije UN za drogu i organizovani kriminal (UN Office on Drugs and Crime UNODC), sprovedeno u junu 2012. (rezultati objavljeni u 2013) pokazuje da je 17% firmi koje su imale kontakt sa javnim službenicima u 12 meseci pre istraživanja platilo mito. Firme koje daju mito čine to u proseku sedam puta godišnje. Nijedna od firmi obuhvaćenih anketom nije prijavila slučajeve podmićivanja državnim organima, što ukazuje da se poslovni sektor oseća „obaveznim” da učestvuje u korupciji.

Treba notirati da je u istraživanju sprovedenom nekoliko meseci kasnije, nakon formiranja nove vlade koja je izbore dobila na antikorupcijskoj retorici, čak 58% anketiranih građana tvrdilo da su prijavljivali korupciju, što je u neskladu sa stvarnim brojem prijavljenih slučajeva. Naime, na osnovu rezultata istraživanja, može se zaključiti da se u Srbiji desi nekoliko stotina hiljada slučajeva podmićivanja godišnje. S druge strane, broj podnetih prijava za krivična dela povezana sa korupcijom je stostruko manji.

Što se tiče kompozitnog indeksa precepcije korupcije (CPI) Transparency International-a, Srbija je među zemljama sa rasprostranjenom korupcijom, sa indeksom 40 u 2015, 41 u 2014. godini, 42 u 2013. i 39 u 2012. (na skali od 0 do 100, gde 100 znači da u društvu nema korupcije). Progres ostvaren u 2013. godini mogao je biti posledica antikorupcijske retorike ili promene stava javnih službenika i funkcionera, nakon pokretanja nekoliko istraga slučajeva korupcije na visokom nivou. Međutim, indeks za 2014. godinu pokazao je da sistemске reforme nisu sprovedene i da je strah kao antikorupcijski faktor imao kratkotrajni efekat.

Istraživanje javnog mnjenja o korupciji iz jula 2014. (UNDP i CESID) pokazalo je da je 21% ispitanika ili neko iz njihovog najbližeg okruženja dalo mito, dok je 9% tvrdilo da su sami bili uključeni u korupciju. Ovo redovno periodično istraživanje zabeležilo je značajan pad ispitanika koji tvrde da su dali mito (sami ili neko iz njihovog okruženja) u decembru 2012. godine (sa 39% u junu 2012. na 20% u decembru iste godine) posle izbora i formiranja nove vlade. Moguće je da je ova nagla promena posledica toga što su ispitanici davali društveno poželjne odgovore. Od decembra 2012. procenat je stabilan na oko 20% za indirektno i 9% za direktno iskustvo sa korupcijom.

Prosečan iznos mita se povećava od juna 2012, kada je bio 103 evra, do decembra 2013. kada je dosegao 250 evra. U julu 2014. zabeležen je nagli pad na 134 evra. U nekoliko ciklusa istraživanja korupcija je rangirana na treće mesto liste najvećih problema u društvu, iza nezaposlenosti i siromaštva. Samo je u decembru 2012. korupcija bila na drugom mestu, što se ponovo može pripisati tadašnjoj antikorupcijskoj retorici.

Što se tiče zarobljenih institucija, političke zaštite od krivičnog gonjenja za korupciju, zloupotrebe javnih fondova za potrebe pojedinca ili interesnih grupa, nema dovoljno podataka na osnovu kojih bi se mogli doneti nedvosmisleni zaključci. Policija i tužilaštvo predstavljali su nekoliko slučajeva, u koje su većinom bili uključeni bivši zvaničnici, ali sudski postupci ni za jedan od tih slučajeva nisu okončani.

<sup>42</sup> Istraživanje je sprovedeno od 7. do 14. septembra 2012, dva meseca nakon formiranja nove vlade



# VI ANTIKORUPCIJSKE AKTIVNOSTI

Srbija je usvojila najvažnije antikorupcijske propise i uspostavila institucije za borbu protiv korupcije i za njeno sprečavanje. Praksa je, međutim, u međuvremenu pokazala da neki od propisa moraju da se menjaju. Neke institucije su ometane u radu, ignorisane ili nemaju na raspolaganju dovoljno resursa.

Vlada je predstavila istrage o 24 slučaja (poznata kao „24 privatizacije”), na koje su ranije ukazivali Savet za borbu protiv korupcije i EU, kao najvažniju antikorupcijsku aktivnost. To je predstavljeno kao konačni dokaz da postoji volja i rešenost vlasti za borbu protiv korupcije. Ovi slučajevi, međutim, još nisu dovedeni do krajnjeg sudskog epiloga. S druge strane, izvršna vlast je utrošila mnogo energije kako bi predstavila javnosti da upravo ona kontroliše sve aspekte borbe protiv korupcije, uključujući i one za koje su zadužene druge institucije. To je činjeno čak i po cenu ignorisanja drugih institucija (posebno nezavisnih tela) ili opstruiranja njihovog rada.

Izveštaj EU o napretku Srbije za 2014. godinu zaključuje da je „pokrenuto nekoliko istraga na visokom nivou” i da su „uloženi naponi da se popravi koordinacija i institucionalno liderstvo u ovoj oblasti” (borbe protiv korupcije), ali „korupcija i dalje preovlađuje u mnogim oblastima i ostaje ozbiljan problem”. Takođe, izveštaj EU za 2015. godinu ukazao je da je „Srbija ostvarila izvestan nivo pripremljenosti u sprečavanju i borbi protiv korupcije, koja je i dalje široko rasprostranjena. Napori koji se ulažu u borbu protiv korupcije tek treba da daju značajne rezultate. Institucionalna struktura još uvek ne funkcioniše kao pouzdan mehanizam odvratanja. Neophodna je evidencija o delotvornim istragama, krivičnom gonjenju i presudama u slučajevima korupcije, uključujući i one na visokom nivou”<sup>43</sup>.

Nova Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period 2013. – 2018. godine usvojena je u julu 2013. kao rezultat rada radne grupe u kojoj su bili predstavnici različitih segmenata antikorupcijske zajednice (Agencije za borbu protiv korupcije, Saveta za borbu protiv korupcije, nevladinih organizacija, Advokatske komore, Privredne komore, pravosuđa, policije, nekoliko

ministarstava). Zasluge za izradu Strategije su, međutim, pripisane Ministarstvu pravde. Potom je premijer imenovan na čelo tela za koordinaciju sprovođenja Akcionog plana (usvojenog u septembru 2013), a činjenica, koju je utvrdila Agencija za borbu protiv korupcije, da je samo 16% zadataka iz Akcionog plana ispunjeno u prvoj godini njegove primene, u potpunosti je ignorisana.

Neke od aktivnosti iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije de facto su odložene nacrtom Akcionog plana za pregovore o poglavlju 23<sup>44</sup> zajedničke tekovine EU<sup>45</sup>. Prve nacрте tog akcionog plana kritikovali su Agencija za borbu protiv korupcije, Poverenik za informacije od javnog značaja i mnogi drugi, među kojima i Transparentnost Srbija. „Konačna verzija” objavljena je u septembru 2015,<sup>46</sup> ali nije formalno usvojena do kraja te godine.

Radna grupa za izradu nacрта izmena Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije formirana je u januaru 2015. godine, četiri meseca po isteku roka u kome je prema Akcionom planu za sprovođenje antikorupcijske strategije već trebalo usvojiti izmene. Prema navodima Agencije za borbu protiv korupcije, na samom početku rada došlo do nesuglasica u vezi sa budućim nadležnostima Agencije i njenom nezavisnošću<sup>47</sup>.

Pored Strategije i Akcionog plana, u prethodnom periodu usvojeni su Zakon o zaštiti uzbunjivača (decembar 2014) i novi zakoni o javnim nabavkama i o javnim preduzećima (decembar 2012). Medijski zakoni koji su povećali transparentnost podataka o vlasništvu nad medijima (iako ne u potpunosti<sup>48</sup>) usvojeni su 2014. godine. Primena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. počela je 2012. godine, a Zakon je izmenjen 2014. godine. Nacrt novog Zakona o policiji koji predviđa uvođenje nekoliko antikorupcijskih mera (test integriteta, interno prijavljivanje imovine) predstavljen je početkom 2015. godine.

44 <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>

45 [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index_en.htm)

46 <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/8597/treci-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

47 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7664-prave-farsu-od-kontrolnih-tela>

48 Više na ovu temu u poglavlju „Mediji”

43 [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godinja\\_izvestaj\\_15\\_final.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinja_izvestaj_15_final.pdf)

U skladu sa Zakonom o javnim nabavkama (iz 2012. godine), 2013. godine je formirano nezavisno telo Republička komisija za zaštitu prava (u postupcima javnih nabavki), sa novim nadležnostima. Predsednik Komisije, osoba za koju se smatralo da ima izuzetno iskustvo u ovoj oblasti<sup>49</sup>, podneo je ostavku u junu 2015. uz obrazloženje da su ga „stalno uvećanje broja predmeta i kratki rokovi za odlučivanje o javnim nabavkama” doveli do osećaja da više ne može „da pruži dovoljno na ovoj funkciji i da je zbog organa kojim rukovodi, ali i zbog efikasnosti celokupnog sistema javnih nabavki u Srbiji potrebno izabrati novog predsednika Komisije”. Zakon o javnim nabavkama ponovo je izmenjen u julu 2015.

Profesionalizacija i departizacija javnih preduzeća nisu sprovedeni iako je Zakonom iz 2012. postavljen pravni okvir za taj proces<sup>50</sup>.

GRECO (Grupa zemalja protiv korupcije, mehanizam Saveta Evrope) je 2014. godine objavio da je Srbija uspešno ispunila preporuke iz trećeg kruga evaluacije (inkriminacija i transparentnost finansiranja partija), ali da je neophodno pratiti sprovođenje propisa iz tih oblasti<sup>51</sup>. Preporuke za Krivični zakonik koje su primenjene odnose se na sankcionisanje podmićivanja u vezi sa aktivnostima zvaničnika, sankcionisanje podmićivanja stranih sudija i arbitara, izmene odredbi o korupciji u privatnom sektoru, sankcionisanje podmićivanja u inostranstvu i ukidanje mogućnosti povraćaja datog mita osobi koja prijavi korupciju pre nego što je otkrivena. Iako je izveštaj objavljen (2010) pre usvajanja novog Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, tako da je postojao i trud i mogućnost da se tekst uskladi sa preporukama GRECO, ispostavilo se da je i nakon donošenja tog zakona ostao veliki broj problematičnih odredbi. Razlog je činjenica da je GRECO misija prvenstveno bila fokusirana na razmatranje samo nekih aspekata finansiranja partija, tako da se nekim pitanjima nije ni bavila. Radna grupa za izradu nacрта izmena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti formirana je 2014. godine. Umesto njihovog nacrt, koji je rešavao neke probleme identifikovane u Strategiji, na predlog vladajuće stranke, usvojene su potpuno drugačije izmene<sup>52</sup>.

49 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7678-ostavka-predsednika-komisije-za-zastitu-prava-opterecenje-ili-pritisci>

50 <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativei-analize/Efektii%20novog%20Zakona%20o%20javnim%20preduzecima-politizacija%20ili%20profesionalizacija,%20oktobar%202014.pdf>

51 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282014%2915\\_Second\\_Serbia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282014%2915_Second_Serbia_EN.pdf)

52 Više na ovu temu u poglavlju „Političke stranke”

U četvrtom krugu evaluacije (zakonodavna tela, pravosuđe i sukob interesa) GRECO je 2015. izdao 13 preporuka Srbiji<sup>53</sup>, a rok za podnošenje izveštaja o njihovom sprovođenju je kraj 2016. godine.

Kako bi se poboljšalo uključivanje OCD u javne rasprave o zakonima, Vlada je usvojila neobavezujuće smernice. Vladina Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom koordinisala je uključivanje OCD u nekoliko javnih rasprava<sup>54</sup>. Međutim, uprkos određenom napretku, opšti nivo javnih rasprava ostao je nizak<sup>55</sup>.

53 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/07/Greco-Eval-IV-Rep-2014-8E-Final-Serbia-PUBLIC-1.pdf>

54 <http://goo.gl/6bXmsR>

55 [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Javne\\_rasprave\\_najvazniji\\_nalazi\\_maj\\_2015.doc](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Javne_rasprave_najvazniji_nalazi_maj_2015.doc)

# VII SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA







# ZAKONODAVNA VLAST

## Sistem društvenog integriteta

**Sažetak:** Skupština nema dovoljno resursa za obavljanje svih svojih zadataka. Iako može da odlučuje o sopstvenom budžetu, parlament sledi restriktivnu budžetsku politiku Vlade i zbog toga nema dovoljno zaposlenih niti tehničke opreme. Po Zakonu, Skupština je nezavisna. U praksi, međutim, ona uglavnom sledi Vladinu politiku i nedovoljno koristi svoja nadzorna ovlašćenja. Transparentnost u radu Narodne skupštine je prilično visoka, posebno kada se poredi sa izvršnom vlašću, ali su potrebna dodatna unapređenja. Glavni mehanizam koji treba da obezbedi odgovornost parlamenta u okviru zakonodavne funkcije – preispitivanje zakona pred Ustavnim sudom – nije efikasan. Skupština učestvuje u pojedinim antikorupcijskim inicijativama i usvaja antikorupcijske propise, ali slabo koristi preporuke nezavisnih tela u svom radu. Mehanizmi za očuvanje integriteta narodnih poslanika nisu razvijeni.



## ZAKONODAVNA VLAST

Ukupna ocena stuba (2015): 50 / 100

Ukupna ocena stuba (2011): 46 / 100

|                                | Indikator                  | Propisi                   | Praksa                  |
|--------------------------------|----------------------------|---------------------------|-------------------------|
| <b>Kapacitet</b><br>56 / 100   | Resursi                    | 75 (2015),<br>50 (2011)   | 50 (2015),<br>50 (2011) |
|                                | Nezavisnost                | 100 (2015),<br>100 (2011) | 25 (2015),<br>25 (2011) |
| <b>Upravljanje</b><br>46 / 100 | Transparentnost            | 50 (2015),<br>50 (2011)   | 75 (2015),<br>50 (2011) |
|                                | Odgovornost                | 25 (2015),<br>25 (2011)   | 50 (2015),<br>50 (2011) |
|                                | Integritet                 | 50 (2015),<br>50 (2011)   | 25 (2015),<br>0 (2011)  |
| <b>Uloga</b><br>50 / 100       | Nadzor nad izvršnom vlašću | 50 (2015), 50 (2011)      |                         |
|                                | Zakonske reforme           | 50 (2015), 50 (2011)      |                         |

**Struktura** – Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Srbiji<sup>56</sup>. Skupština donosi i menja Ustav, zakone i druge opšte akte u nadležnosti Republike Srbije, usvaja budžet i finansijske planove Srbije i ratifikuje međunarodne ugovore. Parlament bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara. Skupština takođe bira i razrešava sudije Ustavnog suda, predsednike sudova, republičkog javnog tužioca, guvernera Narodne banke, zaštitnika građana, poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, članove Odbora Agencije za borbu protiv korupcije. Parlament takođe bira javne tužioce na predlog Vlade, kao i sudije i zamenike javnog tužioca koji se prvi put biraju na trogodišnji mandat.

Skupština ima 250 poslanika, izabranih po proporcionalnom modelu. Zastupljenost različitih polova i predstavnika nacionalnih manjina je obezbeđeno odredbama Zakona o izboru narodnih poslanika (najmanje trećina predstavnika manje zastupljenog pola, prirodni prag za izborne liste stranaka nacionalnih manjina). Najmanje pet poslanika može da formira poslaničku grupu u Skupštini. U sazivu Skupštine od 2014. formirano je 12 poslaničkih grupa.

Skupština donosi odluke većinom glasova prisutnih poslanika, na sednici na kojoj je prisutna najmanje polovina od ukupnog broja poslanika, osim kada je Ustavom predviđena apsolutna većina. Predsednik Skupštine predstavlja Skupštinu, saziva i rukovodi sednicama. Predsednik ima potpredsednike (o broju odlučuje parlament), a neki od njih su iz opozicionih partija. Kolegijum parlamenta je telo koje čine predsednik, potpredsednici i šefovi poslaničkih grupa. To bi trebalo da bude mehanizam za konsultacije u vezi sa radom parlamenta. Skupština ima stalna radna tela – odbore (trenutno 20) i može osnivati *ad hoc* tela – anketne odbore i komisije.

Odbori razmatraju predloge zakona i drugih akata koji se podnose parlamentu pre plenarne sednice i mogu organizovati javna slušanja o predlozima zakona ili aktuelnim temama<sup>57</sup>. Odbori bi trebalo da razmatraju politiku Vlade i da nadziru njen rad i rad drugih institucija i tela za koja je nadležan parlament<sup>58</sup>.

Generalnog sekretara parlamenta imenuje Skupština na predlog predsednika Skupštine. Generalni sekretar je na čelu skupštinske službe, koja obezbeđuje stručnu i tehničku podršku radu parlamenta.

56 Ustav Srbije, član 98

57 Poslovnik Narodne skupštine, član 83

58 Poslovnik Narodne skupštine, član 44



# Nalaz

## Kapacitet

### Resursi (Propisi)

*U kojoj meri postojeća zakonska rešenja obezbeđuju zakonodavnoj vlasti odgovarajuće finansijske, ljudske i infrastrukturne resurse za obavljanje njenih dužnosti?*

**Ocena: 75/2015 (50/2011)**

Skupština Srbije izrađuje svoj finansijski plan za sledeću godinu i podnosi ga Ministarstvu finansija<sup>59</sup>. Za razliku od drugih korisnika budžeta, koji ne mogu dalje da utiču na finalni budžet i zadovoljavanje sopstvenih potreba, Skupština ima pravo da pregovara o nacrtu svog budžeta sa Ministarstvom finansija<sup>60</sup>. Skupština ima mnogo više finansijske nezavisnosti od drugih budžetskih korisnika - Vlada nema nadležnosti da zaustavi, odloži ili ograniči budžetske raspodele Skupštini tokom fiskalne godine, bez prethodne saglasnosti predsednika Skupštine<sup>61</sup>.

Budući da Skupština usvaja budžet, narodni poslanici su ovlašćeni da predlože budžetske izmene tokom skupštinske debate i da uvećaju budžet sopstvene institucije, pod uslovom da budžet ostane uravnotežen - isti iznos mora biti umanjjen nekom drugom korisniku<sup>62</sup>.

Broj zaposlenih i opis njihovog posla je definisan Odlukom o organizaciji i radu službe Narodne skupštine<sup>63</sup>.

## Resursi (Praksa)

*U kojoj meri zakonodavna vlast ima odgovarajuće resurse da u praksi ispunji svoje dužnosti?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Narodna skupština poseduje određene resurse, ali oni nisu dovoljni za efikasno ispunjavanje dužnosti. Skupština je, vodeći se Vladinom restriktivnom budžetskom politikom, umanjila svoj budžet za 2014. i čak još nešto više svoj budžet za 2015. Budžet za 2013. je iznosio 2,279 milijardi dinara (20,04 miliona evra) ili 0,21% ukupnih troškova u budžetu Republike Srbije, u 2014 je iznosio 2,117 milijardi dinara (18,47 milion evra) ili 0,19%, a budžet za 2015. iznosi 1,782 milijardi dinara (14,62 miliona evra) ili 0,16% ukupnog. Uštede su napravljene na stavkama plata narodnih poslanika i zaposlenih u administraciji, kao i na putnim troškovima narodnih poslanika<sup>64</sup>.

Uštede su se odrazile na posao koji Skupština obavlja – npr. sedam narodnih poslanika je prisustvovalo sednici Skupštine Saveta Evrope, njihovi zamenici nisu putovali sa njima i delegaciju je pratio samo jedan tehnički sekretar. Prevodilac nije putovao na sednice još od 2014.

59 Zakon o budžetskom sistemu

60 Zakon o Narodnoj skupštini, članovi. 64, 65

61 Zakon o Narodnoj skupštini, članovi. 64, 65

62 Zakon o Narodnoj skupštini, članovi. 15, 40

63 <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/informator/sadr%C5%BEaj-informatora.1023.html>

64 [http://www.danas.rs/danasrs/iz\\_sata\\_u\\_sat/skupstinski\\_budzet\\_manji\\_za\\_350\\_miliona\\_dinara.83.html?news\\_id=86648](http://www.danas.rs/danasrs/iz_sata_u_sat/skupstinski_budzet_manji_za_350_miliona_dinara.83.html?news_id=86648)

Prema podacima Skupštine, skoro 25% radnih mesta u skupštinskoj službi je upražnjeno. Predviđeni broj radnih mesta je aktom o sistematizaciji<sup>65</sup> porastao u odnosu na 2010. godinu. U septembru 2010. je bilo ukupno 340 zaposlenih, od 392 predviđenih Pravilnikom<sup>66</sup>. Akt o sistematizaciji je promenjen 2013 – trenutno je predviđeno 536 radnih mesta, ali u novembru 2013. samo 410 je bilo popunjeno<sup>67</sup>. Narodni poslanici tvrde da to utiče na funkcionisanje ovog organa. Prema navodima pojedinih poslanika, neki odbori imaju samo jednog sekretara, koji obezbeđuje podršku predsedniku odbora dok ostali članovi nemaju prateće osoblje<sup>68</sup>.

Radni uslovi, u smislu prostorija za rad, već godinama predstavljaju problem, budući da Skupština koristi dve zgrade koje su međusobno udaljene 300 metara. Većina skupštinskih službi je smeštena u jednoj zgradi (sa 160 kancelarija), dok se kancelarije narodnih poslanika (poslaničkih grupa) nalaze u drugoj zgradi, u kojoj se održavaju sednice (100 kancelarija). Skupština poseduje ukupno 6.600 metara kvadratnih kancelarijskog prostora<sup>69</sup>.

Tehnička opremljenost takođe nije adekvatna. Skupštinske službe su opremljene personalnim računarima, ali narodni poslanici koriste sopstvene lap-topove na koje je instaliran e-skupštinski softver. Skupštinski odbori su opremljeni računarima.

Skupština poseduje sopstvenu biblioteku, sa više od 60.000 publikacija<sup>70</sup>. Međutim, narodni poslanici i poslaničke grupe su često u nemogućnosti da koriste ove resurse kako bi se pripremili za debatu, zato što se većina zakona donosi po hitnom postupku. Stoga, skupštinska služba koja se bavi istraživanjem nije u mogućnosti da obezbedi informacije na vreme<sup>71</sup>.

## Nezavisnost (Propisi)

*U kojoj meri je, prema propisima, zakonodavna vlast nezavisna i slobodna od uplitanja spoljnih činilaca?*

**Oцена: 100/2015 (100/2011)**

Nije bilo velikih pomaka po pitanju pravnog okvira za nezavisnost skupštine, od poslednjeg NIS istraživanja 2011. Skupština je nezavisna od ostalih aktera. Može biti raspuštena od strane Predsednika Republike, na „obrazloženi predlog Vlade“<sup>72</sup>. Vlada ne može da predloži raspuštanje Narodne skupštine ukoliko je Skupština pokrenula pitanje poverenja Vladi. Skupština takođe može biti raspuštena od strane predsednika Republike, ukoliko ne uspe da izabere Vladu u roku od 90 dana od njenog konstituisanja.

Skupština ne može biti raspuštena tokom rata ili vanrednog stanja<sup>73</sup>. Istovremeno sa raspuštanjem, predsednik raspisuje izbore za narodne poslanike kako bi se izbori okončali najkasnije 60 dana od dana raspisivanja<sup>74</sup>.

Skupština ima dva redovna zasedanja godišnje, koja počinju u martu i oktobru, i ne traju kraće od 90 dana<sup>75</sup>. Skupština se sastaje i u vanrednim zasedanjima na zahtev najmanje jedne trećine poslanika ili na zahtev Vlade, sa prethodno utvrđenim dnevnim redom<sup>76</sup>. Skupština je slobodna

65 Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u službi Narodne skupštine

66 NIS 2011

67 Podaci dostavljeni TS iz Skupštine

68 Primedbe predstavnika poslaničkih grupa, intervju, oktobar/novembar 2014. Zoran Živković, Elvira Kovač, Gordana Čomić

69 <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/informator/sadr%C5%BEaj-informatora.1023.html>

70 <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/informator/sadr%C5%BEaj-informatora.1023.html>

71 Primedbe predstavnika poslaničkih grupa Zorana Živkovića, Gordane Čomić, Elvire Kovač, intervju, oktobar/novembar 2014.

72 Ustav Srbije, član 109.

73 Ustav Srbije, član 109.

74 Ustav Srbije, član 109.

75 Zakon o Narodnoj skupštini, član 48, Ustav Srbije, član 106

76 Zakon o Narodnoj skupštini, član 48

da utvrdi sopstveni dnevni red za redovna zasedanja. Predsednik Narodne skupštine i narodni poslanici imaju pravo na platu, ukoliko nisu zaposleni nigde drugde, u kom slučaju primaju razliku između sopstvene i poslaničke plate<sup>77</sup>.

Narodni poslanici su zaštićeni imunitetom. Oni ne mogu biti odgovorni za izražene stavove ili glasanje u okviru svojih poslaničkih dužnosti. Narodni poslanik koji se pozove na imunitet ne može biti pritvoren, niti može biti krivično gonjen u slučajevima u kojima se može izreći zatvorska kazna, bez prethodnog odobrenja skupštine<sup>78</sup>.

Međutim, narodni poslanik, otkriven u izvršenju krivičnog dela za koji prethodno postoji zatvorska kazna u trajanju dužem od pet godina, može biti pritvoren i bez prethodnog odobrenja Skupštine<sup>79</sup>. Ne postoji rok zastarelosti za krivične i druge postupke u kojima se narodni poslanik poziva na imunitet. Čak i ako narodni poslanik ne iskoristi imunitet, Skupština ima pravo da ga uspostavi i da na taj način zaustavi postupanje istražnih i sudskih organa<sup>80</sup>.

Skupština je usvojila rezoluciju u decembru 2013. koja bliže uređuje proceduru internih konsultacija kako bi se parlament što više uključio u proces pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, zajedno sa drugim zainteresovanim stranama, uključujući i civilno društvo<sup>81</sup>.

## Nezavisnost (Praksa)

*U kojoj meri je, u praksi, zakonodavna vlast nezavisna i slobodna od uplitanja spoljnih činilaca?*

**Ocena: 25/2015 (25/2011)**

Prema mišljenju pojedinih političkih analitičara, novinara i naročito opozicije, Skupština je u potpunosti podređena Vladi<sup>82</sup>. „Zakonodavna vlast je produžena ruka izvršne, a skupštinske sednice su samo deo folklor“, tvrdi narodni poslanik iz opozicionih redova Zoran Živković<sup>83</sup>. Premijer je predsednik političke partije koja ima apsolutnu većinu u Skupštini. U svom ekspezu iz aprila 2014, premijer je poručio narodnim poslanicima da će „jesti, spavati i kupati se“ u zgradi Skupštine, dok se ne usvoje svi zakoni neophodni za reforme koje planira Vlada.<sup>84</sup> Uistinu, skoro svi zakoni koje je skupština usvojila su na inicijativu Vlade - u 2013, Skupština je usvojila 147 zakona, od tog broja 143 je bilo podneto od strane Vlade<sup>85</sup>. Štaviše, najveći deo zakonodavnog posla je izvršen korišćenjem „hitnog postupka“ sa ograničenom mogućnošću parlamentarne rasprave, ostavljajući ponekad samo nekoliko dana za podnošenje amandmana<sup>86</sup>.

Analitičari dalje ukazuju da je skupštinska rasprava o budžetu za 2015, u prisustvu premijera, koji je prilikom obraćanja oslovio opozicione narodne poslanike kao „kukavice“, pokazala apsolutnu dominaciju izvršne vlasti, odnosno premijera, nad zakonodavnom vlašću, budući da je on „derogirao i poništio značaj zakonodavca kao osnovnog izvora legaliteta i legitimiteta svake vlasti“<sup>87</sup>.

Opozicioni narodni poslanici tvrde da su čak i skupštinski dnevni red i raspored zasedanja nametnuti od strane Vlade, navodeći da su dogovori sa skupštinskog kolegijuma povodom zakazivanja

77 Zakon o Narodnoj skupštini, član 42, 43

78 Ustav Srbije, član 103

79 Ustav Srbije, član 103

80 Ustav Srbije, član 103

81 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala\\_akta/2013/RS95-13Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/2013/RS95-13Lat.pdf)

82 Intervju sa narodnim poslanikom Zoranom Živkovićem, sa novinarkom Zlatom Đorđević, takođe <http://www.nspm.rs/politicki-zivot/teska-rec-aleksandra-vucica-u-narodnoj-skupstini.html?alphabet=l>

83 Intervju sa narodnim poslanikom Zoranom Živkovićem, oktobar 2014

84 [http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/features/2014/08/01/feature-03](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2014/08/01/feature-03)

85 „Pregled aktivnosti Narodne skupštine u 2013“

86 „Pregled aktivnosti Narodne skupštine u 2013“ i Izveštaj o napretku Srbije za 2014

87 <http://www.nspm.rs/politicki-zivot/teska-rec-aleksandra-vucica-u-narodnoj-skupstini.html?alphabet=l>

sednica u više slučajeva naprasno prekršeni pod uticajem „izvana“<sup>88</sup>. Predstavnici vladajuće partije, s druge strane, tvrde da Skupština funkcioniše u skladu sa Poslovníkom. „Nema pritiska od strane izvršne vlasti da se usvoje ili ne usvoje pojedini akti. Naravno da postoji komunikacija (sa izvršnom vlašću)“, izjavio je šef poslaničke grupe vladajuće partije, Zoran Babić<sup>89</sup>.

# Upravljanje

## Transparentnost (Propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede da javnost na vreme dobije relevantne informacije o aktivnostima zakonodavne vlasti i procesu odlučivanja?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Odredbe koje se tiču javnog pristupa skupštinskim aktivnostima i procesu donošenja odluka su obimne ali mogu biti protumačene na različite načine - postoji odredba koja omogućava skupštini da isključi javnost iz svog rada, a objavljivanje dokumenata je predviđeno kao „pravilo“, a ne kao obaveza.

Zakon propisuje da se javnost rada Skupštine obezbeđuje stvaranjem uslova za televizijski i internet prenos zasedanja skupštine, konferencijama za novinare, izdavanjem zvaničnih saopštenja, omogućavanjem praćenja rada Skupštine od strane predstavnika medija, posmatrača iz domaćih i međunarodnih organizacija i zainteresovanih građana, pristupom stenogramima i zapisnicima skupštinskih zasedanja, veb strani Skupštine i na druge načine, u skladu sa Zakonom (o Narodnoj skupštini) i Poslovníkom<sup>90</sup>.

Poslovník navodi da je „pravilo“, da se na sajtu Skupštine objavi nacrt dnevnog reda i usvojeni dnevni red zasedanja Skupštine i njenih odbora, usvojeni zapisnici sa sednica, predlozi zakona i druga dokumenta koja su podneta Narodnoj skupštini, kao i ona koja su usvojena od strane Skupštine, amandmani na nacрте zakona i drugi akti, rezultati glasanja, vreme i dnevni red sastanaka kolegijuma, Informator o radu, dnevne informacije o radu Narodne skupštine i njenih odbora, izveštaj o radu odbora, kao i „druge informacije i dokumenta koja su od značaja za javnost“<sup>91</sup>.

Javnost rada, kako plenarnih zasedanja tako i sednica odbora, može se isključiti odlukom Narodne skupštine, u skladu sa Zakonom i Poslovníkom<sup>92</sup>. Novinarima sa akreditacijama je dozvoljeno da prisustvuju sednicama Skupštine i njenih radnih tela. Oni imaju pristup predlozima zakona i drugim aktima o kojima Skupština raspravlja, stenogramima sa sednica, dokumentima i arhivi<sup>93</sup>.

Zakon i Poslovník obavezuju na snimanje svih plenarnih sednica. To se takođe odnosi i na sednice dva skupštinska odbora. Sednice ostalih odbora mogu biti snimljene, na zahtev članova. Ovi audio snimci su sastavni deo zapisnika sa sednice odbora<sup>94</sup>.

Zakon i Poslovník o radu obezbeđuju mogućnost „predstavnicima domaćih i inostranih udruženja i organizacija i građanima“ da direktno prate rad Skupštine<sup>95</sup>.

---

88 Intervju sa narodnim poslanikom Zoranom Živkovićem, novembar 2014  
89 Intervju sa narodnim poslanikom Zoranom Babićem, oktobar 2014  
90 Zakon o Narodnoj skupštini, član 11  
91 Poslovník Skupštine, član 260  
92 Zakon o Narodnoj skupštini, član 11  
93 Zakon o Narodnoj skupštini, član 11  
94 Poslovník Skupštine, član 81  
95 Poslovník Skupštine, član 259



Zakonom je propisana nadležnost poslanika da primaju građane, ali ta obaveza nije precizirana<sup>96</sup>. Građani imaju pravo da podnose peticije i predloge skupštini, uređeno je postupanje skupštinskih službi sa podnetim inicijativama, peticijama, predstavkama i predlozima<sup>97</sup>, kao i nadležnost odbora i predsednika odbora da razmatraju ove inicijative<sup>98</sup>, ali ne i dalje obaveze odbora ili poslaničkih grupa u vezi sa podnetim dokumentima i/ili predlozima<sup>99</sup>.

Što se tiče prijavljivanja imovine i prihoda narodnih poslanika i drugih skupštinskih funkcionera, ti podaci se objavljuju u skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, na internet sajtu Agencije. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije navodi da je deo izveštaja o imovini i prihodima (prihodi iz javnih izvora, podaci o nekretninama, vozilima, akcijama) dostupan javnosti<sup>100</sup>.

## Transparentnost (Praksa)

*U kojoj meri u praksi javnost na vreme dobija relevantne informacije o aktivnostima zakonodavne vlasti i procesu odlučivanja?*

**Ocena: 75/2015 (50/2011)**

Javnosti je dostupna većina relevantnih informacija o radu Skupštine. Predlozi zakona se objavljuju na internet sajtu čim su podneti, dok se usvojeni zakoni objavljuju veoma brzo nakon objavljivanja u Službenom glasniku. Brzo se objavljuju rezultati glasanja i stenogramske beleške sa plenarnih zasedanja. Plenarna zasedanja se uživo prenose na TV-u i internet sajtu Skupštine, dok se sednice odbora takođe prenose na internet sajtu Skupštine. Informator o radu Skupštine je objavljen na sajtu i sadrži korisne informacije poput izdataka za plate, opremu, službenim putovanjima. Međutim, podaci o broju zaposlenih mogu se pronaći samo u rubrici pitanja i odgovori. Ne postoji engleska verzija Informatora o radu, koja je postojala 2011. godine. Budžet zakonodavne vlasti je u potpunosti objavljen.

U istraživanju transparentnosti rada skupština na Zapadnom Balkanu iz 2014. godine<sup>101</sup>, srpski parlament je ocenjen sa 72%. Istraživanje je bilo usmereno na promovisanje transparentnosti (građansko angažovanje), transparentnost informacija o radu parlamenata i pristupa skupštinskim informacijama (izveštavanje medija, posete građana i pristup plenarnim zasedanjima, pristup informacijama, ažuriranje veb sajtova i mogućnost praćenja putem novih tehnologija). Istraživači zaključuju da je Narodna skupština Republike Srbije „značajno unapredila svoju transparentnost u prethodnom periodu“, ali da ima još prostora za dalje unapređenje. To se odnosi na informacije koje se još uvek ne mogu pronaći na sajtu, poput: pojedinih podataka o poslanicima, biografija, njihovih zvaničnih i direktnih kontakata i podataka o prijavi imovine i prihoda. Takođe su navedene sugestije kako da se već postojeće informacije sa veb sajtova Skupština učine mašinski čitljivim, da se objave amandmani i dokumenta koja se usvajaju na sednicama odbora, da se objave dokumenta koja se razmatraju i usvajaju na sednicama odbora, kao i informacije o prisustvu i glasanju narodnih poslanika na tim sednicama<sup>102</sup>.

U međuvremenu, nakon objavljivanja istraživanja, na sajtu Skupštine, uz informaciju o sednicama odbora, postala su dostupna i dokumenta u vezi sa njihovim radom - dnevni red, zapisnik, izveštaj, zaključak<sup>103</sup>. Iako se zasedanja skupštinskih odbora prenose, pisani zapisnici sa ovih sednica sadrže samo minimalnu količinu informacija. Npr. nakon rasprave o zakonima u proceduri

96 Zakon o Narodnoj skupštini, članovi 11 i 15

97 Uputstvo za postupanje sa inicijativama, peticijama, predstavkama i predlozima upućenim Narodnoj skupštini <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/activities/UPUTSTVO%20za%20postupanje%20sa%20inicijativama...%20upucenim%20Narodnoj%20skupstini.doc>

98 Poslovnik Narodne skupštine, članovi 44 i 70

99 Zakon o Narodnoj skupštini, član 15

100 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 46, 47

101 CRTA (Centre for Research Transparency and Accountability), 2014, <http://www.otvoreniparliament.rs/wp-content/uploads/2014/11/Parliamentary-Openness-Index-Serbia-and-region.pdf>

102 <http://www.otvoreniparliament.rs/wp-content/uploads/2014/11/Parliamentary-Openness-Index-Serbia-and-region.pdf>

103 [http://www.parlament.gov.rs/32\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_ljudska\\_i\\_manjinska\\_prava\\_i\\_ravnopravnost\\_polova.26272.941.html](http://www.parlament.gov.rs/32_sednica_Odbora_za_ljudska_i_manjinska_prava_i_ravnopravnost_polova.26272.941.html)

pred odborom, objavljeni zapisnici sa sednica pokazuju samo koliko je amandmana predloženo i prihvaćeno, bez informacije o tome koji amandmani su prihvaćeni<sup>104</sup>. Zbog toga bi objavljivanje dodatnih dokumenata predstavljalo značajan korak napred.

Kvartalni izveštaji ministarstava se takođe ne objavljuju. Ti izveštaji se razmatraju na sednicama odbora, a zaključci odbora tim povodom se dostavljaju Skupštini „radi informisanja, ali se o njima dalje ne raspravlja“<sup>105</sup>.

Uobičajeno je da se dnevni red sednice Narodne skupštine objavi nekoliko dana pre zasedanja. Za razliku od prethodnog perioda, (NIS 2011) dnevni red sednica odbora se objavljuje unapred<sup>106</sup>.

Mediji uglavnom nemaju problem sa pribavljanjem informacija o radu Skupštine i njenih odbora<sup>107</sup>. Postoji 500 akreditovanih izveštaca<sup>108</sup>. Skupština je primila 114 zahteva za pristup informacijama na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Na sve njih je odgovoreno, dva zahteva su odbačena<sup>109</sup>.

Treba napomenuti da postoji praksa, iako propisi na to ne obavezuju, da se pravi godišnji izveštaj o radu odbora kao i izveštaj o odnosima sa inostranim delegacijama i saradnji koju je Skupština uspostavila<sup>110</sup>. Po pitanju transparentnosti rada Skupštine prema građanima i njihovim problemima, treba istaći da je skupštinska služba primila 1,694 pojedinačne žalbe i peticije građana između 31. maja 2012 i 31. januara 2014<sup>111</sup>. Žalbe i peticije mogu biti podnete pismeno i elektronski<sup>112</sup>, a građani se građani mogu obratiti i telefonom. Žalbe i peticije se razmatraju pred odborima u čijoj je nadležnosti predmet dopisa. Tri dana nedeljno građani mogu biti primljeni u skupštinskoj službi<sup>113</sup>.

Prihodi i imovina narodnih poslanika su delimično dostupni javnosti, u skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije<sup>114</sup>.

## Odgovornost (Propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede da zakonodavna vlast --odgovara za svoje aktivnosti?*

**Ocena: 25/2015 (25/2011)**

Nije bilo promena po pitanju odgovornosti zakonodavne vlasti u odnosu na nalaze iz istraživanja NIS 2011.. Zakonodavnu aktivnost skupštine može preispitati Ustavni sud. Svaka institucija centralne vlasti, autonomne pokrajne i lokalne vlasti, grupa od 25 narodnih poslanika, ili sam Ustavni sud mogu pokrenuti postupak za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti. Svaki građanin može takođe da inicira ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti, ali Ustavni sud nema obavezu da započne proceduru na osnovu takve inicijative<sup>115</sup>.

Ustavni sud može utvrditi da su pojedine odredbe zakona ili ceo akt neustavni, može da obustavi primenu odredaba ili akta, ali nema pravo da ih menja<sup>116</sup>. Takođe je moguće da se pred Ustavnim

104 [http://www.parlament.gov.rs/33rd\\_Sitting\\_of\\_the\\_Committee\\_on\\_Finance,\\_State\\_Budget\\_and\\_Control\\_of\\_Public\\_Spending.23846.537.html](http://www.parlament.gov.rs/33rd_Sitting_of_the_Committee_on_Finance,_State_Budget_and_Control_of_Public_Spending.23846.537.html)

105 Intervju sa pomoćnikom generalnog sekretara Narodne skupštine Mirjanom Radaković, oktobar 2014

106 <http://www.parlament.gov.rs/activities.536.html>

107 Intervju sa novinarkama Ljiljanom Gradinac, Zlatom Đorđević, oktobar 2014

108 <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/informator/sadr%C5%BEaj-informatora.1023.html>

109 <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/informator/sadr%C5%BEaj-informatora.1023.html>

110 Intervju sa pomoćnikom generalnog sekretara Narodne skupštine Mirjanom Radaković, oktobar 2014, <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/izvestaji/2014/izvestaj%20o%20radu%20odbora%209.%20saziv%20Lat.pdf>

111 <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrator/My%20Documents/Downloads/izvestaj%20o%20radu%20odbora%209.%20saziv.pdf>

112 <http://www.parlament.gov.rs/citizens-corner/ask/initiatives,-petitions-and-proposals-.693.html>

113 Intervju sa pomoćnikom generalnog sekretara Narodne skupštine Mirjanom Radaković, oktobar 2014

114 [http://www.acas.rs/sr\\_lat/registri.html](http://www.acas.rs/sr_lat/registri.html)

115 Ustav Srbije, član 168

116 Ustav Srbije, član 168

sudom razmatraju i zakoni koji su usvojeni ali još uvek nisu objavljeni<sup>117</sup>, kao i zakoni koji nisu više u primeni, ako je postupak pokrenut najkasnije u roku od šest meseci od prestanka njihovog važenja<sup>118</sup>.

Propisi daju mogućnost odborima Narodne skupštine da organizuju „javna slušanja” o temama od javnog interesa i da pozovu stručnjake na sednice odbora. Svrha javnih slušanja je da se „pribave informacije, ili profesionalna mišljenja o predloženim aktima koja su u skupštinskoj proceduri“, da se razjasne pojedine odredbe, kao i „u svrhu praćenja primene zakona, t.j. realizacije nadzorne funkcije Narodne skupštine“<sup>119</sup>.

## Odgovornost (Praksa)

*U kojoj meri u praksi zakonodavna vlast i poslanici odgovaraju za svoje aktivnosti?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Glavni mehanizam koji bi trebalo da omogući odgovornost Skupštine prilikom vršenja zakonodavne funkcije nije efikasan. Reč je o postupcima pred Ustavnim sudom, koji je opterećen sa više od 20.000 ustavnih žalbi i prilično spor u postupanju po inicijativama i predlozima za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti. U 2013, Ustavni sud je primio 138 takvih predloga i inicijativa (iz prethodnih godina je imao 168 nerešenih i 131 rešen slučaj). Većina njih (105) su rešeni odbacivanjem inicijativa: u 20 slučajeva koji su pokrenuti, Sud je pronašao da je 18 zakona imalo neustavne odredbe. Poređenja radi, Skupština je usvojila 52 zakona u 2011, 131 u 2012 i 145 u 2013<sup>120</sup>. Opozicija tvrdi da njihove inicijative čekaju predugo na odgovor Ustavnog suda<sup>121</sup>. Između ostalog, Ustavni sud nije odlučio o dve takve inicijative koje su od velikog značaja za celokupan pravni sistem, od kojih se jedna odnosila na pitanje ustavnosti međudržavnog sporazuma sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima koji je Skupština ratifikovala<sup>122</sup>.

Ustavni sud je od Skupštine tražio da dostavi mišljenje u 38 slučajeva u 2013, a parlament je odgovorio u samo 13 slučajeva<sup>123</sup>. Obično se na odgovor čeka duže (2-3 meseca), a jedan od razloga je i taj da Skupština pita predlagača zakona, najčešće Vladu, za mišljenje o inicijativi<sup>124</sup>. Predsednik poslaničke grupe vladajuće partije tvrdi da je ova praksa u međuvremenu napuštena i da će to ubrzati proceduru<sup>125</sup>.

Skupština je intenzivirala praksu organizovanja javnih slušanja o važnim temama, uključujući i povremene rasprave o zakonima u pripremi<sup>126</sup>. U periodu 2008-2012, bilo je 27 javnih slušanja, a u periodu 2012-2014, bilo ih je 36<sup>127</sup>.

Zakonodavna vlast izvršava obaveze prema drugim relevantnim telima, poput podnošenja izveštaja Povereniku za informacije od javnog značaja i Upravi za javne nabavke, u skladu sa odredbama relevantnih zakona<sup>128</sup>.

Imunitet narodnih poslanika se u praksi ukida kada to zatraži sud ili tužilaštvo. Dva su takva slučaja zabeležena od 2012 – imunitet je ukinut bivšem ministru, narodnom poslaniku opozicije u mandatu

117 Ustav Srbije, član 169

118 Ustav Srbije, član 168

119 Poslovnik Skupštine, članovi 83, 84 [http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/important-documents/rules-of-procedure-\(consolidated-text\)/entire-document---rules-of-procedure.1424.html](http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/important-documents/rules-of-procedure-(consolidated-text)/entire-document---rules-of-procedure.1424.html)

120 Izveštaj o radu Ustavnog suda za 2013, takođe podaci dostavljeni TS iz Ustavnog suda

121 Intervju sa narodnim poslanicima Gordanom Čomić i Zoranom Živkovićem, oktobar 2014

122 Taj sporazum omogućava da se izbegne konkurencija u JPP ili prilikom privatizacije.

123 Godišnji izveštaj Ustavnog suda za 2013 [http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4\\_2013.pdf](http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2013.pdf)

124 Intervju sa pomoćnikom generalnog sekretara Narodne skupštine Mirjanom Radaković, oktobar 2014.

125 Intervju sa narodnim poslanikom Zoranom Babićem, oktobar 2014

126 Intervju sa narodnom poslanicom Gordanom Čomić, oktobar 2014, i sa pomoćnikom generalnog sekretara Narodne skupštine Mirjanom Radaković, oktobar 2014.

127 Intervju sa pomoćnikom generalnog sekretara Narodne skupštine Mirjanom Radaković, oktobar 2014.

128 Intervju sa pomoćnikom generalnog sekretara Narodne skupštine Mirjanom Radaković, oktobar 2014

2012-2014, koji je bio pod istragom zbog navodne zloupotrebe položaja u 2012. godine, kao i narodnom poslaniku iz vladajuće partije koji je bio pod istragom zbog istog krivičnog dela 2014<sup>129</sup>.

## Integritet (Propisi)

*U kojoj meri postoje mehanizmi koje treba da obezbede integritet članova zakonodavne vlasti?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Pravila integriteta za narodne poslanike, kao i za druge javne funkcionere, su propisana Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, kao i odredbama Ustava koje se odnose na narodne poslanike u vezi sa obavljanjem više funkcija u isto vreme. Lobiranje nije uređeno. Ne postoji poseban etički kodeks za narodne poslanike.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije zabranjuje javnim funkcionerima da primaju poklone „koji su u vezi sa vršenjem javne funkcije”, osim protokolarnih i nalaže im da prijave takve poklone, a zabranjeno je zadržavanje poklona koji premašuju određenu vrednost - 5% od prosečne plate u Srbiji – to jest, oko 18 evra<sup>130</sup>.

Postoje ograničenja koja se tiču zapošljavanja javnih funkcionera nakon prestanka funkcije, ali se ona ne odnose na javne funkcionere neposredno izabrane od strane građana, poput narodnih poslanika.

Pravila o sukobu interesa uključuju obavezu narodnih poslanika da prijave takvu situaciju i da se izuzmu iz procesa donošenja odluka<sup>131</sup>. Međutim, ne postoji definicija šta bi moglo da se smatra sukobom interesa u slučaju narodnih poslanika. Postoje sugestije da bi ova dilema mogla biti razrešena etičkim kodeksom, kada bude usvojen<sup>132</sup>. Etički kodeks narodnih poslanika je u fazi pripreme još od 2011<sup>133</sup>. Prema navodima člana radne grupe, nacrt je skoro završen i sadrži odredbe koje se tiču prijavljivanja sukoba interesa narodnih poslanika<sup>134</sup>.

Deo podataka o imovini i prihodima poslanika je objavljen na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije, u skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije. Informacije o prihodima iz javnih izvora, posedovanju nekretnina i vozila kao i udela u kompanijama su javno dostupne<sup>135</sup>.

## Integritet (Praksa)

*U kojoj meri je integritet članova zakonodavne vlasti obezbeđen u praksi?*

**Ocena: 25/2015 (0/2011)**

Integritet poslanika nije dovoljno obezbeđen u praksi. Agencija za borbu protiv korupcije je pokrenula 99 postupaka od 1. januara 2013. do 1. oktobra 2014, protiv narodnih poslanika ili bivših narodnih poslanika. Agencija je podnela 62 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka - većina, 58, za propuštanje da narodni poslanik prijavi imovinu i prihode prilikom stupanja na funkciju. U četiri

---

129 Intervju sa pomoćnikom generalnog sekretara Narodne skupštine Mirjanom Radaković, oktobar 2014. [http://www.rtv.rs/sr\\_ci/politika/skupstina-ukinula-immunitet-poslaniku-sns-draganu-tomicu\\_461952.html](http://www.rtv.rs/sr_ci/politika/skupstina-ukinula-immunitet-poslaniku-sns-draganu-tomicu_461952.html) <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/135/Hronika/1187560/Ukinut+imunitet+Oliveru+Duli%C4%87u.html>

130 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 27-42

131 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 27-42

132 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=06&dd=20&nav\\_id=864792](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=06&dd=20&nav_id=864792)

133 Intervju sa bivšim poslanikom i članom radne grupe Nenadom Konstantinovićem, oktobar 2014

134 Intervju sa članom radne grupe Nenadom Konstantinovićem, oktobar 2014

135 [http://www.acas.rs/sr\\_lat/registri.html](http://www.acas.rs/sr_lat/registri.html)

slučaja, prijave su podnete zbog propusta da se izveštaj podnese nakon završetka funkcije. U istom periodu, Agencija je podnela tri krivične prijave protiv narodnih poslanika ili bivših narodnih poslanika u slučajevima kada uopšte nisu prijavili imovinu i prihode ili kada su dali lažne podatke o imovini sa namerom da se prikriju informacije o pravoj vrednosti imovine. Jednu krivičnu prijavu je javni tužilac odbacio, jedna je još uvek na čekanju, a u slučaju jednog bivšeg narodnog poslanika je izrečena uslovna osuda od šest meseci zatvora<sup>136</sup>.

Narodni poslanici najčešće tvrde da se neizveštavanje prilikom stupanja na funkciju javlja kao plod nerazumevanja obaveze. Naime, neki narodni poslanici, koji su obavljali tu funkciju i u prethodnom mandatu, misle da ne moraju ponovo da prijavljuju imovinu i prihode. U većini partija koje su zastupljene u Skupštini, službenici upozoravaju poslanike na ove obaveze, ali na njima ostaje da ih ispune.<sup>137</sup> Poslanici na početku mandata dobijaju i pisani Vodič za narodne poslanike u kojem su naznačena sva prava i obaveze i način njihovog ostvarivanja, a organizuju se i uvodni seminari za nove narodne poslanike.

Nije bilo slučaja da je bilo koji narodni poslanik prijavio sukob interesa ili kontakt sa lobistima po pitanju procesa donošenja odluka, usled odsustva jasnih zakonskih normi koje bi ih obavezivale na tako nešto.

# Uloga

## Nadzor nad izvršnom vlašću (propisi i praksa)

*U kojoj meri zakonodavna vlasti sprovodi efikasan nadzor izvršne vlasti?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Dometi nadzora nad izvršnom vlašću su ograničeni. Pojedini novi mehanizmi su uvedeni nakon objavljivanja izveštaja NIS 2011, ali se ne sprovode u praksi. Skupština formalno ima ovlašćenja da kontroliše Vladu, da nadgleda rad nezavisnih tela i da prati primenu svojih zaključaka i preporuka do kojih se došlo na osnovu izveštaja nezavisnih državnih organa. U praksi ova ovlašćenja se ne koriste ili se koriste u ograničenom obimu.

Ministarstva ne ispunjavaju uvek svoje obaveze o redovnom kvartalnom izveštavanju skupštinskih odbora, a Skupština ih ne poziva na odgovornost zbog ovih propusta. Čak i kad podnesu izveštaje, oni se ne razmatraju pred nadležnim odborima. Istraživanje TS pokazuje da je od 48 izveštaja koje je trebalo podneti u 2014. (za prva tri kvartala, januar-oktobar) podneto samo 23, a da su samo četiri razmatrana pred odborima. Godišnji izveštaji Vlade, koji su sačinjeni od izveštaja svih ministarstava, nisu uopšte razmatrani u Skupštini<sup>138</sup>.

Jednom mesečno (poslednjeg četvrtka u mesecu) Vlada bi trebalo da izađe pred Skupštinu, a premijer i ministri bi trebalo da odgovore na pitanja narodnih poslanika. Ova „slušanja” su organizovana ukoliko je sednica Skupštine u toku. U nekoliko navrata se desilo da su sednice iznenadno prekinute dan pre dana određenog za poslanička pitanja<sup>139</sup>.

Redovna je praksa da ministri prisustvuju sedncijama na kojima se razmatraju zakoni iz njihove nadležnosti i odgovaraju na primedbe narodnih poslanika<sup>140</sup>.

136 Podaci Sektora za kontrolu Agencije za borbu protiv korupcije <http://www.acas.rs/organizacija/sektor-za-kontrolu-imovine-i-prihoda/?pismo=lat>

137 Intervju sa narodnim poslanicima Zoranom Babićem, Zoranom Živkovićem, Gordanom Čomić, Elvirom Kovač, oktobar/novembar 2014.

138 Istraživanje TS „Izveštavanje i odgovornost kao mehanizmi za sprečavanje korupcije“, decembar 2014

139 Intervju sa narodnim poslanicima Zoranom Živkovićem i Gordanom Čomić, oktobar 2014.

140 Intervju sa narodnim poslanicima Zoranom Babićem, Zoranom Živkovićem, Gordanom Čomić, Elvirom Kovač, oktobar/novembar 2014

Skupština obično raspravlja o godišnjim izveštajima nezavisnih tela, koji sadrže preporuke za Vladu, Skupštinu i druge organe. Međutim, do sada Skupština nije pratila šta se preduzima po tim preporukama. U 2014, Vlada je bila u obavezi, na osnovu zaključaka koje su formulisali skupštinski odbori a potvrdio plenum, da izvesti o preduzetim aktivnostima. U 2014. godini, Vlada je dostavila Narodnoj skupštini Izveštaj organa državne uprave povodom Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2013. godinu. Drugi izveštaji, ni šest meseci nakon isteka roka (u vreme pripreme ovog izveštaja) nisu bili dostupni na skupštinskom sajtu.<sup>141</sup> Povodom izveštaja nezavisnih državnih organa za 2014, zaključci i preporuke nisu ni usvojeni.

Skupština ima mogućnost da obrazuje anketne odbore. Takvi odbori nemaju ovlašćenje da sprovede istrage, ali mogu da traže informacije, dokumenta i podatke od organa državne uprave i drugih organizacija, kao i od pojedinaca. Predstavnici državnih i organizacija su u obavezi da odgovore na pitanja odbora i da pruže istinite izjave, podatke, dokumenta i informacije<sup>142</sup>. Od 2012. uspostavljen je jedan takav odbor – o trošenju i zloupotrebi javnih sredstava Srbije na Kosovu i Metohiji. Odbor je sačinio izveštaj, ali on nije razmatran od strane Skupštine.

Skupština bira Vladu većinom ukupnog broja poslaničkih glasova i može je razrešiti ili izglasati nepoverenje kompletnoj vladi ili pojedinačnom članu<sup>143</sup>. To se nije desilo u praksi od 2008. godine.

Skupština bira Zaštitnika građana većinom od ukupnog broja poslaničkih glasova na predlog Odbora za ustavna pitanja<sup>144</sup>. Na sličan način biraju se i predsednik i članovi saveta Državne revizorske institucije<sup>145</sup>. Skupština, takođe bira članove Republičke izborne komisije na predlog poslaničkih grupa<sup>146</sup>. U prošlosti, Skupština je efikasno sprovodila ove nadležnosti. U 2014, predsednik RIK i generalni sekretar su podneli ostavke na predlog svoje stranke i niko nakon toga nije bio izabran da ih zameni.

Skupština takođe, redovno sprovodi svoje dužnosti po pitanju izbora drugih javnih funkcionera u skladu sa posebnim zakonima, mada . U pojedinim slučajevima opozicija se žali da biografije priložene uz predloge za izbor ne obezbeđuju dovoljno informacija kako bi se procenilo da li je izabran odgovarajući kandidat<sup>147</sup>. Propisi ne regulišu obim informacija u biografijama predloženih kandidata. Međutim, kada skupštinski odbor predloži kandidata, mora da organizuje razgovor<sup>148</sup>.

U 2013. Skupština je usvojila Rezoluciju o zakonodavnoj politici, sa načelima za poboljšanje zakonodavne procedure i kvaliteta zakona. Rezolucija je obavezala sve ovlašćene predlagače zakona (Vlada, Narodna banka, Skupština autonomne pokrajine Vojvodine i Zaštitnik građana) da jednom godišnje izveštavaju o primeni te rezolucije<sup>149</sup>. Nijedan od tih izveštaja još uvek nije bio predmet diskusije.

## Zakonske reforme (propisi i praksa)

*U kojoj meri zakonodavna vlast tretira borbu protiv korupcije i dobro upravljanje kao prioritet u zemlji?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Skupština je usvojila više zakona od značaja za borbu protiv korupcije. U protekle četiri godine, Skupština je usvojila novu Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije, Zakon o javnim preduzećima, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o legalizaciji objekata, Zakon o prekršajima, izmene i dopune Krivičnog zakonika, Zakon o oduzimanju imovine stečene kriminalom, izmene

141 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/en/ts-and-media/press-issues/7604-new-reports-same-problems>

142 Poslovnik Skupštine, član 68

143 Ustav Srbije, članovi 99, 127, 129-131

144 Zakon o Zaštitniku građana, član 4

145 Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, član 19

146 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 33

147 Intervju sa narodnim poslanicima, oktobar/novembar 2014.

148 Poslovnik Skupštine, član 203

149 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala\\_akta/2013/RS30-13Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/2013/RS30-13Lat.pdf)

i dopune Zakona o zaštiti konkurencije, Zakona o državnim službenicima, Zakona o državnoj upravi, Zakon o zaštiti uzbunjivača, i paket medijskih zakona, kojima se između ostalog reguliše transparentnost medijskog vlasništva.

Međutim, pojedini usvojeni zakoni su imali velike nedostatke, a skupštinska većina je uprkos tome pokazala slabo interesovanje da prihvati sugestije za izmene. Predlozi Agencije za borbu protiv korupcije po pitanju izmena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti su bili ignorisani. Isto se odnosi na predloge AZBK po pitanju Zakona o zaštiti uzbunjivača i medijskih zakona. TS je takođe, podnela na desetine inicijativa poslaničkim grupama sa predlogom amandmana na zakone iz oblasti borbe protiv korupcije (Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Zakon o zaštiti uzbunjivača, Zakon o prekršajima, Zakon o državnim službenicima, Zakon o državnoj upravi). Samo nekoliko je bilo prihvaćeno<sup>150</sup>.

U procesu pripreme zakona ne procenjuje se mogući rizik od korupcije koji zakon donosi, a rasprava o ovom pitanju u Skupštini zavisi od stručnosti poslanika ili njihove spremnosti da usvoje mišljenja stručne javnosti. Međutim, kako je zabeleženo na skupštinskim sednicama, rasprave najčešće nisu u direktnoj vezi sa temom sednice. Na pojedinim raspravama o zakonima iz oblasti borbe protiv korupcije, koje je TS pratila, za 10-20% vremena se može reći da je utrošeno na diskusije o odredbama zakona ili problemima koji bi mogli da reše, dok se ostalo odnosilo na pitanja koja su na neki način „povezana”<sup>151</sup> sa glavnom temom (ili ni to), ali bez ikakve jasne povezanosti sa nacrtom zakona ili amandmanima. Kao što je prethodno navedeno, zakoni su najčešće usvajani po hitnim procedurama sa ograničenom mogućnošću za skupštinsku raspravu<sup>152</sup>.

Kao primer situacije u kojoj je Skupština pokazala manjak volje da podrži napore u borbi protiv korupcije, može se navesti slučaj usvajanja autentičnog tumačenja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, u cilju rešavanja problema iz prakse uzrokovanog nejasnom odredbom. Prema ovom tumačenju rukovodioci u pojedinim državnim preduzećima se neće smatrati javnim funkcionerima, i samim tim antikorupcijske odredbe se neće odnositi na njih<sup>153</sup>. S obzirom na to da je procedura donošenja ovakvih tumačenja istovetna postupku izmene zakona, Skupština je imala mogućnost da precizira odredbu Zakona, tako da se na direktore ovih državnih preduzeća, koji upravljaju veoma vrednom javnom imovinom, primene zakonske norme.<sup>154</sup>

Prema navodima narodne poslanice Gordane Čomić, Skupština oslikava generalni stav društva prema korupciji – deklarativnu i formalnu volju da se suzbije, ali nedostatak volje po pitanju individualnog preduzimanja aktivnosti. Ne postoje javna slušanja o korupciji generalno, nema saradnje sa OCD, ne postoji volja da se izmene zakoni i isprave uočeni problemi, i nema volje da se prate aktivnosti po preporukama nezavisnih tela<sup>155</sup>.

Skupština je takođe uspostavila više nezavisnih tela za borbu protiv korupcije u poslednjoj deceniji, ali ne uzima za prioritet primenu njihovih preporuka. Godišnji izveštaji Agencije za borbu protiv korupcije se razmatraju pred Skupštinom, ali Skupština još nije pratila postupanje Vlade ili samog parlamenta po ovim preporukama. Isto važi i za ostala nezavisna tela čije aktivnosti su važne za sprečavanje korupcije (Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Državna revizorska institucija i Zaštitnik građana). Zaključci Skupštine na izveštaje iz 2014. su bili detaljniji nego prethodnih godina, ali njihova primena nije praćena. Narodni poslanici zagovaraju tezu da je najveći problem u ovoj oblasti neaktivnost njihovih kolega<sup>156</sup>.

Kako navodi Evropska komisija, „i dalje je potrebno da se uspostavi bolji odnos sa nezavisnim regulatornim telima koji bi bio zasnovan na poverenju i da se zauzme proaktivniji stav u smislu

150 . <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Tatjana-Babic-Zakon-SNS-a-otezava-kontrolu-finansiranja-stranaka.lt.html>. [http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=Article&id=467&Itemid=41&lang=sr](http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=Article&id=467&Itemid=41&lang=sr)

151 Takve su diskusije o korupciji u načelu ili o pojedinačnim slučajevima korupcije.

152 Izveštaj o napretku Srbije za 2014

153 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala\\_akta/2013/RS89-13Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/2013/RS89-13Lat.pdf)

154 [http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=362%3Aza-kontrolu-direktora-zavisnih-javnih-preduzea-&catid=40%3Asoptenje&Itemid=52&lang=sr](http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=362%3Aza-kontrolu-direktora-zavisnih-javnih-preduzea-&catid=40%3Asoptenje&Itemid=52&lang=sr)

155 Intervju, oktobar 2014

156 Intervjui sa narodnim poslanicima, oktobar i novembar 2014

razmatranja i promovisanja njihovih zaključaka i preporuka, uključujući i organizovanje delotvorne rasprave o njihovim izveštajima... Narodna skupština je nastavila da obavlja nadzorne aktivnosti, ali još uvek treba da razvije pravi odnos sa nezavisnim regulatornim telima, da podržava njihovu nezavisnost i da promoviše njihove zaključke<sup>157</sup>.

U Srbiji još uvek nije regulisano lobiranje, a zakonski okvir u pogledu organizovanja javnih slušanja i javnih rasprava na nacрте i predloge zakona nije sveobuhvatan.

Nacionalni ogranak Globalne organizacije parlamentaraca protiv korupcije (GOPAC) je formiran u maju 2013<sup>158</sup>. Njegov cilj je da razvije kapacitete narodnih poslanika da prate aktivnosti vlade i drugih državnih organa, čineći ih odgovornijim; promovisanje mera u parlamentu koje imaju za cilj efikasnu borbu protiv korupcije i podizanje svesti o značaju borbe protiv korupcije; širenje znanja i informisanje o poukama izvučenim iz antikorupcijskih mera i rad sa nacionalnim i regionalnim antikorupcijskim telima kako bi se mobilisali resursi za implementaciju antikorupcijskih programa.

GOPAC se fokusirao na uvođenje elektronskog sistema nadgledanja budžetskih rashoda, koji će biti dostupan svim narodnim poslanicima. Do sada nema vidljivih rezultata na planu praćenja aktivnosti Vlade ili saradnje u antikorupcijskim zakonodavnim aktivnostima. TS nije uspela u uspostavljanju institucionalne saradnje sa GOPAC-om po pitanju inicijativa vezanih za borbu protiv korupcije, već samo sa pojedinačnim poslanicima, koji su članovi te grupe. Bivši predsednik GOPAC-a i predsednik poslaničke grupe vladajuće partije Zoran Babić, tvrdi da će ovo telo proširiti svoj obim rada i ciljeve nakon što „nađe svoje mesto u mreži antikorupcijskih tela“<sup>159</sup>.

---

157 Izveštaj o napretku Srbije za 2014  
158 <https://gopacsrbija.wordpress.com/>  
159 Intervju, oktobar 2014



# Zakonodavna vlast

## Preporuke

1. Skupština bi trebalo da aktivno prati usklađenost predloga zakona sa Ustavom i ostatkom pravnog sistema, kao i sa strateškim dokumentima koje je parlament usvojio, a posebno očekivane efekte predloženih mera na korupciju i borbu protiv korupcije; prilikom ratifikacije međudržavnih sporazuma, trebalo bi razmotriti rizike koji nastaju usled neprimenjivanja važećih propisa o transparentnosti i konkurenciji;
2. Skupština bi trebalo da uključi u većoj meri nezavisna tela i organizacije civilnog društva u pitanja procene korupcijskog rizika i antikorupcijskih efekata propisa, tražeći mišljenje od njih i raspravljajući o tim mišljenjima i komentarima na posebnim javnim slušanjima ili sednicama odbora;
3. Skupština bi trebalo da unapredi proces izrade i usvajanja propisa: da razmotri da li se zakoni mogu primeniti sa obezbeđenim sredstvima, da li je pre predlaganja zakona održana javna rasprava i da razmatra zakonske predloge opozicionih poslanika i zakonske inicijative građana;
4. Skupština bi trebalo da dodatno unapredi transparentnost svog rada objavljivanjem amandmana, mišljenja Vlade o ulozenim amandmanima, biografije kandidata koje parlament bira, dokumenata koji su usvojeni na sednicama odbora i dokumenata o izvršenju budžeta koji su sada dostupni samo narodnim poslanicima;
5. Skupština bi trebalo da izmeni Ustav i ukine imunitet od krivičnog gonjenja u slučaju kršenja antikorupcijskih propisa, a da zadrži koncept po kome je pritvaranje narodnog poslanika moguće samo uz saglasnost parlamenta;
6. Skupština bi trebalo da izmeni Poslovnik kako bi obezbedila uključ enje predstavnika javnosti u rasprave pred skupštinskim odborima (u najmanju ruku mogućnost podnošenja predloga u vezi sa temom koju odbor razmatra, uz garanciju da će članovi odbora biti upoznati sa predlogom) na način na koji je to učinjeno u oblasti zaštite životne sredine u resornom odboru;
7. Vlada i Skupština bi trebalo da uredi lobiranje u vezi sa usvajanjem propisa i donošenjem drugih odluka u parlamentu;
8. Skupština bi trebalo da preciznije definiše pitanje sukoba interesa narodnih poslanika u Zakonu o Narodnoj skupštini i Poslovniku, a ne samo kroz mere predviđene budućim Kodeksom ponašanja;
9. Skupština bi trebalo da unapredi praksu praćenja sprovođenja svojih zaključaka o godišnjim izveštajima nezavisnih državnih organa. Kada Skupština usvoji zaključak koji predviđa izmenu zakona, onda treba da pokrene i proces za izmenu tog akta. Kada izveštaj ukazuje na propuste Vlade ili drugih organa izvršne vlasti, Skupština treba da zahteva sprovođenje mera za otklanjanje tih propusta i da inicira postupak odgovornosti rukovodilaca koji nisu ispunili obaveze (npr. ministara);
10. Skupština bi trebalo da razmatra godišnje izveštaje Vlade i izveštaje o završnom računu budžeta, kako bi se utvrdilo u kojoj meri su planovi ispunjeni, uključujući i ostvarenje nefinansijskih indikatora; Skupština bi trebalo da pozove na odgovornost ministre koji ne dostavljaju odborima redovne tromesečne izveštaje;
11. Skupština bi trebalo da organizuje anketne odbore o problemima u vezi sa sistemskom korupcijom i da deluje u skladu sa zaključcima tih odbora.





# IZVRŠNA VLAST

## Sistem društvenog integriteta

**Sažetak:** Vlada je, prema Ustavu i zakonima, nezavisna. U praksi, proces donošenja odluka zavisi od strukture vladajuće koalicije i pojedinačne snage partija, lidera i članova Vlade, pa se dešava da o odlukama koje treba da donosi Vlada, odlučuju partijski organi - glavni odbori ili predsedništva partija. S obzirom na to da je stvarna politička moć u rukama lidera vladajućih partija, a ne u državnim institucijama, postoji značajna razlika u odnosu na stanje iz 2011. godine. U to vreme, na rad Vlade je značajno uticao predsednik Republike, lider najjače vladajuće partije; od 2012. godine lider najjače partije je ujedno ili „prvi potpredsednik Vlade” ili premijer lično. To znači da je Vlada ima znatno više nezavisnosti nego ranije – ima realnu političku moć i stvarni je donosilac odluka.

Dok ostale državne institucije ne utiču značajno na rad izvršne vlasti, nivo uticaja drugih spoljnih faktora nije dovoljno poznat, zbog nedostatka transparentnosti i neregulisanog lobiranja. Vlada objavljuje akte i odluke, a članovi Vlade redovno prijavljuju imovinu i prihode, ispunjavajući na taj način formalne obaveze propisane zakonima. Međutim, u praksi je znatan deo Vladinih aktivnosti nedovoljno transparentan. Nedovoljan je nadzor nad radom Vlade, pri čemu je najslabija karika Skupština. Vlada se deklarise kao posvećena reformi javnog sektora, ali je javni sektor i dalje snažno politizovan, a pojedini zakoni koji je trebalo da donesu promene na tom polju se ne primenjuju. Vladino javno zalaganje za borbu protiv korupcije je neupitno, ali su rezultati ograničeni. Postoje primeri u kojima je stvarna politička volja za borbu protiv korupcije bila diskutabilna, kao i one u kojima je borba protiv korupcije instrumentalizovana za prikupljanje političkih poena.



**IZVRŠNA VLAST**

Ukupna ocena stuba (2015): 54 / 100

Ukupna ocena stuba (2011): 52 / 100

|                                | Indikator                    | Propisi                               | Praksa                                |
|--------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| <b>Kapacitet</b><br>58 / 100   | Resursi                      |                                       | <b>50</b> (2015),<br><b>50</b> (2011) |
|                                | Nezavisnost                  | <b>75</b> (2015),<br><b>75</b> (2011) | <b>75</b> (2015),<br><b>50</b> (2011) |
| <b>Upravljanje</b><br>50 / 100 | Transparentnost              | <b>75</b> (2015),<br><b>75</b> (2011) | <b>50</b> (2015),<br><b>50</b> (2011) |
|                                | Odgovornost                  | <b>75</b> (2015),<br><b>75</b> (2011) | <b>50</b> (2015),<br><b>50</b> (2011) |
|                                | Integritet                   | <b>50</b> (2015),<br><b>50</b> (2011) | <b>25</b> (2015),<br><b>25</b> (2011) |
| <b>Uloga</b><br>38 / 100       | Upravljanje u javnom sektoru | <b>50</b> (2015), <b>50</b> (2011)    |                                       |
|                                | Pravni sistem                | <b>25</b> (2015), <b>25</b> (2011)    |                                       |

**Struktura**– Vlada je nosilac izvršne vlasti u Srbiji<sup>160</sup>. Ona je kolektivno telo i sastoji se od premijera, jednog ili više potpredsednika (jedan od njih je prvi potpredsednik) i ministara. Broj i opis poslova ministarstava se redovno menja posle svakih izbora. Ta pitanja su uređena Zakonom o ministarstvima, a o strukturi se postiže politički dogovor vladajuće koalicije.

Vlada raspolaže imovinom u vlasništvu države, osniva agencije i javna preduzeća. Stručne poslove obavlja Generalni sekretarijat Vlade.

Predsednik Srbije predlaže kandidata za predsednika Vlade, dok parlament bira premijera i ministre na njegov predlog. Izbor se vrši, većinom glasova od ukupnog broja poslanika. Skupština smenjuje Vladu ili njenog člana istom većinom.

Vlada usvaja uredbе i druge opšte akte radi sprovođenja zakona.



# Nalaz

## Kapacitet

### Resursi (Praksa)

*U kojoj meri izvršna vlast ima adekvatne resurse da efikasno izvršava svoje zadatke?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Generalni sekretarijat, koji usmerava i usklađuje rad ministarstava, imao je 80 zaposlenih u 2010 i 108<sup>161</sup> u 2014 (128 predviđenih pravilnikom o sistematizaciji). To znači da Generalnom sekretarijatu nedostaje skoro 20% zaposlenih od ukupno predviđenog broja. Budžet Generalnog sekretarijata je, kao i budžet kompletne Vlade smanjen u cilju štednje.

Politička pripadnost je glavni činilac prilikom izbora zaposlenih u državnim institucijama<sup>162</sup>. Nakon izbora 2012, kada je Srpska napredna stranka zamenila Demokratsku stranku u Vladi (dok su SPS i URS nastavili da vrše vlast), čak i pojedini pomoćnici ministara, koji bi trebalo, po Zakonu, da imaju status državnih službenika, bili su zamenjeni. Povrh toga, specijalna odredba je uvrštena u Zakon o ministarstvima, koja je omogućila Vladi da razreši pomoćnike ministara, na predlog ministra, bez primene procedure koju propisuje Zakon o državnim službenicima, već samo na osnovu procene da pomoćnik nije pružio zadovoljavajuće rezultate<sup>163</sup>. Takve odredbe nije bilo nakon izbora 2014, kada je politička struktura Vlade ostala u najvećem delu nepromenjena.

Postoji uverenje da je kriterijum lojalnosti, a ne sposobnosti najvažniji u državnoj upravi<sup>164</sup>. To se odražava i na kapacitet Vlade. S druge strane, iz doba Vlade u kojoj su preovlađujući uticaj imale druge partije (2008) na položajima su nesmetano ostali pojedini viši službenici koji su bili bliski tim vlastima, pojedinci koji nisu partijski prepoznatljivi. Takođe, u Vladi su angažovani i pojedinci iz civilnog sektora. Pojedini analitičari, međutim, tvrde da su ova postavljenja samo „dekoracija” koja ima za cilj „gušenje kritika o partijskoj dominaciji”<sup>165</sup> i stvaranje „iluzije” jer „je lična povezanost sa premijerom još važnija od partijske pripadnosti”<sup>166</sup>.

Vlada koja je izabrana u martu 2014, ima predsednika, prvog potpredsednika, još tri „obična” potpredsednika, pri čemu svi potpredsednici imaju svoje portfelje, 12 ministara sa portfeljima, i dva ministra bez portfelja. Sa ukupno 19 članova, to je jedna od najmanjih Vlada u proteklim decenijama. Međutim, spajanje portfelja je rezultiralo velikim brojem politički postavljenih državnih sekretara – ima ih 46. Pomoćnici ministara (rukovodioci sektora u okviru ministarstava) bi trebalo da budu postavljeni kao državni službenici, na osnovu konkursa. Premijer i njegovi zamenici imaju kabinete i mogućnost angažovanja posebnih savetnika. Ministri imaju pravo da angažuju ukupno

161 Podaci iz informatora o radu – 95 stalno zaposlenih i 13 na određeno

162 Zasnovano na mišljenju trojice političkih analitičara, intervjui sa Zoranom Stojiljkovićem, Đorđem Vukadinovićem i Slavišom Orlovićem, novembar i decembar 2014

163 Zakon o ministarstvima, 2012, Član 38 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2012/2047-12.zip> Posebna odredba je korišćena u pet slučajeva, dok su mnogi pomoćnici ministara povezani sa prethodnom partijom na vlasti podneli ostavke

164 Zasnovano na mišljenju trojice političkih analitičara, intervjui sa Zoranom Stojiljkovićem, Đorđem Vukadinovićem i Slavišom Orlovićem, novembar i decembar 2014

165 Intervju sa političkim analitičarom i profesorom na FPN Zoranom Stojiljkovićem, decembar 2014

166 Intervju sa političkim analitičarom Đorđem Vukadinovićem, decembar 2014

50 specijalnih savetnika<sup>167</sup>. Od 2012. premijer je imao nekoliko inostranih savetnika, koji su predstavljeni javnosti kao „Vladini savetnici”. Vlada nikada nije objavila precizne informacije o njihovim dužnostima i platama<sup>168</sup>. Premijer ima pravo da uspostavi ekonomski savet, savet državnih organa i javnih službi i „druge savete”<sup>169</sup>.

Budžet Generalnog sekretarijata Vlade za 2015. iznosi 261 milion dinara (2,6 miliona dolara), što je za 26% manje od budžeta iz 2014. godine (prvobitni budžet za 2014. je bio 353 miliona dinara, nakon čega je revidiran na 537 miliona dinara – od čega je 117 miliona dinara donacija druge vlade, a 100 miliona dinara bilo je predviđeno za organizovanje samita u Beogradu). U 2013. budžet Generalnog sekretarijata Vlade je bio 315 miliona dinara (3,6 miliona dolara).

Budžet Vlade u širem smislu (uključujući kabinete predsednika i potpredsednika, sve Vladine kancelarije i službe) je iznosio 8,6 milijardi dinara u 2013. (86 miliona dolara), 12 milijardi dinara<sup>170</sup> u 2014. (141 milion dolara) i 7,1 milijarda dinara (71 milion dolara<sup>171</sup>) u 2015. Ti iznosi, međutim, ne mogu se u potpunosti porediti zato što se struktura službi promenila nakon izbora 2014, što je uticalo na reviziju budžeta za 2014. i na budžet za 2015. Generalno, uštede su vršene u skoro svakoj pojedinačnoj budžetskoj stavci u 2015, usled mera štednje. Najveće uštede su pravljene na stavkama koje su namenjene Generalnom sekretarijatu, avio službi vlade, kabinetu premijera i kancelariji za odnose sa javnošću.

Vlada nije odgovorila na dopis TS u vezi sa pitanjem adekvatnosti prostorija kojim raspolaže. Uprava za zajedničke poslove republičkih organa je nadležna za administriranje i održavanje prostorija svih državnih institucija, uključujući i Vladu. Ukupan budžet ove uprave iznosi 3,99 milijardi dinara (39,9 miliona dolara) za 2015. (od toga 1,3 milijardi dinara je bilo namenjeno za licence za softver). Iz raspoloživih podataka, nemoguće je izdvojiti deo namenjen za troškove organa izvršne vlasti od ostalih državnih tela. Budžet za 2015. je skoro isti kao revidirani budžet za 2014. (3,98 milion dinara) i malo veći nego budžet za 2013. (3.79 milion dinara).<sup>172</sup>

## Nezavisnost (Propisi)

*U kojoj meri je, prema propisima, izvršna vlast nezavisna?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Postoji Ustavom i zakonima uspostavljen odnos između predsednika, Vlade i Skupštine, koji Vladi daje veliku nezavisnost, ali utvrđuje i pravila saradnje, dužnosti i odgovornost. U najopštijim crtama, Vlada je „nezavisna u okviru svojih nadležnosti”<sup>173</sup>.

Prema Ustavu, predsednik predlaže Skupštini budućeg predsednika Vlade (mandatar) koji potom sastavlja Vladu<sup>174</sup>. Skupština bira Vladu, nadgleda njen rad i odlučuje o prestanku mandata cele Vlade i ministara pojedinačno.<sup>175</sup> Predsednik može raspustiti Skupštinu, na obrazloženi predlog Vlade<sup>176</sup>. Međutim, Vlada ne može predložiti raspuštanje Skupštine, ako je podnet predlog za izglasavanje nepoverenja Vladi ili ukoliko je sama Vlada pokrenula postupak za utvrđivanje poverenja<sup>177</sup>.

167 Odluka o broju posebnih savetnika, Službeni glasnik 107/2012, 93/2013, 71/2014

168 TS je tražila podatke na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Vlada ih nije dostavila.

169 Zakon o Vladi, član 28

170 Donacije posle poplava 2014. godine bile su 4,5 milijarde dinara

171 Kurs dolara u januaru 2014. bio je RSD 85, a u januaru 2015 RSD 100.

172 Informacije nema u Informatoru o radu iako bi morala da bude u njemu. Generalni sekretarijat Vlade nije odgovorio na zahtev TS za intervju sa sekretarom ili zamenikom. Zbog toga u ovom stubu nema nekih podataka koje je trebalo da obezbedi Generalni sekretarijat, kao što su odgovori na pitanja adekvatnosti smeštaja Vlade, broja zaposlenih, njihovih znanja i veština, raspoloživih resursa (finansijskih, tehničkih i IT).

173 Zakon o Vladi, član 7

174 Ustav Srbije, član 112

175 Ustav Srbije, član 99

176 Ustav Srbije, član 109

177 Ustav Srbije, član 109



Neke odredbe Ustava i zakona ograničavaju nezavisnost izvršne vlasti. Najmanje 50 narodnih poslanika može podneti formalno pitanje Vladi ili članu Vlade, na koje mora biti odgovoreno u roku od 30 dana. Skupština raspravlja i glasa o dobijenim odgovorima. Ako Skupština ne prihvati odgovor Vlade ili jednog od njenih članova, glasa se o poverenju. Pitanje koje je bilo predmet interpelacije ne može biti ponovo pokrenuto narednih 90 dana<sup>178</sup>.

Takođe, najmanje 60 (od 250) narodnih poslanika može pokrenuti izglasavanje nepoverenja Vladi. Za izglasavanje nepoverenja Vladi, neophodno je da većina narodnih poslanika glasa za taj predlog (najmanje 126). Ukoliko Narodna skupština ne uspe da izglasa nepoverenje Vladi ili njenom članu, potpisnici predloga ne mogu podneti novi predlog za izglasavanje nepoverenja pre nego što prođe 180 dana<sup>179</sup>.

## Nezavisnost (Praksa)

*U kojoj meri je, u praksi, izvršna vlast nezavisna?*

**Ocena: 75/2015 (50/2011)**

Izvršna vlast je nezavisna od neopravdanog mešanja drugih grana vlasti, u toj meri da to onemogućava potreban nadzor<sup>180</sup>. Politički analitičari takođe veruju da su mnoge Vladine odluke bile politički oportune ili da su namenjene podizanju popularnosti<sup>181</sup>. Međutim, Vlada jeste, ili je makar bila u dužem periodu, pod uticajem nekoliko drugih spoljnih aktera.

Pošto prava politička moć sada leži u rukama lidera vladajuće partije, a ne u vladinim institucijama, stanje se znatno razlikuje u odnosu na ono iz 2011. U to vreme, na rad Vlade je značajno uticao predsednik Republike, lider najjače stranke iz vladajuće koalicije; od 2012. predsednik najjače partije je ili „prvi potpredsednik Vlade” ili premijer. To znači da je Vlada sada još nezavisnija od drugih državnih organa nego što je bila ranije – ima stvarnu političku moć i tu se zaista donosi deo odluka.

S druge strane, izvršna vlast, prema mišljenju analitičara, jeste pod jakim uticajem EU ili SAD, delimično Rusije, međunarodnih finansijskih institucija (MMF, Svetska banka) i domaćeg poslovnog kruga „tajkuna”<sup>182</sup>. Npr. bivši predsednik Srbije Boris Tadić, nakon izgubljenih izbora 2012, tvrdio je da je srpski biznismen Miroslav Mišković, najčešće označavan kao najuticajniji tajkun, insistirao da Srpska napredna stranka treba da oformi Vladu sa socijalistima i URS<sup>183</sup>. Ovaj biznismen je međutim, uhapšen nekoliko meseci nakon formiranja nove Vlade, što je potez koji je premijer Aleksandar Vučić<sup>184</sup> predstavio kao dokaz političke volje za borbu protiv korupcije. Biznismen je optužen za zloupotrebu položaja u privatnoj firmi i za utaju poreza (postupak je još uvek u toku). Premijer je odbacio optužbe<sup>185</sup> da su ambasadori zapadnih sila i Rusije uticali na formiranje Vlade 2014<sup>186</sup>. Nakon rekonstrukcije, kada je URS „ispao” iz koalicije, lider ove partije i bivši potpredsednik Vlade postavljen je u Komitet za saradnju sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima. Kako je objašnjeno, zvaničnici iz UAE su insistirali na tome<sup>187</sup>.

178 Ustav Srbije, član 129

179 Ustav Srbije, član 130

180 Vldi poglavlje o zakonodavnoj vlasti.

181 Intervju sa Zoranom Stojiljkovićem i Đorđem Vukadinovićem, novembar i decembar 2014

182 Na osnovu mišljenja troje političkih analitičara, intervju, novembar i decembar 2014

183 <http://www.naslovi.net/2012-07-03/telegraf/tadic-miskovic-zeli-vladu-sns-sps-urs/3619067>

184 Vučić je bio zamenik premijera u to vreme ali je praktično imao svu vlast u svojim rukama

185 <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1062366>

186 <http://www.politika.rs/rubrike/dogadjaji-dana/Dacic-kandidat-za-spoljne-poslove-Antic-za-energetiku.lt.html>

<http://www.telegraf.rs/vesti/politika/697846-iza-kulisa-rusi-cuvaju-bajatovica>

187 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=08&dd=25&nav\\_category=11&nav\\_id=746240](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=08&dd=25&nav_category=11&nav_id=746240)

Pojedini potezi premijera, poput zamene nekih ministara, protumačeni su kao pokušaj da se dodatno umanjí uticaj predsednika Srbije na Vladu. Tomislav Nikolić je bio predsednik Srpske napredne stranke, ali je dao ostavku na ovu poziciju nakon što je izabran za predsednika Srbije 2012. On je, međutim, i dalje uticajan u partiji<sup>188</sup>. U nekoliko navrata predsednik je pokazao volju da značajnije učestvuje u kreiranju javnih politika (npr. u pregovorima o Kosovu). Takođe je insistirao na postavljanju koordinatora Saveta za nacionalnu bezbednost, specijalnog tela za koordinaciju službi bezbednosti, na čijem je čelu od 2012. bio Vučić, ali predsednik nije izašao u javnost sa konkretnom nominacijom kandidata za tu poziciju.

# Upravljanje

## Transparentnost (Propisi)

*U kojoj meri postoje propisi koji treba da obezbede transparentan uvid u relevantne aktivnosti izvršne vlasti?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Zakon o Vladi i njen Poslovnik o radu propisuju da bi rad Vlade trebalo da bude javan. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja uređuje pravo na pristup informacijama kojima raspolažu organi javne vlasti. Međutim, zaštita tog prava nije dovoljno efikasna: pojedinac se ne može žaliti Povereniku za informacije od javnog značaja protiv rešenja Vlade kojim se odbija zahtev ili u slučaju ignorisanja zahteva. U takvim slučajevima, može se podneti tužba Upravnom sudu.

Zakon obavezuje Vladu da objavi određena dokumenta (uredbe, odluke, poslovnik, fiskalnu strategiju, rešenja o postavljenju i razrešenju) u Službenom glasniku, dok druga dokumenta (deklaracije, strategije, zaključke) može da objavi, ali nije u obavezi<sup>189</sup>. Neki od pomenutih akata, poput zaključaka, za koje nije propisana obaveza objavljivanja, mogu se tražiti zahtevom za pristup informacijama, pod uslovom da tražilac zna za njihovo postojanje. Lista tih dokumenta je dostupna jedino u godišnjem izveštaju Vlade koji se dostavlja Skupštini i za koji ne postoji obaveza ili redovna praksa objavljivanja.

Zapisnici sa sednica Vlade smatraju se informacijama od javnog značaja i dostupni su javnosti<sup>190</sup>. S druge strane, izlaganja članova Vlade i drugih učesnika u radu sednice Vlade, smatraju se službenom tajnom stroge poverljivosti, osim ako u konkretnom slučaju predsednik Vlade ne odredi da bude drugačije<sup>191</sup>. Takođe, skraćene beleške i audio snimci sednica se smatraju službenom tajnom<sup>192</sup>. Novinarima i drugim predstavnicima javnosti nije dozvoljeno prisustvo sednicama<sup>193</sup>.

Prema Poslovniku, transparentnost rada Vlade je obezbeđena održavanjem konferencija za novinare, predstavljanjem Vlade i organa državne uprave na internetu, saopštenjima za javnost i „drugim IT sredstvima”<sup>194</sup>. Za transparentnost rada Vlade i državne uprave zadužena je Vladina kancelarija za medije<sup>195</sup>.

188 [http://pressrs.ba/sr/vesti/vesti\\_dana/story/41854/Vu%C4%8Di%C4%87+se+re%C5%A1ava+Dinki%C4%87a+i+ljudi+Tome+Nikoli%C4%87a!+.html](http://pressrs.ba/sr/vesti/vesti_dana/story/41854/Vu%C4%8Di%C4%87+se+re%C5%A1ava+Dinki%C4%87a+i+ljudi+Tome+Nikoli%C4%87a!+.html)<http://www.blic.rs/Vesti/Politika/414308/Vucic-Nema-mojih-i-Tominih-ljudi-u-SNS>

189 Zakon o Vladi, član 46

190 Poslovnik Vlade, član 63

191 Poslovnik Vlade, član 96

192 Poslovnik Vlade, član 62

193 Poslovnik Vlade, član 96

194 Poslovnik Vlade, član 93

195 Poslovnik Vlade, član 94

Zakon o budžetu je javno dostupan<sup>196</sup>. Vlada usvaja nacrt Fiskalne strategije do 15. juna (dokument bi trebalo da bude javan), i usvaja Fiskalnu strategiju do 1. oktobra, revidiranu na osnovu komentara i sugestija Skupštine. Ministar finansija dostavlja Vladi nacrt Zakona o budžetu do 15. oktobra, Vlada usvaja predlog budžeta do 1. novembra i dostavlja ga Skupštini koja ga potom objavljuje<sup>197</sup>.

Svi javni funkcioneri, uključujući članove Vlade, generalnog sekretara Vlade i njegovog zame-nika, državnih sekretara u ministarstvima i pomoćnika ministara, u obavezi su da prijave imovinu i prihode Agenciji za borbu protiv korupcije u roku od 30 dana od stupanja na položaj<sup>198</sup>. Takođe, u obavezi su da prijave promene u vrednosti imovine koje su više od prosečne godišnje plate u Srbiji. Izveštaj se takođe podnosi u roku od 30 dana od dana prestanka funkcije. Deo podataka iz registra o imovini i prihodima je javno dostupan na internet sajtu Agencije<sup>199</sup>.

## Transparentnost (Praksa)

*U kojoj meri u praksi postoji transparentan uvid u relevantne aktivnosti izvršne vlasti?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Vlada objavljuje akte i odluke i na taj način ispunjava formalnu obavezu iz Zakona o Vladi. Međutim, u praksi značajan deo Vladinih aktivnosti je nedovoljno transparentan. Vlada je objavila, tek nakon ozbiljnog pritiska pojedinih medija i NVO<sup>200</sup>, dva ugovora sa inostranim investitorima, ali drugi sporazumi još uvek nisu objavljeni, zato što su strani partneri insistirali na poverljivosti ugovora.<sup>201</sup> Nisu dostupne informacije o lobiranju i nema volje da se na vreme pruže informacije o ugovorima sa inostranim investitorima<sup>202</sup>.

Vlada ne poštuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Nakon što je Upravni sud presudio da Vlada mora da dostavi informacije koje je Transparentnost Srbija tražila u jednom slučaju, Generalni sekretarijat je odgovorio na drugi zahtev. To je bio prvi odgovor koji je TS dobila od Vlade nakon skoro dve godine i desetine poslatih zahteva. Zahtevi su se odnosili na honorare stranih savetnika predsednika Vlade, ugovore i memorandume sa potencijalnim inves-titorima, informacije o postavljenjima rukovodilaca javnih preduzeća. Za razliku od 2011 (kada su ti dokumenti analizirani za istraživanje NIS 2011) podaci o odgovorima na informacije od javnog značaja zahtevane od strane građana, medija, drugih OCD i ostalih su uklonjene iz Informatora o radu. Na osnovu izveštaja o primeni Zakona, koji je Vlada podnela Povereniku, u 2013 je bilo primljeno 97 zahteva, i Vlada je odgovorila u 76 slučajeva<sup>203</sup>.

Kako je već pomenuto, Zakon o slobodnom pristupu informacijama propisuje da tražilac informacije ne može podneti žalbu Povereniku kada Vlada odbije da pruži traženu informaciju. Jedini pravni lek u takvim situacijama jeste da se podnese tužba Upravnom sudu. Pokretanje takve procedure je obeshrabrujuće za većinu tražilaca informacija<sup>204</sup>. Godišnji izveštaj Poverenika navodi da je bilo podneto 13 tužbi Upravnom sudu u 2013. koje se tiču pristupa informacijama od javnog značaja, a od tog broja pet je bilo protiv Vlade<sup>205</sup>. Izveštaj Vlade koji je podnet Povereniku, međutim, tvrdi da je samo jedna tužba podneta Upravnom sudu<sup>206</sup>. Kad je reč o ministarstavima, od ukupno 3.300 žalbi upućenih Povereniku u istoj godini, 666 je bilo protiv ministarstava.

196 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2014/4598-14.pdf>

197 Zakon o budžetskom sistemu, član 31

198 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 43-49

199 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 47

200 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/463103/Vucic-Objavicemo-ugovore-sa-Fijat-om-i-Eti-hadom>

201 [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/politika/vucic-ugovor-sa-fijat-om-nece-bit-i-pokazan\\_507167.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/vucic-ugovor-sa-fijat-om-nece-bit-i-pokazan_507167.html)

202 Na primer, Vlada je objavila neke dokumente o saradnju sa kompanijom Etihad iz UAE više od šest meseci nakon što je saradnja javno promovisana [http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/air\\_serbia\\_ugovori2014.zip](http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/air_serbia_ugovori2014.zip)

203 Podaci dostavljeni TS od Poverenika

204 Opaska Poverenika za informacije od javnog značaja, godišnji izveštaj za 2013.

205 Godišnji izveštaj Poverenika za 2013, <http://www.poverenik.rs/en/o-nama/annual-reports.html>

206 Podaci dostavljeni TS od Poverenika

Uprkos tome, Vlada, u pojedinim slučajevima, reaguje na zahteve javnosti za većom transparentnošću. Jedan od primera je reakcija Vlade na inicijativu OCD, koja je pokrenuta od strane TS, i podržana od Poverenika za informacije od javnog značaja, da se poveća transparentnost podataka o prikupljanju i trošenju sredstava nakon poplava u proleće 2014. Četiri meseca nakon poplava, i nekoliko odlaganja, transparentnost ovih podataka je dostigla nivo za koji bi se moglo reći da je pristojan<sup>207</sup>.

Prema ocenama političkih analitičara, zakoni koje Vlada predlaže, a Skupština usvaja, ponekad nisu dovoljno jasni. To za posledicu ima povećani značaj Vladinih podzakonskih akata. Ponekad usvajanje podzakonskih akata kasni mesecima ili čak i godinama, u odnosu na postavljene rokove, a primena ili neprimenjivanje regulative se prepušta nepisanim odlukama Vlade i premijera<sup>208</sup>.

Takođe, način na koji Vlada predstavlja propise ne omogućava građanima da razumeju aktivnosti Vlade, a pojedini efekti propisa se namerno kriju od javnosti. To ilustruju slučajevi usvajanja Zakona o radu, donošenje mera štednje, predstavljanje podataka o nezaposlenosti i zaposlenosti, podataka o javnom dugu i primeni Briselskog sporazuma (posebno pitanje odnosa Beograda i Prištine)<sup>209</sup>.

Javne rasprave se ne održavaju uvek kada je to predviđeno propisima. Monitoring TS u periodu od 2012. do 2014.<sup>210</sup> je pokazao da se ni minimum koji zahtevaju propisi ne poštuje. Na uzorku od 21 zakona, javne rasprave su bile organizovane u devet slučajeva, a samo tri nacrti su objavljena na Vladinom internet portalu e-Uprave, iako je to obavezno po Vladinom Poslovniku. Portal elektronske uprave je obnovljen u septembru 2014. To je doprinelo značajnom poboljšanju u objavljivanju nacrti zakona za javnu raspravu: 17 nacrti do kraja decembra 2014, u poređenju sa pet, od januara do septembra 2014<sup>211</sup>.

Prema podacima Agencije za borbu protiv korupcije, u 2013. i 2014. godini je pokrenut veliki broj postupaka protiv članova izvršne vlasti koji nisu prijavili imovinu i prihode, bilo nakon preuzimanja položaja, bilo nakon završetka mandata. Među njima su i postupci protiv pet ministara, 27 državnih sekretara i 23 pomoćnika ministra<sup>212</sup>. Deo podataka iz prijave imovine je, u skladu sa Zakonom, objavljen na internet sajtu Agencije<sup>213</sup>.

Godišnji izveštaj koji Vlada dostavlja Skupštini nije bio predmet rasprave. Dostupan je na sajtu Skupštine, ali ne i na sajtu Vlade.

Informacije o sednicama Vlade mogu se naći na njenom veb sajtu, ali nema zapisnika sa sednica, a samo pojedine odluke koje su usvojene na tim sednicama su objavljene na sajtu. Informacije se ne objavljuju u formi koja je pogodna za pretraživanje, već u kompresovanom obliku. Zainteresovani građanin tako može da prezume predloge zakona, usvojene uredbe i odluke o postavljenjima i razrešenjima funkcionera, ali ne i Vladine zaključke. Sednice Vlade obično prati objavljivanje saopštenja za javnost ili konferencija za novinare, na kojima se nabrajaju usvojene odluke. Međutim tekstovi ovih odluka se objavljuju sa nekoliko dana zakašnjenja.

Prema istraživanju Indeksa transparentnosti budžeta (Open Budget Index), Srbija je u 2012. imala indeks 39, što je dosta niže od 54 u 2010. Glavni razlog za ovakvo stanje je što Fiskalna strategija (predbudžetski dokument) nije bila objavljena u posmatranoj godini i što nije bio sačinjen „građanski

207 [http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=892%3Ajavnost-podataka-o-pomoi-za-poplavljene&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr](http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=892%3Ajavnost-podataka-o-pomoi-za-poplavljene&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr)

208 Zasnovano na mišljenju trojice političkih analitičara, intervjui sa Zoranom Stojiljkovićem, Đorđem Vukadinovićem i Slavišom Orlovićem, novembar i decembar 2014

209 Zasnovano na mišljenju trojice političkih analitičara, intervjui sa Zoranom Stojiljkovićem, Đorđem Vukadinovićem i Slavišom Orlovićem, novembar i decembar 2014

210 [http://www.transparentnost.org.rs/index.php?view=details&id=1506%3Ajavnost-rada-vlade&option=com\\_eventlist&lang=sr](http://www.transparentnost.org.rs/index.php?view=details&id=1506%3Ajavnost-rada-vlade&option=com_eventlist&lang=sr)<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Povecana%20transparentnost%20i%20javnost/javne%20rasprava%20praksa%20%20jun%202014.doc>

211 <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/zavr%C5%A1ene-javne-rasprave>[http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija/javne\\_rasprave?pagerIndex=1](http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija/javne_rasprave?pagerIndex=1)

212 Izveštaj Sektora za kontrolu AZBK, [http://www.acas.rs/images/stories/SOP/WEB\\_ODELJENJE\\_ZA\\_REGISTRE\\_1\\_10\\_2014.pdf](http://www.acas.rs/images/stories/SOP/WEB_ODELJENJE_ZA_REGISTRE_1_10_2014.pdf)

213 [www.acas.rs](http://www.acas.rs)

budžet<sup>214</sup>. U 2015. godini (ocenjivan je budžet za 2014. godinu) indeks je bio 47. Među poboljšanjima koja su se desila u međuvremenu, glavno se odnosi na izradu budžet po programskom principu u 2015. Budžet je javan, Fiskalna strategija (prethodno Memorandum o budžetu) se objavljuje na sajtu Ministarstva finansija, a Zakon o budžetu na sajtu Ministarstva finansija i Vlade, nakon što ga Vlada usvoji i prosledi Skupštini na odlučivanje. Međutim, glavni problemi su kašnjenje u pripremi i usvajanju budžetskih dokumenata, odsustvo javne rasprave u procesu planiranja budžeta i nedovoljno informacija o njegovom izvršenju.

## Odgovornost (Propisi)

*U kojoj meri postoje propisi koji treba da obezbede da članovi izvršne vlasti izveštavaju o svomradu i snose odgovornost za svoje aktivnosti?*

### Ocena: 75/2015 (75/2011)

Rad Vlade bi trebalo da nadzire Skupština, koja bira Vladu. Skupština takođe odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara<sup>215</sup>. Vlada odgovara Skupštini za vođenje politike zemlje, za primenu zakona i drugih opštih akata, za stanje u svim oblastima za koje je nadležna i za rad državne uprave<sup>216</sup>.

Po pojedinim pitanjima nadzor, kontrolu i praćenje rada Vlade vrše i drugi organi, među kojima su Ustavni sud, Upravni sud i Državna revizorska insitucija. U oblastima poput rešavanja sukoba interesa, višestrukih funkcija, poklona, planova integriteta, sprovođenja Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana, Vlada i njeni članovi su subjekti kontrole Agencije za borbu protiv korupcije<sup>217</sup>.

Poverenik za informacije od javnog značaja i Zaštitinik građana nemaju nadležnost da kontroloišu rad Vlade, ali imaju nad ministarstvima i drugim telima i institucijama koje su pod Vladinom jurisdikcijom<sup>218</sup>.

Zakon o Vladi propisuje da Vlada mora podneti Skupštini izveštaj o radu najkasnije 60 dana pre podnošenja nacрта završnog računa. Takođe, na zahtev Skupštine, Vlada i svaki od njenih članova su u obavezi da podnesu izveštaj o radu<sup>219</sup>. Poslovnik Vlade propisuje da Vlada mora podneti izveštaj Skupštini do 1. maja tekuće godine za prethodnu godinu<sup>220</sup>.

Vlada usvaja godišnji plan rada do kraja decembra tekuće godine za sledeću godinu, kao i akcioni plan sa prioritetima Vlade, rokovima i očekivanim rezultatima. Program postavlja ciljeve i zadatke, dužnosti pojedinih organa državne uprave i procenjene rezultate<sup>221</sup>.

Članovi Vlade nisu u obavezi da obrazlože svoje odluke prilikom glasanja na sednicama, a podaci o tome kako su glasali se smatraju službenom tajnom. Članovi Vlade su u obavezi da javno zastupaju odluke Vlade i kada su glasali protiv te odluke ili se uzdržali od glasanja<sup>222</sup>. S druge strane, akti koje Vlada donosi moraju sadržati obrazloženje, a nacrt zakona mora sadržati, kao jedan od priloga, i analizu efekata zakona<sup>223</sup>.

214 <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-SerbiaCS-English.pdf>

215 Ustav Srbije, član 99

216 Zakon o Vladi, član 7

217 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije

218 Ustav Srbije, član 138 i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 22

219 Zakon o Vladi, član 36

220 Poslovnik Vlade, član 79

221 Poslovnik Vlade, članovi 76, 77 i 79a

222 Poslovnik Vlade, član 95

223 Poslovnik Vlade, član 39, 39a i 40

Članovi Vlade uživaju isti imunitet kao i narodni poslanici, propisan u Ustavu Srbije i Zakonu o Narodnoj skupštini<sup>224</sup>. Nakon pozivanja na imunitet u krivičnom ili drugom postupku, ne teku rokovi propisani za taj postupak. Međutim, imunitet ne produžava rok za nastupanje apsolutne zastarelosti, što znači da u nekim slučajevima ipak može doći do zastarevanja<sup>225</sup>.

## Odgovornost (Praksa)

*U kojoj meri u praksi postoji efikasan nadzor nad aktivnostima izvršne vlasti?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

U praksi se vrši nedovoljan nadzor izvršne vlasti.

Skupština (poslaničke grupe) su praktično pod kontrolom stranačkih vođa. Budući da su lideri vladajućih stranaka na položajima u izvršnoj vlasti, ne postoji efikasna kontrola Skupštine nad Vladom<sup>226</sup>. Dobra ilustracija za ovaj odnos je način na koji se premijer obratio u Skupštini prilikom predstavljanja ekspozee u aprilu 2014, kada je saopštio narodnim poslanicima da će „jesti, spavati i kupati se“ u zgradi Skupštine<sup>227</sup>, dok se ne usvoje svi zakoni neophodni za sprovođenje reformi koje planira Vlada, ili kada je vikao na narodne poslanike opozicije nazivajući ih „kukavicama“<sup>228</sup>. S druge strane, ulazak premijera u salu je praćen ovacijama od strane poslanika vladajuće partije, čime je prekinuto izlaganje govornika koji je u tom trenutku bio za govornicom<sup>229</sup>.

Januara 2015. Zaštitnik građana je objavio da su Vojno-bezbednosna agencija i Ministarstvo odbrane odbili da mu pruže informacije koje je tražio u postupku kontrole. Na to nije bilo adekvatne reakcije skupštinskog odbora nadležnog za civilnu kontrolu službi bezbednosti<sup>230</sup>. Ministar odbrane je odgovorio da ga je sramota da izjavi u javnosti šta misli o saopštenju za javnost Zaštitnika građana<sup>231</sup>.

Ministarstva ne podnose redovno svoje izveštaje skupštinskim odborima – istraživanje TS pokazuje da je u 2014. (januar-novembar), podneto 23 od 48 izveštaja, a da su samo četiri bila predmet rasprave<sup>232</sup>. S druge strane, istraživanje izvršeno među narodnim poslanicima pokazuje da oni veruju da su skupštinski odbori najefikasniji način da se ostvari kontrolna funkcija Skupštine<sup>233</sup>. Vlada je bila u obavezi na osnovu skupštinskih zaključaka da izvesti do 6. decembra 2014. o svojim aktivnostima na ispunjavanju preporuka nezavisnih organa, uključujući i Agenciju za borbu protiv korupcije. Januara 2015, Skupština je odgovorila na zahtev za pristup informacijama TS, obaveštavajući da Vlada još uvek nije dostavila izveštaj (Vlada čak nije ni odgovorila na ovaj zahtev).

Kontrola putem podnošenja interpelacije nije do sada korišćena. Opozicija, u odnosu snaga u Skupštini nakon izbora iz 2014, nema dovoljno poslanika (50) za podnošenje interpelacije.

Završni račun budžeta nije bio raspravlján u Skupštini još od 2001. Završni račun budžeta je predmet revizije Državne revizorske institucije. Rasprava o izveštaju o reviziji u Skupštini (tj. ne samo pred odborima) je održana samo 2010. godine.

224 Ustav Srbije, član 134; Zakon o narodnoj skupštini, član 38

225 Krivični zakonik, članovi 103-107

226 Intervju sa političkim analitičarom i profesorom na FPN Zoranom Stoilkovićem, decembar 2014

227 <http://arhiva.24sata.rs/vesti/aktuelno/vest/vucic-jescete-spavati-i-umivati-se-u-skupstini-dok-se-ne-usvoje-reformski-zakoni/134089.phtml>

228 <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Vucic-DS-u-Vi-ste-kukavice.sr.html>

229 <http://www.naslovi.net/2014-10-24/kurir/vucic-u-skupstini-vi-iz-ds-branite-fotelju-ko-da-ste-rodjeni-u-njoj/12046150>

230 <http://ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/2011-12-25-10-13-14/3644-2015-01-14-10-58-56>

231 <http://rs.n1info.com/a27596/Vesti/Gasic-odgovorio-ombudsmanu-Jankovicu.html>

232 Izvestavanje i odgovornost kao mehanizam za suzbijanje korupcije, decembar 2014.doc

233 Istraživanje NVO Otvoreni parlament, april 2014, <http://www.otvoreniparlament.rs/wp-content/uploads/2014/04/ovde1.pdf>

Upravni sud, koji odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata Vlade i ministarstava, povećao je efikasnost u 2014. usled povećanja broja sudija i nove unutrašnje organizacije. Podneto je 519 tužbi protiv akata koje je usvojila Vlada Srbije u 2013. i 606 u 2014. Ukupno 261 predmet je rešen do 30. decembra 2014<sup>234</sup>. Ustavni sud, koji ocenjuje ustavnost i zakonitost akata koje je usvojila Vlada i drugi organi i organizacije, doneo je ukupno 64 odluke o neustavnosti u 2013. Od ovog broja, šest se odnosilo na odluke Vlade<sup>235</sup>.

Novi mehanizam za utvrđivanje odgovornosti članova Vlade, koji je postao redovna praksa poslednjih godina, jeste rasprava o efikasnosti Vlade i ministarstava na sednicama partijskih organa. Za političke analitičare ovo je ili dokaz da stranke, umesto Vlade kao državnog organa, upravljaju institucijama<sup>236</sup> ili samo simulacija demokratskih procedura unutar partija<sup>237</sup>. Institucionalna odgovornost ministara pred Skupštinom za loše rezultate je u praksi u potpunosti zamenjena pojedinačnom odgovornošću rukovodstvu svojih partija, odnosno premijeru-predsedniku stranke lično<sup>238</sup>. U jednom slučaju, zamenik predsednika poslaničke grupe Socijalističke partije Srbije, jedne od vladajućih partija, izjavio je da „samo premijer može da analizira, procenjuje i ocenjuje performanse svakog pojedinačnog ministarstva ili ministra i da odlučuje da li su promene u Vladi neophodne. Mi svakako ostavljamo taj posao premijeru”<sup>239</sup>.

U nekoliko navrata od 2012. najavljivana je ili sprovedena rekonstrukcija Vlade, odnosno zamena pojedinih ministara. Međutim, nisu objavljene bilo kakve informacije o lošem radu ministara ili drugi razlozi koji bi argumentovali na koji način će rekonstrukcija poboljšati sprovođenje Vladine politike<sup>240</sup>.

## Integritet (Propisi)

*U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da obezbede integritet članove izvršne vlasti?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Ustav, Zakon o Vladi i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije propisuju određene odredbe i mehanizme koji bi trebalo da obezbede integritet članova izvršne vlasti. Međutim, ne postoji Etički kodeks za članove Vlade.

Ustav propisuje da članovi Vlade ne mogu biti poslanici u republičkoj ili pokrajinskoj skupštini, niti odbornici, kao ni članovi pokrajinskih ili lokalnih izvršnih organa<sup>241</sup>. Zakon o Vladi predviđa da članovi Vlade ne mogu preuzeti drugu javnu funkciju u državnom organu, autonomnoj pokrajini, opštini, gradu, Gradu Beogradu, niti vršiti aktivnosti koje nisu spojive sa nadležnostima Vlade. Član Vlade takođe ne sme stvoriti mogućnosti za sukob privatnog i javnog interesa i mora da se povinuje pravilima o sukobu interesa, propisana u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije<sup>242</sup>.

Taj zakon propisuje da članovi Vlade ne mogu raditi druge poslove, da su u obavezi da prenesu upravljačka prava u firmama čiji su vlasnici u roku od 30 dana nakon stupanja na funkciju, i da navedu podatke o vlasničkim udelima. Dve godine nakon okončanja mandata, članovi Vlade ne smeju se zaposliti niti započeti poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koji su angažovani na aktivnostima bliskim funkciji koju su obavljali, osim uz odobrenje Agencije<sup>243</sup>. Zakon takođe postavlja pravila o primanju i zadržavanju poklona<sup>244</sup>.

234 Podaci dostavljeni TS iz Upravnog suda

235 Podaci dostavljeni TS iz Upravnog suda

236 Intervju sa političkim analitičarom i profesorom na FPN Zoranom Stojiljkovićem, decembar 2014

237 Intervju sa političkim analitičarom Đorđem Vukadinovićem, decembar 2014

238 Na primer: <http://www.telegraf.rs/vesti/politika/1411981-selakovic-dok-vucic-ima-poverenje-u-mene-ostajem-ministarhttp://www.telegraf.rs/vesti/politika/1395305-mihajlovic-vucic-ima-poverenje-u-mene>

239 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=12&dd=26&nav\\_id=940690](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=12&dd=26&nav_id=940690)

240 <http://www.telegraf.rs/vesti/politika/782639-smena-ministara-u-sns-odlaze-petkovic-i-mariceva-knezevic-i-bacevic-na-ivici>

241 Ustav Srbije, član 126

242 Zakon o Vladi, član 11

243 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 28, 33-36, 38

244 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 39-42

Lobiranje nije regulisano, kao ni kontakti sa predstavnicima pravnih lica koji bi mogli imali interesa da angažuju člana Vlade nakon isteka njegove/njene funkcije.

## Integritet (Praksa)

*U kojoj meri je u praksi obezbeđen integritet članova izvršne vlasti?*

**Ocena: 25/2015 (25/2011)**

Članovi Vlade poštuju odredbe o sprečavanju sukoba interesa, ali lobiranje još uvek nije pravno uređeno. Uprkos čvrstom uverenju u javnosti da su odluke Vlade često donošene pod uticajem centara moći koji se nalaze izvan nje, teško je reći u kojoj meri bi to moglo biti posledica nedovoljnog integriteta pojedinih članova Vlade. Ima tvrđenja da autoritet, odgovornost, pa čak i integritet ministara praktično obezbeđuje premijer<sup>245</sup>.

U praksi, to bi značilo da integritet ministara neće biti predmet rasprave ukoliko je on/ona „u mišlosti” premijera – takav je bio epilog slučajeva optužbi za neregularnosti prilikom javnog konkursa za dodelu sredstava u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i optužbe da je doktorska teza ministra unutrašnjih poslova plagijat<sup>246</sup>. Postojale su takođe, optužbe od strane predsednika Advokatske komore Srbije da je usvajanje Zakona o javnim beležnicima, koji je izazvao četvoromesečni protest advokata, bio eksperiment ‘*in vivo*’ podržan od strane ‘velikog brata’ čije ime bi bilo objavljeno tokom ‘radikalizacije protesta’”. Ministarstvo pravde i Vlada su prihvatili zahteve advokata, tako da identitet ‘velikog brata’ nikad nije otkriven. Inicijalna odredba Zakona je omogućila javnim beležnicima monopol i ogromne prihode u nekim poslovima, lišavajući pri tom advokate, državu, a ponajviše sudove njihovih ranijih prihoda<sup>247</sup>.

Slično kao i u vezi sa odgovornošću, u nekoliko slučajeva prethodnih godina, kada je pitanje integriteta članova Vlade bilo otvarano u javnosti, nije organizovana formalna procedura rasprave o tome u Skupštini. Umesto toga, u nekim slučajevima su vršene personalne promene prilikom „rekonstrukcije” Vlade, bez navođenja razloga za te promene.

Sudeći po podacima sa veb sajta Agencije za borbu protiv korupcije, članovi izvršne vlasti prijavljuju svoju imovinu i prihode. Dešava se, međutim, da ne podnesu izveštaj u slučajevima kada su reizabrani, ili kada im se završi mandat. Iz tog razloga Agencija je pokrenula postupak protiv pet ministara (ili bivših ministara), 27 državnih sekretara i 23 pomoćnika ministara od januara 2013. do oktobra 2014. U većini slučajeva oni su podneli izveštaje nakon pokretanja postupka, izrečena su im „javna upozorenja” i kažnjeni su od strane Prekršajnog suda. U tri slučaja, međutim, Agencija je podnela krivične prijave protiv ministara ili bivših ministara, sumnjajući da su namerno želeli da sakriju informacije o imovini. Ti procesi su u toku<sup>248</sup>.

Agencija je takođe, izdala preporuku za razrešenje ministra pravde zbog sukoba interesa nakon što je u Državnom veću tužilaca i Vrhovnom savetu sudstva, prilikom izbora za zamenika tužioca i prekršajnog sudiju, glasao u interesu svojih bliskih saradnika<sup>249</sup>. Slučaj je u žalbenoj proceduri pred Odborom Agencije, koji mesecima ne uspeva da postigne većinu za donošenje bilo kakve odluke<sup>250</sup>.

Pantuflača, odnosno zabrana zasnivanja radnog odnosa ili poslovne saradnje po prestanku javne funkcije, regulisana je od 2010. Prema podacima Agencije za borbu protiv korupcije, u 2014. nije

245 Intervju sa političkim analitičarom Đorđem Vukadinovićem, decembar 2014

246 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=06&dd=03&nav\\_category=12&nav\\_id=856287](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=06&dd=03&nav_category=12&nav_id=856287)

247 Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028-2693/supplement-to-the-second-report-on-judicial-reform-or-report-on-adoption-of-judicial-laws-and-their-resulting-consequences>

248 Podaci Sektora za kontrolu AZBK, <http://www.acas.rs/organizacija/sektor-za-kontrolu-imovine-i-prihoda/?pismo=lat>

249 [http://www.acas.rs/images/stories/press/preporuka\\_za\\_razresenje\\_NS.pdf](http://www.acas.rs/images/stories/press/preporuka_za_razresenje_NS.pdf)

250 [http://www.acas.rs/sr\\_cir/component/content/article/44-sednice-odbora/1147-saopstenje-odbora-agencije-9-2.html](http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/44-sednice-odbora/1147-saopstenje-odbora-agencije-9-2.html)



bilo pokrenutih procedura protiv bivših članova Vlade zbog kršenja pravila o pantuflaži. Agencija je dala pristanak petnaestorici bivših ministara, državnih sekretara i pomoćnika ministara na njihove zahteve da uspostave poslovne veze sa pravnim licima, preduzetnicima ili međunarodnim organizacijama koje se bave aktivnostima u vezi sa bivšom funkcijom.

# Uloga

## Upravljanje u javnom sektoru (propisi i praksa)

*U kojoj meri je izvršna vlast posvećena i uključena u razvoj dobrog upravljanja u javnom sektoru?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Vlada navodi da je posvećena reformi javnog sektora, ali u praksi je javni sektor izrazito politizovan. Strategija za reformu javne uprave je usvojena u januaru 2014. Strategija predviđa profesionalizaciju i depolitizaciju, sa „jačanjem transparentnosti, etike i odgovornosti u poslovima državne uprave” kao jednim od ciljeva. Ova načela su bila promovisana još u Strategiji za reformu državne uprave iz 2004, ali su sve Vlade od tada do danas kršile ova načela, tretirajući javnu upravu kao partijski plen koji obezbeđuje zaposlenje partijskim kadrovima<sup>251</sup>.

Akcioni plan za primenu aktuelne Strategije usvojen je u aprilu 2015. Nacrt iz decembra 2014. predviđao je organizacionu i funkcionalnu rekonstrukciju javne uprave, unapređenje sistema javnih politika Vlade, uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira za integrisano strateško upravljanje, te uspostavljanje usklađenog sistema radnih odnosa i plata u javnoj upravi koji bi se zasnivao na principima transparentnosti i pravičnosti. Bilo je predviđeno da se te mere primene 2015. i 2016. godine<sup>252</sup>.

Neke od ovih aktivnosti su bile najavljene od strane premijera u njegovom ekspozu u 2014, sa mnogo kraćim rokovima, koje je TS ocenila kao nerealistične<sup>253</sup>. Premijer je izjavio da je do novembra 2014, Vlada planirala da završi analizu broja zaposlenih u svim institucijama, mereći u isto vreme njihov učinak kako bi identifikovala višak/manjak, da izvrši analizu opisa poslova u svim institucijama, da izvrši funkcionalnu analizu svih insitucija kako bi opravdala njihovo postojanje i sagledala aktivnosti koje se preklapaju. Ovo nije bilo učinjeno do završetka rada na ovom izveštaju. Premijer je takođe najavio da će biti uspostavljena obaveza edukacije i usavršavanja državnih službenika na svim nivoima i da će biti redefinisani kriterijumi za zapošljavanje i napredovanje u državnoj upravi. On je takođe, najavio da će Zakon o državnoj upravi biti dopunjen kako bi propisao način na koji se usvajaju javne politike i da bi obezbedio njihovu realističnost, usklađenost i sprovodljivost<sup>254</sup>.

Zakon o državnoj upravi je u međuvremenu dopunjen, ali ne u oblasti javnih politika. Jedna od promena je propisivanje novog statusa načelnika upravnih okruga koji više neće biti državni službenici, već javni funkcioneri postavljeni od strane Vlade, to jest, i formalno političke ličnosti<sup>255</sup>.

Iako aktuelni Zakon o državnim službenicima uređuje sistem zapošljavanja, postavljanja i napredovanja državnih službenika, u praksi postoji dominacija političkih partija nad državnom upravom

251 Zasnovano na mišljenju trojice političkih analitičara, intervju sa Zoranom Stojiljkovićem, Đorđem Vukadinovićem i Slavišom Orlovićem, novembar i decembar 2014

252 TS je bila u radnoj grupi za izradu Akcionog plana

253 [http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=654%3Aekspoze-premijera-sa-stanovita-borbe-protiv-korupcije&catid=40%3Aasoptenje&Itemid=52&lang=sr](http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=654%3Aekspoze-premijera-sa-stanovita-borbe-protiv-korupcije&catid=40%3Aasoptenje&Itemid=52&lang=sr)

254 [http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/208700/ekspoze\\_aleksandar\\_vucic\\_cyr270414.doc](http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/208700/ekspoze_aleksandar_vucic_cyr270414.doc)

255 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2014/2637-14.pdf>[http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=826%3Aizmenama-zakona-zaustaviti-nezakonitu-praksu&catid=40%3Aasoptenje&Itemid=52&lang=sr](http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=826%3Aizmenama-zakona-zaustaviti-nezakonitu-praksu&catid=40%3Aasoptenje&Itemid=52&lang=sr)

na svim nivoima vlasti uz partijske kriterijume koji su ispred proklamovane profesionalizacije. Istraživanje koje je sprovedla TS o primeni Zakona o javnim preduzećima je otkrilo da nije bilo političke volje da se ovaj zakon primeni i da se izaberu profesionalni rukovodioci u JP<sup>256</sup>. Politički analitičari se slažu da zapošljavanja i unapređenja zaposlenih u javnom sektoru zavise od političke pripadnosti i podele moći na osnovu koalicionih sporazuma<sup>257</sup>.

U avgustu 2014. Zakon o državnoj upravi je dopunjen sa ciljem da se okonča četvorogodišnja nezakonita praksa postavljanja državnih službenika na položaje bez prethodno raspisanog javnog konkursa. Do 31 decembra 2010. svi državni službenici na položajima (pomoćnici ministara, direktori Vladinih agencija, direktori posebnih organizacija) trebalo je da budu postavljeni na osnovu javnih konkursa. Sve Vlade od tada su, međutim, nastavile praksu postavljanja službenika na osnovu prelaznih odredbi Zakona, čijoj primeni više nije bilo mesta, kršeći time propisanu obavezu. Isto je učinila i Vlada 2012. godine – više od 200 postavljenja na osnovu ove prelazne odredbe, i manje od 50 na osnovu javnog konkursa. Amandmani na Zakon, usvojeni 10. septembra 2014. trebalo je da okočaju ovu nezakonitu praksu. Tim dopunama Zakona su propisane jasne procedure i rokovi za postavljanje vršilaca dužnosti službenika na položaju dok se konkursi ne završe<sup>258</sup>. U nedeljama pre usvajanja ovih dopuna, Vlada je užurbano postavila više državnih službenika na položaje. Bilo je 15 ovakvih postavljenja na Vladinim sednicama u periodu od avgusta do septembra 2014, poslednje, tri dana nakon usvajanja amandmana u skupštini, ali pre nego što su objavljeni u Službenom glasniku. Izmene Zakona su takođe unele neke pozitivne promene po pitanju obrazovnog nivoa kao uslova za zapošljavanje državnih službenika i procedura objavljivanja javnih konkursa.

Navedene dopune Zakona su bile ocenjene od strane EU u izveštaju o napretku za 2014. kao „prvi korak ka budućem napretku u uspostavljanju odgovarajućeg sistema državne službe na bazi zasluga“. Pri tom je međutim naglašeno da su „neophodne značajne promene prakse zapošljavanja kako bi se uspostavio sistem državne uprave zasnovan na zaslugama na centralnom i lokalnom nivou. Ovo bi trebalo da uključi dobro definisane kriterijume za procenu i razvoj karijere državnih službenika.“<sup>259</sup>

Izveštaj o napretku EU za 2014. sadrži takođe pohvalu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave za „posvećenost“ reformi javne uprave, procenjujući da „pojačan fokus na planiranje politika i koordinaciju, praćen uspostavljanjem Sekretarijata za javne politike, predstavlja inicijalne pozitivne korake ka efikasnijoj javnoj administraciji“. Zaključeno je, međutim, da je potrebno da se primena Strategije reforme kreće ka transparentnijem i na zaslugama zasnovanom sistemu državne uprave, zato što „nedostatak transparentnosti prilikom zapošljavanja i politizacija zaposlenih u državnoj upravi daje povoda za zabrinutost“.

Izveštaj za 2015. takođe naglašava sledeće: „Dobar napredak je ostvaren usvajanjem sveobuhvatnog Akcionog plana za reformu javne uprave, Zakona o inspekcijskom nadzoru, Nacionalne strategije obuke zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave i Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru. Međutim, Srbija sada treba da obezbedi i sprovođenje ambicioznih planova reformi i pravnog okvira. Snažna politička volja je i dalje najvažnija za profesionalizaciju i depolitizaciju uprave, kao i za povećanje transparentnosti postupaka zapošljavanja i otpuštanja, naročito za radna mesta višeg rukovodstva. Zakonodavni okvir za državnu službu centralne vlade postoji, ali se ne primenjuje za mnoge zaposlene u javnom sektoru koji su na ključnim državnim funkcijama. Pravno razdvajanje političkih položaja od položaja u državnoj službi ne primenjuje se na jasan način. Zakon o državnim službenicima predviđa postupke zapošljavanja, unapređenja i otpuštanja zaposlenih na osnovu zasluga. Međutim, nekoliko odredbi ostavljaju prostor za široka diskreciona ovlašćenja i redovno se primenjuju u praksi. Prihodi viših državnih službenika su pitanje koje predstavlja poseban razlog za zabrinutost. Skoro 60% viših državnih službenika se i dalje postavlja na osnovu izuzetaka ili prelaznih aranžmana. Takođe, reorganizacija se može koristiti

256 <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Efekt%20novog%20zakona%20o%20JP/Efekt%20novog%20zakona%20o%20javnim%20preduzecima-politizacija%20ili%20profesionalizacija,%20oktobar%202014.pdf>

257 Zasnovano na mišljenju trojice političkih analitičara, intervju sa Zoranom Stojiljkovićem, Đorđem Vukadinovićem i Slavišom Orlovićem, novembar i decembar 2014

258 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2014/2636-14.pdf>

259 Izveštaj o napretku Srbije za 2014. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140108-serbia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf)

za nepravilno otpuštanje ili premeštaj zaposlenih. Disciplinski postupci su u skladu sa načelima državne službe i postoji mehanizam za ulaganje žalbi. Zakon o službenicima u lokalnim upravama još uvek nije usvojen<sup>260</sup>.

## Pravni sistem (propisi i praksa)

*U kojoj meri izvršna vlast postavlja javnu odgovornost i borbu protiv korupcije kao prioritet u zemlji?*

**Ocena: 25/2015 (25/2011)**

Vlada je deklarativno u potpunosti posvećena borbi protiv korupcije kao jednom od glavnih prioriteta<sup>261</sup>. U praksi, međutim, rezultati su ograničeni, a bilo je i slučajeva u kojima je postojanje političke volje dovođeno u pitanje<sup>262</sup>.

Aktuelna vladajuća partija (SNS) je praktično pobedila još na izborima 2012. na osnovu obećanja da će se boriti protiv korupcije, budući da je to bilo istaknuto kao glavni prioritet u njenoj kampanji. Nakon što je formirana Vlada, ta borba se uglavnom ogledala kroz aktivnosti policije i tužilaštva – rad na slučajevima koji uključuju pojedine tajkune i funkcionere iz prethodne političke garniture. Podignute su pojedine optužnice, u samo nekoliko slučajeva suđenja su započeta, ali je premijer u decembru 2013. izjavio da su svi prioritetni slučajevi rešeni<sup>263</sup>. Ovo je osporila članica Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije Jelisaveta Vasilić, tvrdeći da praktično nijedan od najvećih slučajeva nije rešen<sup>264</sup>. Nakon vanrednih izbora 2014, Vlada je svoj fokus preusmerila sa korupcije na ekonomske probleme<sup>265</sup>.

Politički analitičari se slažu da je borba protiv korupcije prevashodno korišćena kao sredstvo za sticanje popularnosti u kampanji. Profesor Fakulteta političkih nauka i član Odbora Agencije za borbu protiv korupcije Zoran Stojiljković primećuje sledeće: „Ovakva retorika se može koristiti i sa manje konkretnih rezultata i manje je zahtevna od rešavanja složenih ekonomskih pitanja<sup>266</sup>. S druge strane, politički analitičar Đorđe Vukadinović tvrdi da, iako je borba protiv korupcije „značajan stub Vladine politike, praktični rezultati su, u najmanju ruku rečeno, selektivni<sup>267</sup>“.

U julu 2013. je usvojena nova Strategija za borbu protiv korupcije<sup>268</sup>. U ovom dokumentu se našlo nekoliko važnih odredbi – uvođenje razmatranja rizika od korupcije u novim propisima, poboljšanje normi o sukobu interesa i finansiranju političkih stranaka, povećana transparentnost procesa donošenja odluka, zaštita uzbunjivača, bolja organizacija policije, mehanizama za praćenje preporuka nezavisnih antikorupcijskih tela i drugo. Međutim, bilo je i dosta nedostataka, na šta je i TS ukazala, poput sledećih: propust da se pomenu ili unakrsna provera imovine i prihoda ili donošenje Zakona o poreklu imovine, odsustvo mehanizama za povećanje broja prijavljenih slučajeva korupcije, činjenica da nema sveobuhvatnog razmatranja problema političkog uticaja na postavljanje i otpuštanje rukovodilaca u svim delovima javnog sektora, već samo u pojedinim (npr. javna preduzeća, obrazovne institucije), i podela nadzora, koordinacije i praćenja primene Strategije između Ministarstva pravde, Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije i Agencija za borbu protiv korupcije<sup>269</sup>.

260 [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godinja\\_izvestaj\\_15\\_final.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinja_izvestaj_15_final.pdf)

261 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1255490/Borba+protiv+korupcije+za+bolju+Srbiju.html><http://www.tanjug.rs/novosti/156852/vucic--borba-protiv-korupcije-je-trajna-misija-drustva.htm>

262 Zasnovano na mišljenju dvojice političkih analitičara, intervju sa Zoranom Stojiljkovićem i Đorđem Vukadinovićem, decembar 2014, i izjavi člana Saveta za borbu protiv korupcije Jelisavete Vasilić, <http://www.istinomer.rs/bonus/jelisaveta-vasilic-plasim-se-da-ova-vlast-nema-nameru-da-izgradi-institucije/>

263 <http://www.novimagazin.rs/vesti/reseni-svi-slucajevi-spornih-privatizacija>

264 <http://www.istinomer.rs/bonus/jelisaveta-vasilic-plasim-se-da-ova-vlast-nema-nameru-da-izgradi-institucije/>

265 [http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/208700/eksपोze\\_aleksandar\\_vucic\\_cyr270414.doc](http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/208700/eksपोze_aleksandar_vucic_cyr270414.doc)

266 Intervju za NIS, decembar 2014.

267 Intervju za NIS, decembar 2014.

268 <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/38/protiv-korupcije.php>

269 [http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=308%3Anedostaci-antikorupcijske-strategije&catid=40%3A](http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=308%3Anedostaci-antikorupcijske-strategije&catid=40%3A)

U avgustu 2014. godine, Vlada je odlučila da će šef „Koodinacionog tela” za primenu Strategije i Akcionog plana biti premijer<sup>270</sup>. Strategija, s druge strane, predviđa da će Ministarstvo pravde biti zaduženo za koordinaciju. Predstavnik Ministarstva je izjavio da Vlada nije imala nameru da preuzme funkciju nadzora od Agencije za borbu protiv korupcije, ili da koordiniše institucije nad kojima Vlada nema nadležnosti (poput sudstva ili Skupštine). U intervjuu za potrebe ove analize tvrdio je da je ova promena izvršena samo iz razloga da se stimulišu ministarstva i drugi organi uprave da ispune svoje obaveze<sup>271</sup>.

Akcionni plan za primenu Strategije za borbu protiv korupcije je usvojen u septembru 2013. Praćenje izvršavanja zadataka u tri (od deset) oblasti iz Akcionog plana, koje je sprovela TS u 2014, pokazuje da je Vlada propustila da ispuni neke od važnih zadataka, poput dopune Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, usvajanja Zakona o lobiranju, usvajanja Plana za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama. U ukupnom uzorku, samo 26% mera je završeno u ove tri oblasti<sup>272</sup>. U oblasti „Pravosuđe” samo četiri aktivnosti (14%) od ukupno 29 sprovedene su u skladu sa rokovima. U oblasti „Policija”, samo jedna aktivnost od ukupno 23 je sprovedena u skladu sa rokovima. Primena je bila u toku za većinu planiranih aktivnosti u oblasti pravosuđa i policije, kao što pokazuje izveštaj Beogradskog centra za bezbednosnu politiku<sup>273</sup>.

Izveštaj<sup>274</sup> NVO Beogradski centar za ljudska prava o ispunjavanju Akcionog plana u oblastima „Privatizacija”, „Planiranje i izgradnja”, „Zdravstvo”, „Obrazovanje” i „Sport” je takođe zaključio da aktivnosti nisu ispunjene na vreme, da nije bilo adekvatne kontrole nad primenom aktivnosti, da je značajan broj propisano donet po hitnoj proceduri, da većinu treba dopuniti dok značajan broj propisa čeka na usvajanje.

Treba napomenuti da su se u pojedinim oblastima nakon usvajanja Akcionog plana dogodile promene, ali nezavisno od toga šta je bilo planirano. Na primer, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti dopunjen je kako bi se smanjio iznos koji se izdvaja iz budžeta za političke partije. Istovremeno je usvojena i izmena koja omogućava partijama da u izbornim kampanjama koriste budžetski novac koji je bio namenjen za finansiranje njihovog redovnog rada<sup>275</sup>. Drugi primer nedostatka političke volje da se sistemski reši prevencija korupcije jeste odluka vladajuće partije da njeni članovi ne mogu obavljati dve plaćene javne funkcije. U isto vreme su Ministarstvo pravde i Vlada (kontrolisani od strane iste te partije) ignorisali inicijativu Agencije za borbu protiv korupcije da se izmeni Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, a među predloženim izmenama nalazila se i opšta zabrana vršenja više javnih funkcija<sup>276</sup>.

Pojedine aktivnosti Vlade u oblasti borbe protiv korupcije su predviđene nacrtom Akcionog plana za poglavlje 23 (iz procesa pregovora o pridruživanju EU). Finalna verzija ovog dokumenta još uvek nije usvojena. Prva verzija je kritikovana od strane Agencije za borbu protiv korupcije<sup>277</sup>, Poverenika za informacije od javnog značaja<sup>278</sup> i Transparentnosti Srbija<sup>279</sup>.

Još jedan važan zakon iz oblasti borbe protiv korupcije je usvojen u novembru 2014 – Zakon o zaštiti uzbunjivača. Usvajanju je prethodilo 18 meseci diskusije i rada na tekstu. Radna grupa Ministarstva pravde je počela rad od „Modela zakona”, koji je Poverenik za informacije od javnog

3Asaoptenje&Itemid=52&lang=sr

270 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/486042/Uucic-na-celu-Koodinacionog-tela-za-borbu-protiv-korupcije>

271 Intervju sa državnim sekretarom Radomirom Iličem, septembar 2014.

272 Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2013-2018 i Akcionog plana za njeno sprovođenje u oblastima 3.1. Političke aktivnosti 3.2. Javne finansije; 3.9. Mediji, Transparentnost Srbija, 15. januara 2015.

273 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/02/Alternativni-izvestaj-BCHR.pdf?pismo=lat>

274 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/02/Alternativni-izvestaj-BCHR.pdf?pismo=lat>

275 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2014/3923-14.pdf>

276 [http://www.acas.rs/sr\\_lat/component/content/article/881-podneta-inicijativa-za-izmene-i-dopune-zakona.html](http://www.acas.rs/sr_lat/component/content/article/881-podneta-inicijativa-za-izmene-i-dopune-zakona.html)

277 [http://www.acas.rs/sr\\_cir/pocetna.html](http://www.acas.rs/sr_cir/pocetna.html)

278 <http://poverenik.org.rs/ysaoptenja-i-aktuelnosti/1894-akcioni-plan-za-poglavlje-23-znacajno-ispod-ocekivanog-i-potrebnog-nivoa.html>

279 [http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1041%3AAkcionni-plan-za-poglavlje-23-neiskoriene-anse-za-poboljanje&catid=40%3AAsaoptenje&Itemid=52&lang=sr](http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1041%3AAkcionni-plan-za-poglavlje-23-neiskoriene-anse-za-poboljanje&catid=40%3AAsaoptenje&Itemid=52&lang=sr)

značaja objavio u aprilu 2013, ali ga je značajno izmenila<sup>280</sup>. Nakon više objavljenih nacrti, decembra 2014. je usvojen konačan tekst. U procesu pisanja i usvajanja zakona su otklonjeni neki nedostaci, ali su brojne manjkavosti ostale i u konačnoj verziji<sup>281</sup>. Primena je počela u junu 2015.

Izveštaj o napretku EU za 2014. je zabeležio da je borba protiv korupcije jedan od prioriteta Vlade koja je formirana nakon izbora 2014. i da je „postojao jak politički podsticaj za borbu protiv korupcije“. EU je sa druge strane konstatovala da korupcija i dalje preovlađuje u mnogim oblastima. „Potrebni su značajni naponi ne samo da se unapredi i u potpunosti primeni pravni okvir za borbu protiv korupcije već da se ove reforme podrže odgovarajućim resursima“. Dalje se naglašava, takođe, da „Vlada još uvek treba da razvije razumevanje uloge nezavisnih regulatornih tela i da garantuje da će ova tela imati adekvatne resurse na raspolaganju kako bi efikasno obavljali svoje funkcije. Konačno, treba obezbediti sistematsko praćenje postupanja na osnovu njihovih nalaza“<sup>282</sup>.

Uzimajući u obzir ovo zapažanje EU, treba napomenuti da je Skupština obavezala Vladu da izveštava o ispunjenju obaveza iz skupštinskih zaključaka, donetih nakon razmatranja godišnjih izveštaja nezavisnih tela. Izveštaj je trebalo da bude predat do 6. decembra 2014, ali na osnovu informacija koje je TS dobila od Skupštine, Vlada ga nije poslala do maja 2015 (kada smo tražili informaciju o tome), a možda ni kasnije<sup>283</sup>.

Vlada je obezbedila zadovoljavajuće prostorije za rad Poverenika za informacije od javnog značaja<sup>284</sup>, a Zaštitnik građana je dobio dodatne prostorije<sup>285</sup>. Međutim, kako je prethodno objašnjeno, sveobuhvatna podrška radu nezavisnih organa nije obezbeđena. Pored toga, Vlada nije u potpunosti izvršila svoje zakonske obaveze u primeni pojedinih ključnih reformskih zakona, poput Zakona o javnim preduzećima.

Aktuelna Vlada je nastavila sa praksom ignorisanja izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije<sup>286</sup>, poput izveštaja koji se osvrće na nepravilnosti vezi sa radom pravosuđa<sup>287</sup>. Članica Saveta navodi da „je ljubav između ove Vlade i Saveta trajala 2,5 sata. Vlada ne komunicira sa nama iako tvrdi da joj je borba protiv korupcije najvažniji prioritet“<sup>288</sup>.

# IZVRŠNA VLAST

## Preporuke

1. Vlada bi trebalo da ispuni svoje obaveze iz Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana;
2. Vlada bi trebalo da ispuni obaveze iz zaključaka Narodne skupštine povodom razmatranja godišnjih izveštaja nezavisnih tela i da izvesti i tome;
3. Vlada bi trebalo da pripremi, posle javne rasprave i postizanja šireg političkog konsenzusa, novi Zakon o ministarstvima koji bi odredio broj i strukturu ministarstava i drugih organa državne

280 U izradi Modela zakona učestvovali su stručnjaci iz Agencije za borbu protiv korupcije, Saveta za borbu protiv korupcije, Udruženja javnih tužilaca, Transparentnosti Srbija, kao i zaštitnik građana <http://www.poverenik.rs/sr/saopštenja-i-aktuelnosti/1613-poverenik-dostavio-model-zakona-ozastiti-uzbunjivaca-vlada-na-potezu.html>

281 <http://www.blic.rs/Projekat-EU/512237/ZASTITA-UZBUNJIVACA-Nenadic-Kljucna-resenja-su-losa>

282 Izveštaj o napretku Srbije za 2014. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140108-serbia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf)

283 Odgovor parlamenta na zahtev TS za dostavljanje podataka

284 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1372674/%C5%A0abi%C4%87+dobio+nove+prostorije.html?email=yes>

285 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=08&dd=06&nav\\_category=12&nav\\_id=739919](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=08&dd=06&nav_category=12&nav_id=739919)

286 <http://www.istinomer.rs/bonus/jelisaveta-vasilic-plasim-se-da-ova-vlast-nema-nameru-da-izgradi-institucije/http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1252177>

287 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index/>

288 <http://akter.co.rs/29-bezbednost/110887-milenovi-ignorie-nas-i-ova-vlada.html>

- uprave, kako bi se izbegle česte promene koje nisu zasnovane na potrebi efikasnog obavljanja poslova javne uprave, već na potrebi da se namiri potreban broj ministarstava tokom pregovora o formiranju koalicionih vlada;
4. Vlada bi trebalo da uskladi i načini u potpunosti uporedivim svoj četvorogodišnji program sa godišnjim planovima rada i da izveštava o njihovom sprovođenju;
  5. Vlada bi trebalo da omogući javnosti da utiče na proces donošenja budžeta i da obavesti javnost o tome kako će planirani budžet uticati na ispunjavanje zakonskih obaveza državnih organa i sprovođenje utvrđenih prioriteta;
  6. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da obezbede delotvoran nadzor nad ustavnošću i zakonitošću odluka Vlade, kroz izmene Zakona o Ustavnom sudu i kroz obavezno objavljivanje Vladinih zaključaka koji imaju regulatorno dejstvo;
  7. Vlada bi trebalo da propiše standarde o sukobu interesa koji bi se primenjivali na posebne savetnike članova Vlade;
  8. Vlada i Skupština bi trebalo da regulišu lobiranje, kako bi se umanjili neprimereni vaninstitucionalni uticaji na rad Vlade;
  9. Vlada bi trebalo da propiše obavezu objavljivanja svih njenih odluka, izuzev u slučaju kada je potrebno zaštititi preovlađujući javni interes;
  10. Vlada bi trebalo da omogući medijima da prisustvuju sednicama i da objavljuje transkripte sednica, izuzev u slučajevima kada se raspravlja o pitanjima koja treba da ostanu poverljiva; Vlada bi trebalo da objavljuje dnevni red sednica;
  11. Vlada bi trebalo da objavljuje podatke o kandidatima koje predlaže, takođe podatke o izabranim, imenovanim i razrešenim osobama, kao i obrazloženja tih odluka;
  12. Vlada bi trebalo da objavljuje više podataka o izvršenju budžeta i finansijskim obavezama države;
  13. Vlada bi trebalo da preciznije definiše pitanje javnih rasprava – da uvede obavezu objavljivanja svih pristiglih preporuka i predloga i objašnjenja za odbijanje predloga, kao i da uredi vođenje javnih rasprava o konceptima zakonskih rešenja;
  14. Vlada bi trebalo da uvede praksu pozivanja na odgovornost ministara za propuste nastale zbog kašnjenja u ispunjavanju obaveza – npr. probijanje roka za dostavljanje Narodnoj skupštini budžeta i završnog računa budžeta, nesprovođenje odluka Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, nesprovođenje preporuka Zaštitnika građana, Agencije za borbu protiv korupcije, DRI i drugih nezavisnih tela, propuštanje da se donesu podzakonska akta, neispunjavanje obaveza iz Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana;
  15. Prilikom formiranja nove Vlade, mandatar bi trebalo da postavi i objavi prioritete u oblasti borbe protiv korupcije; ovi prioriteti bi trebalo da budu u skladu sa Strategijom i Akcionim planom;
  16. Vlada bi trebalo da jasnije reguliše svoje postupanje po izveštajima i preporukama Saveta za borbu protiv korupcije, uključujući objavljivanje nalaza i zaključaka u vezi sa ranije objavljenim izveštajima Saveta;
  17. Vlada bi trebalo da jasnije definiše mehanizam antikorupcijske koordinacije, kako bi ga načinila efikasnijim i isključila mogućnost tumačenja da izvršna vlast koordinira rad drugih grana vlasti i nezavisna tela.

# PRAVOSUĐE

## Sistem društvenog integriteta



**Sažetak:** Ustav i zakoni garantuju nezavisnost sudija i stalnost sudijskih funkcija. Postoji, međutim, uplitanje vlasti i predstavnika političkih partija u rad pravosuđa. Ima slučajeva da zvaničnici, uključujući i ministra pravde, javno izjavljuju kakve presude očekuju u pojedinim procesima. Tako je zabeleženo da je ministar pravde rekao kako je štrajk advokata organizovan da bi se sprečilo da biznismen, optužen za zloupotrebu položaja u svojoj firmi, bude „osuđen”<sup>289</sup>, odnosno da se donese presuda da je kriv. Javnost ima uvid u većinu relevantnih informacija u vezi sa radom sudova. Postoje mehanizmi za utvrđivanje odgovornosti sudija. Stranke mogu da ulože predstavku kada se postupak odugovlači, kada smatraju da u njemu ima nepravilnosti ili da postoji uticaj na tok i ishod postupka. Protiv sudije mogu podneti prijavu disciplinskom tužiocu. Međutim, postoji prostor za unapređenje sistema odgovornosti, prvenstveno kroz primenu i unapređenje pravila i kriterijuma za ocenjivanje rada sudija. Većina mehanizama za obezbeđivanje integriteta nosilaca sudijskih funkcija funkcioniše u praksi. Delotvornost sudskog nadzora nad izvršnom vlašću je unapređena, ali Upravni sud i dalje nema odgovarajuće kapacitete, dok vreme odlučivanja i trenutak donošenja odluke Ustavnog suda u “politički osteljivim” predmetima ponekad izaziva kritiku. Broj presuda za krivična dela sa elementom korupcije je porastao. Statistika, međutim, uključuje i neke predmete koji bi se teško mogli smatrati korupcijom, a većina izrečenih kazni je ispod zakonskog minimuma. Suđenja u nekim od najvećih korupcionaških predmeta traju izuzetno dugo.

289 Izjava ministra, <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/506558/STRAJK-ADVOKATA-Selakovic-Pravosudje-blokirano-da-Miskovic-ne-bi-bio-osudjen>





| <b>PRAVOSUĐE</b>   |                            |                           |                         |
|--|----------------------------|---------------------------|-------------------------|
| Ukupna ocena stuba (2015): 67 / 100<br>Ukupna ocena stuba (2011): 60 / 100 |                            |                           |                         |
|  | <b>Indikator</b>           | <b>Propisi</b>            | <b>Praksa</b>           |
| <b>Kapacitet</b><br>56 / 100   | Resursi                    | 75 (2015),<br>75 (2011)   | 50 (2015),<br>50 (2011) |
|  | Nezavisnost                | 75 (2015),<br>75 (2011)   | 25 (2015),<br>25 (2011) |
| <b>Upravljanje</b><br>83 / 100   | Transparentnost            | 75 (2015),<br>75 (2011)   | 75 (2015),<br>50 (2011) |
|  | Odgovornost                | 100 (2015),<br>100 (2011) | 75 (2015),<br>50 (2011) |
|  | Integritet                 | 100 (2015),<br>100 (2011) | 75 (2015),<br>75 (2011) |
| <b>Uloga</b><br>38 / 100   | Nadzor nad izvršnom vlašću | 50 (2015), 25 (2011)      |                         |
|  | Procesuiranje korupcije    | 25 (2015), 25 (2011)      |                         |

**Struktura** – Sudska vlast u Srbiji je poverena sudovima opšte i posebne nadležnosti. Sudovi opšte nadležnosti su 66 osnovnih, 25 viših, četiri apelaciona i Vrhovni kasacioni sud. Sudovi posebne nadležnosti su 16 privrednih sudova, Privredni apelacioni sud, 44 prekršajna suda, Prekršajni apelacioni sud i Upravni sud<sup>290</sup>.

Vrhovni kasacioni sud je najviša sudska instanca u Srbiji. To je neposredno viša sudska instanca u odnosu na Privredni apelacioni sud, Prekršajni apelacioni sud, Upravni sud i apelacione sudove. Privredni apelacioni sud, Prekršajni apelacioni sud i Upravni sud imaju nadležnost na celoj teritoriji Srbije. Apelacioni sudovi su neposredno viša instanca u odnosu na više sudove i osnovne sudove (za određene predmete). Privredni apelacioni sud je viša instanca u odnosu na privredne, dok je Prekršajni apelacioni sud viša sudska instanca u odnosu na prekršajne sudove. Viši sudovi su viša instanca u odnosu na osnovne sudove u predmetima određenim Zakonom o uređenju sudova<sup>291</sup>.

Viši sud je prvostepeno nadležan, između ostalog, i za suđenje pojedinih koruptivnih krivičnih dela – slučajevi zloupotrebe položaja odgovornog lica, primanja mita i zloupotrebe u javnim nabavkama.

Ukupan broj sudija po odluci Visokog saveta sudstva je 2.973 (uključujući i prekršajne sudije), a 180 sudijskih funkcija je upražnjeno<sup>292</sup>. Sudije se biraju na stalnu funkciju od strane Visokog sveta sudstva (VSS). VSS ima 11 članova, od toga su šest sudije, jedan je predstavnik pravnih fakulteta, jedan advokatskih komora, a tri su članovi na osnovu funkcija koje obavljaju – ministar pravde, predsednik skupštinskog Odbora za pravosuđe i predsednik Vrhovnog kasacionog suda. VSS predlaže kandidate za sudije koji se biraju prvi put na sudijske funkcije, a njih bira parlament.

290 Zakon o uređenju sudova, član 11, Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava („Sl. glasnik RS”, br. 101/2013)

291 Zakon o uređenju sudova, član 23

292 Broj sudija u sudovima na dan 9.12.2015. god, Visoki savet sudstva  
<http://vss.sud.rs/sr-lat/odluka-o-broju-sudija-u-sudovima>



# Nalaz

## Kapacitet

### Resursi (Propisi)

*U kojoj meri postoje propisi koji treba da obezbede odgovarajuće plate i uslove za rad pravosuđa?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Pravni okvir pruža osnov da plate i uslovi rada u pravosuđu budu odgovarajući

Sudija ima pravo na platu u skladu sa dostojanstvom sudijske funkcije i odgovornošću tog posla. Plata sudije znači garanciju njegove nezavisnosti i sigurnosti njegove porodice<sup>293</sup>. Koeficijenti za izračunavanje sudijske plate su propisani Zakonom o sudijama<sup>294</sup>, dok Zakon o budžetu Republike Srbije utvrđuje osnovicu kojom se koeficijenti množe. Trenutna osnova za platu je 33.150 dinara (330 dolara). Međutim, ova osnovica je umanjena za 10% od novembra 2014, usled Vladinih mera štednje u javnom sektoru. Koeficijent zavisi od suda u koji je sudija izabran i varira u rasponu od 2.5 za sudije prekršajnih sudova do šest za predsednika Vrhovnog kasacionog suda.

Sredstva za rad sudova se obezbeđuju u budžetu Republike Srbije. Sredstva treba da obimom i prilivom održavaju nezavisnost sudske vlasti i omogućavaju uredan rad sudova<sup>295</sup>.

Visoki savet sudstva predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za tekuće troškove, uz prethodno pribavljeno mišljenje Ministarstva pravde i raspodeljuje ova sredstva sudovima<sup>296</sup>. Nadzor nad trošenjem budžetskih sredstava za rad sudova sprovode Visoki savet sudstva, Ministarstvo pravde i Ministarstva finansija<sup>297</sup>. Prihodi od rada sudova se nalaze u posebnom odeljku budžeta Republike Srbije i raspodeljuju se za rad pravosudnih organa<sup>298</sup>.

Zakon o uređenju sudova propisuje da poslove pravosudne uprave sprovode Visoki savet sudstva i Ministarstvo pravde. Ministarstvo pravde je između ostalog nadležno za predlaganje dela budžeta koji se odnosi na investicije, projekte i druge programe vezane za rad pravosudnih organa, rešavanje pitanja prostorija, opreme i bezbednosti sudova, administriranje i razvoj pravosudnog IT sistema, razvoj i sprovođenje kapitalnih projekata i drugih programa namenjenih sudskoj vlasti. VSS je trebalo da preuzme sve nadležnosti nad budžetom koje se tiču sudija i sudova od Ministarstva pravde do 1. septembra 2011. ali je taj rok odlagan nekoliko puta (sada je propisan do 1. juna 2016.)<sup>299</sup>.

Jedan od ciljeva Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije je obezbeđivanje pune nezavisnosti ili autonomije pravosudnog sistema po pitanju budžetskih ovlašćenja. Prema Akcionom planu, VSS bi trebalo da bude u potpunosti nadležan i odgovoran za sudski budžet do kraja 2017<sup>300</sup>.

293 Zakon o sudijama, član 4

294 Zakon o sudijama, članovi 37-42

295 Zakon o uređenju sudova, član 82

296 Zakon o uređenju sudova, član 83

297 Zakon o uređenju sudova, član 84

298 Zakon o uređenju sudova, član 85

299 Samostalni članovi Zakona o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova, član 32 (s3)

300 Akcioni plan za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2013-2018, cilj 3.4.1.

## Resursi (Praksa)

*U kojoj meri pravosuđe ima odgovarajuće finansijske resurse, potreban broj zaposlenih i infrastrukturu za rad u praksi?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Finansijski, ljudski i infrastrukturni resursi nisu adekvatni i ne obezbeđuju punu efikasnost rada pravosuđa u praksi. Pravosuđe pati od akutnog nedostatka resursa, tehničke i organizacione podrške, ili u najboljem slučaju od nejednako raspoređenih resursa. Ti problemi predstavljaju prepreku adekvatnom radu sudija. Ključni problem koji se tiče resursa je nejednak obim posla u sudovima<sup>301</sup>.

Broj sudija se povećao nakon što je Ustavni sud utvrdio nepravilnosti u postupku „reizbora“ sudija 2010.. U 2010. godini broj sudija je pao sa 2400 na 1800. Nakon odluka Ustavnog suda, Viosoki savet sudstva izabrao je (ponovo) 593 sudija u 2012. i 2013, a 512 njih je preuzelo dužnost. Sada ima 2.400 sudijskih položaja (i 615 prekršajnih sudija), a upražnjeno je oko 100 mesta<sup>302</sup>. Pravosudni sistem se u međuvremenu menjao dva puta – izmenjena je mreža osnovnih i viših sudova kao i nadležnosti sudova. To je rezultiralo preopterećenošću pojedinih sudova i sudija<sup>303</sup>. Takođe, postoji problem sa nedovoljnim brojem sudijskih pomoćnika i drugog sudskog osoblja<sup>304</sup>.

Budžet pravosuđa se povećao (u 2013. godini je iznosio 19,2 milijarda dinara ili 223 miliona dolara, a u 2014. 21,9 milijardu dinara ili 230 miliona dolara), ali i to je još uvek značajno ispod nivoa iz 2008. godine (22,5 milijardi dinara ili 281 miliona dolara)<sup>305</sup>. U 2015, budžet za pravosuđe je umanjeno za gotovo 12%, prvenstveno zbog toga što su sudovi lišeni dela svojih prihoda uvođenjem notara (javnih beležnika) u pravni sistem<sup>306</sup>.

Dug pravosuđa prema sudskim veštacima, advokatima po službenoj dužnosti i sudijama porotnicima raste. U 2011. iznosio je približno milijardu dinara (12,5 miliona dolara). Iako je Ministarstvo pravde procenilo u tom trenutku da će dug biti plaćen do kraja 2011. kroz povećane prihode od sudskih taksi, on je dostigao 1,66 milijardi dinara (19,3 miliona dolara) do kraja 2012. i 3,2 milijarde dinara (38 miliona dolara) do kraja 2013<sup>307</sup>. Član VSS, sudija Aleksandar Stoilkovski, kaže da je plan da se ovi dugovi izmire u roku od tri godine<sup>308</sup>. Angažovanje sudskih veštaka i advokata po službenoj dužnosti će u budućnosti biti o trošku tužilaštva, usled izmena u postupku.

Vladin Savet za borbu protiv korupcije je objavio u Izveštaju o reformi pravosuđa iz 2014.<sup>309</sup> da se „u prethodne dve godine finansijska situacija u pravosuđu pogoršala zato što nadležnosti sudske administracije i naročito finansijske nadležnosti sudske administracije još nisu prenete na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca“. Prema ovom izveštaju, nakon povratka sudija (koje nisu bile izabrane u reformi 2010) na posao, nedostatak radnih prostorija je bio očigledan. Niske plate u pravosuđu predstavljaju još jedan problem, naročito kod sudskog osoblja. Savet za borbu protiv korupcije je procenio da sudije nisu adekvatno plaćene u skladu sa obimom posla koji obavljaju<sup>310</sup>.

301 „Assessment of Risks of Poor Conduct and Corruption in the Serbian Judiciary and Prosecution“, Joint European Union – Council of Europe Project “Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia”, april 2014.

302 Podaci iz izveštaja VSS <http://www.vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Izvestaj-o-radu-VSS-2013.pdf> i intervju sa članom VSS, sudijom Aleksandrom Stoilkovskim. U izveštaju se navodi da je upražnjena 241 pozicija prema stanju od 6. marta 2014.

303 Intervju sa sudijom Omerom Hadžiomerovićem, zamenikom predsednika Društva sudija Srbije, novembar 2014.

304 Intervju sa članom VSS sudijom Aleksandrom Stoilkovskim, novembar 2014.

305 Budžet za 2013, 2014 i 2015 <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>

306 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028-2693/supplement-to-the-second-report-on-judicial-reform-or-report-on-adoption-of-judicial-laws-and-their-resulting-consequences>

307 Godišnji izveštaji VSS, <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Sudski-vestaci-rade-na-veresiju.lt.html> Intervju sa članom VSS sudijom Aleksandrom Stoilkovskim, novembar 2014.

308 Intervju sa članom VSS sudijom Aleksandrom Stoilkovskim, novembar 2014.

309 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-2486/izvestaj-o-reformi-pravosua>

310 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-2486/izvestaj-o-reformi-pravosua>

Međutim, sudije koje su intervjuisane za potrebe ovog izveštaja smatraju da su plate „pristojne i redovne“<sup>311</sup> ili čak i „stimulativne u trenutnoj situaciji“<sup>312</sup>. Štaviše, nema masovnog odlaska sudija u advokaturu ili druge grane koji bi mogao biti uzrokovan finansijskim razlozima<sup>313</sup>.

Savet za borbu protiv korupcije takođe tvrdi da postoji značajan problem sa nedostatkom tehničke opremljenosti u prekršajnim sudovima i nedostatak elektronske baze podataka slučajeva: „Pravo na prirodno sudiju u prekršajnim sudovima je ugroženo samo iz razloga nepostojanja elektronskog sistema za raspored predmeta sudijama, što se trenutno vrši ručno“<sup>314</sup>.

Dok Savet za borbu protiv korupcije tvrdi da su smeštajni kapaciteti sudskih institucija problem zato što ne postoji dovoljno zgrada da se smeste sudovi, a one koje postoje često nisu adekvatne, član Visokog saveta sudstva, sudija Aleksandar Stojiljkovski tvrdi da ovi problemi nisu tako uznemiravajući. Svi sudovi u novoj mreži imaju svoju zgradu, većina je renovirana ili je u procesu renoviranja, delimično od donacija.

## Nezavisnost (Propisi)

*U kojoj meri je pravosuđe nezavisno, prema propisima?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Ustav i zakoni garantuju nezavisnost sudija i stalnost njihove funkcije. Ustav zabranjuje uticaj na sudije i političke aktivnosti sudija<sup>315</sup>. Odredbe o nezavisnosti sudstva, nezavisnosti sudija, i stalnosti sudijskih funkcija, koje propisuje Ustav, su razrađene odredbama Zakona o uređenju sudova i Zakona o sudijama.

Međutim, pravni okvir takođe propisuje nadležnost Narodne skupštine za izbor sudija na njihov prvi mandat i izbor predsednika sudova, što je identifikovano kao jedna od pretnji nezavisnosti sudija<sup>316</sup>. Prema godišnjem izveštaju EU, ustavni i zakonodavni okvir još uvek ostavlja prostora za neprimereni politički uticaj koji narušava nezavisnost pravosuđa. Izmene Ustava u pogledu sastava i načina izbora članova VSS, kojima bi se omogućila i sudska kontrola odluka o razrešenju su potrebne kako bi se ojačala nezavisnost, reprezentativnost i time legitimitet VSS<sup>317</sup>.

Sudska vlast, prema Zakonu o uređenju sudova, pripada sudovima i nezavisna je od zakonodavne i izvršne vlasti. Sudske odluke su obavezne za sve i ne mogu biti predmet vansudske kontrole. Sudske odluke se mogu preispitivati samo od strane nadležnog suda u postupcima utvrđenim zakonom<sup>318</sup>.

Korišćenje javnog položajaili bilo koje javno istupanje kojim se utiče na tok i ishod sudskog postupka je zabranjeno Zakonom. Svaki drugi oblik uticaja na sudove ili pritisak na stranke u postupku je takođe zabranjen<sup>319</sup>.

Sudija je nezavisan u postupanju i donošenju odluka<sup>320</sup>. Sudija obavlja svoju funkciju kao stalnu, osim kada je izabran prvi put<sup>321</sup>. Sudije se biraju na stalne funkcije od strane Visokog saveta sudstva<sup>322</sup>. Sudska funkcija prestaje na sopstveni zahtev sudije, kada se steknu zakonski uslovi

311 Intervju sa sudijom Omerom Hadžiomerovićem, zamenikom predsednika Društva sudija Srbije, novembar 2014.

312 Intervju sa članom VSS sudijom Aleksandrom Stojiljkovskim, novembar 2014.

313 Intervju sa članom VSS sudijom Aleksandrom Stojiljkovskim, novembar 2014. i intervju sa sudijom Omerom Hadžiomerovićem, zamenikom predsednika Društva sudija Srbije, novembar 2014.

314 Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije, april 2014, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-2486/izvestaj-o-reformi-pravosu>

315 Ustav Srbije, članovi 142-149

316 „Assessment of Risks of Poor Conduct and Corruption in the Serbian Judiciary and Prosecution“, Joint European Union – Council of Europe Project “Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia”, april 2014

317 Izveštaj o napretku Srbije za 2014.

318 Zakon o uređenju sudova, član 3

319 Zakon o uređenju sudova, član 6

320 Zakon o sudijama, član 1

321 Zakon o sudijama, član 2

322 Zakon o sudijama, članovi 50-52

(navršenje radnog veka, trajni gubitak radne sposobnosti) ili razrešenjem<sup>323</sup>, kao i kada sudija ne bude izabran na stalnu funkciju, nakon što je prethodno bio izabran prvi put na tu funkciju, na period od tri godine. Odluku o prestanku sudijske funkcije donosi Visoki savet sudstva. Sudija ima pravo žalbe na tu odluku Ustavnom sudu. Odluka Ustavnog suda je konačna.<sup>324</sup>

Zakon o sudijama propisuje detaljno proceduru razrešenja<sup>325</sup>. Postupak za razrešenje VSS pokreće po službenoj dužnosti ili na predlog predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, nadležnog organa za ocenjivanje rada sudija i Disciplinske komisije<sup>326</sup>.

Dva od 11 članova Visokog saveta sudstva su političari - predstavnik Skupštine i ministar pravde. Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013-2018<sup>327</sup> predviđa isključenje Skupštine iz procesa izbora članova VSS i procesa izbora predsednika sudova. Takođe predviđa promenu sastava VSS - sa ciljem da se predstavnici zakonodavne i izvršne vlasti uklone iz članstva u tom telu. Kao prelazno rešenje, predviđeno Strategijom, Zakon o sudijama izmenjen je u junu 2014. godine, tako da Visoki savet sudstva predlaže Narodnoj skupštini samo jednog kandidata, umesto tri, za svaki sudijski položaj.

Sadašnji zakonski okvir, prema izveštaju EU i Saveta Evrope, je „takav da postoji prostor za političke uticaje na imenovanja i unapređenja“... „pa se time stvara ozbiljna pretnja nezavisnosti odnosno samostalnosti i nepristrasnosti“. To stvara „rizik od neželjenog uticaja na ponašanje sudija, bilo neposredno, bilo u obliku preventivnog opreza u rešavanju predmeta koji se mogu ticati određenih interesa političara ili onih čije interese političari žele da zaštite<sup>328</sup>.

Visoki savet sudstva je usvojio u julu 2014. godine Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova. Između ostalog, ovaj akt je predviđao primenu kvantitativnih i „kvalitativnih“ kriterijuma, ali su i ovi drugi bili u potpunosti zasnovani na formalnim pokazateljima. Pored toga, primena pravila je bila odložena. U decembru 2014. godine VSS je, međutim, odlučio da ta pravila neće biti primenjena i da će Pravilnik biti izmenjen. Do izmena je došlo u maju 2015.

Ukazano je i da na nezavisnost sudija može uticati još jedna odredba u Zakonu o sudijama<sup>329</sup> kojom je propisano da sudija može biti upućen na obavljanje stručnih poslova u Ministarstvu pravde, iako Zakon zabranjuje obavljanje poslova u organima kojidonose propise i organima izvršne vlasti. Ministarstvo pravde predlaže i sprovodi zakone<sup>330</sup>.

## Nezavisnost (Praksa)

*U kojoj meri pravosuđe deluje bez uplitanja vlade ili drugih činilaca?*

**Ocena: 25/2015 (25/2011)**

Postoji mešanje od strane Vlade i političara, predstavnika političkih partija, u rad pravosuđa.

Izveštaj EU o napretku za 2014. je naveo da su neke sudije iz viših i apelacionih sudova suočene sa direktnim pokušajima da se izvrši politički uticaj na njihove aktivnosti, a da pri tome Visoki savet sudstva ne brani na odgovarajući način njihovu nezavisnost. Praksa javnog komentarisanja suđenja

323 Zakon o sudijama, član 57

324 Zakon o sudijama, članovi 62-68

325 Zakon o sudijama, članovi 62-68, objašnjeno detaljno u NIS 2011

326 Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija, član 19

327 <http://www.mpravde.gov.rs/files/Nacionalna-Strategija-reforme-pravosudja-za-period-2013.-2018.-godine.pdf>

328 „Assessment of Risks of Poor Conduct and Corruption in the Serbian Judiciary and Prosecution“, Joint European Union – Council of Europe Project “Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia”, april 2014

329 Zakon o sudijama, član 21

330 Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije, april 2014, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028-2486/report-on-judicial-reform>

i najavljuvanja hapšenja u medijima, uoči sudskih odluka je viđena kao štetna za nezavisnost sudstva i daje povoda za ozbiljnu zabrinutost<sup>331</sup>.

Prema izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije iz 2014, situacija „u vezi sa nezavisnošću sudstva nije poboljšana u protekle dve godine. Naprotiv, situacija se pogoršala, jer je primećeno veće uplitanje izvršne vlasti u rad pravosudnih institucija”<sup>332</sup>. Sudije nemaju nikakvih garancija da će svoju funkciju obavljati mirno i bez pritiska. Naprotiv, političari prete sudijama ako im se ne dopadaju suđenja i odluke<sup>333</sup>.

Član VSS, sudija Aleksandar Stoilkovski navodi<sup>334</sup>, međutim, da VSS nema evidenciju o direktnim pritiscima izvršne vlasti na sudije. Pritisak može biti indirektan, putem medija, koji često sude pre nego što počne sudski postupak i najavljuju hapšenja.

Savet za borbu protiv korupcije je kritikovao nedostatak volje da se prenesu zadaci pravosudne uprave sa Ministarstva pravde u nadležnost Visokog saveta sudstva, telo koje je odgovorno za izbor nosilaca pravosudnih funkcija. Savet za borbu protiv korupcije je istakao da nezavisnost pravosudnog budžeta takođe omogućava nezavisnost sudstva od izvršne vlasti, jer bez finansijske nezavisnosti, sudstvo je predmet uticaja - trgovine i pritiska izvršne vlasti. Savet tvrdi da će, sve dok opstaje ovaj odnos između Ministarstva pravde i pravosuđa, ministar moći da govori o nadzoru, iako ministar nema pravo po pitanju suđenja u konkretnim slučajevima kada nadzor može obavljati samo nadležni drugostepeni sud.<sup>335</sup>

Kao primer pretnji vezanih za navodne zahteve Ministra pravde da izvrši nadzor, Savet za borbu protiv korupcije ukazao je na izjavu Ministra u vezi nadzora nad radom sudija u nekoliko tekućih predmeta (Kertes, Kontrast, Červenko)<sup>336</sup>. Ministar je najavio da će zatražiti nadzor nad tri sudske odluke koje uznemiravaju javnost, navodeći kao argument da je nejasno je kako je došlo do ukidanja presude u slučaju u kojem krivica nijednog trenutka nije dovođena u pitanje<sup>337</sup>.

Kao još jedan primer pritiska, može se navesti slučaj kada je pomoćnik ministra pravde izjavio, na sastanku Radne grupe za izradu Strategije za borbu protiv korupcije, da je postojao „poguban trend nezavisnosti sudstva” i da je neophodno da se uspostavi „kontrola i ravnoteža” između sudske i izvršne vlasti inače će neodgovorna grupa od 2.000 ljudi (odnosi se na sudije) postati odmetnici”. On je takođe naveo da se takav model nezavisnosti ne može nametnuti kada sistemi u kojima je „pravo u rukama Ministarstva pravde” dobro funkcionišu u svetu, kao što je slučaj u Nemačkoj<sup>338</sup>.

U oktobru 2014. godine, Ministar pravde je izjavio da se štrajk advokata organizuje sa ciljem da se spreči da biznismen Miroslav Mišković, kome se sudi za zloupotrebu položaja, bude „osuđen”.<sup>339</sup> Proces protiv ovog biznismena (koji se obično označava i kao „tajkun”), iako se optužba ne odnosi na korupciju, predstavljen je od strane premijera i drugih političara iz vladajuće partije kao simbol njihove političke volje za borbu protiv korupcije. Stoga, kada ministar kaže da očekuje da će optuženi biti osuđen, da će presuda biti „oglašava se krivim”, je najbolji primer pritiska na pravosuđe, kaženekadašnja sudija Vrhovnog kasacionog suda Vida Petrović Škero<sup>340</sup>.

To je, prema Savetu za borbu protiv korupcije, dokaz da političari zastrašuju sudije svojim izjavama, što dovodi do autocenzure u radu sudija.

331 Izveštaj o napretku Srbije za 2014

332 Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije, april 2014, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028-2486/report-on-judicial-reform>

333 Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije, april 2014, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028-2486/report-on-judicial-reform>

334 Intervju, november 2014

335 Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije, april 2014, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028-2486/report-on-judicial-reform>

336 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1518274/Selakovi%C4%87+odbacuje+optu%C5%BEbe+DS-a+o+pravosu%C4%91u.html>

337 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1518274/Selakovi%C4%87+odbacuje+optu%C5%BEbe+DS-a+o+pravosu%C4%91u.html>

338 Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije, april 2014, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028-2486/report-on-judicial-reform>

339 Izjava ministra, <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/506558/STRAJK-ADVOKATA-Selakovic-Pravosudje-blokirano-da-Miskovic-ne-bi-bio-osudjen>

340 Intervju, decembar 2014.

Pritisak koji pominje izveštaj EU se odnosi na isti predmet (najviše poznat javnosti<sup>341</sup>). Sudija Vladimir Vučinić je vratio pasoš optuženom na četiri dana bez informisanja vršioca dužnosti predsednika suda Višeg suda u Beogradu o toj odluci. Vršilac dužnosti predsednika suda intervenisao je kod sudije, a on je ovo prijavio kao pritisak. VSS je, međutim, doneo odluku da nije bilo pritiska. U međuvremenu VD predsednika Višeg suda je pokrenuo postupak protiv sudije pred disciplinskim tužiocem Visokog saveta sudstva za neovlašćeno komentarisanje njegove odluke da se vrati pasoš optuženome. Na kraju, Disciplinska komisija je odustala od slučaja. U narednim mesecima, vršilac dužnosti predsednika je izabran za predsednika Višeg suda, i sudija je praktično izuzet iz ovog suđenja, nakon što je ovaj predmet spojen sa drugim predmetom koji se vodio protiv istog okrivljenog<sup>342</sup>.

Prema mišljenju potpredsednika Društva sudija Srbije, sudije Omera Hadžimerovića, VSS nije ozbiljno razmotrio ovaj slučaj i nije adekvatno zaštitio sudiju.<sup>343</sup>

Prema Savetu za borbu protiv korupcije, jedan od razloga za pogoršanje nezavisnosti sudija je sastav, način izbora i prethodni rad Visokog saveta sudstva. Sudije koje su izabrane na prvi mandat od tri godine i sudije koje nisu izabrane prilikom reforme pravosuđa 2009. godine nisu učestvovala na izborima za članove sadašnjeg Visokog saveta pravosuđa, jer su u vreme tog izbora, oni i dalje vodili sporove koji su se okončali tako što su sve sudije vraćene na posao. To znači da više od 600 sudija nije imalo ni aktivno ni pasivno pravo glasa u izboru aktuelnog VSS. Ovo dovodi u sumnju legitimnost VSS<sup>344</sup>. Ova primedba je takođe navedena i u izveštaju EU i Saveta Evrope<sup>345</sup>.

Takođe je primećeno od strane Saveta za borbu protiv korupcije da nosioci pravosudnih funkcija rade u Ministarstvu pravde, što je nespojivo sa sudijskom funkcijom, jer je položaj sudija i tužilaca i njihovih obaveza prema vladavini prava u potpunoj suprotnosti sa aktivnostima i dužnostima zaposlenih u Ministarstvu. Iz tih razloga je neophodno da se obrišu odredbe Zakona koje omogućavaju angažovanje sudija i tužilaca u Ministarstvu pravde<sup>346</sup>.

# Upravljanje

## Transparentnost (Propisi)

*U kojoj meri postoje propisi koji treba da obezbede da javnost može dobiti relevantne informacije o aktivnostima i procesu donošenja odluka pravosuđa?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Pravni okvir omogućava javnosti da dobije većinu relevantnih informacija o aktivnostima i procesima donošenja odluka u pravosuđu.

Ustav<sup>347</sup> i zakoni predviđaju javnost u radu pravosuđa. Presude i sudske odluke su dostupne javnosti, sudije su dužne da prijave imovinu i jedan deo tog izveštaja je javan. Visoki savet sudstva je dužan da redovno obaveštava javnost o svom radu i da podnosi godišnji izveštaj o radu<sup>348</sup>.

341 <http://www.blic.rs/tag/121734/Vladimir-Vucinic>

342 O ovom slučaju kao i sličnim pritislima pisao je advokat Slobodan Beljanski za nedeljnik Vreme; <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1302826>

343 Intervju sa sudijom Omerom Hadžimerovićem, zamenikom predsednika Društva sudija Srbije, novembar 2014.

344 Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije, april 2014, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028-2486/report-on-judicial-reform>

345 „Assessment of Risks of Poor Conduct and Corruption in the Serbian Judiciary and Prosecution“, Joint European Union – Council of Europe Project “Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia”, april 2014

346 Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije, april 2014, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028-2486/report-on-judicial-reform>

347 Ustav Srbije, član 142

348 Zakon o sudijama, Zakon o uređenju sudova, Zakon o VSS, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije



Zakon<sup>349</sup> predviđa da sednice VSS mogu biti otvorene za javnost. Poslovnik Visokog saveta sudstva iz 2011. godine, koji propisuje da su sednice zatvorene za javnost i da zapisnici sa sednica Saveta generalno nisu dostupni javnosti, osim ako VSS odluči drugačije, bio je u suprotnosti sa Zakonom. Novi Poslovnik Visokog saveta sudstva je usvojen 2013. i predviđa javnost sednica, ali i ostavlja VSS diskreciono pravo da zatvori svoje sednice za javnost<sup>350</sup>. Krajem 2015. u postupku su bile izmene Zakona, koje predviđaju otvorenost sednica kao pravilo, ali i mogućnost da se Poslovnikom ili odlukom VSS odredi drugačije.

Prema Poslovniku, transparentnost rada VSS postiže se objavljivanjem informatora o radu, održavanjem javnih sednica, objavljivanjem opštih akata u Službenom glasniku i na veb sajtu, održavanjem konferencija za štampu, objavljivanjem saopštenja i objavljivanjem dnevnog reda sednica i zaključaka na veb-sajtu Saveta<sup>351</sup>.

VSS je dužan da objavi izbor sudija i predsednika sudova u Službenom glasniku i jednom dnevnom listu. Zakon propisuje da svaka odluka o izboru sudije mora biti obrazložena i objavljena u Službenom glasniku Republike Srbije<sup>352</sup>.

VSS je dužan da dostavi godišnji izveštaj Skupštini Srbije, do 15. marta za prethodnu godinu. Izveštaj se objavljuje na sajtu VSS i predstavlja javnosti na godišnjoj konferenciji za novinare<sup>353</sup>.

Zakoni propisuju javnost sudskog postupka i suđenja<sup>354</sup>. Samo u posebnim slučajevima koji su nabrojani<sup>355</sup>, javnost može biti isključena, sa ciljem zaštite nekog javnog interesa (određene vrste tajni) ili posebnih privatnih interesa (npr. maloletnika). Prema Zakoniku o krivičnom postupku, svako ko ima opravdani interes može razgledati, kopirati ili snimati pojedine spise, osim onih koji imaju oznaku stepena tajnosti<sup>356</sup>. Objavljena presuda treba da bude napisana u roku od 15 dana, u predmetima pred „Specijalnim sudom“ rok je 30 dana, a u složenim pitanjima sudija može zatražiti od predsednika suda da odredi rok za pisanje i dostavljanje presude<sup>357</sup>. Navedeni rokovi su instruktivnog karaktera.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije propisuje da svi javni funkcioneri, uključujući sudije, moraju da prijave imovinu i prihode u roku od 30 dana od izbora. Takođe, dužni su da podnose godišnje izveštaje ukoliko je došlo do bitnih promena u odnosu na podatke iz prethodno podnetog Izveštaja, a ova obaveza važi i dve godine nakon prestanka funkcije<sup>358</sup>.

## Transparentnost (Praksa)

*U kojoj meri javnost u praksi ima uvid u informacije o pravosuđu i aktivnosti pravosuđa?*

**Ocena: 75/2015 (50/2011)**

Javnost ima pristup većini relevantnih informacija o radu pravosuđa. Međutim, jedan od glavnih problema je to što najmanje 15 osnovnih sudova (od 66) i dva (od 25) viša suda još uvek nemaju internet sajtove. Ipak, Portal sudova<sup>359</sup> funkcioniše i pruža informacije o svim sudovima. Na portalu radi aplikacija za praćenje svih predmeta u svim sudovima sa nekoliko opcija za pretragu - od pojedinačnog predmeta do pretrage po postupajućem sudiji i njihovih rešenih ili nerešenih predmeta.

349 Zakon o VSS, član 14

350 <http://www.vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/PoslovnikVSS.pdf> Rules on Procedure of HJC, član 10

351 Poslovnik o radu VSS, član 38

352 Zakon o sudijama, članovi 47 i 52

353 Zakon o VSS, član 19; Poslovnik o radu VSS, član 37

354 Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o parničnom postupku

355 Zakonik o krivičnom postupku, članovi 363-366

356 Zakonik o krivičnom postupku, član 250

357 Zakonik o krivičnom postupku, član 427

358 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 44

359 <http://www.portal.sud.rs/code/navigate.aspx?Id=1>

VSS obaveštava javnost o svojim aktivnostima putem sajta, saopštenjima za javnost i objavljuje godišnji izveštaj o svom radu. Dnevni red sednica se redovno objavljuje<sup>360</sup>, ali zapisnici sa sednica nisu dostupni. Umesto toga, VSS objavljuje neke odluke sa sednica, ali ne sve<sup>361</sup>. Odluka o izboru stalnih sudija, kao i predloge za izbore sudij na prvi trogodišnji mandat dostupne su na sajtu, ali bez obrazloženja<sup>362</sup>. Visoki savet sudstva ima na svom sajtu objavljen informator o radu koji sadrži finansijski izveštaj<sup>363</sup>. Godišnji izveštaj Visokog saveta sudstva je takođe dostupan na sajtu<sup>364</sup>. Informacije o izboru, premeštaju i razrešenju sudija mogu se naći u Službenom glasniku, na sajtu VSS ili se mogu direktno dobiti od Visokog saveta sudstva primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Savet za borbu protiv korupcije tvrdi da rad VSS još uvek nije transparentan u dovoljnoj meri, jer zapisnici i zaključci sa svake pojedinačne sednice VSS nisu u potpunosti dostupni u svakom trenutku na sajtu VSS<sup>365</sup>.

U 2013. godini, VSS je primio 73 zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Prema godišnjem izveštaju VSS, 11 zahteva je odbijeno<sup>366</sup>. VSS ima „komunikacijsku strategiju” prema građanima i strankama u postupku. Jedna od aktivnosti u okviru projekta VSS koji finansira EU iz IPA fondova je izrada strategije komunikacije za sve sudove u Srbiji<sup>367</sup>.

Iako ne postoje veliki problemi u pogledu mogućnosti za zainteresovane da prisustvuju suđenjima, pristup dokumentima o suđenjima je i dalje ograničen. Presude se dostavljaju samo strankama u postupku i njihovim advokatima, ali sa njihovim sadržajem stranke mogu da se upoznaju uvidom u dokumentaciju. Od 2013. sudovi su uključeni u manifestaciju „Dan otvorenih vrata”, koju je inicirao Savet Evrope - 25. oktobra građani se pozivaju da posete sudove i da se upoznaju sa organizacijom i funkcionisanjem sudova.

## Odgovornost (Propisi)

*U kojoj meri postoje propisi koji treba da obezbede da je pravosuđe odgovorno za svoj rad?*

**Ocena: 100/2015 (100/2011)**

Sudije su dužne da obrazlože svoje odluke u obrazloženju presude, bez obzira na to da li je okrivljeni oslobođen ili je oglašen krivim. Sudija mora da uzme u obzir činjenice utvrđene u krivičnom postupku i obrazloži iz kojih razloga ih smatra dokazanim ili nedokazanim. Ako je okrivljeni oglašen krivim, obrazloženje mora da sadrži i činjenice koje je sud uzeo u obzir prilikom određivanja kazne.<sup>368</sup>

Učesnici u sudskom postupku imaju pravo da se žale na rad suda kada smatraju da se postupak odugovlači, da je nepravilan ili da postoji bilo kakav uticaj na tok i ishod. Predsednik suda je dužan da razmatra pritužbe i obavesti podnosioca i predsednika neposredno višeg suda o njenoj prihvatljivosti i merama koje će se preduzeti, u roku od petnaest dana od dana prijema pritužbe<sup>369</sup>.

Disciplinske prijave protiv sudija mogu se podneti disciplinskom tužiocu. Disciplinski tužilac može da odbaci disciplinsku prijavu ili da je prihvati i podnese Disciplinskoj komisiji predlog za pokretanje disciplinskog postupka. I tužilac i Komisija su uspostavljeni od strane Visokog saveta sudstva<sup>370</sup>.

360 <http://www.vss.sud.rs/sr-lat/sednice/anhiva/2014>.

361 <http://www.vss.sud.rs/sr-lat/saop%C5%A1tenja/anhiva/2014>.

362 <http://www.vss.sud.rs/sr-lat/saop%C5%A1tenja/izbor-sudija-u-vi%C5%A1i-sud-u-smederevuhttp://www.vss.sud.rs/sr-lat/saop%C5%A1tenja/predlog-kandidata-za-sudije-za-prvi-osnovni-sud-u-beogradu>

363 [http://www.vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/INFORMATOR%20O%20RADU%2014%20jul%2014%20OBJAVLJENO\\_3.pdf](http://www.vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/INFORMATOR%20O%20RADU%2014%20jul%2014%20OBJAVLJENO_3.pdf)

364 <http://www.vss.sud.rs/sr-lat/izve%C5%A1taj-o-radu>

365 Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije, april 2014, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028-2486/report-on-judicial-reform>

366 <http://www.vss.sud.rs/sr-lat/izve%C5%A1taj-o-radu>

367 Intervju sa članom VSS sudijom Aleksandrom Stojiljkovskim, novembar 2014.

368 Zakonik o krivičnom postupku, član 428

369 Zakon o uređenju sudova, članovi 8 i 55

370 Zakon o sudijama, članovi 93-95

Disciplinske sankcije su javna opomena, umanjenje plate do 50% za period ne duži od jedne godine i zabrana napredovanja u trajanju do tri godine. Disciplinska sankcija izriče se srazmerno težini dela. Ako Disciplinska komisija utvrdi odgovornost sudije za težak disciplinski prekršaj, ona će pokrenuti postupak za razrešenje<sup>371</sup>. U toku postupka, sudija može biti suspendovan. Na odluku o prestanku funkcije –sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu<sup>372</sup>.

Imunitet sudija odnosi se na odgovornost za izraženo mišljenje i glasanje prilikom donošenja sudske odluke, osim u slučaju krivičnog dela „kršenja zakona od strane sudije“. Sudija nije zaštićen imunitetom od krivičnog gonjenja u slučaju da učini bilo koje drugo krivično delo, uključujući i koruptivna<sup>373</sup>.

Visoki savet sudstva je usvojio u julu 2014. godine Pravilnik o kriterijumima za ocenjivanje rada sudija. Nakon pilot faze u 15 sudova, u decembru 2014. godine Visoki savet sudstva odlučio je da odloži primenu Pravilnika do jula 2015. kako bi ga revidirao, u skladu sa preporukama Konsultativnog veća evropskih sudija, mišljenjem inostranih stručnjaka o pravilima „kao i problemima identifikovanim tokom pilot faze primene“<sup>374</sup>.

## Odgovornost (Praksa)

*U kojoj meri predstavnici pravosuđa treba u praksi da izveštavaju o svojim aktivnostima i da za njih odgovaraju?*

**Ocena: 75/2015 (50/2011)**

U odnosu na istraživanje za NIS iz 2011. godine, disciplinski postupak i sankcije, kao najvažniji mehanizmi odgovornosti, sada su postali funkcionalni. S druge strane, pritužbe se još uvek ne koriste za utvrđivanje odgovornosti sudija, već samo kao sredstvo za rešavanje problema u pojedinačnim postupcima. Pravila za ocenu rada sudija se još uvek ne sprovode, a kriterijumi za utvrđivanje nekompetentnosti sudija još uvek nisu bila primenjena u posmatranom periodu.

Evropska komisija je u svom izveštaju iz 2014. godine navela da Srbija „tek treba da sprovede sveobuhvatan sistem redovnog individualnog i periodičnog vrednovanje sudija i tužioca“. Efektivna primena etičkih kodeksa, disciplinskih pravila i propisa o sukobu interesa i ukidanje imuniteta za određene položaje su neophodni da bi se obezbedila puna odgovornost sudija i tužilaca.<sup>375</sup>

Disciplinski tužilac VSS je primio 521 prijavu protiv sudija u 2012. godini, 540 u 2013. i 913 u 2014. godini<sup>376</sup>. Većinu prijava su podneli građani koji vode sporove ili njihovi advokati, nezadovoljni ishodom suđenja<sup>377</sup>. U 2013. predsednici sudova su podneli 11 disciplinskih prijava protiv sudija, od toga je osam ocenjeno osnovanim za pokretanje postupka pred Disciplinskom komisijom. Još šest postupaka je pokrenuto na osnovu izveštaja drugih institucija ili pojedinaca<sup>378</sup>. U 2014. Disciplinski tužilac je prihvatio 42 prijave i predložio pokretanje disciplinskog postupka pred Disciplinskom komisijom. U osam slučajeva Disciplinska komisija je pokrenula postupak za razrešenje sudija. Troje od njih je razrešeno do kraja 2014<sup>379</sup>. Većina disciplinskih postupaka je pokrenuto zbog odugovlačenja prilikom izrade pisane presude (dvojica sudija su razrešeni iz tog razloga). Zakonski rok je osam dana za građanske parnice i 15 za krivične postupke, a disciplinski tužilac je imao jedan slučaj sudije sa zakašnjenjem od 600 dana<sup>380</sup>.

371 Zakon o sudijama, članovi 91-92

372 Zakon o sudijama, članovi 64-67

373 Zakon o sudijama, član 5

374 <http://www.vss.sud.rs/sr-lat/saop%C5%A1tenja/odlo%C5%BEena-primena-pravilnika-o-kriterijumima-merilima-postupku-i-organima-za-vrednovanje>

375 Izveštaj o napretku Srbije za 2014.

376 Podaci iz godišnjeg izveštaja VSS za 2013 i izjava disciplinskog tužioca Mirjane Ilić za Novinsku agenciju Beta, 2. januar 2015. [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=01&dd=02&nav\\_category=12&nav\\_id=942906](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=01&dd=02&nav_category=12&nav_id=942906)

377 Izjava disciplinskog tužioca Mirjane Ilić za Novinsku agenciju Beta, 2. januar 2015. [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=01&dd=02&nav\\_category=12&nav\\_id=942906](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=01&dd=02&nav_category=12&nav_id=942906)

378 Podaci VSS, novembar 2014.

379 Izjava disciplinskog tužioca Mirjane Ilić za Novinsku agenciju Beta, 2. januar 2015. [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=01&dd=02&nav\\_category=12&nav\\_id=942906](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=01&dd=02&nav_category=12&nav_id=942906)

380 Izjava disciplinskog tužioca Mirjane Ilić za Novinsku agenciju Beta, 2. januar 2015. [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=01&dd=02&nav\\_category=12&nav\\_id=942906](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=01&dd=02&nav_category=12&nav_id=942906)

U 2013. VSS je doneo 125 odluka o prestanku sudijske funkcije. Većina njih (90) zbog odlaska u penziju, 29 na zahtev samog sudije, četiri sudije zbog trajnog gubitka radne sposobnosti, i jedna odluka o razrešenju zbog težeg disciplinskog prekršaja. U 2014. doneta je jedna odluka o razrešenju, jer je sudija osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od 12 meseci.

VSS je naveo u svom godišnjem izveštaju za 2013. godinu da sudije još uvek „ne znaju da disciplinski postupak predstavlja oblik zaštite od neopravdanih pritužbi i neosnovanih kritika njihovog rada”. VSS tvrdi da se „podnošenje disciplinske prijave odražava na stav i ponašanje sudija u sudskim postupcima u odnosu na podnosioca prijave, a oni još uvek ne prihvataju na adekvatan način disciplinsku odgovornost i postupke disciplinskih organa Visokog saveta sudstva”. Nasuprot tome, disciplinske postupke, sa širim mogućnostima sankcionisanja, Društvo sudija ocenjuje kao korisno sredstvo za utvrđivanje odgovornosti.<sup>381</sup>

U 2014. bilo je oko 5.000 pritužbi protiv sudija podnetih VSS. Pošto se pritužbe mogu podneti u isto vreme različitim organima (predsedniku suda, predsedniku višeg suda, Ministarstvu pravde i Visokom savetu sudstva) i stranke u sudskim postupcima obično podnose pritužbu na više od jednog tela, nemoguće je utvrditi broj jedinstvenih pritužbi<sup>382</sup>.

Obrazloženja odluka suda su najčešće takva da se mogu jednostavno shvatiti<sup>383</sup>.

## Integritet (Propisi)

*U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da obezbede integritet predstavnika pravosuđa?*

**Ocena: 100/2015 (100/2011)**

Integritet predstavnika pravosuđa detaljno je regulisan. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije definiše sukob interesa za javne funkcionere (sudije se smatraju funkcionerima) kao situaciju u kojoj funkcioner ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na postupanje funkcionera u vršenju dužnosti ili službene dužnosti na način koji ugrožava javni interes<sup>384</sup>. Zakon zabranjuje vršenje više funkcija i obavezuje funkcionere da prijave Agenciji bilo kakve sumnje u vezi mogućeg sukoba interesa. Sudije takođe, moraju da prijave svoju imovinu i učine informacije o tome dostupnim Agenciji za borbu protiv korupcije. Deo tih izveštaja o imovini i prihodima je javan. Zakon takođe, reguliše pitanja poklona<sup>385</sup>.

Ustav Srbije propisuje da je zabranjeno političko delovanje sudija. Zakon o sudijama takođe, zabranjuje aktivnosti koje bi mogle da ugroze nepristrasnost sudije, propisuje obavezu obaveštavanja VSS o aktivnostima koje mogu doprineti tome i obavezu da se sudije pridržavaju etičkog kodeksa<sup>386</sup>. Sudija ne može vršiti funkciju u organima koji donose propise i organima izvršne vlasti, javnim službama i organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave. Sudija ne može biti član političke stranke ili politički delovati na neki drugi način, upustiti se u bilo kakav javni ili privatni plaćeni rad, niti pružati pravne usluge ili savete uz naknadu. Izuzetno, sudija može biti član organa upravljanja institucije zadužene za obuku u pravosuđu, na osnovu odluke Visokog saveta sudstva<sup>387</sup>.

Etički kodeks sudija usvojen od strane Visokog saveta sudstva u decembru 2010. godine sadrži sveobuhvatna pravila o nezavisnosti, nepristrasnosti, stručnosti, odgovornosti, dostojanstvu, posvećenosti, slobodi udruživanja i odanosti principima Etičkog kodeksa. Kršenje odredbe Etičkog kodeksa je disciplinski prekršaj<sup>388</sup>.

Međutim, prema izveštaju Evropske unije i Saveta Evrope, sadržaj Etičkog kodeksa u velikoj meri je

381 Intervju sa sudijom Omerom Hadžiomerovićem, zamenikom predsednika Društva sudija Srbije, novembar 2014.

382 Intervju sa članom VSS sudijom Aleksandrom Stoilkovskim, novembar 2014.

383 <http://www.sudskapraksa.com/odluke/>

384 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 2

385 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 27, 28, 32, 39-46

386 Zakon o sudijama, član 30

387 Zakon o sudijama, član 30

388 <http://goo.gl/IQ3D5u>

usmeren ka „preporučivanju” dobrog ponašanja, a nema smernica o tome kako sudije treba da se ponašaju u situacijama u kojima se nađu na udaru nedoličnih ponuda, pritisaka ili pretnji, ili koju proceduru treba slediti u prijavljivanju takvih slučajeva. Isto tako, ne postoje jasni mehanizmi u skladu s kojima bi sudije mogle da traže savet o tome kako da se ispravno ponašaju u određenim situacijama<sup>389</sup>.

Neki mehanizmi za obezbeđivanje integriteta članova pravosuđa takođe postoje u procesnim zakonima - Zakoniku o krivičnom postupku i Zakonu o parničnom postupku. Zakon o uređenju sudova propisuje da je sudsko osoblje dužno da savesno i nepristrasno obavlja svoje funkcije i da održava ugled suda.<sup>390</sup>.

Postoji mogućnost da stranke u sudskim postupcima traže izuzeće sudija, kao i situacije kada sam sudija treba to da učini. Razlozi su propisani u procesnim zakonima.

## Integritet (Praksa)

*U kojoj meri je integritet predstavnika pravosuđa obezbeđen u praksi?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Većina mehanizama za obezbeđivanje integriteta predstavnika pravosuđa funkcioniše u praksi. Ipak, prema izveštaju EU i Saveta Evrope, dok postoji više nego dovoljno pravila koja imaju za cilj da obezbede dobro vladanje, ima problema u praksi, pa tako na primer neki od sudija koji su intervjuisani za to istraživanje nisu bili sigurni da li je Etički kodeks uopšte usvojen<sup>391</sup>.

Sudije prijavljuju svoju imovinu Agenciji za borbu protiv korupcije<sup>392</sup>. Od januara 2013. do oktobra 2014. godine, Agencija je pokrenula postupke protiv 47 sudija za neprijavlivanje ili kašnjenje u prijavljivanju imovine i prihoda. U 43 slučaja izrečeno je upozorenje, a u sedam od tih 43 slučajeva usledio je i zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. U istom periodu, bila je jedna krivična prijava protiv sudije zbog namere da se prikriju podaci o imovini<sup>393</sup>.

Disciplinska komisija je pokrenula nekoliko disciplinskih postupaka protiv sudija zbog kršenja pravila Etičkog kodeksa. U svojim godišnjim izveštajima za 2013. i 2014, VSS je opisao neke od disciplinskih postupaka pred VSS kao žalbenim organom. Sudije su kažnjene smanjenjem plate zbog kršenja odredbi Kodeksa koje se odnose na dostojanstvo<sup>394</sup>.

Prema informacijama iz Tužilaštva za organizovani kriminal, od osnivanja 2002. godine do novembra 2013. godine, ovo tužilaštvo je vodilo postupak protiv sedam sudija. Za njih troje izrečena je konačna presuda - zatvor od tri do šest godina i oduzimanje imovinske koristi od kriminala<sup>395</sup>.

Jedina obavezna obuka o etici i dobrom vladanju za sudije trenutno je ona koju organizuje Pravosudna akademija u okviru kursa „Stručna znanja i veštine, pravo EU i međunarodni standardi”<sup>396</sup>. Pravosudna akademija obezbeđuje i pet dana obuke na temu etike kao deo uvodne obuke na Akademiji za buduće sudije i tužioce<sup>397</sup>. U okviru USAID JRGA Projekta organizovane su obuke na temu etike za sudije prekršajnih sudova.

Međutim, ne postoji uređena kontinuirana obuka sudija i tužilaca na temu etike. Umesto toga, sudije

389 „Assessment of Risks of Poor Conduct and Corruption in the Serbian Judiciary and Prosecution”, Joint European Union – Council of Europe Project “Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia”, april 2014

390 Zakon o uređenju sudova, član 69

391 „Assessment of Risks of Poor Conduct and Corruption in the Serbian Judiciary and Prosecution”, Joint European Union – Council of Europe Project “Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia”, april 2014.

392 [http://www.acas.rs/sr\\_cir/registri.html](http://www.acas.rs/sr_cir/registri.html)

393 Podaci sa sajta Agencije za borbu protiv korupcije [http://www.acas.rs/sr\\_lat/organizacija/sektor-za-operativne-poslove.html](http://www.acas.rs/sr_lat/organizacija/sektor-za-operativne-poslove.html)

394 Godišnji izveštaji VSS <http://www.vss.sud.rs/sr-lat/izve%20C5%A1taj-o-radu>

395 Podaci iz „Assessment Of Risks Of Poor Conduct And Corruption In The Serbian Judiciary And Prosecution”

396 „Training For Serbian Judges And Prosecutors On Ethics And The Prevention And Detecting Corruption: Assessment And Recommendations”, Joint European Union – Council of Europe Project “Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia” (PACS), septembar 2014.

397 „Assessment Of Risks Of Poor Conduct And Corruption In The Serbian Judiciary And Prosecution”, Joint European Union – Council of Europe Project “Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia”, april 2014. Godišnji izveštaj VSS za 2013.

i tužiocima pohađaju *ad hoc* obuke na tu temu, uglavnom u organizaciji međunarodnih organizacija u saradnji sa Pravosudnom akademijom<sup>398</sup>. VSS je preduzela pripremu stalne komponente nastavnog plana i programa na ovu temu uz učešće disciplinskih tužilaca VSS<sup>399</sup>.

Što se tiče izrade planova integriteta, kao mehanizma za sprečavanje korupcije, VSS je bio u ozbiljnom zaostatku sa svojim planom integriteta - trebalo je da se uradi do marta 2013. Prema rečima člana VSS Aleksandra Stoilkovskog, do kašnjenja je došlo zbog „administrativne greške” i posao će uskoro biti završen<sup>400</sup>.

## Uloga

### Nadzor nad izvršnom vlašću (propisi i praksa)

*U kojoj meri pravosuđe obezbeđuje efikasan nadzor na izvršnom vlašću?*

**Ocena: 50/2015 (25/2011)**

Efikasnost sudskog nadzora nad izvršnom vlašću je poboljšana, pre svega zbog povećanog broja sudija u Upravnom sudu i nove unutrašnje organizacije u ovom sudu. Ipak, treba napomenuti da sudije<sup>401</sup> i tužiocima sami javno tvrde da sudstvo nije dovoljno snažno da vrši kontrolu i nadzor nad izvršnom vlašću. Više od 53% sudija i tužilaca uključenih u istraživanje 2014. godine je dalo ovaj odgovor.

Nadzor sudstva nad izvršnom vlasti odvija se kroz dva mehanizma - Upravni sud odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata organa, uključujući Vladu, ministarstva, dok Ustavni sud ocenjuje zakonitosti zakona, podzakonskih akata i drugih akata koja se usvajaju u Skupštini, Vladi i drugim organima i organizacijama. Upravni sud, u skladu sa odlukom Visokog saveta sudstva iz maja 2010. godine, trebalo je da ima 37 sudija, ali u septembru 2013. imao je samo 27<sup>402</sup>. U 2013. godini je izabrano devet novih sudija. Ujedno je doneta nova odluka Visokog saveta sudstva, koja predviđa 41 sudiju u Upravnom sudu. Prema godišnjem izveštaju Upravnog suda za 2014, „za efikasan i kvalitetan rad ovog suda, potrebno je najmanje 50 sudija”<sup>403</sup>.

Kao rezultat toga, Upravni sud je u prošlosti bio veoma neefikasan, sa velikim brojem zaostalih predmeta. Situacija je nedavno poboljšana i 2014. je bila prva godina, od kada je osnovan 2010. godine, u kojoj je Upravni sud rešio više slučajeva od broja primljenih<sup>404</sup>. U 2013. Upravni sud je imao 41.538 predmeta, 20.910 starih i 20.628 novih, primljenih u 2013. Rešeno je 18.295, što znači da je zaostatak uvećan<sup>405</sup>. U 2014. godini Upravni sud je promenio svoju unutrašnju organizaciju rada koja je uticala na efikasnost - primljeno je 19.237 novih slučajeva i rešeno 20.013<sup>406</sup>. U 2014. bilo je, u proseku, 670 predmeta po sudiji, i ukupno 35 sudija<sup>407</sup>.

**Upravni sud primio je 519 tužbi protiv akata usvojenih od strane Vlade Srbije u 2013. i 606 u 2014.**

398 „Training For Serbian Judges And Prosecutors On Ethics And The Prevention And Detecting Corruption: Assessment And Recommendations”, Joint European Union – Council of Europe Project “Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia” (PACS), septembar 2014.

399 „Assessment Of Risks Of Poor Conduct And Corruption In The Serbian Judiciary And Prosecution”, Joint European Union – Council of Europe Project “Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia”, april 2014.

400 Intervju sa članom VSS sudijom Aleksandrom Stoilkovskim, novembar 2014.

401 Istraživanje „Profesionalni integritet tužilaca i sudija”, BIRODI 2014“ obuhvatilo je 115 tužilaca i sudija

402 Godišnji izveštaj za 2013 <http://www.up.sud.rs/latinica/arhiva-izvestaja>

403 <http://www.up.sud.rs/latinica/arhiva-izvestaja>

404 Podaci dostavljeni TS iz Upravnog suda

405 Podaci dostavljeni TS iz Upravnog suda, takođe Godišnji izveštaj za 2013 <http://www.up.sud.rs/latinica/arhiva-izvestaja>

406 6-mesečni izveštaj za 2014 <http://www.up.sud.rs/cirilica/izvestaji-o-rad>

407 6-mesečni izveštaj za 2014 <http://www.up.sud.rs/cirilica/izvestaji-o-rad>

Ukupno 261 predmeta je rešeno do 30. decembra 2014. godine. Kada su u pitanju ministarstva, podneto je 4.352 tužbi na akte Ministarstva finansija u 2013. i 3.590 u 2014. godini, od čega je ukupno 1.590 rešeno. Na akta Ministarstva građevinarstva i urbanizma u 2013. podneto je 1.305 tužbi i 999 u 2014, od čega je ukupno 307 rešeno. Na akta Ministarstva rada i socijalne zaštite u 2013. godini podneto je 669 tužbi, u 2014. 496, a ukupno 475 je rešeno<sup>408</sup>.

Sudska vlast takođe vrši nadzor i preispituje rad izvršne vlasti odlukama Ustavnog suda koji ocenjuje ustavnost i zakonitosti zakona i propisa<sup>409</sup>. U 2013. Ustavni sud Srbije je u radu imao ukupno 839 predmeta u kojima je tražena ocena ustavnosti zakona, odnosno ocena ustavnosti i zakonitosti drugih opštih akata (517 starih i 322 novih, primljenih u 2013.). Od navedenog broja, ukupno 383 predmeta je rešeno, većina njih je odbačeno (285). Sud je doneo ukupno 64 odluka o neustavnosti i/ili nezakonitosti. Od tih 64, 18 su se odnosile na zakone i druge akte usvojene od strane skupštine i šest na odluke Vlade<sup>410</sup>.

Ovi statistički podaci, posebno za Upravni sud, ukazuju na povećanu efikasnost. Za potpunu procenu efikasnosti, međutim, treba uzeti u obzir i druge parametre, kao što je trajanje postupka u predmetima gde se ocenjuju pojedinačni akti koji su veoma politički osetljivi ili ishod takvih postupaka. Bilo je nekoliko slučajeva pred Ustavnim sudom koji su smatrani kontroverznim, kao što je četvorogodišnji slučaj razmatranja ustavnosti Statuta Vojvodine. Slučaj je rešen nakon promene vlasti u Srbiji, politička stranka koja je inicirala postupak je izrazila zadovoljstvo, ali je Ustavni sud prikazan kao „spor i ranjiv na političke uticaje“<sup>411</sup>. Slično tome, već pomenute odluke Ustavnog suda, kojima su rešeni propusti u „reformi pravosuđa“, donete su tek nakon promene Vlade. Karakterističan slučaj je bila i odluka Ustavnog suda da odbaci inicijativu za ocenu ustavnosti sporazuma između Beograda i Prištine o „normalizaciji međusobnih odnosa“. Objašnjenje suda za odluku (da je taj sporazum bio politički, a ne pravni akt) je praktično isto kao stav Ministra pravde iznet na javnoj raspravi u organizaciji suda<sup>412</sup>.

## Procesuiranje korupcije (praksa)

*U kojoj meri je pravosuđe posvećeno borbi protiv korupcije kroz njeno procesuiranje i druge aktivnosti?*

**Ocena: 25/2015 (25/2011)**

Broj presuda za krivična dela sa koruptivnim elementom je porastao od istraživanja za NIS iz 2011. Međutim, pošto korupcija nije definisana u Krivičnom zakoniku, statistika o procesuiranju korupcije uključuje nekoliko dela: zloupotreba službenog položaja (javne funkcije), zloupotreba položaja odgovornog lica (što uključuje privatni položaj), trgovina uticajem, primanje mita, davanje mita, davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem i zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom. Statistički posmatrano, većina presuda vezanih za korupciju odnosi se na zloupotrebu službenog položaja i zloupotrebu položaja odgovornog lica, a ti slučajevi nisu u praksi uvek u vezi sa korupcijom.

Sudski postupci u nekim od najvećih slučajeva korupcije traju veoma ili izuzetno dugo. Ne postoje sveobuhvatni podaci o trajanju suđenja za koruptivna krivična dela, ali kao primer, jedan od najvećih slučajeva korupcije, istaknut u NIS-u 2011. godine, još uvek nije završen - 86 osoba je na jednom fakultetu optuženo za korupciju (slučaj „Indeks“). Proces je počeo 2007. godine, optužnica je dopunjena u martu 2008. godine i sastojala se od 159 krivičnih dela. Profesori optuženi za korupciju predaju na Pravnom fakultetu u Kragujevcu, pet od njih su članovi Saveta fakulteta koji je izabrao jednog optuženog profesora za dekana fakulteta u 2014. S druge strane, treba imati u vidu da je

408 Podaci dostavljeni TS iz Upravnog suda

409 Ustav Srbije, član 167

410 Podaci dostavljeni TS iz Ustavnog suda i godišnji izveštaj za 2013, <http://goo.gl/yv7cR1>

411 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1463670/DSS%3A+Dobra+odluka+Ustavnog+suda+o+Statutu.html>

412 <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Selakovic-Ustavni-sud-da-se-proglasi-nenadleznim-za-Briselski-sporazum.lt.html><http://www.blic.rs/Vesti/Politika/519483/Borko-Stefanovic-Cudna-odluka-Ustavnog-suda-o-Briselskom-sporazumu>

nekoliko slučajeva korupcije manjeg obima (davanje i primanje mita), uočeno prilikom nedavnog monitoringa medija od strane TS, efikasno procesuirano u trajanju između 15 i 18 meseci od momenta prijavljivanja osumnjičenog do izricanja pravosnažne presude<sup>413</sup>.

Sudstvo tvrdi da je problem često u tužilaštvu<sup>414</sup>. U jednom slučaju u kojem je bivši ministar osumnjičen za korupciju, sud je odbio da prihvati optužnicu i vratio je tužilaštvu tri puta na dopunu<sup>415</sup>.

Tužilaštvo se, s druge strane, žali na kaznenu politiku, jer je u velikom broju presuda izrečena kazna ispod zakonskog minimuma. Nedavno istraživanje<sup>416</sup> je pokazalo da je kaznena politika pooštrena od 2010. U periodu 2006-2012, skoro 75% presuda za zloupotrebu službenog položaja, trgovinu uticajem i davanje mita su bile uslovne zatvorske kazne. Za primanje mita, 75% presuda je bilo zatvorska kazna. U 2013, kao što je prikazano u tabeli, bilo ih je 80%.

TS je pribavila podatke od Republičkog tužilaštva o broju prijavljenih i procesuiranih osoba u 2012. i 2013. godini<sup>417</sup>:

|   | 2012        |           |                           |     | 2013        |           |                           |     |
|---|-------------|-----------|---------------------------|-----|-------------|-----------|---------------------------|-----|
|   | Prijavljeno | Optužnice | Presude (zatvorska kazne) |     | Prijavljeno | Optužnice | Presude (zatvorske kazne) |     |
| Zloupotreba službenog položaja              | 4,222       | 1,060     | 830                       | 271 | 2277        | 591       | 494                       | 178 |
| Zloupotreba položaja odgovornog lica        |             |           |                           |     | 1,869       | 412       | 34                        | 12  |
| Trgovina uticajem                           | 37          | 2         | 12                        | 5   | 27          | 5         | 11                        | 1   |
| Primanje mita                               | 128         | 63        | 51                        | 42  | 90          | 41        | 44                        | 35  |
| Davanje mita                                | 106         | 37        | 36                        | 10  | 81          | 12        | 16                        | 5   |
| Davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem |             |           |                           |     | 0           | 0         | 0                         | 0   |
| Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom       |             |           |                           |     | 10          | 0         | 0                         | 0   |

Postupak za privremeno oduzimanje imovine lica optuženih za dela organizovanog kriminala i korupcije propisan je Zakonom o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela<sup>418</sup>. Novi zakon je usvojen 2013. godine, ali nije doneo nikakve značajne promene u sistem uspostavljen Zakonom iz 2008. godine. Stvar se može oduzeti, odlukom suda, privremeno ili trajno (nakon konačne presude). Međutim, zbog činjenice da suđenja za slučajeve korupcije traju dugo, odluke o oduzimanju imovine su uglavnom privremenog karaktera, odnosno ishod će zavistiti od utvrđivanja krivice i kazne. U 2013. godini, tužioci su podneli 55 zahteva za privremeno oduzimanje imovine. Sud je u potpunosti prihvatio 18 zahteva, delimično sedam, a odbijeno je 27. Što se tiče trajnog oduzimanja, podneto je 23 zahteva, šest je u potpunosti prihvaćeno, tri delimično, osam je odbijeno, a ostali su još u toku<sup>419</sup>.

Pravosuđe je uključeno u predlaganje mera za borbu protiv korupcije kroz radne grupe koje pripremaju zakone i strategije za borbu protiv korupcije. Međutim, ne postoji formalni mehanizam (putem sudova, Visokog saveta sudstva ili Društva sudija) za izbor sudija koje učestvuju u radnim grupama. Ove sudije se pojedinačno pozivaju da se pridruže radnim grupama<sup>420</sup>.

413 <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/448894/Ginekolog-osudjen-zbog-primanja-mita><http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/504680/Apelacioni-sud-Ginekologu-iz-Nisa-15-godina-zatvora-i-300000-dinara-za-primanje-mita><http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/401570/Doktoru-dve-godine-zatvora-zbog-trazenja-i-primanja-mita>

414 Intervju sa članom VSS sudijom Aleksandrom Stoilkovskim, novembar 2014

415 <http://mondo.rs/a684918/Info/Drustvo/optuznica-protiv-Olivera-Dulica-opet-vracena-na-dopunu.html>

416 „Risk Analysis for Assessing the Regulatory and Organizational Obstacles to Effective Investigations and Proceedings In Corruption-Related Cases“, ECCO-PACS, mart 2014

417 Treba uzeti u obzir da su nova krivična dela uvedena u KZ izmenama 2013.godine. Takođe, u nekim slučajevima broj presuda je veći od broja optužnica jer se presude odnose i na slučajeve u kojima su optužnice podignute prethodnih godina.

418 <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>

419 Godišnji izveštaj RJT

420 Intervju sa sudijom Omerom Hadžimerovićem, zamenikom predsednika Društva sudija Srbije, novembar 2014



# Pravosuđe

## Preporuke

1. Narodna skupština bi trebalo da unapredi nezavisnost i odgovornost Visokog saveta sudstva, kroz utvrđivanje odgovarajućeg predloga za izmenu Ustava;
2. Narodna skupština bi trebalo da izmeni propise kako bi se uklonio predstavnik zakonodavne i izvršne vlasti na proces izbora i razrešenja sudija i predsednika sudova;
3. Visoki savet sudstva bi trebalo da primeni pravila o nezavisnosti pravosudnog budžeta;
4. VSS bi trebalo da odredi broj sudija u skladu sa potrebama kako bi se rešavali svi slučajevi u okviru razumnog roka, uključujući i rešavanje predmeta gde se već kasni;
5. Sudovi bi trebalo da smanje rizik od korupcije i da plaćaju odštetu za propuštanje da se odluke donesu u razumnom roku;
6. VSS bi trebalo da primeni postupak za ocenivanje rada sudija i sprovede procedure za uspostavljanje odgovornosti sudija za greške u radu, koje su takve prirode da ukazuju na nestručnost ili neprofesionalno postupanje;
7. Sudovi bi trebalo da obezbede da posebna prava koja imaju stranke u postupku ne predstavljaju prepreku za druga lica da ostvare pravo na slobodan pristup informacijama, u meri u kojoj se te informacije mogu dati svakome;
8. Ministar pravde bi trebalo da izmeni Sudski poslovnik tako da se naglasi odgovornost predsednika sudova za planiranje, integritet i sprovođenje antikorupcijskih odredbi; radi uvođenja obaveze periodičnog razmatranja pritužbi; određivanja jasnijih kriterijuma za postupanje po urgencijama;
9. VSS i sudovi bi trebalo da sprovedu analizu postupanja u predmetima koruptivnih krivičnih dela, koji se vode izuzetno dugo i da predstave javnosti razloge za toliko trajanje sudskih postupaka;
10. Sudovi bi trebalo da objave statistiku o broju presuđenih predmeta za krivična dela korupcije i izvode iz presuda;
11. Policija, tužilaštvo i sudovi bi trebalo da zajednički pripremaju i redovno objavljuju statističke prikaze koji sadrže podatke o policijskim krivičnim prijavama (po licima i delima), podatke o radu javnih tužilaca (o broju pokrenutih i vođenih krivičnih postupaka, po optuženima i po delima) i informacije o sudskim odlukama za krivična dela sa elementom korupcije.
12. Ministarstvo i Vlada bi trebalo da obezbede pravo na odštetu žrtvama korupcije, u skladu sa Građanskopravnom konvencijom Saveta Evrope, koju je Srbija ratifikovala;
13. VSS i sudovi bi trebalo da sprovedu specijalizaciju u prekršajnim sudovima za slučajeve kršenja antikorupcijskih zakona;
14. Pravosudna akademija bi trebalo da unapredi kvalitet stalnog usavršavanja sudija.





# TUŽILAŠTVO

## Sistem društvenog integriteta

**Sažetak:** Kapaciteti tužilaštva ne mogu se smatrati zadovoljavajućim. Propisi garantuju određeni nivo nezavisnosti u radu tužilaštva, ali je potrebno poboljšati ih, posebno u vezi sa izborom tužilaca, gde trenutno postoji značajna uloga Vlade i Narodne skupštine. Tužilaštvo prema zakonu nije nezavisno već „samostalno”, a nezavisno je jedino u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti. U praksi postoje autocenzura javnih tužilaca i politički uticaji koji se vrše na njih. Javno tužilaštvo ne objavljuje dovoljno informacija o svom radu, posebno na proaktivnoj osnovi. Postoje pravila o sukobu interesa i poklonima, kao i pravni mehanizmi za utvrđivanje odgovornosti tužilaca za propuste, ali se nedovoljno koriste. Zakonska osnova za efikasno gonjenje korupcije postoji i broj istraga o slučajevima povezanim sa korupcijom se povećao. Međutim, to je još uvek daleko ispod stvarnog nivoa korupcije, što je uzrokovano nedovoljnim korišćenjem proaktivnih mera i odsustvom podsticaja za prijavljivanje korupcije. Pored toga, istraga „krupnih” slučajeva korupcije delom zavisi od postojanja „političke volje“.



| <b>TUŽILAŠTVO*</b>                  |                    |                |               |
|-------------------------------------|--------------------|----------------|---------------|
| Ukupna ocena stuba (2015): 52 / 100 |                    |                |               |
|                                     | <b>Indikator</b>   | <b>Propisi</b> | <b>Praksa</b> |
| <b>Kapacitet</b><br>44 / 100        | Resursi            | 75 (2015)      | 25 (2015),    |
|                                     | Nezavisnost        | 75 (2015)      | 0 (2015),     |
| <b>Upravljanje</b><br>58 / 100      | Transparentnost    | 75 (2015)      | 25 (2015)     |
|                                     | Odgovornost        | 75 (2015)      | 25 (2015)     |
|                                     | Integritet         | 100 (2015)     | 50 (2015)     |
| <b>Uloga</b><br>50 / 100            | Gonjenje korupcije | 50 (2015)      |               |

\* U 2011 stub „Tužilaštvo” je bio deo stuba „Organi gonjenja“, zajedno sa stubom „Policija”

**Struktura** - Tužilačka mreža sastoji se od Republičkog javnog tužilaštva, apelacionih, viših i osnovnih javnih tužilaštava i tužilaštava sa posebnim nadležnostima – Tužilaštvo za organizovani kriminal i Tužilaštvo za ratne zločine.

Tužilaštvo u Srbiji je organizovano tako da je niže tužilaštvo direktno podređeno neposredno višem i niže rangirani tužilac neposredno više rangiranom tužiocu. Svi javni tužioci su podređeni Republičkom javnom tužiocu. Više rangirani tužilac može izdati obavezujuće uputstvo za postupanje u pojedinim predmetima kada postoji sumnja u efikasnost i zakonitost njegovog postupanja, a RJT može izdati takvo uputstvo bilo kom tužiocu.

Tužioci imaju zamenike koji su obavezni da postupaju u skladu sa zadacima koje im poveri javni tužilac. Zamenik može, bez posebnog odobrenja, da preuzima radnje za koje je nadležan tužilac. Dela „visoke korupcije” su u nadležnosti tužilaštva za organizovani kriminal, na čijem čelu je tužilac za organizovani kriminal, a koji ima 25 zamenika.

Antikorupcijska odeljenja su uspostavljena u Republičkom javnom tužilaštvu, apelacionim javnim tužilaštvima i četiri najveća viša javna tužilaštva (Beograd, Novi Sad, Niš i Kragujevac), a u svim ostalim višim javnim tužilaštvima po jedan zamenik javnog tužioca nadležan je za praćenje predmeta povezanih sa korupcijom.

Tužioce bira Narodna skupština, na predlog Vlade, na šestogodišnji mandat. Državno veće tužilaca predlaže kandidate Vladi. Članovi DVT imaju mandat od pet godina, bez mogućnosti ponovnog izbora. DVT čine tri člana po funkciji – republički tužilac, ministar pravde i predsednik skupštinskog Odbora za pravosuđe, šest tužilaca ili zamenika i dva ugledna pravnika.



# Nalaz

## Kapacitet

### Resursi (Propisi)

*U kojoj meri propisi omogućavaju odgovarajuće resurse za tužilaštvo?*

**Ocena: 75/2015**

Zakonski okvir propisuje odgovarajuće plate i radne uslove za tužilaštvo. Javni tužilac i zamenik javnog tužioca imaju pravo na platu „dovoljnu da obezbedi njihovu samostalnost i sigurnost njihove porodice“<sup>421</sup>. Zarada javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca „mora da bude u skladu sa dostojanstvom javnotužilačke funkcije i teretom odgovornosti“<sup>422</sup>.

Plate u tužilaštvu su određene Zakonom o javnom tužilaštvu (koeficijenti za obračun) i Zakonom o budžetskom sistemu (osnovica za obračun). Koeficijenti su između tri (zamenici osnovnih javnih tužilaca) i šest (Republički javni tužilac)<sup>423</sup>. Osnovica za određivanje plata je povećana sa 28.000 dinara u 2011. na 33.150 dinara u 2014. godini, ali je nakon mera štednje Vlade smanjena za 10% na 29.835 dinara. To znači da se plate kreću između 89.505 dinara i 179.000 dinara.

Sredstva za rad tužilaštva obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije. U skladu sa Zakonom, sredstva treba da obimom i prilikom održavaju samostalnost i redovan rad javnih tužilaca<sup>424</sup>.

Državno veće tužilaca predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za rad javnih tužilaštava, po pribavljenom mišljenju ministra pravde, i vrši raspodelu sredstva među javnim tužilaštvima.

Prema Zakonu, nadzor trošenja budžetskih sredstava koja se izdvajaju za tužilaštvo treba da sprovede Državno veće tužilaca, Ministarstvo pravde i Ministarstvo finansija<sup>425</sup>.

### Resursi (Praksa)

*U kojoj meri tužilaštvo ima odgovarajući nivo finansijskih resursa, zaposlenih i infrastrukture kako bi u praksi bilo efikasno?*

**Ocena: 25/2015**

Tužilaštvo pati od nedostatka sredstava i to je prepreka za pravilno obavljanje njegovih funkcija. Ukupan budžet javnog tužilaštva je u stalnom porastu od 2009. do 2014. godine, sa rezovima u 2015, nakon mera štednje Vlade. Tokom 2013. godine, kada su tužilaštvu date nove nadležnosti, budžet za osnovna tužilaštava (oko polovine ukupnog budžeta tužilaštva) porastao je za 20%, a za viša tužilaštava (oko jedne četvrtine ukupnog broja) za 26%, sa ukupnim budžetom za tužilaštvo uvećanim za 13% (sa 3,098 milijardi dinara na 3,478 milijardi dinara). Tokom 2014. budžet je povećan na 4,309 milijardi dinara, a 2015. godine je smanjen na 3,759 milijardi dinara<sup>426</sup>. Ovi iznosi

421 Zakon o javnom tužilaštvu, član 50

422 Zakon o javnom tužilaštvu, član 50

423 Zakon o javnom tužilaštvu, član 71

424 Zakon o javnom tužilaštvu, član 127

425 Zakon o javnom tužilaštvu, član 127

426 Kurs dolara u januaru 2013. bio je 86 dinara, u januaru 2014. bio je 85 dinara, a u januaru 2015. godine 100 dinara.

se smatraju nedovoljnim<sup>427</sup>. Zaista, zajednički izveštaj EU i Saveta Evrope navodi da sudstvu i tužilaštvu „nedostaju sredstva, tehnička i organizaciona podrška, ili u najboljem slučaju (imaju) neravnomerno raspoređena sredstva” i ovaj „problem stvara prepreke na putu pravilnog obavljanje funkcija od strane sudija i tužilaca”<sup>428</sup>.

Nedostatak sredstava se prvenstveno oseća u vezi sa ljudskim resursima i u vezi sa primenom novog Zakonika o krivičnom postupku, na osnovu kojeg je javno tužilaštvo dobilo nova istražna ovlašćenja. Analiza sprovedena u okviru tužilaštva pokazuje da je potreban veći broj zamenika, ne samo zbog novih istražnih ovlašćenja, već zbog dodatnih ovlašćenja i dužnosti tokom celog postupka<sup>429</sup>. Osim toga, tužilaštvo bi trebalo da ima ukupno 836 tužilaca i zamenika (oko 100 tužilaca i 740 zamenika), ali postoji više od 100 upražnjenih mesta<sup>430</sup>.

Tužiocima se takođe suočavaju sa problemom nedostatka kancelarijskog prostora<sup>431</sup>. Neke istražne kancelarije su ustupili sudovima<sup>432</sup>, ali u tipičnom primeru iz jednog višeg tužilaštva, četiri tužioca dele jednu sobu, u kojoj bi svi trebalo da rade za kancelarijskim stolovima i da ispituju svedoke. Ovo se dešava uporedo sa nedostatkom opreme za snimanje, što usporava proces prikupljanja dokaza i vođenja sudskih postupaka<sup>433</sup>. Međutim, u odgovoru na nacrt izveštaja u kojem su izražene ove primedbe, DVT je tvrdio da nije bilo problema sa opremom za snimanje, jer je audio-vizuelna oprema za snimanje istražnih postupaka pribavljena za svih 90 tužilaštva u Srbiji<sup>434</sup>. Prema ranijim podacima, ostala tehnološka infrastruktura u krivičnom gonjenju je adekvatna. Tužiocima imaju lične računare i koriste automatizovani sistem praćenja predmeta<sup>435</sup>.

U novembru 2013. godine, Udruženje tužilaca i zamenika tužilaca Srbije usvojilo je deklaraciju, u kojoj je izrazilo protest zbog uvođenja novih nadležnosti i zadataka za tužilaštvo, bez obezbeđivanja adekvatnih resursa - finansijskih sredstava u budžetu za 2014. godinu, povećanog broja tužilaca i zamenika tužilaca, saradnika i administracije, kao i dodatnog prostora za primenu novog Zakonika o krivičnom postupku<sup>436</sup>. Međutim, DVT je tvrdilo da je u izradi predloženog finansijskog plana za 2014. predložilo ukupna sredstva potrebna za normalan rad javnih tužilaštava, kako bi se se povećao obim posla za primenu novog Zakonika o krivičnom postupku i sredstava za proširenje mreže osnovnih javnih tužilaštava<sup>437</sup>.

Ipak, plate u tužilaštvu smatraju se „solidnim”<sup>438</sup>- kreću se između 89.505 dinara i 179.000 dinara. Prosečna zarada u Srbiji iznosi oko 44.000 dinara.

DVT još nije preuzela punu odgovornost za budžet tužilaštva. Prema Strategiji za borbu protiv korupcije, jedan od ciljeva je „Formiranje kapaciteta VSS i DVT za samostalno planiranje i izvršenje budžeta”. Akcioni plan za sprovođenje Strategije predviđa da su „VSS i DVT u potpunosti kompetentni i odgovorni za sudski budžet do kraja 2017. godine” i predviđa nekoliko mera koje bi trebalo da dovedu do tog cilja<sup>439</sup>. Nacionalna strategija reforme pravosuđa predviđa preuzimanje svih finansijskih obaveza od strane DVT u 2016<sup>440</sup>.

427 Intervju sa zamenikom Republičkog javnog tužioca i rukovodiocem Odeljenja za borbu protiv korupcije RJT Olgicom Miloradović, novembar 2014 i intervju sa 30 tužilaca i zamenika za istraživanje „Procena rizika od neprofesionalnog ponašanja i korupcije u sudstvu i tužilaštvu u Srbiji”, objavljeno u aprilu 2014.

428 „Procena rizika od neprofesionalnog ponašanja i korupcije u sudstvu i tužilaštvu u Srbiji”, zajednički projekat EU i Saveta Evrope „Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa u borbi protiv korupcije u Republici Srbiji”, april 2014

429 Intervju sa zamenikom Republičkog javnog tužioca i rukovodiocem Odeljenja za borbu protiv korupcije RJT Olgicom Miloradović, novembar 2014.

430 Odluka DVT o broju zamenika javnih tužilaca <http://www.dvt.jt.rs/doc/akti/Odluka%20o%20broju%20zamenika.pdf> podaci dobijeni od zamenika RJT Olgice Miloradović

431 Procena u izveštaju EU-SE, takođe procena advokata Slobodana Beljanskog.

432 Intervju sa zamenikom Republičkog javnog tužioca i rukovodiocem Odeljenja za borbu protiv korupcije RJT Olgicom Miloradović, novembar 2014.

433 „Procena rizika od neprofesionalnog ponašanja i korupcije u sudstvu i tužilaštvu u Srbiji”, zajednički projekat EU-SE „Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa u borbi protiv korupcije u Republici Srbiji”, april 2014

434 Komentar DVT na nacrt izveštaja PACS, jul 2014.

435 Anketa je sprovedena među tužiocima za potrebe izveštaja „Reform Index of the Prosecution in Serbia”, ABA ROLI decembar 2011.

436 [http://www.uts.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=786:784&catid=97:kratke&Itemid=804](http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=786:784&catid=97:kratke&Itemid=804)

437 Odgovor DVT na nacrt izveštaja EU-SE „Procena rizika od neprofesionalnog ponašanja i korupcije u sudstvu i tužilaštvu u Srbiji”.

438 Intervju sa zamenikom republičkog javnog tužioca i rukovodiocem Odeljenja za borbu protiv korupcije RJT Olgicom Miloradović, novembar 2014.

439 Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan, <http://mpravde.gov.rs/tekst/38/protiv-korupcije.php>

440 Nacionalna strategija reforme pravosuđa, <http://mpravde.gov.rs/en/tekst/1700/judicial-package.php>



## Nezavisnost (Propisi)

*U kojoj meri je tužilaštvo, prema propisima, nezavisno?*

### Ocena: 75/2015

Od 2011. nije bilo velike promene u propisima. Ustav<sup>441</sup> i zakoni garantuju samostalnost u radu tužilaca. Za razliku od sudstva koje je, po Ustavu i zakonu “nezavisno”, javni tužilac je “samostalan u vršenju svojih ovlašćenja”<sup>442</sup>.

Zabranjena je svaka vrsta uticaja od strane izvršne i zakonodavne vlasti na rad javnog tužilaštva i na postupanje u predmetima, putem korišćenja javnog položaja, sredstava javnog informisanja ili na bilo koji drugi način koji može ugroziti samostalnostu radu javnog tužilaštva.

Javnog tužioca bira Narodna skupština, na predlog Vlade, po pribavljenom mišljenju parlamentarnog odbora za pravosuđe<sup>443</sup>. Javni tužilac se bira na period od šest godina i može biti ponovo imenovan. Mandat zamenika javnih tužilaca izabranih prvi put traje tri godine. Njih bira parlament na predlog DVT. Prema izmenama Zakona o javnom tužilaštvu iz 2013. DVT predlaže jednog kandidata za svako upražnjeno mesto za zamenika javnog tužioca<sup>444</sup>.

Prema izveštaju EU i Saveta Evrope, pravni okvir za imenovanje predstavlja ozbiljnu pretnju nezavisnosti i nepristrasnosti tužilaštva<sup>445</sup>. “Na primer, teško je zamisliti da će tužilac postupati u predmetu u koji su umešani poslanici ili njihovi politički saveznici (uključujući članove Vlade, političke darodavce itd.), a da pritom neće imati na umu činjenicu da je reč o istom telu koje će odlučivati o njegovom reizboru”<sup>446</sup>.

Izveštaj NVO Komitet pravnika za ljudska prava takođe ukazuje da bi politički uticaj na tužilaštvo trebalo da bude umanjen, prvenstveno promenama ustavnog i pravnog položaja<sup>447</sup>.

DVT bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje te funkcije. DVT odlučuje o napredovanju zamenika tužilaca, odnosno o mogućnosti da budu izabrani za više javno tužilaštvo<sup>448</sup>. Funkcije tužioca i zamenika tužioca mogu se okončati na lični zahtev, po završetku radnog staža, u slučaju trajnog gubitka radne sposobnosti, ili u slučaju razrešenja iz razloga utvrđenih zakonom<sup>449</sup>. Funkcija javnog tužioca prestaje ukoliko ne dođe do ponovnog imenovanja, a funkcija zamenika javnog tužioca prestaje ukoliko ne dođe do trajnog imenovanja.

Odluke o prestanku funkcije se donose u Skupštini i u skladu sa zakonom, a odluka o razrešenju se donosi na predlog Vlade. Predlog Vlade mora biti zasnovan na razlogu utvrđenom odlukom DVT<sup>450</sup>. Javni tužilac i zamenik javnog tužioca mogu uložiti žalbu Ustavnom sudu protiv odluke o razrešenju<sup>451</sup>.

Jedan od glavnih kriterijuma u uslovima za napredovanje javnih tužilaca i njihovih zamenika je vrednovanje njihovog rada. Ocena iz vrednovanja se unosi u lični list javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca<sup>452</sup>.

441 Ustav Srbije, Član 156

442 Zakon o javnom tužilaštvu, Član 5

443 Zakon o javnom tužilaštvu, Član 74

444 Zakon o javnom tužilaštvu, Član 75

445 „Procena rizika od neprofesionalnog ponašanja i korupcije u sudstvu i tužilaštvu u Srbiji”, Zajednički projekat EU-SE “Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa u borbi protiv korupcije u Republici Srbiji”, april 2014

446 „Procena rizika od neprofesionalnog ponašanja i korupcije u sudstvu i tužilaštvu u Srbiji”

447 <http://www.yucom.org.rs/rest.php?tip=vestgalerija&idSek=14&idSubSek=50&id=31&status=drugi>

448 Zakon o javnom tužilaštvu, Član 74, 75

449 Ustav Srbije, Član 161, Zakon o javnom tužilaštvu, Član 87

450 Zakon o javnom tužilaštvu, Član 97

451 Zakon o javnom tužilaštvu, Član 98

452 Zakon o javnom tužilaštvu, Član 99-102

Nadređeni javni tužiloci mogu izdati nižim uputstva koje se moraju slediti u pojedinačnim predmetima gde postoji sumnja u efikasnost i zakonitost njihovog rada, a Republički javni tužilac navedena uputstva može izdati svakom javnom tužiocu. Obavezne instrukcije se izdaju u pismenoj formi i moraju da sadrže obrazloženje. Niži javni tužilac koji smatra da je obavezno uputstvo nezakonito ili neosnovano može da uloži žalbu i da obrazloži svoj stav republičkom javnom tužiocu u roku od osam dana od dana prijema uputstva<sup>453</sup>.

Tužioci u Srbiji su u obavezi da ulože žalbu protiv svake oslobađajuće presude, a u slučaju da zamenik tužioca smatra da nema potrebe za žalbom, dužan je da sačini zvanični izveštaj sa detaljnim objašnjenjem odluke uz saglasnost javnog tužioca<sup>454</sup>. Pored toga, odluku o odbacivanju krivične prijave ili obustavljanju krivičnog gonjenja nakon završetka istrage mora doneti komisija. Kada je krivično gonjenje obustavljeno odlukom jednog tužioca, ta odluka mora biti preispitana/kontrolisana od strane komisije. Više i Osnovno javno tužilaštvo moraju voditi posebnu evidenciju i odmah obavesti RJT o krivičnim prijavama za krivična dela koja imaju elemente korupcije.

Prema sadašnjem zakonu, Narodna skupština ima ključnu ulogu u imenovanju DVT, uključujući i izbor šest članova iz reda tužilaca, kao i dva člana iz reda istaknutih pravnika<sup>455</sup>.

Nacionalna strategija reforme pravosuđa i akcioni planovi za njeno sprovođenje predviđaju nezavisno funkcionisanje DVT i "Pravno ojačanu nezavisnost i nadležnosti Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca". Ovo bi trebalo postići ustavnim promenama - izmenama ustavnog okvira "u pravcu isključivanja Narodne skupštine iz procesa imenovanja predsednika sudova, sudija, javnih tužilaca/zamenika javnih tužilaca i članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca; promenama u sastavu Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca sa ciljem isključivanja predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti iz članstva u ovim organima"<sup>456</sup>.

Udruženje tužilaca i zamenika tužilaca takođe poziva na promenu ustavnog okvira i pozicioniranje tužilaštva nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti. U dokumentu Udruženja "Osnove za novi ustavni položaj javnog tužilaštva", takođe se navodi da je potrebno menjati položaj tužilaca i zamenika – zamenici bi trebalo da postanu tužioci sa punim autoritetom, a aktuelni tužioci bi trebalo da postanu glavni tužioci<sup>457</sup>.

## Nezavisnost (Praksa)

*U kojoj meri je tužilaštvo nezavisno u praksi?*

**Ocena: 0/2015**

Ugroženost tužilaštva, izazvana uticajem izvršne i zakonodavne vlasti na izbor javnih tužilaca, i hijerarhijska organizacija sa nametanjem obaveznih instrukcija od strane pretpostavljenih, izaziva zabrinutost zbog uticaja političkih vlasti na predmete. Osim mogućeg direktnog političkog pritiska, takođe se veruje da se razvio snažan osećaj autocenzure među javnim tužiocima i njihovim zamenicima<sup>458</sup>.

Prema izveštaju Evropske unije i Saveta Evrope, postoji "rizik od neželjenog uticaja na ponašanje tužilaca i sudija, bilo neposredno, bilo u obliku preventivnog opreza u rešavanju predmeta koji se mogu ticati određenih interesa političara ili onih čije interese političari žele da zaštite"<sup>459</sup>.

453 Zakon o javnom tužilaštvu, Član 18

454 Obavezujuća instrukcija RJT, 2007, dopunjena u martu 2010

455 Zakon o DVT, Član 20

456 [http://mpravde.gov.rs/files/NSRJ\\_2013%20to%202018\\_Action%20Plan\\_Eng%202.0.pdf](http://mpravde.gov.rs/files/NSRJ_2013%20to%202018_Action%20Plan_Eng%202.0.pdf) Measure 1.1.1.3

457 [http://uts.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=959:goran-ilic-na-sednici-komisije-za-sprovođenje-nacionalne-strategije-reforme-pravosuđa-podsetio-na-stavove-uts-u-pogledu-ustavnog-položaja-javnog-tužilaštva&catid=56:vesti&Itemid=483](http://uts.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=959:goran-ilic-na-sednici-komisije-za-sprovođenje-nacionalne-strategije-reforme-pravosuđa-podsetio-na-stavove-uts-u-pogledu-ustavnog-položaja-javnog-tužilaštva&catid=56:vesti&Itemid=483)

458 Intervju sa visoko pozicioniranim tužiocem koji je insistirao na anonimnosti

459 „Procena rizika od neprofesionalnog ponašanja i korupcije u sudstvu i tužilaštvu u Srbiji“, zajednički projekat EU-SE "Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa u borbi protiv korupcije u Republici Srbiji", april 2014

Advokat Slobodan Beljanski kaže da odnos tužilaštva sa izvršnom vlašću, utvrđen pravnim okvirom, predstavlja stalnu potencijalnu opasnost za politički uticaj na delovanje tužilaštva. “Zbog toga postoji upadljiva veza između izjava visokih predstavnika izvršne vlasti ili medijskih kampanja koje se mogu pripisati političkom uticaju, s jedne strane, i određenih aktivnosti tužilaštva, s druge strane. Osim nedozvoljenih političkih uticaja, nesumnjivo ima i zastrašivanja. Upravo smo ovih dana svedoci izjava<sup>460</sup> tužioca za ratne zločine, g. Vukčevića o tome koliko su on i njegove kolege bile izložene pretnjama<sup>461</sup>.”

Politički uticaj u radu tužilaca najbolje ilustruje podatak da je u prethodnim godinama Savet za borbu protiv korupcije, radno telo Vlade koje u praksi deluje nezavisno, ukazao na veliki broj sumnjivih slučajeva koji uključuju političare<sup>462</sup>. Tužilaštvo tvrdi da je “određeni broj prekrivičnih i krivičnih postupaka započet”, ali su tek nakon promene vlasti 2012. godine podignute optužnice i to u samo nekoliko predmeta protiv bivših zvaničnika<sup>463</sup>. Istraga o tim slučajevima je zahtevana od strane EK u junu 2011. godine<sup>464</sup>.

Javnost su o ovim istragama informisali političari, pre svega premijer (tadašnji „prvi potpredsednik Vlade) koji je u predizbornoj kampanji predstavio da je borba protiv korupcije njegov glavni prioritet. Tako je u julu 2013. godine izjavio da je u prethodnoj godini podneto 115 krivičnih prijava u tim predmetima i da je otkriveno je da je država oštećena za oko 80 milijardi dinara<sup>465</sup>. On je najavio da će svi slučajevi biti rešeni do kraja 2013 godine. Četiri meseca kasnije, 28. decembra 2013. godine, premijer je podneo, kako je rekao, konačni izveštaj o “24 predmeta”, tvrdeći da su svi slučajevi rešeni osim jednog, da su podignute optužnice protiv 63 osobe, a da je država oštećena za 7,7 milijardi dinara<sup>466</sup>. Većina optužnica podignuta je nekoliko dana ili nedelja pre premijerove konferencije za novinare. Premijer je takođe najavio da će 56 osoba biti uhapšeno u narednim danima. Republički javni tužilac (kao i ministar pravde) bili su prisutni na premijerovoj konferenciji za novinare održanoj u vladi, ali nisu ništa rekli. Tužilac za organizovani kriminal izneo je detalje o tekućim istragama<sup>467</sup>.

Godinu dana kasnije nije bilo novih detalja u vezi sa nedovršenim istragama ili optužnicama podignutim godinu dana ranije. U jednom slučaju sud je dva puta vratio optužnicu da bude dopunjena - u junu 2013. i aprilu 2014. godine<sup>468</sup>. Članica Saveta za borbu protiv korupcije Jelisaveta Vasilic zaključila je u decembru 2014. godine da nijedan od 24 predmeta zapravo nije procesuiran. Ona je rekla da podaci iz tužilaštva, dostavljeni Savetu, ukazuju da nijedan slučaj nije stigao do suda<sup>469</sup>.

Zamenik republičkog javnog tužioca Olgica Miloradović, šef Odeljenja za borbu protiv korupcije u kancelariji RJT, tvrdi da je tužilaštvo radilo na tim slučajevima čak i pre političkih promena 2012. godine, ali “tužilaštvo ne predstavlja (javnosti) istrage koje su u toku. Ponekad tužilaštvo zavisi od drugih institucija i organa, moramo da čekamo tražene podatke... nije bilo trenutka da tužilaštvo nije radilo (na tim slučajevima)”. Prema podacima iz izveštaja tužilaštva iz 2013. godine, Tužilaštvo za organizovani kriminal počelo je postupak protiv trojice bivših ministara, jednog bivšeg pomoćnika ministra, jednog aktuelnog direktora državnog preduzeća, 11 bivših direktora JP<sup>470</sup>, i nekoliko drugih bivših zvaničnika.

Međutim, veruje se da su “preuranjene” optužnice rezultat političkog uticaja.” Problem je u tužilaštvu. Uvek postoji uticaj politike na pokretanje krivičnog postupka u slučajevima kada se, svim sredstvima, nastoji da se nekome pripiše krivica. Međutim, kada se ljude tvrdi da su članovi zločinačkih udruženja, a postupak se nakon nekoliko godina okonča oslobađajućom presudom, posledice su

460 [http://www.tuzilastvorz.org.rs/html\\_trz/VESTI\\_SAOPSTENJA\\_2014/VS\\_2014\\_11\\_27\\_CIR.pdf](http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/VESTI_SAOPSTENJA_2014/VS_2014_11_27_CIR.pdf)[http://www.tuzilastvorz.org.rs/html\\_trz/VESI-SAOPSTENJA\\_2014/SaopstenjeUTSa.pdf](http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/VESI-SAOPSTENJA_2014/SaopstenjeUTSa.pdf)

461 Intervju sa advokatom Slobodanom Beljanskim, decembar 2014

462 Takozvane “24 privatizacije”

463 <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/388104/Bubalo-bio-u-soku-Mrdja-uhapsen-na-kafi-s-Bekom><http://www.vesti-online.com/Vesti/Hronika/259406/Dulic-uhapsen-spasio-ga-imunitet>

464 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/press-clipping/cid1037-1980/serbia-ducks-probes-into-tycoons-dodgy-takeovers><http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2012-0188+0+DOC+XML+V0//EN>

465 <http://91.222.6.88/vesti/naslovnahronika/aktuelno.291.html:444115-Vucic-Zasad-60-milijardi-protivpravno-od-privatizacija>

466 <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1162898>

467 <http://www.sns.org.rs/novosti/vesti/vucic-stavili-smo-tacku-na-pljackaske-privatizacije>

468 <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/treca-optuznica-protiv-olivera-dulica>

469 <http://www.istinomer.rs/bonus/jelisaveta-vasilic-plasim-se-da-ova-vlast-nema-nameru-da-izgradi-institucije/>

470 Ova istraga nije bila prepreka da se direktor prijavi na konkurs za ponovni izbor

nesagledive. Zadatak tužilaštva je da bude profesionalno i da deluje na osnovu dokaza”, rekao je sudija Vrhovnog suda koji je insistirao na anonimnosti<sup>471</sup>.

Tužilaštvo nije reagovalo, ili bar nije objavilo ukoliko je reagovalo, kada su mediji u novembru 2014. godine otkrili moguće zloupotrebe službenog položaja u okviru jednog ministarstva. Izneti su dokazi koji ukazuju na nameštanje konkursa za dobijanje javnih sredstava namenjenih nevladinim organizacijama<sup>472</sup>. Jedan visoko rangirani zamenik tužioca, koji je insistirao da ostane anoniman, rekao je da je bilo dovoljno elemenata za pokretanje krivične istrage<sup>473</sup>.

U svakoj predizbornoj kampanji razmene se brojne optužbe između predstavnika političkih partija oko kupovine glasova. Koliko je javnost upućena, samo jedan slučaj je procesuiran. Predstavnici Srpske napredne stranke podneli su krivičnu prijavu protiv predsednika jedne male stranke odmah nakon lokalnih izbora u Novom Sadu 2012. godine. Nakon što je ova stranka promenila političku stranu, optužbe za kupovinu glasova došle su od strane bivših koalicionih partnera. Istraga je počela u februaru 2013. godine, osumnjičeni je ostao na vlasti sa Srpskom naprednom strankom a dodatnih informacija o istrazi nije bilo<sup>474</sup>.

Još jedan problem predstavlja činjenica da, iako se čini da procedure ustanovljene obavezujućim uputstvom za kontrolu žalbi u slučajevima korupcije pružaju značajne garancije u smislu hijerarhijskog preispitivanja osetljivih odluka, postoje pitanja koja izazivaju zabrinutost i potencijalni politički uticaj u vezi sa ovim instrukcijama. Tužioci su podložni političkom pritisku zbog uticaja Narodne skupštine i Vlade na njihov izbor. Na taj način, mehanizmi hijerarhijske kontrole nad tužilaštvom mogu funkcionisati kao „mač sa dve oštrice”, tj. oni bi se mogli iskoristiti da se obezbedi da predmeti koji se odražavaju na interese političara ili lica za koja političari imaju motiv da ih štite ne budu procesuirani onako kako bi trebalo<sup>475</sup>.

Konačno, dodatni i poseban oblik pritiska na nezavisnost tužilaca je “v.d. stanje” tužilaca. Tužioci koji čekaju da budu izabrani su više skloni pritisku od strane onih koji će odlučiti o njihovom izboru. Srećom, ovaj oblik pritiska bi trebalo da bude eliminisan nakon izbora tužilaca koji je počeo u novembru 2014. godine izborom apelacionih tužilaca<sup>476</sup>.

# Upravljanje

## Transparentnost (Propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede da javnost ima pristup relevantnim informacijamao aktivnostima tužilaštva?*

**Ocena: 75/2015**

Tužilaštvo podleže Zakonu o slobodnom pristupu informacijama. Tužilaštvo je dužno da objavi Informator o radu koji, između ostalog, uključuje informacije o nadležnostima i unutrašnjoj organizaciji, budžetu, procedure za podnošenje zahteva ili žalbe protiv odluke organa, propise i odluke o isključenju i ograničenju javnosti rada, uz odgovarajuće obrazloženje<sup>477</sup>.

471 <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Koliko-Srbiju-kostaju-oslobadjajuce-presude.lt.html>

472 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:522562-NVO-Smeniti-Vulina>

473 Intervju sa visoko pozicioniranim tužiocem koji je insistirao na anonimnosti

474 <http://www.021.rs/Novi-Sad/Vesti/Slucuj-Bokan-jos-uvek-u-fioci-Tuzilastva.html>[http://www.danas.rs/danasrs/srbija/novi\\_sad/pocela\\_istraga\\_o\\_kupovini\\_glasova.40.html?news\\_id=255719](http://www.danas.rs/danasrs/srbija/novi_sad/pocela_istraga_o_kupovini_glasova.40.html?news_id=255719)

475 „Procena rizika od neprofesionalnog ponašanja i korupcije u sudstvu i tužilaštvu u Srbiji“

476 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2014/RS85-14.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2014/RS85-14.pdf)

477 Zakon o slobodnom pristupu informacijama, član 39 <http://www.poverenik.rs/en/pravni-okvir-pi/laws-pi/881-zakon-o-slobodnom-pristupu->

Zakon o javnom tužilaštvu navodi da je rad javnog tužioca i zamenika javnog tužioca javan, osim ukoliko nije drugačije propisano zakonom<sup>478</sup>. Procesni zakoni propisuju slučajeve u kojima je javnost isključena<sup>479</sup>. Prema zakonu, javno tužilaštvo može obavestavati javnost o stanju kriminaliteta i drugih pojava sa kojima se susreće u svom radu, u skladu sa Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima<sup>480</sup>. Pravilnik predviđa da javno tužilaštvo obavestava javnost o pitanjima iz svoje nadležnosti, ali u izuzetnim slučajevima, kancelarija višeg tužioca može informisati javnost o pitanjima iz nadležnosti kancelarije nižeg javnog tužioca<sup>481</sup>.

Javni tužilac takođe može, “u granicama svojih ovlašćenja i u skladu sa interesima postupaka, uzimajući u obzir zaštitu privatnosti učesnika u postupku, obavestiti javnost o pojedinima predmetima u kojima postupa”<sup>482</sup>. “Informisanje” vrši javni tužilac ili zamenik javnog tužioca koga on odredi, ili portparol kancelarije javnog tužioca, putem usmene ili pismene izjave, putem medija ili na bilo koji drugi pogodan način<sup>483</sup>.

Lice “koje ima legitiman interes” može da zahteva na razmatranje i fotokopiranje određena dokumenta iz predmeta ili slučajeva u kojima postupa javni tužilac. Odobrenje daje javni tužilac ili zamenik javnog tužioca koga on odredi. Prilikom izdavanja odobrenja, tužilac mora uzeti u obzir “fazu postupka i interes nesmetanog vođenja postupka”<sup>484</sup>.

Prema Zakonu o Državnom veću tužilaca, sednice DVT “mogu biti javne” ako DVT tako odluči<sup>485</sup>. Međutim, Poslovnik o radu DVT navodi da su sednice “generalno zatvorene za javnost”, ali DVT može da odluči da razmotri neka pitanja u sednici otvorenoj za javnost<sup>486</sup>. Zapisnik sa sednice “može biti stavljen na raspolaganje javnosti”<sup>487</sup> i informacije o radu Veća su dostupne javnosti, osim ako su označene kao “službena tajna”<sup>488</sup>. Krajem 2015. u proceduri su bile izmene Zakona o DVT, koje predviđaju otvorenost sednica kao pravilo, ali i mogućnost da se Poslovnikom ili odlukom DVT odredi drugačije.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije propisuje da svi javni funkcioneri, uključujući tužioce i zamenike tužilaca, moraju da prijave imovinu i prihode u roku od 30 dana od imenovanja. Takođe, oni su dužni da podnose godišnje izveštaje o promenama u odnosu na prethodni period i to dve godine nakon prestanka funkcije<sup>489</sup>.

## Transparentnost (praksa)

*U kojoj meri postoji transparentnost u aktivnostima i procesima odlučivanja u tužilaštvu, u praksi?*

**Ocena: 25/2015**

Ne postoji dovoljno transparentnosti u radu i donošenju odluka javnih tužilaštva. Većina tužilaštava nema internet sajtove i stoga brojne informacije koje se odnose na njih nisu dostupne na internetu. Od 67 tužilaštava, samo 18 je objavilo informator o radu, a još 22 tužilaštva imaju informatore ali oni nisu objavljeni<sup>490</sup>. Iako bi informacije iz informatora trebalo da budu redovno ažurirane, naj-

informacijama-od-javnog-znacaja-preciscen-tekst-sl-glasnik-rs-12004-5407-10409-i-3610.html

478 Zakon o javnom tužilaštvu, Član 48

479 Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o parničnom postupku, Zakon o opštem upravnom postupku

480 Zakon o javnom tužilaštvu, Član 10

481 Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima, Član 66

482 Zakon o javnom tužilaštvu, Član 10

483 Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima, Član 68

484 Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima, Član 65 Zakonik o krivičnom postupku, Član 50

485 Zakon o DVT, Član 14

486 Poslovnik o radu DVT, Član 16

487 Poslovnik o radu DVT, Član 20

488 Poslovnik o radu DVT, Član 22

489 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Član 44

490 Podaci Poverenika za slobodan pristup informacijama, <http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2013/gizvestaj2013.pdf>

manje jednom mesečno, u informatorima nekih tužilaštava se navodi da je “informativna publikacija” koja se redovno ažurira, najmanje jednom godišnje. Stoga su neke od informacija očigledno zastarele<sup>491</sup>.

Veoma je mali broj postojećih internet sajtova tužilaštava koji sadrže stavke o tekućim aktivnostima i optužnicama. Sajt Tužilaštva za organizovani kriminal nije u funkciji<sup>492</sup>. Jedini izuzetak je sajt Republičkog javnog tužilaštva sa informacijama o aktivnostima republičkog tužioca i njegovih zamenika. Međutim, neki statistički podaci, kao i informacije iz informatora, nisu ažurirani, a neke informacije su tokom prikupljanja podataka za ovo istraživanje datirale još iz 2008. godine<sup>493</sup>.

Prema podacima Poverenika za informacije od javnog značaja, od 3.300 žalbi u 2013. godini, 292 se odnosilo na sudove i tužilaštva. Ovo predstavlja 8.8% od ukupnog broja, (u poređenju sa 10,7 u 2012).<sup>494</sup> Prema navodima u informatoru jednog tužilaštva, zahtevi za slobodan pristup informacijama se uvek usvajaju kada se postupak u određenom slučaju završi, a ako to nije slučaj, onda u zavisnosti od toga u kojoj je fazi postupak. Kada je postupak u pripremljivoj fazi, ili u fazi istrage, zahtevi ne mogu biti ispunjeni, jer bi to omelo vođenje postupka. Kada je postupak u fazi podizanja optužnice, zahtev će, po pravilu, biti ispunjen... U prethodnim godinama kada su podnošene žalbe protiv odluka tužilaštva, a Poverenik bi naložio pristup informacijama, tužilaštvo bi postupalo u skladu sa odlukom Poverenika<sup>495</sup>.

Državno veće tužilaca objavljuje svoje odluke i izveštaje na svojoj internet stranici. Međutim, ne postoje zapisnici sa sednica. Informacije o izboru kandidata za tužioce i zamenike tužilaca su objavljene, ali bez obrazloženja razloga za njihovo imenovanje<sup>496</sup>.

Uspostavljanje transparentnosti u procesu selekcije kandidata za funkciju zamenika javnih tužilaca je jedan od ciljeva Nacionalne strategije reforme pravosuđa. Taj cilj bi trebalo da se postigne objavljivanjem rang liste kandidata koji su konkurisali, u skladu sa zakonskom zaštitom ličnih podataka, kao i objavljivanjem odluka o izboru kandidata sa obrazloženjem sačinjenim u skladu sa kriterijumima. Takođe bi trebalo da se objavljuju zapisnici<sup>497</sup>.

Javni tužioci nemaju proaktivan pristup kojim bi ubrzali dostavljanje informacija medijima, ni u slučajevima od velikog javnog interesa. Tužilaštvo je prilično zatvoreno i hijerarhijski strukturirano, a mediji su imali dosta problema oko dobijanja informacija. Ranije je postojao samo jedan portparol, pri RJT, za celo javno tužilaštvo. Ova osoba je sada portparol isključivo za RJT, a sva ostala tužilaštva bi trebalo da imaju sopstvenog. U nekim slučajevima je teško stupiti u kontakt sa tim ljudima, a informacije se daju samo u pisanoj formi. Međutim, veruje se da je to pre pitanje načina rada, nego pokušaja da se sakriju informacije od javnosti. Za razliku od sudova, tužilaštvo nikada ne izdaje saopštenje za javnost o svojim aktivnostima niti objavljuje vesti na svom internet sajtu, ali, u većini slučajeva, obezbedi informacije kada se to zahteva<sup>498</sup>.

Prema podacima Agencije za borbu protiv korupcije, većina tužilaca i zamenika ispunjava svoju dužnost o prijavi imovine i prihoda. U periodu od januara 2013. do aprila 2015. godine, zabeležene su četiri “mere upozorenja” protiv zamenika tužilaca za neprijavlivanje imovine u zadatom roku nakon imenovanja<sup>499</sup>.

491 [http://www.ns.os.jt.rs/PDF/informativ\\_ojtns\\_2014\\_cir.pdf](http://www.ns.os.jt.rs/PDF/informativ_ojtns_2014_cir.pdf)

492 [www.tok.jt.rs](http://www.tok.jt.rs)

493 U informatoru je kao odgovorna osoba naveden v.d. republičkog tužioca koji je bio na toj funkciji do 2009.

494 Nema posebnih podataka za tužilaštvo. <http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2013/giz-vestaj2013.pdf>

495 [http://www.ns.os.jt.rs/PDF/informativ\\_ojtns\\_2014\\_cir.pdf](http://www.ns.os.jt.rs/PDF/informativ_ojtns_2014_cir.pdf)

496 <http://www.dvt.jt.rs/doc/Utvrdjivanje%20liste%20kandidata%20za%20apelacione%20javne%20tužioce.pdf>

<http://www.dvt.jt.rs/doc/Utvrdjivanje%20liste%20kandidata%20za%20apelacione%20javne%20tužioce.pdf>

<http://www.dvt.jt.rs/doc/Odluka%20o%20izboru%20zamenika%20javnog%20tužioca-07-05-2014.pdf>

<http://www.dvt.jt.rs/doc/Odluka%20o%20izboru%20zamenika%20javnog%20tužioca.pdf>

<http://www.dvt.jt.rs/doc/PREDLOG%20ODLUKE%20O%20IZBORU%20ZAMENIKA%20JAVNOG%20TUŽIOCA.pdf>

497 Akcioni plan za primenu Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018; Uvod, mera 1.1.3.2

498 Intervju sa novinarkom, izveštačem iz suda, Marijom Bogunović, decembar 2014

499 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2014/09/30042015-ODELJENJE-ZA-VO%E2%94%80%D0%A0ENJE-REGISTARA-I-POSEBNIH-EVIDENCIJA.pdf>

## Odgovornost (Propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede odgovornost tužilaštva za postupke?*

**Ocena: 75/2015**

Vrednovanje rada javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca predstavlja osnov za izbor i razrešenje. Vrednovanje javnog tužioca i zamenika javnog tužioca nastalnoj funkciji se vrši jednom u tri godine, dok se rad zamenika javnog tužioca koji je izabran prvi put vrednuje jednom godišnje. DVT je usvojilo kriterijume i merila za vrednovanje u maju 2014, potom je izvršeno probno vrednovanje u 18 tužilaštava do 15. decembra te godine i bilo je predviđeno da se primenjuje u svim javnim tužilaštvima od 15. januara 2015. godine, osim ukoliko DVT ne odluči drugačije<sup>500</sup>.

Mehanizam za utvrđivanje odgovornosti tužilaca i zamenika tužilaca je uspostavljen formiranjem disciplinskih organa DVT - disciplinskog tužioca i disciplinske komisije<sup>501</sup>. Disciplinske sankcije su: javna opomena, umanjene plate do 50% u maksimalnom periodu od jedne godine i zabrana napredovanja u službi u maksimalnom periodu od tri godine<sup>502</sup>. Disciplinske postupke vodi disciplinska komisija na predlog disciplinskog tužioca. Javni tužilac i zamenik javnog tužioca mogu biti razrešeni dužnosti ukoliko su osuđeni pravosnažnom presudom za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ih čini nedostojnim za obavljanje funkcije, ili u slučaju nestručnog obavljanja svojih funkcija ili teških disciplinskih prekršaja<sup>503</sup>.

Tužioci su ovlašćeni da odlučuju o nepreduzimanju ili odlaganju krivičnog gonjenja ili da odbace krivičnu prijavu, ali imaju obavezu da obrazlože svoje odluke o tome da li će pokrenuti krivično gonjenje<sup>504</sup>. Kako su javni tužilac i zamenik javnog tužioca nezavisni od izvršne i zakonodavne vlasti u vršenju svojih funkcija, oni imaju obavezu da obrazlože svoje odluke samo nadležnom javnom tužiocu<sup>505</sup>. Svaki pojedinačni akt pravosudne uprave koji narušava nezavisnost rada javnog tužilaštva smatra se ništavim<sup>506</sup>. Slučajeve u kojima su osumnjičeni i sami tužioci ili zamenici tužilaca vodi Tužilaštvo za organizovani kriminal i policijska Služba za borbu protiv organizovanog kriminala<sup>507</sup>.

Ako u vezi sa krivičnim delom koje se goni po službenoj dužnosti javni tužilac odbaci krivičnu prijavu, obustavi istragu ili odustane od krivičnog gonjenja do potvrđivanja optužnice, on je dužan da obavesti oštećenog u roku od osam dana i da ga uputi da ima pravo na podnošenje prigovora neposredno višem javnom tužiocu. Ukoliko se nakon potvrđivanja optužnice javni tužilac izjasnio da odustaje od krivičnog gonjenja sud će pitati oštećenu stranu da li želi da sama preuzme krivično gonjenje<sup>508</sup>.

Javni tužioci i zamenici tužilaca imaju funkcionalni imunitet. Oni ne mogu biti odgovorni za mišljenje izraženo tokom vršenja tužilačke funkcije, osim u slučaju izvršenja krivičnog dela „kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca“. Javni tužilac ili zamenik javnog tužioca ne mogu biti lišeni slobode u vezi sa krivičnim delom učinjenim tokom vršenja tužilačke funkcije, odnosno službe, bez odobrenja nadležnog odbora Narodne skupštine<sup>509</sup>.

Kada je reč o podnošenju žalbi protiv tužilaštva, to pitanje je definisano Pravilnikom o upravi u javnom tužilaštvu u kome se navodi da svako ko podnese predstavku ili pritužbu na rad tužilaštva ima pravo da bude obavешten o odluci u njegovom slučaju u roku od 30 dana. Predstavke ili pritužbe se mogu podneti direktno pretpostavljenom tužiocu, odnosno Državnom veću tužilaca, Ministarstvu pravde, Republičkom javnom tužilaštvu ili drugom pretpostavljenom javnom tužilaštvu<sup>510</sup>.

500 <http://www.dvt.jt.rs/doc/Pravilnik%20o%20kriterijumima%20i%20merilima%20vrednovanja%20rada%20javnih%20tužilaca%20i%20zamenika%20javnih%20tužilaca.pdf>

501 Zakon o javnom tužilaštvu, Član 106

502 Zakon o javnom tužilaštvu, Član 105

503 Zakon o javnom tužilaštvu, Član 92

504 Zakonik o krivičnom postupku, Članovi 43, 49-50, 308, 310, 497

505 Zakon o javnom tužilaštvu, Član 45

506 Zakon o javnom tužilaštvu, Član 44

507 Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala i korupcije.

508 Zakonik o krivičnom postupku, Član 51-52

509 Zakon o javnom tužilaštvu, Član 51

510 Pravilnik o upravi u RJT, Član 72-73

## Odgovornost (Praksa)

*U kojoj meri tužilaštvo mora u praksi da izveštava i da budu odgovorno za svoje postupke?*

**Ocena: 25/2015**

Javna tužilaštava bi trebalo da objavljuju godišnje izveštaje. Međutim, veoma mali broj izveštaja može se naći na sajtovima tužilaštva. Godišnji izveštaj o radu svih tužilaštava može se dobiti od RJT na zahtev, ali nije dostupan na njihovom sajtu.

Ne postoji praksa objavljivanja odluka tužilaca i razloga za njihovo donošenje. Zamenica republičkog javnog tužioca Olgica Miloradović tvrdi da razlog za to leži u činjenici da obustava postupka nakon istrage ili odbacivanje krivične prijave nije konačna odluka, jer kad god se pojavi novi dokaz, postupak se može nastaviti<sup>511</sup>.

Osnivanje disciplinskih organa se smatra veoma važnim u sistemu jačanja integriteta i odgovornosti tužilaca<sup>512</sup>. Do sada je zabeleženo samo nekoliko postupaka pred disciplinskom komisijom. Disciplinski organi su izabrani u maju 2013. Do kraja 2013. zabeležene su 44 prijave. Disciplinski tužilac odbacio je 26 prijava, u 15 slučajeva provera se odvijala u vreme kada je izveštaj je napisan, a u tri slučaja disciplinski tužilac je podneo preporuku disciplinskoj komisiji da pokrene disciplinski postupak. U jednom od tih slučajeva, disciplinska komisija je izrekla sankciju - javnu opomenu. Nakon što je disciplinski tužilac uložio žalbu, DVT je izmenilo kaznu na smanjenje plate za 25% u trajanju od šest meseci<sup>513</sup>. U 2013. DVT je donelo odluku o razrešenju jednog zamenika tužioca, nakon što je osuđen na kaznu zatvora zbog primanja mita<sup>514</sup>. U 2014. godini, do 6. oktobra 2014. godine, podnete su 87 prijave od kojih su 43 odbijene. U tri slučaja je disciplinski tužilac podneo preporuku disciplinskoj komisiji da pokrene disciplinski postupak<sup>515</sup>.

Prema podacima Republičkog javnog tužilaštva, tokom pet godina koje su prethodile 2013. godini u proseku je razrešeno "manje od 2-3 tužioca" godišnje, kao posledica nestručnosti<sup>516</sup>.

Prema rečima jednog zamenika tužioca, tužioci ispunjavaju svoju obavezu da o odbačaju krivične prijave obaveste oštećenog, kao i policiju ako je krivičnu prijavu podnela policija, a ako obustavi istragu oštećenog i osumnjičenog<sup>517</sup>.

## Integritet (Propisi)

*U kojoj meri propisi obezbeđuju integritet tužilaštva?*

**Ocena: 100/2015**

Mehanizmi koji bi trebalo da obezbede integritet tužilaca propisani su u Ustavu, Zakonu o javnom tužilaštvu, Zakonu o agenciji za borbu protiv korupcije i procesnom zakonu - Zakoniku o krivičnom postupku. Ustav zabranjuje političke aktivnosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Zakon reguliše koje druge funkcije, poslovi ili privatni interesi nisu u skladu sa tužilačkom funkcijom.

Javni tužilac ili zamenik javnog tužioca ne može obavljati funkciju u zakonodavnoj vlasti, u izvršnim državnim organima, javnim službama i organima autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave; ne može biti član političke stranke, angažovan u javnom ili privatnom plaćenom radu, pružanju pravnih

511 Intervju sa zamenikom republičkog javnog tužioca i rukovodiocem Odeljenja za borbu protiv korupcije RJT Olgicom Miloradović, novembar 2014  
512 Intervju sa zamenikom republičkog javnog tužioca i rukovodiocem Odeljenja za borbu protiv korupcije RJT Olgicom Miloradović, novembar 2014  
513 <http://www.dvt.jt.rs/izvestaji.html>  
514 <http://www.dvt.jt.rs/izvestaji.html><http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/383760/Vracan-medju-tuzioce-a-osudjen-na-tri-godine-zbog-mita>  
515 <http://www.dvt.jt.rs/izvestaji.html>  
516 „Procena rizika od neprofesionalnog ponašanja i korupcije u sudstvu i tužilaštvu u Srbiji“  
517 Intervju sa zamenikom republičkog javnog tužioca i rukovodiocem Odeljenja za borbu protiv korupcije RJT Olgicom Miloradović, novembar 2014



usluga ili davanju pravnih saveta za nadoknadu. Zamenik javnog tužioca dužan je da obavesti javnog tužioca u pisanoj formi o drugoj funkciji, angažovanju ili privatnom interesu, kada postoji mogućnost nesklada ovih funkcija sa njegovim/njenim angažovanjem, kao i o angažovanju ili privatnom interesu članova njegovih/njenih najbližih članova porodice, ukoliko postoji mogućnost nesklada sa njegovim/njenim angažovanjem. Javni tužilac neposredno obaveštava višeg tužioca u slučaju takve funkcije, angažovanja ili privatnog interesa, a Republički javni tužilac obaveštava Državno veće tužilaca<sup>518</sup>.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije predviđa da javni funkcioneri, uključujući tužioce i zamenike tužilaca, mogu da obavljaju samo jednu javnu funkciju, a u izuzetnim slučajevima i druge javne funkcije, uz saglasnost Agencije. Agencija neće dati saglasnost za obavljanje druge funkcije ukoliko je ona u sukobu sa javnom funkcijom koju zvaničnici već obavljaju ili ukoliko se utvrdi postojanje sukoba interesa. Svi zvaničnici su dužni da prijave imovinu i prihode, a deo ovih podataka je objavljen na internet stranici Agencije. Agencija ima ovlašćenje da proveri tačnost prijave imovine.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije reguliše i pitanje poklona. Evidencija poklona za prethodnu godinu dostavlja se Agenciji do 1. marta, a Agencija ga objavljuje na svojoj internet stranici do 1. juna. Zakon sadrži zabranu u trajanju od dve godine nakon prestanka funkcije tokom kojeg zvaničnici ne mogu da zasnuju poslovni odnos sa firmom ili organizacijom koja obavlja delatnost u vezi sa funkciju koju su obavljali, a bez saglasnosti Agencije. Povreda ovih odredbi povlači izricanje mera ili prekršajne prijave, a prikrivanje informacija o imovini tretira se kao krivično delo koje povlači zatvorsku kaznu od šest meseci do pet godina<sup>519</sup>.

Etički kodeks za tužioce usvojen je od strane DVT-a u oktobru 2013. Ozbiljna povreda Etičkog kodeksa može se smatrati disciplinskim prekršajem. Principi Etičkog kodeksa su samostalnost, nepristrasnost, poštovanje prava, odgovornost, profesionalnost i dostojanstvo<sup>520</sup>.

## Integritet (praksa)

*U kojoj meri je u praksi obezbeđen integritet tužilaštva?*

**Oцена: 50/2015 (50/2011)**

Postojeći propisi su delimično efikasni u obezbeđivanju etičkog ponašanja tužilaca. Prema ranijim istraživanjima među tužiocima, oni nastoje da izbegnu postupanje u sukobu interesa jer to može biti osnov za odbacivanje predmeta<sup>521</sup>

Ipak, Agencija za borbu protiv korupcije vodila je nekoliko postupaka protiv zamenika tužilaca, a samo jedan postupak okončan je pred disciplinskom komisijom DVT. Od januara 2013. do aprila 2015. godine, Agencija za borbu protiv korupcije pokrenula je postupke protiv četiri zamenika tužilaca za nepodnošenje prijave imovine u propisanom roku nakon stupanja na dužnost. Tri slučaja su okončana do trenutka kada je izveštaj objavljen i u svim slučajevima izdato je "upozorenje"<sup>522</sup>. Od kada je osnovana u maju 2013. godine, disciplinska komisija DVT je izdala jednu meru - "javno upozorenje", i ona je izmenjena od strane DVT-a na meru smanjenja plate<sup>523</sup>.

Zamenik RJT Olgica Miloradović ističe da je uveden program edukacije o etičkim pitanjima i da je započeto obrazovanje u Pravosudnoj akademiji<sup>524</sup>. Ipak, izveštaj EU i Saveta Evrope iz aprila 2014 ukazuje da bi "nastavni plan i program Pravosudne akademije trebalo da bude izmenjen tako da obuhvati etiku i standarde ponašanja kao stalne komponente kontinuirane obuke sudija i

518 Zakon o javnom tužilaštvu, Članovi 65-66

519 Zakon o AZBK, Članovi 28-49, 72

520 <http://www.dvt.jt.rs/doc/Eticki%20kodeks%20javnih%20tuzilaca%20i%20zamenika%20javnih%20tuzilaca%20Republike%20Srbije.pdf>

521 Nalazi iz izveštaja "Reform Index of the Prosecution in Serbia", ABA ROLI [http://www.americanbar.org/advocacy/rule\\_of\\_law/where\\_we\\_work/europe\\_eurasia/serbia.html](http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/europe_eurasia/serbia.html) decembar 2011

522 Izveštaj Sektora za kontrolu imovine, AZBK [http://www.acas.rs/images/stories/SOP/WEB\\_ODELJENJE\\_ZA\\_REGISTRE\\_1\\_10\\_2014.pdf](http://www.acas.rs/images/stories/SOP/WEB_ODELJENJE_ZA_REGISTRE_1_10_2014.pdf)

523 <http://www.dvt.jt.rs/izvestaji.html>

524 Intervju sa zamenikom republičkog javnog tužioca i rukovodiocem Odeljenja za borbu protiv korupcije RJT Olgicom Miloradović, novembar 2014

tužilaca". Prema izveštaju, jedina obuka po ovom pitanju sadržana je u odeljku nastavnog plana i programa pod nazivom "Stručna znanja i veštine, Zakon EU i Međunarodni standardi". Jedan od sedam modula u ovom odeljku je "Organizacija pravde i etika sudija i tužilaca". U izveštaju se navodi: "Iz ovoga je jasno da obuka o ponašanju i etici nije dovoljno obimna (obuhvata oko jedan dan). Prema saznanju stručnjaka (autora izveštaja) ne postoji kontinuirana obuka sudija i tužilaca o etici/ponašanju. Umesto toga, sudije i tužioci su angažovani u ad hoc obukama za određenu oblast, koje uglavnom sprovode međunarodne organizacije u saradnji sa Pravosudnom akademijom"<sup>525</sup>. DVT je u svom odgovoru na ovaj izveštaj objavilo da je zahtevalo od svih tužilaštava u Srbiji da organizuju sednice kolegijuma i informišu tužioce i zamenike o odredbama Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti, Etičkom kodeksu i Pravilniku o proceni učinka tužilaca i zamenika<sup>526</sup>.

# Uloga

## Gonjenje korupcije (propisi i praksa)

*U kojoj meri tužilaštvo otkriva i procesuiru slučajeve korupcije?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

U poslednjih nekoliko godina nije bilo većih promena u broju optužnica za krivična dela povezana sa korupcijom. Većina optužnica odnosila se na zloupotrebu službenog položaja i zloupotrebu položaja odgovornog lica, dok je broj optužbi za primanje i davanje mita veoma mali, naročito u poređenju sa istraživanjima o direktnom iskustvu građana sa korupcijom<sup>527</sup>.

Pored neopravdano velike razlike između rasprostranjenosti korupcije i broja otkrivenih slučajeva, nije retkost da policija i pravosuđe naprave proceduralne greške u otkrivenim slučajevima pa se ne mogu iskoristiti ključni dokazi. Pritom, posebnu vrstu začaranog kruga čini to što su političke stranke u isto vreme i jedan od najmarkantnijih izvora korupcije i jedan od najefikasnijih instrumenata u opstrukciji njenog otkrivanja<sup>528</sup>.

Postoje zakonske mogućnosti za efikasno gonjenje korupcije, uključujući i mogućnost korišćenja posebnih istražnih tehnika, ali takve mogućnosti se ne koriste dovoljno. Zamenik RJT Olgica Miloradović kaže da se te tehnike više koriste u borbi protiv organizovanog kriminala. "Korupcija se ne može zabeležiti retroaktivno, zahteva proaktivno postupanje". Ona tvrdi da je potrebno više obuka kako bi se ljudi motivisali da reaguju u trenutku kada se korupcija priprema, pre nego što se korupcija zaista i dogodi<sup>529</sup>.

Izveštaj o napretku Evropske unije za 2014 godinu<sup>530</sup> i Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije<sup>531</sup> zahtevali su proaktivnije mere od strane tužilaca. Zamenik RJT Olgica Miloradović kaže da je za proaktivnu istragu potreban mnogo veći broj zamenika tužilaca<sup>532</sup>. Prema njenim rečima, pored većeg broja tužilaca, još jedan preduslov za uspešno suzbijanje korupcije je oštrija kaznena politika koju ona trenutno smatra blagom po pitanju privrednog kriminala i korupcije. Uvođenje krivičnog dela nezakonito bogaćenje u pravni sistem moglo bi biti korisno<sup>533</sup>. Ova mera je predviđena

525 „Procena rizika od neprofesionalnog ponašanja i korupcije u sudstvu i tužilaštvu u Srbiji“, zajednički projekat EU-SE "Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa u borbi protiv korupcije u Republici Srbiji", april 2014

526 Odgovor DVT na nacrt izveštaja „Procena rizika od neprofesionalnog ponašanja i korupcije u sudstvu i tužilaštvu u Srbiji“

527 UNDP Cesid istraživanje, februar 2014, <http://www.mc.rs/upload/documents/istrazivanje/2014/02-12-14-Korupcija-u-Srbiji.pdf>

528 Ocena advokata Slobodana Beljanskog, interview, decembar 2014

529 Intervju sa zamenikom republičkog javnog tužioca i rukovodiocem Odeljenja za borbu protiv korupcije RJT Olgicom Miloradović, novembar 2014

530 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140108-serbia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf)

531 Cilj 3.4.3

532 Intervju sa zamenikom republičkog javnog tužioca i rukovodiocem Odeljenja za borbu protiv korupcije RJT Olgicom Miloradović, novembar 2014.

533 Intervju sa zamenikom republičkog javnog tužioca i rukovodiocem Odeljenja za borbu protiv korupcije RJT Olgicom Miloradović, novembar 2014.

Strategijom za borbu protiv korupcije, a promene Krivičnog zakonika je trebalo je budu usvojene do decembra 2014. godine<sup>534</sup>.

Izmene Zakona o krivičnom postupku su od 2012. uvele nove mere, kao što je sporazum o priznanju krivice, koje bi mogle povećati efikasnost rada tužilaštva, a samim tim i krivično gonjenje korupcije. U vreme donošenja zakona je bilo upozorenja<sup>535</sup> da se ovim merama povećava rizik od korupcije koja bi nastala u odnosu između tužilaštva i optuženog, ali za sada nema dokaza da su te bojazni bile opravdane. U 2013. godini zabeleženo je više od 1.300 sporazuma o priznanju krivice (40% više nego u 2012. godini). Tužilaštvo za organizovani kriminal sačinilo je 60 sporazuma o priznanju krivice, a sud ih je sve potvrdio. Četiri sporazuma su sačinjena na inicijativu tužilaštva. Ukupno 58 optuženih je osuđeno na kaznu zatvora, a u 20 slučajeva je konfiskovana imovina optuženih<sup>536</sup>.

Tužilaštvo za organizovani kriminal je nadležno za krivična dela protiv službene dužnosti kada je okrivljeni, odnosno lice koje prima mito, službeno lice ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju izborom, imenovanjem ili postavljanjem od strane Narodne skupštine, Vlade, Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Ovo uključuje, između ostalog, ministre i njihove zamenike i pomoćnike, direktore javnih preduzeća i ustanova u javnom zdravstvu, obrazovanju i kulturi, sudije i tužioce (ali ne i direktno izabrane poslanike i predsednika Republike).

Tužilaštvo za organizovani kriminal i korupciju podiglo je optužnice protiv 168 lica u 2013 godini, što predstavlja povećanje u odnosu na 81 optužnicu podignutu 2012. godine. Broj istraga pokrenutih u 2013. od strane tužioca za organizovani kriminal u slučajevima korupcije na visokom nivou ostao je otprilike isti kao i prethodne godine (147 novih istraga, u poređenju sa 140 istraga u 2012. godini)<sup>537</sup>.

U 2013. godini, tužiocu su podneli 55 zahteva za privremeno oduzimanje imovine. Sud je u potpunosti prihvatio 18 zahteva, delimično sedam, a odbijeno je 27. Što se tiče trajnog oduzimanja, podneta su 23 zahteva, šest je prihvaćeno u potpunosti, tri delimično, osam je odbijeno, a ostali su još u toku.

Tokom devet meseci 2013. godine, tužilaštvu je prijavljeno 4.350 krivičnih dela sa elementima korupcije. Podignuta je ukupno 1061 optužnica. Relativni porast je primetan i u broju izveštaja i u broju optužnica u odnosu na 2012. godinu (12 meseci), kada je zabeleženo 4.500 izveštaja i 1 160 optužnica.

| 2013<br>(januar-septembar)                  | Prijave | Od toga prijave policije | Prijave drugih državnih organa | Prijave od strane oštećenih | Inicijative JT | Optužnice |
|---|---------|--------------------------|--------------------------------|-----------------------------|----------------|-----------|
| Zloupotreba službenog položaja              | 2277    | 1333                     | 262                            | 463                         | 85             | 591       |
| Zloupotreba položaja odgovornog lica        | 1,869   | 1152                     | 451                            | 107                         | 93             | 412       |
| Trgovina uticajem                           | 27      | 18                       |                                | 3                           |                | 5         |
| Primanje mita                               | 90      | 62                       | 3                              | 14                          |                | 41        |
| Davanje mita                                | 81      | 59                       | 2                              | 5                           | 3              | 12        |
| Primanje i davanje mita u vezi sa glasanjem | 0       |                          |                                |                             |                | 0         |
| Zloupotrebe u vezi sa javnim nabavkama      | 10      | 3                        |                                | 2                           | 3              | 0         |

534 Akcioni plan za primenu Strategije za borbu protiv korupcije, mera 3.4.4.1

535 <http://www.juznevesti.com/Istrazujemo/Ponovo-nagodba-za-korupciju-u-Nisu.sr.html?c=Komentarihttp://www.pressonline.rs/info/politika/158003/ko-krade-ne-ide-u-zatvor-nagodba-za-odabrane.html>

536 <http://blog.kakavjedoktor.org/2013/06/12/korumpirani-lekari-kaznjeni-ispod-minimuma/>

537 Godišnji izveštaj o radu svih tužilaštava za 2013

Izveštaj EU o napretku za 2014

# TUŽILAŠTVO

## Preporuke

1. Narodna skupština i DVT bi trebalo da unaprede uslove za nezavisan i efikasan rad javnog tužilaštva, kroz predviđene izmene Ustava i obezbeđivanje neophodnih ljudskih i drugih resursa, uključujući i neophodan prostor za rad i odgovarajuće radne uslove;
2. Državno veće tužilaca bi trebalo da unapredi sistem odgovornosti tužilaca kroz delotvoran sistem odlučivanja o pritužbama i evaluaciju rada;
3. Državno veće tužilaca i sva tužilaštva bi trebalo da povećaju broj tužilaca koji istražuju slučajeve korupcije, kako bi se sprovodile proaktivne istrage na osnovu identifikovanih obrazaca koruptivnog ponašanja, a za koje postoji sumnja ili indicije da se mogu desiti i u drugim oblastima;
4. Pravosudna akademija bi trebalo da pruži intenzivniju obuku radi unapređenja znanja i veština tužilaca;
5. Sva tužilaštva bi trebalo da omoguće javnosti uvid u informacije o svom radu, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i da određene informacije i bez zahteva učine dostupnim na svojim sajtovima;
6. Sva tužilaštva bi trebalo da na svojim sajtovima i u prostorijama objave jasna uputstva i objašnjenja za osobe koje žele da prijave korupciju – šta treba da čine, šta da očekuju tokom postupka, kada mogu očekivati obaveštenja o toku postupka i sl;
7. Policija, tužilaštvo i sudovi bi trebalo da zajednički pripremaju i redovno objavljuju statističke prikaze koji sadrže podatke o policijskim krivičnim prijavama (po licima i delima), podatke o radu javnih tužilaca (o broju pokrenutih i vođenih krivičnih postupaka, po optuženima i po delima) i informacije o sudskim odlukama za krivična dela sa elementom korupcije.
8. Javna tužilaštva bi trebalo da organizuju ciljano ispitivanje mogućeg postojanja korupcije internim kontrolama u vezi sa transakcijama koje su najizloženije riziku od korupcije;
9. Odeljenje za borbu protiv korupcije Republičkog javnog tužilaštva bi trebalo da obezbedi objavljivanje odluka javnih tužilaštava o odustajanju od krivičnog gonjenja;
10. Ministarstvo pravde, Vlada i Narodna skupština bi trebalo da ispune obavezu predviđenu Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije – uvođenje krivičnog dela “nezakonito bogaćanje” u pravni sistem;
11. Ministarstvo pravde, Vlada i Skupština bi trebalo da razmotre izmene propisa u vezi sa merama koje bi mogle da dovedu do povećanja broja prijavljenih slučajeva korupcije (npr oslobađanje odgovornosti učesnika u nezakonitoj transakciji koji prijavi delo, nagrade za uzbunjivače itd).



# JAVNI SEKTOR

## Sistem društvenog integriteta

**Sažetak:** Struktura javnog sektora nije zasnovana na objektivno utvrđenim potrebama, kriterijumima i prioritetima. Ona zavisi od raspodele političke moći među strankama i pojedincima koji rukovode organima (ministri) i raspoloživosti budžetskih sredstava. Reforma javne uprave iz 2014. godine, pokrenuta zbog nužnosti smanjivanja troškova i najave nove politike (“teških reformi”) još uvek nije donela značajnije promene. Mere štednje su delimično ograničile nova zapošljavanja u državnoj upravi. Plate u sektoru države su i dalje blago iznad nacionalnog proseka, čak i nakon rezova. Međutim, ni takve, one nisu dovoljno podsticajne za visoko kvalifikovane službenike.

Zakon o državnim službenicima predviđa političku neutralnost državnih službenika kao i procedure koje bi trebalo da spreče politički uticaj prilikom njihovog zapošljavanja i napredovanja u službi. Međutim, propisi o profesionalizaciji državne uprave se direktno krše još od 2011. godine, tako da je veliki broj visokih državnih službenika („službenici na položaju“) još uvek u statusu „vršioca dužnosti“. Postoje snažni neformalni uticaji političkih činilaca na zapošljavanje i na nižim položajima. Zakonske odredbe o prijavljivanju imovine, prihoda i interesa odnose se samo na najviše rukovodioce u javnom sektoru. Pravila o ”sukobu interesa” se odnose na sve državne službenike, ali se njihovo sprovođenje ne prati na sistematičan način. Transparentnost aktivnosti javnog sektora nije u potpunosti obezbeđena usled slabosti u propisima ali i neprimenjivanja postojećih pravila. Zakon o zaštiti uzbunjivača još uvek nije doneo značajne promene po pitanju spremnosti državnih službenika da prijave korupciju ili druge nepravilnosti.

Institucionalni nadzor nad državnim preduzećima je neefikasan i netransparentan, što rezultira značajnim gubicima tih preduzeća, kontrolom od strane političkih partija i nedostatkom informacija o važnim aspektima njihovog rada. Pravni okvir za javne nabavke je značajno unapređen od aprila 2013. godine, uglavnom je usklađen sa evropskim standardima i prepoznaje zaštitu od korupcije kao jedan od prioriteta. Međutim, pravila se ne primenjuju uvek i konkurencija je još uvek na niskom nivou. Kao i u NIS-2011, borba protiv korupcije i postupanje po prijavama zbog kršenja zakona se ne vrše na sveobuhvatan način. Mali broj organa državne uprave ima sopstvene antikorupcijske planove, a nekoliko njih je organizovalo sopstvene programe i dozvolilo građanima da im pomognu u borbi protiv korupcije.



**JAVNI SEKTOR**

Ukupna ocena stuba (2015): 49 / 100

Ukupna ocena stuba(2011): 42 / 100

| Dimenzije                      | Indikator  | Zakon                                 | Praksa                                |
|--------------------------------|--|---------------------------------------|---------------------------------------|
| <b>Kapacitet</b><br>50 / 100   | Resursi  | /                                     | <b>75</b> (2015),<br><b>75</b> (2011) |
|                                | Nezavisnost  | <b>75</b> (2015),<br><b>75</b> (2011) | <b>0</b> (2015),<br><b>0</b> (2011)   |
| <b>Upravljanje</b><br>54 / 100 | Transparentnost  | <b>75</b> (2015),<br><b>50</b> (2011) | <b>50</b> (2015),<br><b>50</b> (2011) |
|                                | Odgovornost  | <b>50</b> (2015),<br><b>25</b> (2011) | <b>25</b> (2015),<br><b>25</b> (2011) |
|                                | Integritet   | <b>75</b> (2015),<br><b>75</b> (2011) | <b>50</b> (2015),<br><b>50</b> (2011) |
| <b>Uloga</b><br>44 / 100       | Edukacija javnosti   | <b>25</b> (2015), <b>25</b> (2011)    |                                       |
|                                | Saradnja sa javnim institucijama, organizacijama civilnog društva i privatnim sektorom u sprečavanju korupcije | <b>50</b> (2015), <b>25</b> (2011)    |                                       |
|                                | Smanjivanje rizika od korupcije održavanjem integriteta u javnim nabavkama                                     | <b>75</b> (2015), <b>25</b> (2011)    |                                       |
|                                | Nadzor nad preduzećima u državnom vlasništvu   | <b>25</b> (2015) NA                   |                                       |

\* Novi indikator, dodat u NIS 2015

**Struktura-** U najširem smislu, javni sektor obuhvata sve korisnike državnog i subnacionalnih budžeta, vanbudžetske fondove, kao i privredne subjekte u državnom vlasništvu. Uzimajući u obzir da se pojedini delovi sektora, poput policije, pravosuđa, zakonodavne vlasti i nezavisnih organa ocenjuju kroz odvojene stubove u okviru NIS, pod javnim sektorom ovde posmatramo prevashodno ministarstva, Upravu za zajedničke poslove, kao i Vladine službe i agencije. Državna uprava<sup>538</sup> se sastoji od ministarstva, organa uprave u sastavu ministarstva (uprave, inspektorati, direkcije) i posebnih organizacija (poput Uprave za javne nabavke i Republičkog zavoda za statistiku).

Pored državne uprave, postoje i javne službe<sup>539</sup>. Javne službe se uspostavljaju da bi omogućile ostvarivanje prava i potreba građana i organizacija, u oblastima poput obrazovanja, nauke, kulture, fizičkog obrazovanja, dobrobiti studenata, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, socijalne i dečje nege, socijalne sigurnosti, brige o životinjama i slično. Javna preduzeća se uspostavljaju da bi sprovodila aktivnosti na polju javnog informisanja, poštanskih usluga, energetike, puteva, komunalnih usluga i ostalih oblasti utvrđenih zakonom. Pored navedenih organizacionih oblika, postoje takođe i nezavisni organi (npr. Zaštitnik građana), regulatorna tela (npr. za poštanske usluge, za elektronske medije, za telekomunikacije), "javne agencije" (npr. Agencija za restituciju, Agencija za privredne registre), organizacije obaveznog socijalnog osiguranja (penzioni i zdravstveni fond) i razna druga tela sa nedefinisanim pravnim statusom (poput Komisije za kontrolu državne pomoći).

Dok se broj zaposlenih u kompletnom "sektoru države", koji čine direktni i indirektni budžetski korisnici, procenjuje na 500 hiljada ljudi, državna uprava na centralnom nivou je u martu 2015. brojala 33.359 zaposlenih. Broj zaposlenih u vladinim službama, ministarstvima sa upravama u njihovom sastavu i posebnim organizacijama je oko 22.500<sup>540</sup>. Od tog broja, približno 10% je

538 Zakon o državnoj upravi

539 Zakon o javnim službama, usvojen 1991, poslednji put menjan 2014.

540 Bez pripadnika MUP-a.

zaposleno na određeno vreme<sup>541</sup>. Struktura državne uprave je ozbiljno narušena uspostavljanjem novih i ponekad nedovoljno definisanih organizacionih oblika<sup>542</sup> javnog sektora, čije se dužnosti delimično preklapaju sa dužnostima ministarstva i posebnih organizacija. Do preklapanja može doći i između „klasičnih“ organa državne uprave a još češće između njih i javnih agencija. Godinama nije postojala čak ni potpuna lista ovih organa vlasti, osim nezvaničnog kataloga koji objavljuje i godinama ažurira Poverenik za informacije od javnog značaja<sup>543</sup>, iako nema obavezu da to čini. Takva situacija je stvorila potrebu za uređivanjem ovog pitanja. Utoliko pre, što je već stvorena atmosfera za neosnovane izjave i najave, poput one da će broj „agencija“ biti „umanjen sa 136 na otprilike 50“<sup>544</sup>, pri čemu nije uopšte bilo jasno ni na koje se sve „agencije“ misli, ni kako i zašto bi se smanjenjem došlo baš do tog broja.

Poslednjih nekoliko godina uspostavljeno je tek nekoliko potpuno novih agencija i vladinih tela, ali je problem to što postojeća nisu restrukturisana ili spojena, jer bi se na taj način povećala efektivnost i efikasnost državne uprave. Kada se jednom uspostave, agencije i državni organi obično se brzo i čvrsto ukorene u sistem javne uprave, a izuzetak u tom pogledu čine samo ona tela koja se osnivaju, menjaju nadležnosti i gase na osnovu Zakona o ministarstvima. Naime, taj se zakon menja posle svakih izbora, kako bi se prilagodio novoj podeli moći unutar Vlade.<sup>545</sup>

U strukturi raznih organa vlasti, prema podacima iz jedne analize Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu iz 2015, utvrđeno je 15 ministarstava, 29 organa u okviru ministarstava, 17 posebnih organizacija, 14 javnih agencija, 16 nezavisnih i regulatornih tela, četiri organizacije socijalnog osiguranja i 18 „drugih“.

Po pitanju radnog statusa, Zakon o državnim službenicima se primenjuje na većinu pobrojanih organa vlasti. Izuzetak predstavljaju pojedina regulatorna tela i javne agencije<sup>546</sup>. Postoje dve kategorije državnih službenika – državni službenici na položaju i državni službenici na izvršilačkim mestima. Državni službenici na položaju su: pomoćnici ministara, sekretari u ministarstvima, direktori posebnih organizacija, njihovi zamenici i pomoćnici i direktori uprava unutar ministarstva, dok su načelnici upravnih okruga izgubili taj status u 2014. godini. Izvršilačke pozicije su podeljene po zvanjima, u zavisnosti od složenosti i odgovornosti koju nose. Hijerarhija izvršilačkih pozicija zavisi od potrebnog znanja, veština i radnog iskustva<sup>547</sup>. Zakon definiše nivo obrazovanja, godine iskustva i specifično znanje, radno iskustvo i veštine potrebne za svaku izvršilačku poziciju. Način na koji se popunjavaju izvršilačke pozicije je takođe određen zakonom. Svaka izvršilačka pozicija mora biti jasno određena i planirana (pravilnik o sistematizaciji radnih mesta i kadrovski plan).

541 Pozicioni dokument „Moderna država – racionalna država“, MDULS, jun 2015.

542 Više na ovu temu u studiji sa preporukama za uređenje sistema državnih agencija u Republici Srbiji “Agencies in Serbia Analyses and Recommendations for Reform, USAID and The Balkan Center for Regulatory Reform, Beograd, mart 2013.

543 <http://www.poverenik.rs/sr/zakon-i-podz-akti-.html>

544 Izjave zvaničnika SNS nakon preuzimanja vlasti 2012. godine [https://www.youtube.com/watch?v=TIJ\\_KamH9\\_k](https://www.youtube.com/watch?v=TIJ_KamH9_k)

545 Intervju sa Draganom Aleksić, Republički sekretarijat za javne politike

546 Jelena Jerinić, Pravni fakultet Univerziteta Union, <http://transparentno.rs/repo/dokumenta/files/Desk%20analiza,%20final%20-%20za%20stampu.pdf>

547 Zvanja su: viši savetnik, samostalni savetnik, savetnik, mlađi savetnik, saradnik, mlađi saradnik, referent i mlađi referent.



# Procena

## Kapacitet

### Resursi (Praksa)

*U kojoj meri javni sektor raspolaže adekvatnim resursima da efikasno izvršava svoje dužnosti?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Kako je ukazano i u NIS 2011, izdaci za javni sektor su visoki, a reforma koja bi utvrdila potreban broj zaposlenih i rezultirala racionalizacijom, odlagana je godinama. Kao posledica toga, u pojedinim organima je broj zaposlenih veći od neophodnog a u drugima ih nema dovoljno. S druge strane, Pozicioni dokument ministarstva, zasnovan na uporednim analizama tvrdi da ni kompletan javni sektor, ni državna uprava u Srbiji nisu preveliki. "Ograničene su mogućnosti za uštedu ... i ono što bi se uštedelo, bilo bi potrebno ponovo uložiti, jer je reorganizacija državne uprave neophodna, kako bi se povećala efikasnost i upravljivost njenog rada, kao i kvalitet njenih usluga". Problem takođe predstavlja struktura zaposlenih: manje od 5% ih je angažovano na poslovima poput strateškog planiranja, kreiranja javnih politika, kreiranja normi i standarda i upravljanja kvalitetom<sup>548</sup>. Zaštitnik građana smatra da reforma javnog sektora nije poboljšala stanje: "Umesto sistematičnog unapređenja javne uprave, kako je to Strategijom i Akcionim planom utvrđeno, donošene su hitne intervencionističke mere za smanjenje javnih rashoda kroz otpuštanje državnih službenika i smanjenje plata. Efekti tih mera na kvalitet rada uprave su najblaže rečeno – sporni"<sup>549</sup>.

Iako plate zaposlenih u javnom sektoru nisu visoke generalno gledano, one predstavljaju teret za budžet. To je bio razlog za smanjenje za više od 10% od novembra 2014<sup>550</sup>. Sistem napredovanja na osnovu zasluga je imao nekoliko disfunkcionalnih posledica na politiku zarada. Kao rezultat "dobrih" rezultata, većina državnih službenika ima pravo na "horizontalno" napredovanje (platni razredi), što stvara neodrživ pritisak na platni spisak<sup>551</sup>. Sigma je ukazala da bi predviđena centralizacija platnog sistema mogla povećati transparentnost i pravičnost. Prosečna mesečna zarada državnih službenika je 47.287 dinara (391.5 evra), što je nešto niže od prosečne plate na tržištu (49.970 dinara, odnosno 414 evra)<sup>552</sup>. Odnos najviših i najnižih plata je 7:1. Poslednjih godina, viši državni službenici su izgubili kupovnu moć<sup>553</sup>.

Pripremljen je Nacrt zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, koji teži da reši neke od uočenih problema (oko 900 različitih koeficijenata, 12 osnova za obračun i isplatu plata, preko 200 različitih osnova za povećanje plata u javnom sektoru itd.). Predviđena reforma bi trebalo da uvede ukupno 60 platnih razreda i odnos plata do 1:7,5, uz minimalnu zaradu od 22.000 dinara<sup>552</sup>. Ovo bi trebalo da umanjí trenutne neopravdane razlike u zaradama u okviru javnog sektora<sup>553</sup>.

Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru je počeo da se primenjuje u avgustu 2015. a Vlada je u decembru 2015. usvojila Odluku o maksimalnom broju zaposlenih na

548 Pozicioni dokument

549 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015.

550 Kontroverzni Zakon o privremenom uređivanju osnovica zaobračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava <http://www.pravniportal.com/smanjenje-penzija-i-plata/>

551 Izveštaj Principi državne uprave, Srbija, april 2015, Sigma.

552 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/društvo/aktuelno.290.html:572108-Najmanja-plata-22000-najveca-155000-dinara>

553 Objašnjeno detaljnije u NIS 2011.

neodređeno vreme u sistemu državnih organa, sistemu javnih službi, sistemu APV i sistemu lokalne samouprave za 2015. Sledeći najavljeni korak je obavezivanje ministara da razviju smernice i nacрте programa za reorganizaciju i modernizaciju organizacionih formi koje su u njihovom delokrugu<sup>554</sup>. Očekuje se da će ove promene uticati na smanjenje broja zaposlenih. Najavljeni obim rezultata ove mere (5% ili 25 hiljada godišnje prema proceni Fiskalnog saveta)<sup>555</sup> sveo se na manje od jedne trećine tog boja u kasnijim izjavama nadležnog ministra<sup>556</sup>.

Kao i u ranijim godinama, raspodela poslova između pojedinih organa i raspodela budžetskih sredstva među njima, manje zavisi od objektivno utvrđenih potreba, kriterijuma i prioriteta, a više od političke snage ministra i opštih budžetskih ograničenja.

Javne usluge se ne pružaju dovoljno efikasno. Međutim, "uprava koja je orijentisana prema građanima je jedan od ciljeva Strategije reforme javne uprave i primećuje se izvestan napredak, poput uvođenja pojedinih elektronskih usluga (npr. plaćanje PDV).<sup>557</sup> Novi Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o inspekcijском nadzoru, usvojeni u 2015, doprineće ovom procesu. Politika unapređenja rada javnih službi je zacrtana u strateškim dokumentima. Aktivnosti u cilju umanjivanja administrativnih tereta su orijentisane uglavnom prema boljim uslovima poslovanja, sa određenim uspehom<sup>558</sup>.

U kontekstu optimizacije državne uprave, što je jedan od ciljeva Strategije, u 2015. je napredak bio ograničen. Napravljene su promene zasnovane na funkcionalnoj analizi. Šest administrativnih jedinica je ugašeno, a njihove poslove sada rade ministarstva (npr. Ministarstvo privrede umesto Agencije za privatizaciju). U toku je dijagnostifikovanje stanja u okviru projekta Svetske banke i Evropske komisije, kroz horizontalnu funkcionalnu analizu<sup>559</sup>.

U Srbiji postoje organi koji su zaduženi za obuku državnih službenika. Međutim, broj službenika koji su prošli tu obuku, prema podacima Vladine Službe za upravljanje kadrovima i Kancelarije za evropske integracije, u 2014. se smanjio u odnosu na prethodne godine (3.798 u 2014, 5.541 u 2012). Ovo se objašnjava obavezom sprovođenja javnih nabavki za predavače i smanjenjem podrške donatora<sup>560</sup>. Ovo nije zadovoljavajući nivo obuke, budući da je manje od 10% državnih službenika godišnje imalo priliku da je pohađa.

## Nezavisnost (Zakon)

*U kojoj meri je nezavisnost javnog sektora zaštićena zakonom?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Nije bilo značajnih promena Zakona o državnoj upravi. On promovise političku neutralnost državnih službenika i sadrži procedure koje bi trebalo da spreče politički uticaj na zapošljavanje i napredovanje u javnom sektoru. Etički kodeks državnih službenika obavezuje državne službenike da budu politički neutralni.

Prema Zakonu o državnim službenicima, svi kandidati imaju načelno jednaku mogućnost zapošljavanja na svaki položaj u organima državne uprave tako da bi selekcija trebalo da se zasniva samo na stručnoj sposobljenosti, znanjima i veštinama<sup>561</sup>. Prema Zakonu o državnoj upravi i Zakonu o

554 Iz nacрта godišnjeg izveštaja o primeni reforme javne uprave, MDULS.

555 <http://www.fiskalnissavet.rs/latinica/ocene-i-misljenja.php>

556 <http://www.blic.rs/vesti/politika/udovicki-nece-9000-ljudi-biti-otpusteno/dyvrgce>

557 SIGMA izveštaj.

558 SIGMA izveštaj

559 Vidosava Džagić, savetnik ministra državne uprave i lokalne samouprave

560 SIGMA izveštaj

561 Zakon o državnim službenicima, član 9 i 10.

državnim službenicima, najviši položaji se popunjavaju postavljenjem, ali i tome mora da prethodi konkurs - interni ili javni. Državni službenik može biti ponovo postavljen na istu poziciju bez konkursa nakon isteka prvog mandata.

Postoje “specijalni slučajevi”, poput mogućnosti da se “preuzmu” zaposleni, što omogućava da se zaobiđe otvaranje konkursa za to radno mesto. Državni službenici se ocenjuju godišnje sa ciljem da se otkriju i otklone “nedostaci” u njihovom radu, kao i da se podstaknu bolji rezultati i stvore uslovi za pravilno odlučivanje o napredovanju i stručnom usavršavanju<sup>562</sup>. Državni službenici koji su postavljeni mogu biti razrešeni zbog sopstvenog nesavesnog i lošeg rada ili zbog ukidanja položaja. Državni službenici su zaštićeni od politički motivisanog otkaza i sprečavanja napredovanja i kroz druge propise. Tako, Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu<sup>563</sup> i Zakon o sprečavanju diskriminacije pružaju sudsku zaštitu, a primenjuju se i na zaposlene u privatnom sektoru. Osobe koje ukažu na korupciju ili bilo koje drugo kršenje zakona su zaštićene Zakonom o zaštiti uzbunjivača, usvojenim 2015.

Zaposleni u javnim preduzećima, javnoj upravi i Vladinim agencijama potpadaju pod opštu regulativu o radu (ne i Zakon o državnim službenicima), pa su pravila o zapošljavanju bitno drugačija (nema ocenjivanja i napredovanja, platnih razreda itd). Ovo omogućava više prostora za upliv političkih interesa – npr. zapošljavanje i napredovanje u službi na osnovu političke pripadnosti umesto profesionalnih veština<sup>564</sup>.

## Nezavisnost (Praksa)

*U kojoj meri je javni sektor oslobođen od spoljnih uticaja?*

**Ocena: 0/2015 (0/2011)**

Kao što je navedeno u NIS 2011, postojeća regulativa o profesionalizaciji državne uprave nije u potpunosti primenjena. “Odredbe, koje ostavljaju prostora za široka diskreciona ovlašćenja se redovno koriste u praksi. Blizu 60% viših državnih službenika je još uvek postavljeno na osnovu izuzetaka ili prelaznih aranžmana. Takođe, reorganizacija može biti neopravdano korišćena kako bi se zaposleni otpustili ili premestili na drugu poziciju.”<sup>565</sup> Postoje takođe veliki neformalni uticaj, politička povezanost i lični kontakti prilikom zapošljavanja i napredovanja na nižim pozicijama. Taj uticaj je još veći u javnim preduzećima, javnim agencijama i drugim službama.

Nakon što se promeni politička struktura Vlade, u većini organizacionih jedinica izvršne vlasti, vrše se personalne promene, koje su u zavisnosti od političke pripadnosti (ministri, državni sekretari i delom pomoćnici ministara, sekretari ministarstava i članovi kabineta ministara). Zakonska zaštita od otpuštanja ne predstavlja nepremostivu prepreku za uklanjanje funkcionera postavljenih tokom “prethodnog režima”. Kao što je već pomenuto, mnogi od njih su i inače bili postavljeni isključivo po političkim kriterijumima i bez konkursa, pa se na isti način mogu i smeniti. Međutim, nakon značajne političke promene u 2012. mnogi pomoćnici ministara su odlučili da napuste položaje pre isteka mandata iako su bilil postavljeni “kao profesionalci”, dok su drugi ostali da rade, u slučajevima u kojima nova vladajuća stranka nije imala svoje kandidate<sup>566</sup> za ta mesta.

Iako Zakon o državnim službenicima definiše ocenjivanje državnih službenika kao uslov za unapređenje, procena je da se ono vrši na osnovu subjektivnog mišljenja pretpostavljenog. Ne postoji internikriterijum unutar organa vlasti koji bi objasnio na osnovu čega zaposleni dobijaju

562 Zakon o državnim službenicima, član 82

563 [http://paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_sprecavanju\\_zlostavljanja\\_na\\_radu.html](http://paragraf.rs/propisi/zakon_o_sprecavanju_zlostavljanja_na_radu.html)

564 NIS 2011

565 Izveštaj EU i Srbiji 2015

566 Intervju sa bivšim pomoćnikom ministra, februar 2015.

određene ocene. U praksi je bilo uobičajeno da većina zaposlenih dobija najviše ocene<sup>567</sup>. Međutim, u 2015. i 2014. godini, na osnovu internih preporuka, najviše ocene su dodeljivane za najviše 5% zaposlenih<sup>568</sup>. “Sistem ocenjivanja rada je odgovarajući ali se ocene preuveličavaju u praksi, što omogućuje zaposlenima da napreduju u platnim razredima na način koji trenutni budžet ne može da izdrži. Takođe ne postoji veza između sistema ocenjivanja i obuka<sup>569</sup>.”

Jedan od primera politizacije javnog sektora je rad uprave tokom izbornih kampanja i pre uspostavljanja nove Vlade. Iako postoje nacionalne strategije i godišnji planovi rada organa državne uprave, rad na dokumentima (poput strategija, akcionih planova i nacrtu zakona) je u doba izborne kampanje u “stanju hibernacije”. U slučajevima u kojima je na čelu ministarstva političar, apsolutini prioritet je dat promotivnim aktivnostima koje bi mogle doprineti izornoj kampanji<sup>570</sup>.

# Upravljanje

## Transparentnost (Zakon)

*U kojoj meri postoje odredbe koje obezbeđuju transparentnost finansijskih, ljudskih resursa i menadžemnt informacijama u javnom sektoru?*

**Ocena: 75/2015 (50/2011)**

Postoje poboljšanja u poređenju sa NIS 2011 u oblastima kao što su javne nabavke i priprema nacrtu zakona.

Zakonske odredbe u vezi sa prijavljivanjem imovine, prihoda i finansijskih interesa se u javnom sektoru primenjuju samo na najviše rukovodioce (npr. pomoćnike ministara, direktore, zamenike i pomoćnike direktora posebnih organizacija). Ostali državni službenici moraju da poštuju pravila o sukobu interesa, ali nisu u obavezi da prijavljuju svoje prihode i imovinu<sup>571</sup>.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja nalaže<sup>572</sup> da javnost ima pravo da dobije sve informacije koje su u posedu organa vlasti i koje su sadržane u nekom dokumentu (osim kada postoji pretežnji interes). Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je doneo podzakonski akt, Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa. Tim aktom su određene najznačajnije informacije u posedu državnih organa koji moraju proaktivno da se objave. Tako, Uputstvo navodi da bi državni organi trebalo da objave, bez bilo čijeg zahteva, informacije o: prihodima i rashodima, broju zaposlenih, platama i troškovima reprezentacije itd. Smatra se da bi objavljivanje potpunih Informatora smanjilo broj žalbi Povereniku i olakšalo rad samim organima uprave<sup>573</sup>. U porastu je broj zakona u kojima se pred državne organe postavljaju zahtevi da objave razne vrste informacija (npr. registri, odluke) na svojim internet sajtovima. Postoje takođe “meka” pravila, poput Vladinih Smernica za izradu internet prezentacija organa državne uprave i jedinica lokalne samouprave.<sup>574</sup>

Objavljivanje konkursa za zapošljavanje u državnoj službi je uređeno Zakonom o državnoj upravi

567 Intervju sa bivšim pomoćnikom ministra

568 Intervju sa bivšim pomoćnikom ministra

569 Izveštaj EK, 2015

570 <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/13062014/Aktivnosti%20javnih%20funkcionera%20tokom%20kampanje%20za%20izbore%202014,%2013.06.2014.pdf>

571 Zakon o državnim službenicima, članovi 25-31

572 <http://www.poverenik.rs/sr/pravni-okvir-pi/zakoni.html>

573 <http://www.poverenik.rs/sr/pravni-okvir-pi/podzakonski-akti.html>

574 [http://deu.gov.rs//media/docs/Smernice\\_5\\_0.pdf](http://deu.gov.rs//media/docs/Smernice_5_0.pdf)

i Uredbom o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima. Kriterijumi su postavljeni Pravilnikom o stručnim osposobljenostima, znanjima i veštinama koje se proveravaju u izbornom postupku, načinu njihove provere i merilima za izbor na radna mesta<sup>575</sup>.

Zakon o javnim nabavkama iz 2012. godine predviđa transparentnost informacija u raznim fazama postupka javne nabavke, uključujući i dužnost da se pisana prepiska naručioca i ponuđača (pitanja u vezi sa konkursnom dokumentacijom) objavljuje na Portalu javnih nabavki<sup>576</sup> i na internet stranici naručioca. Izveštaji Državne revizorske institucije, koji se često odnose na javne nabavke, takođe se objavljuju.

Informisanje javnosti i čuvanje informacija je uređeno Zakonom o državnoj upravi<sup>577</sup>, pravilima posebnih postupaka i kroz dve Uredbe<sup>578</sup>. Generalno, regulativa obezbeđuje solidan pravni okvir za ostavljanje traga i kasnije praćenje rada državne uprave, sa razumnim rokovima čuvanja informacija. Dužnost adekvatnog čuvanja dokumentacije ("nosača informacija") predviđena je i odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama. O tome kako ispunjavaju ovu obavezu su organi vlasti dužni da jednom godišnje izveste Poverenika za informacije od javnog značaja.

Napravljeni su pomaci po pitanju informacija koje moraju biti pripremljene kao podrška donošenju političkih odluka (npr. dužnost da se pripremi analiza efekata propisa u fazi pripreme zakona)<sup>579</sup>, predloga i rezultata rada. Međutim, postoji prostor za unapređenje zakonskog okvira, naročito po pitanju planiranja i izveštavanja ministarstava i drugih organa državne uprave.

## Transparentnost (Praksa)

*U kojoj meri se primenjuju odredbe koje obezbeđuju transparentnost finansijskih, ljudskih resursa i menadžement informacijama u javnom sektoru?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Konkursi za radna mesta u državnoj upravi se objavljuju. Ovo, međutim, ne obezbeđuje pravičnu i otvorenu konkurenciju u punom obimu. Razlozi za to su diskreciono odlučivanje o raspoređivanju, premeštanju, izboru vrste konkursa, sastavu komisije i mogućnost da se odabere bilo koji od kandidata sa uže liste. Na taj način organ koji donosi odluku ima dodatnu mogućnost da to učini na netransparentan način<sup>580</sup>. Prosečan broj kandidata po radnom mestu na javnim konkursima je 10, dok je na internim konkursima daleko niži (3 u 2014).<sup>581</sup> Pored toga, privremeno zaposleni se angažuju bez prethodno raspisanog konkursa. U 2014. godini bilo je 1.277 takvih ugovora u državnoj upravi.

Prema godišnjem izveštaju Poverenika za 2014, od 5077 zahteva za pristup informacijama, ministarstva su odbila 412, tj. 8%, i nisu odgovorila na dodatnih 418 zahteva. U ukupnom radu Poverenika udeo organa "koji ne odgovaraju" je čak i veći - 93,5% žalbi je bilo zasnovano na "ćutanju uprave" u 2014. Ministarstva nisu u potpunosti poštovala svoju dužnost da objavljuju informacije proaktivno. Poverenik je krajem 2014. identifikovao samo jedan potpun Informator o radu, na uzorku od 16<sup>582</sup>. Najveći problem su međutim slučajevi u kojima su ministarstva odbila

575 <http://suk.gov.rs/sr/dokumenti/prirucnici/>

576 <http://portal.ujn.gov.rs/default.aspx>

577 Zakon o državnoj upravi, član 85. Kancelarijsko poslovanje obuhvata evidentiranje, čuvanje, razvrstavanje i arhiviranje materijala koji je primljen u radu organa državne uprave ili koji nastane u radu organa državne uprave i sva druga pitanja vezana za poslovanje organa državne uprave. Kancelarijsko poslovanje uređuje se uredbom Vlade.

578 Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, Uredba o elektronskom kancelarijskom poslovanju organa državne uprave

579 Poslovnik Vlade, član 40, stav 1

580 SIGMA izveštaj.

581 Na osnovu Sigma izveštaja

582 Poverenikov godišnji izveštaj, 2014, takođe Sigma izveštaj.

da omoguće pristup informacijama čak i nakon Poverenikovih obavezujućih rešenja. U 2015, bilo je 135 neizvršenih Poverenikovih odluka, od kojih su u 26 slučajeva informacije morala da daju ministarstava, u 21 centralni organ vlasti, u 35 javna preduzeća, u devet pravosudni organi, 17 gradova i 27 lokalnih komunalnih preduzeća<sup>583</sup>. Najistaknutiji je slučaj u kome je Ministarstvo privrede odbilo da obezbedi pristup javno promovisanom ugovoru (za upravljanje državnom železarnom), ne samo tražiocu informacije, nego i Povereniku, koji je inače ovlašćen da pristupi čak i dokumentima sa najvišom oznakom tajnosti.<sup>584</sup>

Agencija za borbu protiv korupcije je objavila na internetu podatke o imovini javnih funkcionera, uključujući i državne službenike na položaju. Pojedini podaci su javni i mogu se pronaći na internet sajtu Agencije, ali neki podaci nisu dostupni javnosti (npr. visina štednje, imovina u vlasništvu članova porodice). Prema dostupnim podacima, Agencija je u 2015. pokrenula sedam postupaka protiv državnih službenika na položajima – pomoćnika ministara, nakon što je proaktivno proverila 82 prijave imovine.

Oglašavanje javnih nabavki se redovno i na vreme objavljuje na Portalu javnih nabavki, iako je istraživanje Transparentnosti Srbija iz 2013. pokazalo da u 10% slučajeva bar jedan od obaveznih dokumenata nedostaje<sup>585</sup>.

## Odgovornost (Zakon)

*U kojoj meri postoje odredbe koje obezbeđuju da zaposleni u javnom sektoru moraju da izveštavaju o svojim aktivnostima i da odgovaraju za njih?*

### Ocena: 50/2015 (25/2011)

Zakon o zaštiti uzbunjivača je na snazi od juna 2015. Uzbunjivač može biti i državni službenik i građanin koji koristi usluge organa vlasti. Pravo na zaštitu počinje od kada uzbunjivač prijavi povredu zakona ili drugu štetnu radnju, ukoliko je prethodno poštovao propisanu proceduru. Zakon predviđa mogućnost anonimne prijave. Kod ovog zakona se obrće teret dokazivanja u pogledu uzročne veze između prijavljivanja nepravilnosti i štetne posledice, jer se pretpostavlja da ona postoji. Zakon takođe uvodi dužnost organa da uredi internu proceduru uzbunjivanja i da delaju na osnovu primljene informacije. Zaštita prava je sudska. Međutim, uzbunjivač ne uživa ni u kojem slučaju zakonsku zaštitu ukoliko objavi informacije koje su označene kao poverljive. Zakon nije dovoljno jasan po pitanju zaštite državnih službenika koji prijave neregularnosti koje su primetili u okviru vršenja službene dužnosti (da li su ispunjeni uslovi da se smatraju uzbunjivačima)

Državni službenici mogu odgovarati krivično, prekršajno i disciplinski za povredu svojih dužnosti<sup>586</sup>. Na primer, oni mogu biti odgovorni za nekoliko krivičnih dela uključujući i zloupotrebu službenog položaja<sup>587</sup>, iznudu i primanje mita.

Ne postoje opšte odredbe o postupanju po pritužbama građana. Takve procedure su uređene pojedinačnim aktima organa. Jedine opšte odredbe su one koje se nalaze u Uredbi o kancelarijskom poslovanju. One predviđaju izdavanje potvrde o prijemu za sve podneske predate direktno organu vlasti a po kojima se rešava u upravnom postupku<sup>588</sup>.

583 Poverenikov godišnji izveštaj, 2015, spisak odluka.

584 <http://www.poverenik.rs/en/press-releases-and-publications/2205-izjave-ministra-privrede-proizvoljne-netacne-i-uvredljive.html>

585 <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Sprovođenje%20Zakona%20o%20javnim%20nabavkama%20prvi%20nalazi%20oktobar%202013.doc>

586 Zakon o državnim službenicima, član 107-120

587 Krivični zakonik, član 359

588 [http://www.arhivrs.org/zakoni/Uredba\\_o\\_kancelarijskom\\_poslovanju.pdf](http://www.arhivrs.org/zakoni/Uredba_o_kancelarijskom_poslovanju.pdf)

Regulativa jasno utvrđuje kome odgovara svaki organ vlasti za svoj rad. Ministarstva su odgovorna za rukovođenje i nadzor nad organizacijama koje su im podređene, što uključuje i nadzor nad poštovanjem propisa i razmatranje efikasnosti rada. Veliki broj organa odgovara direktno Vladi (25) i Skupštini (21), što ometa efikasno upravljanje i nadzor<sup>589</sup>. U svom izveštaju za 2015, Evropska komisija navodi da način na koji je državna uprava organizovana ne omogućava da sistem odgovornosti bude efikasan. Unutar institucija nije sistemski rešeno pitanje odgovornosti rukovodilaca - odgovornosti nisu prenete na nivo „srednjeg menadžmenta“.

Zakon o državnoj upravi navodi da Vlada nadzire rad javnih agencija i ministarstava. Upravni nadzor nad državnim organima je u nadležnosti upravne inspekcije, koja funkcioniše u okviru Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Upravni sporovi po tužbama protiv državnih organa se vode pred Upravnim sudom. Nadzor nad radom takođe vrši i Zaštitnik građana, koji može dati preporuke za rešavanje problema „loše uprave“ ili kršenja ljudskih prava. Ove preporuke nisu obavezujuće ali na njih se mora odgovoriti. Državna revizorska institucija sprovodi revizije finansijskih izveštaja, regularnosti poslovanja i svrsishodnosti korišćenja javnih sredstava svih direktnih i indirektnih budžetskih korisnika.

## Odgovornost (Praksa)

*U kojoj meri zaposleni u javnom sektoru moraju da izveštavaju o svojim aktivnostima i da odgovaraju za njih?*

**Ocena: 25/2015 (25/2011)**

Izveštaj EU za 2015 navodi da Zakon o opštem upravnom postupku uređuje ostvarivanje prava, ali da veliki broj posebnih upravnih postupaka umanjuje opštu transparentnost. Neprestani zaostatak u rešavanju upravnih sporova je narušio poverenje javnosti. Ne postoje jasna pravila za nadoknadu štete u slučajevima prekršaja, niti su dostupni podaci o sudskim odlukama u takvim situacijama.

Postojeći mehanizmi državnog nadzora nisu dovoljno efikasni. O izveštajima o radu organa uprave, državnih preduzeća i institucija se ne raspravlja u Skupštini i ne pokreću se postupci za utvrđivanje odgovornosti zbog neprimenjivanja pravila.<sup>590</sup>

Ne postoje dokazi da je Zakon o zaštiti uzbunjivača, koji je na snazi od juna 2015, doveo do povećanja broja prijavljenih slučajeva malverzacija, a zna se za nekoliko osoba koje su zatražile zaštitu na osnovu ovog zakona.<sup>591</sup>

Prema izveštaju Sigma državna uprava sprovodi većinu preporuka Zaštitnika građana, čiji je delokrug nadležnosti širok. U praksi, međutim, Zaštitnik građana nailazi na probleme u saradnji sa Vladom. Upravni sud je preopterećen, sa velikim brojem zaostatkom u rešavanju predmeta. Sud veoma retko koristi mogućnost da preinači odluku, već ih češće poništava i vraća predmete organima uprave.

U 2015. Zaštitnik građana je primio 6.231 žalbu građana, što predstavlja povećanje za jednu trećinu u poređenju sa prethodnom godinom. Institucija je izdala 1.447 preporuka i oko 86% preporuka je prihvaćeno.

Tokom 2015. Upravni sud sa 38 sudija je primio 20.315 predmeta, i uspeo da razreši 18.681 u istom periodu. Zaostatak je veći od godišnjeg priliva – početkom godine on je iznosio 24.262<sup>592</sup>.

589 SIGMA izveštaj.

590 Istraživanje za potrebe NIS 2015.

591 <https://pistaljka.rs/home/read/534>

592 Godišnji izveštaj Upravnog suda.

Ne postoje kumulativni podaci o disciplinskim postupcima niti o prekršajima ili krivičnim procedurama pokrenutim protiv državnih funkcionera za greške u njihovom radu.

Dakle, zaštita građana od neodgovornog rada upravnih organa je još uvek nedovoljna u praksi – donošenje odluka u Upravnom sudu je otežano usled prevelikog broja predmeta, a broj upravnih inspektora je mnogo manji od neophodnog, kao i broj zaposlenih u službi Zaštitnika građana.

Državna revizorska institucija stalno povećava broj organa koje pokriva svojim izveštajima<sup>593</sup>. DRI još uvek nedostaje kapaciteta za veći broj revizija svrsishodnosti. Budžetska inspekcija kontroliše primenu regulative u oblasti materijalno-finansijskih transakcija i namenskog i zakonitog korišćenja sredstava, ali još uvek nema dovoljan broj zaposlenih.

Upravni sud je ojačan postavljanjem većeg broja sudija, što je bilo neophodno za rešavanje problema zaostatka. Zakon o inspekcijском nadzoru, koji bi trebalo da poboljša okruženje za poslovanje, usvojen je u aprilu 2015.

## Mehanizmi integriteta (Zakon)

*U kojoj meri postoje odredbe koje obezbeđuju integritet zaposlenih u javnom sektoru?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Nije bilo većih promena od NIS 2011. Viši državni službenici (državni službenici na položaju, kao što su pomoćnici ministara) imaju iste dužnosti po pitanju prijavljivanja imovine i prihoda i sukoba interesa kao politički postavljeni državni funkcioneri.

Državni službenici na položaju, pored Zakona o Agenciji, moraju takođe da poštuju i ograničenja iz Zakona o državnim službenicima. Tako se na njih odnose pravila o dodatnom radu i zabrani osnivanja preduzeća, javne službe ili preduzetništva. Zakon o državnim službenicima sadrži odredbe o sprečavanju sukoba interesa koje se odnose na primanje poklona i zloupotrebu položaja. Osim ograničenja u vezi sa vlasništvom u privrednim subjektima, postoje i ograničenja dodatnog poslovnog angažmana i ograničenja za članstvo u pravnim licima. Državni funkcioner ne može biti direktor, zamenik i li pomoćnik direktora pravnog lica; na mesto člana upravnog odbora, nadzornog odbora ili drugog upravljačkog organa pravnog lica može biti postavljen isključivo od strane Vlade ili drugog organa vlasti.<sup>594</sup> Kršenje odredbi o sprečavanju sukoba interesa se smatra “ozbiljnom povredom radne dužnosti”<sup>595</sup>. Zakon navodi da je državni službenik dužan da obavesti neposredno pretpostavljenog ili rukovodioca ukoliko u svom radu dođe do zaključka da je došlo do korupcije u koju je umešan javni funkcioner, drugi državni službeni ili zaposleni iz istog državnog organa.

Državni službenik koji prijavi korupciju na taj način “uživa zaštitu prema zakonu od dana pismenog obaveštenja”<sup>596</sup>. Neke antikorupcijske odredbe sadrži i Kodeks ponašanja državnih službenika<sup>597</sup>. Kodeks navodi da državni službenik ne sme dozvoliti da njegovi lični interesi protivreče javnom; da će voditi računa o stvarnom ili mogućem sukobu interesa i da će preduzeti mere propisane zakonom kako bi izbegao sukob interesa. Državni službenik ne sme primati poklone, niti bilo kakvu uslugu ili drugu korist za sebe ili drugoga u vezi sa vršenjem svojih dužnosti, osim protokolarnih ili prigodnih poklona male vrednosti<sup>598</sup>. Ukoliko je službeniku ponuđen poklon ili neka druga korist, u obavezi je da odbije ili vrati poklon koji mu je uručen; da preduzme korake kako bi identifikovao osobu koja mu

593 <http://www.dri.rs/%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%98%D0%B5/%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D1%9A%D0%B8-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98.135.html>

594 Zakon o državnim službenicima, član 25-31

595 Zakon o državnim službenicima, član 109

596 Zakon o državnim službenicima, član 23a

597 Kodeks ponašanja državnih službenika, član 7-11

598 Ova oblast je regulisana Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije



je ponudila poklon, ukoliko je moguće da pronađe svedoke događaja i da u roku od 24 sata sačini službenu belešku i obavesti nadređenog<sup>599</sup>. Ukoliko državni službenik sumnja u to da li ponuđeni poklon spada u poklone male vrednosti, on će zatražiti mišljenje prvog pretpostavljenog.

Državni službenik treba da koristi sve materijalne i finansijske resurse koji su mu povereni na ekonomičan i efikasan način i samo za vršenje svog posla a ne u privatne svrhe. Za svoje lične potrebe, državni službenik neće koristiti službene informacije kako bi pribavio korist za sebe ili povezana lica. Kršenje Kodeksa predstavlja lakšu povredu službene dužnosti, ali ponavljanje takvog prestupa može da povuče sa sobom disciplinske kazne koje se kreću od gubitka dela primanja do gubitka posla<sup>600</sup>.

Zakon o javnim nabavkama iz 2012. sadrži set normi o borbi protiv korupcije i o sukobu interesa<sup>601</sup>. Zakon ima za cilj očuvanje integriteta postupka, kroz zabranu da lica koja su učestvovala u planiranju javne nabavke i pripremi tenderske dokumentacije i osobe koje su sa njima povezane budu ponuđači ili podizvođači. Naručilac mora da odbije ponudu ukoliko je ponuđač direktno ili indirektno dao, ponudio ili obećao korist ili pokušao da sazna bilo koju poverljivu informaciju ili da na bilo koji način utiče na aktivnosti naručioca tokom sprovođenja javne nabavke.

Takođe postoji "dužnost da se prijavi korupcija". Osobe koje su angažovane na javnoj nabavci, bilo koje drugo lice zaposleno kod naručioca, kao i potencijalni ponuđač koji poseduje informacije o korupciji u javnoj nabavci, mora odmah obavestiti o tome Upravu za javne nabavke, Agenciju za borbu protiv korupcije i javnog tužioca. Davalac takvog obaveštenja "ne može dobiti otkaz ugovora o radu ili drugog ugovora o radnom angažovanju, odnosno ne može biti premešten na drugo radno mesto, zato što je, postupajući savesno i u dobroj veri, prijavio korupciju u javnoj nabavci, a naručilac je dužan da pruži potpunu zaštitu tom licu." Uzbuñjivaču u javnoj nabavci je takođe dopušteno da se obrati direktno javnosti ukoliko se ne preduzme ništa po prijavi u odgovarajućem periodu, to jest: ukoliko Agencija za borbu protiv korupcije ili javni tužilac ne odgovore u roku od mesec dana od dana podnošenja prijave; ukoliko građanski nadzornik ne odgovori o preduzetim merama; ukoliko je vrednost nabavke velika ili je nabavka od izuzetne važnosti.

## Mehanizmi integriteta (Praksa)

*U kojoj meri je obezbeđen integritet državnih službenika u praksi?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Tužilac za organizovani kriminal je pokrenuo istrage protiv 86 osoba zbog korupcije na visokom nivou u 2014. Optužnice ili optužni predlozi podneti su protiv 54 lica. Optužnice su potvrđene protiv 32 osobe, a optužni predlozi su podneti protiv pet osoba. Do sada nije bilo konačnih presuda za korupciju na visokom nivou. Tužioci opšte nadležnosti su pokrenuli optužnice protiv 990 osoba za korupciju u 2014, a protiv 204 osobe optužnice su potvrđene. Protiv 147 osoba postupci su prekinuti a za 10 lica su optužbe odbačene<sup>602</sup>. Veliki broj slučajeva korupcije viokog profila, uključujući i neke u kojima su dokazi o navodnim zloupotrebama predstavljen u javnosti, nikada nisu ozbiljno istraženi.

Agencija za borbu protiv korupcije je primila 1481 zahtev za proveru sukoba intreresa interesa u 2014. (u poređenju sa 1402 u 2013) i obradila 1286 slučajeva (u poređenju sa 958 u 2013). Ovo je rezultiralo sa 68 prekršajnih prijava (u poređenju sa 58 u 2013) i 43 osude u prvom stepenu od kojih su većina bile opomene i novčane kazne. Agencija je podnela 168 zahteva za pokretanje

599 Kodeks ponašanja državnih službenika, član 9, Zakon o državnim službenicima, član 25, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije članovi 40-41

600 Kodeks ponašanja državnih službenika, član 10

601 Članovi 21-30

602 Izveštaj EK, 2015.

prekršajnog postupka u vezi sa prijavom imovine i prihoda, od kojih je 153 bilo zbog nepodnošenja izveštaja u roku. Ukupno 85 slučajeva je dovelo do osuda prekršajnih sudova u 2014. Agencija je takođe podnela 14 krivičnih prijavi u 2014, usled osnovane sumnje da državni funkcioner nije prijavio imovinu ili da je dao lažne informacije o svojoj imovini sa namerom da prikrije pravo stanje. U toku su postupci u 11 slučajeva, pregovara se o priznanju krivice u jednom, a u dva predmeta je odbačena krivična prijava<sup>603</sup>.

Ne postoji sistemsko praćenje poštovanja propisa o sukobu interesa, poklonima, korišćenju poverenih sredstava i poverljivih informacija, kao i dodatnom radu državnih službenika. Pravila koja se tiču budućeg zaposlenja državnih službenika nisu razvijena.

Nisu dostupne zbirne informacije o preduzetim disciplinskim merama protiv državnih službenika za kršenje Etičkog kodeksa državnih službenika.

Ne postoji posebna informacija o primeni antikorupcijskih odredbi iz Zakona o javnim nabavkama. U jedinom javno poznatom slučaju koji se odnosio na ove odredbe rezultat je bio razočaravajući. I naručilac i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki su ignorisali povredu antikorupcijske klauzule, iako su bili upozoreni od strane građanskog nadzornika na nju. Oglušili su se o ta upozorenja čak i nakon što je Upravni sud naložio da se preispita prvobitna odluka<sup>604</sup>.

Postoje obuke i konsultacije u vezi primene etičkih pravila, ali te obuke ne obuhvataju dovoljan broj zaposlenih. Etički kodeksi ne postoje kao zasebna celina u obukama koje organizuje Služba za upravljanje kadrovima Vlade Srbije. Međutim, postoji program obuke pod nazivom "Borba protiv korupcije", u okviru koje se takvi programi organizuju svake godine.

U okviru ove oblasti, organizovane su obuke za pripremu planova integriteta; sprečavanje sukoba interesa i kontrolu prijave imovine i prihoda; zaštitu uzbunjivača; slobodan pristup informacijama; procenu rizika korupcije u zakonima; etiku i integritet. Ovi seminari su organizovani u saradnji sa Agencijom za borbu protiv korupcije i pohađalo ih je 238 državnih funkcionera i državnih službenika od kojih je 78 bilo na obuci "etike i integriteta". Pored toga, Agencija je kreirala portal za e-učenje, serijal edukativnih filmova o dužnostima i nadležnostima Agencije i trening trenera (za 32 učesnika).

# Uloga

## Edukacija javnosti (praksa)

*U kojoj meri javni sektor informiše i edukuje javnost o svojoj ulozi u borbi protiv korupcije?*

**Ocena: 25/2015 (25/2011)**

Slično kao i u 2011, informisanje o korupciji i borbi protiv korupcije nije organizovano na sveobuhvatan način; mali broj upravnih organa je usvojio sopstvene planove za borbu protiv korupcije; nekolicina upravnih organa je organizovala sopstvene programe i omogućila građanima da učestvuju u borbi protiv korupcije.

Ne samo da je državna uprava nedovoljno uključena u promovisanje borbe protiv korupcije – ona ne saraduje u dovoljnoj meri ni sa Agencijom za borbu protiv korupcije. Jedan od pokazatelja je neredovno izveštavanje o preduzetim aktivnostima iz Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog

603 Izveštaj EK 2015.

604 [http://www.nadzor.org.rs/gangsteraj\\_umesto\\_pravde.htm](http://www.nadzor.org.rs/gangsteraj_umesto_pravde.htm)

plana, što predstavlja zakonsku dužnost ministara. Većina ministarstava (npr. finansija, pravde, trgovine, državne uprave...) nisu ispunila svoje zadatke iz akcionog plana (izrada analiza, izrada nacrti zakona)<sup>605</sup>.

Javni sektor nije organizovao edukativne programe na temu borbe protiv korupcije koji bi bili usmereni na opštu javnost. Sve inicijative po ovom pitanju su prepuštene Agenciji za borbu protiv korupcije i organizacijama civilnog društva. Pojedine aktivnosti, koje su inicirane od strane javnog sektora u prethodnim godinama, a koje su se obraćale javnosti, nastavljene su (npr. telefonska linija za prijavu korupcije na graničnim prelazima)<sup>606</sup>.

Budući da je borba protiv korupcije među vodećim političkim prioritetima po tvrdnjama Srpske napredne stranke u 2012. (koja je na vlasti od tada), pojedina ministarstva su iskoračila sa uspostavljanjem “antikorupcijskih odeljenja”, “antikorupcijskih timova” i “antikorupcijskih telefonskih linija”. Takve inicijative uglavnom nisu praćene jasnim institucionalnim aranžmanima, nadležnostima, informacijama o načinima prijavljivanja / daljeg postupanja i informacijama o pravnom osnovu za postupanje takvih službi.

U Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, postoji grupa za kontrolu i saradnju u borbi protiv korupcije. Njeni kontakti, osnovne dužnosti i jedan izveštaj (nije jasno za koji period) su objavljeni na veb-sajtu<sup>607</sup>. Ministarstvo zdravlja je objavilo u septembru 2015. uspostavljanje jedinice za borbu protiv korupcije u zdravstvenom sektoru<sup>608</sup>. Međutim, samo nekoliko meseci kasnije, na internet sajtu nije bilo više informacija za zainteresovane građane o tome kako da kontaktiraju to telo. Ministarstvo pravde je tokom 2014. promovisalo poruku “prijavite korupciju bez straha”. Međutim, klik na tu poruku nije vodio ni do koje službe tog ministarstva, već ka sajtu NVO koja je prevashodno poznata po tome da objavljuje medijske članke na temu zaštite uzbunjivača ili na osnovu priča uzbunjivača (Pištaljka). Ministarstvo unutrašnjih poslova je imalo sopstveni internet sajt do nedavno koji je omogućavao građanima da prijave korupciju on-line, ali bez daljih informacija o tome šta će nakon toga biti preduzeto. Iznenađujuće, nema poboljšanja u komunikaciji sa zainteresovanim građanima, čak ni nakon početka primene Zakona o zaštiti uzbunjivača. Naime, svaki “poslodavac”, uključujući ministarstva, mora na osnovu tog zakona da objavi opšti akt” o internoj proceduri uzbunjivanja. Iako su nesumnjivo neki takvi akti usvojeni, to nije bilo promovisano (npr. preko banera na internet sajtovima).

## Saradnja sa javnim institucijama, organizacijama civilnog društva i privatnim sektorom u sprečavanju korupcije (praksa)

*U kojoj meri javni sektor saraduje sa državnim organima koji su zaduženi za nadzor, poslovnim svetom i civilnim društvom po pitanju antikorupcijskih inicijativa?*

**Ocena: 25/2015 (25/2011)**

Spremnost uprave da saraduje sa organizacijama civilnog društva je neujednačena i uglavnom zavisi od prioriteta rada i eventualnog postojanja sredstava za sprovođenje projekata. Nema opšteg pravnog okvira koji bi obavezao vlasti na saradnju sa OCD i podršku prevenciji korupcije. Štaviše, ne postoji obaveza za državne organe da obrazlažu svoje odluke o saradnji ili nesaradnji sa poslovnim ili civilnim sektorom, već je to stvar njihove diskrecione odluke. Izuzetak, u izvesnoj meri, predstavlja zakonska obaveza da se organizuju javne rasprave u pripremi zakona i da se u obrazloženju navede da li su “zainteresovane strane” konsultovane za vreme izrade nacrti propisa<sup>609</sup>.

605 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-rad-u-o-sprovođenju-Strategije-2015.pdf>

606 Istraživanje za potrebe NIS

607 <http://www.mgsi.gov.rs/cir/grupa-za-kontrolu-i-saradnju-u-oblasti-borbe-protiv-korupcije>

608 <http://www.zdravlje.gov.rs/showelement.php?id=9662>

609 Poslovnik Vlade, član 40

Postoje primeri saradnje NVO i poslovnih asocijacija sa državnim organima u javnim raspravama ili u konsultacijama oko primene politika ili regulative. Takođe, saradnja se nekad ostvaruje kao podrška promovisanju projekata kroz prisustvo relevantnih ministara ili drugih zvaničnika na konferencijama ili kroz usvajanje inicijativa koje potiču od poslovnih asocijacija ili civilnog društva za izmenu regulative i procedura<sup>610</sup>. Postoje i neki zakonski osnovi za saradnju koji se ne koriste dovoljno i ne promovišu<sup>611</sup>. Međutim, mnogo je veći broj slučajeva gde državni organi ne razmatraju inicijative i preporuke koje dobiju od nedržavnih subjekata<sup>612</sup>.

Ne postoji sistematska podrška javnog sektora po pitanju antikorupcijskih projekata organizacija civilnog društva, iako borba protiv korupcije, prema Zakonu o udruženjima, spada među one oblasti gde je država prepoznala „programe od javnog interesa“<sup>613</sup>, za koje se u budžetu Republike Srbije mogu opredeliti sredstva. Sredstva za sufinansiranje programa se inače raspodeljuju na osnovu konkursa. Saradnja javnog sektora sa organizacijama civilnog sektora koje ih nadziru u nekim slučajevima nije stvar samo dobre volje, već i zakonska obaveza (na primer kada OCD podnese zahtev za pristup informacijama).

Verovatno najznačajnija oblast saradnje su reforme politike i zakona. U tom kontekstu, Vlada Srbije je u avgustu 2014, na predlog svoje Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, usvojila Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa<sup>614</sup>. Ovaj dokument, koji promoviše visoke standarde saradnje, uglavnom se ne primenjuje. Štaviše, ministarstva krše svoje zakonske dužnosti prilikom pripreme zakona tako što uopšte ne organizuju javne rasprave. “Mnogi zakoni pripremani su kroz krajnje formalno organizovanu javnu raspravu koja nije odgovorila na primedbe, pitanja i komentare učesnika, te je često takav pristup otežavao razumevanje namera kreatora politika i dovodio do rešenja koja su nejasna, pojmovno i sadržinski neusklađena jedna sa drugim, sa sistemom državne uprave i sa celinom pravnog sistema. To je rezultiralo neprimenljivošću propisa i čestim potrebama za tumačenjem, a u krajnjem ishodu – nedostatku pravne sigurnosti.”<sup>615</sup>.

## Smanjivanje rizika od korupcije održavanjem integriteta u javnim nabavkama (zakon i praksa)

*U kojoj meri postoji efikasan okvir za zaštitu integriteta u javnim nabavkama, uključujući i značajne sankcije za neadekvatno ponašanje ponuđača i državnih funkcionera i mehanizmi revizije i žalbe?*

**Ocena: 50/2015 (25/2011)**

Sigma ocenjuje u svom izveštaju za 2015. da je pravni okvir za javne nabavke (Zakon iz 2012. sa kasnijim izmenama) u velikoj meri u skladu sa *acquis-om* javnih nabavki. “Sistem je opterećen veoma detaljno propisanom regulativom. Na primer, obavezom pripremanja sveobuhvatnih objašnjenja planova javnih nabavki ili nedostatkom fleksibilnosti za izmene u planovima, što predstavlja dodatni teret za naručioce“. Uspostavljen je institucionalni okvir i nadležnosti su jasno raspodeljene. “Međutim, prekomeran broj obaveza koje su uglavnom poverene Upravi za javne nabavke (UJN) rezultira nižim nivoom kvaliteta rada. Većina ugovora se dodeljuje u otvorenim postupcima. Međutim, stupanje na snagu ZJN u 2013. nije povećalo konkurentnost. Prosečan broj ponuda po tenderu se nije povećao još od 2012”<sup>616</sup>.

610 <http://www.naled-serbia.org/sr/home/index/Pocetna>

611 Na primer Republički sekretarijat za javne politike je zadužen za prikupljanje inicijativa građana i poslovnog sektora za izmene propisa

612 <http://www.blic.rs/vesti/politika/nvo-traze-smenu-gasica-stefanovica-selakovica-i-vulina/8s00b62>

613 Pod programom od javnog interesa se smatraju programi u oblasti: socijalne zaštite, boračko-invalidske zaštite, zaštite lica sa invaliditetom, društvene brige o deci, zaštite interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije i izbeglica, podsticanje nataliteta, pomoći starima, zdravstvene zaštite, zaštite i promovisanja ljudskih i manjinskih prava, obrazovanja, nauke, kulture, informisanja, zaštite životne sredine, održivog razvoja, zaštite životinja, zaštite potrošača, borbe protiv korupcije, kao i humanitarni programi i drugi programi u kojima udruženje isključivo i neposredno sledi javne potrebe.

614 <http://www.civilnodrustvo.gov.rs/podsticajno-okruzenje/pravni-okvir/smernice.370.html>

615 Zaštitnik građana, godišnji izveštaj, 2015.

616 SIGMA izveštaj, 2015.

Rizik od korupcije je visok u javnim nabavkama usled velike vrednosti sredstava koje se troše u ove svrhe, složenih uslova nabavki i nemogućnosti da se organizuje ex ante kontrola. Postoji mnoštvo identifikovanih neregularnosti, od izostavljanja nekih od obaveznih delova procedura javne nabavke do toga da radovi, usluge i robe koji su plaćeni, ne budu isporučeni. Postoje propusti u svim fazama javne nabavke koji mogu izložiti javna sredstva korupciji, počev od procesa planiranja do izvršenja ugovora. Još uvek postoje izuzeci od primene Zakona koji se ne mogu opravdati. Odnedavno, ne samo za javne nabavke, već i za javno-privatna partnerstva, narastajući problem su dogovori sa unapred izabranim partnerima (tj. bez tendera), gde se zaobilazi primena Zakona o javnim nabavkama na osnovu međudržavnih sporazuma.

Pre nekoliko godina se očekivalo da će donošenje Zakona o javnim nabavkama iz 2012. označiti prekretnicu u sprečavanju korupcije u ovoj oblasti. Međutim, pokazalo se da su potrebne promene i tog akta. U julu 2015, dok je Skupština pripremala izmene, Vlada je naprasno podnela svoj predlog Zakona, koji je ubrzo nakon toga usvojen. Procedura pripreme ovih izmena je bila u potpunosti netransparentna i neki predlozi nisu bili obrazloženi. Pojedina nova rešenja imaju korisne efekte – po pitanju povećanja transparentnosti (obaveznog objavljivanja planova javnih nabavki i podataka koji su od značaja za dodelu ugovora) i smanjivanja birokratskih zahteva prema ponuđačima. S druge strane, procedura zaštite prava je zakomplikovana propisivanjem veće takse za ulaganje zahteva i uslovom da podnosilac zahteva dokaže da je imao kapacitete da uspešno učestvuje u toj javnoj nabavci.

Rezultati primene postojećih antikorupcijskih odredbi ovog zakona su veoma ograničeni, usled slabosti pojedinih odredbi, i još više, usled ograničenog kapaciteta nadzora, naročito Uprave za javne nabavke. Nova Strategija unapređenja sistema javnih nabavki u Srbiji ne identifikuje sve značajne probleme u ovoj oblasti. Slične slabosti su identifikovane Akcionim planom za poglavlje 23 pregovora o pristupanju EU<sup>617</sup>.

Ne postoje jasni kriterijumi na osnovu kojih bi naručioci planirali i pravdali potrebe za javnim nabavkama, a razvoj takve metodologije je predviđen Strategijom reforme javne uprave<sup>618</sup>. Iako u znatno manjoj meri nego pre, još uvek se može desiti da se potpiše ugovor bez primene procedure javnih nabavki iako je to obavezno po Zakonu<sup>619</sup>. U pojedinim slučajevima, kriterijumi za ocenu ponuda su postavljeni na način koji ne odgovara predmetu nabavke kao i dodatni uslovi za učešće na tenderu koji favorizuju određenog ponuđača<sup>620</sup>.

Aktuelni Zakon<sup>621</sup> predviđa povećanje transparentnosti kroz objavljivanje dokumenata na Portalu javnih nabavki (PjN), što predstavlja jedno od najvećih poboljšanja, naročito po pitanju "nabavki male vrednosti". Međutim, za približno 7%<sup>622</sup> nabavki nisu objavljena sva obavezna dokumenta na PjN. Većina naručilaca nije podvrgnuta spoljnom nadzoru, samo su interne revizije sprovedene. Prema podacima Državne revizorske insitucije kod velikog broja obveznika zakona ne postoji organizovana interna revizija<sup>623</sup>.

Zakon je predvideo mnogobrojne mehanizme koji bi trebalo da spreče korupciju, među kojima su: novi institut građanskog nadzornika, odredbe o sukobu interesa, odredbe o prijavljivanju korupcije, značajan porast nadležnosti Uprave za javne nabavke i Komisije za zaštitu prava itd.<sup>624</sup> Komisija je nedavno povećala svoje kapacitete, ali broj zahteva je takođe u porastu. Usled toga, Komisija ne uspeva da odgovori u roku na sve zahteve i da sprovede sve zakonom propisane dužnosti, što rezultira zastojem prilikom žalbenih procedura. S druge strane, Uprava za javne nabavke nije povećala svoje kapacitete i takođe ne sprovodi sve svoje nadzorne dužnosti.

617 [http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/fwpozivzakonferencijuiizvetaji/Preugovor%202015%20\[eng\].pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/fwpozivzakonferencijuiizvetaji/Preugovor%202015%20[eng].pdf)

618 <http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20reform%20javne%20uprave%20u%20Republici%20Srbiji.pdf>

619 <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/522466/DRI-Najvise-nepravilnosti-u-javnim-nabavkama>

620 Izveštaj o monitoringu javnih nabavki za prvi kvartal 2015, Transparentnost Srbija

621 <http://www.ujn.gov.rs/en/propisi/zakon>

622 Ibid. 3

623 <http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=189346>

624 <http://www.kjn.gov.rs/ci/statistika.html>

## Nadzor nad preduzećima u državnom vlasništvu (zakon i praksa)

*U kojoj meri država vodi jasnu i konzistentnu vlasničku politiku o JP i da li ima neophodne upravljačke strukture za primenu ove politike?*

**Ocena: 25/2015 (NA 2011)**

Prema postojećoj Fiskalnoj strategiji, postoji relativno jasna vlasnička politika prema preduzećima u državnom vlasništvu: "Završetak procesa privatizacije i procesa rekonstrukcije preduzeća iz portfolija Agencije za privatizaciju je planiran za sledeći period, kao i nastavak procesa reorganizacije i restrukturiranja velikih javnih preduzeća". Predviđa se i "intenziviranje uvođenja profesionalizacije u poslovanju javnih preduzeća i odgovornog korporativnog upravljanja u onim preduzećima koja će ostati pod državnom kontrolom, uz izmeštanje socijalne politike iz javnih preduzeća u sistem socijalne zaštite, kao i postepeno i odgovorno smanjivanje državnog udela u privredi"<sup>625</sup>.

Međutim praksa pokazuje da politika Vlade teško da može biti smatrana jasnom i konzistentnom. Postoje preduzeća koja su prvo privatizovana (zato što država nije htela da upravlja njima), ali su renacionalizovana da bi se sprečio stečaj,<sup>626</sup> preduzeća kojima je država pokrila dugove i tražila "strateške partnere" decenijama i druga koja su prepuštena tržištu; slučajevi u kojima država nije htela da proda preduzeće zbog "niske cene" koja je ponuđena i druga, za koja je država nastavila da pokriva gubitke. Koliko je nejasna politika države pokazuje činjenica da je na početku mandata Vlade u 2012. i 2014. bilo u potpunosti nepoznato da li je postoji namera prodaje najvrednijih preduzeća u državnom vlasništvu (poput Telekomu, EPS, beogradskog aerodroma) ili ne.

Dok je Vlada organ koji bi trebalo da direktno ili indirektno kontroliše većinu javnih preduzeća, ne postoji jasna centralizovana struktura koja bi se starala o tome da javna preduzeća dosledno i sveobuhvatno izveštavaju o svom radu. Ovo se može izmeniti u određenoj meri novim Zakonom o javnim preduzećima, najavljenim za 2016.

Nema dovoljno transparentnosti u radu javnih preduzeća. To ne predstavlja problem samo za javnost, već i za članove Vlade. Kako je Fiskalni savet upozorio u svom izveštaju, izveštavanje JP o poslovnim planovima je ograničeno na godišnje planove, kojima obično nedostaju jasni ciljevi i indikatori poslovanja<sup>627</sup>.

Dodatni dokaz slabog nadzora je činjenica da se planovi poslovanja JP usvajaju sa zakašnjenjem, ponekad tek krajem godine<sup>628</sup>. Slabo ili nikako se obraća pažnja na ocenu postignutih rezultata.

Ne postoji jasan pravni okvir po pitanju spoljnog nadzora rada javnih preduzeća. Ova preduzeća predaju svoje tromesečne izveštaje o primeni programa poslovanja ministarstvu. Na osnovu tih izveštaja, ministarstvo priprema i predaje Vladi informacije o stepenu usklađenosti planiranih i primenjenih aktivnosti. Dalja procedura nije propisana<sup>629</sup>.

Fiskalni savet je u svom Izveštaju<sup>630</sup> ukazao na nekoliko JP koji su napravili ogromne dugove tokom godina, bez ikakve reakcije Nadzornog odbora (NO) ili osnivača (Vlade).

625 <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/FS%20za%202016%20EN.pdf>

626 Nekoliko preduzeća kojima upravlja Srbijagas.

627 Analiza preduzeća u državnom vlasništvu: Fiskalni aspekt [http://www.fiskalnisavet.rs/images/izvestaji/analiza\\_drzavnih\\_preduzeca-fiskalni\\_aspekt.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/images/izvestaji/analiza_drzavnih_preduzeca-fiskalni_aspekt.pdf)

628 Efekti novog Zakona o javnim preduzećima-politizacija ili profesionalizacija, oktobar 2014. Transparentnost Srbija <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijative/analize/Efekti%20novog%20Zakona%20o%20javnim%20preduzecima-politizacija%20ili%20profesionalizacija,%20oktobar%202014.pdf>

629 Zakon o javnim preduzećima, član 52

630 Analiza preduzeća u državnom vlasništvu: Fiskalni aspekt [http://www.fiskalnisavet.rs/images/izvestaji/analiza\\_drzavnih\\_preduzeca-fiskalni\\_aspekt.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/images/izvestaji/analiza_drzavnih_preduzeca-fiskalni_aspekt.pdf)

Jedan od glavnih razloga što nadzorni odbori ne mogu da vrše svoju dužnost jeste činjenica da je u brojnim JP upitna stručnost članova ovih tela. Kako je pokazalo istraživanje Transparentnosti Srbija<sup>631</sup>, pojedini članovi NO ne ispunjavaju uslove propisane Zakonom – da poseduju znanja i veštine koje potpadaju pod oblast rada JP. Prema mišljenju predstavnika Ministarstava privrede, NO ispunjavaju svoje dužnosti usvajajući planove poslovanja, odobravajući odluke direktora, i diskutujući o problema u radu. Predstavnici ministarstva su istakli da članovi NO ne moraju da znaju svaki detalj, navodeći kao primer da plan poslovanja Elektroprivrede Srbije (EPS) ima više od 4.000 strana, a članovi NO “treba da znaju samo najznačajnije delove”. Oni tvrde da članovi NO imaju 8-10 zasedanja godišnje, u proseku<sup>632</sup>. Sve ovo ukazuje da nadzorni odbori teško da mogu da vrše svoju funkciju. U najmanju ruku, za tako nešto bi bilo neophodno znatno intenzivnije angažovanje nego što je manje od jedne sednice mesečno, i znatno veća zainteresovanost za svoj posao nego što je samo čitanje sažetka složenih dokumenata o radu JP.

# JAVNI SEKTOR

## Preporuke

1. Pri prvim izmenama Ustava, uključiti odredbu prema kojoj ni jedan organ vlasti ne može da se osnuje pre nego što se jasno odredi o kojoj vrsti organa se radi;
2. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave treba da sprovede analizu dužnosti i zadataka koje imaju organi državne uprave i druge organizacije iz javnog sektora kako bi se utvrdilo da li se i u kojim oblastima njihove nadležnosti preklapaju;
3. Ministarstvo državne uprave treba da sprovede funkcionalnu analizu u okviru svakog organa državne uprave - da utvrdi potrebe za ljudskim resursima koji bi sprovodili zadatke tog organa vlasti i da u skladu sa time izmeni pravilnike o sistematizaciji radnih mesta;
4. Agencija za borbu protiv korupcije bi trebalo da sprovede istraživanje o korupciji i privilegovanom zapošljavanju u organima državne uprave i javnim službama (tako što bi ukrstili podatke o pripadnosti službenika na izvršilačkom mestu političkoj stranci sa podacima o političkom „zaleđu“ rukovodioca institucije) i da na osnovu rezultata istraživanja predloži mere za otklanjanje problema partijskog zapošljavanja;
5. Vlada i Narodna skupština treba da prošire, kroz promene zakona, domet normi o sukobu interesa koje se odnose na državne službenike i na pitanja koja trenutno nisu pokrivena Zakonom (prijavljivanje imovine i prihoda, prevencija sukoba interesa kroz buduće zaposlenje, rotiranje državnih službenika) a Vlada i Narodna skupština treba da prošire, kroz promenu zakona, domet normi o sukobu interesa državnih službenika. Treba obuhvatiti pitanja koja trenutno nisu pokrivena (prijavljivanje imovine i prihoda, prevencija sukoba interesa kroz buduće zaposlenje, rotiranje državnih službenika). Istim izmenama Zakona treba odrediti organ koji će periodično razmatrati primenu ovih standarda u svakom organu državne uprave;
6. Narodna skupština treba da utvrdi zakonsku obavezu svakog državnog organa da uspostavi sopstvenu internet stranu, da objavi određeni broj informacija na njima, da te informacije redovno ažurira i da bude odgovoran za tačnost i potpunost objavljenih informacija; takođe, kroz svoj nadzor nad Vladom, Skupština treba da obezbedi punu primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u državnoj upravi;

631 Efekti novog Zakona o javnim preduzecima-politizacija ili profesionalizacija, oktobar 2014. Transparentnost Srbija <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Efekti%20novog%20Zakona%20o%20javnim%20preduzecima-politizacija%20ili%20profesionalizacija,%20oktobar%202014.pdf>

632 Intervju sa specijalnim savetnikom u ministarstvu Milanom Todorovićem i pomoćnikom ministra Dubravkom Drauklić, februar 2015

7. Ministarstvo pravde i Agencija za borbu protiv korupcije treba da prate primenu i da rade procenu efekata Zakona o zaštiti uzbunjivača, a posebno njegovih efekata na prijavu korupcije; na osnovu toga Ministarstvo treba da predloži eventualne izmene Zakon i da razmotri uvođenje stimulaturnih mera koje bi ohrabrile revnosne građane i organizacije koje prate rad organa vlasti da prijavljuju veći broj nepravilnosti;
8. Vlada treba da dovrši proces postavljanja državnih službenika na položaje na osnovu prethodno sprovedenih konkursa;
9. Vlada treba da sprovodi postupak javnog konkursa kod zapošljavanja svih državnih službenika (uključujući i one koji trenutno nisu obuhvaćeni zakonskom obavezom, kao u slučaju zapošljavanja na određeno vreme);

#### Javne nabavke

1. Vlada ne bi trebalo da zaključuje ugovore o zajmu ili poslovnoj saradnji u okviru kojih se kroz „vezane poslove“ „zaobilazi“ primena Zakona o javnim nabavkama;
2. Vlada treba da poveća kapacitete Uprave za javne nabavke i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki kako bi ova dva organa izvršila svoje zakonske obaveze;
3. Vlada bi trebalo da vrši nadzor nad sprovođenjem ugovornih obaveza kod javnih nabavki;
4. Vlada bi trebalo da osmisli metodologiju za utvrđivanje opravdanosti i svrsishodnosti u javnim nabavkama, kako je predviđeno strateškim aktima;
5. Vlada treba da predlogom zakonskih rešenja i izgradnjom tehničkih kapaciteta podstakne sprovođenje elektronskih javnih nabavki budući da je to efikasan mehanizam za suzbijanje korupcije;
6. Vlada bi trebalo da ograniči mogućnost postavljanja dodatnih uslova u vezi sa obimom i predmetom nabavke, kroz izmene zakona, kroz preporuke UJN ili kroz modele konkursne dokumentacije.





## POLICIJA<sup>633</sup>

### Sistem društvenog integriteta

**Sažetak:** Policija ima strukturu za borbu protiv korupcije, koja uključuje posebnu jedinicu u okviru Službe za borbu protiv organizovanog kriminala, službe u područnim policijskim upravama i Službu za unutrašnju kontrolu. Međutim, resursi policije ne mogu se smatrati zadovoljavajućim. Propisi garantuju operativnu nezavisnost policije, ali je u praksi nezavisnost ugrožena politizacijom istraga, *ad hoc* istražnim timovima za istragu slučajeva koje kao prioritet odrede političari i mešanjem političkih partija u zapošljavanje i napredovanje. Neka važna dokumenta, uključujući tu i ona o zapošljavanju i napredovanju u policiji, nisu transparentna. S druge strane, od usvajanja Strategije razvoja MUP-a 2011-2016, transparentnost rada policije u načelu je poboljšana – zakoni, podzakonski akti i dokumenti su objavljeni na sajtu, Informator o radu je dostupan javnosti, prvi put objavljeni su i izveštaji o postupanju po pritužbama građana. Takođe, ostvaren je i određeni nivo odgovornosti policije i ministarstva u praksi, kroz mehanizme pritužbi, rad Službe unutrašnje kontrole i izveštaje Ministarstva skupštinskom odboru.

Pravila o sukobu interesa, poklonima i prijavljivanju imovine primenjuju se samo na najviše funkcionere u policiji. Integritet policije je ozbiljno narušen aferama o kojima su pisali mediji, a što policija nije propratila javnim reakcijama na objavljene navode ili informacijama o ishodu ispitivanja istinitosti iznetih tvrdnji. Broj otkrivenih, prijavljenih i istraženih slučajeva korupcije u stalnom je porastu u protekloj deceniji, ali stvarni broj neotkrivenih slučajeva korupcije ostaje izuzetno visok. Policija se suočava sa novim izazovima u suzbijanju korupcije, nakon što je tužilaštvo preuzelo dominantnu ulogu u krivičnim istragama, u skladu sa novim Zakonikom o krivičnom postupku. Usled toga će biti složenije pribavljanje dozvola za korišćenje posebnih tehnika, što bi moglo da uspori postupanje u istragama.

633 \* U 2011 „Policija“ je bila deo stuba „Organi gonjenja“, zajedno sa „Tužilaštvom“. Usled toga nema poređenja sa ocenama iz 2011.



| <b>POLICIJA*</b>                    |                   |                  |                   |
|-------------------------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| Ukupna ocena stuba (2015): 52 / 100 |                   |                  |                   |
|                                     | <b>Indikator</b>  | <b>Propisi</b>   | <b>Praksa</b>     |
| <b>Kapacitet</b><br>50 / 100        | Resursi           | /                | <b>50</b> (2015), |
|                                     | Nezavisnost       | <b>75</b> (2015) | <b>25</b> (2015), |
| <b>Upravljanje</b><br>54 / 100      | Transparentnost   | <b>50</b> (2015) | <b>50</b> (2015)  |
|                                     | Odgovornost       | <b>75</b> (2015) | <b>50</b> (2015)  |
|                                     | Integritet        | <b>75</b> (2015) | <b>25</b> (2015)  |
| <b>Uloga</b><br>50 / 100            | Istraga korupcije | <b>50</b> (2015) |                   |

**Struktura** – Struktura policije se nije promenila u odnosu na stanje iz 2011 godine. U Ministarstvu unutrašnjih poslova, u okviru Uprave kriminalističke policije, postoji Služba za borbu protiv organizovanog kriminala (SBPOK). Jedna od organizacionih jedinica SBPOK-a je Jedinica za organizovani finansijski kriminal, a u okviru ove jedinice postoji Odeljenje za suzbijanje korupcije. Ovo odeljenje i dalje zapošljava samo 12 pripadnika. Sve policijske uprave u Srbiji imaju odeljenja za borbu protiv korupcije. U 2013. i 2014. godini postojala je ad hoc „radna grupa“ sa oko 120 policajaca koja je istraživala neke slučajeve povezane sa korupcijom (24 „sporne privatizacije“) i podnosila izveštaje Birou za koordinaciju službi bezbednosti.

Borba protiv korupcije u okviru same policije je u nadležnosti Službe unutrašnje kontrole (SUK) MUP-a koja je nadležna za unutrašnji nadzor i kontrolu zakonitosti rada policije. Sektor je direktno potčinjen ministru (ne direktoru policije). U Upravi policije postoji biro za internu reviziju.

Postoje takođe, odvojena odeljenja za kontrolu zakonitosti rada u policijskim upravama, odeljenje za bezbednost i zakonitost u komandi Žandarmerije i za kontrolu zakonitosti u sedištu policije u Gradu Beogradu i 27 područnih uprava.



# Nalaz

## Kapacitet

### Resursi (Praksa)

*U kojoj meri policija ima odgovarajući nivo finansijskih resursa, zaposlenih i infrastrukturu kako bi u praksi bila efikasna?*

**Ocena: 50/2015**

Policija nema dovoljno sredstava da efikasno radi, ili barem postojeći resursi nisu adekvatno raspoređeni.

Ovo je uočeno u Strategiji za borbu protiv korupcije iz 2013. godine i Akcionom planu za njeno sprovođenje koji je kao jednu od mera predvideo „poboljšanje materijalnih i tehničkih uslova rada i organizacionu i kadrovsku strukturu nosilaca borbe protiv korupcije u okviru policije». To je značilo da je do novembra 2014. godine trebalo da bude uspostavljena jedinica za borbu protiv korupcije u okviru Uprave kriminalističke policije. To nije urađeno, a kao razlog se navodi što novi Zakon o policiji još nije bio usvojen.

Sadašnja specijalizovana jedinica za borbu protiv korupcije (Odeljenje za suzbijanje korupcije u okviru Jedinice za organizovani finansijski kriminal u Službi za borbu protiv organizovanog kriminala) ima samo 12 zaposlenih. Takav profil organizacione jedinice definitivno ne zadovoljava postojeće rizike od korupcije u Srbiji<sup>634</sup>. Tu je takođe i organizacioni problem - slučajevi ili informacije koje jesu u nadležnosti ove jedinice neretko im se uopšte ne dostavljaju iz regionalnih policijskih uprava ili iz kriminalističke policije<sup>635</sup>, iako je to predviđeno zakonom<sup>636</sup>.

Celo Ministarstvo unutrašnjih poslova broji oko 45.000 zaposlenih<sup>637</sup>, što je 2.000 više nego u 2011. Međutim, ovaj broj obuhvata veliki broj administrativaca, koji su zaduženi za vozačke i saobraćajne dozvole, lična dokumenata, itd. Prema procenama iz 2011 policiji je nedostajalo 14.000 policajaca, a i dalje postoji veliki deficit „uniformisanih policajaca», jer je njihov broj u međuvremenu povećan samo za 2.300. Bilo ih je 27.300 u 2015. godini u poređenju sa 25.000 u 2011. godini<sup>638</sup>.

Policijska oprema je „na zadovoljavajućem nivou”, kaže savetnik ministra i bivši državni sekretar u Ministarstvu unutrašnjih poslova Vladimir Božović<sup>639</sup>. „Dobro opremljena policija” je bio jedan od prioriteta pred izbore 2014<sup>640</sup>. S druge strane, budžet za policiju za 2015. je smanjen - sa 68,6 milijardi dinara (816 miliona dolara) na 63,2 milijarde dinara (626 miliona dolara)<sup>641</sup>. Najveće umanjenje odnosilo se na plate (mere štednje su primenjene na sve zaposlene u javnom sektoru). Tako, glavni inspektor u Službi za borbu protiv organizovanog kriminala ima mesečnu platu od 80.000 dinara (800 dolara)<sup>642</sup>. Prema Zakonu o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbi-

634 Alternativni izveštaj o primeni Strategije za borbu protiv korupcije, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015

635 Intervju sa inspektorom Nenadom Popovićem (u penziji od januara 2015), mart 2015

636 Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije i drugih teških krivičnih dela, član 11

637 Informator o radu MUP-a, <http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/informator-feb2015-cir.pdf>

638 Izjava tadašnjeg državnog sekretara u MUP-u Vanje Vukića, mart 2014 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1545552/Vuki%C4%87%3A+Oprema+policajaca+prioritet.html>

639 Intervju, januar 2015

640 Izjava tadašnjeg državnog sekretara u MUP-u Vanje Vukića, mart 2014 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1545552/Vuki%C4%87%3A+Oprema+policajaca+prioritet.html>

641 Kurs dolara je 2014. godine bio 84 RSD, a u 2015. godini 101 RSD

642 Intervju sa inspektorom Nenadom Popovićem (u penziji od januara 2015), mart 2015

janju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela, svi angažovani u borbi protiv organizovanog kriminala, zaposleni u tužilaštvu, sudovima i zatvorima, imaju pravo na plate uvećane za 100 odsto. Ova odredba je ignorisana od strane Ministarstva unutrašnjih poslova.

Sektor unutrašnje kontrole (SUK) ima 94 (od predviđenih 114) zaposlenih. Načelnik Sektora, Miloš Oparnica, tvrdi da je procena Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za njeno sprovođenje koja predviđa 400 zaposlenih (1% od ukupnog broja zaposlenih u Ministarstvu) za SUK preterana. Prema mišljenju Miloša Oparnice, sa novom nadležnošću predviđenom nacrtom novog Zakona o policiji, broj članova SUK-a bi trebalo da poraste na 0.3-0.4% od ukupnog broja zaposlenih u MUP-u. SUK-u su takođe potrebni sopstveni tehnički resursi i logistika, koji se trenutno pozajmljuju od kriminalističke policije kada je to potrebno.

## Nezavisnost (Propisi)

*U kojoj meri je policija, prema propisima, nezavisna?*

**Ocena: 75/2015**

Od 2011, nije bilo promena propisa koji se odnose na nezavisnost policije. Propisi garantuju „operativnu nezavisnost policije od drugih državnih organa u obavljanju policijskih poslova i drugih poslova za koje je policija odgovorna“<sup>643</sup>.

Ministar može da zahteva izveštaje, podatke i druge dokumente koji se odnose na rad policije. Predstavnik policije podnosi ministru, redovno i na njegov poseban zahtev, izveštaje o radu policije i svim pojedinim pitanjima iz delokruga policije<sup>644</sup>.

Prema Zakonu, ministar može dati policiji „smernice i obavezna uputstva za rad, uz puno poštovanje operativne nezavisnosti policije“. Ministar može naložiti policiji da obavlja određene poslove, preduzme određene mere i da podnese izveštaj o njima<sup>645</sup>. Ova ovlašćenja ministra mogu da se primenjuju sve do trenutka kada javni tužilac bude obavešten o krivičnom delu i dok tužilac ne preduzme kontrolu nad radom policije u prekrivičnom postupku<sup>646</sup>.

Nivo nezavisnosti policije u okviru Ministarstva je određen Zakonom po kojem, «policija formira samostalnu administrativnu jedinicu Ministarstva unutrašnjih poslova, za čiju svrhu se obrazuje Direkcija»<sup>647</sup>. Direkciju policije predvodi direktor policije koga postavlja i razrešava Vlada na predlog ministra, nakon javnog konkursa<sup>648</sup>. Organizacionim jedinicama u sedištu i regionalnim policijskim upravama rukovode regionalni šefovi, a na čelu policijskih stanica su komandanti<sup>649</sup>.

Zakon o policiji predviđa imenovanje direktora od strane Vlade nakon konkursa. Procedura konkursa je zasnovana na Direktivi o načinu utvrđivanja ispunjenosti uslova i izbora kandidata za direktora policije. Unutrašnja imenovanja i napredovanje se sprovode u skladu sa Zakonom o policiji<sup>650</sup> i Zakonom o državnoj upravi, koji predviđaju redovnu procenu rada.

Međutim, odredbe Zakona o policiji ne garantuju transparentan proces zapošljavanja, obuke, raspoređivanja, ocenjivanja, napredovanja, premeštaja i otpuštanja. Prema analizi iz 2014<sup>651</sup>, „sistem spoljnog oglašavanja slobodnih radnih mesta u Ministarstvu unutrašnjih poslova je neraz-vijen i to otvara mogućnosti za korumpirane prakse koje uključuju primanje ili ugovaranje mita ili usluge radi

643 Zakon o policiji, član 7

644 Zakon o policiji, član 8

645 Zakon o policiji, član 8

646 Zakon o policiji, član 8

647 Zakon o policiji, član 1

648 Zakon o policiji, član 21, Direktiva o načinu utvrđivanja ispunjenosti uslova i izbora kandidata za direktora policije, Bliža merila za izbor i način provere rezultata rada i doprinos kandidata za direktora policije.

649 Informator o radu MUP-a, www.mup.gov.rs

650 Zakon o policiji, članovi 112, 118-127

651 „Procena rizika od neprofesionalnog ponašanja i korupcije u sudstvu i tužilaštvu u Srbiji“, zajednički projekat EU i Saveta Evrope“Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa u borbi protiv korupcije u Republici Srbiji“, april 2014.

zapošljavanja». Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta se smatra poverljivim i ne postoji obaveza javnog objavljivanja konkursa za policajce i njihove pretpostavljene<sup>652</sup>.

Učinak zaposlenih procenjuju šefovi organizacionih jedinica, a rad šefova organizacionih jedinica ocenjuje direktor policije, oficir zadužen za obavljanje određenih poslova i zadataka, ili osoba koju oni ovlaste.

Vanredno napredovanje u policiji je takođe moguće<sup>653</sup>. Zaposleni, čiji je rad u prethodne dve godine ocenjen najvišom pozitivnom ocenom, a koji su proveli u rangu najmanje pola vremena predviđenog kao uslov za redovno napredovanje, mogu ranije dobiti višu poziciju. U Odseku za borbu protiv organizovanog kriminala sva imenovanja se dešavaju uz prethodnu saglasnost Tužilaštva za organizovani kriminal<sup>654</sup>.

Sektor unutrašnje kontrole odgovara ministru unutrašnjih poslova. Nezavisnost sektora je ugrožena ovlašćenjem koje je dao ministru da izuzme slučaj na kojem SUK radi i dodeli ga drugoj organizacionoj jedinici policije<sup>655</sup>. Ministar ovo može da učini „ako je predmet interne kontrole izvan nadležnosti SUK-a, ako je povezan sa drugim slučajevima, ili ako je to slučaj od velikog značaja»<sup>656</sup>, što su široki i neprecizni kriterijumi.

## Nezavisnost (Praksa)

*U kojoj meri je policija nezavisna u praksi?*

**Ocena: 25/2015**

Jaka politizacija i mešanje političkih partija u oblasti izvan njihove nadležnosti je jedan od najvećih problema u Srbiji, a situacija u policiji se ne razlikuje.

Činjenica da ministar, po zakonu i u praksi, imenuje i razrešava načelnike regionalnih policijskih uprava rezultira politizacijom policije<sup>657</sup>. Ovo se dodatno prenosi na niži nivo, jer proces zapošljavanja u velikoj meri zavisi ili od načelnika odeljenja, u kojem je položaj otvoren, ili u nekim slučajevima od viših zvaničnika. Moć donošenja odluka leži na liderima jedinica i/ili njihovim pretpostavljenima, dok Odeljenje za ljudske resurse samo pruža tehničku podršku i ne nadgleda proceduru zapošljavanja. Ne postoje komisije koje bi vodile razgovore s kandidatima i zapošljavanje se obično obavlja bez zvaničnih konsultacija i ocenjivanja u relevantnim strukturama<sup>658</sup>.

To u praksi znači da ne postoji transparentan sistem zapošljavanja i napredovanja na bilo kom nivou<sup>659</sup>. To takođe ostavlja prostor za politički ili drugi uticaj na te procese i ugrožava nezavisnost policijskih službenika u praksi. Ovo je posebno važno, imajući u vidu da je politizacija jedan od glavnih uzroka korupcije u policiji<sup>660</sup>.

Problem se jasno manifestovao u februaru 2013. godine, kada je počela javna rasprava o novom direktoru policije, što se razvilo u „dilemu» oko toga da li će direktor policije biti blizak tadašnjem zameniku premijera (Aleksandaru Vučiću) ili premijeru i ministru unutrašnjih poslova Ivici Dačiću, dvojici predsednika glavnih stranaka u izvršnoj vlasti<sup>661</sup>.

Zapošljavanje i napredovanje u praksi se često vrši na osnovu bliskosti nekoj političkoj stranci.

652 Analiza rizika o mogućnostima i stvarnim razmerama korupcije u policiji u Srbiji, april 2014

653 Zakon o policiji, član 127

654 Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije i drugih teških krivičnih dela, član 10

655 Zakon o policiji, član 177

656 Zakon o policiji, član 177

657 Saša Đorđević, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, <http://www.bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/5717/Povecati-poverenje-gradjana-u-policije-na-Balkanu.shtml>

658 Analiza rizika o mogućnostima i stvarnim razmerama korupcije u policiji u Srbiji, april 2014

659 Saša Đorđević, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, NIN nedeljnik, 3. April 2014

660 Procena korupcije u policiji u Srbiji, mart 2014, Beogradski centar za bezbednosnu politiku

661 Procena korupcije u policiji u Srbiji, mart 2014

Premeštanje se najčešće vrši prema pripadnosti političkoj stranci, rodbinskoj ili pak prijateljskoj vezi.<sup>662</sup>

Ovu pojavu su uočili i građani. U anketi iz 2014, 63% građana je reklo da veruje da političari imaju „potpuni» ili „znatan» uticaj na rad policije, a dodatnih 20% veruje da su političari imali uticaj „u manjoj meri». Samo 5% smatra da političari nisu imali nikakav uticaj<sup>663</sup>. Građani misle da policija prvenstveno služi da štiti interese vlade i individualne interese političara i tajkuna<sup>664</sup>.

U junu 2014. godine razrešeni su načelnici gotovo svih većih organizacionih jedinica u policiji. Iako je razrešenje u nadležnosti ministra, ono je predstavljeno javnosti kao odluka premijera<sup>665</sup>. Šef jedne od glavnih jedinica – Uprave kriminalističke policije, kao i šef Uprave pogranične policije, nisu imenovani od tada do juna 2015 (zaključenja rada na ovom delu izveštaja). Savetnik ministra i bivši državni sekretar MUP-a Vladimir Božović, tvrdi da je to „politički problem» i rezultat „neresjenih političkih odnosa»<sup>666</sup>.

Jedan od razrešenih policajaca je javno optuživan za povezanost sa organizovanim kriminalom. Optužbu je izneo optuženi u iskazu pred sudom. Tabloidi su takođe objavili tvrdnje o povezanosti nekih visokih funkcionera policije i kriminalnih struktura. Bilo je i priča koje se odnose na njihovu imovinu i imovinu članova njihovih porodica. Nije bilo zvaničnih reakcija niti je zvanično objavljeno da je sprovedena istraga u vezi sa ovim navodima<sup>667</sup>.

Služba za borbu protiv organizovanog kriminala (SBPOK) bi trebalo da ima veću samostalnost u praksi, u skladu sa odredbama Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala i korupcije, koji predviđa jake veze između ove jedinice policije i Tužilaštva za organizovani kriminal<sup>668</sup>. Međutim, odredbe prema kojima bi svi državni organi i službe trebalo da predaju Službi svaki pisani ili drugi dokaz koji poseduju, ili na drugi način dostave informacije koje mogu pomoći u rasvetljavanju krivičnih dela iz svoje nadležnosti, u praksi se ne poštuju<sup>669</sup>. „Zvaničnici u Ministarstvu unutrašnjih poslova» zaobilaze Službu za organizovani kriminal. U praksi, Uprava kriminalističke policije odlučuje da li će informacije ili slučaj, čak i kada ih pošalje Tužilaštvo za organizovani kriminal, biti ustupljeni SBPOK-u ili Službi za suzbijanje kriminala, odnosno nespecializovanom servisu u okviru kriminalističke policije<sup>670</sup>.

Posebna operativna grupa („radna grupa») je formirana 2012. godine za istragu slučajeva moguće korupcije na visokom nivou koji su bili u vezi sa nekoliko bivših ministara i direktora državnih preduzeća. Šef grupe bio je zamenik načelnika Uprave kriminalističke policije. Ubrzo nakon toga tabloidi su ga optužili za umešanost u zataškavanje nekoliko istraga. On je razrešen sa pozicije u UKP, ali je ostao na čelu „radne grupe“. Ovo je kompromitovalo imidž grupe i njenu nezavisnost. Detaljni rezultati rada grupe nisu nikada predstavljeni. Premijer Aleksandar Vučić predstavio je podatke da „su krivične prijave podnete u nekoliko slučajeva» i da „u četiri slučaja tužilaštvo tek treba da donese konačnu odluku»<sup>671</sup>. Radna grupa je raspuštena u oktobru 2014. godine, navodno zbog visokih troškova, a direktor policije je izneo tvrdnje da će članovi grupe nastaviti da rade na svim ovim istragama u svojim organizacionim jedinicama<sup>672</sup>.

Prema rečima savetnika ministra, policija nije nezavisna kada je u pitanju istraživanje slučajeva i lica povezanih sa vladajućim strankama. U nekim slučajevima moguće je identifikovati potencijalni pritisak, jer su određene istrage, za koje su mediji приметili da su imale političku pozadinu<sup>673</sup>, završene podnošenjem krivičnih prijava u žurbi. Glavni inspektor Popović ukazao je na slučaj direktora kompanije Lasta kao na jedan od tih slučajeva<sup>674</sup>.

Ministarstvo povremeno nastoji da predstavi svoj rad kao „politički neutralan», ali ponekad ti pokušaji

662 Nalazi iz Procene korupcije u policiji u Srbiji, na osnovu odgovora učesnika fokus grupe, pripadnika MUP-a, sprovedeno u maju 2013

663 Stav građana - odgovornost, transparentnost, istraživanje TNS Medium Gallup, novembar 2014

664 Stav građana - odgovornost, transparentnost, istraživanje TNS Medium Gallup, novembar 2014

665 <http://mondo.rs/a703264/Info/Srbija/Velika-cistka-u-policiji-Vucic-smenio-sve-sefove.html>

666 Intervju, januar 2015.

667 [http://www.kurir.rs/vesti/video/vesti.php?yyyy=2014&mm=06&dd=16&nav\\_id=862329](http://www.kurir.rs/vesti/video/vesti.php?yyyy=2014&mm=06&dd=16&nav_id=862329)<http://www.kurir.rs/vesti/politika/veljovicu-sramoto-sin-ti-radi-za-tajkuna-koga-stitis-od-zatvora-clanak-1472263>

<http://www.kurir.rs/srbija-kao-kolumbija-veljovic-bio-u-hotelu-sa-cazom-osmanijem-clanak-986645><http://www.kurir.rs/mafijaske-metode-krivica-protiv-pusica-zbog-reketiranja-100000-maraka-clanak-996707>

668 član 11

669 Intervju sa inspektorom Nenadom Popovićem (u penziji od januara 2015), mart 2015

670 Intervju sa inspektorom Nenadom Popovićem (u penziji od januara 2015), mart 2015

671 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=12&dd=28&nav\\_id=794279](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=12&dd=28&nav_id=794279)

672 <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/506291/Veljovic-Istrazujemo-privatizacije-samo-fizicki-ne-postoji-radna-grupa>

673 <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/489148/Uhapsen-bivsi-direktor-Laste-Veljbor-Sovrovic>

674 Intervju sa inspektorom Nenadom Popovićem (u penziji od januara 2015), mart 2015



imaju suprotan efekat. Takav je bio slučaj kada je ministar na konferenciji za novinare saopštio da je policija uhapsila „više lica iz različitih političkih partija»<sup>675</sup>. Činjenica da su uhapšeni bili članovi i/ili zvaničnici u dve vladajuće i jednoj opozicionoj stranci nije ni na koji način povezana sa delima za koja su oni osumnjičeni<sup>676</sup>.

Što se tiče Sektora unutrašnje kontrole i zakonske odredbe koje ovlašćuju ministra da izuzme slučaj na kojem SUK radi i dodeli ga drugoj organizacionoj jedinici u policiji, direktor SUK tvrdi<sup>677</sup> da ministar u praksi nije dao nikakve direktne naredbe te vrste.

# Upravljanje

## Transparentnost (Propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede da javnost ima pristup relevantnim informacijama o aktivnostima policije?*

**Ocena: 50/2015**

Zakonske odredbe obezbeđuju određeni nivo transparentnosti policijskih aktivnosti. Policija i celo Ministarstvo unutrašnjih poslova podležu Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ovaj zakon dopušta izuzetke od pravila da sve može biti dostupno javnosti u slučajevima kao što su informacije koje su označene kao poverljive.

Zakon o javnim nabavkama, usvojen 2012. godine, poboljšao je pravni okvir i obezbedio predušlove za veću transparentnost u nabavkama koje se sprovode za policiju. Prema ranije važećim propisima skoro sve nabavke za policiju mogle su se tretirati kao poverljive<sup>678</sup>, dok novi zakon precizno navodi u kojim slučajevima se Zakon ne primenjuje i koje procedure se koriste kada se Zakon primenjuje na nabavke za policiju<sup>679</sup>.

Što se tiče imovine policijskih službenika, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije predviđa da „javni funkcioneri» moraju da prijave svoje prihode i imovinu i deo ovih podataka je dostupan javnosti<sup>680</sup>. Ova obaveza odnosi se na ministra, državne sekretare, pomoćnike ministara (rukovodioci sektora) i direktora policije (npr. šefovi policijskih uprava i lokalnih policijskih jedinica nisu obuhvaćeni). Drugi Zakon<sup>681</sup> predviđa da svi službenici u Službi za borbu protiv organizovanog kriminala moraju da prijave svoju imovinu i prihode Agenciji za borbu protiv korupcije. Ovi podaci nisu dostupni javnosti.

Zakon o policiji propisuje je da je policija dužna da objektivno informiše javnost o svojim aktivnostima, bez otkrivanja poverljivih informacija<sup>682</sup>. Prema uputstvima ministra<sup>683</sup>, u odnosima sa medijima policija treba da se rukovodi zakonom i profesionalnim smernicama. Osim toga, policija bi trebalo da direktno informiše pojedince i pravna lica o pitanjima iz okvira svoje nadležnosti čije je rešavanje u njihovom interesu<sup>684</sup>.

**Nacrt novog Zakona o policiji predviđa da svi pripadnici policije prijave prihode i imovinu SUK-u,**

675 <http://mondo.rs/a/765087/Info/Srbija/Nebojsa-Stefanovic-Uhapsene-osobe-iz-tri-politicke-stranke.html>

676 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7307-podaci-o-hapsenjima-po-strankama>

677 Intervju sa načelnikom SUK Milošem Oparnicom, februar 2015

678 Problem u ranijim propisima bio je u vezi sa Vladinom uredbom koja je znatno proširila obim poverljivih nabavki za policiju, odbrambeni sektor i službe bezbednosti. Ustavni sud, međutim, nije prihvatio inicijativu TS za ocenu ustavnosti i zakonitosti ovih uredbi.

679 Zakon o javnim nabavkama, članovi 127-131

680 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 2 i 43-47

681 Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije i drugih teških krivičnih dela

682 Zakon o policiji, član 5

683 Zakon o policiji, član 5

684 Zakon o policiji, član 5

koji će biti ovlašćen da ih proveri i uporedi sa njihovim stilom života<sup>685</sup>.

## Transparentnost (praksa)

*U kojoj meri postoji transparentnost u aktivnostima i procesima odlučivanja u policiji, u praksi?*

**Ocena: 50/2015**

Dok policija uglavnom poštuje pravila u oblasti transparentnosti i pruža neke informacije proaktivno, glavni problemi su centralizacija dostavljanja informacija sa jedne strane i curenje neproverenih informacija o toku istrage sa druge strane.

Iako još uvek ima nedostataka, od usvajanja Strategije za razvoj MUP-a 2011-2016, transparentnost rada policije je poboljšana<sup>686</sup>. Broj građana koji veruju da je transparentnost policije povećana je porastao u istraživanjima iz novembra 2014. godine, u odnosu na prethodnu godinu. Oko 21% građana je reklo da je policija više ili manje otvorena za komunikaciju sa javnošću (u poređenju sa 12% u 2013. godini). Sa druge strane, 39% je reklo da predstavnici policije nisu otvoreni za javnost (45% u 2013. godini).

Zakoni, podzakonski akti i strateški dokumenti objavljeni su na sajtu Ministarstva<sup>687</sup>. Informator o radu je na raspolaganju građanima. Izveštaj o postupanju po pritužbama građana (za prvih šest meseci 2014. godine) je prvi put objavljen na internet stranici. SUK je objavio izveštaje za period 2009-2013, uključujući i podatke o krivičnim prijavama protiv pripadnika policije<sup>688</sup>. Neki dokumenti se ne mogu naći na internet stranici MUP-a, kao što su izveštaji o policijskim rezultatima u 2013. i 2014. (dostupni su samo izveštaji za 2011. i 2012.). Ovi izveštaji su dobijeni na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja TS. Godišnji izveštaji o radu MUP-a takođe nisu dostupni i dostavljaju se samo čelnim ljudima MUP-a<sup>689</sup>. Informator o radu se ažurira.

U Ministarstvu ne postoji sistem internog oglašavanja slobodnih radnih mesta. Uprkos zakonskoj obavezi MUP-a da objavi, najmanje jednom godišnje, spisak slobodnih radnih mesta, nema potvrde da takav spisak postoji. U slučaju da policajac želi da napreduje u službi, ili da traži premeštaj, čak i ako ima odobrenje od nadređenog oficira, on/ona ne može dobiti informacije o slobodnim radnim mestima. Ne postoje javni konkursi za slobodna radna mesta u MUP-u ili za dodatnu obuku koji bi postavili jasne kriterijume za prijavljivanje<sup>690</sup>.

Analiza korupcije u policiji i priručnici koji bi objasnili sadržaj korupcije u policiji, kao što su „Strateški obaveštajna procena korupcije<sup>691</sup>”, „Antikorupcijski priručnik za policajace» i „Policijska etika za očuvanje ličnog i profesionalnog integriteta» nisu dostupni javnosti.

Ministarstvo unutrašnjih poslova dobija veliki broj zahteva za pristup informacijama. Većini je udovoljeno, ali još uvek ima mnogo žalbi podnetih Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti zbog uskraćivanja prava na pristup. U 2013. podneto je 1.867 zahteva od kojih je na 1.556 u potpunosti ili delimično udovoljeno, 248 je odbijeno i 82 su odbačena. Postoje različiti podaci o broju žalbi zbog uskraćivanja pristupa u 2013. - Ministarstvo tvrdi<sup>692</sup> da ih je bilo 145, dok Poverenik tvrdi<sup>693</sup> 237. Prema podacima Ministarstva, u 2014. podnet je čak 2.561 zahtev, od kojeg je odgovoreno na 2.129: 201 je odbijen i 49 je odbačeno. Stoga je procenat odbačenih i odbijenih zahteva znatno niži nego u 2013, dok je broj žalbi zbog uskraćivanja pristupa približno isti (138).

U okviru Ministarstva unutrašnjih poslova postoji Biro za odnose sa javnošću koji izdaje saopštenja

685 Intervju sa načelnikom SUK Milošem Oparnicom, februar 2015

686 Alternativni izveštaj o primeni Strategije za borbu protiv korupcije, BCSP, 2015

687 [http://www.mup.gov.rs/cms\\_cir/sadrzaj.nsf/propisi-menu](http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/propisi-menu)

688 <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rez.html>

689 Alternativni izveštaj o primeni Strategije za borbu protiv korupcije, BCSP, 2015

690 Procena korupcije u policiji u Srbiji, mart 2014, Beogradski centar za bezbednosnu politiku

691 Izdanje SUK-a

692 Podaci dostavljeni TS, februar 2015

693 Godišnji izveštaj za 2013, <http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2013/gizvestaj2013.pdf>

za štampu i upravlja kontaktima policijskih službenika i medija<sup>694</sup>. Neke regionalne policijske uprave imaju osobe koje su odgovorne za kontakt sa medijima. Policijski odnosi sa medijima su u većini slučajeva centralizovani. Svi intervjui i izjave se ugovaraju preko Biroa. Portparoli u regionalnoj policiji retko kada daju zvanične izjave. U većini slučajeva oni šalju saopštenja za javnost i organizuju (obično mesečne) konferencije za štampu na kojima lokalni policijski zvaničnici uglavnom predstavljaju statističke podatke<sup>695</sup>. Informacije o slučajevima visokog profila, čak i kada istragu preduzmu regionalna odeljenja, obično predstavlja ministar<sup>696</sup>. Glavni inspektor iz SBPOK-a Popović izneo je tvrdnje da je čak i Biro marginalizovan u pogledu izveštavanja o aktivnostima policije – sva zasluga se pripisuje ministru ili direktoru policije<sup>697</sup>.

Imovina i prihodi javnih funkcionera u Ministarstvu unutrašnjih poslova podnose se Agenciji za borbu protiv korupcije. U 2013. i 2014. zabeležena su dva postupka protiv državnih sekretara MUP-a zbog neblagovremenog dostavljanja prijave imovine<sup>698</sup>. Prema podacima Agencije za borbu protiv korupcije, nema preciznih podataka o tome da li policijski službenici u Službi za borbu protiv organizovanog kriminala podnose izveštaje i Agencija „nema kapacitet da proveri da li pojedinci sa obavezama koje nameću drugi zakoni, osim Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, ispunjavaju te obaveze<sup>699</sup>”. U javnosti i medijima je vođena rasprava o imovini nekih policijskih službenika<sup>700</sup> koji nisu u obavezi da prijavljuju svoje prihode i imovinu.

Policija još uvek ne informiše građane o postupanju po njihovim žalbama. Ne postoji jedinstvena baza podataka o žalbama. Prema SUK-u, analiza sprovedena u 2014. o postupanju po pritužbama zaključila je da prikupljanje podataka i informisanje o ishodu treba da bude u nadležnosti odeljenja u okviru kabineta ministra. Od 2.200 analiziranih pritužbi, ispostavilo se da je samo 376 bilo osnovano<sup>701</sup>.

## Odgovornost (Propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede odgovornost policije za postupke?*

**Ocena: 75/2015**

Kodeks policijske etike navodi da spoljna kontrola policije, koju sprovode zakonodavni, izvršni i sudski organi, obezbeđuje odgovornost policije prema državi, građanima i njihovim predstavnicima<sup>702</sup>.

Ministarstvo unutrašnjih poslova podnosi izveštaje skupštinskim odborima o svom radu i o bezbednosnim uslovima u Srbiji<sup>703</sup>. Finansijski izveštaj Ministarstva je deo Vladinog završnog računa budžeta. Ministarstvo takođe podleže kontroli Državne revizorske institucije.

Postoji pravni mehanizam za pritužbe na rad policije<sup>704</sup>. Svako ima pravo da podnese pritužbu Ministarstvu protiv policajca ukoliko smatra da su nezakonitom ili nepropisnom radnjom povređena njegova/njena prava. Ako građanin nije zadovoljan odgovorom na pritužbu, može uložiti žalbu komisiji koja se sastoji od predstavnika SUK, predstavnika policije i predstavnika javnosti, koje imenuje ministar na predlog civilnog društva i „stručnih organizacija»<sup>705</sup>.

Sektor unutrašnje kontrole bavi se slučajevima u kojima su osumnjičeni pripadnici policije. Međutim,

694 Informativni o radu, [www.mup.gov.rs](http://www.mup.gov.rs)

695 Intervju sa novinarima iz Niša, Novog Sada i Bora –Predragom Blagojevićem, Majom Leđenac, Dinkom Gruhonjićem, Sašom Trifunovićem

696 <http://ntv.rs/stefanovic-uhapsen-igor-novakovic-zbog-zloupotrebe/>

697 Intervju sa inspektorom Nenadom Popovićem (u penziji od januara 2015), mart 2015

698 Podaci Agencije za borbu protiv korupcije

699 <http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/Imovina-policijskih-funkcionera/Cuvari-naseg-reda-i-svog-kapitala.sr.html>

700 <http://www.blic.rs/vesti/tema-dana/nacelniku-policije-u-beogradu-preti-smena-zbog-bahatosti-njegove-porodice/0x5i954>

[http://www.medio.rs/vesti/srbija/drustvo/na-sumnjiv-nacin-do-bogatstva-kako-je-nacelnik-policije-u-rumi-dosao-do-300000-evra\\_99714.html](http://www.medio.rs/vesti/srbija/drustvo/na-sumnjiv-nacin-do-bogatstva-kako-je-nacelnik-policije-u-rumi-dosao-do-300000-evra_99714.html)<http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/Imovina-policijskih-funkcionera/Cuvari-naseg-reda-i-svog-kapitala.sr.html>

701 Intervju sa načelnikom SUK Milošem Oparnicom, februar 2015

702 Etički kodeks policije, član 44

703 Zakon o policiji, član 9

704 Zakon o policiji, član 180

705 Zakon o policiji, član 180

SUK nema nadležnost nad celokupnim Ministarstvom unutrašnjih poslova, već samo nad policijom<sup>706</sup>. SUK je direktno odgovoran Ministru. Pored SUK-a postoji i Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu policije (u okviru Uprave policije) zaduženo za regionalne policijske uprave, Odeljenje za bezbednost i zakonitost komande Žandarmerije, koja je zaduženo za Žandarmeriju i Odeljenje za kontrolu zakonitosti policijskih operacija (Policijska uprava grada Beograda). Strategija za borbu protiv korupcije predviđa organizacionu integraciju odeljenja za kontrolu zakonitosti rada policije u SUK<sup>707</sup>.

Žalbe na odluke Upravnog sektora Ministarstva mogu se podneti Upravnom sudu.

## Odgovornost (Praksa)

*U kojoj meri policija mora u praksi da izveštava i bude odgovorna za svoje postupke?*

**Ocena: 50/2015**

Određeni nivo odgovornosti policije i Ministarstva ostvaruje se u praksi kroz mehanizam pritužbi građana, rad Sektora unutrašnje kontrole i izveštaja Ministarstva parlamentarnim odborima.

Ministarstvo redovno, na svaka tri meseca, podnosi izveštaj skupštinskom odboru i ministar odgovara na pitanja poslanika<sup>708</sup>. Direktor policije je obično prisutan na sednici odbora. Izveštaji sadrže uglavnom statističke podatke o radu policije i procene bezbednosti, ali ne postoje podaci o budžetu Ministarstva, javnim nabavkama, pritužbama ili radu SUK-a<sup>709</sup>. Tokom zasedanja u martu 2015. godine, kada je razmatran izveštaj za oktobar-decembar 2014. godine, poslanici su zatražili od ministra da podnese izveštaj o radu SUK-a. Problem je to što, kao i u slučaju drugih ministarstava, ne postoji praksa poređenja izveštaja o radu policije sa prethodno usvojenim planovima niti utvrđivanje odgovornosti na osnovu te analize, ukoliko planovi nisu ispunjeni<sup>710</sup>.

Prema izveštaju o radu SUK-a<sup>711</sup> za 2014, ovaj sektor je podneo 148 krivičnih prijavi protiv 183 lica (155 od njih su policajci). Ovo predstavlja povećanje u odnosu na 2013, kada je podneto 112 prijavi protiv 149 lica (124 policijska službenika). Međutim, sa malim varijacijama, broj policajaca optuženih za krivična dela ostao je nepromenjen tokom poslednjih nekoliko godina. Većina optužbi odnosi se na „zloupotrebu službenog položaja» (50%), dok su na drugom mestu optužbe za korupciju koje čine 10-15% od ukupnog broja krivičnih dela.

Pored krivičnih prijavi, SUK je identifikovao nepravilnosti u radu 424 policajaca i predložio jedinicama da pokrenu postupak za kršenje službene dužnosti – od kojih je 280 za postupke ozbiljnog kršenja službene dužnosti. Sankcije za ozbiljno kršenje službene dužnosti variraju od smanjenja plate na tri meseca do otpuštanja. Ne postoji izveštaj o preduzetim aktivnostima na osnovu preporuka SUK-a<sup>712</sup>.

U prvih šest meseci 2014. godine zabeleženo je 850 pritužbi građana protiv policajaca<sup>713</sup>. Većinu njih, 527, rešili su neposredni rukovodioci lica protiv kojih su podnete žalbe. Nepravilnosti su ustanovljene u 49 slučajeva. Komisija za žalbe razmotrila je 140 žalbi i utvrdila da su one osnovane u 21 slučaju<sup>714</sup>. Ne postoje podaci o merama i radnjama sprovedenim na osnovu tih žalbi.

## Integritet (Propisi)

- 706 Zakon o policiji, član 171
- 707 Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za njeno sprovođenje, mera 3.5.2
- 708 <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/odbori,-pododbori,-radne-grupe.2402.html>
- 709 [http://www.parlament.gov.rs/30\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_odbranu\\_i\\_unutra%C5%A1nje\\_poslove.24708.941.html](http://www.parlament.gov.rs/30_sednica_Odbora_za_odbranu_i_unutra%C5%A1nje_poslove.24708.941.html)
- 710 <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/inicijativeanalize/Izvestavanje%20i%20odgovornost%20kao%20mehanizam%20za%20suzbijanje%20korupcije,%20decembar%202014%20TEMPLEJT.docx>
- 711 Intervju sa načelnikom SUK Milošem Oparnicom, februar 2015, kao i podaci dostavljeni TS iz MUP-a
- 712 Intervju sa načelnikom SUK Milošem Oparnicom, februar 2015, podaci dostavljeni TS iz MUP-a i <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rez.html>
- 713 [http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/Izvestaj%20ZA%206.%20meseci%202014\\_Prituzbe%20i%20predstavke.pdf](http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/Izvestaj%20ZA%206.%20meseci%202014_Prituzbe%20i%20predstavke.pdf)
- 714 [http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/Izvestaj%20ZA%206.%20meseci%202014\\_Prituzbe%20i%20predstavke.pdf](http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/Izvestaj%20ZA%206.%20meseci%202014_Prituzbe%20i%20predstavke.pdf)

*U kojoj meri propisi obezbeđuju integritet policije?*

**Ocena: 75/2015**

Postoji nekoliko propisa koji bi trebalo da obezbede integritet policije, kao što su Zakon o policiji, Kodeks policijske etike, Zakon o državnim službenicima i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije. Ipak, neki bitni propisi nedostaju, kao što je, na primer, podzakonski akt kojim se uređuju aktivnosti koje su nespojive sa radom policije.

Zakon o policiji propisuje da policajac i drugi policijski službenik ne mogu obavljati poslove ili druge aktivnosti nekompatibilne sa poslovima policijskog službenika<sup>715</sup>. Ovaj zakon, koji je usvojen 2005. godine, predviđa da ministar donosi akt koji bi bliže definisao ove poslove i aktivnosti, kao i uslove za obavljanje poslova van radnog vremena. Prema istraživanju iz 2014. godine, ovaj akt nije bio donet<sup>716</sup>.

Kodeks policijske etike, usvojen 2006. godine, obavezuje policajce da se suprotstave bilo kom činu korupcije, da ne pribavljaju bilo kakvu nezakonitu korist za sebe ili drugoga, da ne prihvataju poklone i ne učestvuju u bilo kojoj aktivnosti koja je nespojiva sa službenom dužnošću i koja može da utiče na rad i naruši ugled policije i države<sup>717</sup>.

Zakon o policiji predviđa da svako ponašanje suprotno etičkom kodeksu kojim se narušava ugled službe ili odnosi među zaposlenima predstavlja ozbiljno kršenje službene dužnosti koje može dovesti do disciplinskih mera u rasponu od smanjenja plata do otpuštanja<sup>718</sup>.

Pripadnici policije su takođe obavezani odredbama o sukobu interesa iz Zakona o državnim službenicima. Najviši zvaničnici MUP – koji se smatraju funkcionerima - ministar, državni sekretari, pomoćnici ministara i direktor policije podležu odredbama Zakona o Agenciji protiv korupcije u vezi sa sukobom interesa, poklonima i ograničenjima nakon prestanka radnog odnosa, kao i obavezi prijavljivanja imovine i prihoda<sup>719</sup>. Obaveza prijavljivanja imovine odnosi se i na članove Službe za borbu protiv organizovanog kriminala<sup>720</sup>.

Pošto se odredbe Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije ne odnose na pripadnike policije, ne postoje ograničenja nakon prestanka radnog odnosa. Policija nema mehanizam za unutrašnje izveštavanje o imovini svojih članova. Ovaj mehanizam je predviđen nactom novog Zakona o policiji<sup>721</sup>.

## Integritet (praksa)

*U kojoj meri je u praksi obezbeđen integritet policije?*

**Ocena: 25/2015**

Integritet pripadnika policije nije obezbeđen u praksi. U prethodnim godinama zabeleženo je dosta skandala ili medijskih navoda o skandalima povezanim sa policajcima. U većini slučajeva nije bilo epiloga, ili barem epilog nije postao poznat javnosti. Subjekti ovih skandala su često bili visoki funkcioneri u policiji i sedištu Ministarstva. Ti skandali i optužbe su se odnosile na ugrožavanje bezbednosti predsednika<sup>722</sup>, prisluškivanje dva vodeća člana Srpske napredne stranke<sup>723</sup>, otpuštanje nekoliko visokih zvaničnika<sup>724</sup>, sastanak ministra unutrašnjih poslova sa pripadnicima organizovanih

715 Zakon o policiji, član 133

716 Procena korupcije u policiji u Srbiji, mart 2014, Beogradski centar za bezbednosnu politiku

717 Etički kodeks policije, član 19

718 Zakon o policiji, član 157

719 <http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/>

720 Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije i drugih teških krivičnih dela, član 16

721 [http://www.mup.gov.rs/cms\\_cir/sadrzaj.nsf/Prednact\\_ZOP.h](http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/Prednact_ZOP.h)

722 <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Nikolic-Prisluškuju-me.lt.html>

723 <http://mondo.rs/a266277/Info/Srbija/Deo-MUP-prisluškuje-Nikolica-i-Vucica.html>

724 <http://www.alo.rs/vesti/aktuelno/vucic-pobenseo-na-vrh-mup-smenjeni-sefovi-svih-uprava-u-mup-u/58866>

kriminalnih grupa Darka Šarića<sup>725</sup>, curenje informacija iz MUP-a<sup>726</sup>, učešće članova Žandarmerije u nekoliko krivičnih dela<sup>727</sup> i drugih teških optužbi protiv visokih policijskih zvaničnika<sup>728</sup>.

Većina skandala je objavljena u tabloidima, što ukazuje na oblik političke korupcije - otkrivanje policijskih informacija<sup>729</sup>. Većina njih nikada nije rešena. U jednom slučaju, zamenik načelnika Uprave kriminalističke policije Bogdan Pušić je podneo ostavku u septembru 2013. godine, nakon što je optužen u medijima da je zataškao nekoliko istraga vezanih za korupciju. On je insistirao da se ove tvrdnje istraže<sup>730</sup>. Ne postoji izveštaj u javnosti da li se to i desilo. Pušić je ostao na čelu radne grupe za istragu slučajeva u vezi sa korupcijom sve dok ova grupa nije raspuštena u novembru 2014. godine.

Pošto ne postoji podzakonski akt koji bi regulisao zadatke i aktivnosti nekompatibilne sa policijskim poslom, neki policijski službenici obavljaju aktivnosti koje predstavljaju kršenje Zakona o policiji. Pored toga, oni koriste svoja policijska ovlašćenja i resurse za vršenje tih aktivnosti. SUK je naveo nekoliko primera, kao što su policijski službenici koji su članovi Upravnog odbora Centra za socijalni rad ili slučajevi u kojima se policijsko vozilo pozajmljuje taksu udruženju<sup>731</sup>. Značajan deo disciplinskih postupaka za ozbiljno kršenje službene dužnosti pokrenut je protiv policajaca koji rade kao obezbeđenje i pružaju zaštitu čak i osobama koje su uključene u nezakonite aktivnosti<sup>732</sup>.

Jedan od ključnih problema za pokretanje i vođenje istrage protiv policajaca je njihov „zavet ćutanja“<sup>733</sup>. Prema istraživanju SUK-a o korupciji u policiji, 45% policajaca nikada ne bi prijavilo korumpirane kolege, a 36% bi to uradilo samo ako bi bili sigurni da ne bi bilo nikakvih negativnih posledica po lice koje je prijavilo korupciju<sup>734</sup>.

Na osnovu Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za njeno sprovođenje, Ministarstvo unutrašnjih poslova je trebalo da razvije plan za pripremu mera za jačanje integriteta zaposlenih na pozicijama koje nose rizik od korupcije (do juna 2014) i da uspostavi nadzor osoblja za kontrolu integriteta pripadnika policije (do marta 2014). Ti zadaci nisu ispunjeni, navodno iz razloga što je usvajanje novog Zakona o policiji odložilo ostale aktivnosti<sup>735</sup>.

Šef SUK-a tvrdi da je Kodeks policijske etike zastareo. Često se zloupotrebljava u disciplinskim postupcima - kad god nešto nije u redu, izjavljuje se da je u suprotnosti sa Kodeksom<sup>736</sup>. Kada je osnovana Služba za borbu protiv organizovanog kriminala 2001. godine, ona je imala svoj Etički kodeks i svaki radnik je morao da ga potpiše.

Kasnije je ta praksa obustavljena bez posebnog obrazloženja. Prema rečima predstavnika SBPOK-a, danas je svest o etici i etičkom kodeksu veoma ograničena - ne postoje programi za podizanje svesti ili redovne obuke o etici<sup>737</sup>.

Prevenција koja bi uključivala trening iz oblasti integriteta i etike, čak i ako nije bilo nikakvih naznaka o kršenju principa propisanih Kodeksom, još uvek nije u potpunosti primenjena u policijskim strukturama u Srbiji. Primarni preventivni mehanizam se delimično ogleda u programu Policijske akademije, jer se etika i integritet, u ograničenom obimu, proučavaju tokom prve godine studija. Sekundarna prevencija, fokusirana na sve policijske službenike na terenu, nije prisutna kod srpske policije, barem ne na sistematičan način<sup>738</sup>.

725 [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/politika/mediji:-dacic-se-2008.-sreo-sa-saricevim-saradnikom\\_367969.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/mediji:-dacic-se-2008.-sreo-sa-saricevim-saradnikom_367969.html)

726 Izveštaj o napretku Srbije za 2014

727 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=07&dd=16&nav\\_category=16&nav\\_id=732920](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=07&dd=16&nav_category=16&nav_id=732920)[http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=10&dd=23&nav\\_category=16&nav\\_id=768999](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=10&dd=23&nav_category=16&nav_id=768999)<http://www.seebiz.eu/kobre-bez-prijave-tuzbe-protiv-osmorice-pripadnika-zandarmerije/ar-104735/>

728 <http://www.kurir.rs/vesti/politika/kumovska-veza-bogdan-pusic-i-dane-cankovic-na-saslusanju-pred-ispektorima-ukp-clanak-1487959><http://www.kurir.rs/veljovicev-sin-vozi-mercedes-od-60000-evra-clanak-973877><http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/BIA-sumnjici-Rodoljuba-Milovica.sr.html>

729 Procena korupcije u policiji u Srbiji, mart 2014, Beogradski centar za bezbednosnu politiku

730 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=09&dd=26&nav\\_category=16&nav\\_id=758295](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=09&dd=26&nav_category=16&nav_id=758295)

731 Procena korupcije u policiji u Srbiji, mart 2014, Beogradski centar za bezbednosnu politiku

732 Procena korupcije u policiji u Srbiji, mart 2014, Beogradski centar za bezbednosnu politiku

733 Analiza rizika o mogućnostima i stvarnim razmerama korupcije u policiji u Srbiji, april 2014

734 Izveštaj o radu SUK, 2013

735 Alternativni izveštaj o primeni Strategije za borbu protiv korupcije, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015

736 Intervju sa načelnikom SUK Milošem Oparnicom, februar 2015

737 Analiza rizika o mogućnostima i stvarnim razmerama korupcije u policiji u Srbiji, april 2014

738 Analiza rizika o mogućnostima i stvarnim razmerama korupcije u policiji u Srbiji, april 2014

Program obrazovanja i stručnog osposobljavanja pripadnika policije u MUP-u sadrži predmet „Policajska etika», namenjen „svim policajcima i svim zaposlenima u MUP-u». Ministarstvo je dostavilo izveštaj prema kojem su obuke organizovane u 10 policijskih uprava u periodu od avgusta do decembra 2014, sa ukupno 210 polaznika<sup>739</sup>. SUK je objavio Etički priručnik, sa studijama slučaja i organizovao obuku za 52 buduća trenera na temu etike<sup>740</sup>.

# Uloga

## Istraga korupcije (propisi i praksa)

*U kojoj meri policija otkriva i istražuje slučajeve korupcije?*

**Ocena: 50/2015**

Policija je otkrila i istražila brojne slučajeve koji se statistički tretiraju kao povezani sa korupcijom. Međutim, statistički podaci o korupciji obuhvataju i krivična dela koja ne predstavljaju nužno korupciju, kao što su zloupotreba službenog položaja ili utaja poreza<sup>741</sup>.

Istraga je sprovedena u 24 „slučaja privatizacije» pomenuta u izveštaju EU o napretku u 2011. godini, koji su identifikovani kao sporni i eventualno povezani sa korupcijom. Istragu je sprovedla posebna radna grupa, umesto regularnih jedinica - SBPOK ili regionalnih policijskih uprava. Prema izveštaju EU i Saveta Evrope iz 2014, uloga službenika SBPOK-a je bila „veoma važna za 24 slučaja privatizacije kada je ad hoc radna grupa formirana da istraži navode o korupciji i druga krivična dela počinjena tokom procesa privatizacije državnih preduzeća»<sup>742</sup>. Ova grupa je bila sastavljena od 120 istražitelja podeljenih u 14 timova. Do kraja 2013. godine istražitelji su provodili puno radno vreme radeći samo na ovim slučajevima. Istrage pokrenute u 12 od tih slučajeva dovele su do podizanja pet optužnica u kojima su podnete krivične prijave protiv 78 lica za 69 krivičnih dela. Šteta uzrokovana ovim krivičnim delima procenjena je na 88 miliona evra - tačan iznos je procenjen zajedničkim naporima istražitelja, finansijske policije i forenzičara. Rad na ovim predmetima je takođe pokrenuo 28 novih istraga<sup>743</sup>. Međutim, radna grupa je raspuštena u oktobru 2014. godine. Direktor policije je objasnio da je radna grupa raspuštena iz finansijskih razloga, najavljujući „nastavak rešavanja slučajeva koji se odnose na privredni kriminal, ali u okviru redovnih jedinica.»<sup>744</sup>

Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za njeno sprovođenje predviđaju osnivanje posebne organizacione jedinice u okviru kriminalističke policije čiji će glavni zadatak biti borba protiv korupcije. U praksi je pretpostavljeno da će radna grupa koja istražuje 24 slučaja biti institucionalizovana. Rok za formiranje ove jedinice, propisan Akcionim planom je istekao u oktobru 2014. Radna grupa je razrešena, ali nova jedinica nije uspostavljena. Razlog za kašnjenje je, navodno, novi Zakon o policiji, čije se usvajanje očekuje u 2015. godini<sup>745</sup>.

Što se tiče ovlašćenja za istraživanje korupcije, pravni okvir postoji, uključujući i mogućnost korišćenja specijalnih istražnih tehnika. Prema rečima predstavnika SBPOK-a, jedina promena je to što novi Zakonik o krivičnom postupku, koji je uveo tužilačke istrage, donosi još jedan korak u odobravanju korišćenja tih tehnika. Policija sada može samo da zatraži primenu tih mera, zatim ih tužilac preporučuje, a sudija odobrava. To može da uspori proces, pa je uočeno da SBPOK koristi specijalne tehnike u manjoj meri nego pre dve ili tri godine. S druge strane, mnogi od slučajeva

739 Podaci dostavljeni TS

740 Intervju sa načelnikom SUK Milošem Oparnicom, februar 2015

741 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7382-korupcija-u-magacinu>

742 Analiza rizika o mogućnostima i stvarnim razmerama korupcije u policiji u Srbiji, april 2014

743 Analiza rizika o mogućnostima i stvarnim razmerama korupcije u policiji u Srbiji, april 2014

744 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=10&dd=27&nav\\_id=916784](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=10&dd=27&nav_id=916784)

745 Alternativni izveštaj o primeni Strategije za borbu protiv korupcije, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015

korupcije koji se ispituju, odnose se na dela počinjena u prošlosti, gde se prvenstveno ispituju postojeći dokumenti. Posebne tehnike ne bi bile od koristi u tim slučajevima<sup>746</sup>.

Prema policijskoj statistici, otkriveno je 2.098 slučajeva korupcije („predmeta sa elementima korupcije») u 2013. i 1.983 u 2014. Većina se odnosila na zloupotrebu službenog položaja, zloupotrebu položaja odgovornog lica, falsifikovanje službenih dokumenata i pronevere, uz davanje i primanje mita na petom mestu, sa 155 slučajeva u 2013. i 124 u 2014<sup>747</sup>. U poređenju sa istraživanjima o korupciji<sup>748</sup>, u kojima je 7-10% građana izjavilo da su imali direktna iskustva sa korupcijom u svim sektorima, to znači da je manje od 1% slučajeva korupcije otkriveno ili prijavljeno.

# POLICIJA

## Preporuke

1. Vlada i Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da uspostave antikorupcijsku jedinicu Policije u skladu sa Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije i da razjasne poziciju SBPOK-a u odnosu na ovu novu jedinicu;
2. Policija bi trebalo da sprovodi proaktivne istrage na osnovu identifikovanih obrazaca koruptivnog ponašanja i otkrivenih slučajeva korupcije;
3. Policija i SUK bi trebalo da uspostave mehanizam za prijavljivanje i proveru imovine i prihoda pripadnika policije;
4. Policija i SUK bi trebalo da uvedu i jasno definišu procedure za testiranje integriteta pripadnika policije izloženih visokom riziku od korupcije;
5. Policija bi trebalo da spreči curenje informacija i da reaguje (istragom, objavljivanjem demantija ili potvrde informacija) u slučajevima kada se integritet policije dovodi u pitanje u medijima;
6. Ministar bi trebalo da donese akt kojim bi se propisale aktivnosti nekompatibilne sa poslom policajca;
7. Policija bi trebalo da na svom sajtu i u prostorijama objavi jasna uputstva i objašnjenja za osobe koje žele da prijave korupciju – šta treba da učine, šta mogu da očekuju tokom postupka, kada mogu očekivati obaveštenja o toku postupka i sl;
8. Policija, tužilaštvo i sudovi bi trebalo da zajednički pripremaju i redovno objavljuju statističke prikaze koji sadrže podatke o policijskim krivičnim prijavama (po licima i delima), podatke o radu javnih tužilaca (o broju pokrenutih i vođenih krivičnih postupaka, po optuženima i po delima) i informacije o sudskim odlukama za krivična dela sa elementom korupcije.
9. Vlada bi trebalo da razmotri izmene propisa koje bi podstakle povećanje broja prijavljenih slučajeva korupcije.

---

746 Intervju sa inspektorom Nenadom Popovićem (u penziji od januara 2015), mart 2015

747 Podaci dostavljeni TS

748 [http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic\\_governance/corruption-benchmarking-survey---february-2013.html](http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic_governance/corruption-benchmarking-survey---february-2013.html)





# REPUBLIČKA IZBORNA KOMISIJA

## Sistem društvenog integriteta

**Sažetak:** U poređenju sa 2011. godinom nije bilo značajnih promena u propisima, praksi ili ulozi Republičke izborne komisije. RIK nije ni nezavisni državni organ ni radno telo Narodne skupštine, već telo sui generis, uspostavljano na osnovu zakona. Članovi RIK su pravnici, koje bira parlament kao predstavnike političkih partija. RIK dobija potrebna sredstva za rad, ali nema sopstveni budžet, službu niti prostorije. RIK u potpunosti zavisi od Narodne skupštine i koristi njene resurse. RIK je zadužen za organizovanje izbora, kao i referendum a i izbora za savete nacionalnih manjina. Stranačko opredeljenje članova RIK-a ne utiče značajno na pravni aspekt rada. Među stranačka kontrola i dosegnuti nivo demokratske političke kulture obezbeđuju fer sprovođenje izbora. RIK, međutim, u sadašnjem ustrojstvu, ne ostavlja prostor za dalje unapređenje organizacije izbornog procesa, edukaciju birača ili članova biračkih odbora. Rad RIK-a je u načelu transparentan. Ne postoje posebni mehanizmi niti pravila koji bi štitili integritet RIK-a. Članovi RIK pojedinačno ne odgovaraju za svoj rad jer je RIK kolektivno telo.



**REPUBLIČKA IZBORNA KOMISIJA**

Ukupna ocena stuba (2014): 43 / 100

Ukupna ocena stuba (2011): 48 / 100

|                                | Indikator            | Propisi                 | Praksa                   |
|--------------------------------|----------------------|-------------------------|--------------------------|
| <b>Kapacitet</b><br>42 / 100   | Resursi              | /                       | 75 (2014),<br>100 (2011) |
|                                | Nezavisnost          | 25 (2014),<br>25 (2011) | 25 (2014),<br>25 (2011)  |
| <b>Upravljanje</b><br>46 / 100 | Transparentnost      | 50 (2014),<br>50 (2011) | 75 (2014),<br>100 (2011) |
|                                | Odgovornost          | 50 (2014),<br>50 (2011) | 50 (2014),<br>50 (2011)  |
|                                | Integritet           | 25 (2014),<br>25 (2011) | 25 (2014),<br>25 (2011)  |
| <b>Uloga</b><br>38 / 100       | Regulisanje kampanje | 0 (2014), 0 (2011)      |                          |
|                                | Sprovođenje izbora   | 75 (2014), 75 (2011)    |                          |

**Struktura** – RIK čini 37 stalnih članova i njihovih zamenika, uključujući sekretara (i zamenika sekretara) bez prava glasa kao i predstavnika Republičkog zavoda za statistiku. Preostala 34 člana (to jest, 17 članova i 17 zamenika) su diplomirani pravnici, predstavnici poslaničkih grupa, koje bira Skupština srazmerno zastupljenosti stranaka u parlamentu. Međutim, ni jedna partija ili koalicija ne sme imati više od polovine od ukupnog broja članova stalnog sastava RIK-a<sup>749</sup>. U vreme izbora, RIK radi u proširenom sastavu. Tada se u njegov rad uključuje po jedan predstavnik (i zamenik) svake izborne liste ili predlagača predsedničkog kandidata. RIK nema sopstvenu službu, već mu stručnu administrativnu podršku pruža Služba Narodne skupštine. RIK je nadležan samo za tehničku organizaciju i sprovođenje izbora, ali ne i za oblast registracije stranaka, registar birača niti za finansiranje stranaka.

749 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 29



# Nalaz

## Kapacitet

### Resursi (praksa)

*U kojoj meri RIK ima adekvatne resurse za ostvarivanje svojih zadataka u praksi?*

**Ocena: 75 (2014), 100 (2011)**

Republička izborna komisija ima zadovoljavajuće resurse na raspolaganju za redovan rad i za sprovođenje izbora. Ljudski resursi RIK-a zavise od službe parlamenta i volje političkih partija. Članovi RIK-a se imenuju na mandat od četiri godine. U praksi, novi članovi se imenuju posle svakih izbora, u skladu sa novim sastavom Skupštine. Do problema sa resursima koji RIK-u stoje na raspolaganju može doći kada se izbori (predsednički ili za savete nacionalnih manjina) održavaju u vreme dok parlament zaseda, pa zaposleni u službi parlamenta, koji su određeni kao pomoć RIK-u, imaju svoje druge obaveze u Skupštini. S obzirom na to da RIK nije nezavisno telo, nema ni sopstvene programe obuke, niti za članove niti za zaposlene u službi. Kvalitet rada RIK-a stoga u potpunosti zavisi od iskustva i umeća predstavnika stranaka izabranih za članstvo ovog tela i iskustva i znanja zaposlenih u skupštinskoj službi, koji su određeni kao podrška RIK-u.

Postoji zabrinutost<sup>750</sup> da bi RIK mogao da se suoči sa problemima u dnevnom radu, pa i sa problemima u vezi sa organizacijom izbora ako bi četvoro zaposlenih u skupštinskoj službi, sa značajnim iskustvom u RIK-u, napustilo službu. RIK je, zaista, imao probleme u 2014. godini kada su i predsednik i sekretar podneli ostavke, nakon odluke njihove partije da članovi stranke ne mogu da obavljaju više od jedne plaćene javne funkcije, čak i ako je to dozvoljeno propisima koji regulišu sukob interesa i akumulaciju funkcija. S obzirom na to da partija (SNS) nije predložila druge kandidate koji bi ih zamenili, izbori za savete nacionalnih manjina 2014. godine su organizovani bez ovih ključnih funkcionera Komisije.

Prostorije Skupštine koje koristi RIK su odgovarajuće. Finansijski plan RIK-a odobrava Administrativni odbor Narodne skupštine. Za redovan rad u 2012. godini odobren je budžet od 21,5 milion dinara, isti iznos odobren je i za 2013. godinu, dok je u 2014. godini budžet bio 28,1 milion<sup>751</sup>. Novac za organizovanje vanrednih izbora obezbeđuje Vlada iz budžetske rezerve, dok su sredstva za redovne izbore predviđena u posebnoj budžetskoj liniji u izbornim godinama. U 2012. godini odobreno je 1,45 milijardi dinara za istovremeno organizovanje predsedničkih i parlamentarnih izbora. U 2014. godini za vanredne parlamentarne izbore izdvojeno je 1,14 milijardi<sup>752</sup>.

750 Član RIK-a Nenad Konstantinović, intervju, oktobar 2014.

751 Informator o radu RIK-a i Skupštine Srbije

752 Informator o radu RIK-a i Skupštine Srbije

## Nezavisnost (propisi)

*U kojoj meri je, prema propisima, Republička izborna komisija nezavisna u radu?*

**Ocena: 25 (2014), 25 (2011)**

Republička izborna komisija je, po Zakonu, samostalna i nezavisna u radu<sup>753</sup>. Ona, međutim, nije u potpunosti nezavisno telo. RIK usvaja svoj Poslovnik o radu i odlučuje o pitanjima koja razmatra, bez uplitanja drugih organa. Izborni zakon obavezuje sve državne i ostale organi i organizacije da pruže pomoć RIK-u i obezbede podatke koji su tom telu neophodni za rad.

Ustav Srbije, međutim, ne sadrži odredbe o uspostavljanju tela zaduženog za organizovanje i sprovođenje izbora, što znači da se RIK može ukinuti izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika. Članovi RIK-a su predstavnici parlamentarnih stranaka, tako da oni mogu biti zamenjeni u bilo kom trenutku, na osnovu partijske odluke<sup>754</sup>. S obzirom da članovi RIK-a nisu stalno zaposleni u tom telu, oni mogu da obavljaju druge poslove i dužnosti. Imaju pravo na naknadu za angažovanje u RIK (30.000 dinara mesečno)<sup>755</sup>. S obzirom na to da RIK nema sopstvenu stručnu službu, ne postoje kriterijumi i merila za zapošljavanje koji bi se procenjivali u okviru ove analize.

## Nezavisnost (praksa)

*U kojoj meri RIK funkcioniše nezavisno u praksi?*

**Ocena: 25 (2014), 25 (2011)**

Sastav RIK-a odlikava većinu i političku volju Skupštine. Partijska pripadnost članova RIK-a se odražava na rad tog tela<sup>756</sup> i ni jedna odluka, kao što su one u vezi sa izbornim uputstvima, o prigovorima, o sastavu biračkih odbora, ne može biti usvojena bez saglasnosti skupštinske većine<sup>757</sup>. Prema tvrdnji člana RIK-a iz opozicione partije, ovo ipak ne utiče na zakonitost rada odnosno pravni aspekt rada RIK-a i poslednjih godina nije bilo većih pritužbi da je eventualno integritet izbornog procesa ili rad RIK-a bio ugrožen političkim uticajima<sup>758</sup>.

Zamenik sekretara RIK-a Veljko Odalović tvrdi da se prigovori razmatraju na profesionalan način. Radna grupa RIK-a zadužena za propise pokušava da razjasni sve okolnosti pre nego što se prigovor iznese na plenarnu sednicu. Ako nema dogovora, na većini je da donese odluku<sup>759</sup>. Treba uzeti u obzir da se i odnos snaga u RIK-u donekle menja u izbornom periodu, kada sve proglašene liste odnosno predlagači kandidata imaju svoje predstavnike u RIK-u.

Međutim, izveštaj Misije OEBS/ODIHR za izbore 2012. godine ukazao je da su članovi RIK-a bili podeljeni po političkoj liniji čak i kada su odlučivali o prigovorima: "prigovor Srpske radikalne stranke u kojem je zatraženo poništavanje konačnih rezultata i istraga svih nepravilnosti, bio je automatski odbačen jer za njegovo usvajanje nije glasala većina članova RIK-a. Mogao se steći utisak da su članovi RIK-a kod odlučivanja o prigovorima bili podeljeni u skladu sa stranačkom pripadnošću umesto da deluju u cilju pružanja podrške integritetu izbornog procesa<sup>760</sup>.

Ipak, RIK nije u proteklom periodu donosio čisto političke odluke, kao što je bio slučaj 2007. godine, na primer, kada je odbio da izda saglasnost da predstavnici ambasada SAD i Velike Britanije da posmatraju izbore.

753 Zakon o izboru narodnih poslanika

754 Zakon o izboru narodnih poslanika, članovi 33-34

755 Agencija za borbu protiv korupcije, Registar imovine i prihoda funkcionera

756 Predstavnik NVO "CESID" Đorđe Vuković, intervju, oktobar 2014

757 Zamenik sekretara RIK-a Veljko Odalović, intervju, oktobar 2014.

758 Član RIK-a Nenad Konstantinović, intervju, oktobar 2014, also

Prevremani parlamentarni izbori 16. mart 2014. godine OEBS/ODIHR Ograničena misija za posmatranje izbora Konačni izveštaj

759 Zamenik sekretara RIK-a Veljko Odalović, intervju, oktobar 2014.

760 Parlamentarni i prevremeni predsednički izbori 6. i 20. maja 2012 - Ograničena misija za posmatranje izbora OEBS/KDILJP-a Konačni izveštaj

# Upravljanje

## Transparentnost (propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da omoguće da su javnosti na raspolaganju relevantne informacije o radu i odlučivanju RIK-a?*

**Ocena: 50 (2014), 50 (2011)**

Propisi obezbeđuju da javnost dobije, pravovremeno, sve relevantne informacije o aktivnostima RIK-a u vezi sa izbornim procesom. RIK, međutim, nema obavezu da Skupštini podnosi finansijski izveštaj niti redovan godišnji izveštaj o radu. Finansijski izveštaj bi trebalo da bude deo Informatora o radu, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>761</sup>. Zakon o izboru narodnih poslanika propisuje da je rad tela koje organizuju izbore javan<sup>762</sup>, dok Poslovnik o radu RIK-a propisuje da RIK obezbeđuje javnost rada prisutvo akreditovanih novinara sednicama, izdavanjem saopštenja za štampu i organizovanjem konferencija za novinara<sup>763</sup>.

Zakon<sup>764</sup> takođe predviđa da se odluke RIK-a u vezi sa izbornim procesom, kao što su smernice za sprovođenje izbora, formulari, pravila, rokovi za izborne aktivnosti, izborne liste, liste biračkih mesta sa adresama, ukupan broj birača, kao i rezultati izbora, objavljuju u Službenom glasniku.

RIK nema obaveze u vezi sa finansiranjem kampa, finansiranjem stranaka ili izveštajima o izbornim troškovima.

Na sednicama RIK-a vode se stenografske beleške i zapisnik o radu. Zapisnik sadrži osnovne podatke sa sednice, posebno u vezi sa predlozima o kojima se diskutovalo, sa imenima učesnika rasprave, podatke o odlukama, zaključcima i drugim aktima koji su usvojeni na sednicama, kao i rezultat glasanja o pojedinim tačkama<sup>765</sup>.

## Transparentnost (praksa)

*U kojoj meri su izveštaji i odluke RIK-a u praksi dostupne javnosti?*

**Ocena: 75 (2014), 100 (2011)**

Odluke RIK-a u vezi sa organizovanjem i sprovođenjem izbora su javno dostupne, u skladu sa propisima. Međutim, osnovni podaci o RIK-u, sredstva koja koristi i druge važne informacije propisane Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ili nisu dostupne ili su podaci zastareli, jer Informator o radu nije ažuriran gotovo četiri godine (u trenutku izrade ovog dela izveštaja, u junu 2015. godine, Informator je poslednji put bio ažuriran u avgustu 2011).

RIK na svom sajtu i u Službenom glasniku redovno objavljuje sve odluke i izveštaje u vezi sa organizovanjem i sprovođenjem izbora i raspodelom mandata. U izbornom periodu, RIK organizuje redovne konferencije za novinare. Sednice RIK-a su otvorene za javnost i mogu im prisustvovati novinari akreditovani u pres službi. Dnevni red sednice se novinarima nikada ne najavljuje unapred. Na samoj sednici, novinari dobijaju sve materijale o kojima RIK diskutuje, a vrlo brzo po okončanju sednice se usvojene verzije dokumenata objavljuju na sajtu RIK-a. RIK ima portparola, a saopštenja za štampu o važnim temama se redovno izdaju<sup>766</sup>.

761 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 39

762 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 32

763 Poslovnik o radu RIK-a, član 16

764 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 34 i 85

765 Poslovnik o radu, [http://rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi\\_frames.htm](http://rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi_frames.htm)

766 Novinarka agencije Beta Ljiljana Gradinac, intervju, oktobar 2014

Neke odluke koje RIK usvaja ipak se ne mogu naći na sajtu. Postoji nesrazmera između broja usvojenih odluka, po kategorijama (izveštaji, smernice, odluke, pravila, objašnjenja) identifikovanih u Informatoru u radu i onih objavljenih na stranici RIK-a. Ostatak dokumenata se može dobiti preko zahteva za pristup informacijama od javnog značaja pod uslovom da tražilac zna šta traži, s obzirom da Informator ni ažuriran.

## Odgovornost (propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da omoguće da RIK izveštava o svojim postupcima i odgovara za njih?*

**Ocena: 50 (2014), 50 (2011)**

Nije bilo promena u odnosu na istraživanja za NIS 2011, po pitanju odgovornosti RIK-a. RIK je obavezan da podnosi izveštaje o izbornim aktivnostima<sup>767</sup>, ali nema obavezu da izveštava o aktivnostima van izbornog perioda ili da podnosi finansijske izveštaje, izuzev što je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama propisano da finansijski izveštaj mora da objavi u Informatoru o radu (kao i svi drugi organi). Državna revizorska institucija može (ali ne mora) da izvrši reviziju finansijskog izveštaja RIK-a, u okviru revizije izveštaja Skupštine.

RIK postupa po prigovorima na odluke koje donosi, na aktivnosti ili propuste biračkih odbora ili izbornih komisija. Propisi ne predviđaju obavezu da RIK organizuje javnu raspravu o pritužbama, uz učešće podnosioca.<sup>768</sup> Zakon propisuje da se prigovori mogu podneti u roku od 24 sata, a RIK donosi odluku u roku od 48 sati i dostavlja je podnosiocu prigovora i svim podnosiocima izbornih lista. RIK može poništiti odluku izbornog tela na nižem nivou (na primer opštinske izborne komisije). Ako RIK ne donese odluku u zakonom propisanom roku, smatra se da je prigovor prihvaćen. Protiv svake odluke RIK-a može se podneti žalba sudu. Sud je obavezan da odluči u roku od 48 sati<sup>769</sup>.

S obzirom na to da je RIK kolektivno telo, koje odlučuje većinom glasova članova, članovi pojedinačno nisu odgovorni za donete odluke.

## Odgovornost (praksa)

*U kojoj meri u praksi RIK izveštava o svojim postupcima i odgovara za njih?*

**Ocena: 50 (2014), 50 (2011)**

Rokovi za odlučivanje o prigovorima na regularnost izbornog procesa se poštuju u praksi, i od strane RIK-a i suda<sup>770</sup>. Sednice RIK-a na kojima se razmatraju prigovori su otvorene za javnost, ali podnosioci prigovora se ne pozivaju da im prisustvuju.

Odluke RIK-a u praksi se osporavaju pred Upravnim sudom. Tokom izbora 2014. godine RIK je primio ukupno 15 prigovora. Od toga je šest podneto pre dana glasanja, a od tih šest, četiri su se odnosila na potvrđivanje liste kandidata. RIK je ove prigovore odbio kao neosnovane, a Upravni sud je potvrdio odluke RIK-a. Prigovore dva učesnika izbora zbog kašnjenja u raspodeli noca iz javnih izvora namenjenog za izbornu kampanju RIK je odbacio zbog nenadležnosti. Devet prigovora podnetih na dan izbora i narednog dana odnosilo se na sastav biračkih odbora, netačnosti u za-

---

767 Zakon o izboru narodnih poslanika, članovi 85-86

768 U izveštaju OEBS/ODIHR se navodi da ovo nije u skladu sa pravilima OEBS-a i međunarodnim standardima

769 Zakon o izboru narodnih poslanika, članovi 95-97

770 Član RIK-a Nenad Konstantinović, intervju, oktobar 2014, zamenik sekretara RIK-a Veljko Odalović, intervju, oktobar 2014 i novinarka Ljiljana Gradinac, intervju, oktobar 2014, takođe Prevremeni parlamentarni izbori 16. mart 2014. godine OEBS/ODIHR Ograničena misija za posmatranje izbora Konačni izveštaj



pisnicima sa glasanja i druge neregularnosti otkrivene tokom glasanja. Svi, sa jednim izuzetkom, su odbijeni. Prihvaćen je prigovor na odluku biračkog odbora da se biračko mesto ne otvori jer je bilo 12 listića manje od broja upianih birača. RIK je taj prigovor prihvatio i glasanje na tom mestu je ponovljeno nedelju dana kasnije<sup>771</sup>.

Tokom parlamentarnih i predsedničkih izbora 2012. bilo je više prigovora - 26 u predizbornom periodu, od čega se 19 odnosilo na formiranje biračkih odbora. RIK je odlučivao na javnoj sednici - 17 nije razmatrano jer su podneti po isteku roka ili od strane neovlašćenih lica, a sedam je odbačeno kao neosnovano<sup>772</sup>. U izveštaju misije OEBS/ODIHR ukazano je da su svi materijali za sednice podeljeni članovima RIK-a nekoliko minuta pre početka sednice. "Ovo otvara pitanje da li su članovi RIK-a imali dovoljno vremena da razmotre detalje svakog slučaja o kome su odlučivali"<sup>773</sup>.

Na šest odluka RIK-a donetih pre dana izbora podnete su žalbe Upravnom sudu. Na sam izborni dan i posle glasanja RIK je primio 83 prigovora u vezi sa izbornim procedurama i sastavom biračkih odbora. RIK je sve prigovore odbacio, uglavnom iz proceduralnih razloga, jer su kasno podneti ili su ih podnele osobe koje nemaju zakonsko oblašćenje. Neki od prekršaja na koje se ukazivalo mogli bi da rezultiraju poništavanjem rezultata glasanja na pojedinim biračkim mestima. Pojedini članovi RIK-a predlagali su da se ovi navodi ispituju na osnovu sopstvene inicijative RIK-a, ali je ovo većina odbila, navodeći kao razlog odluku Vrhovnog suda iz 2007. godine da RIK ne može da deluje *ex-officio* ako nije podnet prigovor<sup>774</sup>.

Posle prvog kruga predsedničkih izbora 2012. godine, jedan od kandidata, Tomislav Nikolić, podneo je prigovor u kome je tražio poništavanje i predsedničkih i parlamentarnih izbora na osnovu toga što je navodno nađeno 3000 listića bačenih na đubre. Takođe je podneo krivičnu prijavu protiv nepoznatog učinioca zbog izborne krađe<sup>775</sup>.

U međuvremenu je tužilaštvo saopštilo da je džak sa listićima ukraden posle prebrojavanja glasova i da to nije uticalo na izborne rezultate, pa je prigovor odbačen kao neosnovan.

RIK je primio i odlučivao o tri prigovora posle drugog kruga izbora i svi su odbačeni.

Izveštaji o sprovedenim izborima i utrošenim sredstvima za organizovanje izbora su odgovarajućeg kvaliteta i obima i pružaju dobar uvid u aktivnosti RIK-a, izborne aktivnosti i rezultate izbora<sup>776</sup>.

Državna revizorska institucija nije nikada vršila reviziju RIK-a.

## Integritet (propisi)

*U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da obezbede integritet RIK-a?*

**Ocena: 25 (2014), 25 (2011)**

Pravila o sukobu interesa i poklonima, propisani Zakonom o AZBK, primenjuju se i na članove RIK-a. Oni se smatraju funkcionerima<sup>777</sup> i podležu obavezi prijavljivanja imovine i prihoda<sup>778</sup>. Za zaposlene u Skupštini, koji rade za RIK, važe pravila predviđena Zakonom o državnim službenicima i Kodeks ponašanja državnih službenika.

771 Prevremeni parlamentarni izbori 16. mart 2014. godine OEBS/ODIHR Ograničena misija za posmatranje izbora Konačni izveštaj

772 Parlamentarni i prevremeni predsednički izbori 6. i 20. maja 2012 - Ograničena misija za posmatranje izbora OEBS/KDILJP-a Konačni izveštaj

773 Parlamentarni i prevremeni predsednički izbori 6. i 20. maja 2012 - Ograničena misija za posmatranje izbora OEBS/KDILJP-a Konačni izveštaj

774 Parlamentarni i prevremeni predsednički izbori 6. i 20. maja 2012 - Ograničena misija za posmatranje izbora OEBS/KDILJP-a Konačni izveštaj

775 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/1950/Izbori+2012/1100476/Krivi%C4%8Dne+prijave+protiv+N.N.+lica+.html>

776 Novinarka agencije Beta Ljiljana Gradinac, novinarka lista Blic Zlata Đorđević, intervjui oktobar 2014.

777 Zakon o AZBK, član 2

778 Zakon o AZBK, članovi 39-42

Zakon o državnim službenicima sadrži odredbe za sprečavanje sukoba interesa, u vezi sa poklonima, dodatnim poslovima, izveštavanju o interesu u vezi sa odlukom koju državni organ donosi. Kršenje tih odredbi smatra se težom povredom dužnosti iz radnog odnosa<sup>779</sup>.

Kodeks propisuje da rad državnih službenika treba da bude takav da doprinosi povećanju poverenja javnosti u integritet državnih organa, poziva na poštovanje zakona, nepristrasnost, političku neutralnost, zaštitu javnog interesa i sprečavanje sukoba interesa. Kodeks takođe zabranjuje primanje poklona.

Nema drugih specijalnih mehanizama ili pravila koji bi trebalo da zaštite integritet RIK-a. Zakon o izboru narodnih poslanika samo propisuje da članovi i zamenici članova tela koje sprovodi izbore (RIK, pokrajinske, gradske i opštinske izborne komisije i birački odbori) ne mogu biti u rodbinskim odnosima ili u braku. Ako je to pravilo prekršeno, telo se raspušta a glasanje se ponavlja<sup>780</sup>. Ne postoji poseban Etički kodeks koji bi se odnosio na RIK i specifičnosti angažovanja u izbornom procesu.

Zakon o izboru narodnih poslanika predviđa da bi o integritetu izbornog procesa trebalo da brine Nadzorni odbor. Zadatak tog tela bi bio nadzor nad postupanjem političkih partija, kandidata i medija za vreme izborne kampanje. Trebalo bi da ima 10 članova - pet koje bira parlament, na predlog Vlade i pet na predlog poslaničkih grupa iz redova "istaknutih javnih radnika" koji nisu članovi organa stranaka koje učestvuju na izborima<sup>781</sup>.

## Integritet (praksa)

*U kojoj meri je integritet RIK-a obezbeđen u praksi?*

**Ocena: 25 (2014), 25 (2011)**

Jedino oruđe za zaštitu integriteta pojedinačnih članova RIK-a - odredbe Zakona o AZBK - koristi se u praksi. Nije bilo postupaka protiv članova RIK-a u 2013. godini zbog kršenja odredbi Zakona<sup>782</sup>. Prijave imovine članova RIK-a mogu se pronaći na sajtu Agencije, u javnom registru<sup>783</sup>.

U 2013. i 2014. godini Agencija je pokrenula postupke protiv troje bivših članova RIK-a jer nisu dostavili prijave imovine po okončanju funkcije. Svima su izrečene mere upozorenja, a u dva slučaja je podneta prekršajna prijava. Jedan postupak je okončan tako što je Prekršajni sud izrekao meru upozorenja, dok je drugi još bio u toku u vreme izrade izveštaja<sup>784</sup>.

Jedina zaštita integriteta RIK-a kao kolektivnog tela u aktivnostima tokom izbornog procesa jeste međupartijska kontrola. Naime, članovi RIK-a su predstavnici političkih partija sa suprostatavljenim interesima i u određenoj meri oni kontrolišu jedni druge.

Članovi RIK-a i RIK kao kolektivno telo nemaju bilo kakve formalne ili praktične obaveze u vezi sa neutralnošću, transparentnošću, efikasnošću, izuzev zakonske obaveze da objavljuju odluke i da odluke donesu u okviru zakonom propisanih rokova. Obe obaveze se poštuju u praksi<sup>785</sup>.

Kada Upravni sud poništi odluku RIK-a, što znači da je u radu bilo nepravilnosti, o tome se na sednici RIK-a ne diskutuje.

Nadzorni odbor je bio formiran samo jednom od usvajanja zakona koji propisuje postojanje tog tela. **Bilo je to na izborima u decembru 2000. godine a od 2008. godine nije bilo ni inicijative od strane**

779 Zakon o državnim službenicima, članovi 25-31 i 109

780 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 30

781 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 99,100

782 <http://www.acas.rs/organizacija/sektor-za-kontrolu-imovine-i-prihoda/?pismo=lat>

783 [http://www.acas.rs/sr\\_lat/registri.html](http://www.acas.rs/sr_lat/registri.html)

784 <http://www.acas.rs/organizacija/sektor-za-kontrolu-imovine-i-prihoda/?pismo=lat>

785 [http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/sednice\\_frames.htm](http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/sednice_frames.htm)

političkih partija da se ponovo formira. RIK tvrdi da nema nadležnost da kontroliše poštovanje pravila kampanje, s obzirom na odluku Vrhovnog suda iz 2006. godine da je to u nadležnosti Nadzornog odbora<sup>786</sup>.

# Uloga

## Regulisanje kampanje (propisi i praksa)

*Da li RIK efikasno reguliše finansiranje kampanja i političkih subjekata?*

**Ocena: 0 (2014), 0 (2011)**

RIK nije nadležan za finansiranje kandidata i političkih partija od oktobra 2009. godine, kada je ove dužnosti prenete u nadležnost Agencije za borbu protiv korupcije. Jedini zadatak RIK-a jeste da prosledi zahtev stranaka za uplatu sredstava iz javnih izvora za kampanju Ministarstvu finansija<sup>787</sup>.

Na sajtu RIK-a postoji link<sup>788</sup> sa naslovom "Pitanja u vezi sa primenom Zakona o finansiranju političkih partija". Ovaj link međutim vodi na internet stranicu Generalnog sekretarijata Vlade, na kojoj su informacije o pomoći za žrtve poplava.

## Sprovođenje izbora (propisi i praksa)

*Da li RIK efikasno nadgleda i obezbeđuje sprovođenje slobodnih i poštenih izbora i obezbeđuje integritet izbornog procesa?*

**Ocena: 75 (2014), 75 (2011)**

RIK efikasno organizuje i nadgleda izbore i obezbeđuje integritet izbornog procesa. Izbori se smatraju slobodnim i fer<sup>789</sup>. Slučajevi da birači nisu mogli da glasaju zbog grešaka u spiskovima ili tehničkih problema na biračkim mestima su pojedinačni i vrlo retki. Međutim, prema oceni jednog stručnjaka, činjenica da postoji integritet izbornog procesa i poverenja birača su rezultat više "izborne kulture", a ne unapređenja izbornog procesa i procedura koje bi sprovodio RIK<sup>790</sup>. Ograničene nadležnosti RIK-a nisu omogućile da se ostvari napredak u jačanju izbornog procesa, posebno u oblastima kao što su edukacija birača, edukacija članova biračkih odbora, unapređenje izbornih propisa<sup>791</sup>.

RIK objavljuje konačan broj birača 48 sati pre izbora i objavljuje broj i adresu svih biračkih mesta. Lokalne vlasti treba da dostave svim biračima, najmanje pet dana pre izbora, obaveštenje o održavanju izbora sa adresom biračkog mesta<sup>792</sup>. Izborne komisije su obavezne da omoguće osobama koje ne mogu da dođu do biračkog mesta da glasaju, tako što će kod tih osoba otići predstavnici komisije.

786 Prevremeni parlamentarni izbori 16. mart 2014. godine OEBS/ODIHR Ograničena misija za posmatranje izbora Konačni izveštaj

787 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Instrukcija RIK-a o sprovođenju parlamentarnih izbora

788 [http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/linkovi\\_frames.htm](http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/linkovi_frames.htm)

789 Prevremeni parlamentarni izbori 16. mart 2014. godine OEBS/ODIHR Ograničena misija za posmatranje izbora Konačni izveštaj, takođe Parlamentarni i prevremeni predsednički izbori 6. i 20. maja 2012 - Ograničena misija za posmatranje izbora OEBS/KDILJP-a Konačni izveštaj

790 Predstavnik NVO "CESID" Đorđe Vuković, intervju, oktobar 2014, takođe novinarka Zlata Đorđević, intervju, oktobar 2014

791 Zamenik sekretara RIK-a Veljko Odalović, intervju, oktobar 2014

792 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 54

RIK je u stanju da brzo i efikasno prikupi i objavi izborne rezultate. Po Zakonu<sup>793</sup>, birački odbori moraju da dostave zapisnike i izborni materijal RIK-u u roku od 18 sati od zatvaranja biračkog mesta, dok je RIK u obavezi da utvrdi broj glasova koje su dobile sve izborne liste u roku od 96 sati od zatvaranja biračkih mesta. U praksi, članovi RIK-a i predstavnik Zavoda za statistiku saopštavaju prve podatke o rezultatima izbora tri do četiri sata nakon zatvaranja biračkih mesta a za vreme izborne noći RIK redovno objavljuje rezultate, kako se materijal obrađuje<sup>794</sup>.

Sve faze izbornog procesa, od štampanja izbornog materijala, glasanja, prebrojavanja glasova i prikupljanja rezultata posmatraju predstavnici partija koje su uključene u biračke odbore, RIK i posmatrači<sup>795</sup>.

RIK se, međutim, ne bavi poboljšanjem sopstvenih procedura ili propisa čak i kada su propusti utvrđeni presudama Upravnog suda. RIK nije ovlašćen da predloži izmene procedura i propisa kada se dese ozbiljni problemi, kao što su tvrdnje jedne političke partije da su izborni rezultati kompromitovani jer je džak sa listićima pronađen na đubretu nakon prebrojavanja glasova na jednom biračkom mestu na izborima 2012. godine. Dalja istraga policije i tužilaštva zaključila je da su listići nestali nakon prebrojavanja, ali RIK nije raspravljao o procedurama koje su dovele do toga da je jedan džak izgubljen<sup>796</sup>.

RIK takođe nema mogućnost da deluje po službenoj dužnosti, čak ni u slučajevima kršenja zakonskih odredbi u vezi sa izbornim procesom, kao što je vođenje kampanje u vreme izborne tišine<sup>797</sup>.

Jedinstveni birački spisak je napravljen 2011. godine i koristi se od izbora 2012. godine. RIK nema uticaja na upis birača u registar, jer je to zaduženje lokalnih vlasti, dok registar vodi Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. RIK više nema nadležnosti za izmene u biračkom spisku po njegovom zaključenju, u periodu od 15 dana pre izbora do 48 sati pre izbora. To je sada u nadležnosti Ministarstva<sup>798</sup>.

# REPUBLIČKA IZBORNA KOMISIJA

## Preporuke

1. Vlada bi trebalo da predloži a Skupština da usvoji zakon kojim bi se osnovala profesionalna nezavisna Državna izborna komisija

U međuvremenu:

2. Narodna skupština bi trebalo da odvoji posebnu budžetsku liniju za finansiranje RIK-a, radi veće transparentnosti trošenja sredstava i efikasnije kontrole;

3. RIK bi trebalo da podnosi izveštaje o radu i parlament bi trebalo da razmatra ove izveštaje;

4. RIK bi trebalo da ažurira informacije na svom sajtu, uključujući Informator o radu;

5. RIK bi trebalo da uvede praksu da materijal i dnevni red sednica budu dostupni članovima RIK-a i novinarima pre sednica.

793 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 77, 78

794 Novinarka Ljiljana Gradinac i novinarka Zlata Đorđević, intervjui, oktobar 2014

795 Zakon o izboru narodnih poslanika, novinarka Ljiljana Gradinac i novinarka Zlata Đorđević, intervjui, oktobar 2014

796 Parlamentarni i prevremeni predsednički izbori 6. i 20. maja 2012 - Ograničena misija za posmatranje izbora OEBS/KDILJP-a Konačni izveštaj

797 Prevremeni parlamentarni izbori 16. mart 2014. godine OEBS/ODIHR Ograničena misija za posmatranje izbora Konačni izveštaj. Takođe, odluka Vrhovnog suda iz 2007. godine u kojoj se navodi da RIK nije nadležan da poništi glasanje na biračkom mestu po službenoj dužnosti (ex officio), ako nije podneta žalba.

798 Zakon o jedinstvenom biračkom spisku



# ZAŠTITNIK GRAĐANA (OMBUDSMAN)

## Sistem društvenog integriteta

**Sažetak:** Zaštitniku građana nedostaju resursi, prvenstveno ljudski, što je u vezi sa nedovoljnim prostorom za rad. Ni jedna vlada od osnivanja ove institucije nije rešila taj problem. Ombudsman deluje nezavisno od izvršne vlasti, ali postoje pokušaji da bude uvučen u političke rasprave ili da se njegovi izveštaji politizuju. Rad Zaštitnika građana je transparentan a rezultati su vidljivi. Integritet institucije je na visokom nivou, mada iako je bilo politički motivisanih pokušaja da se ospori ugled aktuelnog ombudsmana. Zaštitnik građana je aktivan i u promovisanju dobre prakse i etičkog ponašanja.



**ZAŠTITNIK GRAĐANA (OMBUDSMAN)**

Ukupna ocena stuba (2015): 77 / 100

Ukupna ocena stuba (2011): 75 / 100

|                                | Indikator                 | Propisi                   | Praksa                    |
|--------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| <b>Kapacitet</b><br>67 / 100   | Resursi                   | /                         | 50 (2015),<br>50 (2011)   |
|                                | Nezavisnost               | 75 (2015),<br>75 (2011)   | 75 (2015),<br>75 (2011)   |
| <b>Upravljanje</b><br>83 / 100 | Transparentnost           | 100 (2015),<br>100 (2011) | 100 (2015),<br>100 (2011) |
|                                | Odgovornost               | 75 (2015),<br>75 (2011)   | 75 (2015),<br>75 (2011)   |
|                                | Integritet                | 75 (2015),<br>75 (2011)   | 75 (2015),<br>75 (2011)   |
| <b>Uloga</b><br>75 / 100       | Istraga                   | 75 (2015), 75 (2011)      |                           |
|                                | Promovisanje dobre prakse | 75 (2015), 50 (2011)      |                           |

**Struktura** – Ombudsman (Zaštitnik građana) je nezavisni državni organ, ustanovljen zakonom i prepoznat u Ustavu<sup>799</sup>. Zaštitnika građana na petogodišnji mandat bira Narodna skupština kvalifikovanom većinom – većinom od ukupnog broja poslanika, a na predlog skupštinskog Odbora za ustavna pitanja. Kandidate odboru predlažu poslaničke grupe. Ombudsman može biti razrešen na osnovu uslova propisanih Zakonom, glasovima većine od ukupnog broja poslanika. Za svoj rad Zaštitnik građana odgovara Skupštini.

Ombudsman je ovlašćen da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa javne vlasti, izuzev Narodne skupštine, predsednika, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava<sup>800</sup>. Ombudsman može da predlaže zakone (ili amandmane na predloge zakona) iz oblasti svog rada kao i inicijative za izmene drugih propisa<sup>801</sup>. Može da podnosi i predlog za ocenu ustavnosti pred Ustavnim sudom<sup>802</sup>. Ombudsman ima četiri zamenika koji su nadležni za oblasti dečijih prava i rodne ravnopravnosti, prava nacionalnih manjina, prava osoba sa invaliditetom i za zaštitu prava lica lišenih slobode<sup>803</sup>.

799 Ustav Srbije, član 138

800 Zakon o Zaštitniku građana, član 17

801 Zakon o Zaštitniku građana, član 18

802 Zakon o Zaštitniku građana, član 19

803 Zakon o Zaštitniku građana, član 6, <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/o-nama/zamenici-zastitnika-gradjana>





# Nalaz

## Kapacitet

### Resursi (praksa)

*U kojoj meri ombudsman ima odgovarajuće resurse za ostvarivanje svojih zadataka?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Ombudsman nema odgovarajuće resurse za rad. Nema dovoljno ljudskih resursa, a ovo je posledica nepostojanja odgovarajućih prostorija za rad. S tim problemom se Zaštitnik građana susreće od uspostavljanja institucije. Sve vlade u prošlosti, bez obzira na to kakav su inače odnos imali prema ovoj instituciji, propustile su prilike da obezbede odgovarajuće prostorije.

Zaštitnik građana se o osnivanja 2007. godine nalazi u privremenim prostorijama. Od 2010. godine delio je prostor sa Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, a od 2013. godine, kada se Poverenik preselio u nove prostorije, Ombudsman je “nasledio” dodatne kancelarije. I taj prostor je, međutim, neadekvatan<sup>804</sup>. Ovaj privremeni smeštaj je, ustvari, dodeljen Ombudsmanu 2010. godine dok se renovira zgrada koja mu je Vlada zaključkom dodelila kao trajni smeštaj. U međuvremenu je ta zgrada dodeljena Vladinom preduzeću koje bi trebalo da postane partner u kontroverznom javno-privatnom partnerstvu “Beograd na vodi”, a da prvobitni zaključak o dodeli Ombudsmanu nije poništen. Nova odluka o trajnom smeštaju Zaštitnika građana nije doneta<sup>805</sup>.

Prema važećoj sistematizaciji, kod Zaštitnika građana bi trebalo da bude 63 zaposlena službenika. U decembru 2014. godine bilo ih je 52, uz 28 zaposlenih na određeno vreme. Novu sistematizaciju, koja predviđa 101 stalno zaposlenog, je usvojio skupštinski Odbor za administrativna, budžetska, mandatna i pitanja imuniteta u novembru 2014. godine, ali je Skupština nije razmatrala u najmanju ruku do aprila 2015<sup>806</sup>.

U junu 2014. Zaštitnik građana je imao ozbiljan problem, kada je skupštinski odbor oklevao da da saglasnost za produženje privremenog angažovanja 19 zaposlenih na određeno vreme. To se dešavalo u vreme kada je Ombudsman oštro kritikovao vlasti zbog pritiska na medije. Predsednik skupštinskog odbora je tvrdio da je odbor imao važnijih poslova, iako je, umesto zahteva Zaštitnika građana, u međuvremenu razmatrao pitanja kao što su naknade za pojedine poslanike ili saglasnosti za zapošljavanje službenika u poslaničkim klubovima političkih partija<sup>807</sup>. Saglasnost je konačno data sa šest nedelja zakašnjenja<sup>808</sup>.

Ombudsman, kao i većina drugih državnih organa i nezavisnih institucija, i dalje ima problema sa odlivom kadrova, jer su plate u nekim drugim državnim službama više, a Zaštitnik građana, za razliku od Vlade, nema mogućnost da da novčane podsticaje zaposlenima<sup>809</sup>.

804 Intervju sa zaštitnikom građana Sašom Jankovićem, april 2015.

805 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014.

806 Intervju sa zaštitnikom građana Sašom Jankovićem, april 2015

807 [http://www.transparentnost.org.rs/stari/index.php?option=com\\_content&view=article&id=687%3Askandalozni-izgovor&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr](http://www.transparentnost.org.rs/stari/index.php?option=com_content&view=article&id=687%3Askandalozni-izgovor&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr)

808 Intervju sa zaštitnikom građana Sašom Jankovićem, april 2015

809 Intervju sa zaštitnikom građana Sašom Jankovićem, april 2015.

Budžet Zaštitnika građana zadovoljava osnovne potrebe za obavljanje predviđenih aktivnosti, sa trenutnim brojem zaposlenih. Ombudsman svoj finansijski plan dostavlja Ministarstvu finansija i on postaje deo budžeta Srbije, koji usvaja parlament na predlog Vlade<sup>810</sup>. Zakon predviđa da godišnji budžet predviđen za rad Ombudsmana treba da bude dovoljan da omogući efektivno i efikasno obavljanje funkcije, kao i da bude u skladu sa makroekonomskom politikom Republike<sup>811</sup>. Budžet institucije u 2014. godini je bio 176.580.000 dinara, što je 7,8% više nego 2013. godine (163.824.000). U 2014. samo 90% planiranog budžeta je potršeno. Budžet za 2015. je smanjen, u skladu sa kriznim merama štednje, gotovo svim korisnicima budžeta, uključujući i Ombudsmana. Budžet za 2015. je 171.417.000 dinara, što je ipak više nego što je Zaštitnik građana potrošio 2014. godine<sup>812</sup>.

Služba je dobro opremljena. Dodatni kompjuteri i oprema su kupljeni u 2014. godini, uglavnom iz budžetskih sredstava ali i iz projekata koje finansiraju međunarodne organizacije ili strane vlade<sup>813</sup>.

Prema navodima ombudsmana<sup>814</sup>, zaposleni u službi imaju odgovarajuća znanja, veštine i iskustvo. Dodatne obuke su otežane zbog nedostatka ljudstva – odsustvo sa posla iz bilo kog razloga, uključujući i obuku, stvara dodatni pritisak zbog gomilanja nerešenih predmeta<sup>815</sup>.

## Nezavisnost (propisi)

*U kojoj meri je, prema propisima, ombudsman nezavisan?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Prema Ustavu i Zakonu, Ombudsman je nezavisan. Zakon kaže da je Ombudsman “nezavisan i samostalan u obavljanju poslova” i da “niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje”<sup>816</sup>.

Prema Ustavu, Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa kojima su poverena javna ovlašćenja, izuzev Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Bira ga i razrešava Skupština, kojoj je odgovoran za rad i uživa imunitet kao narodni poslanik<sup>817</sup>.

Zakon propisuje procedure za izbor i razrešenje, koje štite zaštitnika građana od politički motivisanog razrešenja, ali ne štite postupak izbora od direktnog uticaja politike. Naime, ombudsmana bira Skupština, na predlog Odbora za ustavna pitanja, kome predloge kandidata podnose poslaničke grupe. Ombudsman se bira većinom glasova od ukupnog broja poslanika<sup>818</sup>.

Kriterijumi za izbor ombudsmana su da kandidat mora biti državljanin Srbije, diplomirani pravnik, sa 10 godina iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, da mora posedovati “visoke moralne i stručne kvalitete” i “zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana”<sup>819</sup>.

Nakon izbora, zaštitnik ne može obavljati druge funkcije ili profesionalne delatnosti ili druge poslove i dužnosti koje bi mogle uticati na njihovu samostalnost i nezavisnost. Ne može biti član političke partije i ne može davati izjave političke prirode<sup>820</sup>.

810 Zakon o Zaštitniku građana, član 37

811 Zakon o Zaštitniku građana, član 37

812 Zakon o bužetu, <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2013/4174-13Lat.pdf> <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2014/4598-14.pdf>

813 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014.

814 Intervju sa zaštitnikom građana Sašom Jankovićem, april 2015

815 Intervju sa zaštitnikom građana Sašom Jankovićem, april 2015

816 Zakon o Zaštitniku građana, član 2

817 Ustav Srbije, član 138

818 Zakon o Zaštitniku građana, član 4

819 Zakon o Zaštitniku građana, član 5

820 Zakon o Zaštitniku građana, članovi 9, 10 i 10a

Ombudsman ima pravo na platu u visine plate predsednika Ustavnog suda. U februaru 2015. godine to je bilo oko 358.000 dinara, što je oko 8,3 prosečnih plata u Srbiji<sup>821</sup>.

Ombudsman se može razrešiti ako predlog za razrešenje podnese Odbor za ustavna pitanja ili najmanje trećina (84) od ukupnog broja poslanika, a podrži ga više od polovine od ukupnog broja poslanika (126). Međutim, ombudsman se može razrešiti samo ako obavlja funkciju “nestručno i nesavesno”, ako obavlja drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost, ako obavlja drugu dužnost ili posao koji bi mogao uticati na njegovu samostalnost i nezavisnost, ili ako postupa suprotno zakonu kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija<sup>822</sup>.

Ombudsman predlaže Skupštini kandidate za četvoro svojih zamenika koji se biraju na isti period kao i ombudsman, pod istim uslovima, sa izuzetkom iskustva – ovde je dovoljno pet godina<sup>823</sup>.

Prema Zakonu<sup>824</sup>, zaposleni u službi Ombudsmana se biraju na javnom konkursu. Komisija koju čini troje zaposlenih organizuje intervju sa kandidatima, testove sposobnosti, sačinjava listu najuspešnijih kandidata, a ombudsman bira između prva tri kandidata sa liste koju je sačinila komisija.

Kad je reč o razrešenju, odnosno otpuštanju zaposlenih, primenjuju se odredbe Zakona o državnim službenicima, odnosno Zakona o radu za zaposlene koji nisu državni službenici. Na osnovu Zakona o državnim službenicima vrši se i ocenjivanje rada zaposlenih i te ocene mogu uticati na eventualno otpuštanje. U praksi takvih slučajeva nije bilo<sup>825</sup>.

Ombudsman nije ovlašćen da sudskim putem zahteva ispunjenje svojih preporuka. S druge strane, ne postoji pravni lek protiv ocena i preporuka Ombudsmana, jer akti Zaštitnika građana, jer nije reč o aktima koji stvaraju formalnu obavezu za državne organe.

## Nezavisnost (Praksa)

*U kojoj meri je, u praksi, ombudsman nezavisan?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Ombudsman je nezavisan u praksi. Postoje, međutim, pokušaji da bude uvučen u političke debate i da se njegovi stavovi i izveštaji predstave kao da su politički motivisani. Povodom nekih slučajeva kojima se Ombudsman bavio, a nezadovoljni kritikom na račun postupanja pojedinih organa izvršne vlasti, zvaničnici vladajuće partije, uključujući i narodne poslanike, tvrdili su da ombudsman “vrši politički pritisak”, da se “bavi politikom”, “širi laži i tračeve” i “zloupotrebljava funkciju za sopstvene političke ambicije”<sup>826</sup>. Iako je iznošenje političkih stavova zakonom zabranjeno zaštitniku građana, zvaničnici vladajuće partije nisu inicirali razrešenje<sup>827</sup>, već su insistirali da bi zaštitnik građana sam trebalo da podnese ostavku. Te zahteve je pratila kampanja u nekoliko medija bliskih Vladi i vladajućoj partiji. Tamo su objavljeni podaci iz policijskih izvora o samoubistvu ombudsmanovog prijatelja 1993. godine, uz tvrdnje da je to nerazrešena misterija i sugerišući da bi zbog toga ombudsman morao da podnese ostavku<sup>828</sup>. Kampanju je podgrevalo i Ministarstvo unutrašnjih poslova koje je objavilo samo deo dokumenata o tom slučaju. Ombudsman je odvratio da neće podleći pritisku<sup>829</sup>. Navodi su se pokazali kao netačni kada je policija naknadno objavila sve dokumente o

821 Informator o radu, <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/component/content/article/132>

822 Zakon o Zaštitniku građana, član 12

823 Zakon o Zaštitniku građana, član 6

824 Zakon o državnim službenicima, članovi 50-57

825 Zakon o državnim službenicima, članovi 76-81, Zakon o radu, članovi 175-191, Intervju sa zaštitnikom građana Sašom Jankovićem, april 2015

826 <https://www.sns.org.rs/novosti/saopstenja/jovicic-sasa-jankovic-vrsi-najvece-politicke-pritiske> <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1889911/Vladimir+%C4%90ukanovi%C4%87+poziva+ombudsmana+da+podnese+ostavku.html>

827 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/538481/SNS-nece-trazit-smenu-Sase-Jankovica/ostavi-komentar>

828 <http://rs.n1info.com/a53835/Vesti/Napad-na-Sasu-Jankovica.html>

829 [http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/necu\\_se\\_povuci\\_izguracu\\_ovo\\_do\\_kraja\\_.55.html?news\\_id=300771](http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/necu_se_povuci_izguracu_ovo_do_kraja_.55.html?news_id=300771)

slučaju<sup>830</sup>. Jedan od zvaničnika vladajuće partije nastavio je, međutim, da insistira, da bi ombudsman morao da podnese ostavku iako je i sam potvrdio da nema osnova za njegovo razrešenje<sup>831</sup>. U načelu, zvaničnici vladajuće Srpske napredne stranke, uključujući i premijera, insistirali su da “poštuju instituciju” Ombudsmana. Neki od njih su tvrdili da je osoba na čelu institucije “nešto drugo”<sup>832</sup>, i da pokušavaju da “zaštite instituciju od osobe ombudsmana”<sup>833</sup>.

Reagovala je Misija OEBS-a u Srbiji, izražavajući zabrinutost zbog kampanje protiv institucije Ombudsmana i Saše Jankovića lično<sup>834</sup>. Zbog ovoga je reagovao ministar spoljnih poslova Srbije izjavom da Misija nije trebalo da objavi saopštenje a da se prethodno ne konsultuje sa Stalnim savetom OEBS-a, kojim inače u 2015. godini predsedava Srbija<sup>835</sup>. Ombudsman Saša Janković kaže da je ceo slučaj bio pokušaj politizacije njegovog rada i pokušaj vladajućih partija da ga uvuku u politiku: “Najlakši način da se branite od kritike jeste da proglasite da je svako ko vas kritikuje politički motivisan”<sup>836</sup>.

Ombudsman je akreditovan najvišim statusom “A” od strane Međunarodnog koordinacionog komiteta nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava, što znači da ispunjava propisane principe, uključujući i nezavisnost kao «ključni element»<sup>837</sup>.

Ne postoji potpuna finansijska nezavisnost Zaštitnika građana. Nema razlike u planiranju budžeta između nezavisnih tela, uključujući i Ombudsmana, i tela izvršne vlasti. Svi moraju da se povinuju budžetskoj politici Vlade Srbije. U godišnjem izveštaju Ombudsmana za 2014. navodi se da je “radi obezbeđivanja finansijske nezavisnosti u praksi, potrebno zakonom izričito propisati da Zaštitnik građana samostalno raspoláže sredstvima koja su u budžetu opredeljena za rad ovog organa, kao i da Vlada ne može, bez saglasnosti Zaštitnika građana, obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršenje budžeta ovog organa”<sup>838</sup>.

U vreme reizbora aktuelnog ombudsmana 2012. godine i u postupcima prijema zaposlenih nije bilo zabeleženih pokušaja političkog uticaja. Reizbor su 2012. podržale sve partije u Skupštini<sup>839</sup>.

# Upravljanje

## Transparentnost (propisi)

*U kojoj meri postoje propisi koji treba da omogućе da javnost ima uvid u aktivnosti i postupke donošenja odluka ombudsmana?*

**Ocena: 100/2015 (100/2011)**

Postoje sveobuhvatne odredbe koje treba da obezbede da aktivnosti Ombudsmana budu transparentne i da javnost može da dobije sve relevantne informacije o radu i procesu donošenja odluka.

830 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=04&dd=25&nav\\_category=16&nav\\_id=984917](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=04&dd=25&nav_category=16&nav_id=984917)

831 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=04&dd=25&nav\\_category=11&nav\\_id=984961](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=04&dd=25&nav_category=11&nav_id=984961)

832 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/552976/Vucic-Postujem-instituciju-ombudsmana-licnosti-su-nesto-drugo>

833 <http://www.studiob.rs/info/vest.php?id=119013&kategorija=Politika>

834 <http://www.osce.org/serbia/152396>

835 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1896229/Da%C4%8Di%C4%87%3A+Za%C4%8Du%C4%91uju%C4%87e+sao>

836 Intervju sa zaštitnikom građana Sašom Jankovićem, april 2015

837 <http://nhri.ohchr.org/EN/Contact/NHRIs/Pages/default.aspx>

838 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014.

839 <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Sasa-Jankovic-ponovo-izabran-za-zastitnika-gradjana.lt.html>

Ombudsman je obavezan da podnosi redovan godišnji izveštaj Narodnoj skupštini. Izveštaj mora da sadrži informacije o aktivnostima u prethodnoj godini, uočene nepravilnosti u radu organa uprave i predloge za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave<sup>840</sup>. Rok za podnošenje izveštaja je 15. mart. Izveštaj se objavljuje u Službenom glasniku, na sajtu Ombudsmana i dostavlja se medijima<sup>841</sup>.

Informacije o postupcima koji se vode pred Ombudsmanom nisu izuzeti od odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>842</sup>.

Ombudsman ima obavezu da obavesti podnosioca pritužbe i organ uprave protiv koga je podneta pritužba o pokretanju i o završetku postupka<sup>843</sup>. Zakon ne obavezuje Ombudsmana da objavljuje pojedinačne preporuke date organima. Naime, u Zakonu se navodi da "ako organ uprave ne postupi po preporuci, Zaštitnik građana može o tome da obavesti javnost, Skupštinu i Vladu, a može i da preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave"<sup>844</sup>.

Ombudsman i zamenici moraju da čuvaju kao tajnu podatke do kojih dođu u vršenju posla i po prestanku obavljanja funkcije. Obaveza čuvanja tajne važi i za zaposlene u stručnoj službi Ombudsmana<sup>845</sup>.

Ombudsman i zamenici se smatraju funkcionerima i imaju obaveze u skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, uključujući obavezu prijavljivanja imovine i prihoda. Deo ovih podataka je dostupan javnosti<sup>846</sup>.

## Transparentnost (praksa)

*U kojoj meri u praksi postoji transparentnost u aktivnostima i postupcima donošenja odluka ombudsmana?*

**Ocena: 100/2015 (100/2011)**

Aktivnosti i proces odlučivanja Ombudsmana su transparentni u praksi. Javnost ima uvid u rad, a internet sajt Ombudsmana sadrži i više informacija nego što je obaveza propisana Zakonom.

Iako Zakon propisuje da Ombudsman može, a ne mora, da objavljuje preporuke kada organ odbije da ih sprovede<sup>847</sup>, Ombudsman redovno objavljuje preporuke i sve informacije u vezi sa preporukama, a među njima i odgovore organa. U aprilu 2015. na sajtu je bilo objavljeno više od 500 preporuka. Slučajevi na koje se preporuke odnose su anonimizirani<sup>848</sup>.

Svi godišnji izveštaji, kao i brojni posebni izveštaji<sup>849</sup>, takođe su objavljeni na sajtu<sup>850</sup>. Informator o radu je objavljen na sajtu, redovno ažuriran i sveobuhvatan. Uključuje i podatke o budžetu<sup>851</sup>. Godišnji izveštaji sadrže podatke o radu, ali i specifične primere, kao i detaljne statističke podatke o kontaktima sa građanima i o pritužbama.

U 2014. godini bilo je 23.340 kontakata građana sa Zaštitnikom - većina (12. 288) telefonom. U kancelariji je primljeno 4.913 građana, a pristiglo je 4.877 pritužbi. Ombudsman je zaključio 4.798 slučajeva iniciranih bilo kroz pritužbe bilo na sopstvenu inicijativu.

840 Zakon o Zaštitniku građana, član 33

841 Zakon o Zaštitniku građana, član 33

842 [http://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_slobodnom\\_pristupu\\_informacijama\\_od\\_javnog\\_znacaja.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_slobodnom_pristupu_informacijama_od_javnog_znacaja.html)

843 Zakon o Zaštitniku građana, član 29

844 Zakon o Zaštitniku građana, član 31

845 Zakon o Zaštitniku građana, član 21

846 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 47

847 Zakon o Zaštitniku građana, član 31

848 <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33>

849 <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebni-izvestaji>

850 <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji>

851 <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/component/content/article/132>

| Aktivnosti Zaštitnika građana po pritužbama primljenim u 2014. godini |              |
|---|--------------|
| Odbačene pritužbe   | 2,778        |
| Pritužbe odbačene kao neosnovane                                      | 1,042        |
| Pritužbe koje su povukli podnosioci                                   | 587          |
| Postupci prekinuti – organi su otklonili nepravilnosti o radu         | 246          |
| Preporuke koje je izdao ombudsman                                     | 113          |
| Mišljenja koja je izdao ombudsman                                     | 20           |
| Ostalo  | 12           |
| <b>Ukupno</b>   | <b>4,798</b> |

Ombudsman redovno izdaje saopštenja za štampu<sup>852</sup>. Prema istraživanju koje je među novinarima sproveda jedna agencija za odnose sa javnošću, Ombudsman kao institucija i Saša Janković kao pojedinac bili su među državnim organima i funkcionerima koji su imali najbolje odnose sa medijima u 2014. godini<sup>853</sup>.

Pojedini podaci iz izveštaja o imovini i prihodima, koje su podneli ombudsman i njegovi zamenci, javno su dostupni na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije<sup>854</sup>.

## Odgovornost (propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da omoguće da ombudsman izveštava o svojim postupcima i odgovara za njih?*

### Ocena: 75/2015 (75/2011)

Ombudsman je odgovoran Narodnoj skupštini<sup>855</sup>. Zakon predviđa da Ombudsman podnosi Skupštini redovan godišnji izveštaj koji sadrži informacije o aktivnostima u prethodnoj godini, o uočenim nepravilnostima u radu organa i preporuke za unapređenje položaja građana u odnosu na organe uprave. Ni Zakon, ni drugi propisi ne preciziraju šta bi još trebalo da se nađe u izveštaju.

U skladu sa Poslovnikom Narodne skupštine<sup>856</sup> i odredbama o sprovođenju nadzora nad radom državnih institucija, organa i tela, izveštaj razmatraju nadležni skupštinski odbori, u roku od 30 dana od dana podnošenja, a na sednicu odbora poziva se tom prilikom i ombudsman.

Nakon razmatranja izveštaja, odbor podnosi izveštaj Skupštini, a uz izveštaj podnosi i svoj predlog zaključka koji može da sadrži preporuke za unapređenje stanja, zasnovane na preporukama iz izveštaja Ombudsmana.

Skupština dalje razmatra izveštaj Ombudsmana i izveštaj odbora, odnosno predlog zaključka. Po zaključenju rasprave, poslanici ne glasaju o izveštaju Ombudsmana već usvajaju zaključak odbora o merama za unapređenje stanja<sup>857</sup>. Zaštitnik građana objavljuje svoj izveštaj istovremeno sa dostavljanjem Skupštini<sup>858</sup>.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja obavezuje Ombudsmana da objavi Informator o radu. Sadržaj Informatora je propisan Uputstvom za izradu i objavljivanje Informatora o radu državnih organa<sup>859</sup>.

852 <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/2011-12-25-10-13-14>  
 853 <http://www.pragma.rs/vesti.php>  
 854 <http://www.acas.rs/pretraga-registra/?pismo=lat>  
 855 Zakon o Zaštitniku građana, član 33  
 856 Poslovnik Narodne skupštine, članovi 237-241  
 857 Poslovnik Narodne skupštine, članovi 238  
 858 Zakon o Zaštitniku građana, član 33  
 859 <http://www.poverenik.rs/youpravni-okvir-pi/podzakonski-akti-pi.html>

Ne postoji pravni lek protiv aktivnosti koje Zaštitnik preduzima, jer akti koje donosi - ocene, preporuke i mišljenja o nepravilnostima - formalno ne nameću obaveze ni državnim organima ni građanima. Nema, međutim, ni eksplicitne zakonske zabrane da se pred sudom ospori akt Ombudsmana.

## Odgovornost (Praksa)

*U kojoj meri u praksi ombudsman izveštava o svojim postupcima i odgovara za njih?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Ombudsman redovno podnosi godišnje izveštaje Skupštini. Izveštaj za 2014. godinu razmatrala su dva relevantna skupštinska odbora 14. i 15. aprila 2015. godine, u roku propisanom Poslovníkom Skupštine. Predlog zaključka nije, međutim, još bio utvrđen u vreme izrade ovog izveštaja.

Zaključke odbora povodom izveštaja za 2013. godinu skupština je usvojila u junu 2014. Među zaključcima je bila i obaveza odbora da prate sprovođenje preporuka, kao i obaveza Vlade Srbije da u roku od šest meseci izvesti o primeni zaključaka<sup>860</sup>. U odgovoru Skupštine, dostavljenom Transparentnosti Srbija u vezi sa ovim obavezama, navodi se da je Odbor za ljudska i manjinska prava imao nekoliko sednica na kojima su razmatrane preporuke, inicijative ili posebni izveštaj Ombudsmana. Vlada, međutim, nije izvestila o svojim aktivnostima<sup>861</sup>.

Godišnji izveštaj Ombudsmana sadrži informacije o pravima u specifičnim oblastima, kao što su dečija prava, prava nacionalnih manjina, jednakost polova, prava LGBT populacije, prava osoba sa invaliditetom, prava lica lišenih slobode, kao i informacije o "dobroj upravi", odnosno kršenju principa dobre uprave u brojnim resorima - zdravlje, socijalna zaštita, rad, unutrašnji poslovi, finansije i privreda, pravda, odbrana, lokalna samouprava, urbanizam i izgradnja, energetika i rudarstvo, službe bezbednosti. Svako od ovih poglavlja uključuje analizu stanja i problema, postignuća države i rezultate Ombudsmana u toj oblasti, osvrt na ranije preporuke Zaštitnika po kojima nije postupljeno, preporuke za dalje delovanje i specifične primere kršenja prava građana u toj oblasti<sup>862</sup>. Izveštaj takođe sadrži opšta razmatranja stanja prava građana. Neka od tih razmatranja, posebno u vezi sa stanjem u medijima<sup>863</sup>, izazvale su reakciju poslanika vladajućih partija, koji su optužili Ombudsmana da je politički pristrasan i da je objavio stavove bez dokaza. Ombudsman ih je pozvao da pročitaju ceo izveštaj koji sadrži "stotine primera"<sup>864</sup>.

Rezultati rada Ombudsmana su u izveštaju detaljno opisani. Postoje i podaci o budžetu<sup>865</sup>. U 2014. Ombudsman je objavio 21 poseban izveštaj, uglavnom povodom ostvarenih uvida u rad u policijskim stanicama, zatvorima i institucijama za socijalni rad<sup>866</sup>.

Krajem 2015. donet je akt koji uređuje unutrašnje uzbuñivanje i zaštitu uzbuñjivača.

Nije bilo primera osporavanja Ombudsmanovih akata pred sudom ili zvaničnih žalbi na nalaze i preporuke<sup>867</sup>. Državna revizorska institucija nije revidirala izveštaje Ombudsmana<sup>868</sup>. Institucija Zaštitnika ima svoju unutrašnju finansijsku kontrolu - internog revizora<sup>869</sup>.

860 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2014/RS40-14.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2014/RS40-14.pdf) [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2014/RS39-14.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2014/RS39-14.pdf)

861 Odgovor na zahtev TS, januar 2015, <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7333-vlada-ne-izvršava-obaveze>

862 <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji>

863 Više na ovu temu u poglavlju NIS Mediji

864 [http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo\\_danas/djukanovic\\_jankovicu\\_predjite\\_u\\_politicare\\_jankovic\\_moja\\_politika\\_je\\_kontrola\\_vlasti\\_1118.html?news\\_id=300317](http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo_danas/djukanovic_jankovicu_predjite_u_politicare_jankovic_moja_politika_je_kontrola_vlasti_1118.html?news_id=300317)

865 <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji>

866 <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebni-izvestaji>

867 Intervju sa zaštitnikom građana Sašom Jankovićem, april 2015

868 <http://dri.rs/cir/revizije-o-reviziji/poslednji-revizorski-izvesta.html>

869 Intervju sa zaštitnikom građana Sašom Jankovićem, april 2015

## Integritet (propisi)

*U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da obezbede integritet ombudsmana?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Postoji nekoliko propisa, koji sadrže pravila o integritetu i etičkom ponašanju, a kojih se pridržava Ombudsman. Zakon o Zaštitniku građana predviđa da omudmsan i zamenici ne mogu obavljati drugu javnu funkciju, drugu profesionalnu aktivnost i bilo koju dužnost ili posao koji bi mogao uticati na njihovu samostalnost i nezavisnost, ne smeju biti članovi političkih partija niti davati izjave političke prirode<sup>870</sup>. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije primenjuje se na zaštitnika i zamenike i takođe uključuje odredbe o sukobu interesa, obavljanju drugih poslova i funkcija, poklonima, prijavi prihoda<sup>871</sup>. Zakon o državnim službenicima, koji sadrži odredbe o sukobu interesa, primenjuje se na zaposlene u stručnoj službi<sup>872</sup>.

Zaštitnik postupa u skladu sa Kodeksom dobre uprave i Etičkim kodeksom međunarodnog udruženja Ombudsmana<sup>873</sup>. Kodeks dobre uprave Ombudsman je izradio 2010. godine i dostavio ga Narodnoj skupštini, koja o njemu nikada nije raspravljala niti ga je usvojila<sup>874</sup>. Taj dokument je zasnovan na Evropskom kodeksu ponašanja dobre uprave, koji je Evropski parlament usvojio 2001. godine i koji sadrži osnovna pravila etičkog ponašanja koja Ombudsman kontroliše u svom radu<sup>875</sup>.

Etički kodeks međunarodnog udruženja ombudsmana pokriva pitanja nezavisnosti, neutralnosti, poverljivosti i sadrži primere najbolje prakse<sup>876</sup>.

## Integritet (praksa)

*U kojoj meri je integritet ombudsmana obezbeđen u praksi?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Nije zabeležena nijedna značajnija pritužba na Ombudsmana zbog eventualnog kršenja pravila o neutralnosti, nepristrasnosti ili pravila o sukobu interesa do 2014. godine, kada su predstavnici vladajuće Srpske napredne stranke počeli da ga optužuju da je politički pristrasan. Ovo je koincidiralo sa ombudsmanovim primedbama u vezi sa slobodom medija u Srbiji<sup>877</sup>. Ponovilo se u martu i aprilu 2015. godine nakon objavljivanja godišnjeg izveštaja za 2014. godinu<sup>878</sup>. Ombudsman je odbacio optužbe i navode kritičara<sup>879</sup>. Podržali su ga Poverenik za informacije od javnog značaja i brojne javne ličnosti u peticiji, koju je inicirala jedna nevladina organizacija<sup>880</sup>.

Izveštaji o imovini ombudsmana i njegovih zamenika su objavljeni na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije. Obuhvataju podatke propisane Zakonom o AZBK<sup>881</sup>.

870 Zakon o Zaštitniku građana, članovi 9, 10 i 10a

871 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 27-47

872 Zakon o državnim službenicima, članovi 23a, 25-31

873 <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/vazni-pravni-akti/eticki-kodeks-medjunarodnog-udruzenja-ombudsmana>

874 <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/210213/210213-vest10.html>

875 [www.ombudsman.rs/attachments/-01\\_KODEKS%20tekst%20finalni.DOC](http://www.ombudsman.rs/attachments/-01_KODEKS%20tekst%20finalni.DOC)

876 [http://zastitnik.rs/attachments/288\\_IOA%20Najbolje%20prakse.doc](http://zastitnik.rs/attachments/288_IOA%20Najbolje%20prakse.doc)

877 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=04&dd=15&nav\\_category=11&nav\\_id=980940](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=04&dd=15&nav_category=11&nav_id=980940)

878 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1889911/Vladimir+%C4%90ukanovi%C4%87+poziva+ombudsmana+da+podnese+ostavku.html> More details in Independence Pratices Chapter

879 [http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/necu\\_se\\_povuci\\_izguracu\\_ovo\\_do\\_kraja\\_.55.html?news\\_id=300771](http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/necu_se_povuci_izguracu_ovo_do_kraja_.55.html?news_id=300771)

880 <http://www.policycenter.info/apel-upozorenja-demokratskoj-javnosti/>

881 <http://www.acas.rs/acasPublic/imovinaFunkcioneraSearch.htm>



Kad je reč o čuvanju podataka, u prethodnom periodu Ombudsmanu je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti izrekao jednu opomenu zbog objavljivanja podatka koji je trebalo da bude sakriven u dokumentu dostavljenom tražiocu informacije<sup>882</sup>.

Prema navodima ombudsmana, nije bilo slučajeva da su zaposleni u stručnoj službi kršili etička pravila ili standarde integriteta. U 2014. su izrečene dve opomene zaposlenima zbog manjih povreda radnih dužnosti, ali slučajevi nisu bili povezani ni sa etikom ni integritetom<sup>883</sup>. Zaposleni se, kako navodi ombudsman, redovno obučavaju o pitanjima integriteta, ali detaljniji podaci o obuci nisu dostupni<sup>884</sup>.

# Uloga

## Istraga (propisi i praksa)

*U kojoj meri je ombudsman aktivan i efikasan u postupanju sa pritužbama građana?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Ombudsman je efikasan u postupanju sa pritužbama građana, iako se može smatrati da je dosego maksimum aktivnosti u okviru postojećih kapaciteta. Prema rečima zaštitnika, "sadašnji obim posla je neodrživ"<sup>885</sup>.

Broj pritužbi koje se podnose Ombudsmanu bio je u stalnom porastu od osnivanja te institucije 2007. do 2013. godine. U 2014. prvi put je zabeležen pad<sup>886</sup>. Pored delovanja po pritužbama, Ombudsman deluje i proaktivno. Jedan od karakterističnih primera je istraga o incidentima koji su se desili tokom Parade ponosa 2014. godine a u koje je bio uključen i brat premijera<sup>887</sup>.

Građani imaju mogućnost da se obrate Ombudsmanu telefonski i da razgovaraju sa zaposlenima koji rade na njihovim predmetima. Svake godine se ostvari više od 20.000 kontakata sa građanima.

| Kontakti ombudsmana sa građanima          |              |              |
|---|--------------|--------------|
| Vrsta kontakta                            | 2013         | 2014         |
| Broj lično primljenih građana             | 5099         | 4913         |
| Telefonski razgovori sa građanima         | 13338        | 12288        |
| Razni podnesci građana                    | 1220         | 1262         |
| Primljene pritužbe                        | 5025         | 4877         |
| <b>Ukupan broj kontakata sa građanima</b> | <b>24682</b> | <b>23340</b> |

Svaki od ovih kontakata rezultira formalnom procedurom - bilo da se pokrene ispitivanje informacija ili da se zaključi da nema osnova za dalje postupanje.

882 Intervju sa zaštitnikom građana Sašom Jankovićem, april 2015

883 Intervju sa zaštitnikom građana Sašom Jankovićem, april 2015

884 Intervju sa zaštitnikom građana Sašom Jankovićem, april 2015

885 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2013.

886 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014.

887 <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/526480/Ombudsman-o-premlacivanju-Andreja-Vucica-tokom-Parade-ponosa>

| Okončane procedure Zaštitnika građana                      |              |              |              |
|--|--------------|--------------|--------------|
|  | 2012         | 2013         | 2014         |
| Delovanje po pritužbama građana i na sopstvenu inicijativu | 3957         | 4705         | 4.798        |
| Zakonodavne inicijative                                    | 20           | 349          | 76           |
| Delovanje po drugim kontaktima sa građanima                | 15213        | 17959        | 16989        |
| <b>Ukupno okončanih aktivnosti</b>                         | <b>19190</b> | <b>23013</b> | <b>21863</b> |

Kada je reč o pritužbama građana, Ombudsman ne postupa u slučajevima kada nije nadležan, kada su podnete van propisanog roka, ili kada postoji neki drugi bitni nedostatak (preuranjene, anonimne, neuredne ili ih je podnela neovlašćena osoba). Veliki broj primljenih pritužbi odbacuje se jer ne zadovoljavaju zakonom propisane uslove za postupanje.

| Ishod postupanja po pritužbama   |             |             |
|--|-------------|-------------|
|  | 2013        | 2014        |
| Broj odbačenih pritužbi  | 2560        | 2778        |
| Neosnovanih pritužbi   | 1203        | 1042        |
| Organi ispravili neregularnost nakon saznanja da je započeta kontrola (istraga okončana) | 560         | 587         |
| Pritužbe pokrivena preporukama   | 183         | 246         |
| Podnosioci odustali od pritužbi  | 142         | 113         |
| Mišljenja Zaštitnika građana   | 32          | 20          |
| Saopštenja Zaštitnika građana  | 19          | 6           |
| Smrt podnosioca pritužbe   | 6           | 6           |
| <b>Ukupno:</b>   | <b>4705</b> | <b>4798</b> |

U 2014. sprovedeno je 1.113 istraga, što je 12,5% manje nego u 2013<sup>888</sup>. Nepravilnosti su utvrđene u 833 slučaja i izdato je 799 preporuka organima. Zakon propisuje da je organ uprave dužan da obavesti Ombudsmana u roku od 15 do 60 dana da li je postupio po preporuci i otklonio nedostatak. U 2014. godini većina preporuka (87,5%) je bila ispunjena, 8,5% je ostalo neizvršeno, dok je 4% u vreme izrade godišnjeg izveštaja još bilo u vremenskom okviru datom za ispunjavanje<sup>889</sup>.

Najbrojniji su slučajevi kršenja principa dobre uprave (44% svih pritužbi), slede slučajevi u vezi sa ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (40%). Većina pritužbi se odnosi na rad ministarstava (23%), vladinih agencija, uprave, javnih službi i lokalne samouprave.

Prema rezultatima istraživanja objavljenog u medijima u maju 2015. javnost ima pozitivnu percepciju Ombudsmana<sup>890</sup>.

888 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014.

889 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014.

890 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/553454/OTKRIVAMO-Sta-stoji-iza-kampanje-protiv-ombudsmana-Vlast-se-plasi-rejtinga-Sase-Jankovica>

## Promovisanje dobre prakse (propisi i praksa)

*U kojoj meri je ombudsman aktivan i efikasan na podizanju svesti u vladi i javnosti o standardima etičkog ponašanja?*

**Ocena: 75/2015 (50/2011)**

Ombudsman je vrlo aktivan i efikasan u promovisanju dobre prakse i etičkog ponašanja. Prema Zakonu, Ombudsman ne može da kontroliše rad Vlade, kao kolektivnog tela, niti njenih službi, ali može da kontroliše rad ministarstva i drugih organa državne uprave<sup>891</sup>. Većina inicijativa, preporuka i mišljenja Zaštitnika usmerena je ka Vladi, s obzirom na njene nadležnosti u odnosu na ministarstva i druge organe državne uprave.

U 2014. Ombudsman je Vladi uputio nekoliko inicijativa za izmenu i dopunu propisa. Nijedna nije prihvaćena. U maju 2013. Zaštitnik je podneo amandmane na dva zakona iz oblasti dečije zaštite. Vlada je dala negativno mišljenje o predlogu i informisala predsednika Skupštine da će ona ubrzo načiniti bolje predloge za popravljavanje stanja u tim oblastima. O Zaštitnikovom predlogu se u Skupštini nije raspravljalo, a Vlada nije sačinila alternativni predlog.

Skupština nije razmatrala ni Kodeks dobre uprave koji je Ombudsman napisao i dostavio ga predsedniku Narodne skupštine još 2010. godine.

# ZAŠTITNIK GRAĐANA (OMBUDSMAN)

## Preporuke

1. Vlada bi trebalo da obezbedi trajni i adekvatni prostor za rad Zaštitnika građana;
2. Po obezbeđenju odgovarajućih prostorija, Ombudsman bi trebalo da zatraži a skupštinski odbor da odobri povećanje broja zaposlenih;
3. Narodna skupština bi trebalo da utvrdi mehanizam za praćenje primene Ombudsmanovih preporuka, kao i preporuka skupštinskog odbora u vezi sa godišnjim izveštajem Zaštitnika građana. Taj mehanizam bi trebalo da sadrži i odgovarajuće sankcije za neizveštavanje o sprovođenju preporuka i za neizvršavanje preporuka;
4. Skupština bi trebalo da uvrsti "pravo na dobru upravu" među osnovna ljudska prava prilikom izmene Ustava Srbije.

891 Zakon o Zaštitniku građana, član 17





# POVERENIK ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI

## Sistem društvenog integriteta

**Sažetak:** Poverenik<sup>892</sup> se i dalje suočava sa problemom nedovoljnih resursa, prvenstveno u pogledu broja zaposlenih, ali su prilike poboljšane nakon što je rešen problem prostorija za rad. Tako, iako bi ukupno trebalo da bude 94 zaposlenih, do kraja 2014. je bilo planirano da služba broji 73 osobe, ali ih je u decembru te godine bilo samo 57. Zakonski okvir garantuje u određenoj meri nezavisnost Poverenika, ali ga je i dalje potrebno poboljšati. Poverenika bira Narodna skupština na predlog skupštinskog odbora nadležnog za informisanje i takva procedura može dovesti u pitanje političku neutralnost. Zakon pruža solidnu zaštitu povereniku od aribtrarnog smenjivanja. Poverenik u praksi deluje nezavisno od političkih uticaja. Nije bilo pokušaja uplitanja u aktivnosti Poverenika, ali je bilo verbalnih napada na poverenika lično. Operativna nezavisnost institucije u dobroj meri zavisi od sposobnosti i kvaliteta poverenika. Rad ovog državnog organa je transparentan, čak i iznad nivoa koji zahtevaju propisi. Relevantne informacije o organizaciji i funkcionisanju Poverenika su dostupne javnosti. Poverenik je prepoznatljiv po angažovanosti u borbi protiv korupcije, naročito kroz podizanje svesti javnosti o značaju slobodnog pristupa informacijama i prevenciji korucije uopšte.

<sup>892</sup> „Poverenik“ sa velikim slovom „P“ odnosi se na instituciju, a kada se piše „poverenik“, sa malim slovom „p“, govori se o osobi koja je na čelu institucije.



## POVERENIK ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI

Ukupna ocena stuba(2015): 79 / 100

Ukupna ocena stuba (2011): 73 / 100

|                                | Indikator                 | Propisi                               | Praksa                                  |
|--------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|---|
| <b>Kapacitet</b><br>69 / 100   | Resursi                   | <b>50</b> (2015),<br><b>50</b> (2011) | <b>75</b> (2015),<br><b>50</b> (2011)   |
|                                | Nezavisnost               | <b>75</b> (2015),<br><b>75</b> (2011) | <b>75</b> (2015),<br><b>50</b> (2011)   |
| <b>Upravljanje</b><br>79 / 100 | Transparentnost           | <b>50</b> (2015),<br><b>50</b> (2011) | <b>100</b> (2015),<br><b>100</b> (2011) |
|                                | Odgovornost               | <b>75</b> (2015),<br><b>75</b> (2011) | <b>75</b> (2015),<br><b>75</b> (2011)   |
|                                | Integritet                | <b>75</b> (2015),<br><b>75</b> (2011) | <b>100</b> (2015),<br><b>75</b> (2011)  |
| <b>Uloga</b><br>100 / 100      | Postupanje po žalbama     | <b>100</b> (2015), <b>100</b> (2011)  |   |
|                                | Promovisanje dobre prakse | <b>100</b> (2015), <b>100</b> (2011)  |   |

**Struktura** – Poverenik za informacije od javnog značaja je nezavisna institucija osnovana u skladu sa Zakonom iz 2004. godine. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti je usvojen 2008. godine, kada je Povereniku dodata i ova nadležnost, a naziv promenjen u „Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti“. S obzirom na to da ovaj državni organ promoviše transparentnost u radu organa vlasti, slobodan pristup informacijama se smatra poljem antikorupcijskog delovanja Poverenika i ova analiza je fokusirana na taj deo njegovih nadležnosti.

Na čelu institucije je poverenik, koga bira Narodna skupština na sedmogodišnji mandat. Poverenik ima dva zamenika, od kojih je jedan nadležan za oblast slobodnog pristupa informacijama. Bira ih Narodna skupština, na predlog poverenika. Postoji šest sektora unutar institucije: Sektor za harmonizaciju i saradnju (sa odeljenjem za zaštitu podataka o ličnosti i grupom za slobodan pristup informacijama), Sektor za žalbe i izvršenja – pristup informacijama, Sektor za žalbe i predstavljanje – zaštita podataka o ličnosti, Sektor za nadzor (sa šest odeljenja zaduženih za zaštitu podataka o ličnosti u raznim oblastima, kao što su banke, osiguravajuće kuće, zdravstvo, obrazovanje, pravosudni organi), Sektor za informacione tehnologije i Sektor za zajedničke poslove.





# Nalaz

## Kapacitet

### Resursi (propisi)

*U kojoj meri Poverenik, prema propisima, ima na raspolaganju adekvatne resurse za postizanje ciljeva rada?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Nije bilo promena u zakonskom okviru u pogledu resursa Poverenika od objavljivanja izveštaja NIS 2011. Zakon predviđa da se „finansijska sredstva za rad Poverenika i njegove stručne službe obezbeđuju u budžetu Republike Srbije“<sup>893</sup>. To znači da Poverenik, kao i bilo koji drugi državni organ, priprema nacrt finansijskog plana, na koji saglasnost daje, odnosno prihvata ga li ne prihvata, Ministarstvo finansija, zatim Vlada i na kraju Skupština. Broj zaposlenih, odnosno sistematizaciju odobrava skupštinski odbor, dok je Vlada zadužena da obezbedi prostorije<sup>894</sup>.

Poverenik, po Zakonu, ima pravo na platu u visini plate sudije Vrhovnog kasacionog suda, kao i pravo na naknadu troškova nastalih u vezi sa vršenjem svoje nadležnosti<sup>895</sup>. Plate zaposlenih u službi Poverenika određuju se u skladu sa Zakonom o državnim službenicima<sup>896</sup>.

Zakonske odredbe pružaju osnov za obezbeđivanje resursa koji su Povereniku neophodni za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti. Međutim, ne postoje garancije da će te odredbe biti i sprovedene. Tako, na primer, Narodna skupština ili Vlada imaju diskreciono pravo da odbiju finansijski plan ili Pravilnik o unutrašnjem uredjenju i sistematizaciji radnih mesta Poverenika.

Neke krizne mere štednje primenjuju se i na Poverenika. Izmenama Zakona o budžetskom sistemu iz 2013. godine uvedena je zabrana zapošljavanja u javnom sektoru bez prethodne saglasnosti Vlade. Kada je reč o Povereniku, kao i drugim nezavisnim telima i samoj Narodnoj skupštini, novo zapošljavanje se može vršiti na osnovu saglasnosti skupštinskog Odbora za administrativne poslove i budžet<sup>897</sup>. Druga mera štednje koja je primenjivana u posmatranom periodu bilo je smanjenje plata – 20% na plate iznad 60.000 dinara (535 dolara) i 25% na plate iznad 100.000 dinara (900 dolara), što propisuje Zakon o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava iz oktobra 2014<sup>898</sup>.

893 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 34

894 Intervju sa poverenikom, april 2015

895 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 32

896 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 34

897 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2013/4566-13.pdf>

898 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/4559-13Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/4559-13Lat.pdf)

## Resursi (praksa)

*U kojoj meri Poverenik, u praksi, ima na raspolaganju adekvatne resurse za postizanje ciljeva rada?*

**Ocena: 75/2015 (50/2011)**

Jedan od najvećih problema u prošlosti, nedostatak odgovarajućeg prostora za rad, sada je rešen. U oktobru 2013. Vlada je obezbedila prostorije za rad koje, prema navodima poverenika, zadovoljavaju potrebe u skladu sa sistematizacijom Službe. Međutim, postojeće prostorije za rad bi u budućnosti mogle postati neodgovarajuće ako nadležnosti, a time i kapaciteti, Poverenika nastave da se povećavaju. Povećanje kapaciteta Poverenika je predviđeno Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Strategijom reforme javne uprave<sup>899</sup>.

U prošlosti je nedostatak prostora za rad bio prepreka za zapošljavanje odgovarajućeg broja izvršilaca u Službi Poverenika, a ovo je uticalo na ažurnost u rešavanju predmeta čije se posledice i danas odražavaju, usled nastalog zaostatka u rešavanju nekoliko hiljada predmeta<sup>900</sup>.

Prema kadrovskom planu, Poverenik je na kraju 2014. godine trebalo da ima 73 zaposlena. Ovaj plan se nije ispunio zbog nedostatka novca, kao i zbog činjenice da je 2014. usvojen propis kojim je zabranjeno zapošljavanje bez prethodne saglasnosti (za nezavisna tela) skupštinskog odbora. Takvu saglasnost, Poverenik je dobio za zapošljavanje sedam novih osoba u 2014. godini.

U 2014. usvojen je novi Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, na koji je saglasnost dao Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja Narodne skupštine. Novi Pravilnik predviđa ukupno 94 zaposlenih. Služba Poverenika je u januaru 2014. imala 50 stalno zaposlenih, a godinu je okončala sa 56, što je 59% od predviđenog broja. Razlika između predviđenog i stvarnog broja je manja u sektoru nadležnom za slobodan pristup informacijama (19/25), ali taj sektor, koji se smatra najznačajnijim sa stanovišta borbe protiv korupcije, ima najviše predmeta u radu.

Prema podacima iz godišnjeg izveštaja za 2014. godinu, Poverenik raspolaže opremom koja zadovoljava trenutni kapacitet Službe. U 2014. nabavljena je oprema ukupne vrednosti 3,1 miliona dinara, iz budžeta Poverenika.

Ukupan budžet Poverenika za 2014. godinu bio je 163 miliona dinara, što je u skladu sa finansijskim planom Poverenika. Budžet je bio veći nego prethodnih godina (141 milion 2012 i 145 miliona 2013), a u 2015. dodatno je uvećan, uprkos merama štednje, na 168 miliona dinara. U 2014. godini za rad Poverenika potrošeno je 80% odobrenih budžetskih sredstava (131 milion dinara), delom zbog činjenice da nije realizovan plan zapošljavanja, a delom zbog racionalnog ponašanja u trošenju sredstava i štednje<sup>901</sup>.

Zaposleni u Službi, prema navodima Poverenika, uglavnom raspolažu odgovarajućim iskustvom i znanjima. Od ukupno 56 zaposlenih, njih 51 ima fakultetsko obrazovanje. Većina državnih službenika je pre dolaska u službu Poverenika imala značajno radno iskustvo, uglavnom u javnoj upravi<sup>902</sup>.

---

899 Intervju sa poverenikom Rodoljubom Šabićem, april 2015

900 Godišnji izveštaj Poverenika za 2014, <http://www.poverenik.org.rs/en/o-nama/annual-reports.html>

901 Godišnji izveštaj Poverenika za 2014, <http://www.poverenik.org.rs/en/o-nama/annual-reports.html>

902 Intervju sa poverenikom Rodoljubom Šabićem, april 2015

## Nezavisnost (propisi)

*U kojoj meri je, prema propisima, Poverenik nezavisan u radu?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Postoji zakonski ovir koji treba da obezbedi nezavisnost Poverenika, ali bi mogao dodatno da se unapredi.

Poverenika bira Narodna skupština, na predlog skupštinskog odbora nadležnog za informisanje<sup>903</sup>. Prema analizi Centra za primenjene evropske studije, problem sa ovim rešenjem je što je „skupštinski odbor telo koje u principu ne poseduje ni stručnost, ni političku nepristrasnost za predlaganje poverenika”. Takođe, slobodan pristup informacijama, kao oblast rada Poverenika, je pogrešno svrstan u oblast javnog informisanja, te je na osnovu toga dodeljena u nadležnost Odboru za kulturu i informisanje, umesto, na primer, odboru zaduženom za oblast javne uprave,<sup>904</sup> pravosuđa ili ljudskih prava.

Poverenik je, po Zakonu, nezavisan državni organ<sup>905</sup>. Zakon propisuje da je „Poverenik samostalan i nezavisan u vršenju svoje nadležnosti” i da „u vršenju svoje nadležnosti Poverenik neće tražiti, niti primati naloge i uputstva od državnih organa i drugih lica”<sup>906</sup>.

Pored opštih uslova, Zakon propisuje i koje profesionalne kriterijume kandidat mora da ispuni: „za Poverenika se bira lice s priznatim ugledom i stručnošću u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih prava”. Nema posebnih uslova u vezi sa stručnošću u oblasti upravnog prava. Poverenik ne može biti osoba koja obavlja funkciju ili je zaposlena u drugom državnom organu ili političkoj stranci<sup>907</sup>.

Što se tiče mandata i plate, kao elemenata nezavisnosti, Zakon propisuje da je mandat poverenika duži nego mandat poslanika koji ga biraju - sedam godina, uz mogućnost da ista osoba bude birana najviše dva puta<sup>908</sup>. Plata poverenika je jednaka plati sudije Vrhovnog kasacionog suda<sup>909</sup>.

Povereniku je potrebna saglasnost skupštinskog Administrativnog odbora za donošenje akata koji se tiču uređenja funkcionisanja Službe Poverenika<sup>910</sup>. S druge strane, Poverenik je nezavisan kada odlučuje o zapošljavanju u Službi<sup>911</sup>.

Zakon daje solidnu zaštitu povereniku od arbitrarnog razrešenja. Razlozi za razrešenje su osuda za krivično delo na kaznu zatvora, trajni gubitak radne sposobnosti, obavljanje funkcije ili zaposlenje u drugom državnom organu ili političkoj stranci, gubitak državljanstva Republike Srbije ili nestručno i nesavesno obavljanje posla<sup>912</sup>. Formulacija „nestručno i nesavesno” mogla bi se tumačiti na razne načine i mogla bi se iskoristiti za razrešenje poverenika iz političkih razloga.

Postupak za razrešenje Poverenika može pokrenuti najmanje trećina od ukupnog broja poslanika. Odbor nadležan za informisanje potom utvrđuje da li postoje razlozi za razrešenje i o tome obaveštava Narodnu skupštinu. Za razrešenje je potrebna ista skupštinska većina kao i za izbor. Ne postoje odredbe o imunitetu poverenika.

903 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 30

904 Izveštaj „Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti”, CPES, avgust 2014

905 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 1

906 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 32

907 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 30

908 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 30

909 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 32

910 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 34

911 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 34

912 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 31

## Nezavisnost (praksa)

*U kojoj meri je, u praksi, Poverenik nezavisan u radu?*

**Ocena: 75/2015 (50/2011)**

Poverenik je u praksi nezavisan od organa vlasti na koje se prostire njegova nadležnost i deluje nezavisno od političkih uticaja. Prema rečima samog poverenika, „kada ste na čelu nezavisne institucije, jedina stvar o kojoj morate da vodite računa je to da radite striktno po zakonu, ne u zavisnosti od političke konstelacije, naročito ne po nalogima ove ili one političke stranke”<sup>913</sup>.

Jedan ekspert ukazao je da je jedini problem sa aktuelnim poverenikom to što je zasenio samu instituciju, što bi moglo uticati na poziciju institucije kada aktuelnom povereniku istekne mandat<sup>914</sup>.

Nisu zabeleženi pokušaji mešanja u aktivnosti Poverenika, izuzev povremenih verbalnih napada na osobu na čelu institucije<sup>915</sup>. I ti napadi su ređi nego u prethodnom periodu. Na primer, pokušaj Ministarstva odbrane da redefiniše nadležnost Poverenika, tokom rasprave o odbijanju Ministarstva da dozvoli pristup određenim informacijama, mogao bi se tumačiti kao napad na nezavisnost institucije. Poverenik je, međutim, insistirao da se njegovo rešenje sprovede<sup>916</sup>. Ovo je rezultiralo izjavom jednog poslanika vladajuće koalicije da Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja treba revidirati jer nije jasna linija koja razdvaja informacije od značaja za nacionalnu bezbednost od onih koje treba da budu dostupne javnosti<sup>917</sup>. Nakon toga, međutim, nije pokrenut postupak za izmenu Zakona i nadležnosti Poverenika.

Može se zaključiti da operativna nezavisnost institucije u velikoj meri zavisi od kvaliteta i umeća poverenika<sup>918</sup>. Sadašnji poverenik, kao što je ukazano u analizi jedne NVO, osvojio je poverenje građana i pohvale civilnog sektora, novinarskih udruženja, kao i međunarodnih organizacija (Savet Evrope, Svetska banka, Evropska komisija, Misija OEBS-a)<sup>919</sup>.

## Upravljanje

### Transparentnost (propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da omoguće da javnost ima relevantne informacije o aktivnostima i procesu donošenja odluka Poverenika?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, po pitanju obaveze objavljivanja i redovnog ažuriranja Informatora o radu<sup>920</sup>, primenjuju se i na Poverenika<sup>921</sup>. Isto važi

913 [http://www.danas.rs/danasrs/ukratko/korektor\\_nije\\_neprijatelj.83.html?news\\_id=92903](http://www.danas.rs/danasrs/ukratko/korektor_nije_neprijatelj.83.html?news_id=92903)

914 Stručnjak iz NVO sektora koji je zahtevao da ostane anonimn

915 <http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Godine-karijere-nijedan-zapamcen-slucaj.lt.html> <https://www.cenzolovka.rs/misljenja/kako-verovati-povereniku/> <http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Sabic-odgovara-Lazanskom-Protiv-zaludjivanja-javnosti.sr.html> <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1926941/%C5%A0abi%C4%87+odgovara+Narodnoj+banci.html> [http://www.tvmost.info/vesti/sabic\\_se\\_ukljucio\\_u\\_napade\\_na\\_ministarstvo\\_odbrane/13042](http://www.tvmost.info/vesti/sabic_se_ukljucio_u_napade_na_ministarstvo_odbrane/13042)

916 [http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id\\_sadrzaja=7761](http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=7761) <http://www.poverenik.rs/ysaopstenja-i-aktuelnosti/1990-saopstenje-ministarstva-odbrane-dezinformisanje-javnosti.html>

917 <http://www.nspm.rs/hronika/momir-stojanovic-trebalo-bi-preispitati-zakon-o-zastitniku-gradjana-i-povereniku-za-informacije-od-javnog-znacaja.html>

918 Izveštaj „Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti”, CPES, August 2014

919 Izveštaj „Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti”, CPES, August 2014

920 <http://www.poverenik.rs/en/information-booklet/information-booklet.html>

921 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 39

i za Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu (podzakonski akt koji je doneo upravo ovaj organ), koji propisuje detalje o sadržaju tog dokumenta<sup>922</sup>.

Nema posebnih odredbi u vezi sa transparentnošću žalbenog postupka pred Poverenikom<sup>923</sup>. Pri-  
menjuju se odredbe Zakona o opštem upravnom postupku, što znači da komunikacija ostaje između  
strana u postupku (podnosilac žalbe/Poverenik, Poverenik/organ u posedu tražene informacije)<sup>924</sup>.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja obavezuje Poverenika da podnese  
Narodnoj skupštini godišnji izveštaj o aktivnostima koje su državni organi preduzeli na primeni  
Zakona i o Poverenikovim aktivnostima i troškovima<sup>925</sup>.

Funkcioneri u instituciji (poverenik, zamenici, generalni sekretar) su obavezni da prijave imovinu  
i prihode Agenciji za borbu protiv korupcije. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije propisuje  
da je deo ovih podataka javno dostupan<sup>926</sup>.

## Transparentnost (Praksa)

*U kojoj meri su transparentne aktivnosti i proces donošenja odluka Poverenika?*

**Ocena: 100/2015 (100/2011)**

Aktivnosti i proces donošenja odluka Poverenika su transparentni u praksi. Sve relevantne in-  
formacije o organizaciji i funkcionisanju Poverenika, o odlukama i procesu donošenja odluka su  
dostupne javnosti. Poverenikov Informator o radu<sup>927</sup> je sveobuhvatan. Sve procedure, usluge,  
struktura i budžet su detaljno opisani.

Poverenikove aktivnosti su prikazane u godišnjim izveštajima, koji se redovno dostavljaju Narod-  
noj skupštini i predstavljaju javnosti<sup>928</sup>. Pored godišnjeg izveštaja, Poverenik mesečno objavljuje  
statistički pregled slučajeva na kojima radi<sup>929</sup>.

Sajt Poverenika je informativan i gotovo svakodnevno se objavljuju informacije o aktivnostima i  
komentari poverenika na aktuelnosti vezane za slobodan pristup informacijama i transparentnost u  
načelu<sup>930</sup>. Ovo uključuje i informacije o slučajevima kada se organi nisu povinovali Poverenikovim  
obavezujućim rešenjima i informacije o žalbama u slučajevima od javnog interesa<sup>931</sup>.

Poverenik učestvuje na događajima koje organizuju nezavisne institucije, novinarska udruženja,  
međunarodne organizacije u Srbiji, nevladine organizacije. Te događaje koristi kao priliku da  
promoviše slobodan pristup informacijama i borbu protiv korupcije<sup>932</sup>.

Prema podacima sa sajta Agencije za borbu protiv korupcije, svi funkcioneri u instituciji Poverenika  
podneli su prijave imovine i prihoda<sup>933</sup>.

922 <http://www.poverenik.rs/en/pravni-okvir-pi/bylaws-ai.html>

923 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, članovi 19-21, 23

924 [http://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_opstem\\_upravnom\\_postupku.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_opstem_upravnom_postupku.html)

925 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 36

926 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 43, 46, 47

927 <http://www.poverenik.rs/en/information-booklet/information-booklet.html>

928 <http://www.poverenik.rs/en/o-nama/annual-reports/2048-izvestaj-poverenika-za-2014-godinu.html>

929 <http://www.poverenik.rs/en/o-nama/monthly-statistical-reports/2106-zbirni-mesecni-statisticki-podaci.html>

930 <http://www.poverenik.rs/en/press-releases-and-publications.html>

931 <http://www.poverenik.rs/en/press-releases-and-publications.html>

932 Godišnji izveštaj za 2014, poglavlje 6, <http://www.poverenik.rs/en/o-nama/annual-reports/2048-izvestaj-poverenika-za-2014-godinu.html>

933 <http://www.acas.rs/pretraga-registra/>

## Odgovornost (propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da omogućе da Poverenik izveštava o svom radu i da odgovara za svoje aktivnosti?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Nije bilo promena, od istraživanja NIS 2011, u vezi sa odredbama koje treba da obezbede odgovornost Poverenika za aktivnosti koje sprovodi. Po ovom pitanju postoji solidan pravni okvir. Zakon obavezuje Poverenika da podnosi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj o aktivnostima državnih organa na sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ali i o sopstvenim aktivnostima i troškovima<sup>934</sup>. Rok za podnošenje izveštaja za prethodnu godinu je 31. mart<sup>935</sup>.

Izveštaj Poverenika razmatraju skupštinski odbori nadležni za informisanje i za državnu upravu (kao i odbor nadležan za ljudska prava, sa stanovišta zaštite podataka o ličnosti), a preporuke i zaključke skupštinskog odbora u vezi sa izveštajem usvaja plenum Narodne skupštine. Ne postoji izričita zakonska obaveza objavljivanja izveštaja.

Poverenikove odluke mogu se osporavati pred Upravnim sudom, ali je ovo pravo rezervisano za tražioce informacija, koji podnose žalbe Povereniku, kada nisu zadovoljni odlukom po žalbi. To znači da Upravni sud ne prihvata tužbe koje protiv rešenja Poverenika podnose organi vlasti od kojih su tražene informacije. Rešenja Poverenika su obavezujuća, konačna i izvršna<sup>936</sup>.

Na uzbunjivače u službi Poverenika, primenjuju se odredbe Zakona o zaštiti uzbunjivača i Pravilnik o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja kod Poverenika<sup>937</sup>.

## Odgovornost (praksa)

*U kojoj meri u praksi Poverenik izveštava o svom radu i odgovara za svoje aktivnosti?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Poverenik ispunjava obavezu podnošenja godišnjeg izveštaja Narodnoj skupštini u propisanom roku<sup>938</sup>. Izveštaji Poverenika sadrže sve informacije, predviđene Zakonom, kao i druge korisne informacije, kao što su prikaz problema sa kojima se institucija susreće u radu i preporuke za unapređenje stanja u oblasti pristupa informacijama<sup>939</sup>.

Izveštaji se objavljuju na sajtu Poverenika<sup>940</sup>, a poverenik ih javno promovise<sup>941</sup>. Od 2011. godine, Skupština razmatra izveštaje. Relevantni skupštinski odbori usvajaju zaključke o izveštaju sa preporukama za unapređenje stanja, a o tim zaključcima se potom raspravlja na plenarnoj sednici parlamenta. U 2014. godini zaključci su prvi put sadržali konkretne mere koje Vlada i Skupština treba da sprovedu<sup>942</sup>. Međutim, ne samo da većina mera nije sprovedena, već Vlada

934 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 36

935 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 36

936 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 28

937 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2014/3140-14%20LAT.pdf>

<http://www.poverenik.rs/sr/o-nama/akti-o-radu-sluzbe/aktuelni-akti/2244-pravilnik-o-postupku-unutrasnjeg-uzbunjivanja-kod-poverenika-za-informacije-od-javnog-znacaja-i-zastitu-podataka-o-licnosti.html>

938 <http://www.poverenik.rs/sr/izvestaji-poverenika.html>

939 Godišnji izveštaj za 2014, poglavlje 8

940 <http://www.poverenik.rs/sr/izvestaji-poverenika.html>

941 <http://www.poverenik.rs/en/press-releases-and-publications/2049-godisnji-izvestaj-poverenika-za-2014-godinu.html>

942 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/6550->

nije ni izvestila parlament o sprovođenju, iako ju je zaključak na to obavezivao<sup>943</sup>. Skupština na to nije reagovala, a 2015. godine Odbor za kulturu i informisanje usvojio je uopšten zaključak bez konkretnih mera<sup>944</sup>. Međutim, Narodna skupština nije u plenumu razmatrala čak ni takve, uopštene zaključke.

Prema rečima Zorana Gavrilovića iz nevladine organizacije Birodi, odgovornost Poverenika se ne dovodi u pitanje, ali je problem upravo činjenica da Skupština ne obraća pažnju na preporuke Poverenika, kao ni na sopstvene zaključke u vezi sa Poverenikovim izveštajima<sup>945</sup>.

Mehanizam sudske zaštite u vezi sa Poverenikovim odlukama postoji i funkcioniše. U godišnjem izveštaju za 2014. navodi se da je Upravni sud primio 193 tužbe protiv odluka Poverenika. Od toga je 70 izjavljeno protiv rešenja i zaključka Poverenika, a 123 su podnete zbog toga što Poverenik nije postupio po žalbi u roku od 30 dana<sup>946</sup>. Od ukupno 193, Upravni sud je rešio 90 i to: 26 je odbačeno, 17 odbijeno, po 46 je postupak obustavljen, a po jednoj je predmet vraćen na ponovno odlučivanje jer u spisima predmeta nije bila dostavnica. To znači da ni u jednom slučaju rešenje ili zaključak Poverenika nisu poništeni, odnosno sud nije zauzeo drugačiji stav od Poverenika.

## Integritet (propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede integritet Poverenika?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Nije bilo promena po pitanju zakonskog okvira za integritet Poverenika od istraživanja za NIS 2011. Postoje odredbe koje treba da obezbede integritet Poverenika.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja definiše Poverenika kao „samostalnog i nezavisnog u vršenju dužnosti”<sup>947</sup> i propisuje da Poverenik u vršenju dužnosti neće tražiti, niti primati naloge i uputstva od državnih organa i drugih lica<sup>948</sup>. Pravila o sukobu interesa, poklonima i prijavljivanju imovine su propisana Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije. Ta pravila se primenjuju na funkcionere, što uključuje poverenika, njegove zamenike i generalnog sekretara Službe Poverenika<sup>949</sup>. Ne postoji opšti Kodeks ponašanja koji se primenjuje na državne službenike, uključujući tu i zaposlene u službi Poverenika, ali neka pravila su propisana Zakonom o državnim službenicima<sup>950</sup>. Taj zakon navodi da državni službenik ne sme primiti poklon u vezi sa dužnošću koju obavlja i ne sme da koristi rad u državnom organu da bi uticao na ostvarivanje svojih prava ili prava s njime povezanih lica<sup>951</sup>.

Kandidat za poverenika ne sme biti zaposlen u državnom organu ili političkoj stranci. Nema međutim izričite zabrane da poverenik bude član političke stranke<sup>952</sup>.

943 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7333-vlada-ne-izvrsava-obaveze>

944 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/7635-skupstinski-odbor-neodredeno-o-pristupu-informacijama-odsustvo-zelje-da-se-vrsi-stvarni-nadzor-izvrsne-vlasti>

945 Intervju, april 2015

946 Godišnji izveštaj za 2014 <http://www.poverenik.rs/en/o-nama/annual-reports/2048-izvestaj-poverenika-za-2014-godinu.html>

947 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 32

948 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 32

949 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 27-42

950 Zakon o državnim službenicima, članovi 25, 30-31

951 Zakon o državnim službenicima, član 25

952 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 30

## Integritet (praksa)

*U kojoj meri je integritet Poverenika obezbeđen u praksi?*

**Ocena: 100/2015 (75/2011)**

Integritet Poverenika je u potpunosti obezbeđen u praksi, u okviru zakonom propisanih normi.

Nije bilo zabeleženih slučajeva kršenja pravila o integritetu, niti od strane poverenika i njegovih zamenika, niti od strane zaposlenih u Službi institucije.

Poverenik je usvojio plan integriteta, kako je propisano Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije i podzakonskim aktom koji je propisala Agencija<sup>953</sup>. Plan integriteta je usvojen u decembru 2012. godine, u okviru roka koji je propisala Agencija<sup>954</sup>. Poverenik je usvojio i interne akte koji treba da doprinesu integritetu institucije i spreče trošenje javnih sredstava, među kojima su Direktiva o korišćenju radnog vremena, Pravilnik o korišćenju platnih kartica, Pravilnik o upotrebi finansijskih sredstava namenjenih troškovima reprezentacije, Normativ o potrošnji goriva za službena vozila, Direktiva o korišćenju službenih automobila, Odluka o korišćenju službenih mobilnih telefona, Pravilnik o radu žalbene komisije, Pravilnik o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja<sup>955</sup>.

## Uloga

### Postupanje po žalbama (propisi i praksa)

*U kojoj meri je Poverenik efikasan i aktivan u postupanju po žalbama?*

**Ocena: 100/2015 (100/2011)**

Poverenik je ažuran i uspešan u postupanju po žalbama. Procedura podnošenja žalbe je jednostavna i detaljno je opisana u Poverenikovom Informatoru o radu<sup>956</sup>. Može se podneti pisano, poštom, elektronskom poštom ili usmeo, na zapisnik u kancelariji Poverenika<sup>957</sup>.

U godišnjem izveštaju navodi se da je Poverenik u 2014. godini imao 5.778 novih slučajeva (u oblasti pristupa informacijama), a 2.971 slučaj je prenet iz prethodne godine. Ukupno su u 2014. godini rešena 5.563 slučaja<sup>958</sup>. Obim postupanja Poverenika u oblasti pristupa informacijama bio je u 2014. godini za 26% veći nego 2013. Poverenik navodi da je povećanje rezultat dodatnih napora zaposlenih da se izbore sa zaostalim slučajevima, iz perioda kada Poverenik nije imao dovoljno zaposlenih, kao i posledica činjenice da je zaposleno nekoliko (mada nedovoljno) novih ljudi, na osnovu odobrenja skupštinskog odbora<sup>959</sup>.

Od 5.563 rešena slučaja, bilo je 3.739 žalbi i 90% njih je bilo osnovano. Treba uzeti u obzir da je u većini tih slučajeva (2.026) nakon intervencije Poverenika državni organ dostavio traženu infor-

---

953 [http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2013/11/SISTEM\\_ZASTITE\\_PODATAKA.pdf](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2013/11/SISTEM_ZASTITE_PODATAKA.pdf)

954 Podaci Poverenika, kao i Agencije za borbu protiv korupcije [http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2013/11/SISTEM\\_ZASTITE\\_PODATAKA.pdf](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2013/11/SISTEM_ZASTITE_PODATAKA.pdf)

955 <http://www.poverenik.rs/en/o-nama/commissioners-work-acts/aktuelni-akti.html>

956 <http://www.poverenik.rs/ru/informator-o-rad/aktuelni-informator.html>, poglavlje 10

957 Informator o radu, poglavlje 10, <http://www.poverenik.rs/ru/informator-o-rad/aktuelni-informator.htm>

958 Godišnji izveštaj za 2014 <http://www.poverenik.rs/en/o-nama/annual-reports/2048-izvestaj-poverenika-za-2014-godinu.html>

959 Intervju sa poverenikom Rodoljubom Šabićem, april 2015



maciju pa je postupak okončan. Što se tiče slučajeva u kojima je dostavljanje informacije naloženo Poverenikovim rešenjem (1.056), na osnovu povratnih informacija koje je dobio Poverenik, 2014. godine u 78% slučajeva organi su izvršavali rešenje, što je za pola procentnog poena manje nego u 2013. godini. Istovremeno je porastao broj slučajeva u kojima je sprovođenje obezbeđeno postupkom prinudnog izvršenja. Ovaj ukupan broj izvršenih rešenja bi mogao biti i veći jer se može pretpostaviti da su pojedini organi postupali po rešenju Poverenika, ali o tome nisu izvestili<sup>960</sup>. Ovi podaci ukazuju da Poverenik, iako i dalje ima nedovoljno zaposlenih, efektivno rešava žalbe<sup>961</sup>.

Javnost ima vrlo pozitivan stav o Povereniku, što se da zaključiti na osnovu medija, odnosa NVO sa Poverenikom, njegovog učešća na događajima koje organizuju nezavisni organi, medijska udruženja i NVO, kao i iz diskusija u parlamentu kada se razmatraju izveštaji Poverenika<sup>962</sup> ili iz izjava predstavnika međunarodnih organizacija i EU<sup>963</sup>. Javnost je dobro upoznata sa poslovima koje Poverenik obavlja, kroz česta saopštenja<sup>964</sup>, autorske članke u medijima<sup>965</sup> i na njegovom blogu<sup>966</sup>, kroz učešće na javnim debatama i seminarima, kao i kroz aktivnosti na društvenim mrežama<sup>967</sup>.

## Promovisanje dobre prakse (propisi i praksa)

*U kojoj meri je Poverenik aktivan i efikasan u podizanju svesti vlasti i javnosti o standardima transparentnosti?*

**Ocena: 100/2015 (100/2011)**

Poverenik je veoma aktivan i uspešan u podizanju svesti vlasti i javnosti o standardima transparentnosti. Poverenik redovno pokreće inicijative i iznosi predloge za poboljšanje propisa i prakse u oblasti transparentnosti i slobodnog pristupa informacijama, učestvuje u obukama i promovise transparentnost u radu organa vlasti.

Ova aktivnost je zabeležena i u Izveštaju EU o napretku Srbije za 2013. godine, kao i kroz izjavu šefa Delegacije EU u Srbiji, koji je rekao da „da poverenik može biti ponosan na podizanje svesti i znanja građana Srbije, kao i veliki procenat uspešnih intervencija koje ima u zaštiti njihovih prava”<sup>968</sup>.

Poverenik nije ovlašćen da Skupštini podnosi predloge za izmenu zakona, ali je u 2014. godini, kao i prethodnih godina, Poverenik pokrenuo niz inicijativa (upućenih Vladi i parlamentu) za usvajanje novih ili izmenu postojećih propisa. Dve inicijative od devet pobrojanih u izveštaju za 2014. godinu prihvaćene su od strane nadležnih ministarstava ili Vlade<sup>969</sup>. Poverenik je izdao dodatnih 35 mišljenja u vezi sa primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i drugih propisa, kako bi se obezbedili osnovni principi slobode informacija. Većina ovih mišljenja je prihvaćena<sup>970</sup>. Poverenik jednom godišnje objavljuje publikacije u kojima su predstavljeni stavovi i mišljenja iz prakse institucije, u oblasti slobodnog pristupa informacijama<sup>971</sup>.

Poverenik je u 2014. godine odgovorio na gotovo 800 zahteva građana, ali i javnih institucija, objašnjavajući procedure i pružajući druge oblike pomoći u primeni propisa koji treba da obezbede veći nivo transparentnosti. Ove mere su rezultirale stalnim napretkom u proaktivnom objavljivanju

960 Godišnji izveštaj za 2014

961 Sa ovom procenom slaže se i Zoran Gavrilović iz NVO Birodi, intervju, april 2015

962 <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Sabicev-izvestaj-u-senci-sukoba-poslanika-DS-a-i-SNS-a.it.html>

963 <http://www.naslovi.net/2014-12-15/rtv/devenport-sabic-pokazao-kako-se-bori-za-ljudska-prava/12689131>

964 <http://www.poverenik.rs/you/saopstenja-i-aktuelnosti.html>

965 <http://www.poverenik.rs/you/iz-medija.html>

966 <http://blog.b92.rs/blog/12170/Freedom-of-Information/>

967 <https://twitter.com/rodoljubabic>

968 <http://www.naslovi.net/2014-12-15/rtv/devenport-sabic-pokazao-kako-se-bori-za-ljudska-prava/12689131>

969 Godišnji izveštaj za 2014

970 Godišnji izveštaj za 2014

971 <http://www.poverenik.rs/you/publikacije-prirucnici.html>

informacija, povećanju broja objavljenih informatora o radu, aktivnijim ulogom organa u omogućavanju ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama i boljom obučenosti organa<sup>972</sup>.

Saopštenja Poverenika su uobičajen način privlačenja pažnje medija i javnosti, kao i nadležnih rukovodilaca i službenika u organima vlasti, na događaje ili aktivnosti tih organa koji otežavaju i onemogućavaju prava koja štiti Poverenik<sup>973</sup>. Pored toga, jedna od promocija transparentnosti, jeste i godišnja nagrada koju Poverenik dodeljuje za Međunarodni dan prava javnosti da zna. Nagrada se dodeljuje organima za najbolji informator o radu i za promociju slobodnog pristupa informacijama i transparentnosti<sup>974</sup>.

Sam poverenik je dobio niz nagrada za doprinos borbi protiv korupcije i promociju transparentnosti: 2011. nagradu za doprinos borbi protiv korupcije (dodeljuje Delegacija EU i Savet za borbu protiv korupcije), nagradu osoba godine (Misija OEBS-a) i proglašen je počasnim članom Nezavisnog udruženja novinara Srbije; 2012. je dobio nagradu za doprinos Evropi (Evropski pokret u Srbiji i Međunarodni evropski pokret). Institucija Poverenika je 2013. godine dobila priznanje NVO Birodi kao institucija sa najvišim nivoom integriteta. Ta nagrada je rezultat istraživanja koje je NVO Birodi sproveda, a u kome je zaključeno da „rad Poverenika ima uticaj na smanjenje broja organa koji ignorišu obaveze po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“. Osmam godina intenzivnog rada Poverenika i godišnji izveštaji koje je donosio su jasan pokazatelj da se praksa značajno izmenila. Rešenja Poverenika se sada, u većini slučajeva, sprovode<sup>975</sup>.

# Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

## Preporuke

1. Narodna skupština bi trebalo da, kada se bude menjao Ustav, propiše pravo na slobodan pristup informacijama kao ustavno pravo, kao i da uredi ustavni položaj Poverenika kao nezavisnog državnog organa;
2. Narodna skupština bi trebalo da izmeni zakonski osnov za razrešenje poverenika, kako bi se smanjio prostor za arbitrarno tumačenje;
3. Vlada bi trebalo da obezbedi sprovođenje odluka Poverenika kad god je to neophodno;
4. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Vlada i Narodna skupština bi trebalo da izmene Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Te izmene bi, između ostalog, trebalo da:
  - omoguće Poverenik pokreće prekršajne postupke zbog kršenja tog zakona;
  - omoguće uvid u deo podataka o postupcima koji su u toku pred Poverenikom, na način na koji se ne narušava zaštita podataka o ličnosti;
  - obavežu predlagače zakona i podzakonskih akata da zatraže mišljenje Poverenika u vezi sa odredbama koje mogu da utiču na javnost rada organa vlasti.

---

972 Godišnji izveštaj za 2014

973 <http://www.poverenik.rs/en/press-releases-and-publications.html>

974 <http://www.poverenik.rs/yl/saopstenja-i-aktuelnosti/1882-dan-prava-javnosti-da-zna-28-septembar-2014.html>

975 Borba protiv korupcije u Srbiji – Alternitivni izveštaj, BIRODI, 2013



# DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

## Sistem društvenog integriteta

**Sažetak:** Državna revizorska institucija od osnivanja ima problem neodgovarajućih prostorija za rad, a posledično i nedovoljnih ljudskih resursa za sveobuhvatnu reviziju svih korisnika budžeta. Stanje se neprestano popravlja tokom proteklih sedam godina, ali je kapacitet i dalje daleko od zadovoljavajućeg.

Zakonski okvir postavlja osnov za nezavisan rad DRI. Predstavnici Institucije tvrde da se ne suočavaju sa pritiscima iz Vlade ili od strane političara. Pojedini stručnjaci, međutim, ukazuju da kriterijumi na osnovu kojih DRI bira subjekte revizije nisu transparentni, što otvara mogućnost da se izbor subjekata vrši pod uticajem drugih aktera, izvan DRI.

Transparentnost rada DRI se povećala od istraživanja za NIS 2011. Godišnji izveštaji i Informator o radu DRI su objavljeni i svi izveštaji o sprovedenim revizijama su dostupni javnosti. Izveštaji DRI o reviziji budžeta Republike razmatraju se na resornom skupštinskom odboru, ali ne i na skupštinskim sednicama u plenumu. Ostali izveštaji se ne razmatraju ni na sednici skupštinskog odbora. DRI podnosi krivične prijave i zahteve za pokretanje prekršajnog postupka zbog nepravilnosti koje otkrije tokom revizije.



**DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA**

Ukupna ocena stuba (2015): 73 / 100

Ukupna ocena stuba (2011): 69 / 100

|                                | Indikator                             | Propisi                   | Praksa                    |
|--------------------------------|---------------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| <b>Kapacitet</b><br>58 / 100   | Resursi                               |                           | 50 (2015),<br>50 (2011)   |
|                                | Nezavisnost                           | 75 (2015),<br>75 (2011)   | 50 (2015),<br>50 (2011)   |
| <b>Upravljanje</b><br>88 / 100 | Transparentnost                       | 100 (2015),<br>100 (2011) | 75 (2015),<br>50 (2011)   |
|                                | Odgovornost                           | 75 (2015),<br>75 (2011)   | 75 (2015),<br>75 (2011)   |
|                                | Integritet                            | 100 (2015),<br>100 (2011) | 100 (2015),<br>100 (2011) |
| <b>Uloga</b><br>58 / 100       | Delotvorna finansijska revizija       | 50 (2015), 25 (2011)      |                           |
|                                | Otkrivanje i sankcionisanje prekršaja | 75 (2015), 75 (2011)      |                           |
|                                | Unapređenje upravljanja finansijama   | 50 (2015), 50 (2011)      |                           |

**Struktura** – Državna revizorska institucija je samostalan i nezavisan organ, osnovan Zakonom o DRI iz 2005. godine. DRI za rad odgovara Narodnoj Skupštini. Savet DRI je najviši organ Institucije, a predsednik Saveta ujedno je predsednik DRI i generalni državni revizor. Članovi Saveta biraju se na predlog skupštinskog Odbora za finansije, na petogodišnji mandat. Izabrani su prvi put 2007. godine, a 2012. godine dvoje (uključujući predsednika) su ponovo izabrani, dok je istovremeno izabrano troje novih članova Saveta. Postoji sedam sektora u DRI: Sektor za reviziju budžeta i budžetskih fondova Republike Srbije, Sektor za reviziju budžeta lokalnih vlasti, Sektor za reviziju organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, Sektor za reviziju javnih preduzeća, Sektor za reviziju Narodne banke Srbije, Sektor za reviziju svrsishodnosti poslovanja i Sektor za podršku revizije. Na čelu sektora za reviziju je vrhovni državni revizor, koga bira Savet DRI na šestogodišnji mandat. Pored kancelarija u Beogradu, DRI ima i kancelarije u još tri grada – Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu, gde se obavlja deo aktivnosti institucije.

Budžet DRI je deo budžeta Srbije i izdvaja se na osnovu finansijskog plana DRI, na koji saglasnost daje skupštinski Odbor za finansije.



# Nalaz

## Kapacitet

### Resursi (praksa)

*U kojoj meri DRI u praksi ima odgovarajuće resurse za ostvarivanje svojih ciljeva?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Državna revizorska institucija nema odgovarajuće prostorije što negativno utiče na njenu mogućnost da poveća broj zaposlenih. Kancelarije su raspoređene na pet lokacija u Beogradu što izaziva probleme u komunikaciji i povećava troškove rada<sup>976</sup>. Zbog nedostatka prostorija, nije ispunjen plan zapošljavanja.

Ovaj problem je zabeležen u Strategiji za borbu protiv korupcije i Akcionom planu, iz 2013. godine<sup>977</sup>. Rok u kome je Vlada trebalo da reši problem istekao je u decembru 2014. godine. Ovaj problem će verovatno biti rešen. Naime, u novembru 2015. godine, instituciji je dodeljen kancelarijski prostor ukupne površine 2.224 kvadratna metra, u koji bi trebalo da se preseli u prvoj polovini 2016. godine.

DRI ima na raspolaganju odgovarajuće finansijske resurse i nadležni skupštinski odbor je uvek usvajao njen finansijski plan u potpunosti. Samo jednom se desilo, prilikom revizije budžeta za 2012. godinu, da su resursi smanjeni (za 3%) ali je DRI na koncu prihvatila argumentaciju Odbora u vezi sa opštim merama štednje i nedostatkom sredstava<sup>978</sup>.

Budžet DRI za 2013. bio je 530 miliona dinara ali je Institucija potrošila samo 481 milion. U 2014. godini budžet je bio 717 miliona, a DRI je potrošila 472, dok je u 2015. godini budžet 577 miliona<sup>979</sup>.

DRI nijednom prethodnih godina nije potrošila ceo budžet jer nije mogla da ispuni plan zapošljavanja zbog nedostatka prostora. Na kraju 2014. godine imala je 222 zaposlena (184 revizora), a plan je bio da se u 2015. uđe sa 311 zaposlenih. Trenutna sistematizacija radnih mesta predviđa 426 ljudi, ali novi plan zapošljavanja predviđa povećanje u 2015 za samo 78, što znači da bi na kraju godine DRI trebalo da ima 300 zaposlenih<sup>980</sup>. Čak i u slučaju da se taj plan ispuni, DRI će imati značajno manji broj ljudi nego što je predviđeno i neće biti u stanju da ispuni sve svoje zadatke.

Prema podacima iz godišnjeg izveštaja DRI, pored nedostatka prostora, druga prepreka za povećanje broja zaposlenih je „složena procedura zapošljavanja koju predviđa Zakon o državnim službenicima”, dodatno usložnjena obavezom da se prethodno dobije odobrenje nadležnog skupštinskog odbora. Ova mera (odobrenje odbora) je uvedena u paketu mera štednje, s ciljem da se ograniči zapošljavanje u javnom sektoru<sup>981</sup>.

Zaposleni u DRI, prema navodima iz te institucije, dobijaju odgovarajuću obuku. U godišnjem izveštaju za 2014. navodi se da je „strateški interes institucije stalna obuka i usavršavanje kadrova”, što je predviđeno i Strateškim planom DRI.

976 Godišnji izveštaj DRI za 2014

977 Akcioni plan, mere 3.1.1.5 i 3.2.2.3 <http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan/>

978 Podaci dobijeni od predsednika DRI Radoslava Sretenovića, maj 2015

979 Godišnji izveštaj DRI i podaci dobijeni od DRI

980 Godišnji izveštaj DRI za 2014 i podaci dobijeni od DRI

981 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2013/4566-13.pdf>

## Nezavisnost (propisi)

*U kojoj meri postoji formalna operativna nezavisnost DRI?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Nije bilo promena u pogledu zakonskog okvira za nezavisnost DRI, od istraživanja za NIS 2011. Zakon propisuje nezavisnost DRI. Ustav nema odredbi u vezi sa nezavisnošću članova Saveta DRI ali propisuje da je DRI samostalni državni organ<sup>982</sup>. Prema Ustavu, DRI kontroliše izvršenje budžeta Republike, pokrajina i lokalnih samouprava<sup>983</sup>. Zakon propisuje da je DRI samostalan i nezavisan državni organ i akta kojima Institucija vrši svoju nadležnost revizije ne mogu biti predmet osporavanja pred sudovima i drugim državnim organima<sup>984</sup>.

Najveći nedostatak u Zakonu koji može da ugrozi nezavisnost Institucije jeste način izbora predsednika i članova Saveta DRI<sup>985</sup> - predlažu ih predstavnici partija u skupštinskom odboru, a bira ih parlament. Na ovaj način „lična nezavisnost nije obezbeđena i zavisi od odnosa snaga u Skupštini”<sup>986</sup>.

Bivši poslanik i član skupštinskog Odbora za finansije (nadležnog za DRI) Radojko Obradović slaže se da ove odredbe, u teoriji, ne garantuju dovoljan nivo nezavisnosti<sup>987</sup>.

Postoje, međutim, druge odredbe koje bi trebalo da obezbede nezavisnost DRI po pitanju obima rada i odnosa sa drugim institucijama, kao i u vezi sa položajem članova Saveta. Naime, prema Zakonu o DRI, Institucija obavlja (pored ostalih) sledeće poslove: planira i obavlja reviziju, donosi podzakonske i druge akte radi sprovođenja zakona, podnosi izveštaje o obavljenim revizijama, zauzima stavove i daje mišljenja kao i druge oblike javnih saopštenja u vezi sa primenom i sprovođenjem pojedinih odredaba zakona, po potrebi i u skladu sa svojim mogućnostima, pruža stručnu pomoć Narodnoj skupštini, Vladi Srbije i drugim državnim organima o pojedinim značajnim merama i važnim projektima, na način kojim se ne umanjuje nezavisnost Institucije<sup>988</sup>.

Postoji i odredba o ličnoj nezavisnosti članova Saveta, u kojoj se navodi da „članovi Saveta ne mogu dovesti u pitanje nezavisnost pri donošenju svojih odluka, kao ni nezavisnost Institucije”<sup>989</sup>.

S druge strane, u Zakonu o DRI postoji odredba po kojoj manje od 10% od ukupnog broja narodnih poslanika (20 od 250) mogu inicirati razrešenje članova Saveta<sup>990</sup>. Potrebno je da za razrešenje glasa većina od ukupnog broja poslanika (126 od 250), ali sama inicijativa mogla bi se smatrati pritiskom na članove Saveta. Analiza koju je objavila NVO Centar za primenjene evropske studije označila je ovo kao problematično sa stanovišta nezavisnosti i preporučila da se preispita mehanizam razrešenja, ili da se u najmanju ruku poveća broj poslanika potreban za iniciranje procedure<sup>991</sup>.

Finansijska nezavisnost DRI se obezbeđuje kroz samostalno raspolaganje budžetom i samostalno usvajanje finansijskog plana, uz saglasnost skupštinskog odbora i odobrenje Ministarstva finansija, posle čega postaje deo budžeta Srbije<sup>992</sup>.

982 Ustav Srbije, član 96

983 Ustav Srbije, član 92

984 Zakon o DRI, član 3

985 Istraživanje „Državna revizorska institucija”, CPES, maj 2014

986 Istraživanje „Državna revizorska institucija”, CPES, maj 2014

987 Intervju, januar 2015

988 Zakon o DRI, član 5

989 Zakon o DRI, član 13

990 Zakon o DRI, član 23

991 Istraživanje „Državna revizorska institucija”, CPES, maj 2014

992 Zakon o DRI, član 51



Plan revizije za narednu godinu utvrđuje Savet DRI i drugi državni organi ne mogu uticati na njega<sup>993</sup>. Zakon propisuje da DRI samostalno odlučuje o subjektima revizije, predmetu, obimu i vrsti revizije, vremenu početka i trajanja revizije. Nezavisnost institucije u definisanju sopstvenih zadataka može biti u sukobu sa odredbama drugih zakona. To je, recimo, slučaj sa Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti, koji predviđa mogućnost da Agencija za borbu protiv korupcije zatraži od DRI da obavi reviziju izveštaja političkih partija<sup>994</sup>.

## Nezavisnost (praksa)

*U kojoj meri je DRI u praksi nezavisna od spoljnog uplitanja u njen rad?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Rezultati revizija, krivične prijave i zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka podneti protiv zvaničnika ukazuju da DRI funkcioniše nezavisno od mešanja spolja. U samoj DRI potvrđuju da su izloženi pritisku tokom trajanja revizija, kao što je opstrukcija od strane pojedinih subjekata revizije prilikom dostavljanja dokumenata. Prema navodima iz DRI, ovo, međutim, ne utiče na nezavisnost Institucije<sup>995</sup>.

Činjenica da je DRI smeštena u prostorije koje pripadaju Narodnoj banci Srbije, koja je i sama subjekt revizije, takođe ne ugrožava nezavisnost DRI jer ne postoji direktan odnos DRI i NBS. U DRI, naime, kažu da je prostorije za njih obezbedila Direkcija za javnu imovinu<sup>996</sup>.

Jedan ekspert ističe, međutim, da je teško zaključiti da li je DRI nezavisna samo na osnovu izveštaja o reviziji. U prošlosti je bilo slučajeva da u izveštajima nisu uočene veće nepravilnosti, ali se kasnije ispostavljalo da je u revidiranim subjektima pokretana policijska istraga. Takođe, moglo bi se postaviti pitanje godišnjih planova revizije, posebno jer se kriterijumi na osnovu kojih se planovi sačinjavaju nikada ne objavljuju<sup>997</sup>.

Stručnjaci, nevladine organizacije niti mediji nisu zabeležili slučajeve direktnog pokušaja mešanja političkih struktura u izbor članova Saveta DRI i zaposlenih u Instituciji ili u aktivnosti DRI. Međutim, članove Saveta DRI u skupštinskom Odboru za finansije (koji je formalni predlagač parlamentu) predlažu političke partije<sup>998</sup>. Ovo u javnosti stvara utisak da su članovi Saveta, iako sami nisu članovi partija, predstavnici stranaka koje su ih predložile<sup>999</sup>. Kada je 2007. godine izabrano pet članova Saveta, sve su ih predložile tada vladajuće partije. Samo dvoje su 2012. (uključujući predsednika Saveta) reizabrani. Ponovo su sve izabrane članove predložile vladajuće partije. Treba međutim, istaći, da su dvoje od troje novoizabranih članova Saveta prethodno bili zaposleni u DRI.

993 Zakon o DRI, članovi 14 i 35, Poslovnik o radu DRI, član 10

994 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 34.

995 Informacije i podaci dobijeni od predsednika DRI Radoslava Sretenovića, maj 2015

996 Informacije i podaci dobijeni od predsednika DRI Radoslava Sretenovića, maj 2015

997 Intervju sa stručnjakom za oblast državne revizije, koji je insistirao na anonimnosti, maj 2015

998 Zakon o DRI, član 19

999 Mediji su izveštavali o izabranim članovima Saveta DRI kao o predstavnicima partija <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/22906/Drzavnirevizori-bez-uslova-za-rad->

# Upravljanje

## Transparentnost (propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede da javnost može da dobije relevantne informacije o relevantnim aktivnostima i odlukama DRI?*

**Ocena: 100/2015 (100/2011)**

Nije bilo značajnih izmena u propisima od istraživanja za NIS 2011. Postoji sveobuhvatan pravni okvir koji treba da obezbedi da su rad i aktivnosti DRI dostupni javnosti. DRI je u obavezi da na svom sajtu objavi Informator o radu<sup>1000</sup> i da redovno ažurira podatke u tom dokumentu. Informator bi, pored ostalog, trebalo da sadrži podatke o organizacionoj strukturi, opis nadležnosti, opis procedura, pravila u vezi sa javnošću rada, spisak informacija koje su najčešće zahtevane, podatke o prihodima i rashodima, o javnim nabavkama, o platama, o sredstvima za rad, o načinima čuvanja informacija, o vrsti informacija u posedu, i o načinu podnošenja zahteva za pristup informacijama<sup>1001</sup>.

DRI je u obavezi da izradi godišnji izveštaj o radu i da ga podnese Narodnoj skupštini<sup>1002</sup>. Zakon ne precizira šta treba da sadrži izveštaj, već je to definisano Poslovníkom DRI. Poslovnik propisuje da izveštaj sadrži podatke o sprovođenju godišnjeg programa revizije, obezbeđenim i utrošenim sredstvima za rad i završnom računu DRI, kao i podatke o radu Saveta DRI, o saradnji sa međunarodnim strukovnim i finansijskim institucijama, izboru konsultanata za obuku, o obuci i ispitima za zvanja revizora<sup>1003</sup>. Rok za podnošenje izveštaja za prethodnu godinu je 31. mart<sup>1004</sup>.

Zakon predviđa da je rad DRI javan u skladu sa Zakonom i Poslovníkom<sup>1005</sup>. Kad je reč o objavljivanju izveštaja o reviziji, Zakon ne precizira ništa osim obaveze da se izveštaji dostave Skupštini Srbije i skupštinama lokalnih vlasti kada su subjekti revizije u njihovoj nadležnosti<sup>1006</sup>. U Poslovníku DRI navodi se da su nacrt i predlog izveštaja o reviziji poverljivi i da je izveštaj subjekta revizije o preduzetim merama za ispunjavanje preporuka iz izveštaja o reviziji javan dokument. Pravila takođe propisuju da Institucija objavljuje akte na svom internet sajtu. Za vreme trajanja revizije, mogu se objaviti samo informacije o subjektu, fazi procesa revizije i očekivanom vremenu završetka revizije<sup>1007</sup>. Kada se u procesu revizije otkriju nepravilnosti, izdaje se saopštenje „u sredstvima javnog informisanja koje odredi predsednik” DRI<sup>1008</sup>.

## Transparentnost (praksa)

*U kojoj meri su u praksi transparentni aktivnosti i odluke DRI?*

**Ocena: 75/2015 (50/2011)**

Javnost rada DRI se povećala od 2011. godine. Objavljuju se godišnji izveštaji i Informator o radu i svi izveštaji o reviziji su dostupni javnosti. Međutim, kriterijumi na osnovu kojih se vrši izbor subjekata revizije se ne objavljuju.

1000 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 39

1001 Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnih organa <http://www.poverenik.rs/sr/pravni-okvir-pi/podzakonski-akti/947-uputstvo-za-izradu-i-objavljivanje-informatora-o-radu-drzavnog-organa-i-komentar-uputstva.html>

1002 Zakon o DRI, član 45

1003 Poslovnik o radu DRI, član 45

1004 Zakon o DRI, član 45

1005 Zakon o DRI, član 49

1006 Zakon o DRI, član 44

1007 Poslovnik o radu DRI, član 48

1008 Poslovnik o radu DRI, član 48

U vezi sa tim može se postaviti pitanje zbog čega se ovi kriterijumi ne objavljuju po završetku svih predviđenih revizija u tekućoj godini i kada se izveštaji o reviziji predstavljaju javnosti<sup>1009</sup>. U odgovoru na ovo pitanje, u DRI navode da niti Zakon niti standardi revizije „ne zahtevaju javno objavljivanje kriterijuma za izbor subjekata revizije. To je deo metodologije revizije i kriterijumi se sadrže u godišnjem programu revizije”<sup>1010</sup>.

Informator o radu DRI se povremeno ažurira. To se ne čini najmanje jednom mesečno, kako propisuje Uputstvo Poverenika za informacije od javnog značaja, iako DRI u godišnjem izveštaju za 2014. navodi da se Informator ažurira u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>1011</sup>.

Tokom 2014. DRI je primila 32 zahteva za slobodan pristup informacijama, a tražioci su bili građani, mediji, NVO, političke partije, državni organi. Institucija je odgovorila na sve zahteve<sup>1012</sup>.

DRI je održala dve konferencije za novinare tokom 2015, na kojima je predstavila reviziju svrshodnosti i revizije sprovedene u toj godini<sup>1013</sup>.

DRI nema program uključenja javnosti ili poseban „kanal” za prijem informacija od građana koji žele da ukažu na sumnje u vezi sa zloupotrebom javnih sredstava. U Instituciji, međutim, tvrde da gotovo svakodnevno dobijaju informacije od građana o trošenju javnih sredstava, i da se te informacije prosleđuju nadležnim vrhovnim revizorima. O njima se raspravlja i uzimaju se u obzir prilikom izrade godišnjeg programa revizije<sup>1014</sup>. Građani se DRI obraćaju putem elektronske pošte i klasične pošte. U DRI tvrde da nameravaju da otvore direktan kanal komunikacije sa građanima i organizacijama koje prijavljuju sumnje na nepravilnosti<sup>1015</sup>. U Instituciji nisu precizirali kada bi ovo trebalo da se realizuje, navodeći samo da je predviđeno za „sledeći strateški period”.

Pored toga, kancelarija UNDP u Srbiji podržala je niz aktivnosti koje treba da unaprede javnost rada DRI, poput izrade novog sajta, posebne sastanke sa novinarima (uključujući i jedan zajednički sa parlamentarnim pododborom), dok je značajna inicijativa posvećena i otvaranju DRI ka lokalnom nivou, kako bi se unapredilo preventivno delovanje. To je rađeno u saradnji sa Stalnom konferencijom gradova i opština i obuhvaćene su gotovo sve opštine kroz seriju radionica i okruglih stolova na kojima su lokalni zvaničnici mogli da direktno od predstavnika DRI čuju o poslednjim revizijama i da postave pitanja i van samog procesa revizije. Pored toga, preko SKGO je pokrenuta i platforma za elektronsku obuku o lokalnim finansijama<sup>1016</sup>.

## Odgovornost (propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede da DRI izveštava i odgovara za svoje delovanje?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Od istraživanja za NIS 2011 nije bilo izmena u propisima u vezi sa odgovornošću DRI. DRI je odgovorna Narodnoj skupštini, kojoj podnosi godišnji izveštaj i izveštaj o reviziji završnog računa budžeta Srbije<sup>1017</sup>.

- 1009 Intervju sa stručnjakom za oblast državne revizije, koji je insistirao na anonimnosti, maj 2015
- 1010 Informacije i podaci dobijeni od predsednika DRI Radoslava Sretenovića, maj 2015
- 1011 Godišnji izveštaj za 2014
- 1012 Izveštaj koji je DRI podnela Povereniku za informacije od javnog značaja
- 1013 Podaci dobijeni iz DRI
- 1014 Godišnji izveštaj DRI za 2014
- 1015 Informacije i podaci dobijeni od predsednika DRI Radoslava Sretenovića, maj 2015
- 1016 <http://www.skgo.org/reports/details/1688>
- 1017 Zakon o DRI, član 43

Izveštaj koji se podnosi parlamentu sadrži, pored ostalog, podatke o izvršenju godišnjeg programa revizije, obezbeđenim i potrošenim sredstvima i završnom računu DRI, o radu Saveta DRI, obuci i sprovođenju ispita za revizore<sup>1018</sup>. DRI je takođe u obavezi da na zahtev parlamenta dostavi izveštaje sa informacijama i podacima koje Skupština zatraži<sup>1019</sup>. Izveštaje razmatra skupštinski Odbor za finansije, koji parlamentu dostavlja svoj zaključak i preporuke. Parlament u plenumu odlučuje o predloženim preporukama, merama i rokovima za njihovu primenu<sup>1020</sup>.

DRI je u obavezi da dostavi finansijski plan skupštinskom Odboru za finansije, koji ga prosleđuje, uz saglasnost, Ministarstvu finansija<sup>1021</sup>.

DRI ne radi reviziju sopstvenih finansijskih izveštaja, ali skupština može poveriti reviziju završnog računa DRI preduzeću za reviziju, u skladu sa zakonom kojim se uređuje računovodstvo i revizija<sup>1022</sup>. Podaci o završnom računu su deo godišnjeg izveštaja o radu DRI.

Na jedan od problema u zakonskom okviru, u vezi sa odgovornošću, ukazano je u izveštaju o DRI koji je Centar za primenjene evropske studije objavio 2014. godine<sup>1023</sup>. Reč je, naime, o odnosu Saveta DRI i predsednika DRI, koji ima trostruku ulogu: predsednik je Institucije, generalni državni revizor (koji potpisuje izveštaje o reviziji) i član i predsednik Saveta. Zbog ovoga se postavlja pitanje uloge Saveta. S druge strane, u samoj Instituciji ne postoji mehanizam nadzora. Sa postojećim rešenjem, nemoguće je uspostaviti internu reviziju u DRI jer ne postoji neupravljački organ kome bi bila odgovorna<sup>1024</sup>.

## Odgovornost (praksa)

*U kojoj meri DRI u praksi mora da izveštava i snosi odgovornost za svoje postupanje?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

DRI redovno podnosi Skupštini godišnje izveštaje o radu koji sadrže podatke o objavljenim revizijama, odobrenim i utrošenim sredstvima, završnom računu Institucije, o radu Saveta, o saradnji sa međunarodnim strukovnim i finansijskim institucijama, izboru konsultanata za obuku, obuci i ispitima za revizorska zvanja i podatke o drugim aktivnostima DRI<sup>1025</sup>. Izveštaj poslanicima predstavlja predsednik Saveta DRI. Skupštinski odbor i plenum usvajali su prethodnih godina ove izveštaje bez konkretnih preporuka. U zaključcima se samo navodilo da je izveštaj sveobuhvatno predstavio aktivnosti Institucije<sup>1026</sup>.

Iako Zakon o DRI ostavlja mogućnost parlamentu da zatraži da preduzeće za reviziju obavi reviziju završnog računa DRI, poslanici nisu iznosili takve zahteve<sup>1027</sup>. Sama DRI je, međutim, zatražila takvu reviziju i ona je prvi put obavljena 2015. godine. Reviziju završnog računa za 2014. obavila je crnogorska Državna revizorska institucija. Izveštaj o reviziji još nije objavljen u vreme prikupljanja podataka za potrebe ovog istraživanja<sup>1028</sup>.

1018 Poslovnik o radu DRI, član 45 [http://SAI.rs/images/pdf/dokumenti/akti/Poslovnik\\_SAI.pdf](http://SAI.rs/images/pdf/dokumenti/akti/Poslovnik_SAI.pdf) [http://www.dri.rs/images/pdf/dokumenti/akti/Poslovnik\\_DRI.pdf](http://www.dri.rs/images/pdf/dokumenti/akti/Poslovnik_DRI.pdf)

1019 Zakon o DRI, član 46

1020 Zakon o DRI, član 48

1021 Zakon o DRI, član 51

1022 Zakon o DRI, član 52

1023 Istraživanje „Državna revizorska institucija”, CPES, maj 2014

1024 Istraživanje „Državna revizorska institucija”, CPES, maj 2014

1025 <http://www.dri.rs/cir/dokumenti.html>

1026 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2014/RS41-14.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2014/RS41-14.pdf) [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/2015/02-881\\_15\\_Izvestaj%20odbora.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2015/02-881_15_Izvestaj%20odbora.pdf)

1027 Intervju sa bivšim narodnim poslanikom i članom Odbora za finansije Narodne Skupštine Radojkom Obradovićem, maj 2015

1028 Informacije i podaci dobijeni od predsednika DRI Radoslava Sretenovića, maj 2015

## Integritet (propisi)

*U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da obezbede integritet DRI?*

**Ocena: 100/2015 (100/2011)**

Integritet DRI regulisan je odredbama više propisa.

Državni revizori i zaposleni su u obavezi da poštuju i sprovode Etički kodeks DRI<sup>1029</sup>, usvojen 2009. godine, kao i Etički kodeks Međunarodne organizacije državnih revizorskih institucija (INTOSAI)<sup>1030</sup>. Kodeks DRI sadrži odredbe o poštovanju etičkih principa, pravila o postupanju i profesionalnim standardima koji podrazumevaju integritet, poštenje, nezavisnost, objektivnost, nepristrasnost, političku neutralnost, sprečavanje sukoba interesa, poverljivost informacija, kompetentnost i profesionalno ponašanje. Za kršenje zakona predviđa se odgovornost u skladu sa zakonom, bez preciziranja šta ta odredba znači, a za tumačenje odredbi zadužen je Savet DRI<sup>1031</sup>. Savet je usvojio zaključak po kome svi zaposleni u DRI moraju dobiti primerak Kodeksa i moraju potpisati izjavu da su ga pročitali i da su svesni posledica za kršenje odredbi<sup>1032</sup>.

U februaru 2014. Savet je usvojio Izjavu o proveru etičkog ponašanja tokom vršenja revizije. Izjavu potpisuju vrhovni državni revizori i svi članovi revizorskog tima i podnose je generalnom državnom revizoru uz izveštaj o reviziji. To se čini za svaku pojedinačnu reviziju<sup>1033</sup>.

Određena pravila o sprečavanju sukoba interesa propisana su Zakonom o DRI. Osoba koja je bila član Vlade u naredne dve godine po okončanju mandata ne može postati član Saveta DRI<sup>1034</sup>. Takođe, članovi Saveta, vrhovni državni revizori, ovlašćeni državni revizori i revizori ne mogu imati funkcije ili raditi u državnim organima, u organima lokalnih vlasti niti u političkim partijama i sindikatima. Štaviše, član Saveta i revizor ne može imati vlasnički udeo u pravnim licima koja su u nadležnosti DRI niti obavljati druge poslove koji bi mogli negativno da utiču na njihovu samostalnost, nepristrasnost i društveni ugled kao i na poverenje i ugled Institucije<sup>1035</sup>. Član Saveta i revizor ne mogu učestvovati u procesu revizije ako se bili zaposleni u subjektu revizije ili obavljali poslove za subjekta u periodu od pet godina po okončanju tog angažmana<sup>1036</sup>.

Odredbe Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije koje regulišu status funkcionera i pitanja sukoba interesa i poklona primenjuju se na članove Saveta DRI<sup>1037</sup>. Prema Zakonu o AZBK, DRI je dužna da vodi registar poklona koje članovi Saveta prime i da kopiju registra za prethodnu godinu dostavi Agenciji najkasnije do 31. marta<sup>1038</sup>.

Članovi Saveta DRI moraju da prijave Agenciji imovinu i prihode i deo podataka iz prijave je javno dostupan<sup>1039</sup>. Dve godine po okončanju mandata obavezni su da traže saglasnost Agencije ako žele da uspostave poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja je angažovana na poslovima povezanim sa DRI<sup>1040</sup>.

1029 [http://www.SAI.rs/images/pdf/dokumenti/kodeks/Eticki\\_kodeks\\_SAI.pdf](http://www.SAI.rs/images/pdf/dokumenti/kodeks/Eticki_kodeks_SAI.pdf)

1030 Etički kodeks Međunarodne organizacije državnih revizorskih institucija <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1codethaudstande.pdf>

1031 Etički kodeks DRI, članovi 27 i 28

1032 Informacije i podaci dobijeni od predsednika DRI Radoslava Sretenovića, maj 2015

1033 Informacije i podaci dobijeni od predsednika DRI Radoslava Sretenovića, maj 2015

1034 Zakon o DRI, član 16

1035 Zakon o DRI, članovi 17 i 30

1036 Zakon o DRI, članovi 18 i 30

1037 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 39-42

1038 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 39-42

1039 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 43-47

1040 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 38

Članovi Saveta DRI ne smeju međusobno da budu krvni srodnici ili bračni drugovi<sup>1041</sup>. Zakon propisuje da su svi podaci iz revizije službena tajna i mogu se koristiti samo za izradu izveštaja, a članovi Saveta, zaposleni i spoljni saradnici moraju da čuvaju ove podatke poverljivim i po prestanku angažmana ili zaposlenja<sup>1042</sup>.

## Integritet (praksa)

*U kojoj meri je u praksi obezbeđen integritet DRI?*

**Ocena: 100/2015 (100/2011)**

Integritet DRI je u potpunosti obezbeđen u praksi. Nije bilo identifikovanih slučajeva kršenja Etičkog kodeksa od strane zaposlenih ili članova Saveta DRI. Takođe, nije bilo slučajeva da je u javnosti, u medijima, ili u parlamentu postavljano pitanje integriteta DRI, članova Saveta ili zaposlenih. Agencija za borbu protiv korupcije nije pokretala postupke protiv članova Saveta DRI ili revizora<sup>1043</sup>. Svi članovi Saveta DRI i drugi zvaničnici koje Zakon obavezuje prijavili su svoju imovinu i prihode Agenciji<sup>1044</sup>.

Svi novozaposleni u DRI, po preuzimanju dužnosti, dobijaju primerak Etičkog kodeksa i potpisuju izjavu da su upoznati sa sadržajem i posledicama u slučaju nepridržavanja odredbi Kodeksa<sup>1045</sup>.

Prema podacima dostavljenim iz DRI, Institucija je organizovala seminare za zaposlene o etičkim pitanjima u 2014. godini, ali detalji o broju i obimu tih seminara nisu dostavljeni. Planirana je organizacija takvih seminara i u 2015. godini<sup>1046</sup>.

DRI je takođe izradila upitnik o etici i etičkom ponašanju koji je deo usvojene metodologije revizije<sup>1047</sup>.

DRI je članica Radne grupe za etiku i reviziju EUROSAI, kao instrumenta za podršku evropskim revizorskim institucijama u promovisanju značaja etičkog ponašanja, posebno kroz razmenu pojedinačnih iskustava<sup>1048</sup>.

# Uloga

## Efektivna finansijska revizija (propisi i praksa)

*U kojoj meri DRI obezbeđuje efektivnu reviziju javnih troškova?*

**Ocena: 50/2015 (25/2011)**

DRI je značajno povećala broj i obuhvat revizija od 2008. godine, kada je obavila samo delimičnu reviziju budžeta Srbije na malom uzorku ukupnih troškova. U 2014. godini, DRI je obavila reviziju finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja 67 subjekata, uključujući tu lokalne vlasti, preduzeća u državnom vlaštvu, fondove socijalnog osiguranja, Narodnu banku i javne ustanove<sup>1049</sup>. Neki

1041 Zakon o DRI , član 18

1042 Zakon o DRI , član 42

1043 <http://www.acas.rs/organizacija/sektor-za-kontrolu-imovine-i-prihoda/>

1044 <http://www.acas.rs/pretraga-registra/>

1045 Informacije i podaci dobijeni od predsednika DRI Radoslava Sretenovića, maj 2015

1046 Informacije i podaci dobijeni od predsednika DRI Radoslava Sretenovića, maj 2015

1047 Informacije i podaci dobijeni od predsednika DRI Radoslava Sretenovića, maj 2015

1048 Informacije i podaci dobijeni od predsednika DRI Radoslava Sretenovića, maj 2015

1049 Godišnji izveštaj DRI za 2014

subjekti planirani za 2015. biće revidirani drugi put od 2008. godine, što ukazuje na značajno povećanje kapaciteta DRI. U 2014. DRI je takođe sprovedla reviziju šest izveštaja koje su subjekti dostavili kao odgovor na preporuke izdate nakon revizije. To je takođe značajan napredak jer predstavlja jedini način da se zaista utvrdi da li su preporuke sprovedene na odgovarajući način.

Zakon propisuje da DRI može da sprovodi reviziju prihoda i rashoda u skladu sa propisima o budžetskom sistemu i propisima o javnim prihodima i rashodima, kao i reviziju finansijskih izveštaja, finansijskih transakcija, pravilnosti poslovanja, svrsishodnosti raspolaganja javnim sredstvima, sistema finansijskog upravljanja, sistema internih kontrola, interne revizije, računovodstvenih i finansijskih postupaka kod subjekta revizije, pravilnosti rada organa rukovođenja, upravljanja i drugih odgovornih lica<sup>1050</sup>.

DRI je do sada sprovedla samo dve revizije svrsishodnosti. U 2013. godini objavila je izveštaj o korišćenju službenih vozila. Ključni nalaz bio je da je sistem loše regulisan, ali u godišnjem izveštaju DRI za 2014. nije bilo pomena da li je sistem posle revizije unapređen. Posle te revizije podneta je jedna krivična prijava<sup>1051</sup>. Druga revizija svrsishodnosti objavljena je 2015. godine - revizija efikasnosti korišćenja nekretnina u vlasništvu države<sup>1052</sup>.

Prema oceni jednog eksperta<sup>1053</sup>, DRI će se suočiti sa velikim problemom prilikom revizije budžeta Srbije, s obzirom da je 2015. u potpunosti uveden model programskog budžeta, ali su indikatori i ciljevi loše definisani i biće veoma teško proceniti svrsishodnost projekata i programa<sup>1054</sup>.

DRI je u 2015. počela reviziju političkih partija. U prethodnom periodu DRI nije imala dovoljno kapaciteta za reviziju ovih subjekata. S druge strane, kontrola finansijskih izveštaja partija u nadležnosti je Agencije za borbu protiv korupcije. DRI je obavila u 2015. reviziju finansijskih izveštaja i regularnosti poslovanja tri najveće partije - vladajućih Srpske napredne stranke i Socijalističke partije Srbije i opozicione Demokratske stranke<sup>1055</sup>.

Revizije sprovedene u prethodnom periodu otkrile su mnoštvo problema koji se ponavljaju, prvenstveno u oblasti javnih nabavki. Ostvaren je određen napredak u oblasti uspostavljanja efektivnih internih revizija. Ovo je bitno jer bi trebalo da pomogne da se odstrane mnogobrojne „tehničke” nepravilnosti sa kojima se revizori DRI suočavaju tokom vršenja svog posla. Na taj način se njihovo vreme i energija troše na ove „manje” probleme umesto da se fokusiraju na mnogo veće, sistemske probleme, kao što su javne nabavke<sup>1056</sup>.

Dalji razvoj interne revizije je značajan kako bi se omogućilo DRI da se fokusira na reviziju svrsishodnosti. Postoje INTOSAI standardi koji regulišu odnos interne i eksterne revizije. Iako postoji radna grupa DRI i Ministarstva finansija (u čijem je sastavu Jedinica za harmonizaciju koja se bavi internom revizijom), koja bi trebalo da koordinira aktivnosti i unapređuje ova dva sistema, DRI ni u jednom slučaju do sada nije mogla da se u potpunosti osloni na izveštaj interne revizije<sup>1057</sup>.

Svi izveštaji o reviziji predstavljaju se parlamentu. Skupština, međutim, prethodnih godina, nije raspravljala o reviziji budžeta Srbije. DRI je 2015. potpisala memorandum sa skupštinskim Odborom za finansije kako bi se „poboljšali međusobni odnosi i saradnja u kontroli trošenja javnih sredstava”. Memorandum u stvari znači da je DRI ponudila pomoć poslanicima, članovima Odbora, da protumače nalaze iz izveštaja o reviziji. DRI se tim dokumentom obavezala da će imenovati predstavnika koji će koordinirati aktivnosti sa članovima Odbora<sup>1058</sup>.

1050 Zakon o DRI, član 9

1051 Saopštenje DRI, 27. januar 2015, Novinska agencija Beta

1052 [http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014&mm=09&dd=21&nav\\_id=902197](http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014&mm=09&dd=21&nav_id=902197)

1053 Intervju sa stručnjakom za oblast državne revizije, koji je insistirao na anonimnosti, maj 2015

1054 Intervju sa stručnjakom za oblast državne revizije, koji je insistirao na anonimnosti, maj 2015

1055 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=06&dd=10&nav\\_category=11&nav\\_id=1002609](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=06&dd=10&nav_category=11&nav_id=1002609)

1056 Intervju sa stručnjakom za oblast državne revizije, koji je insistirao na anonimnosti, maj 2015

1057 Komentar Jelene Manić Petronikolos, UNDP, septembar 2015.

1058 [http://www.parlament.gov.rs/Potpisan\\_Memorandum\\_o\\_saradnji\\_izme%C4%91u\\_Odbora\\_za\\_finansije\\_republi%C4%8Dki\\_bud%C5%BEet\\_i\\_kontrolu\\_tro%C5%A1enja\\_javnih\\_sredstava\\_i\\_Dr%C5%BEavne\\_revizorske\\_institucije.25863.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Potpisan_Memorandum_o_saradnji_izme%C4%91u_Odbora_za_finansije_republi%C4%8Dki_bud%C5%BEet_i_kontrolu_tro%C5%A1enja_javnih_sredstava_i_Dr%C5%BEavne_revizorske_institucije.25863.941.html)

## Otkrivanje i sankcionisanje prekršaja (propisi i praksa)

*Da li DRI otkriva i istražuje prekršaje koje čine nosioci javnih funkcija?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

DRI ima ovlašćenje i obavezu da sudu podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka ili da podnese krivičnu prijavu ako u postupku revizije otkrije radnje koje ukazuju na postojanje prekršaja, odnosno krivičnog dela<sup>1059</sup>.

DRI je podnela brojne prijave zbog prekršaja, krivičnih dela ili privrednih prestupa otkrivenih tokom revizija. Međutim, pravosuđe veoma sporo postupa po ovim prijavama<sup>1060</sup>. Prema istraživanju koje je Transparentnost Srbija sprovedla početkom 2014. godine, od 125 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka podnetih u 2012. godini, samo 26 je bilo rešeno do kraja 2013. godine, a od 205 podnetih u 2013. godini samo 38 je bilo rešeno. Predsednik DRI Radoslav Sretenović izjavio je tada da nije zadovoljan na koji način prekršajni sudovi postupaju po zahtevima koje podnosi Institucija, prvenstveno zbog sporosti<sup>1061</sup>.

Što se tiče krivičnih prijava, istraživanjem je utvrđeno da od 20 prijava podnetih od januara 2011. do oktobra 2013. godine, nije proizašla ni jedna optužnica do početka 2014. godine<sup>1062</sup>.

Novi podaci, dobijeni od DRI u maju 2015. pokazuju da je od uspostavljanja DRI (2008. godine) okončano 205 prekršajnih postupaka. Od toga su 153 osude, 5 oslobađajućih presuda, dok je u 46 slučajeva postupak okončan jer je nastupila zastarelost<sup>1063</sup>, a jedna prijava je odbačena. DRI nije dostavila podatke koliko je ukupno prijava podneto u ovom periodu.

Što se tiče privrednih prestupa, okončana su 42 postupka, od toga 28 osudom, uz dve oslobađajuće presude i 11 obustavljenih postupaka. Jedna prijava je odbačena.

Od krivičnih postupaka, u osam slučajeva su okrivljeni obavezani da plate određeni iznos u humanitarne svrhe u zamenu za odustajanje od gonjenja<sup>1064</sup>, dva postupka su okončana, a u četiri su navodi iz krivične prijave odbačeni. Ostali postupci su još u toku<sup>1065</sup>.

U revizijama sprovedenim u 2014. godini revizori su pronašli nepravilnosti u popisu imovine i obaveza u vrednosti 16 milijardi dinara, u isplati plata i drugih davanja u vrednosti 1,2 milijarde dinara i u 50% kontrolisanih javnih nabavki<sup>1066</sup>.

U slučajevima kada DRI utvrdi da subjekat revizije nije otklonio uočene nepravilnosti i kada to predstavlja teži oblik kršenja obaveze dobrog poslovanja, Zakon propisuje da DRI o tome izveštava Skupštinu i izdaje preporuku za razrešenje odgovorne osobe. O tome se izveštava i javnost<sup>1067</sup>. DRI se do sada tri puta susrela sa odbijanjem subjekta revizije da sprovede preporuke. U jednom od tih slučajeva (opština Smederevska Palanka), DRI je podnela lokalnim organima zahtev za razrešenje predsednika opštine. Lokalna skupština je, međutim, odbila da postupi po zahtevu i DRI je o tome informisala Skupštinu<sup>1068</sup>. Dve lokalne zdravstvene ustanove takođe su odbile da postupe po preporukama. Protiv direktora su podnete krivične prijave<sup>1069</sup>.

1059 Zakon o DRI, član 41

1060 Istraživanje „Monitoring sankcionisanja kršenja antikorupcijskih propisa”, TS, 2014 <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Monitoring%20sankcionisanja%20kršenja%20antikorupcijskih%20propisa/Sankcionisanje%20kršenja%20antikorupcijskih%20propisa%20u%20Srbiji,%20Transparentnost%20Srbija,%20februar%202014.pdf>

1061 Istraživanje „Monitoring sankcionisanja kršenja antikorupcijskih propisa”, TS, 2014

1062 Istraživanje „Monitoring sankcionisanja kršenja antikorupcijskih propisa”, TS, 2014

1063 Podaci dobijeni od DRI, maj 2015

1064 U skladu sa članom 283 Zakonika o krivičnom postupku

1065 Podaci dobijeni od DRI, maj 2015

1066 Saopštenje DRI, 27. januar 2015, Novinska agencija Beta

1067 Zakon o DRI, član 40

1068 Podaci dobijeni od DRI, maj 2015, <http://www.smederevskaopstina.rs/index.php/2-uncategorised/616-2015-02-13-10-41-59>

1069 Podaci dobijeni od DRI, maj 2015



Jedan problem u vezi sa mehanizmima sankcionisanja na koji je ukazano u NIS 2011 i dalje postoji. Istraživanje Transparentnosti Srbija iz 2014. potvrdilo je da tužioci i dalje nemaju praksu da istražuju na osnovu izveštaja DRI, već isključivo deluju po prijavama koje Institucija podnosi. S druge strane, može se postaviti pitanje koliko DRI, s obzirom na to da joj ovo nije primarna funkcija, ima mogućnosti da prepozna sva krivična dela ili prekršaje na koje naiđe tokom vršenja revizije<sup>1070</sup>.

## Unapređenje upravljanja finansijama (propisi i praksa)

*U kojoj meri je DRI efikasna u unapređenju načina na koji Vlada upravlja finansijama?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Ostvaren je određeni napredak u upravljanju finansijama od strane Vlade, koji se može delimično pripisati aktivnostima DRI. Napredak se može uočiti u oblasti uspostavljanja interne kontrole i interne revizije kod korisnika javnih sredstava. Međutim, neke nepravilnosti, posebno u oblasti javnih nabavki, ponavljaju se iz godine u godinu.

Tokom 2014. subjekti revizije su dostavljali odazvine izveštaje i dokaze da su postupali po preporukama datim u 2013. godini. Od 1.058 preporuka, subjekti su do kraja 2014. postupili po 666, dok su 372 bile u postupku sprovođenja (subjekti su odgovorili da im je potrebno više vremena), dok po 20 preporuka nije postupljeno.

Mnoge preporuke se zaista ne mogu sprovesti za 90 dana, što je period u kome subjekti treba da izveste o sprovođenju. Još važnije bi, međutim, bilo to da se DRI ne oslanja samo na odazivne izveštaje subjekata revizije, već da i sama proverava da li je zaista postupljeno po njima. Prethodnih godina je nedostatak resursa DRI garantovao revidiranim subjektima da ih, jednom kada se revizija obavi, DRI neće „uznemiravati” dugi niz godina. Situacija se malo promenila i 2015. DRI se vraća u neke subjekte u kojima je već radila reviziju nekoliko godina ranije. Takođe, Institucija počinje i kontrolu odazivnih izveštaja. To je, prema rečima jednog od intervjuisanih stručnjaka, jedini način da se unapredi sistem finansijskog upravljanja – stalna „pretnja” da neko može postati subjekat revizije<sup>1071</sup>.

Drugi problem je činjenica da parlament do sada nije diskutovao o postupanju Vlade i ministarstava po preporukama DRI<sup>1072</sup>. Skupštinskim zaključkom o godišnjem izveštaju DRI za 2013. godinu, DRI je obavezana da Narodnoj skupštini podnese izveštaj o ispunjenju preporuka iz revizija za 2011. godinu<sup>1073</sup>. Nema dokaza da je parlament ikada raspravljao o ovom izveštaju. U zaključku iz 2014. i nacrtu zaključka za 2015. godinu (zaključak za 2015. nije bio usvojen u vreme izrade ovog izveštaja) nije bilo sličnog zahteva<sup>1074</sup>.

1070 Istraživanje „Monitoring sankcionisanja kršenja antikorupcijskih propisa”, TS, 2014

1071 Intervju sa stručnjakom za oblast državne revizije, koji je insistirao na anonimnosti, maj 2015

1072 Intervju sa bivšim narodnim poslanikom i članom Odbora za finansije Narodne Skupštine Radojkom Obradovićem, maj 2015

1073 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2013/RS39-13.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2013/RS39-13.pdf)

1074 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2014/RS41-14.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2014/RS41-14.pdf)

# DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

## Preporuke

1. DRI bi trebalo da poveća broj revizora, kako bi bila u mogućnosti da ispita sve slučajeve koji su joj prijavljeni;
2. Narodna skupština bi trebalo da izmeni Zakon o DRI kako bi u obavezni deo programa revizije uključila reviziju finansiranja političkih stranaka. Skupština bi trebalo da izmeni Zakon o finansiranju političkih aktivnosti da bi se odredio obim revizije kako ne bi bilo preklapanja sa kontrolom koju obavlja Agencija za borbu protiv korupcije;
3. DRI bi trebalo da se fokusira na jačanje svog Sektora za reviziju svrsishodnosti kako bi se povećao obim i obuhvat rada u ovoj oblasti;
4. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da izmene zakonski okvir u cilju jačanja interne revizije i budžetske inspekcije, a kako bi DRI mogla da se fokusira na pitanja svrsishodnosti trošenja javnih sredstava; Ministarstvo finansija i Vlada bi trebalo da pojačaju kapacitete budžetske inspekcije;
5. DRI bi trebalo da uvede praksu podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka pre podnošenja konačnog izveštaja o sprovedenoj reviziji, kad god za tako nešto postoji dovoljno osnova;
6. DRI bi trebalo da programom revizija obuhvati i planiranje javnih nabavki;
7. DRI bi trebalo da učini transparentnijim kanale komunikacije sa građanima, putem kojih se mogu prijavljivati sumnje u nepravilnosti. Kriterijumi na osnovu kojih DRI sačinjava plan revizije bi trebalo da se objavljuju po završetku revizije. Ovo bi trebalo da uključuje i informacije o tome da li su proverene informacije dobijene od strane građana ili drugih institucija (npr. UJN, AZBK).
8. Odbor Narodne skupštine zadužen za kontrolu republičkog budžeta i finansije bi trebalo da redovno prati kako subjekti revizije sprovode preporuke DRI.



# AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

## Sistem društvenog integriteta

**Sažetak:** Agencija za borbu protiv korupcije (AZBK) je nezavisni državni organ, nadležan za sprečavanje sukoba interesa, kontrolu finansiranja stranaka, nadzor nad sprovođenjem antikorupcijske strategije i druge aktivnosti u prevenciji korupcije. Obaveze i rokovi za postupanje Agencije nisu precizno utvrđeni, što za posledicu ima ograničenu odgovornost ovog organa.

Prevencija je jedna od glavnih oblasti rada Agencije i ona je u potpunosti posvećena ovom poslu. Agencija takođe sprovodi obuke i edukacije, ali je obim tih aktivnosti ograničen raspoloživim sredstvima. Efekti aktivnosti koje Agencija preduzima u prevenciji korupcije su ograničeni i drugim činiocima – nedovoljnim reagovanjem Narodne Skupštine i Vlade na preporuke i izveštaje AZBK. Položaj Agencije slabi nejasna podela nadležnosti i uloga između Agencije, Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije, Vladinog Koordinacionog tela i Ministarstva pravde. Unapređenje uloge Agencije u svim oblastima predviđeno je Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije (2013), ali Vlada i Skupština nisu dovoljno podržali ostvarenje tog cilja.

Agencija ne raspolaže odgovarajućim resursima kako bi u praksi ostvarila zadatke u svim oblastima za koje je nadležna. Potrebna su joj veća ovlašćenja, naročito kako bi mogla da sprovede efektivniju kontrolu prijave imovine i prihoda javnih funkcionera. Agencija ima probleme sa ljudskim resursima, IT kapacitetima i nedostatkom sredstava za organizaciju treninga i obuke.

Uprkos ovim problemima, ocena je da AZBK radi profesionalno i nezavisno, iako je pojedini predstavnici političkih stranaka i funkcioneri povremeno optužuju da se pri donošenju odluka svrstava na jednu ili drugu stranu. Agencija odgovara redovno podnosi sveobuhvatne izveštaje o radu Narodnoj skupštini. Sistem odgovornosti unutar Agencije je proveren u praksi 2012. godine, kada je Odbor razrešio direktorku zbog narušavanja ugleda Agencije.



| <b>AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE</b>                                  |                  |   |                                       |
|--|------------------|---|---------------------------------------|
| Ukupna ocena stuba (2015): 67 / 100<br>Ukupna ocena stuba (2011): 60 / 100 |                  |   |                                       |
|  | <b>Indikator</b> | <b>Propisi</b>                          | <b>Praksa</b>                         |
| <b>Kapacitet</b><br>75 / 100   | Resursi          | <b>75</b> (2015),<br><b>75</b> (2011)   | <b>50</b> (2015),<br><b>50</b> (2011) |
|  | Nezavisnost      | <b>100</b> (2015),<br><b>100</b> (2011) | <b>75</b> (2015),<br><b>50</b> (2011) |
| <b>Upravljanje</b><br>63 / 100   | Transparentnost  | <b>75</b> (2015),<br><b>75</b> (2011)   | <b>50</b> (2015),<br><b>25</b> (2011) |
|  | Odgovornost      | <b>75</b> (2015),<br><b>75</b> (2011)   | <b>75</b> (2015),<br><b>50</b> (2011) |
|  | Integritet       | <b>50</b> (2015),<br><b>50</b> (2011)   | <b>50</b> (2015),<br><b>50</b> (2011) |
| <b>Uloga</b><br>67 / 100   | Prevenција       | <b>100</b> (2015), <b>75</b> (2011)     |                                       |
|  | Edukacija        | <b>75</b> (2015), <b>75</b> (2011)      |                                       |
|  | Istraga          | <b>25</b> (2015), <b>25</b> (2011)      |                                       |

**Struktura** – Agencija je osnovana Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji je usvojen oktobra 2008. godine. Agencija, koja je počela da radi u januaru 2010. godine, ima nadležnosti u oblasti prevencije i edukacije, dok su represivne nadležnosti suzbijanja korupcije u rukama policije i tužilaštva. Agencija se, između ostalog, bavi rešavanjem sukoba interesa javnih funkcionera, kontrolom finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, nadzorom nad sprovođenjem Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za sprovođenje Strategije.

Agencijom rukovodi direktor, koga na pet godina bira Odbor Agencije na javnom konkursu. Devet članova odbora Agencije bira Narodna skupština na 4-godišnji mandat, na predlog devet predlagača – Administrativnog odbora Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Vrhovnog kasacionog suda, Državne revizorske institucije, Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja zajedničkim dogovorom, Socijalno-ekonomskog saveta, Advokatske komore Srbije i novinskih udruženja, zajedničkim dogovorom. Agencija ima pet sektora – Sektor za prevenciju, Sektor za kontrolu imovine i prihoda funkcionera, Sektor za kontrolu finansiranja političkih aktivnosti, Sektor za rešavanje sukoba interesa i Sektor za međunarodnu saradnju.



# Nalazi

## Kapacitet

### Resursi (propisi)

*U kojoj meri propisi omogućavaju da Agencija dobije adekvatne resurse za obavljanje poslova iz njene nadležnosti?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Agencija izrađuje svoj finansijski plan i dostavlja ga Ministarstvu finansija, koje može da ga izmeni. Vlada usvaja nacrt budžeta, sa budžetom Agencije kao njegovim sastavnim delom i dostavlja ga Skupštini. Narodni poslanici mogu izmeniti budžet amandmanima, pod uslovom da se ukupna ravnoteža budžeta ne menja - za svako uvećanje rashoda drugi troškovi moraju biti umanjeni ili prihod mora biti uvećan<sup>1075</sup>. Ne postoji zakonska garancija da iznos namenjen Agenciji neće biti izmenjen od strane Ministarstva finansija, Vlade ili Skupštine. Takva garancija ne postoji ni za troškove gde je iznos unapred utvrđen posebnim zakonom (npr. sredstva za kontrolu izveštaja izbornih kampanja na osnovu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti).

Osim budžeta, Agencija može da koristi sredstva od donacija za posebne projekte ili sopstvene prihode. Prihodi mogu poticati iz aktivnosti kao što je izrada planova integriteta za privatni privredni sektor<sup>1076</sup>. Agencija samostalno raspolaze sredstvima iz budžeta i sopstvenim prihodima<sup>1077</sup>, ali mora da poštuje opšta pravila budžetskog sistema.

Zakon o državnim službenicima postavlja kvote mogućeg broja službenika za najviša zvanja zaposlenih, što otežava zapošljavanje dovoljno velikog broja visoko kvalifikovanih i iskusnih radnika. Zakon propisuje da se na zaposlene u stručnoj službi Agencije primenjuju propisi o državnim službenicima i nameštenicima<sup>1078</sup>.

Mere štednje, uvedene izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu u decembru 2013. godine, uticale su i na Agenciju. Tada je uvedena zabrana zapošljavanja u javnom sektoru bez odobrenja Vlade. Agencija, kao i drugi nezavisni organi se nalaze u režimu odobravanja novih zapošljavanja od strane skupštinskog odbora za administrativna pitanja i pitanja budžeta<sup>1079</sup>. Prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, Agenciji je već bilo potrebno odobrenje jednog parlamentarnog odbora da bi uopšte donela Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta<sup>1080</sup>. Sada za praktično istu stvar, odobrenje mora da još jedan odbor Narodne skupštine.

Druga štednje mera u javnom sektoru koja se odnosi i na Agenciju jeste smanjenje plata - 20% na plate iznad 60.000 dinara (535 dolara) i 25% na plate iznad 100.000 dinara (900 dolara), a predviđena je Zakonom o umanjenju neto prihoda lica u javnom sektoru<sup>1081</sup>. Ova mera je zamen-

1075 Zakon o budžetskom sistemu, član 44

1076 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 3. Od kraja 2012. godine termin "sopstveni prihodi" ne postoji u Zakonu o budžetskom sistemu, nema posebne kolone za predstavljanje takvog prihoda i nema posebnih pravila za korišćenje tog novca.

1077 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 3

1078 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 24

1079 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2013/4566-13.pdf>

1080 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 23

1081 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/4559-13Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/4559-13Lat.pdf)

jena smanjenjem plata od 10% od novembra 2014. godine, na osnovu Zakona o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava<sup>1082</sup>.

## Resursi (praksa)

*U kojoj meri Agencija u praksi može sa resursima koji joj stoje na raspolaganju da ostvari svoje zadatke?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Agencija za borbu protiv korupcije nema adekvatne resurse za ostvarivanje svih zadataka koje treba da izvrši i za postizanje svuh svojih ciljeva. Ona se suočava sa problemima kao što su nedostatak ljudskih resursa, IT kapaciteta i manjak sredstava za organizovanje obuke i edukacije. Nedostatak ljudskih resursa je u najvećem delu posledica nedostatka kancelarijskog prostora. To je posebno apsurdno jer je 2012. godine Vlada, na osnovu zahteva Agencije, kupila novu zgradu za potrebe Agencije i platila je 520 miliona dinara (4,9 miliona dolara). Zgrada je odgovarala potrebama Agencije u tom trenutku, ali se ubrzo nakon toga ispostavilo da je neadekvatna za bilo koji dalji razvoj<sup>1083</sup>. Drugi problem sa kojim se Agencija susreće jeste to što Zakon predviđa obavezu da Agencija obavlja neke formalne aktivnosti koje nisu od velike koristi, da vodi administrativne poslove i da ulazi u komunikaciju sa funkcionerima (na primer kod davanja saglasnosti). Time se angažuju i onako nedovoljni ljudski resursi, pa Agenciji ostaje manje mogućnosti da se fokusira na rešavanje situacija stvarnog sukoba interesa i na kontrolu prijave imovine javnih funkcionera.

Budžet Agencije se nije značajno menjao od 2013. godine. Iznosio je 191,5 miliona dinara (2,25 miliona dolara) 2013, 195 miliona dinara (2,3 miliona dolara) i 194 miliona dinara (1,92 miliona dolara) 2015. Međutim, Agencija je tokom 2015. godine obezbedila dodatnih 138 miliona dinara (1,37 miliona dolara) od međunarodnih donacija i projekata podržanih od strane EU.

Skoro 90% budžeta Agencije odlazi na plate i redovne troškove funkcionisanja. To znači da ne postoje sredstva za nova zapošljavanja, istraživanja i ispitivanja, IT opremu, softver. Novom sistematizacijom radnih mesta, odobrenom septembra 2015. godine, predviđeno je 139 zaposlenih<sup>1084</sup>. U decembru 2014. godine, Agencija je imala 76 zaposlenih (od kojih dvoje privremeno) i sedam lica sa ugovorom o radu, što je bilo manje nego u decembru 2013. godine (79 zaposlenih, šest privremeno i 10 sa ugovorom o radu).

Prema mišljenju direktorke Agencije, ograničenja i kvote u vezi zapošljavanjem i platama, propisane Zakonom o državnim službenicima, najnegativnije se odražavaju na IT sektor. Agencija ima poteškoća da pronađe i zadrži zaposlene u ovom sektoru<sup>1085</sup>.

Agencija organizuje javne konkurse za nove radnike. Kandidati moraju da ispunjavaju zahteve propisane u opisu posla, koji obuhvataju odgovarajuće akademsko zvanje i radno iskustvo. Konkursna komisija organizuje razgovore sa kandidatima i dodatna testiranja. Nema posebnih pravila ili normi u vezi sa proverom etičkih normi kandidata. Takođe, ne postoji specijalna inicijalna obuka za nove radnike, što znači da se oni obučavaju u toku rada.

Pravila za napredovanje u službi su propisana Zakonom o državnim službenicima koji se primenjuje u Agenciji. Svi zaposleni imaju prilike za obuku, uglavnom kroz donatorske projekte koji uključuju posete stranih stručnjaka ili kurseve i seminare u Agenciji ili u inostranstvu<sup>1086</sup>.

---

1082 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2014/3796-14.pdf>

1083 Intervju sa direktorkom Agencije Tatjanom Babić i zamenikom direktora Vladanom Joksimovićem, april 2015.

1084 Intervju sa direktorkom Agencije Tatjanom Babić i zamenikom direktora Vladanom Joksimovićem, april 2015.

1085 Intervju sa direktorkom Agencije Tatjanom Babić i zamenikom direktora Vladanom Joksimovićem, april 2015.

1086 Intervju sa direktorkom Agencije Tatjanom Babić i zamenikom direktora Vladanom Joksimovićem, april 2015.



## Nezavisnost (propisi)

*U kojoj meri je Agencija nezavisna po propisima?*

**Ocena: 100/2015 (100/2011)**

Od istraživanja za NIS 2011. nije bilo promena u pravnom okviru u pogledu nezavisnosti Agencije. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije određuje Agenciju kao samostalan i nezavisan državni organ, odgovoran Narodnoj skupštini. Zakon sadrži mehanizam koji štiti direktora od direktnog uticaja politike.

Direktora, naime, bira Odbor Agencije na period od pet godina, putem javnog konkursa i samo Odbor može da ga razreši, «ako nesavesno vrši funkciju, ako postane član političke stranke, odnosno političkog subjekta, narušava ugled ili političku nepristrasnost Agencije, ako bude osuđen za krivično delo koje ga čini nedostojnim funkcije ili ako se utvrdi da je povredio Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije»<sup>1087</sup>. Direktor ne može biti član bilo koje političke partije, dok Odbor, to jest konkursna komisija koja se sastoji od članova Odbora, ocenjuje njegov nivo stručnosti<sup>1088</sup>.

Skupština bira članove Odbora na period od četiri godine. Predlaganje i izbor članova Odbora je jedina prilika da politika utiče na nezavisnost Agencije. Tri predlagača čine politička tela: Administrativni odbor Skupštine; Predsednik Republike i Vlada. Ostali predlagači su Vrhovni kasacioni sud; Državna revizorska institucija, Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja, putem zajedničkog dogovora; Socijalno-ekonomski savet; Advokatska komora Srbije i udruženja novinara, zajedničkim dogovorom. Potencijalni politički uticaj trebalo bi da je dodatno umanjen mogućnošću da svaki predlagač predloži samo jednog kandidata za funkciju<sup>1089</sup>. Članovi Odbora takođe ne mogu biti članovi političkih stranaka<sup>1090</sup>.

Postoji dobar sistem zaštite od neopravdanog razrešenja članova Odbora. Razrešenje vrši Narodna skupština, ali samo na osnovu predloga iza koga stane Odbor. Postupak se može pokrenuti na predlog predsednika Odbora, najmanje tri člana Odbora, direktora Agencije, i/ili predlagača člana o kojem je reč. Članovi Odbora mogu biti razrešeni u slučaju zanemarivanja dužnosti, ukoliko se učlane u političku partiju, narušavaju ugled ili političku nepristrasnost Agencije, ako budu osuđeni za krivično delo koje ih čini nedostojnim vršenja funkcije člana Odbora ili ukoliko se utvrdi da su povredili Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije<sup>1091</sup>.

Direktor ima zamenika, koga imenuje između tri kandidata predložena od strane Odbora Agencije, nakon javnog konkursa. Mandat zamenika direktora završava se kada bude imenovan novi direktor<sup>1092</sup>. Ostali zaposleni su državni službenici i mogu biti razrešeni samo u skladu sa Zakonom o radu i Zakonom o državnim službenicima<sup>1093</sup>.

---

1087 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 17 i 20  
1088 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 16  
1089 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 9  
1090 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 8  
1091 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 13  
1092 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 21  
1093 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 23 i 24

## Nezavisnost (praksa)

*U kojoj je meri Agencija nezavisna u praksi?*

**Ocena: 75/2015 (50/2011)**

Ocena je da Agencija radi profesionalno i nepristrasno. Predstavnici partija povremeno su tvrdili da su odluke Agencije protiv njihovih funkcionera bile političke prirode<sup>1094</sup>. Međutim, u praksi je Agencija donela brojne odluke protiv predstavnika svih političkih opcija i pokrenula prekršajne postupke protiv svih političkih stranaka zbog kršenja Zakona o finansiranju političkih aktivnosti<sup>1095</sup>.

Prema rečima Zorana Gavrilovića iz NVO Birodi, Agencija može u potpunosti dokazati svoju nezavisnost tako što će biti proaktivnija. On je ukazao na postupak protiv ministra pravde kao jedan od kamena temeljaca kada je reč o nezavisnosti. U tom slučaju Agencija je pokrenula postupak protiv ministra zbog sukoba interesa (nije se izuzeo iz procesa izbora sudija i tužilaca kada su kandidati bili njegovi savetnici)<sup>1096</sup>. Agencija je preporučila razrešenje ministara, on se žalio Odboru Agencije, kao drugostepenom organu, a Odbor nije mogao da donese odluku u ovom slučaju - nije bilo većine ni za prihvatanje ni odbijanje žalbe<sup>1097</sup>.

Direktorka Agencije Tatjana Babić tvrdi da se Agencija nije susrela ni sa jednim direktnim pokušajem političkog uticaja, ali da je bilo očiglednih indirektnih pokušaja putem medija, kao u slučaju ministra pravde koji je optužio Agenciju za korupciju - «da je uhvaćena sa rukama u pekmezu». Takođe se navodi i slučaj ministarke energetike, protiv koje je Agencija pokrenula postupak zbog zloupotrebe službenog položaja radi promocije političke stranke u izbornoj kampanji. Ministarka je optužila Agenciju da je više zainteresovana za «privlačenje pažnje javnosti kroz senzacionalne naslove u medijima nego za praćenje zakonitosti rada državnih službenika»<sup>1098</sup>.

Kao pokušaj uplitanja u nezavisnost rada Agencije, direktorka je navela činjenicu da je Ministarstvo pravde izmenilo izveštaj Agencije pripremljen za EU u procesu skrininga zakonodavstva, što je učinjeno bez konsultacija Agencije i bez njene saglasnosti<sup>1099</sup>. Ministarstvo je takođe izradilo Akcioni plan za Poglavlje 23 procesa pregovora sa EU, kojim je, prema stavovima Agencije, pokušalo da «uspostavi kontrolnu funkciju u odnosu na Agenciju - u analizi njene nadležnosti, procene organizacione strukture, broja zaposlenih, njihovog nivoa obuke i praćenja primene Zakona o Agenciji»<sup>1100</sup>.

Direktorka kaže da Agencija ima dobru saradnju sa organima gonjenja - policijom i tužilaštvom - odnosno sa Odeljenjem Republičkog tužilaštva za borbu protiv korupcije. Eventualni problemi u saradnji, čak i ako ne utiču na nezavisnost rada Agencije, ograničavaju njenu sposobnost da ispuni svoje zakonske obaveze.

Prva direktorka Agencije, izabrana u julu 2009. godine, razrešena je u novembru 2012. zbog narušavanja ugleda Agencije, jer je zahtevala od Vlade da obezbedi dva stana za zaposlene u Agenciji, pri čemu se sumnja da je jedan bio namenjen lično za nju. Na teret joj je stavljeno i nesavesno obavljanje dužnosti - neodgovarajuće organizovanje kontrole finansiranja političkih partija u izbornoj godini<sup>1101</sup>. Odluku o razrešenju je jednoglasno doneo Odbor Agencije. Bivša direktorka tvrdila je da je bila «smenjena u nameštenom postupku», pod «uticajem interesnih grupa protiv kojih je Agencija postupala». Njen pokušaj da ovu odluku ospori pred Upravnim sudom nije bio uspešan<sup>1102</sup>.

1094 <http://www.nadlanu.com/pocetna/info/srbija/Trivan-Agencija-za-borbu-protiv-korupcije-je-zloupotrebljena.a-184015.291.html> <http://www.novimagazin.rs/vesti/agencijakrivicne-prijave-protiv-ukic-dejanovi-i-jesia> <http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/220120/Vucic-Odgovoricu-agenciji-koja-je-produzena-ruka-DS>

1095 [http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2014/09/web\\_ODELJENJE\\_ZA\\_KONTROLU\\_FUNKCIONERA\\_1\\_10\\_2014.pdf](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2014/09/web_ODELJENJE_ZA_KONTROLU_FUNKCIONERA_1_10_2014.pdf) <http://www.acas.rs/finansiranje-politickih-subjekata/>

1096 <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Agencija-za-borbu-protiv-korupcije-predlaze-smenu-ministra-Selakovica.lt.html>

1097 <http://goo.gl/oDzBGV>

1098 <http://www.nspm.rs/hronika/zorana-mihajlovic-odbacila-optuzbe-agencije-za-borbu-protiv-korupcije.html?alphabet=l>

1099 Intervju sa direktorkom Agencije Tatjanom Babić, april 2015

1100 <http://www.acas.rs/agencija-povodom-nacrta-akcionog-plana-za-poglavlje-23/?pismo=lat>

1101 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/352232/Smenjena-direktorka-Agencije-za-borbu-protiv-korupcije-Zorana-Markovic>

1102 Informacija dobijena iz Agencije, Intervju sa direktorkom Agencije Tatjanom Babić i zamenikom direktora Vladanom Joksimovićem, april

# Upravljanje

## Transparentnost (propisi)

*U kojoj meri propisi obezbeđuju da javnost dobije relevantne informacije o aktivnostima i procesu donošenja odluka u Agenciji?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije propisuje da Agencija mora da pripremi godišnji izveštaj o svom radu. Agencija takođe daje mišljenja i uputstva za sprovođenje Zakona, sprovodi inicijative za izmenu i donošenje propisa iz oblasti borbe protiv korupcije, izriče mere za povredu zakona i nadležna je za pitanja iz oblasti finansiranja političkih stranaka<sup>1103</sup>.

Agencija je obavezana Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja da objavi i redovno ažurira Informator o radu<sup>1104</sup>. Zakon je obavezuje i da na zahtev dostavi informaciju, uključujući i podatke o postupcima koje vodi, izuzev ako bi to ugrozilo proces kontrole ili privatnost pojedinaca. Informacija se mora dostaviti bez odlaganja, a ne kasnije od 15 dana.

Agencija je dužna da vodi nekoliko registara i evidencija - registar funkcionera, registar imovine i prihoda funkcionera, spisak pravnih lica kod kojih je funkcioner vlasnik više od 20% udela ili akcija, katalog poklona<sup>1105</sup>. Ona takođe vodi registar godišnjih finansijskih izveštaja i izveštaja o troškovima izbornih kampanja političkih stranaka. Prema Zakonu, samo deo podataka iz prijave imovine i prihoda funkcionera je dostupan javnosti<sup>1106</sup>.

Zakon predviđa da postupak u kojem Agencija utvrđuje da li je došlo do kršenja zakona i izriče mere zbog toga bude zatvoren za javnost<sup>1107</sup>. Međutim, mere koje Agencija izriče, osim mere «upozorenja» su javne i objavljuju se u «Službenom glasniku Republike Srbije» i drugim medijima<sup>1108</sup>. Nije jasno uređeno da li bi informacije o postupku i merama trebalo da budu objavljene nakon što direktor Agencije izrekne meru, ili tek nakon okončanja žalbenog postupka pred Odborom Agencije.

Agencija je takođe dužna da obavesti podnosioca predstavke o ishodu postupanja po njoj<sup>1109</sup>. Zakon sadrži odredbu o ograničenju u pružanju informacija, prema kojoj Agencija, prilikom informisanja javnosti kao i prilikom odgovaranja na predstavke, izostaviti informacije koje mogu da utiču na vođenje postupka uređenog zakonom, koje mogu da povrede privatnost ili bilo koji drugi interes zaštićen zakonom<sup>1110</sup>.

---

2015  
1103 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 5  
1104 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 39  
1105 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 5 i 68  
1106 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 46 i 47  
1107 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 50  
1108 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 54  
1109 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 65  
1110 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 70

## Transparentnost (praksa)

*U kojoj meri su javnosti dostupni podaci o aktivnostima i procesu donošenja odluka u Agenciji?*

**Ocena: 50/2015 (25/2011)**

Agencija poštuje obavezu objavljivanja informacija. Godišnji izveštaj se redovno objavljuje na veb-sajtu Agencije. Izveštaj sadrži informacije o aktivnostima iz brojnih oblasti koje su u nadležnosti Agencije<sup>1111</sup>. Iako su raspoložive mnoge informacije o aktivnostima Agencije i postupku donošenja odluka, često ih je teško pronaći na internet stranici Agencije. Taj sajt, iako je značajno poboljšán od istraživanja za NIS 2011, još uvek nije sveobuhvatan ili se ne ažurira redovno.

Agencija nije bila naročito aktivna u pogledu obraćanja kroz konferencije za štampu - 2014. godine organizovala je dve konferencije i jednu konferenciju za štampu, a njeni predstavnici učestvovali su na četiri okrugla stola ili konferencije. S druge strane, Agencija je u 2014. godini odgovorila na 491 pitanje novinara, što je znatno više nego u 2013. godini (180)<sup>1112</sup>. Ova pitanja su se uglavnom odnosila na teme iz nadležnosti Agencije ili na konkretne postupke protiv javnih funkcionera. Prema godišnjem izveštaju Agencije, na ovaj način su informacije o odlukama i drugim aktima Agencije postale dostupne javnosti.

Ne postoji sistematski pristup kod objavljivanja odluka Agencije<sup>1113</sup> na njoj internet stranici. Povremeno se objavljuju saopštenja za medije u vezi postupaka protiv političkih subjekata ili javnih funkcionera, a neki od sektora Agencije (kao što je Sektor za kontrolu imovine i prihoda) objavljuju sveobuhvatne podatke za određeni period<sup>1114</sup>. S druge strane, za neke sektore (kao što je Sektor za predstavke) ne postoje nikakve informacije o aktivnostima<sup>1115</sup>.

Takođe, Informator o radu Agencije nije (uvek) ažuriran. U aprilu 2015, navedena je informacija da je informator poslednji put ažuriran u junu 2014. i da će nova verzija uskoro biti objavljena<sup>1116</sup>. Veliki broj informacija, koje bi trebalo ažurirati mesečno, bio je zastareo u momentu pregleda.

U 2014. Agencija je primila 105 zahteva (61 od građana, 33 od organizacija civilnog društva, osam od drugih državnih organa i tri od političkih stranaka) na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama i na sve je odgovorila<sup>1117</sup>.

U skladu sa Zakonom, svi registri koje Agencija vodi su dostupni javnosti<sup>1118</sup>. Međutim, nije bilo promena u načinu primene odredbe Zakona o tome da li bi neke informacije iz prijave imovine trebalo da budu dostupne javnosti. Tako, Agencija i dalje objavljuje samo podatak o tome da li javni funkcioner ima ili nema štednju u banci (bez informacije o vrednosti), dok Zakon predviđa objavljivanje informacija o «štednim ulozima, bez navođenja banke i broja računa»<sup>1119</sup>.

---

1111 <http://www.acas.rs/izvestaji/godisnji-izvestaj/?pismo=lat>

1112 Podaci iz Godišnjeg izveštaja Agencije za 2014

1113 <http://www.acas.rs/praksa-agencije/odluke/>

1114 <http://www.acas.rs/organizacija/sektor-za-kontrolu-imovine-i-prihoda/>

1115 <http://www.acas.rs/praksa-sektora-za-predstavke-i-kancelarije-okruga/>

1116 <http://www.acas.rs/izvestaji/informator/?pismo=lat>

1117 Podaci iz godišnjeg izveštaja Agencije za 2014

1118 <http://www.acas.rs/pretraga-registra/>

1119 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 47

## Odgovornost (propisi)

*U kojoj meri odredbe propisa obezbeđuju da Agencija podnosi izveštaje i da bude odgovorna za svoje postupanje?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Agencija odgovara Narodnoj skupštini. Ona podnosi godišnji izveštaj o svom radu najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu<sup>1120</sup>. Agencija može da podnese i posebne izveštaje na zahtev Skupštine ili na sopstvenu inicijativu. Ovi izveštaji se takođe dostavljaju i Vladi<sup>1121</sup>. U okviru Agencije, direktor odgovara Odboru, a zaposleni direktoru.

Ne postoji zakonska odredba o obaveznoj nezavisnoj finansijskoj reviziji Agencije, ali je njeno poslovanje potencijalno predmet kontrole Državne revizorske institucije.

Funkcioneri mogu da podnesu žalbu na prvostepene odluke Agencije njenom Odboru, a postoji i sudska zaštita pred Upravnim sudom<sup>1122</sup>. Agencija ne može da izriče prekršajne ili krivične sankcije utvrđene Zakonom<sup>1123</sup>, već podnosi prekršajne i/ili krivične prijave. U tim slučajevima ne postoji formalna odluka koju donosi Agencija, a samim tim, ne postoji ni pravni lek protiv nje. Takvi pravni lekovi su predviđeni protiv odluka tužilaštva i sudova do kojih može doći u potonjem krivičnom ili prekršajnom postupku

Po Zakonu, Agencija je dužna da obezbedi zaštitu ličnih podataka prilikom informisanja javnosti. Takođe, kada informiše javnost i kada odgovara na predstavke, Agencija mora da izdvoji informacije koje mogu uticati na privatnost ili bilo koji drugi interes zaštićen zakonom. Za štetu koju Agencija nanese funkcioneru ili povezanom licu, kršenjem ovih odredbi, Agencija je odgovorna u skladu sa zakonom kojim se uređuju obligacioni odnosi<sup>1124</sup>.

Interna pravila za zaštitu uzbunjivača koji bi prijavili nesavesne radnje u Agenciji usvojena su u decembru 2015. godine<sup>1125</sup>.

## Odgovornost (praksa)

*U kojoj meri Agencija u praksi izveštava i odgovara za svoje aktivnosti?*

**Ocena: 75/2015 (50/2011)**

U nekoliko navrata su mehanizmi odgovornosti provereni u praksi. U novembru 2012. Odbor Agencije je jednoglasno razrešio direktorku Agencije zbog narušavanja ugleda Agencije i nesavesnog vršenja funkcije<sup>1126</sup>. Postupak je pokrenut kada je Odbor otkrio da je Vlada, neposredno pred izbore 2012, dodelila dva stana Agenciji. Ispostavilo se da je zahtev za dodelu stanova Vladi podnela direktorka. Jedan stan je bio namenjen direktorki, a drugi jednom od zaposlenih. Postupak kojim Vlada dodeljuje stanove državnim organima regulisan je odlukom Vlade i ne predstavlja kršenje zakona, ali je Odbor smatrao neadekvatnim i nemoralnim da Agencija, a posebno njena direktorka, dobiju stanove od tela koje kontrolišu. U postupku koji je usledio, Odbor je, po prvi put od imenovanja direktorke, ozbiljno razmotrio njen rad, umesto da se oslanja na izveštaj direktorke. Ispostavilo

1120 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 3 i 26

1121 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 26

1122 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 52, 53

1123 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 72-76

1124 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 69-71

1125 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/03/PRAVILNIK-O-UNUTRA%C5%A0NEM-UZBUNJIVANJU.pdf>

1126 Intervju sa članovima Odbora Agencije Zoranom Stojiljkovićem i Zlatom Đorđević, april 2015

se je bilo i drugih nepravilnosti, kao što je, na primer, neodgovarajuća organizacija Sektora za kontrolu finansiranja političkih aktivnosti, koja je rezultirala problemima u radu u izbornoj godini<sup>1127</sup>.

Kontroverzni stanovi su vraćeni Vladi nakon razrešenja direktorke. Vršiteljka dužnosti direktora, imenovana od strane Odbora, pozvala je budžetsku i upravnu inspekciju da izvrše kontrolu rada Agencije u prethodnom periodu. Upravna inspekcija je sačinila nekoliko preporuka u januaru 2013. godine i, kako tvrde predstavnici Agencije, sve preporuke su ispunjene<sup>1128</sup>. Izveštaj budžetske inspekcije iz oktobra 2013. ukazao je na ozbiljnije slučajeve kršenja zakona i procedura. Agencija je ispunila sve preporuke i eliminisala nedostatke. U julu 2014. inspekcija je obavestila tužilaštvo o svim nalazima koji su ukazivali na moguću krivičnu odgovornost. Odgovor od tužilaštva nije dobijen do trenutka prikupljanja podataka za sačinjavanje ovog izveštaja<sup>1129</sup>, ali je nekoliko meseci kasnije bivša direktorka uhapšena zajedno sa zastupnicima firme od koje je Agencija kupila prostorije za rad.

Zabeležen je još jedan slučaj u kojem se Agencija obratila tužilaštvu nakon otkrivanja nepravilnosti u svom radu. Jedna od članica Odbora, koja je takođe bila član Komisije za žalbe u postupku prijema novih zaposlenih na javnim konkursima, u aprilu 2012. godine otkrila je nepravilnosti u zapisnicima. Unutrašnju istragu Odbora u ovom predmetu omela je tadašnja direktorka. Konačno se ispostavilo da su neki od potpisa na zapisniku falsifikovani. U aprilu 2013. godine Agencija je to prijavila tužilaštvu. Odgovor nije dobijen do trenutka prikupljanja podataka radi sačinjavanja ovog izveštaja u aprilu 2015. godine<sup>1130</sup>.

Kad je reč o ostalim nivoima i mehanizmima odgovornosti u Agenciji, organizacione jedinice podnose direktoru redovne izveštaje o radu, a Odbor odlučuje o žalbama na odluke direktora. U 2014. godini donete su 132 odluke. U 91 slučaju žalbe su odbijene, 24 su prihvaćene, sedam je delimično prihvaćeno, a u devet slučajeva Odbor je vratio postupak radi dopune. Jedan postupak je obustavljen dok drugi postupak, koji mu je prethodio, nije bio rešen<sup>1131</sup>.

Upravni sud je obavestio Agenciju da je devet tužbi protiv odluka Odbora odbijeno, dva postupka su obustavljena a jedna tužba je prihvaćena. Pored toga, pred Upravnim sudom u 2014. godini vodio se još 21 sudski proces protiv odluka Agencije, ali nije bio okončan<sup>1132</sup>.

Godišnji izveštaji Agencije, koji se redovno podnose Skupštini, dostupni su javnosti. Oni su jasno predstavljeni i detaljni<sup>1133</sup>.

Postoje posebne odredbe za zaštitu uzbunjivača koji prijavljuju zloupotrebe u Agenciji, a nisu zabeleženi slučajevi prijavljivanja nepravilnosti unutar Agencije<sup>1134</sup>.

Agencija ima svog internog revizora. Državna revizorska institucija nikada nije sprovela reviziju Agencije.

---

1127 Intervju sa članovima Odbora Agencije Zoranom Stojiljkovićem i Zlatom Đorđević, april 2015

1128 Intervju sa zamenikom direktora Vladanom Joksimovićem, april 2014

1129 Intervju sa zamenikom direktora Vladanom Joksimovićem, april 2014

1130 Intervju sa članovima Odbora Agencije Zoranom Stojiljkovićem i Zlatom Đorđević, i zamenikom direktora Agencije Vladanom Joksimovićem, april 2015

1131 Godišnji izveštaj za 2014

1132 Godišnji izveštaj za 2014

1133 <http://www.acas.rs/izvestaji/godisnji-izvestaj/?pismo=lat>

1134 Intervju sa direktorkom Agencije Tatjanom Babić i zamenikom direktora Vladanom Joksimovićem, april 2015

## Integritet (propisi)

*U kojoj meri u propisima postoje mehanizmi koji bi obezbedili integritet funkcionera i zaposlenih u Agenciji?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Postoje mehanizmi koji bi trebalo da obezbede integritet članova Agencije. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji predviđa neke mehanizme integriteta za funkcionere, primenjuje se i na članove Odbora Agencije, direktora i druge funkcionere unutar Agencije. Zakon reguliše pitanje poklona, ograničenje zapošljavanja nakon prestanka funkcije, prijavu imovine i prihoda. Međutim, kontrolu mogućeg kršenja ovih odredbi obavlja sama Agencija.

Zakon navodi da lice koje ispunjava opšte uslove za rad u organima državne uprave, ima visoku stručnu spremu i najmanje devet godina radnog iskustva i nije osuđeno za krivično delo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije člana Odbora može biti izabrano na tu funkciju. Član odbora ne može biti član političke stranke. Isto se odnosi i na direktora<sup>1135</sup>.

Na zaposlene u stručnoj službi Agencije se primenjuju propisi važe za sve druge državne službenike. Direktor može da donese poseban kodeks ponašanja zaposlenih u stručnoj službi<sup>1136</sup>. Ne postoji poseban kodeks ponašanja za službenike Agencije, već se primenjuje Kodeks ponašanja državnih službenika<sup>1137</sup>. Zakon o državnim službenicima ima i neke mehanizme integriteta državnih službenika, kao što su pravila o sukobu interesa, poklonima, ali ne postoji obaveza prijavljivanja imovine i prihoda<sup>1138</sup>. Na zaposlene u stručnoj službi Agencije ne odnose se ni ograničenja za zapošljavanje nakon napuštanja ovog državnog organa. Ona važe samo za javne funkcionere<sup>1139</sup>, a upitno je da li bi takva ograničenja i mogla da se uvedu za širi krug lica ili bi se to smatralo zadiranjem u garantovana ljudska prava.

Prema rečima predstavnika Agencije, ne postoji posebno ispitivanje integriteta kandidata u zapošljavanja<sup>1140</sup>.

## Integritet (praksa)

*U kojem obimu je integritet funkcionera i zaposlenih u Agenciji obezbeđen u praksi?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Pitanje integriteta pripadnika Agencije je stavljeno na proveru u dva navrata, sa različitim rezultatima. Prvi je razrešenje direktorke u novembru 2012. godine, pokrenuto zbog kršenja etičkih normi<sup>1141</sup>. Drugi je bio slučaj odlučivanja Odbora o žalbi ministra na preporuku Agencije da bude razrešen te dužnosti. Odbor nije mogao da donese odluku i u javnosti se postavilo pitanje moguće pristrasnosti ili sukoba interesa nekoliko članova Odbora. Prema rečima Zorana Gavrilovića iz NVO «BIRODI», koren ovog problema je u sastavu Odbora. Jedan od članova je supruga funkcionera političke stranke, stranačka koleginica ministra, drugi je rođak jednog drugog ministra, a treći član je predložen od strane ministra o kojem je reč (na preporuku komisije ministarstva) kao kandidat

1135 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 8 i 16

1136 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 24

1137 Intervju sa direktorkom Agencije Tatjanom Babić i zamenikom direktora Vladanom Joksimovićem, april 2015

1138 Zakon o državnim službenicima, članovi 25-31

1139 Zakon o državnim službenicima, član 31, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 38

1140 Intervju sa direktorkom Agencije Tatjanom Babić i zamenikom direktora Vladanom Joksimovićem, april 2015

1141 Opisano u poglavlju Odgovornost (Praksa)

za sudiju u Evropskom sudu za ljudska prava<sup>1142</sup>. Niko od njih nije se izuzeo od odlučivanja u ovom slučaju<sup>1143</sup>. U prošlosti je bilo slučajeva kada bi se članovi Odbora izuzimali iz odlučivanja u predmetima, kao na primer kada se član Odbora, advokat po profesiji, izuzeo iz predmeta protiv javnog funkcionera koji mu je ranije bio klijent<sup>1144</sup>.

Nije bilo identifikovanih slučajeva kršenja pravila integriteta od strane službenika Agencije<sup>1145</sup>.

Jednom prilikom, javni funkcioner protiv koga je Agencija podnela krivičnu prijavu, optužio je Agenciju za objavljivanje detalja iz krivične prijave u medijima. Agencija je odbacila te tvrdnje<sup>1146</sup>.

U 2014. službenici Agencije pohađali su obuke u nekoliko oblasti, uključujući zaštitu uzbunjivača i obradu i zaštitu podataka<sup>1147</sup>.

# Uloga

## Prevenција (propisi i praksa)

*Koliko se Agencija angažuje u preventivnim antikorupcijskim aktivnostima?*

**Ocena: 100/2015 (75/2011)**

Prevenција je jedna od glavnih oblasti rada Agencije i ona je potpuno angažovana u ovoj oblasti<sup>1148</sup>. Agencija se sastoji od šest sektora. Jedan od njih je Sektor za prevenciju, koja obuhvata odseke za: edukaciju, saradnju sa civilnom sektorom i istraživanja; za nadzor nad sprovođenjem Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana i odsek za planove integriteta.

U 2013. Agencija je razvila Akcioni plan za sprovođenje planova integriteta, kao instrument namenjen državnim organima, kako bi ovi efikasnije sprovodili planirane mere za eliminisanje rizika od korupcije. Na osnovu 2.100 primljenih planova integriteta (od 4.800 organa koji su imali zakonsku obavezu da ih usvoje), ustanovljena je osnova za procenu integriteta javnog sektora Srbije. Agencija je sprovedla istraživanje, uključujući više od 6.000 korisnika usluga u zdravstvu, lokalnoj samoupravi i pravosudnom sistemu. Ovo istraživanje ispitalo je procenu integriteta državnih organa iz perspektive građana koji koriste njihove usluge<sup>1149</sup>.

U 2014. godini Agencija je sačinila izveštaj o kvalitetu i objektivnosti planova integriteta koje su usvojile 53 institucije iz različitih sistema (ministarstva, sudovi, centri za socijalni rad, gerontološki centri, lokalne samouprave, škole, domovi zdravlja itd). Na osnovu dobijenih i analiziranih planova integriteta, Agencija je napravila izveštaj o samostalnoj proceni integriteta javnih vlasti u Republici Srbiji<sup>1150</sup>. Pored statistike, izveštaj uključuje analizu najvažnijih rizičnih oblasti i radnih procesa uočenih od strane institucija, kao i preporuke za smanjenje i eliminisanje sistemskog rizika od korupcije - kako na nacionalnom nivou tako i na nivou određenog sistema<sup>1151</sup>.

1142 Intervju sa Zoranom Gavrilovićem iz NVO Birodi, april 2015

1143 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/535606/JA-TEBI-TI-MENI-Branice-Selakovica-ne-moze-mu-niko-nista>

1144 Intervju sa članovima Odbora Agencije Zoranom Stojiljkovićem i Zlatom Đorđević, april 2015

1145 Intervju sa direktorkom Agencije Tatjanom Babić i zamenikom direktora Vladanom Joksimovićem, april 2015

1146 [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/politika/jesic-podneo-krivicnu-prijavu-protiv-agencije\\_480686.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/jesic-podneo-krivicnu-prijavu-protiv-agencije_480686.html) [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/drustvo/agencija-nedopustivo-objavlivanje-krivicnih-prijava\\_480666.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/agencija-nedopustivo-objavlivanje-krivicnih-prijava_480666.html)

1147 Godišnji izveštaj za 2014

1148 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 5

1149 Godišnji izveštaj za 2013

1150 [http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/07/PL\\_izvestaj.pdf?pismo=lat](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/07/PL_izvestaj.pdf?pismo=lat)

1151 Godišnji izveštaj za 2014



Agencija daje mišljenja o primeni zakona, i pruža savete u vezi sa borbom protiv korupcije kada ih zatraži javnost ili drugi državni organi. U 2014. Agencija je primila 356 zahteva za mišljenje o primeni Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (374 u 2013. godini), koje je ovlašćena da daje. Većina tih zahteva (313) odnosila se na mogući sukob interesa javnih funkcionera ili na mogućnost da uporedo vrše više od jedne javne funkcije.

Agencija takođe prati donošenje propisa i analizira njihovu usklađenost i doslednost sa stanovišta borbe protiv korupcije. Agencija je razvila metodologiju za procenu rizika od korupcije u propisima. Organi koji pripremaju propise bi mogli da koriste istu tu metodologiju. U 2013. godini, Agencija je analizirala i izdala mišljenja o rizicima korupcije u odredbama 20 nacrta zakona, dva podzakonska akta i dve uredbe.

Agencija je istakla u svom godišnjem izveštaju iz 2013. godine da su pojedina ministarstva «sarađivala sa Agencijom u procesu izrade zakona i prihvatile njene sugestije i preporuke za otklanjanje rizika od korupcije<sup>1152</sup>. U 2014. je prijavljeno da su “neke od preporuka” prihvaćene u celini ili delimično, u nacrtima zakona koji su usvojeni u međuvremenu.

U 2014. i 2015. Agencija je sačinila mišljenja o proceni rizika od korupcije u 34 predloga propisa. Agencija je pripremila izveštaj sa preporukama za otklanjanje rizika od korupcije u javno-privatnom partnerstvima i koncesijama, kao i inicijativu za izmene i dopune Zakona o javnim preduzećima i Uredbe o merilima za izbor direktora javnih preduzeća. Ovo polje se smatra veoma podložnim korupciji<sup>1153</sup>.

Agencija je učestvovala u radnoj grupi koja je sastavila novu Strategiju za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za njeno sprovođenje. Prema podacima Agencije, neki od njenih najvažnijih predloga nisu prihvaćeni, kao što je onaj o «mehanizmu za jačanje otpornosti sistema na korupciju u celom javnom sektoru». Kako Agencija ima nadležnost da nadgleda sprovođenje Strategije i Akcionog plana, sačinila je prvi izveštaj o tome u martu 2014, a sledeći u martu 2015. godine. Skupština je razmotrila prvi izveštaj u junu 2014. godine i zaključila da državni organi treba da ispune svoje obaveze, kao što je predviđeno Strategijom i Akcionim planom. Međutim, iz narednog izveštaja Agencije moglo bi se zaključiti da skupštinski zaključak nije imao dejstva - u 2014. godini je ispunjeno samo 90 od 372 predviđenih aktivnosti iz Akcionog plana, od toga samo 54 na vreme i na odgovarajući način<sup>1154</sup>.

Od 2013. godine Agencija je preuzela jednu od svojih uloga propisanih Zakonom - da “organizuje koordinaciju državnih organa u borbi protiv korupcije». To je značilo redovne sastanke sa svim državnim organima uključenim u borbu protiv korupcije - od nezavisnih organa do pravosuđa, policije i tužilaštva. Ti sastanci su rezultirali su iznedrili dva izveštaja - o rizicima korupcije u obzornom i zdravstvenom sistemu, sa preporukama koje su postale deo zakonodavstva, ili su, u skladu sa preporukama, izmenjene procedure u praksi<sup>1155</sup>. Međutim, u februaru 2014. sastanci su prestali. Razlog za to je nedostatak inicijative od strane državnih organa, čak i otpor da budu deo koordinacionog mehanizma. To bi moglo biti u vezi sa pokušajem Vlade da preuzme zasluge nad svim oblastima borbe protiv korupcije, koja se, između ostalog ogledala i u imenovanju nekadašnjeg prvog potpredsednika Vlade za koordinatora borbe protiv korupcije, a kasnije, kada je postao premijer, za koordinatora primene Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije<sup>1156</sup>. Dok nadležnost premijera nipošto nije sporna kada je reč o koordinaciji unutar organa same izvršne vlasti, odluka se mogla tumačiti i kao pokušaj da se nametne koordinacija nezavisnim državnim organima, pravosuđu, pa čak i samoj Skupštini<sup>1157</sup>.

1152 Godišnji izveštaj za 2013

1153 <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Efekt%20novog%20Zakona%20o%20javnim%20preduzecima-politizacija%20ili%20profesionalizacija,%20oktobar%202014.pdf>

1154 Izveštaj o sprovođenju Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana, mart 2015

1155 Intervju sa direktorkom Agencije Tatjanom Babić i zamenikom direktora Vladanom Joksimovićem, april 2015.

1156 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/391874/Jasan-politicki-cilj--zemlja-bez-korupcije-i-kriminala>

1157 Intervju sa Zoranom Gavrilovićem iz NVO Birodi, april 2015, takođe <http://goo.gl/snN0JU>

## Edukacija (propisi i praksa)

*U kojoj meri se Agencija angažuje u edukativnim aktivnostima na polju borbe protiv korupcije*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Agencija ima ovlašćenja i aktivna je na polju edukacija i obuke za borbu protiv korupcije. Ona saraduje sa državnim organima, funkcionerima, državnim službenicima, novinarima, studentima i sa civilnim društvom. Obim aktivnosti i, shodno tome, broj učesnika, ograničen je budžetom i brojem zaposlenih u Agenciji, to jest, u odseku zaduženom za edukaciju<sup>1158</sup>. Postoje predlozi da bi Agencija trebalo više da usmeri svoje aktivnosti ka široj javnosti i mladima – na učenike i studente, umesto na javne funkcionere i državne službenike<sup>1159</sup>.

U aprilu 2013. godine, Agencija je organizovala javnu kampanju za borbu protiv korupcije, promovišući svoju nadležnost da se bavi predstavkama i pozivajući ljude da prijave korupciju. Tokom kampanje, zabeležene su 82 prijave i još 50 do kraja godine<sup>1160</sup>.

U 2013. godini, Agencija je organizovala i sprovela 23 seminara u trajanju od 37 dana, sa ukupno 417 učesnika. Polaznici su bili zaposleni u državnoj upravi (178), učenici (172), predstavnici organizacija civilnog društva (38) i novinari (29)<sup>1161</sup>.

U 2014. Agencija je usvojila plan i program za profesionalnu obuku o etici i integritetu u javnom sektoru koji uključuje sesije: «Uloga i vrednost javnih službenika - etički kodeks», «Korupcijski rizične situacije na radnom mestu», «Uloga Etičkog kodeksa u rešavanju etičkih dilema» i «Odgovornost za etičko ponašanje». Agencija je osmislila i program obuke i priručnik za trenere u oblasti etike i integriteta u javnom sektoru. U 2014. obučen je 51 budući trener<sup>1162</sup>.

Agencija takođe organizuje i edukaciju za državne službenike u saradnji sa Službom za upravljanje kadrovima Vlade Srbije i Odeljenjem za upravljanje ljudskim resursima AP Vojvodine. Bilo je pet seminara u 2013. i 13 u 2014, sa 200 učesnika. Teme su bile etika u javnoj upravi, sukob interesa i kontrola imovine, suzbijanje korupcije, planovi integriteta<sup>1163</sup>.

Obuke su organizovane i u saradnji sa lokalnim vlastima - za mlade, u saradnji sa fakultetima za studente, kao i u formi seminara za zaposlene u državnim preduzećima i privatnim firmama, u saradnji sa Privrednom komorom<sup>1164</sup>.

U 2015. godini Odsek za edukaciju razvio je plan obuke za javne funkcionere, državne službenike i ostale zaposlene u javnom sektoru o integritetu i suzbijanju korupcije. Kako Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije predviđa obaveznu obuku funkcionera, državnih službenika i ostalih zaposlenih u javnom sektoru (procenjuje se na 700.000) u ovoj oblasti, Agencija je razvila niz edukativnih video klipova koji će se koristiti za brzu i efikasnu obuku o pitanjima vezanim za borbu protiv korupcije i integritet<sup>1165</sup>.

Povodom Međunarodnog dana borbe protiv korupcije, Agencija je organizovala takmičenje za učenike osnovnih i srednjih škola, studente i nastavnike, pod nazivom: «Ako ne poštujemo pravila, onda...» . Bilo je 216 učesnika<sup>1166</sup>.

1158 Intervju sa direktorkom Agencije Tatjanom Babić i zamenikom direktora Vladanom Joksimovićem, april 2015.

1159 Intervju sa Zoranom Gavrilovićem iz NVO Birodi, april 2015

1160 Intervju sa tadašnjom načelnicom Sektora za odnose sa javnošću Lidijom Kujundžić, april 2015

1161 Godišnji izveštaj za 2013

1162 Godišnji izveštaj za 2014

1163 Godišnji izveštaj za 2013 i 2014

1164 Godišnji izveštaj za 2014

1165 <http://www.jrga.org/news/jrga-i-agencija-za-borbu-protiv-korupcije-snimili-su-kratke-edukativne-filmove-za-obuku-drzavnih-sluzbenika-o-etici-integritetu-i-standardima-za-borbu-protiv-korupcije/>

1166 <http://goo.gl/dWcaM4>

Agencija je organizovala dva sastanka sa predstavnicima organizacija civilnog društva u 2014. godini, jedan od njih na temu: «Učešće OCD u procesu projektovanja ili praćenja javnih politika i uključivanje nevladinih organizacija u proces kreiranja i praćenja lokalnih planova za borbu protiv korupcije». Organizovana su dva sastanka i u 2015. godini.

## Istrage (propisi i praksa)

*U kojoj meri se Agencija angažuje u istragama korupcije?*

**Ocena: 50/2015 (25/2011)**

Agencija nije ovlašćena da sprovodi krivične istrage (kakve pokreću policija ili javno tužilaštvo). Postoje, međutim, neke aktivnosti Agencije koje imaju elemente istrage: provera prijavljivanja imovine i prihoda; kontrola finansiranja političkih stranaka i provera stranačkih godišnjih izveštaja i izveštaja o troškovima kampanje; postupanje po pritužbama i predstavkama građana.

Zakonom je predviđeno da Agencija mora da proveri tačnost i postpunost informacija iz izveštaja o imovini i prihodima funkcionera, u skladu sa godišnjim planom provere «za određeni broj i kategorije funkcionera». Ukoliko se otkrije nesklad između podataka prikazanih u izveštaju i stvarnog stanja ili ukoliko postoji nesklad između povećanja vrednosti imovine nekog funkcionera i njegovih/njenih zakonitih i prijavljenih prihoda, Agencija će ustanoviti šta je uzrok takvog neslaganja. U takvim slučajevima, Agencija će pozvati službenika ili povezano lice, radi pribavljanja informacija o stvarnoj vrednosti imovine funkcionera .

U 2014. bilo je 179 provera izveštaja koji nisu završeni u prethodnoj godini i 223 provere u skladu sa godišnjim planom za 2014. i neplaniranih provera, urađenih po službenoj dužnosti. Prema izveštaju Sektora za kontrolu, predmet provere u 2014. bili su, između ostalih, prijave imovine predsednika i članova Vlade, 64 državna sekretara, kao i 130 direktora i članova upravnih i nadzornih odbora državnih preduzeća. Predmet provera po službenoj dužnosti bili su izveštaji zvaničnika u vezi sa kojima se pojavila sumnja u potpuno i tačno iskazivanje podataka.

U 2014. Agencija je podnela 14 krivičnih prijava zbog sumnje da funkcioneri nisu prijavili imovinu ili su dali lažne podatke o imovini sa namerom da sakriju informacije o imovini, što je krivično delo propisano Zakonom o Agenciji protiv korupcije. Podneto je 15 krivičnih prijava u 2015. godini<sup>1167</sup>. Između ostalog, podneta je krivična prijava protiv bivšeg ministra zdravlja, dva državna sekretara, jednog potpredsednika pokrajinske vlade. Od tih 14 prijava iz 2014. godine, jedna je odbačena, u jednom slučaju je podignuta optužnica, u pet slučajeva tužilaštvo je podnelo zahtev policiji da prikupi dodatne informacije, u tri slučaja istraga tužilaštva je bila u toku, a o četiri krivične prijave tužilaštvo još odlučivalo u doba kada smo prikupljali podatke. U 2013. godini, Agencija je podnela devet krivičnih prijava, a u 2012. samo jednu<sup>1168</sup>.

Agencija je takođe podnela 34 izveštaja tužilaštvu ili drugim nadležnim organima zbog sumnje da su javni funkcioneri, čija je imovina bila predmet kontrole, izvršili neko drugo krivično delo (primanje ili davanje mita, pranje novca, utaju poreza, itd)<sup>1169</sup>.

Agencija je podnela 33 prekršajne prijave zbog kršenja Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Na osnovu svih do sada podnetih prijava, što je 420 od 2010. godine, ukupno su donete 163 presude, od kojih je 91 konačna<sup>1170</sup>.

1167 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 72

1168 <http://www.acas.rs/organizacija/sektor-za-kontrolu-imovine-i-prihoda/?pismo=lat>

1169 Godišnji izveštaj za 2014

1170 Godišnji izveštaj za 2014

U oblasti predstavki, Agencija je imala više od 1.000 novih slučajeva u 2014. Zaključeno je 916 predmeta, podnete su četiri krivične prijave, pokrenut je jedan prekršajni postupak i podneto 16 drugih izveštaja tužiocima<sup>1171</sup>.

Postoji nekoliko problema sa kontrolama koje vrši Agencija. U nekim slučajevima, njena ovlašćenja su se pokazala kao nedovoljna, jer banke ili druge finansijske institucije nisu dostavile tražene informacije. Takođe, Agencija kontroliše dokumenta koja joj se dostave, a ne može obavljati «kontrolu na terenu». Zato je Agencija tražila veća ovlašćenja<sup>1172</sup> u toj oblasti. Agencija je iznela ove probleme u svojim godišnjim izveštajima, a 2014. godine objavila je «Model zakona» - sveobuhvatni predlog novog Zakona o Agenciji, sa obrazloženjem<sup>1173</sup>. Taj model je polazna tačka za rad radne grupe za pripremu novog Zakona o Agenciji, koji je u toku. Čak i pre toga, tokom 2014. godine, Agencija je uputila predloge za ograničene izmene i dopune Zakona Ministarstvu pravde.

Ne samo da ovlašćenja Agencije nisu adekvatna, već ni njene dužnosti nisu postavljene dovoljno precizno. Tako, Zakon o Agenciji ne određuje minimalni broj funkcionera koje treba godišnje proveriti niti minimalne elemente te kontrole; Zakon o finansiranju političkih aktivnosti uopšte ne obavezuje Agenciju da pripremi i objavi izveštaj o izvršenoj kontroli. Samim tim, nije propisan ni sadržaj tog izveštaja, niti su postavljeni rokovi za njegovo objavljivanje. Kad je reč o eventualnim krivičnim postupcima, koji bi se vodili na osnovu prijave koje Agenciji inicijalno dostave uzbunjivači, treba napomenuti da odnos između Agencije i javnog tužiloca nije jasno definisan u Zakonu. To može biti problem, naročito kada se ima u vidu obaveza Agencije da «sačuva anonimnost» podnosilaca predstavki<sup>1174</sup>.

Rad na novom Zakonu o Agenciji, koji je trebalo da bude završen do kraja 2014<sup>1175</sup>, godine, u skladu sa Strategijom za borbu protiv korupcije počelo je tek u proleće 2015. Strategija predviđa promene u kontrolnim ovlašćenjima Agencije, ali i u drugim oblastima (npr. prevenciji). Radna grupa se suočava sa ozbiljnim problemima i vreme zakonodavnih promena i sadržaj budućeg zakona još uvek su nepredvidivi.

# AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

## Preporuke

1. Vlada bi trebalo da izmeni svoj poslovnik i druge relevantne akte, kako bi se predlagači propisa obavezali da zatraže mišljenje Agencije po pitanju normi koje bi mogle uticati na korupciju ili borbu protiv korupcije, kako bi i sami bili dužni da razmotre takve efekte i da ih opišu u obrazloženju predloga propisa;
2. Odbori Narodne skupštine bi trebalo da uzmu u obzir analize nacрта i predloga zakona koje izradi Agencija i da pozovu Agenciju da učestvuje u pripremi amandmana;
3. Izmenama zakona trebalo bi povećati nadležnosti Agencije u oblasti kontrole i provera (prijava

---

1171 Godišnji izveštaj za 2014

1172 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1843234/Zakon+o+Agenciji+za+borbu+protiv+korupcije+na+leto%3F.html>

1173 <http://goo.gl/evT1Ox>

1174 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 56, stav 1.

1175 <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/29012015/Izvestaj%20o%20sprovedjenju%20Nacionalne%20strategije%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%202013%202018%20i%20Akcionog%20plana,%20oblasti%20politicke%20aktivnosti,%20javne%20finansije%20i%20mediji,%20Transparentnost%20Srbija,%20januar%202015.pdf>

imovine, izveštaja političkih stranaka) kao što je predviđeno Akcionim planom za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i modelom izmena zakona koji je predložila Agencija.

4. Kroz izmene zakona, Skupština bi trebalo da smanji nivo administrativnih poslova i formalne komunikacije sa funkcionerima (npr. formalne saglasnosti) i omogući Agenciji fokusiranje na rešavanje stvarnog sukoba interesa i kontrolu prijave imovine.
5. Agencija bi na sajtu trebalo da objavljuje veći broj mišljenja datih na zahtev funkcionera u vezi sa obavljanjem drugog posla ili funkcije i iz drugih oblasti, bez navođenja podataka o ličnostima;
6. Agencija bi trebalo da učini svoje registre lakšim za upotrebu (npr. mogućnost sortiranja podataka iz prijave imovine) i da bude jasno u kojoj meri su objavljeni podaci tačni i ažurni; Takođe, Agencija bi trebalo da poveže sve javno dostupne registre ili delove registara kako bi se omogućila lakša pretraga podataka;
7. Kroz izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Narodna skupština bi trebalo da poveća količinu informacija iz izveštaja o imovini i prihodima funkcionera, koja će biti objavljena (imovina u vlasništvu firmi funkcionera, naročito nekretnine i udeli u povezanim preduzećima; informacije o prihodima iz dozvoljenih privatnih izvora);
8. Kroz izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Narodna skupština bi trebalo da u Zakonu propiše minimalni broj kontrola i minimalni sadržaj kontrola tačnosti i potpunosti izveštaja o imovini javnih funkcionera koje Agencija treba da obavi; Skupština bi trebalo da obezbedi da Agencija dobije dovoljna ovlašćenja i sredstva za izvršenje takvih kontrola (npr. da svaki funkcioner bude podvrgnut kontroli u periodu četvorogodišnjeg mandata);
9. Kroz izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Narodna skupština bi trebalo da umanji broj članova odbora Agencije koje predlažu političke institucije i da jasnije uredi postupak odlučivanja Odbora;
10. Agencija treba da ojača svoj integritet i mehanizme odgovornosti, uključujući i promociju procedure uzbunjivanja;
11. Narodna skupština bi blagovremeno trebalo da raspravlja o izveštajima Agencije i da poziva na odgovornost izabrane funkcionere (npr. ministri) u situacijama kada su problemi identifikovani u izveštajima Agencije iz prethodnih godina i dalje nerešeni.





# POLITIČKE STRANKE

## Sistem društvenog integriteta

**Sažetak:** Uslovi za registraciju partija su liberalni, izuzev po pitanju minimalnog broja potpisa za osnivanje, koji je relativno visok. Vlada ne može direktno da zabrani delovanje političke partije. O eventualnoj zabrani rada odlučuje Ustavni sud, na predlog Vlade, Republičkog tužioca ili ministarstva zaduženog za državnu upravu. Samo stranke koje imaju poslanike u nekoj od skupština imaju pravo na finansiranje redovnog rada iz budžeta koji ta skupština donosi. Ova sredstva mogu se trošiti i u izbornoj kampanji. Taj sistem finansiranja parlamentarnim partijama daje veliku prednost u odnosu na neparlamentarne, s obzirom na to da se samo mali deo novca iz javnih izvora namenjen finansiranju izborne kampanje deli ravnopravno između svih učesnika na izborima.

Transparentnost rada političkih partija je značajno unapređena od istraživanja za NIS 2011. To unapređenje je uglavnom rezultat povinovanja zakonskim odredbama koje se primenjuju od 2012. godine. Izveštaji o troškovima izbornih kampanja i godišnji finansijski izveštaji, skoji uključuju i spisak finansijera, dostavljaju se Agenciji za borbu protiv korupcije (AZBK) i objavljuju na sajtu AZBK i sajtovima partija. Agencija je zadužena za kontrolu tačnosti izveštaja, dok drugo nezavisno telo, Državna revizorska institucija, može da izvršiti njihovu reviziju. Zakonski okvir pruža dovoljnu zaštitu od neželjenog mešanja u aktivnosti stranaka. Od 2011. godine, postignut je značajan napredak u pogledu finansijskog nadzora političkih partija. Sve veće partije dostavljaju Agenciji za borbu protiv korupcije izveštaje o redovnom finansiranju, priložima i troškovima izbornih kampanja. Sve stranke imaju regulisane interne demokratske procedure, ali većina funkcioniše po centralizovanom liderskom principu, u kome odluke donose predsednik i uzak krug najbližih saradnika.

Borba protiv korupcije je istaknuta tema u političkim kampanjama, ali istinske posvećenosti suzbijanju korupcije nema. Naprotiv, politizacija i uticaj partija u javnom sektoru smatraju se jednim od najznačajnijih uzročnika korupcije. Građani svrstavaju partije, kako pokazuju istraživanja javnog mnjenja, među najkorumpiranije institucije/organizacije u Srbiji.





| <b>POLITIČKE STRANKE</b>   |   |                           |                         |
|--|---|---------------------------|-------------------------|
| Ukupna ocena stuba (2015): 65 / 100<br>Ukupna ocena stuba (2011): 58 / 100 |   |                           |                         |
|  | <b>Indikator</b>                            | <b>Propisi</b>            | <b>Praksa</b>           |
| <b>Kapacitet</b><br>69 / 100   | Resursi                                     | 75 (2015),<br>100 (2011)  | 50 (2015),<br>50 (2011) |
|  | Nezavisnost                                 | 75 (2015),<br>75 (2011)   | 75 (2015),<br>75 (2011) |
| <b>Upravljanje</b><br>75 / 100   | Transparentnost                             | 100 (2015),<br>75 (2011)  | 75 (2015),<br>50 (2011) |
|  | Odgovornost                                 | 75 (2015),<br>75 (2011)   | 75 (2015),<br>25 (2011) |
|  | Integritet                                  | 100 (2015),<br>100 (2011) | 25 (2015),<br>25 (2011) |
| <b>Uloga</b><br>25 / 100   | Formulisanje interesa i pred-<br>stavljanje | /                         | 25 (2015),<br>25 (2011) |
|  | Borba protiv korupcije                      | /                         | 25 (2015),<br>25 (2011) |

**Struktura** – Broj registrovanih stranaka je stalno u porastu. U momentu prikupljanja podataka za ovo istraživanje bilo ih je 96, od čega su 57 partije koje tvrde da predstavljaju interese nacionalnih manjina<sup>1176</sup>. Ovo je posledica „pozitivne diskriminacije“ u vezi sa registracijom partija (1.000 umesto 10.000 potpisa za osnivanje<sup>1177</sup>), izbornim cenzusom („prirodni prag“, što je u praksi oko 0,4% glasova, umesto 5% što je prag za druge partije i koalicije<sup>1178</sup>) i nepostojanja efektivnog mehanizma kojim bi se utvrdilo da li partija zaista okuplja pripadnike nacionalne manjine i zastupa specifične manjinske interese. Posle izbora 2014. godine, u Skupštini su bile zastupljene 22 partije. Broj izbornih listi koje su prešle cenzus je značajno manji – tri koalicije i jedna partija pojedinačno osvojile su više od 5% glasova, a poslanička mesta osvojile su i tri stranke nacionalnih manjina<sup>1179</sup>. Od 22 parlamentarne partije, sa ukupno 250 poslanika, 13 partija sa 208 poslanika podržavaju Vladu. Devet partija, sa 42 poslanika, su u opoziciji. Pored velikih partija koje deluju na nacionalnom nivou i manjinskih partija, postoji nekoliko regionalnih, koje su uticajne u pokrajini Vojvodini ili pojedinim gradovima u Srbiji. Neke od njih su sada, ili su bile ranije, predstavljene u Skupštini Srbije, zahvaljujući činjenici da su prešle cenzus u okviru koalicionih lista sa većim strankama. Iako se većina partija deklariše kao umerena levica ili umerena desnica, ideološke razlike ih ne sprečavaju da formiraju koalicije. Većina stranaka deluje po principu “zahvati na sve strane”, odnosno predstavljaju se kao zastupnice interesa svih delova društva. Izuzeci su retki, kada su naglašeni interesi tačno određene grupe (na primer penzionera).

1176 Podaci iz registra Ministarstva, <http://www.mduls.gov.rs/doc/dokumenta/pstranke/IZVOD%20IZ%20REGISTRA%2019022015.pdf>

1177 Zakon o političkim strankama, članovi 3, 8 i 9

1178 Zakon o izboru narodnih poslanika, članovi 81, 82

1179 <http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/Rezultati/Izbori2014Karte.pdf> <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/poslanicke-grupe.901.html>



# Nalazi

## Kapacitet

### Resursi (propisi)

*U kojoj meri je postojeći pravni okvir pogodan za osnivanje i delovanje političkih stranaka?*

**Ocena: 75/2015 (100/2011)**

Pravni okvir garantuje slobodu političkog udruživanja, obezbeđuje relativno liberalne uslove za registraciju političkih stranaka i uspostavlja sistem izdašnog finansiranja iz javnih izvora. Sistem javnog finansiranja je sačinjen u korist velikih parlamentarnih stranaka, što otežava novim partijama i onima koje ne pređu cenzus da dobiju parlamentarni status, osim ukoliko nemaju obimno privatno finansiranje<sup>1180</sup>.

Ustav Srbije propisuje da je sloboda političkog i svakog drugog oblika udruživanja zagantovana<sup>1181</sup> i da "udruženja mogu biti osnovana bez prethodnog odobrenja, uz upis u registar koji vodi državni organ"<sup>1182</sup>. Sudije Ustavnog suda, ostale sudije, javni tužioci, zaštitnik građana, pripadnici policije i vojske ne mogu postati članovi političkih stranaka<sup>1183</sup>.

Stranku može osnovati najmanje 10.000 građana, odnosno 1.000 građana kada stranka zastupa političke interese nacionalnih manjina<sup>1184</sup>. Nakon održavanja osnivačke skupštine i usvajanja statuta i programa stranke, i nakon imenovanja lica ovlašćenih za zastupanje političke stranke, stranka podnosi prijavu za registraciju Ministarstvu<sup>1185</sup>. Ministarstvo zatim donosi odluku o registraciji, u roku od 30 dana od dana podnošenja kompletne prijave<sup>1186</sup>. Ako se određeni formalni uslovi ne ispune (identičan naziv kao u slučaju već registrovane stranke, prijavu je podnelo neovlašćeno lice, nedostaju pojedina dokumenata uz priloženi zahtev), Ministarstvo daje rok od 15 do 30 dana da stranka ispravi nedostatke. Ukoliko Ministarstvo donese negativnu odluku, može se pokrenuti upravni spor<sup>1187</sup>.

Zakon predviđa obnovu registracije svakih osam godina, sa 10.000 overenih potpisa osnivača (1.000 za manjinske stranke), osim za stranke koje su osvojile najmanje jedno mesto u skupštini autonomne pokrajine ili u Skupštini Srbije<sup>1188</sup>.

Političke stranke se finansiraju iz javnih i iz privatnih izvora<sup>1189</sup>, za redovne aktivnosti i za izborne kampanje. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. godine obezbedio je značajan porast budžetskog finansiranja. Procenat izdvajanja iz budžeta ostao je isti kao u doba važenja prethodnog zakona (0,15%), ali je promenjena osnovica u odnosu na koju se vrši obračun - na osnovu budžetskih rashoda (ne prihoda) i na osnovu ukupnog budžeta (a ne "budžeta po odbitku transfera", kao ranije).

1180 Politički analitičar i profesor na Fakultetu političkih nauka Zoran Stojiljković, intervju; takođe intervjui sa predstavnicima šest političkih partija, iz vladajuće koalicije, opozicije, velikih, malih i manjinskih, oktobar i novembar 2014

1181 Ustav Srbije, član 55

1182 Ustav Srbije, član 55

1183 Ustav Srbije, član 55

1184 Zakon o političkim strankama, član 8, 9

1185 Zakon o političkim strankama, članovi 22-24, Pravilnik o vođenju registra političkih stranaka, članovi 8-17

1186 Zakon o političkim strankama, član 26

1187 Zakon o političkim strankama, član 25

1188 Zakon o političkim strankama, član 30

1189 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 3

Međutim, izdvajanja su umanjena ubrzo nakon dopuna Zakona o budžetskom sistemu iz 2012, koje predviđaju da se svi izdaci bazirani na procentima budžeta obračunavaju na osnovu prihoda budžeta. Pored toga, izmenama Zakona o finansiranju političkih stranaka iz 2014. smanjen je procenat na 0.105% poreskih prihoda budžeta. Ovaj iznos namenjen "redovnom finansiranju" se deli između parlamentarnih stranaka u proporciji sa brojem glasova osvojenim na prethodnim izborima<sup>1190</sup>, pri čemu se broj glasova do granice od 5% množi količnikom od 1,5<sup>1191</sup>. Na ovaj način su pozitivno diskriminisane stranke koje su osvojile manje od 5% glasova, a osvoile su poslanička mesta, odnosno manjinske stranke za koje ne važi izborni prag od 5%.

Javno finansiranje izbornih kampanja je određeno na 0,07% od poreskih prihoda budžeta. Zakonom iz 2011. godine, ovaj procenat je iznosio 0,1%, ali je umanjen u 2014. godini. Od ovog iznosa, 20% se izdvaja u jednakim delovima podnosiocima proglašanih izbornih lista koji su se u vreme podnošenja izjasnili da koriste sredstva iz javnih izvora za pokrivanje izbora troškova kampanje i položili izbornu jemstvo. Preostalih 80% sredstava se deli na osnovu broja dobijenih mandata. Na ovaj način, velike partije imaju dvostruku korist - dobijaju više novca za svoje redovne aktivnosti i dobijaju najveći deo novca namenjenog za finansiranje kampanja. Pored toga, nakon izmena 2014, novac dobijen iz budžeta za finansiranje redovnog rada partija, sme da se koristi i za finansiranje izbornih kampanja. S druge strane, stranke ne znaju koliko novca će dobiti iz javnih sredstava dok se izbori ne završe, ne samo u narednim godinama, već ni za troškove finansiranja kampanje.

Zakon zabranjuje strankama da prihvataju sredstva od stranih država, stranih fizičkih i pravnih lica, osim međunarodnih političkih udruženja, anonimnih darodavaca, javnih ustanova, javnih preduzeća, privrednih društava i preduzetnika koji obavljaju usluge od opšteg interesa, ustanova i preduzeća sa učešćem državnog kapitala, drugih organizacija koje vrše javna ovlašćenja, sindikata, udruženja i drugih neprofitnih organizacija, crkava i verskih zajednica, priređivača igara na sreću, uvoznika, izvoznika i proizvođača akciznih proizvoda, pravnih lica i preduzetnika koji imaju dospele, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda<sup>1192</sup>.

## Resursi (praksa)

*U kojoj meri finansijska sredstva namenjena političkim strankama omogućavaju efikasnu političku konkurenciju?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Parlamentarne stranke, a naročito veće među njima, imaju na raspolaganju ogromna sredstva. Nove stranke i one koje ne uspeju da pređu cenzus se suočavaju sa problemima nedovoljnih sredstava za funkcionisanje sem ako imaju značajne privatne izvore prihoda<sup>1193</sup>.

U 2015, 802 miliona dinara (7,16 miliona dolara) iz državnog budžeta je predviđeno za redovno finansiranje stranaka. Najveća politička stranka, vladajuća Srpska napredna stranka, koja ima 136 od 250 poslanika, dobija oko 34 miliona dinara mesečno. Najveća opoziciona stranka, Demokratska stranka, sa svojih 16 poslanika, dobija oko četiri miliona dinara mesečno. Manjinska stranka sa šest poslanika dobija oko dva miliona dinara.

Prema rečima predstavnika stranaka<sup>1194</sup>, bivše parlamentarne stranke koje nisu prešle cenzus od 5% na izborima 2014. godine bile su primorane da zatvore neke lokalne odbore i da prodaju deo imovine da bi otplatile dugove, jer više ne dobijaju novac iz javnih izvora.

1190 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 17

1191 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 17

1192 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 12

1193 Politički analitičar i profesor na Fakultetu političkih nauka Zoran Stojiljković, intervju; takođe intervju sa predstavnicima šest političkih partija, iz vladajuće koalicije, opozicije, velikih, malih i manjinskih, oktobar i novembar 2014

1194 Intervju sa predstavnicima šest političkih partija, iz vladajuće koalicije, opozicije, velikih, malih i manjinskih, oktobar i novembar 2014

Treba napomenuti da je iznos dotacija iz javnih izvora za finansiranje političkih partija smanjen u 2014. godini za 35% upravo na predlog najveće vladajuće partije. To je učinjeno u isto vreme kada su usvojene i druge mere štednje, a smatralo se populističkim potezom. Međutim, opozicione stranke se nisu mnogo protivile predlogu kako bi izbegle osudu javnosti, ali njihovi predstavnici tvrde da će finansiranje iz budžeta biti nedovoljno za normalno funkcionisanje<sup>1195</sup>. Čak su i neke manje članice vladajuće koalicije značajno pogođene ovim potezom, jer ih je primorao da smanje finansiranje i aktivnosti pojedinih lokalnih ogranaka<sup>1196</sup>.

Ovo smanjenje javnog finansiranja je posebno važno jer su se stranke u prošlosti uglavnom oslanjale na njega. Izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije<sup>1197</sup> pokazuje da između 55% i 94% novca za finansiranje redovnog rada stranaka dolazi iz javnih izvora. Isto se odnosi i na finansiranje izborne kampanje - glavni izvori su javna sredstva i krediti<sup>1198</sup>.

Stranke ne znaju koliko će novca dobiti od javnog finansiranja dok se ne završe izbori. To ih primorava da makar inicijalno uzimaju kredite od banaka za pokriće troškova kampanje. Međutim, političke stranke koje se u kampanji bore da pređu cenzus od 5% su u velikom riziku prilikom preuzimanja takve finansijske obaveze.

Opozicionim strankama je teško da obezbede privatno finansiranje, sa izuzetkom skromnih članarina i priloga koje plaćaju funkcioneri izabranih sa njihovih lista, jer je veoma malo ljudi koji bi dali donacije isključivo na osnovu ideološke ili programske orijentacije stranaka. Potencijalni finansijeri se pri odluci o davanju novca oslanjaju na taktiku održavanja dobrih odnosa sa vladajućim strankama<sup>1199</sup>. Sa druge strane, predstavnik najveće vladajuće stranke tvrdi da budžetsko finansiranje nije odlučujuće za funkcionisanje stranke. Zoran Babić iz Srpske napredne stranke kaže da je njegova stranka uspela da opstane od 2008. do 2012. godine bez državnog finansiranja (posle izdvajanja iz parlamentarne Srpske radikalne stranke, kojoj je ostalo celokupno javno finansiranje, budući da je upravo ona „osvojila mandate na izborima“, i bez obzira na to što je dosta poslanika prešlo u drugu stranku) i da to, prema njegovim rečima, pokazuje da novac nije bitan<sup>1200</sup>.

Tokom kampanje, sve stranke imaju besplatan pristup javnim medijskim servisima i svim strankama je garantovano pravo da se reklamiraju na komercijalnim TV i radio stanicama pod jednakim uslovima. Postoji široko rasprostranjena, ali ne i univerzalna praksa ustupanja opštinskih prostorija političkim strankama pod povoljnim uslovima. Vladajuće stranke koriste svoja preimućstva u izbornim kampanjama - aktivnosti javnih funkcionera su predstavljene kao da je u pitanju redovno obavljanje državnih poslova, a ne kao ono što suštinski jesu – reklama za funkcionera i njegovu stranku unutar informativnog programa. Istraživanja TS u 2012. i 2014. su pokazala da su takvi mehanizmi korišćeni od strane svih stranaka koje su u određeno vreme imale javne funkcionere. Najupečatljiviji primer takve prakse zabeležen je na gradskim izborima u Beogradu 2014. godine, kada su potencijalni kandidati za gradonačelnika iz vladajuće Srpske napredne stranke, istovremeno javni funkcioneri, preduzeli 53 promotivne aktivnosti u roku od šest nedelja. O tim aktivnostima su mediji izveštavali u redovnim vestima, a ne u reklamnim blokovima ili predizbornim hronikama. Istovremeno, ta stranka nije potrošila ni dinara na oglašavanje na ovom nivou izbora, nadmoćno ih je dobila<sup>1201</sup>.

1195 Intervju sa predstavnicima šest političkih partija, iz vladajuće koalicije, opozicije, velikih, malih i manjinskih, oktobar i novembar 2014

1196 Intervju sa predstavnicima šest političkih partija, iz vladajuće koalicije, opozicije, velikih, malih i manjinskih, oktobar i novembar 2014

1197 [http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/kontrola\\_finansiranja\\_politickih\\_subjekata.pdf](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/kontrola_finansiranja_politickih_subjekata.pdf) i Izveštaj o finansiranju političkih aktivnosti u prvoj polovini 2014

1198 [http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/kontrola\\_finansiranja\\_politickih\\_subjekata.pdf](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/kontrola_finansiranja_politickih_subjekata.pdf) i Izveštaj o finansiranju političkih aktivnosti u prvoj polovini 2014

1199 Intervju sa predstavnicima šest političkih partija, iz vladajuće koalicije, opozicije, velikih, malih i manjinskih, oktobar i novembar 2014

1200 Intervju, oktobar 2014

1201 <http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/13062014/Aktivnosti%20javnih%20funkcionera%20tokom%20kampanje%20za%20izbore%202014,%202013.06.2014.pdf> [http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/13062014/Nalazi%20monitoringa%20izborne%20kampanje%202014%20grad%20Beograd%20sa%20osvrtom%20na%20parlamentarne%20izbore,%202013.06.2014\\_1\\_2.pdf](http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/13062014/Nalazi%20monitoringa%20izborne%20kampanje%202014%20grad%20Beograd%20sa%20osvrtom%20na%20parlamentarne%20izbore,%202013.06.2014_1_2.pdf)

## Nezavisnost (propisi)

*Da li postoje zakonske odredbe koje sprečavaju mešanje u rad političkih partija?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Od procene sistema društvenog integriteta 2011. nisu zabeležene značajne promene. Zakonske garancije za sprečavanje neopravdanog mešanja u aktivnosti političkih stranaka su dovoljne. Prema Ustavu, samo Ustavni sud donosi odluku o zabrani političke stranke<sup>1202</sup>. Samo stranka čija delatnost ima za cilj nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje garantovanih ljudskih i manjinskih prava ili podsticanje rasne, nacionalne i verske mržnje može biti zabranjena<sup>1203</sup>. Postupak pred Ustavnim sudom da se zabrani rad političke stranke, može pokrenuti Vlada, Republički javni tužilac i Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu<sup>1204</sup>.

Zakon o političkim strankama propisuje da će stranka biti izbrisana iz registra ako telo predviđeno statutom donese odluku o prestanku njenih aktivnosti, ako se politička stranka spoji sa drugom političkom strankom, ako Ustavni sud zabrani njene aktivnosti i ako stranka ne podnese prijavu za obnovu registracije<sup>1205</sup>.

Nadležni organi vlasti mogu da kontrolišu rad političkih stranaka kroz razne mehanizme koji važe za sva pravna lica (poresku kontrolu, inspekcije i sl). Zakon o finansiranju političkih aktivnosti predviđa da prihodi i rashodi političkih stranaka podležu kontroli "nadležnih organa" svake godine, ali bez specifikacije organa zaduženih za takvu kontrolu<sup>1206</sup>. Nacrt izmena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti iz 2014. predviđa godišnju kontrolu od strane Poreske uprave. Ne postoje jasno definisani kriterijumi za eventualnu kontrolu koju sprovode inspekcije i izbor stranaka koje će naći pod kontrolom državnih organa. Nedavno usvojeni Zakon o inspekcijском nadzoru (2015), sadrži odredbe o inspekcijским planovima, proceni rizika i druge odredbe koje umanjuju diskrecionu moć inspekcije i povećavaju transparentnost, čime se smanjuje mogućnost zloupotrebe inspekcije kao mehanizma pritiska protiv političkih stranaka<sup>1207</sup>.

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti garantuje zaštitu finansijera partija od nasilja, pretnji, pritiska i diskriminacije. Svako ko izvrši nasilje ili pretni nasiljem, stavi u nepovoljan položaj ili uskrati pravo ili interes zasnovan na zakonu osobi ili pravnom licu, na osnovu davanja priloga političkoj stranci, može se kazniti zatvorom od tri meseca do tri godine<sup>1208</sup>.

## Nezavisnost (praksa)

*U kojoj meri su političke stranke u praksi zaštićene od neopravdanih spoljnih uticaja?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Opozicione stranke su pod stalnim pritiskom zbog zloupotrebe javnih fondova ili zloupotrebe položaja koje su navodno počinili njihovih zvaničnici u periodu kada su bili na vlasti. Mada su predmet istraga zloupotrebe ljudi iz raznih političkih krugova, fokus medija je usmeren uglavnom na one u koje su umešani predstavnici „bivše vlasti“. Neki skandali predstavljeni u javnosti od strane policije ili od strane zvaničnika stranaka nemaju pravni epilog – nisu rezultirali ni podizanjem optužnica ni suđenjem – već su bili oblik pritiska sa ciljem da se nanese šteta ugledu tih stranaka u očima

1202 Ustav Srbije, član 167

1203 Ustav Srbije, član 55

1204 Zakon o političkim strankama, član 38

1205 Zakon o političkim strankama, članovi 35, 36

1206 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 27 stav 3.

1207 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/500-15.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/500-15.pdf)

1208 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 38

javnosti<sup>1209</sup>. Predsednik Nove partije i poslanik Zoran Živković tvrdi da vlada “zloupotrebljava svoj uticaj na policiju, tužilaštvo i pravosudne organe, kao i medije” i da “su opozicione partije pod stalnim pritiskom”<sup>1210</sup>.

U nekim situacijama, pokušaji da se delovanje vlasti predstavi kao politički neutralno i nepristrasno izgledaju apsurdno, kao u slučaju kada je ministar unutrašnjih poslova, (potpredsednik vladajuće Srpske napredne stranke), rekao na konferenciji za novinare da je policija uhapsila nekoliko osoba, pripadnika različitih političkih partija, uključujući i njegovu. U stvari, sva ta hapšenja su bila proizvod odvojenih policijskih akcija, sa različitim i međusobno nepovezanim optužbama a dela za koja su uhapšeni osumnjičeni nemaju bilo kakve pravne veze sa političkom pripadnošću tih osoba ili sa radom njihovih političkih stranaka<sup>1211</sup>.

Nisu zabeleženi slučajevi pritvora ili hapšenja pripadnika političkih partija koja bi bila direktno povezana sa njihovim političkim aktivnostima. Takođe, nisu zabeleženi ni primeri zabrane rada političkih stranaka, niti slučajevi da organi vlasti podnose predlog da se zabrani politička stranka. Predstavnici stranaka tvrde da se prestalo sa praksom pritiska na donatore stranaka čestim finansijskim i poreskim kontrolama, na šta je bilo ukazano u proceni sistema društvenog integriteta 2011. Međutim, oni tvrde da je jedan od razloga za to činjenica da vrlo mali broj donatora uopšte finansira opozicione stranke i da neki donatori insistiraju da se to vrši anonimno i u gotovini, što je, inače, protivno zakonu<sup>1212</sup>.

Predstavnici vladajućih stranaka tvrde da vlasti u slučajevima koji se odnose na napade na stranačke kancelarije i aktiviste imaju isti fer pristup prema vladajućoj stranci kao i prema opoziciji. U martu 2015, narodni poslanik iz opozicione stranke prijavio je da su ga pretukla tri muškarca. Tri nedelje kasnije nije bilo zvanične reakcije iz policije, ali su mediji objavili, pozivajući se na “nezvanični” izvor iz policije, da je poslanik “bio pijan i pao niz stepenice”<sup>1213</sup>.

Postoje brojni primeri napada na predstavnike stranaka u izbornim kampanjama. U većini slučajeva opozicione stranke optužuju aktiviste vladajuće partije za vršenje napada, a povremeno je situacija i obrnuta<sup>1214</sup>. Policija nije rešila ove napade. Predstavnik Srpske napredne stranke tvrdi da su te optužbe “deo folklor”<sup>1215</sup>. Međutim, politički analitičar Đorđe Vukadinović tvrdi da napade na opoziciju organizuju “eskadroni straha vladajuće stranke kako bi se povećao pritisak i kako bi pobedili na izborima u svakoj opštini, a samo da bi se dokazalo da rejting premijera ne opada, uprkos nedavnim “bolnim reformama”<sup>1216</sup>.

1209 Politički analitičar i profesor na Fakultetu političkih nauka Zoran Stojiljković, intervju, oktobar 2014 <http://www.tanjug.rs/novosti/170612/ds-proces-protiv-lepojevica-bio-politicki-motivisan.htm>

1210 Intervju, oktobar 2014

1211 <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Uhapsen-direktor-Resavice.lt.html> <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7307-podaci-o-hapsenjima-po-strankama>

1212 Intervjui sa predstavnicima političkih partija, oktobar i novembar 2014

1213 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/544523/Pretucen-poslanik-na-Vulinovoj-zurki>

1214 <http://www.time.rs/c/958aeab69e/sns-kandidat-ds-za-predsednika-opstine-napao-aktiviste-sns.html> <http://www.naslovi.net/tema/712953> <http://rs.n1info.com/a23508/Vesti/Incidenti-u-Mionici-policiji-prijavljeni-napadi.html> [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=06&dd=13&nav\\_id=722515](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=06&dd=13&nav_id=722515)

<http://www.blic.rs/Vesti/Politika/412214/Aktivista-DS-Naprednjaci-me-oteli-pa-tukli-u-Vrbasu>

1215 Zoran Babić, Srpska napredna stranka, intervju, oktobar 2014

1216 <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1259191>

# Upravljanje

## Transparentnost (propisi)

*U kojoj meri postoje propisi koji zahtevaju od političkih stranaka da informacije o svojim finansijama učine dostupnim javnosti?*

**Ocena: 100/2015 (75/2011)**

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011, koji je na snazi od 2012. godine, unapredio je okvir u vezi sa transparentnošću finansijskih tokova političkih partija.

Pravni okvir obavezuje političke partije da informacije o finansijama učine dostupnim javnosti. Stranke su dužne da vode knjigovodstvene evidencije o svim prihodima i rashodima, prema poreklu, iznosu i strukturi. Ove evidencije podležu godišnjoj kontroli od strane Agencije za borbu protiv korupcije i Državne revizorske institucije<sup>1217</sup>. Od stranaka se takođe zahteva da vode posebnu evidenciju donacija, poklona i usluga dobijenih bez naknade ili pod uslovima koji odstupaju od tržišnih uslova. Stranke su zakonom obavezane da Agenciji za borbu protiv korupcije podnose godišnji finansijski izveštaj, izveštaj o priložima i imovini, zajedno sa mišljenjem ovlašćenog revizora, do 15. aprila za prethodnu godinu. Od stranaka se takođe zahteva da objave godišnji finansijski izveštaj u roku od osam dana od dana dostavljanja Agenciji na njihovom sajtu i u Službenom glasniku Republike Srbije (obaveza objavljivanja u Službenom glasniku ukinuta je u novembru 2014)<sup>1218</sup>.

Osim godišnjih izveštaja o donacijama, stranke su u obavezi da na svojim internet stranicama objave svaki prilog veći od jedne prosečne mesečne zarade u roku od osam dana od dana prijema. Ovo se odnosi i na nekoliko manjih priloga od iste osobe, kada njihova vrednost prelazi jednu mesečnu prosečnu platu (oko 44.000 dinara)<sup>1219</sup>.

Izveštaji o troškovima izborne kampanje moraju se dostaviti Agenciji za borbu protiv korupcije u roku od 30 dana od dana objavljivanja konačnih rezultata izbora. Ovaj izveštaj mora da sadrži podatke o poreklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora. Izveštaj se objavljuje na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije. Sadržaj izveštaja o troškovima izborne kampanje propisuje direktor Agencije<sup>1220</sup>. Jedina odredba koja umanjuje transparentnost izveštaja je to što se ne objavljuju informacije o fizičkim i pravnim licima kojima je stranka platila da pruže određene usluge u kampanji (npr. TV stanica kojoj je politička stranka platila reklamiranje), iako izveštaj sadrži i ove podatke<sup>1221</sup>.

## Transparentnost (praksa)

*U kojoj meri političke partije izveštavaju javnost o svojim finansijama?*

**Ocena: 75/2015 (50/2011)**

Značajan napredak je postignut u pogledu transparentnosti finansijskih informacija političkih stranaka od procene sistema društvenog integriteta 2011. To poboljšanje je uglavnom rezultat povinovanja

---

1217 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 27

1218 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 28

1219 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 10

1220 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 29

1221 Pravilnik o evidencijama priloga imovine, godišnjem finansijskom izveštaju i izveštaju o troškovima izborne kampanje političkog subjekta

[http://demo.paragraf.rs/combined/Old/t/2013\\_04/t04\\_0134.htm](http://demo.paragraf.rs/combined/Old/t/2013_04/t04_0134.htm)



novim zakonskim pravilima koja su na snazi od 2012. Izveštaji o troškovima izborne kampanje i godišnji finansijski izveštaji, uključujući i listu davalaca priloga, dostavljaju se Agenciji za borbu protiv korupcije, objavljuju se na sajtu Agencije i na sajtovima svih glavnih političkih partija. Obaveza da se godišnji finansijski izveštaji objavljuju u Službenom glasniku je samo delimično poštovana (nijedna stranka nije objavila te izveštaje za 2013. godinu, a neke su ih objavile u prethodnim godinama) i uklonjena je iz Zakona izmenama iz novembra 2014. godine.

Godišnje finansijske izveštaje u 2014. dostavilo je 69 od 97 političkih stranaka i 25 od 89 nezavisnih lista ("grupa građana") koje su zastupljene u skupštinama (republička, pokrajinska, lokalna) ili su učestvovala u izborima te godine. Od 94 izveštaja, Agencija je verifikovala 92 i objavila ih na svojoj internet stranici<sup>1222</sup>. Verifikacija je sprovedena na osnovu poređenja elektronskih i papirnih izveštaja i ne ukazuje na proveru istinitosti podataka. Za troškove izborne kampanje 2014. godine, Agencija je primila 105 izveštaja, verifikovala je 101 i objavila ih na svojoj internet stranici<sup>1223</sup>. S obzirom na činjenicu da su sve nacionalne parlamentarne stranke dostavile izveštaje može se zaključiti da je protok javnog novca namenjenog za finansiranje stranaka transparentan i da je čak došlo do blagog poboljšanja u postupanju malih stranaka i nezavisnih lista.

Svim izveštajima se može pristupiti putem sajta Agencije za borbu protiv korupcije ubrzo nakon dostavljanja<sup>1224</sup>. Izveštaji su sveobuhvatni zbog detaljnih zahteva koje je postavio zakonodavac. Međutim, on-line izveštaji nisu naročito zgodni za korišćenje i opcije za pretraživanje bi se mogle značajno poboljšati. Sve glavne stranke objavljuju izveštaje na svojim internet stranicama, kao i informacije o davaocima i visini priloga<sup>1225</sup>.

## Odgovornost (propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe o nadzoru nad finansiranjem političkih partija?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Nije bilo značajnih promena u pogledu pravnog okvira za odgovornost političkih stranaka. Postoje odredbe o nadzoru političkih stranaka koje uređuju obaveze stranaka i kontrolnih organa, pre svega Agencije za borbu protiv korupcije.

Agencija za borbu protiv korupcije ima pravo neposrednog i slobodnog pristupa knjigovodstvenim izveštajima, dokumentaciji i finansijskim izveštajima političkog subjekta i pravo da uključi relevantne stručnjake i institucije u kontrolu. Agencija takođe ima pravo na direktan i slobodan pristup knjigovodstvenim izveštajima i dokumentima fondacija koje osnuje politička stranka<sup>1226</sup>. Političke stranke su dužne da u roku od 15 dana dostave Agenciji svu dokumentaciju i informacije neophodne za kontrolu. Tokom izbornih kampanja rok za dostavljanje potrebnih informacija je tri dana<sup>1227</sup>. Zakon takođe obavezuje sve državne organe, banke, kao i fizička i pravna lica koja finansiraju političke partije i/ili vrše usluge za stranke, da dostave Agenciji sve podatke potrebne za kontrolu<sup>1228</sup>.

Agencija je ovlašćena da proverava tačnost izveštaja o troškovima izborne kampanje. Zakonom je propisano da Agencija ima pravo na sredstva za kontrolu troškova izborne kampanje - ne manje od 1% sredstava namenjenih za izbore za predsedničke i parlamentarne izbore, 0,5% kada se održavaju izbori za gradske odbornike, 0,25% kod izbora za opštinske odbornike. I kada su izbori koje Agencija treba da kontroliše lokalni, novac koji dobija se određuje u odnosu na iznos

1222 Godišnji izveštaj Agencije za 2014

1223 Godišnji izveštaj Agencije za 2014

1224 <http://www.acas.rs/pretraga-registra/>

1225 Istraživanje TS na internet sajtovima SNS, DS, SPS, JS, SDS, SDPS, SVM.

1226 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 32

1227 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 32

1228 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 32

koji bi trebalo izdvojiti za parlamentarne izbore na republičkom nivou<sup>1229</sup>. Izmjenama iz novembra 2014, iznos sredstava budžeta je umanjen (30%) i samim tim, umanjena su i sredstva za kontrolu Agencije. Svrha ovih sredstava nije jasno određena, tako da ih Agencija može koristiti za praćenje izbornih kampanja, kako bi uporedila podatke dostavljene od strane političkih partija sa podacima prikupljenim od strane posmatrača Agencije, za zapošljavanje dodatnog osoblja u fazi analize ili za druge specijalizovane usluge. Ta sredstva bi trebala da budu deo ukupnog budžeta Agencije, koji je usvojen ukupnim budžetom parlamenta. Ako su izbori vanredni, ova sredstva se izdvajaju iz budžetske rezerve.

Pored toga, Državna revizorska institucija (DRI) je ovlašćena da vrši reviziju finansiranja političkih stranaka. Agencija može, “nakon sprovođenja kontrole finansijskih izveštaja političkog subjekta, da prosledi zahtev Državnoj revizorskoj instituciji za reviziju ovih izveštaja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje nadležnost Državne revizorske institucije”<sup>1230</sup>. Iako se koristi reč “zahtev”, ova odredba ne predstavlja obavezu za DRI da postupi po njemu, jer je DRI nezavisna u definisanju svog plana revizije.

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji ne propisuje reviziju finansiranja političkih stranaka kao deo obaveznog plana DRI. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, usvojena 2013. godine, predviđa izmene i dopune Zakona o DRI do decembra 2014. godine i propisuje reviziju finansiranja političkih stranaka kao jednu od obaveznih revizija. Zakon nije izmenjen do trenutka zaključenja ovog izveštaja.

Zakon predviđa sankcije za neblagovremeno podnošenje finansijskih izveštaja Agenciji. Političke stranke mogu biti kažnjene do dva miliona dinara i mogu da izgube između 10 i 100% finansijske podrške iz javnih izvora za narednu godinu<sup>1231</sup>.

Sav novac namenjen finansiranju izborne kampanje mora da prođe preko posebnog bankovnog računa<sup>1232</sup>. Trideset dana nakon objavljivanja zvaničnih rezultata izbora, političke stranke su dužne da Agenciji za borbu protiv korupcije dostave izveštaj o poreklu, visini i strukturi sredstava koja su korišćena u izornoj kampanji<sup>1233</sup>. Forma ovog izveštaja, koju propisuje Agencija, je takva da se moraju uneti brojni detalji izvorima prihoda i troškovima kampanje<sup>1234</sup>.

Jedna od mogućih rupa u Zakonu, koju smo naveli u proceni sistema društvenog integriteta iz 2011. godine, nije uklonjena. Naime, vremenski okvir, ciljevi i obim kontrole nisu definisani Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti.

## Odgovornost (praksa)

*U kojoj meri je u praksi efikasan nadzor koji se vrši nad finansiranjem političkih stranaka?*

**Ocena: 75/2015 (25/2011)**

U praksi je zabeleženo značajno poboljšanje u finansijskom nadzoru političkih partija u odnosu na raniji period. Sve glavne stranke dostavljaju Agenciji za borbu protiv korupcije svoje godišnje finansijske izveštaje, izveštaje o prilogima i izveštaje o troškovima izborne kampanje. Agencija nadgleda predizborne kampanje, proverava tačnost izveštaja i unakrsno proverava izveštaje sa podacima iz monitoringa i podacima prikupljenim od drugih institucija i pravnih lica (kao što su marketinške agencije, mediji, transportna preduzeća).

---

1229 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 33

1230 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 34

1231 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, članovi 39 i 42

1232 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 24

1233 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 32

1234 [http://demo.paragraf.rs/combined/Old/t/t2013\\_04/t04\\_0134.htm](http://demo.paragraf.rs/combined/Old/t/t2013_04/t04_0134.htm)

U 2012. godini, kada su održani izbori na svim nivoima, 63 od 91 političke stranke i 13 od 149 nezavisnih lista ("grupe građana") dostavile su izveštaje Agenciji. Međutim, ove stranke i liste su činile 91,2% javnih sredstava namenjenih za finansiranje političkih aktivnosti – redovnih troškova i troškova kampanje u 2012 godini<sup>1235</sup>. Nakon parlamentarnih izbora 2014. godine, 18 od 19 lista dostavilo je izveštaje Agenciji, a među njima su sve stranke koje su osvojile mesta u parlamentu<sup>1236</sup>.

Od 2012, Agencija za borbu protiv korupcije redovno objavljuje izveštaje o kontroli godišnjih finansijskih izveštaja i troškova izborne kampanje. Do marta 2015. godine, Agencija je pokrenula 420 prekršajnih postupaka protiv političkih subjekata koji nisu dostavili izveštaje ili su imali nedostatke u izveštajima<sup>1237</sup>. Sudovi su doneli 163 presude, od kojih je 91 bila konačna. Većina ovih presuda, 125, donete su u 2014. godini. Iste godine Agencija je pokrenula 33 prekršajna postupaka protiv političkih subjekata: 15 za nedostavljanje izveštaja o troškovima izborne kampanje, četiri za dostavljanje izveštaja sa greškama, 12 za neobjavlivanje dokumenata na sajtovima stranaka i dva za nedostavljanje informacija na zahtev Agencije<sup>1238</sup>. Agencija je donela 31 odluku o oduzimanju između 10 i 100% finansijske podrške političkim strankama iz javnih izvora za narednu godinu<sup>1239</sup>. U 2015. godini, DRI je obavila reviziju finansijskih izveštaja za tri najveće političke stranke, iz 2014. godine.

Kontrola koju sprovodi Agencija za borbu protiv korupcije je fokusirana na veće stranke, koalicije i grupe građana. Na primer, u 2014. godini, Agencija je sprovedla detaljne kontrole sedam političkih stranaka, navodeći da je njihovi izveštaji pokrivaju 85% javnih sredstava na poslednjim izborima i više od 90% od ukupnog prijavljenog prihoda svih političkih subjekata.

Pouzdanost finansijskih izveštaja može biti dovedena u pitanje sa aspekta neprijavlivanja pruženih besplatnih usluga, koji bi trebalo po zakonu da se tretiraju kao prilozi. Postoji i rasprostranjeno uverenje da preduzeća u državnom vlasništvu, pod kontrolom političkih stranaka, zapošljavaju članove partije i aktiviste. Oni su plaćeni od strane tih preduzeća, dok u stvari obavljaju posao za svoje stranke<sup>1240</sup>.

Iako se objavljuju informacije u skladu sa zakonom, i dalje postoje oni koji veruju da se značajan deo finansiranja stranaka vrši van vidokruga javnosti i da se neke aktivnosti finansiraju prljavim novcem, u gotovini<sup>1241</sup>. Međutim, nije bilo ni dokaza ni istraga o takvim navodima. U svakoj predizbornoj kampanji postoje optužbe između stranaka o kupovini glasova za gotovinu, ali je podneta samo jedna optužnica protiv funkcionera jedne male lokalne stranke. U jednom drugom slučaju, kada je stranački zvaničnik uhapšen 2008. godine i optužen za korupciju, on je na sudu tvrdio da je 200.000 evra pronađenih u njegovom sefu pripadalo u stvari njegovoj stranci, a ne njemu lično. On je kasnije oslobođen optužbe za korupciju ali nije bilo istrage o nelegalnom finansiranju stranke<sup>1242</sup>. Iako je kontrola koju vrši Agencija otvorila neke sumnje u vezi sa nezakonitim ili neprijavljenim prihodima (npr. kada su veoma siromašni građani ili neuspešne firme bili na spisku donatora partija<sup>1243</sup>) povodom toga nisu vođene krivične istrage.

1235 Kontrola finansiranja političkih subjekata, Agencija za borbu protiv korupcije, [http://www.acas.rs/wpcontent/uploads/2011/05/kontrola\\_finansiranja\\_politickih\\_subjekata.pdf](http://www.acas.rs/wpcontent/uploads/2011/05/kontrola_finansiranja_politickih_subjekata.pdf)

1236 Godišnji izveštaj Agencije za 2014

1237 Godišnji izveštaj Agencije za 2014

1238 Godišnji izveštaj Agencije za 2014

1239 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, članovi 39 i 42

1240 Intervju sa političkim analitičarom, profesorom na FPN i članom Odbora Agencije Zoranom Stojiljkovićem, oktobar 2014

1241 Intervju sa predstavnicima stranaka, oktobar i novembar 2014

1242 <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Ciji-su-evri-iz-Knezevicevih-sefova.lt.html>

1243 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7650-cudni-donatori-politickih-partija>

## Integritet (propisi)

*U kojoj meri je princip demokratskog uređenja stranaka zastupljen u glavnim političkim partijama?*

**Ocena: 100/2015 (100/2011)**

Statuti svih glavnih partija predviđaju demokratske procedure za izbor stranačkih organa, uključujući i predsednika stranke, sa mogućnošću predlaganja više kandidata. Glavnim odborima i/ili predsedništvima su data široke nadležnosti, ali predsednik najčešće ima najveću odgovornost i ovlašćenja. Predsednik najveće vladajuće partije (Srpske napredne stranke) je istovremeno predsednik glavnog odbora i predsedništva. Predsednik Socijalističke partije Srbije ima pravo da zastupa stranku "bez ograničenja". Predsedništvo najveće opozicione stranke (Demokratske stranke) može da inicira smenu skoro svih partijskih funkcionera<sup>1244</sup>.

Kandidate za predsednika stranke obično predlažu opštinski odbori. U većini političkih stranaka način predlaganja i izbora je propisan Statutom. Predsednika bira skupština stranke ili kongres. Jedna stranka (Socijaldemokratska partija) organizovala je direktne izbore za predsednika 2014. godine, ali sa samo jednim kandidatom<sup>1245</sup>. Druga stranka (Demokratska stranka) Statutom ima mogućnost da organizuje direktne izbore za predsednika lokalnih ogranaka, ali ne i predsednika stranke<sup>1246</sup>.

U većini slučajeva, kandidate za narodne poslanike bira glavni odbor, na predlog opštinskog odbora (ili na osnovu preporuke Izvršnog odbora koju potvrđuje predsedništvo) ili predsedništvo stranke.

## Integritet (praksa)

*U kojoj meri se princip demokratskog uređenja stranaka sprovodi u praksi?*

**Ocena: 25/2015 (25/2011)**

Interne procedure u političkim partijama se formalno poštuju, ali u većini slučajeva partijski organi potvrđuju stav lidera stranke. Predsednik stranke u praksi odlučuje sam ili uz vrlo uzak krug svojih saradnika, često užu i od samog predsedništva. Slučajevi sa više od jednog kandidata za predsednika stranke obično znače raskol i poraženi kandidat obično formira novu partiju<sup>1247</sup>.

Prema rečima predstavnika jedne od stranaka intervjuisanog za potrebe ovog istraživanja, "sve stranke u Srbiji su, manje ili više, organizovane oko lidera. Kad god je bilo previše demokratije u stranci, ta stranka se podelila ili raspala. Nije bilo slobodnih izbora između dva kandidata koji se nisu završili formiranjem nove stranke".

Većina stranaka u Srbiji u praksi funkcionise na nedemokratski način. Rukovodstvo stranke krije od javnosti i samog članstva unutrašnju anatomiju stranke. Demokratske, zakonske procedure se koriste samo za pokazivanje javnosti. Iako su u većini partija unutrašnji odnosi statutima i drugim organizacionim pravilima, bar formalno, demokratski uređeni, odnosno članstvo može učestvovati u utvrđivanju stranačke strategije i taktike i izboru organa stranke, postoji tendencija da se, iz brojnih razloga, poput logike efikasnosti i stranačke discipline, moć odlučivanja svede na najuži rukovodeći krug, pa i samog lidera.<sup>1248</sup>

1244 Istraživanje TS, takođe Jelena Milunović, Antikorupcijski mehanizmi i mere u programima i stautima političkih partija, Alternativni izveštaj o brobi protiv korupcije, Birodi 2013 i "(Ne)demokratsko redizajniranje političkih partija u Srbiji", Konrad-Adenauer-Stiftung, 2013

1245 <http://www.pressonline.rs/info/politika/329769/tadic-izabran-za-predsednika-stranke.html>

1246 Statute, član 88 <http://www.ds.org.rs/dokumenti/Statut-DS.pdf> <http://www.ds.org.rs/medija-centar/saopstenja/18691-demokrate-beograda-danas-na-neposrednim-izborima-biraju-rukovodstvo>

1247 Intervju sa predstavnicima stranaka i političkim analitičarom Zoranom Stoilkovićem, takođe "Integritet političkih partija u Srbiji", Birodi, Konrad Adenauer Stiftung, 2014

1248 "(Ne)demokratsko redizajniranje političkih partija u Srbiji", Konrad-Adenauer-Stiftung 2013, urednici Zoran Stoilković, Gordana Pilipović, Dušan Spasojević

U praksi je nerealno da se na listi kandidata nađe bilo koji član sa kojim se predsednik stranke ne slaže<sup>1249</sup>. To znači da poslanici zavise od volje predsednika i dovodi do nemogućnosti parlamenta da kontroliše izvršnu vlast, jer je predsednik vladajuće partije obično premijer<sup>1250</sup>. Kao što je uočio jedan od stranačkih funkcionera, “političke partije u Srbiji su segment društva na kome se najmanje oseća uticaj reformi i demokratizacije”.<sup>1251</sup>

Prema istraživanjima građani vide političke partije kao najkorumpiranije organizacije u Srbiji. Globalni barometar korupcije pokazuje da više od polovine građana smatra da su stranke “ekstremno korumpirane”, sa prosečnom ocenom 4.3 na skali od 1 (bez korupcije) do 5 (izuzetno korumpirane). U drugom istraživanju, 74% građana smatra da su stranke korumpirane<sup>1252</sup>.

# Uloga

## Formulisanje interesa i predstavljanje (praksa)

*U kojoj meri političke partije objedinjuju i zastupaju određene društvene interese u političkoj sferi?*

**Ocena: 25/2015 (25/2011)**

Većina političkih stranaka ne predstavlja specifične društvene interese u političkoj sferi. Velike partije su hibridi klijentelističkih ugovora. Dakle, one ne nude konkretne platforme, jer su svesne da će obećanja data biračima biti prekršena kako bi se ispunile želje “klijenata”<sup>1253</sup>.

Za stranke se može reći da reprezentuju partijske funkcionere, stranačku oligarhiju, određene poslovne i finansijske krugove<sup>1254</sup>. Prema rečima političkog analitičara Đorđa Vukadinovića, u prošlosti je bilo nekoliko stranaka koji su predstavljale određene segmente, kao što je URS (nije više u parlamentu) koja je predstavljala domaći kapital, LDP (takođe nije u parlamentu) koji je predstavljala strani kapital i SPS - predstavlja “oligarhiju povezanu sa državnim preduzećima.” Sada je SNS - (vladajuća partija sa apsolutnom većinom u parlamentu) preuzela sve ove segmente.

Predstavnici partija se i sami slažu da “sve stranke pokušavaju da se obrate svim društvenim slojevima [...] Stranke nisu proizvod društvenih pokreta i struktura, oni su politički pokreti koji pokušavaju da dopru što je moguće šire, sa fokusom na rejting i političke kalkulacije umesto na politiku i na populizam i demagogiju”<sup>1255</sup>.

Ovo rezultira u takvim situacijama da vladajuća stranka, koja tvrdi da je “desni centar”, imenuje Ministra rada iz redova svog koalicionog partnera, stranke koja tvrdi da pripada levici, a taj isti ministar brani Zakon o radu koji, prema predstavnicima sindikata, štiti interese krupnog kapitala i tajkuna<sup>1256</sup>.

Teza da stranke prvenstveno služe svojim interesima<sup>1257</sup> je podržana stavom stranaka u vezi sa nekim pitanjima borbe protiv korupcije. Iako su usvojeni neki mehanizmi i antikorupcijski zakoni, vladajuće stranke nisu ih primenile – najuočljiviji primer su javna preduzeća, koja su podeljena

1249 Intervju sa predstavnicima partija, oktobar i novembar 2014

1250 Intervju sa predstavnicima partija, oktobar i novembar 2014

1251 Intervju sa predstavnicima partija, oktobar i novembar 2014

1252 UNDP Srbija, “Percepcija korupcije u Srbiji”, deveti krug istraživanja, jul 2014

1253 Intervju sa političkim analitičarom i profesorom na FPN Zoranom Stojiljkovićem, oktobar 2014

1254 Politički analitičar Đorđe Vukadinović, intervju oktobar 2014

1255 Intervju sa predstavnicima partija, oktobar i novembar 2014

1256 <http://www.naslovi.net/2014-07-18/slobodna-evropa/usvojen-zakon-o-radu-sindikati-traze-referendum-vlast-tvr-di-da-cu-va-radnike/10884045>

1257 Opažanje analitičara Đorđa Vukadinovića

između političkih stranaka kao ratni plen.

Sve to rezultira niskim poverenjem u političke stranke. Prema Globalnom barometru korupcije, više od polovine građana smatra da su stranke "ekstremno korumpirane", sa prosečnom ocenom 4.3 na skali od 1 (bez korupcije) do 5 (izuzetno korumpirane). U istraživanju UNDP<sup>1258</sup>, 74% građana smatra da su stranke korumpirane.

Manjinske stranke predstavljaju specifične interese nacionalnih manjina u Srbiji, povremeno finansirajući konkretne projekte u određenim manjinski naseljenim opštinama ili regionima, odnosno baveći se specifičnim pitanjima u vezi sa kulturom ili obrazovanjem.

Samo nekoliko stranaka ima istinsko razumevanje uloge civilnog društva i ostvaruju dijalog sa organizacijama civilnog društva. Većina stranaka formira svoje NVO<sup>1259</sup> (preko svojih aktivista) ili podržava NVO koje, zauzvrat, podržavaju njih ili napadaju njihove političke protivnike<sup>1260</sup>. Povremena "saradnja"<sup>1261</sup> partija i OCD se brzo završava brutalnim napadima na nevladin sektor, kada političke partije shvate da sa stanovišta OCD saradnja ne znači безусловnu podršku bez kritike<sup>1262</sup>.

## Borba protiv korupcije (praksa)

*U kojoj meri političke partije obraćaju pažnju na društvenu odgovornost i borbu protiv korupcije?*

**Ocena: 25/2015 (25/2011)**

Stranke obraćaju pažnju na javnu odgovornost i borbu protiv korupcije dok god to mogu da koriste u izbornim kampanjama, bez žrtvovanja interesa funkcionera stranaka. Borba protiv korupcije ima istaknuto mesto u programima stranaka. Borba protiv korupcije je jedno od glavnih obećanja u svakoj izornoj kampanji i u odredbama gotovo svih koalicionih sporazuma. U praksi, međutim, političke stranke se smatraju jednim od glavnih generatora korupcije<sup>1263</sup>, ili "glavnim zupčanikom u mehanizmu korupcije"<sup>1264</sup>.

Odredbe o borbi protiv korupcije mogu se naći u osnovnim dokumentima gotovo svih relevantnih stranaka. Najveća vladajuća stranka, Srpska napredna stranka, uvrstila je borbu protiv korupcije u svoj Statut. Ona takođe ima i interni Savet za borbu protiv korupcije (pod istim nazivom kao i savet vlade za borbu protiv korupcije, koji je funkcionisao nezavisno od vlade 14 godina i stekao dobru reputaciju). Socijalistička partija Srbije u svom programu analizira podložnost političkih institucija korupciji i ukazuje na to da su jake kontrolne institucije i efikasna, depolitizovana, javna uprava prepreke za korupciju. Demokratska stranka ima "neiskvarenu vlast" kao jedan od svojih ciljeva, a takođe ima i Etički odbor kao jedan od organa stranke.

U praksi, Demokratska stranka u koaliciji sa Socijalističkom partijom doprinela je politizaciji javne administracije od 2008-2012. Srpska napredna stranka je smenila demokrate 2012. godine i povremeno se žalila da ne može da sprovede obećane reforme zbog interesa svojih koalicionih partnera<sup>1265</sup>. Od aprila 2014. godine SNS ima apsolutnu većinu u parlamentu, ali nije sprovedla reforme u ovoj oblasti.

Stranački predstavnici, intervjuisani za potrebe ovog istraživanja, ne slažu se po ovom pitanju. Neki

1258 UNDP Srbija, "Percepcija korupcije u Srbiji", deveti krug istraživanja, jul 2014

1259 <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/514585/SIROKE-RUKE-Vulin-na-lepe-oci-podelio-226-miliona-dinara>

1260 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/503446/Spasic-Smeniti-direktorku-Agencije-za-borbu-protiv-korupcije>

1261 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7058-nekretnine-samo-za-politicke-aktivnosti>

1262 <https://www.sns.org.rs/novosti/saopstenja/odgovor-organizaciji-transparentnost-srbija> <https://www.sns.org.rs/novosti/saopstenja/ucinilo-nam-se-da-je-transparentnost-srbija-portparol-ds>

1263 <http://boom93.com/info/stop-korupciji/25692/korupcija-i-kako-je-spreciti-u-javnim-nabavkama-i-finansiranju-politickih-stranaka.html> <http://www.anem.rs/sr/aktivnosti/Anema/korupcija/vesti/story/17005/Srbija+se+vratila+korak+nazad+u+borbi+protiv+korupcije.html>

1264 Politički analitičar Đorđe Vukadinović, intervju oktobar 2014

1265 Više na ovu temu u stubu "Preduzeća u državnom vlasništvu"

tvrdi da stranke ne žele da spreče klijentelizam i nepotizam, da izvrše depolitizaciju javne administracije i smanje korupciju, jer će ugroziti svoju unutrašnju strukturu. Sa druge strane, postoje i oni koji smatraju da je tvrdnja da su stranke “žarište korupcije” mit koji nije baziran na činjenicama<sup>1266</sup>. Jedan od predstavnika vladajuće Srpske napredne stranke<sup>1267</sup> tvrdi da je borba protiv korupcije bila jedan od glavnih ciljeva ove stranke u opoziciji i da je to i dalje slučaj kada je postala vladajuća. Kao dokaz za to on je naveo usvajanje antikorupcijskih zakona i Strategije za borbu protiv korupcije, kao i funkcionisanje stranačkog Saveta za borbu protiv korupcije i stranačku internet stranicu<sup>1268</sup> za prijavu korupcije.

Sa druge strane, ova stranka (i resorno ministarstvo pravde, pod kontrolom SNS-a) odbacili su većinu predloga Transparentnost Srbija za unapređenje antikorupcijskog zakonodavstva. Srpska napredna stranka je na kraju optužila Transparentnost Srbija da je “glasnogovornik (opozicione) Demokratske stranke”, nakon što je TS kritikovala jedan zakon zbog potencijalno koruptivnih odredbi<sup>1269</sup>. Predloge Agencije za borbu protiv korupcije u vezi sa istim zakonom, odbacio je ministar iz SNS-a, tvrdeći da Agencija nije ovlašćena da daje mišljenje o zakonima koji nisu striktno antikorupcijski zakoni<sup>1270</sup>. Prema medijskim izveštajima<sup>1271</sup>, Savet za borbu protiv korupcije Srpske napredne stranke organizuje konferencije na kojima se “predstavlja rad članova vlade iz SNS-a u oblasti suzbijanja korupcije”.

Jedan od indikatora da stav stranaka po pitanju korupcije zavisi od političkog trenutka bila je rasprava o zakonima o eksproprijaciji za potrebu kontroverznog projekta “Beograd na vodi”. Sličan zakon (za eksproprijaciju u vezi sa projektom Južni tok) je usvojen nekoliko godina ranije, od strane tada vladajuće Demokratske stranke (i Socijalističke partije Srbije). SNS, koja je kritikovala prvi zakon dok je bila u opoziciji, branila je naredni, a demokrate su, nakon usvajanja prvog, kritikovale drugi<sup>1272</sup>. Takođe, predlog TS da se suzbije zloupotreba javnih funkcija u izbornim kampanjama za promovisanje stranaka, uglavnom je bio ignorisan sa svih strana. Istraživanje TS pokazuje da su sve stranke koristile ovaj mehanizam kada su bili na vlasti – na izborima 2012. i 2014<sup>1273</sup>.

Bivši član odbora Agencije za borbu protiv korupcije Zlata Đorđević kaže da nema, i nikada nije bilo, istinske političke volje za borbu protiv korupcije. Sve se svodi na obećanja i izjave, jer je to važna tema za birače<sup>1274</sup>.

## Političke stranke

### Preporuke

1. Vlada bi trebalo da predloži a Narodna skupština usvoji izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti koje su predviđene Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije i Akcionim planom – da se jasno podele nadležnosti AZBK, DRI i drugih tela u procesu kontrole i precizno odrede obaveze i mehanizmi za transparentno finansiranje političkih subjekata;
2. Vlada bi trebalo da predloži a Narodna skupština usvoji izmene Zakona o DRI kako bi se

1266 Intervju sa predstavnicima partija, oktobar i novembar 2014

1267 Intervju sa Zoranom Babićem, oktobar 2014

1268 <http://snsborbaprotivkorupcije.rs>

1269 <https://www.sns.org.rs/novosti/saopstenja/ucinilo-nam-se-da-je-transparentnost-srbija-portparol-ds>

1270 Ministar Nikola Selaković, rasprava u parlamentu, 9. april 2015

1271 <http://evrsac.rs/index.php/vesti/item/4102-vrsacki-sns-organizovao-tribinu-borbu-protiv-korupcije> <http://noviput.rs/drustvo/odrzana-tribina-saveta-za-borbu-protiv-korupcije-potrebna-pomoc-gradjana-i-medija/> <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1808674/%22Potrebna+pomo%C4%87+gra%C4%91ana+i+medija+u+borbi+protiv+korupcije%22.html>

1272 <http://www.istinomer.rs/stav/analize/leks-specijalis-je-neustavan-osim-kada-ga-mi-donosimo/> <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7531-argumenti>

1273 <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/13062014/Aktivnosti%20javnih%20funkcionera%20tokom%20kampanje%20za%20izbore%202014,%2013.06.2014.pdf> <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf>

1274 Intervju, oktobar 2014

uredile obaveze DRI u vezi sa revizijom političkih stranaka. Ova revizija bi trebalo da postane obavezni deo godišnjeg plana rada DRI;

3. Vlada bi trebalo da predloži a Narodna skupština da usvoji izmene zakona kojim bi se zabranilo korišćenje javne funkcije radi promovisanja stranaka u izbornim kampanjama kroz obavljanje „redovnih poslova javnih funkcionera“;
4. Političke partije bi trebalo da se više posvete suzbijanju korupcije kroz specifične sistemske mere u njihovim predizbornim programima;
5. Političke partije bi trebalo da se uzdrže od vršenja uticaja na javni sektor kroz postavljanje svojih predstavnika u preduzeća u državnom vlasništvu i druge delove javnog sektora;
6. Političke partije bi trebalo da uvedu interne finansijske kontrole;
7. Političke partije (i Agencija za borbu protiv korupcije) bi trebalo da iniciraju raspravu u kojoj bi se utvrdile stvarne potrebe za finansiranjem redovnih aktivnosti partija iz javnih izvora kako bi se na osnovu tih potreba odredio procenat izdvajanja iz budžeta. Deo resursa koje partije dobijaju iz budžeta na osnovu zastupljenosti u Skupštini trebalo bi da se koristi za povećanje kvaliteta rada poslaničkih grupa, uključujući rad na izradi zakona i amandmana;
8. Političke partije (i Agencija za borbu protiv korupcije) bi trebalo da razmotre mere za povećanje integriteta političkih stranaka i političkog života (planovi integriteta, etički odbor u parlamentu i slično).





# MEDIJI

## Sistem društvenog integriteta

**Sažetak:** Osnivanje medija je jednostavno i nema zakonskih prepreka za njihov rad. Zakoni iz 2014. godine značajno su unapredili pravni okvir za transparentnost vlasništva nad medijima i finansiranje medija iz javnih izvora, ali nisu obuhvatili transparentnost finansiranja iz drugih izvora. Cenzura je zabranjena zakonom. U praksi se, međutim, mediji i novinari susreću sa velikim pritiscima i autocenzurom, a vlasnici i finansijeri medija utiču na uređivačku političku svakodnevno. Novinarski Etički kodeks je dopunjen antikorupcijskim odredbama, ali ga u načelu novinari ne poštuju i nema sistematskog praćenja primene. Istraživačko novinarstvo je slabo razvijeno, a izveštavanje o korupciji se uglavnom zasniva na prenošenju saopštenja i izjava državnih organa i policije ili podataka koji “cure” iz istraga.



| <b>MEDIJI</b>  |  |   |                                       |
|--|--|---|---------------------------------------|
| Ukupna ocena stuba (2014): 50 / 100<br>Ukupna ocena stuba (2011): 42 / 100 |  |   |                                       |
|  | <b>Indikator</b>                                       | <b>Propisi</b>                          | <b>Praksa</b>                         |
| <b>Kapacitet</b><br>56 / 100   | Resursi  | <b>100</b> (2014),<br><b>75</b> (2011)  | <b>25</b> (2014),<br><b>25</b> (2011) |
|  | Nezavisnost  | <b>100</b> (2014),<br><b>100</b> (2011) | <b>0</b> (2014),<br><b>0</b> (2011)   |
| <b>Upravljanje</b><br>58 / 100   | Transparentnost  | <b>75</b> (2014),<br><b>50</b> (2011)   | <b>50</b> (2014),<br><b>25</b> (2011) |
|  | Odgovornost  | <b>75</b> (2014),<br><b>75</b> (2011)   | <b>50</b> (2014),<br><b>50</b> (2011) |
|  | Integritet   | <b>75</b> (2014),<br><b>50</b> (2011)   | <b>25</b> (2014),<br><b>25</b> (2011) |
| <b>Uloga</b><br>25 / 100   | Istraživanje i razotkrivanje slučajeva korupcije       | <b>25</b> (2014), <b>25</b> (2011)      |                                       |
|  | Informisanje javnosti o korupciji i njenim posledicama | <b>25</b> (2014), <b>25</b> (2011)      |                                       |
|  | Informisanje javnosti o funkcionisanju vlasti          | <b>25</b> (2014), <b>25</b> (2011)      |                                       |

**Struktura** – U Srbiji je registrovano 750 dnevnih i periodičnih štampanih medija, više od 240 radio stanica, oko 140 TV stanica, 240 internet portala i 20 servisa novinskih agencija<sup>1275</sup>. To je povećanje od 50% u odnosu na 2011. godinu. Ono može biti posledica registracije koja je započeta u februaru 2015. godine, u skladu sa novim Zakonom<sup>1276</sup>. Prethodni zakon predviđao je registraciju, ali bez sankcija za neregistrovane medije. Procenjuje se, međutim, da je gotovo polovina registrovanih medija neaktivna<sup>1277</sup>.

Postoji osam relevantnih dnevnih novina na nacionalnom nivou, sa tiražom između 10.000 i 100.000 primeraka (ukupan tiraž svih dnevnih listova procenjuje se na između 400.000 i 500.000). Postoji pet političkih nedeljnika sa tiražima do 10.000 (upola manje nego 2011. godine). Dva javna medijska servisa, Radio televizija Srbije i Radio televizija Vojvodine, finansiraju se iz budžeta i komercijalnih prihoda, nakon što je pretplata ukinuta 2014. godine. Ponovno uvođenje pretplate predviđeno je za 2016. godinu<sup>1278</sup>.

Rok za privatizaciju lokalnih medija u vlasništvu lokalnih samouprava bio je 15. jul 2015. godine. Nakon tog datuma zabranjeno je<sup>1279</sup> direktno finansiranje medija iz javnih izvora, a jedini izuzetak su javni servisi i mediji čiji su osnivači saveti nacionalnih manjina.

Postoje četiri komercijalne TV stanice i četiri radio stanice sa nacionalnom pokrivenošću<sup>1280</sup>.

Izdavanje licenci za elektronske medije u nadležnosti je Regulatornog tela za elektronske medije. Članove Saveta Regulatora bira Narodna skupština, na predlog ovlašćenih predlagača, u skladu sa Zakonom<sup>1281</sup>.

Postoje dva nacionalna novinarska udruženja – Udruženje novinara Srbije i Nezavisno udruženje novinara Srbije, kao i nekoliko udruženja i asocijacija elektronskih, štampanih i lokalnih medija.

1275 <http://www.apr.gov.rs/eng/Registers/PublicMedia.aspx>

1276 Zakon o javnom informisanju i medijima je usvojen 2. avgusta 2014.

1277 Procena predstavnika Udruženja novinara Srbije Nina Brajovića i Nezavisnog udruženja novinara Srbije Dragana Janjića, intervju, februar 2015

1278 Zakon o javnim medijskim servisima, članovi 61, 62

1279 Zakon o javnom informisanju i medijima, član 143

1280 [http://www.rra.org.rs/pages/browse\\_permits/english/national](http://www.rra.org.rs/pages/browse_permits/english/national)

1281 Zakon o elektronskim medijima, član 9

Strategiju razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine usvojila je Vlada u oktobru 2011. U dokumentu se navodi da Srbija ima veliki broj medija, da je kvalitet sadržaja nizak i da su sredstva koja medijima stoje na raspolaganju mala. Većina preporuka Strategije (ukidanje državnog vlasništva nad lokalnim i regionalnim medijima i pomoć lokalnim medijima kroz projektno finansiranje umesto kroz budžetsko finansiranje) sprovedena je kroz medijske zakone usvojene u avgustu 2014. godine<sup>1282</sup>.

---

1282 Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim medijskim servisima

# Nalazi

## Kapacitet

### Resursi (Propisi)

*U kojoj meri je postojeći pravni okvir stvara okruženje pogodno za raznolike nazvisne medije?*

**Ocena: 100/2014 (75/2011)**

Zakonski okvir je unapređen od 2001. godine, s obzirom na to da su u međuvremenu usvojeni novi medijski propisi – Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim medijskim servisima. Oni postavljaju pravni okvir<sup>1283</sup> za ukidanje državnog vlasništva nad medijima i za projektno finansiranje medija<sup>1284</sup>. Trebalo bi i da unaprede nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije kroz smanjenje broja članova Saveta koje predlažu državni organi<sup>1285</sup>.

Nema prepreka za osnivanje medija. Ustav predviđa da je svako slobodan da osnuje štampani medij, a da se televizijske i radio stanice osnivaju u skladu sa Zakonom o elektronskim medijima<sup>1286</sup>. Osnivač medija može biti bilo koje fizičko ili pravno lice, izuzev države, autonomne pokrajine ili lokalne samouprave, ili institucije, kompanije ili drugog pravnog lica čiji je osnivač država<sup>1287</sup>. Mediji moraju da se registruju da bi bili tretirani kao mediji, kako bi mogli da učestvuju na konkursima za finansiranje projekata iz javnih resursa i kako bi država i državni organi u njima mogli da objavljuju oglase. Zakon tvrdi da je svrha Registra medija da se javnosti pruži informacija o medijima<sup>1288</sup>.

Pravilnik o dokumentaciji koja se prilaže u postupku registracije medija u Registar medija, koji je propisalo Ministarstvo kulture i informisanja, reguliše koji su dokumenti potrebno za registraciju medija. Registracija košta 2.800 dinara, a ono što se traži nije previše komplikovano niti zahtevno.<sup>1289</sup>

Elektronski mediji moraju da dobiju dozvolu za emitovanje od nezavisnog tela – Regulatornog tela za elektronske medije. Dozvole za zemaljsko emitovanje sa izdaju na javnom konkursu, a za kablovsko emitovanje na zahtev. Dozvola važi osam godina i može se produžiti<sup>1290</sup>. Zakon propisuje kriterijume za naplatu naknade za dozvolu – u obzir se uzimaju broj stanovnika na području koje medij pokriva ili broj korisnika medijskog sadržaja koji se distribuira, vrsta medija (radio ili TV), ali i programski koncept (udeo naučnog i obrazovnog, kulturnog, umetničkog, dečijeg programa, sopstvenog informativnog i dokumentarnog sadržaja u ukupnom programu, udeo programa na manjinskim jezicima)<sup>1291</sup>. Ovaj poslednji kriterijum bi trebalo da promoviše programsku raznolikost. Takođe, stanice civilnog sektora, koje osnivaju neprofitne organizacije, kao što su udruženja, zadužbine, fondacije, crkve i/ili verske zajednice kako bi zadovoljile specifične interese raznih društvenih grupa su oslobođene naknada<sup>1292</sup>.

1283 <http://zslaw.rs/new-media-legislation-adopted-in-serbia/#.VPLCPnyG-Dr>

1284 Intervju sa državnim sekretarom u Ministarstvu kulture i informisanja Sašom Mirkovićem, februar 2015

1285 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije Ninom Brajovićem i Nezavisnog udruženja novinara Srbije Draganom Janjićem, februar 2015

1286 Ustav Srbije, član 50

1287 Zakon o javnom informisanju i medijima, član 32

1288 Zakon o javnom informisanju i medijima, član 38

1289 <http://www.apr.gov.rs/eng/Registers/Associations/Fees.aspx>

1290 Zakon o elektronskim medijima, član 88

1291 Zakon o elektronskim medijima, član 36

1292 Zakon o elektronskim medijima, član 37

Kako bi se zaštitio medijski pluralizam i zabranio monopol nad javnim informativnim sektorom, Zakon predviđa odredbu o raznovrsnosti izvora informacija i medijskog sadržaja i zabranjuje bilo kakav oblik monopola<sup>1293</sup>. To je dodatno regulisano zabranom spajanja izdavača na način koji bi bilo kome dao više od 50% tiraža novina na teritoriji Srbije ili objedinjavanja dva ili više izdavača koji pružaju audio, odnosno audio-vizuelne medijske usluge, čiji zbirni udeo u slušanosti, odnosno gledanosti prelazi 35% od ukupne slušanosti, odnosno gledanosti u zoni pokrivanja<sup>1294</sup>.

Ne postoje ograničenja ili preduslovi za bavljenje novinarskom profesijom. Članstvo u novinarskim udruženjima je dobrovoljno.

## Resursi (Praksa)

*U kojoj meri raznovrsni nezavisni mediji pružaju različite poglede na važna pitanja?*

**Ocena: 25/2014 (25/2011)**

Izuzetno loše ekonomsko stanje u medijima, finansijska zavisnost i neuspešna privatizacija rezultirala je u postojanju velikog broja TV i radio stanica sa nekvalitetnom produkcijom, tabloidizacijom i autocenzurom<sup>1295</sup>. Ovaj opis medijske scene iz Medijske strategije iz 2011. godine nije se mnogo promenio. Prema izveštaju Ombudsmana za 2013 godinu, ustavno pravo na istinito, potpuno i blagovremeno informisanje o temama od javnog interesa... ozbiljno je narušeno u Srbiji, posebno u pogledu istinitosti i potpunosti “.

Poverljivi podaci koji se pojavljuju u medijima su, po pravilu, selektivno jednostrani, nepotpuni i sistematično upereni protiv pojedinih ličnosti<sup>1296</sup>.

Broj medija sa nezavisnom uređivačkom politikom i raznovrsnom uređivačkom politikom u stalnom je padu, dok se istovremeno povećava broj registrovanih glasila, Mediji, po pravilu, usklađuju uređivačke prioritete sa političkim prioritetima zvaničnika ili centara moći. Malobrojni mediji koji su očuvali sopstveni integritet i kredibilitet nalaze se na ivici egzistencije<sup>1297</sup>.

Predstavnici novinarskih udruženja slažu se da vladini i provladini stavovi dominiraju u medijima. U načelu, umesto da se bave temama, mediji prenose stavove o temama<sup>1298</sup>. Ovo se posebno odnosi na ekonomske teme – izjave zvaničnika, najave i predviđanja se retko preispituju.

Oglašavanje državnih organa još nije uređeno, a šansa da se to učini je propuštena prilikom izrade medijskih zakona i kasnijeg donošenja Zakona o oglašavanju. Budžeti za oglašavanje se smanjuju (155 miliona evra u 2013. u poređenju sa 174 miliona u 2010. i 206 miliona u 2008, dok su procene za 2014. godinu između 120 i 150 miliona<sup>1299</sup>), a državni organi su među glavnim oglašivačima. Marketinške agencije igraju značajnu ulogu u odnosima između oglašivača, državnih organa, politike i medija. U 2011. godini najvažnije marketinške agencije bile su u vlasništvu zvaničnika vladajuće Demokratske stranke – savetnika tadašnjeg predsednika i gradonačelnika Beograda. Nakon što je DS izgubila izbore 2012. godine, jedna od agencija izgubila je neke od najvećih klijenata, a druga je u svoj pul uključila agenciju navodno povezanu sa zvaničnikom nove vladajuće partije (Srpske napredne stranke)<sup>1300</sup>.

1293 Zakon o javnom informisanju i medijima , član 6

1294 Zakon o javnom informisanju i medijima , član 45

1295 Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016

1296 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2013 [http://ombudsman.rs/index.php/lang\\_sr\\_YU/2011-12-25-10-17-15/3237--2013-](http://ombudsman.rs/index.php/lang_sr_YU/2011-12-25-10-17-15/3237--2013-)

1297 Intervju sa Zoranom Sekulićem, vlasnikom i glavnim urednikom privatne novinske agencije Fonet i predsednikom Upravnog odbora Asocijacije medija.

1298 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije Ninom Brajovićem i Nezavisnog udruženja novinara Srbije Draganom Janjićem, februar 2015

1299 Intervju sa generalnim sekretarom Udruženja novinara Srbije Ninom Brajovićem, februar 2015 i <http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/6529-Analiza%20medijskog%20trzista%20u%20Srbiji%20-%20final.pdf>

1300 Izveštaj o medijima Saveta za borbu protiv korupcije, februar 2015, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/saopstenja/cid1011-2752/savet-objavio-izvestaj-o-vlasnickoj-strukturi-i-kontroli-medija-u-srbiji> i Izveštaj BIRN-a “Oglašavanje kao privatni posao vlade” - <http://javno.rs/istrazivanja/oglasavanje-ka0-privatni-posao-vlasti>

Zakon o informisanju i medijima predviđa da se sredstva iz javnih izvora usmeravaju medijima na transparentan način, preko javnih konkursa za ostvarivanje javnog interesa u sektoru javnog informisanja, a samo pet odsto se može izdvojiti za pojedinačna davanja i to u skladu sa principima nediskriminacije i po pravilima državne pomoći i zaštite konkurencije<sup>1301</sup>. Većinu u komisijama na javnim konkursima trebalo bi da čine predstavnici novinarskih udruženja i medijskih asocijacija<sup>1302</sup>. Ispostavilo se da su brojne lokalne samouprave namenile izuzetno mala sredstva za konkurse i nastavile netransparentno finansiranje medija kroz oglašavanje i nabavke medijskih usluga<sup>1303</sup>.

Obrazovanje i znanja novinara su, u načelu, “problematici”, Novinari se obučavaju na nekoliko fakulteta, ali diplomci imaju veoma malo ili nimalo znanja o “zanatu i praksi”<sup>1304</sup>. Prema rečima predstavnika Saveta za štampu, dokaz za to je i činjenica da je veliki broj propusta kojim se Savet bavi izazvana neznanjem<sup>1305</sup>.

Prema podacima iz 2011. godine, a na osnovu podataka o 4.000 novinara koji su se dobrovoljno registrovali u bazu podataka, oko 45% ima završen fakultet ili više obrazovanje. Istraživanje koje je Udruženje novinara Srbije sprovedo 2014. godine, na uzorku od 700 novinara, pokazalo je da 27% nema završen fakultet, 21% ima diplomu iz novinarstva, 41% uiz drugih društvenih nauka, a 11% iz prirodnih nauka<sup>1306</sup>.

Sedište većine medija je u Beogradu. Izlaze samo dva regionalna dnevna lista i postoji nekoliko uticajnih regionalnih ili lokalnih nedeljnika. Većina lokalnih radio i TV stanica su ili osnovane od strane lokalnih vlasti (privatizovane su do oktobra 2015. godine) ili značajno zavise od finansiranja od strane lokalnih vlasti. Nezavisni lokalni mediji, koji se finansiraju komercijalno, u mnogim slučajevima zavise od finansiranja od donatora ili specifičnih medijskih projekata.

## Nezavisnost (Propisi)

*U kojoj meri postoje zakonska rešenja koja treba da spreče neželjeni spoljni uticaj na rad medija?*

**Ocena: 100/2014 (100/2011)**

Ustav Srbije i zakoni postavljaju pravni osnov za nezavisnost medija. Pravni okvir je unapređen nakon usvajanja novih medijskih zakona u 2014. godini, ali principi su ostali isti kao što je zabeleženo u izveštaju NIS 2011 – propisi štite slobodu medija, zabranjuju cenzuru i garantuju slobodan pristup informacijama.

Prema zakonu, javno informisanje je slobodno i ne podleže cenzuri, zabranjena je direktna ili indirektna diskriminacija urednika i novinara na osnovu njihovih političkih opredeljenja i uverenja ili drugih ličnih karakteristika<sup>1307</sup>.

Slobodan protok informacija putem medija ili uređivačka autonomija medija ne sme biti ugrožena, posebno ne preko pritiska, pretnji ili ucenjivanja urednika, novinara ili izvora informacija<sup>1308</sup>.

Prema ocenama udruženja novinara, pravni okvir za nezavisnost medija je “solidan”. Udruženja veruju da je u Zakon o javnim informisanju i medijima trebalo ugraditi dodatna pravila u vezi sa finansijskim uticajem na medije, kao što su registrovanje najvećih oglašivača i finansijera, ali medijska industrija (vlasnici) su se usprotivili ovome u procesu izrade zakona<sup>1309</sup>.

1301 Zakon o informisanju i medijima, član 17

1302 Zakon o informisanju i medijima, član 24

1303 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7456-mediji-nisu-pr-sluzbe-organa-javne-vlasti>

1304 Intervju sa Zoranom Sekulićem, vlasnikom i glavnim urednikom privatne novinske agencije Fonet i predsednikom Upravnog odbora Asocijacije medija, februar 2015.

1305 Intervju sa generalnom sekretarkom Saveta za štampu Gordanom Novaković, februar 2015

1306 Izveštaj o istraživanju o ekonomskoj situaciji profesionalnih novinara, UNS 2014, [http://uns.org.rs/sw4i/download/files/article/Izvestaj%20UNS%20integracija%20podataka\\_FINAL%20.doc?id=371](http://uns.org.rs/sw4i/download/files/article/Izvestaj%20UNS%20integracija%20podataka_FINAL%20.doc?id=371)

1307 Zakon o javnom informisanju i medijima, član 4

1308 Zakon o javnom informisanju i medijima, član 4

1309 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije Ninom Brajovićem i Nezavisnog udruženja novinara Srbije Draganom Janjićem, februar 2015

Propisi u vezi sa izdavanjem dozvola su razumni i usmereni da obezbede uravnoteženu programsku ponudu. Propisi se bave tehničkim aspektima emitovanja, organizacionim i programskim (tip programa i odnos između određenih vrsta programa, udeo sopstvene produkcije)<sup>1310</sup>. Regulatorno telo za elektronske medije trebalo je da do februara 2015. izradi akte koji bi propisali procedure, uslove i kriterijume za izdavanje dozvola, ali je to učinjeno tek u julu te godine<sup>1311</sup>.

Novi Zakon o elektronskim medijima redefinisao je položaj Regulatora za elektronske medije – tela zaduženog za izdavanje dozvola. Zakon je postavio osnov za blago unapređenje njegove nezavisnosti, smanjenjem broja članova Saveta Regulatora koji se biraju na predlog političkih institucija (skupštine i vlade Srbije i Vojvodine) sa četiri na tri, dok većinu članova predlažu stručna udruženja (3), univerziteti (1) i verske zajednice (1).

*Sud može, na predlog tužioca, sprečiti širenje informacije ukoliko je to “neophodno u demokratskom društvu i ako informacija poziva na nasilno rušenje ustavnog poretka, direktne akte nasilja protiv osobe ili grupe na osnovu rase, nacionalne pripadnosti, političkog opredeljenja, veroispovesti, seksualne orijentacije, invaliditeta ili drugih ličnih karakteristika, a od objavljivanja informacija preči nepopravljiva posledica čije se nastupanje ne može sprečiti na drugi način”<sup>1312</sup>. Država može direktno uticati na medije samo u vanrednom stanju ili ratnom stanju, kada se određena prava, uključujući pravo na medijske slobode, mogu suspendovati<sup>1313</sup>.*

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja na snazi je od 2004. godine a Poverenik za informacije od javnog značaja je počeo efektivno sa radom 2005. U 2013. godini Povereniku je podneto gotovo 5.000 žalbi, 30% više nego 2012. U 62% slučajeva, organi su ispunjavali zahtev tražioca informacija neposredno nakon što bi saznali da je podneta žalba. U slučajevima kada je Poverenik doneo rešenje kojim nalaže davanje informacije, 80% organa je ispunilo svoju obavezu<sup>1314</sup>.

Novinari nemaju obavezu da otkriju izvor informacija, izuzev u slučajevima kada se informacija odnosi na krivično delo ili počinioča krivičnog dela za koje je zaprečena zatvorska kazna od najmanje pet godina i ako se informacija ne može pribaviti na drugi način<sup>1315</sup>.

Svaki fizički napad na urednika, novinara ili drugu osobu uključenu u prikupljanje i objavljivanje informacija preko medija se kažnjava po zakonu<sup>1316</sup> i tretira po Krivičnom zakonu kao teži oblik krivičnog dela sa dužom zaprečenom kaznom<sup>1317</sup>.

*Usvajanjem amandmana na Krivični zakonik 2012. godine, krivična dela “kleveta” i “nedozvoljeno javno komentarisanje sudskog postupka” su ukinuta<sup>1318</sup>.*

## Nezavisnost (Praksa)

*U kojoj meri su mediji u praksi slobodni od neželjnog spoljnog mešanja u njihov rad?*

**Ocena: 0/2014 (0/2011)**

Postoji snažan politički i ekonomski uticaj i pritisak na medije, od strane Vlade i “centara moći” povezanih sa političarima. U izveštaju EU o napretku Srbije za 2014. godinu navodi se da postoji “zabrinutost zbog pogoršavanja uslova za puno ostvarivanje slobode izražavanja” i da “rastuća

1310 Zakon o elektronskim medijima, član 92

1311 Zakon o elektronskim medijima, član 92, 115

1312 Zakon o informisanju i medijima, član 59

1313 Ustav Srbije, članovi 20, 200-202

1314 Godišnji izveštaj Poverenika za 2013, <http://www.poverenik.rs/sr/o-nama/godisnji-izvestaji/1772-izvestaj-poverenika-za-2013-godinu.html>

1315 Zakon o javnom informisanju i medijima, član 52

1316 Zakon o javnom informisanju i medijima, član 4

1317 Krivični zakonik, članovi 112, 114, 119 i 138

1318 Krivični zakonik, članovi 171 i 336a (brisan)



tendencija autocenzure, koja u kombinaciji sa neprimerenim uticajem na uređivačku politiku i nizom intervencija protiv veb-sajtova šteti slobodi medija<sup>1319</sup>. U izveštaju za 2015. EU je ponovo naglasila da “još uvek ne postoje uslovi za puno ostvarivanje slobode izražavanja. Potrebno je sprovesti nove medijske zakone. Tek treba da se vidi da li će privatizacija medija povećati transparentnost vlasništva i finansiranja. Pretnje i nasilje nad novinarima još uvek su razlog za zabrinutost. Krivične prijave i pravosnažne presude su retkost. Opšte okruženje ne doprinosi punom ostvarivanju slobode izražavanja<sup>1320</sup>.”

Mehanizmi pritiska, prema oceni političkog analitičara Đorđa Vukadinovića<sup>1321</sup>, su “tradicionalni, preko oglašivača koje kontroliše Vlada, preko državnih fondova za medije i preko veza između vlasnika medija i najviših predstavnika Vlade“. Mehanizmi državnog finansiranja medija se koriste kao indirektan, i obično ne lako vidljiv, oblik “meke cenzure”. Meka cenzura se koristi za promovisanje pozitivne slike o zvaničnicima i njihovim aktivnostima i za kažnjavanje medija koji ih kritikuju<sup>1322</sup>. Za lokalne medije, prihodi od subvencija ostavljaju značajan prostor za uticaje vlasti, što lokalne vlasti uglavnom koriste<sup>1323</sup>.

U završnom izveštaju o izborima 2014. godine, misija OSCE/ODIHR zaključila je da je<sup>1324</sup> pluralizam mišljenja i nezavisnost novinara bio ugrožen uticajem vladajućih političkih partija na medije. Ovo je zabeležio i Savet Vlade Srbije za borbu protiv korupcije: “Političari koriste medije kako bi sačuvali privilegije dok su na vlasti i kako bi imali privilegovani položaj u izbornoj kampanji<sup>1325</sup>.”

Mediji, “u trci za tiražima i gledanošću, ali i pod neposrednim uticajem ili pritiskom različitih centara moći, građanima, uporedo sa istinitim informacijama, plasiraju selektivne, nepotpune, poluinformacije pa i potpuno lažne, činjenično netačne (dez)informacije<sup>1326</sup>.”

Regulator, nadležan za izdavanje dozvola, imao je nekoliko kontroverznih odluka u prošlosti, zbog čega je Savet za borbu protiv korupcije zaključio da je to telo “ozbiljno dovelo u pitanje poverenje javnosti u svoj rad i na taj način ugrozilo svoju samostalnost i nezavisnost”, te da će “zbog narušenog kredibiliteta rad i odlučivanje te institucije u narednom periodu biti izuzetno otežano i podložno različitim uticajima političara i interesnih grupa<sup>1327</sup>”. Jedna od spornih odluka bila je odluka o oduzimanju dozvole, zbog neplaćenih naknada, lokalnoj TV stanici, u vlasništvu osoba koje su povezane sa rođacima lokalnog političara. Dug je potom otpisan, odlukom Regulatora, a 2014. dozvola je izdata novoj kompaniji, sa sličnim nazivom, u vlasništvu iste osobe<sup>1328</sup>.

Zaštitnik građana je u izveštaju za 2013. godinu zaključio da je “samocenzura prisutna<sup>1329</sup> i da postoji “pritisak na medije (kontrola medija)”. “Teško su proveriva i dokaziva, ali su sveprisutna i duboko uznemirujuća saznanja od samih pripadnika sedme sile, o ustaljenim pritiscima i uticajima na medije iz političkih i državnih krugova moći. Šapatom se govori o telefonskim pozivima posle kojih se otkazuju emisije, povlače tekstovi iz štampe, razgovorima posle kojih novinari utihnu, a urednici promene uređivačku politiku i teme<sup>1330</sup>.”

Samocenzura je dosegla kritični nivo, u meri da većina medija samo prenosi izjave političara, ne postavljajući pitanja. Urednik nedeljnika “Vreme” Dragoljub Žarković primetio je da “ovde čutanje o nekim temama postaje toliko glasno da je zaglušilo javni prostor, a neka logična i konkretna pi-

1319 Izveštaj o napretku Srbije za 2014

1320 [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godisnji\\_izvestaj\\_15\\_final.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_15_final.pdf)

1321 Intervju, februar 2015

1322 Izveštaj za 2013 World Association of Newspapers and News Publishers and Center for International Media assistance - “Soft Censorship: Strangling Serbia’s Media”

1323 Studija izvodljivosti za medijski fond u Srbiji, Medijski i reformski centar Niš, avgust 2014

1324 <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/118968?download=true>

1325 Izveštaj o medijima Saveta za borbu protiv korupcije, februar 2015, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/saopstenja/cid1011-2752/savet-objavio-izvestaj-o-vlasnickoj-strukturi-i-kontroli-medija-u-srbiji>

1326 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2013 <http://www.ombudsman.rs/attachments/2013%20Annual%20Report%20of%20the%20Protector%20of%20Citizens.pdf>

1327 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/izvestaj%20mediji%2026%2002.pdf>

1328 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/izvestaj%20mediji%2026%2002.pdf>

1329 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2013 <http://www.ombudsman.rs/attachments/2013%20Annual%20Report%20of%20the%20Protector%20of%20Citizens.pdf>

1330 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2013 <http://www.ombudsman.rs/attachments/2013%20Annual%20Report%20of%20the%20Protector%20of%20Citizens.pdf>

tanja o učinku vlasti prenose se šapatom i po društvenim mrežama gde anonimni pojedinci postaju kontrolori zbivanja<sup>1331</sup>. Novinari (i mediji) ne postavljaju pitanja, a ako ih i postave, ne insistiraju na odgovorima. Urednik privatne novinske agencije Beta Ivan Cvejić ovo pripisuje pritisku pod kojim novinari počinju da veruju da u vreme ekonomske krize “nije lepo” postavljati teška pitanja političarima<sup>1332</sup>. Predstavnici novinarskih udruženja navode da je drugi razlog strah koji izaziva finansijska zavisnost. Pored direktnih davanja i oglašavanja, postoje i “poslovni aranžmani” vlasnika medija sa političarima, jer država ima ogroman uticaj na poslovni sektor<sup>1333</sup>.

Rezultat takvih “aranžmana” je, prema rečima novinarkе Olje Bečković, bilo ukidanje njene emisije na TV B92. Prema zvaničnoj verziji TV stanice, direktor u toj televiziji odlučio je da se emisija (u kojoj su često gostovali pojedinci koji su kritikovali premijera) emituje na B92info, kablovskoj TV stanici, umesto na B92, stanici sa nacionalnom pokrivenošću. Olja Bečković je tvrdila da je premijer insistirao na ukidanju, a da ju je prethodno više puta zvao, nezadovoljan izborom gostiju ili načinom na koji su ona ili gosti govorili o njemu<sup>1334</sup>.

Stalni pritisak se vrši na medije i kroz optužbe da su neprijatelji, da rade u tuđem interesu, koji je suprostavljen sa interesom države i naroda. Ovo rezultira minimalizovanjem kritike, kako bi mediji “dokazali da su neutralni, a ne neprijatelji ili opozicioni”<sup>1335</sup>. Istraživački portal BIRN našao se pod takvim pritiskom nakon što je objavio tekstove o navodnim neregularnostima u javnim nabavkama, u kojima se insinuiraju veze premijerovog bliskog prijatelja sa firmom koja je pobedila na konkursu. Premijer je optužio BIRN da laže i da ga plaća EU kako bi zaštitio interese jedne evropske kompanije<sup>1336</sup>.

Nezavisno udruženje novinara Srbije tvrdilo je i da je autocenzura bila povod za razrešenje urednika u dnevnom listu Novosti Srđana Škora, nakon što je kao gost u Jutarnjem programu RTS-a kritikovao Vladu<sup>1337</sup>. Nekoliko sati nakon gostovanja Škora, vladajuća Srpska napredna stranka izdala je saopštenje u kome je optužila RTS da “služi kao poligon za prljave svakodnevnne napade na predsednika SNS Aleksandra Vučića”. Novinarska optuženja osudila su ovaj čin, označivši ga kao pritisak na RTS<sup>1338</sup>.

Sličan pritisak desio se šest meseci kasnije, kada je huligan uspeo da stane ispred kamere RTS-a, za vreme intervjua uživo na fudbalskom stadionu, i da poviče uvrede na račun premijera. Iako je obezbeđenje na stadionu bilo odgovorno za incident, ministar unutrašnjih poslova je izdao saopštenje da je zaprepašćen jer se RTS nije izvinila premijeru<sup>1339</sup>.

Uprkos brojnim primerima pritisaka, Vlada tvrdi da nema cenzure, što je tačno u meri da nije bilo pravnih postupaka usmerenih na zabranu distribucije pojedinih izdanja ili sličnih direktnih represivnih mera. Savet Vlade Srbije za borbu protiv korupcije zaključio je, međutim, u izveštaju o medijima<sup>1340</sup>, da je percepcija o cenzuri u javnosti osnovano zasnovana na nespornim činjenicama jer se desilo ukidanje nekih emisija, čiji su autori u javnosti važili kao neko ko svojim pitanjima i načinom vođenja emisija ozbiljno utiče da se dođe do istine o nekim neprijatnim pitanjima za političare”.

Takođe, u vreme kada je internet portal “Peščanik” objavio navode dvojice naučnika da je doktorat ministra unutrašnjih poslova plagijat, usledili su hakerski napadi na portal. Vrhunac napada podudarao se sa vremenom kada je sumnja na plagijat pomenuta u emisiji Olje Bečković (koja je ukinuta mesec dana kasnije). Vlada je tvrdila da nema veze sa napadom, policijska istraga je utvrdila da je napad stigao iz nekoliko zemalja i nije bilo više pomena te istrage<sup>1341</sup>. Ovo je izazvalo

1331 Nedeljnik Vreme, 26. februar 2015

1332 <http://www.juznevesti.com/15-minuta/Ivan-Cvejic.sr.html>

1333 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije Ninom Brajovićem i Nezavisnog udruženja novinara Srbije Draganom Janjićem, februar 2015

1334 <http://www.istinomer.rs/bonus/olja-beckovic-vucic-ovde-da-vise-nikad-nisi-okrenula-moj-broj/>

1335 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije Ninom Brajovićem i Nezavisnog udruženja novinara Srbije Draganom Janjićem, februar 2015

1336 <http://www.reuters.com/article/2015/01/11/us-serbia-media-eu-idUSKBN0KK04920150111>

1337 <http://www.novimagazin.rs/vesti/smenjen-srdjan-skoro-nuns-zabrinut-zbog-pritiska-na-medije>

1338 <http://www.nuns.rs/info/statements/21659/nuns-povodom-saopstenja-sns-o-rt.html> <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1584626/UNS%3A+SNS+zastra%C5%A1uje+novinare+RTS-a.html>

1339 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1723143/Stefanovi%C4%87+o%C4%8Dekuje+reagovanje+na+vre%C4%91anje+premierera.html>

1340 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/izvestaj%20mediji%2026%2002.pdf>

1341 <http://www.cins.rs/srpski/news/article/lukiceva-portal-pescanik-oboren-zbog-teksta-o-stefanovicu> [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=06&dd=10&nav\\_id=859060](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=06&dd=10&nav_id=859060)

reakciju predstavnice OEBS-a za slobodu medija Dunje Mijatović, koja je izrazila zabrinutost zbog cenzure internet sadržaja u Srbiji i pozvala vlasti da neguju necenzurisane debatu o pitanjima od javnog interesa<sup>1342</sup>. Predstavnicima Vlade tvrdili su da nije bilo cenzure i da ne utiču na medije<sup>1343</sup>.

U međuvremenu je Srbija pala za 13 mesta na listi slobode medija Reportera bez granica, zauzevši najlošiju poziciju od 2010. godine<sup>1344</sup>. U reagovanju na taj izveštaj, evropski komesar Joahanes Han rekao je da je svestan navoda o cenzuri, ali da ti navodi treba da budu dokazani<sup>1345</sup>. Hanov odgovor na pitanje o izveštaju Reportera bez granica je toplo pozdravila Vlada Srbije<sup>1346</sup>. Međutim, Evropska federacija novinara je u pismu odgovorila Hanu, tvrdeći da cenzura postoji i to je potkrepila primerima<sup>1347</sup>. Konačno, Hanova portparolka je razjasnila da sloboda medija "ostaje ključno pitanje u procesu pridruživanja EU" i da se po tom pitanju "stav nije promenio". Kako bi se rasčistile kontroverze u vezi sa Hanovom prethodnom izjavom, ona je navela da komesar "veruje da je sloboda medija pitanje o izuzetne važnosti i da se o tome ne može pregovarati"<sup>1348</sup>.

U istraživanju koje je sproveo Udruženje novinara Srbije<sup>1349</sup> među 700 novinara, 6% je navelo da su stalno izloženi cenzuri, a 41% da je povremeno osećaju. Oko 50% tvrdilo je da nikada nisu bili izloženi cenzuri. Upitan da li njihove kolege podležu autocenzuri, 49% je odgovorilo da njihove kolege podležu povremeno, a 29% da podležu u velikoj meri.

Što se tiče napada na novinare, u izveštaju Nezavisnog udruženja novinara Srbije zabeležena su 22 napada na novinare u 2014. godini - 12 fizičkih i 10 verbalnih. Najteži slučaj nije rešen. Ministar unutrašnjih poslova tvrdio je da napadnuti novinar Davor Pašalić nije mogao da prepozna napadača, dok je novinar tvrdio da ga policija nikada nije ni zvala da prepozna osumnjičenog<sup>1350</sup>.

Predstavnicima medija u malim sredinama posebno su izloženi samovolji lokalnih «moćnika», često im se uskraćuju informacije, što im otežava rad. Ne postoji sveobuhvatni podaci o sudskim postupcima protiv novinara i medija. Poznato je da je u 2014. pokrenuto 413 parničnih postupaka u vezi sa objavljivanjem informacija<sup>1351</sup>. Samo deo je prijavljen novinarskim druženjima<sup>1352</sup>.

# Upravljanje

## Transparentnost (Propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede transparentnost u radu medija?*

**Ocena: 75/2014 (50/2011)**

Novi medijski zakoni unapredili su pravni okvir za transparentnost medijskog vlašništva. Tri zakona, predviđena medijskom strategijom, usvojeni su sa ciljem da se unapredi stanje u medijskom sektoru, posebno kako bi se povećala transparentnost vlasništva nad medijima i finansiranja medija, te kako bi se propisi i praksa uskladili sa EU<sup>1353</sup>.

1342 <http://www.osce.org/fom/119173>

1343 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/470841/Vucic-Srbija-je-demokratska-zemlja-u-kojoj-nema-cenzure>

1344 <http://index.rsf.org/>

1345 <http://www.balkaninsight.com/en/article/hahn-calls-for-evidence-on-media-censorship-in-serbia>

1346 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/535569/Vucic-Han-pokazao-da-je-castan-covek>

1347 <http://europeanjournalists.org/wp-content/uploads/2015/02/Commissioner-Johannes-Hahn.pdf>

1348 <http://www.balkan.eu.com/hahns-strange-claims-media-freedom-serbia/>

1349 Izveštaj o istraživanju o ekonomskoj situaciji profesionalnih novinara, UNS 2014, [http://uns.org.rs/sw4i/download/files/article/Izvestaj%20UNS%20integracija%20podataka\\_FINAL%20.doc?id=371](http://uns.org.rs/sw4i/download/files/article/Izvestaj%20UNS%20integracija%20podataka_FINAL%20.doc?id=371)

1350 [http://www.rtv.rs/sr\\_ci/drustvo/pasalic-nisam-isao-na-prepoznavanje-napadaca\\_570667.html](http://www.rtv.rs/sr_ci/drustvo/pasalic-nisam-isao-na-prepoznavanje-napadaca_570667.html)

1351 [http://tpson.portal.sud.rs/libra\\_portal\\_full/default.cfm?action=1&potez=1&strana=1&pismo=CIRILICA](http://tpson.portal.sud.rs/libra_portal_full/default.cfm?action=1&potez=1&strana=1&pismo=CIRILICA)

1352 Izveštaj NUNS-a identifikovao je šest postupaka u 2014, [http://www.nuns.rs/sw4i/download/files/box/\\_id\\_185/Hronika%20napada%20i%20pritisaka%20na%20novinare%20u%202014.%20godini.pdf](http://www.nuns.rs/sw4i/download/files/box/_id_185/Hronika%20napada%20i%20pritisaka%20na%20novinare%20u%202014.%20godini.pdf)

1353 Izveštaj o napretku Srbije za 2014

Zakon se takođe fokusira na javnost podataka o medijima “radi formiranja sopstvenog mišljenja o verodostojnosti i pouzdanosti informacija, ideja i mišljenja objavljenih u medijima, radi sagledavanja mogućeg uticaja medija na javno mnjenje, kao i radi zaštite medijskog pluralizma”<sup>1354</sup>.

U Registru medija, koji vodi Agencija za privredne registre, trebalo bi da se nalaze podaci o medijima i njihovim osnivačima. Pored ostalog, to su naziv i registarski broj medija, lično ime i matični broj odgovornog urednika, broj dozvole za pružanje medijske usluge za elektronske medije, naziv, sedište i matični broj izdavača medija/pružaoca medijske usluge, dokument koji sadrži podatke o pravnim i fizičkim licima koja neposredno ili posredno imaju više od 5% udela u osnivačkom kapitalu izdavača, podatke o njihovim povezanim licima u smislu zakona kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava i podatke o drugim izdavačima u kojima ta lica imaju više od 5% udela u osnivačkom kapitalu. Registar sadrži i podatke o iznosu novčanih sredstava dodeljenih mediju na ime državne pomoći, o iznosu novčanih sredstava dobijenih od organa javne vlasti<sup>1355</sup>.

Ti podaci su dovoljni da se dobije osnovna slika o mediju i njegovom vlasniku, ali zakon ne predviđa objavljivanje nekih važnih podataka - o glavnim finansijerima i najvećim oglašivačima<sup>1356</sup>.

Svi mediji moraju da prikažu osnovne podatke o sebi u formi impresuma, skraćenog impresuma ili identifikacije<sup>1357</sup>. Impresum sadrži naziv medija, naziv i sedište izdavača, adresu elektronske pošte ili internet stranice, lična imena odgovornog urednika medija i odgovornih urednika za pojedina izdanja, rubrike, odnosno programske celine, podatke o nadležnim regulatornim, odnosno nadzornim telima, kao i registracioni broj medija<sup>1358</sup>. Mediji nisu obavezni da objavljuju informaciju o svojoj uređivačkoj politici.

Odredbe unete u Zakon u skladu su sa ciljem Strategije za borbu protiv korupcije (2013) “transparentno vlasništvo, finansiranje medija i uređivačka politika”<sup>1359</sup>. Međutim, nacrt Strategije, u tekstu koji je usvojila radna grupa, predviđao je da transparentni budu i podaci o glavnim finansijerima i oglašivačima<sup>1360</sup>. Ova napomena ostala je u verziji Akcionog plana za sprovođenje Strategije na engleskom jeziku, ali je u verziji na srpskom promenjena u formulaciju “za javne servise neophodno je regulisati transparentnost i u pogledu podataka o glavnim finansijerima i oglašivačima”. Zbog ovoga je u Zakonu ostala velika rupa koja omogućava postojanje “fantomskih” vlasnika i netransparentno finansiranje medija.

## Transparentnost (Praksa)

*U kojoj meri u praksi postoji transparentnost u medijima?*

**Ocena: 50/2014 (25/2011)**

Primena novih medijskih zakona počela je 2015. godine i zbog toga je rano za procenu efekata primene zakona.

U 2014. godini Savet za borbu protiv korupcije analizirao je transparentnost vlasništva 50 medija<sup>1361</sup>. Istraživanje je dovelo do zaključka da 23 od 50 medija imaju potpuno transparentno vlasništvo, a u 14 slučajeva bilo je netransparentno ili delimično transparentno. Što se tiče preostalih 13, vlasništvo je formalno bilo transparentno, ali se u javnosti druge osobe percipiraju kao vlasnici. Ovo je značajno zbog poređenja sa 2011. godinom, kada je u slučajnom istraživanju Saveta utvrđeno da 18 od 30 medija imaju netransparentno vlasništvo.

1354 Zakon o informisanju i medijima, član 7

1355 Zakon o javnom informisanju i medijima, član 37-39

1356 TS je u javnoj raspravi i tokom skupštinske debate predlagala da ove informacije budu deo registra ali predlog nije prihvaćen

1357 Zakon o javnom informisanju i medijima, član 34

1358 Zakon o javnom informisanju i medijima, član 35

1359 <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/38/protiv-korupcije.php>

1360 <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/38/protiv-korupcije.php>

1361 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/izvestaj%20mediji%2026%2002.pdf>

Informacije o unutrašnjoj organizaciji medija su javne i vi mediji ispunjavaju obavezu objavljivanja impresuma.

Informacije o finansiranju iz javnih izvora su dostupne, bilo na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama ili na proaktivnoj osnovi<sup>1362</sup>. Podaci o glavnim izvorima prihoda medija se ne objavljuju, uz nekoliko izuzetaka (na primer, podaci o donatoru koji je podržao određeni projekat). Ne postoji obaveza objavljivanja podataka o uređivačkoj politici, ali se u dnevnoj i nedeljnoj štampi može prepoznati kroz uredničke kolumne.

## Odgovornost (Propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede da mediji budu odgovorni za svoje aktivnosti?*

**Ocena: 75/2014 (75/2011)**

Regulatorno telo za elektronske medije<sup>1363</sup> nastavilo je da vrši poslove ranije Republičke radiodifuzne agencije. Prema prelaznim odredbama Zakona<sup>1364</sup>, usvojenog u avgustu 2014. godine, Republička radiodifuzna agencija osnovana Zakonom o radiodifuziji nastavlja sa radom kao Regulatorno telo za elektronske medije, zaposleni u RRA nastavljaju sa radom kao zaposleni u Regulatornom telu za elektronske medije, a članovi Saveta RRA nastavljaju sa radom kao članovi Saveta Regulatora, do isteka mandata.

Zadaci Regulatora, pored ostalog, su utvrđivanje strategije razvoja medijske usluge radija i audio-vizuelnih medijskih usluga i dostavljanje Vladi na usvajanje, donošenje podzakonskih akata predviđenih zakonom, uključujući uslove i kriterijume za izdavanje dozvola, izdavanje dozvola za TV i radio stanice, vođenje Registra medijskih usluga, kontrola rada pružalaca medijskih usluga i staranje o doslednoj primeni odredaba zakona, izricanje mera pružaocima medijskih usluga za kršenje zakona, propisivanje obavezujućih pravila za pružaoce medijskih usluga, uključujući pravila za izveštavanje u izornoj kampanji, pravila za zaštitu dostojanstva ličnosti, zaštitu maloletnika i zabranu govora mržnje<sup>1365</sup>.

Regulator bi trebalo da sprovodi analizu relevantnog medijskog tržišta i podstiče razvoj profesionalizma i visokog stepena obrazovanja zaposlenih u elektronskim medijima u Srbiji, kao i unapređenje uređivačke nezavisnosti i autonomije pružalaca medijskih usluga<sup>1366</sup>.

Elektronski mediji nisu obavezni da objave godišnji izveštaj u kome bi bila informacija o ispunjavanju uslova prihvaćenih prilikom izdavanja dozvole i informacija o izvorima finansiranja. Međutim, informacija o finansiranju iz javnih izvora bi trebalo da bude javna, u Registru medija. Tu informaciju registru je dužan da dostavi javni organ koji je finansirao određeni medij, u roku od 15 dana od dana donošenja odluke o finansiranju<sup>1367</sup>.

Regulator, s druge strane, treba da nadzire da li se emiteri pridržavaju uslova pod kojima im je dodeljena dozvola. Zakon predviđa da bi Regulator trebalo da "kontrolise rad pružalaca medijskih usluga u pogledu dosledne primene i unapređivanja načela na kojima se zasniva regulisanje odnosa u oblasti elektronskih medija, u pogledu ispunjavanja uslova za pružanje medijskih usluga, kao i u izvršavanju drugih obaveza u skladu sa zakonom i podzakonskim aktima<sup>1368</sup>.

**Savet za štampu, samoregaciono telo za štampane medije (uključujući i internet i druge platforme**

- 1362 <http://www.kultura.gov.rs/cyr/konkursi>
- 1363 Zakon o elektronskim medijima
- 1364 Zakon o elektronskim medijima, članovi 113, 114
- 1365 Zakon o elektronskim medijima, član 22
- 1366 Zakon o elektronskim medijima, član 22
- 1367 Zakon o javnom informisanju i medijima, član 39
- 1368 Zakon o elektronskim medijima, član 24

štampanih medija, on-line medije i novinske agencije), osnovan je 2010. godine. Savet nadzire poštovanje Kodeksa novinara Srbije u štampi i postupa po žalbama pojedinaca i institucija na konkretni sadržaj u štampi. Savet bi trebalo da organizuje medijaciju kako bi se razrešili nesuglasice između ovlašćenih podnosilaca žalbi i medija, kao i da se bavi edukacijom za delovanje u skladu sa Kodeksom i za jačanje ugleda medija<sup>1369</sup>. Savet može da razmatra žalbe protiv svih medija, uključujući i one koji ne priznaju njegovu nadležnost i da donosi odluke da li je Kodeks prekršen<sup>1370</sup>. Ako je žalba prihvaćena, medij koji priznaje nadležnost mora da objavi odluku Saveta<sup>1371</sup>.

Sami mediji nemaju osobe sa posebnom nadležnošću za žalbe. Kontakt između medija i javnosti se ostvaruje kroz pisma čitalaca i komentare na internet sajtovima.

Zakon o javnom informisanju i medijima propisuje da osoba (ili predstavnik pravnog lica) čiji bi interes mogao biti povređen informacijom, može zahtevati od odgovornog urednika da, bez naknade, objavi odgovor u kome ona tvrdi da je informacija neistinita, nepotpuna ili netačno prenet<sup>1372</sup>. Ako odgovorni urednik ne objavi odgovor, oštećena strana može protiv odgovornog urednika podneti tužbu za objavljivanje odgovora<sup>1373</sup>.

Ako je interes povređen objavljenom neistinitom, nepotpunom ili netačno prenetom informacijom oštećeni može tužbom zahtevati da sud odgovornom uredniku naredi da, bez naknade, objavi ispravku te informacije kao neistinite, nepotpune ili netačno prenete. U parnici radi objavljivanja ispravke raspravlja se o neistinitosti, nepotpunosti ili netačnosti prenete informacije, kao i o tome da li je informacijom povređeno pravo ili interes tužioca<sup>1374</sup>.

Odgovor ili ispravka bi trebalo da budu objavljeni u istom delu medija, u istom izdanju, u istoj rubrici, na istoj stranici, sa istom opremom, odnosno u istom delu emisije, kao što je bila objavljena informacija na koju se odgovara, i to pod istim naslovom, a uz oznaku "odgovor", odnosno "ispravka"<sup>1375</sup>.

## Odgovornost (Praksa)

*U kojoj meri u praksi postoji odgovornost medija za njihove aktivnosti?*

**Ocena: 50/2014 (50/2011)**

Savet Republičke radiodifuzne agencije (sada Regulatorno telo za elektronske medije) od početka rada donelo je, od osnivanja, odluke o oduzimanju 200 dozvola izdatih emiterima, većinom kablovskim TV stanicama<sup>1376</sup>. Više od polovine (104) je ukinuto na zahtev samih emitera, nakon što su obavestili Regulatora da prestaju da emituju program, a više od 60 zbog dugova za naknade za dozvole za emitovanje<sup>1377</sup>. Regulator je izdao ukupno 78 nejavnih upozorenja<sup>1378</sup> emiterima zbog kršenja zakona ili podzakonskih akta i pravila<sup>1379</sup>. U 2013. godini izdato je devet nejavnih upozorenja, dva javna upozorenja i jedno privremeno oduzimanje dozvole (na 30 dana)<sup>1380</sup>. Regulator je takođe podneo devet krivičnih prijava protiv fizičkih i pravnih lica zbog emitovanja programa bez dozvole<sup>1381</sup>.

1369 Statut Saveta za štampu, <http://www.savetzastampu.rs/english/statute>

1370 Pravilnik o radu žalbene komisije, članovi 2, 3

1371 Pravilnik o radu žalbene komisije, član 17

1372 Zakon o javnom informisanju i medijima, član 83

1373 Zakon o javnom informisanju i medijima, član 83

1374 Zakon o javnom informisanju i medijima, član 84

1375 Zakon o javnom informisanju i medijima, član 96

1376 <http://www.rra.org.rs/cirilica/odluke-o-oduzimanju-dozvola-za-emitovanje-rtv-programa>

1377 Zakon o radiodifuziji, član 61

1378 Postoje dve vrste upozorenja – ono koje se izdaje medijima koji prekrše zakon ili drugi propis prvi put se ne objavljuje. Upozorenje izdato zbog ponovnog kršenja se objavljuje u medijima, Za medije koji ponovo prekršaj, u skladu sa starim zakonom, Regulator je mogao da izda meru "privremeno oduzimanje dozvole". To je u novom zakonu zamenjeno "privremenom zabranom objavljivanja programskog sadržaja".

1379 <http://www.rra.org.rs/cirilica/izrecene-mere>

1380 Godišnji izveštaj RRA za 2013, [http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/5346-Izvestaj\\_o\\_radu\\_RRA\\_2013.godina\\_final.pdf](http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/5346-Izvestaj_o_radu_RRA_2013.godina_final.pdf)

1381 Godišnji izveštaj RRA za 2013, [http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/5346-Izvestaj\\_o\\_radu\\_RRA\\_2013.godina\\_final.pdf](http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/5346-Izvestaj_o_radu_RRA_2013.godina_final.pdf)

U 2013. je Regulator zbog kršenja Zakona o oglašavanju podneo 19 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, zbog ukupno 1.170 prekršaja, u najvećem broju zbog trajanja reklamnih blokova<sup>1382</sup>.

Regulator je objavio nekoliko analiza i izveštaja o nadzoru nad emiterima - redovne godišnje, u izbornoj kampanji i posebne (Pristupačnost programa osobama sa invaliditetom, Rodna ravnopravnost i polni stereotipi, Zaštita dece i omladine i označavanje programa)<sup>1383</sup>.

Mediji uglavnom objavljuju odgovore i ispravke, ali najčešće one nisu u istom formatu i na istom mestu kao vesti na koje se odnose<sup>1384</sup>. Prosečno se Savetu za štampu podnese 10 žalbi godišnje jer su novine odbile da objave odgovor ili ispravku<sup>1385</sup>.

Savet za štampu je 2013. postupao po 71 žalbi, dvostruko više nego 2012 (35 žalbi). U 2014. bilo ih je 80, što ukazuje da je javnost počela bolje da prepoznaje Savet i njegovu ulogu. To je važno jer je Savet za borbu protiv korupcije u izveštaju o medijima iz 2014. notirao da je zbog nedovoljne vidljivosti u javnosti poslednjih godina, mali broj čitalaca je upoznat sa postojanjem, ulogom i društvenim značajem Saveta<sup>1386</sup>.

Važan korak bio je, kao što je primetila Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM), potez predsednika Srbije Tomislava Nikolića koji je podneo dve žalbe Savetu za štampu. "Dao je tom telu ozbiljan politički kredibilitet i autoritet na taj način što se u situaciji u kojoj je mogao da zatraži sudsku zaštitu ipak opredelio za obraćanje samoregulatornom telu. Na ovaj način, iako Savet za štampu ni po jednoj od dve žalbe Tomislava Nikolića protiv dnevnih listova „Blic” i „Alo” nije našao da je postojala povreda Kodeksa novinara, predsednik jeste skrenuo pažnju javnosti na ovo telo, ukazao da je ono dostojno poverenja, i dao dobar primer drugima koji bi valjalo slediti"<sup>1387</sup>.

Generalni sekretar Saveta Gordana Novaković kaže da je broj odluka o kršenju Kodeksa koje mediji ne objavljuju drastično smanjen poslednjih godina - u 2013. i 2014. bilo je ukupno 11 (od 50 donetih) odluka koje nisu objavljene. Problem je, međutim, i što se odluke često ne objavljuju na propisan način<sup>1388</sup>.

Pravna i fizička lica koriste i sudsku zaštitu, tražeći odštetu za nematerijalnu štetu zbog objavljenih informacija. Izdavači ili novinari su tuženi 413 puta u 2014. godini pred Višim sudom u Beogradu (u poređenju sa 305 tužbi 2013. i 224 u 2012. godini)<sup>1389</sup>.

Nijedan medij nema ombudsmana zaduženog za žalbe čitalaca, gledalaca ili slušalaca. Gotovo da nema debata o uređivačkoj politici sa čitaocima<sup>1390</sup> sa retkim izuzecima kada urednici u uvodnicima reaguju na izjave javnih ličnosti u vezi sa njihovim medijima ili njima lično<sup>1391</sup>.

1382 Godišnji izveštaj RRA za 2013, [http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/5346-Izvestaj\\_o\\_radu\\_RRA\\_2013.godina\\_final.pdf](http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/5346-Izvestaj_o_radu_RRA_2013.godina_final.pdf)

1383 <http://www.rra.org.rs/cirilica/izvestaji-i-analize-o-nadzoru-emitera>

1384 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije Ninom Brajovićem i Nezavisnog udruženja novinara Srbije Draganom Janjićem, februar 2015 i intervju sa generalnom sekretarkom Saveta za štampu Gordanom Novaković, februar 2015

1385 Intervju sa generalnom sekretarkom Saveta za štampu Gordanom Novaković, februar 2015

1386 Izveštaj o medijima Saveta za borbu protiv korupcije, februar 2015, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/saopštenja/cid1011-2752/savet-objavio-izvestaj-o-vlasnickoj-strukturi-i-kontroli-medija-u-srbiji>

1387 ANEM Medijski monitoring, <http://www.anem.rs/sr/aktivnostiAnema/monitoring/story/16713/Pedeset+tre%C4%87i+monitoring+izve%C5%A1taj+ANEMa.html>

1388 Intervju sa generalnom sekretarkom Saveta za štampu Gordanom Novaković, februar 2015

1389 Transparentnost Srbija, pretraga na sudskom portalu.

1390 Intervju sa državnim sekretarom u Ministarstvu kulture i informisanja Sašom Mirkovićem, februar 2015

1391 <http://www.politika.rs/rubrike/uvodnik/Verbalni-linc.lt.html>

## Integritet (Propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede integritet zaposlenih u medijima?*

**Ocena: 75/2014 (50/2011)**

Kodeks novinara Srbije, koji su zajednički izradila dva nacionalna novinarska udruženja, Udruženje novinara Srbije i Nezavisno udruženje novinara Srbije, usvojen je 2006. godine a dopunjen 2013. kako bi se uključile antikorupcijske odredbe - sukob interesa novinara i urednika i pravila o poklonima<sup>1392</sup>.

Kodeks je prvobitno usvojen kao osnov za formiranje Saveta za štampu koji, oslanjajući se na Kodeks, odlučuje po žalbama zbog kršenja standarda novinarstva<sup>1393</sup>. Nacionalna novinarska udruženja imaju sudove časti, koji se takođe bave kršenjem kodeksa.

Kodeks pokriva oblasti "istinitost izveštavanja", "nezavisnost od pritisaka", "odgovornost novinara", "novinarska pažnja", "odnos prema izvorima informacija", "poštovanje privatnosti", "korišćenje časnih sredstava", "poštovanje autorstva" i "zaštita novinara"<sup>1394</sup>.

Dopunama Kodeksa uneto je novo poglavlje "sprečavanje korupcije i sukoba interesa". Ono predviđa, pored ostalog, da novinar ne sme da prima ili traži materijalnu ili neku drugu korist za prikupljanje, objavljivanje, odlaganje ili sprečavanje prikupljanja ili objavljivanja informacija, da je novinar obavezan da odbije poklon ukoliko se može sa razlogom pretpostaviti da je poklon povezan sa obavljanjem njegove profesije i da može uticati na objektivnost u radu. Novinar je obavezan da prijavi redakciji nuđenje ili dobijanje poklona u vezi sa obavljanjem novinarskog posla.

Kodeks takođe predviđa da u slučaju da neko drugi, umesto medija, plaća putne troškove novinara, to mora biti navedeno u izveštaju. Novinar ne sme izveštavati o temama u kojima ima privatni interes. Novinari bi trebalo da urade sve da spreče situaciju koja vodi ka sukobu interesa, stvarnog ili prividnog, i koja bi mogla da ga navede da kompromituje svoj ugled ili ugled profesije<sup>1395</sup>.

Ovim izmenama novinarska udruženja su sprovela jednu od neobavezujućih preporuka iz Strategije za borbu protiv korupcije<sup>1396</sup> u kojoj se navodi da bi novinarska udruženja trebalo da unaprede Kodeks novinara u delu koji se odnosi na poklone i sukob interesa kao i da poboljšaju primenu Kodeksa i upoznaju novinare sa njegovim odredbama.

Strategija takođe preporučuje obuku novinara o korupcijskim temama kako bi se izbegao senzacionalizam i dalje podigla svest u javnosti o opasnosti i štetnosti korupcije i potrebi za antikorupcijskim delovanjem. Konačno, postoji i preporuka da mediji usvoje interne akte u kojima bi se detaljno definisalo postupanje sa poklonima i pitanja sukoba interesa novinara i urednika<sup>1397</sup>. Nije poznato da ijedan medij u Srbiji ima takav akt, ili da ima sopstveni etički kodeks ili etički savet.

Neke odredbe u vezi sa integritetom ugrađene su u Kodeks ponašanja emitera, dokument koji je usvojila Republička radiodifuzna agencija (sada Regulatorno telo za elektronske medije). Ovaj Kodeks (ustvari reč je o Opštem obavezujućem uputstvu o ponašanju emitera) reguliše pitanja u vezi sa sadržajem programa, kao što su objektivnost, neutralnost, obaveza objavljivanja odgovora i ispravke, izveštavanje o krivičnim postupcima, zabrana diskriminacije učesnika izborne kampanje i zabrana uticaja sponzora na uređivačku politiku. Kršenje ovih odredbi sankcioniše Regulator, istim kaznama kao i kršenje Zakona - nejavnim ili javnim upozorenjem, privremenim ili trajnim oduzimanjem dozvole<sup>1398</sup>.

1392 <http://www.nuns.rs/codex/ethical-code.html>

1393 <http://www.savetzastampu.rs/latinica/statut>

1394 <http://www.nuns.rs/codex/ethical-code.html>

1395 <http://www.nuns.rs/codex/ethical-code.html>

1396 Ciljevi Strategije i mere Akcionog plana su obavezujući za državne organe. Preporuke Strategije za medije, NVO, biznis sektor su neobavezujuće.

1397 <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/38/protiv-korupcije.php>

1398 <http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/3951-Opste-obavezujuca-upustva-rra.pdf>



Što se tiče podizanja etičkih standarda i uloge države, Ministarstvo kulture i informisanja organizuje javne konkurse za dodelu novca za programe namenjene podizanju etičkih i profesionalnih standarda u novinarstvu<sup>1399</sup>.

## Integritet (Praksa)

*U kojoj meri je integritet zaposlenih u medijima obezbeđen u praksi?*

**Ocena: 25/2014 (25/2011)**

Kodeks novinara se redovno krši. Mediji, u načelu, ne obrazuju novinare u vezi sa Kodeksom i ne obraćaju pažnju na to da li ga novinari krše, izuzev kada se protiv njih podnese žalba Savetu za štampu. Kodeks je u potpunosti prepušten Savetu za štampu, novinarskim udruženjima i njihovim sudovima časti<sup>1400</sup>.

“Udruženja su postavila visoke standarde, a mediji ih ne prate”, kaže Dragan Janjić iz Nezavisnog udruženja novinara Srbije. Pravila o sukobu interesa i poklonima se redovno krše<sup>1401</sup>, ali za razliku od nekih drugih odredbi Kodeksa, nema postupaka zbog prekršaja u tim oblastima. Pred sudovima časti nije pokrenut niti jedan postupak zbog ovih prekršaja<sup>1402</sup>.

Uticaj i kredibilitet Saveta za štampu se povećava sigurno, ali sporo<sup>1403</sup>. U 2014. godini Savetu je podneto 80 žalbi, komisija je odlučivala o 52, četiri su rešene medijacijom, a ostale su odbačene iz proceduralnih razloga ili odustajanja podnosilaca. Kršenje Kodeksa je ustanovljeno u 23 slučaja. U sedam slučajeva mediji su odbili da objave odluku Komisije za žalbe. Najčešći prekršaji su “Nerazlikovanje činjenica od komentara, pretpostavki i nagađanja”, “Nepoštovanje pretpostavke nevinosti” i “Diskriminacija” i “Nepoštovanje etike i kulture javne reči”<sup>1404</sup>.

Prema rečima generalnog sekretara Saveta, bilo je slučajeva da novinari, autori članaka, nisu znali na šta se Kodeks odnosi, veliki broj novinara ga nikada nije pročitao, ali je bilo i slučajeva namernog kršenja<sup>1405</sup>.

Brojni mediji ne prenose stavove obe strane o kojima pišu, ili to rade tendenciozno, zloupotrebljavajući stavove strane sa kojom se ne slažu<sup>1406</sup>.

Vlasnik i glavni urednik privatne novinske agencije “Fonet” i predsednik Upravnog odbora Asocijacije medija Zoran Sekulić kaže da novinari, bivajući sve siromašniji, postaju i skloniji korupciji. Uglavnom je reč o sitnoj korupciji, jeftinim poklonima, kojima centri moći kupuju novinarsku naklonost. Trgovina sa vlasnicima medija obvlja se na višem nivou<sup>1407</sup>.

Vlasnici i urednici tolerišu poklone novinarima, ponekad vredne i uglavnom neprijavljene medijima. Smatra se da je to “kompenzacija” za niske plate<sup>1408</sup>.

1399 Državni sekretar Saša Mirković, <http://kultura.gov.rs/cyr/konkursi/k-o-n-k-u-r-s-za-sufinansiranje-projekata-organizovanja-i-ucesca-na-strucnim-naucnim-i-prigodnim-skupovima-kao-i-unapredjivanja-profesionalnih-i-etickih-standarda-u-oblasti-javnog-informisanja-u-2015--godini>

1400 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije Ninom Brajovićem i Nezavisnog udruženja novinara Srbije Draganom Janjićem, februar 2015 i intervju sa generalnom sekretarkom Saveta za štampu Gordanom Novaković, februar 2015

1401 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije Ninom Brajovićem i Nezavisnog udruženja novinara Srbije Draganom Janjićem, februar 2015 i intervju sa generalnom sekretarkom Saveta za štampu Gordanom Novaković, februar 2015

1402 Podaci predsednika Suda časti NUNS-a Vlada Mareša, generalnog sekretara UNS-a Nina Brajovića i generalne sekretarke Saveta za štampu Gordane Novaković.

1403 Intervju sa Zoranom Sekulićem, vlasnikom i glavnim urednikom privatne novinske agencije Fonet i predsednikom Upravnog odbora Asocijacije medija, februar 2015

1404 <http://www.nuns.rs/info/activities/23371/postujuci-kodeks-novinar-cuva-i-svoje-dostojanstvo.html>

1405 Intervju, februar 2015

1406 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije Ninom Brajovićem i Nezavisnog udruženja novinara Srbije Draganom Janjićem, februar 2015 i intervju sa Zoranom Sekulićem, vlasnikom i glavnim urednikom privatne novinske agencije Fonet i predsednikom Upravnog odbora Asocijacije medija, februar 2015

1407 Intervju, februar 2015

1408 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije Ninom Brajovićem i Nezavisnog udruženja novinara Srbije Draganom Janjićem, februar 2015 i intervju sa državnim sekretarom u Ministarstvu kulture i informisanja Sašom Mirkovićem, februar 2015

# Uloga

## Istraživanje i razotkrivanje slučajeva korupcije (Praksa)

*U kojoj meri su mediji aktivni i uspešni u istraživanju i razotkrivanju slučajeva korupcije?*

**Ocena: 25/2014 (25/2011)**

U medijima se može pronaći izuzetno mali broj priloga o korupciji koji su nastali kroz istraživanje medija ili novinara, bilo da je reč o dokumentima koji ukazuju na sumnjive slučajeve, bilo da su preneli navode osoba koje su svedoci, žrtve ili učesnici u koruptivnim lancima<sup>1409</sup>.

Istraživačko novinarstvo se može pronaći na nekoliko specijalizovanih internet portala, koje finansiraju donatori preko projekata (kao što su CINS, BIRN, Pištaljka<sup>1410</sup>) i izuzetno retko u ključnim tradicionalnim medijima<sup>1411</sup>.

U većini slučajeva kada se "relevantni tradicionalni" mediji bave korupcijom, reč je o jednostranim priložima, koji su nastali usled spinovanja ili uticaja centara moći<sup>1412</sup> ili se curenje informacija iz istraga smatra "istraživačkim novinarstvom u vezi sa korupcijom". Rezultat takvog "istraživačkog novinarstva" su politički poeni za jednu stranu i blaćenje druge strane<sup>1413</sup>.

Prema istraživanju<sup>1414</sup> koje je TS sproveda 2014. godine, slučajevi koji se pojavljuju u medijima mogu se podeliti u nekoliko kategorija: 1) Novi slučajevi, u kojima se predstavlja sumnja na korupciju na osnovu dokumenata - takvi primeri su najređi, većinom se mogu naći u člancima ili priložima specijalizovanih medija, kao što su CINS, BIRN, Insajder, i portal Pištaljka. 2) Novi slučajevi koji predstavljaju sumnju na korupciju na osnovu svedočenja ili izjava drugih - čak i ovi primeri nisu uobičajeni u medijima. U osnovi ovo su priče o navodima uzbunjivača, priče zasnovane na izveštajima nezavisnih tela (kao što su Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija), Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije, navodima sindikata, nevladinih organizacija, političara iz "suprotnog tabora", bivših insajdera. 3) Slučajevi u kojima se sumnja na korupciju zasniva na istrazi policije ili tužilaštva. Ovo je veoma česta pojava. Mediji saznaju da policija (ili ređe neki drugi organ) istražuje slučaj, da će neko biti uhapšen, objavljuju se detalji iz predistražnog postupka. 4) Izjave zvaničnika policije, tužilaštva. Najčešći način izveštavanja o korupciji u većini medija. Izjave zvaničnika se objavljuju a mediji ne pokazuju zanimanje da sami dalje istražuju.

## Informisanje javnosti o korupciji i njenim posledicama (Praksa)

*U kojoj meri su mediji aktivni i uspešni u informisanju javnosti o korupciji i njenim posledicama?*

**Ocena: 25/2014 (25/2011)**

Mediji u Srbiji objavljuju veliki broj priloga u vezi sa korupcijom. Međutim, ovi prilozi, uglavnom sadrže samo osnovne informacije o aktivnostima organa gonjenja i Vlade, bez traga analitičkog ili istraživačkog pristupa<sup>1415</sup>.

1409 Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2013-2018 i Akcionog plana za njeno sprovođenje <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts>

1410 <http://www.cins.rs/srpski>, <http://birnsrbija.rs/>, <http://pistaljka.rs/>

1411 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije Ninom Brajovićem i Nezavisnog udruženja novinara Srbije Draganom Janjićem, februar 2015, intervju sa političkim analitičarom Đorđem Vukadinovićem, februar 2015, intervju sa generalnom sekretarkom Saveta za štampu Gordanom Novaković, februar 2015

1412 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije Ninom Brajovićem i Nezavisnog udruženja novinara Srbije Draganom Janjićem, februar 2015

1413 Intervju sa Zoranom Sekulićem, vlasnikom i glavnim urednikom privatne novinske agencije Fonet i predsednikom Upravnog odbora Asocijacije medija, februar 2015

1414 „Aktuelni problemi i pitanja iz rada represivnih antikorupcijskih tela u kontekstu evropskih integracija“, TS, novembar 2014, [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Aktuelni\\_problemi\\_i\\_pitanja\\_iz\\_rada\\_represivnih\\_antikorupcijskih\\_organu\\_u\\_kontekstu\\_EU\\_integracija\\_decembar\\_2014.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Aktuelni_problemi_i_pitanja_iz_rada_represivnih_antikorupcijskih_organu_u_kontekstu_EU_integracija_decembar_2014.pdf)

1415 Monitoring izveštavanja medija o korupciji, sproveden u 2013, NVO Biro za društvena istraživanja (BIRODI) <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2014/01/MM-Corruption-3rd-Report11.pdf>

U uzorku od 12 najrelevantnijih medija, koje je posmatrala NVO Birodi u periodu jul-decembar 2013. godine, bilo je u proseku 120 TV izveštaja i 470 vest mesečno o korupciji<sup>1416</sup>. Iako je bilo mnoštvo informacija o korupciji, kvalitet je bio nizak<sup>1417</sup>, nije uopšte bilo edukativnog aspekta<sup>1418</sup> a izveštaji su bili ograničeni na informacije u kojima je Vlada bila u pozitivnom kontekstu<sup>1419</sup>.

Iako je monitoring vršen u vreme usvajanja Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za njeno sprovođenje (jul i septembar 2013. godine), ovi dokumenti gotovo da se nisu pominjali. Mediji su bili fokusirani na represivni aspekt borbe protiv korupcije, dok su teme poput prevencije, uzbunjivača ili koncepta dobrog upravljanja kao mehanizma borbe protiv korupcije, pominjani samo marginalno.

Monitoring je potvrdio da mediji u načelu nisu proaktivni i ne vide sopstveni interes u razotkrivanju korupcije i predstavljanju borbe protiv korupcije - umesto toga, u nekim slučajevima, koriste se kao oruđe u rukama određenih političkih i ekonomskih interesa. Rezultat je nepostojanje sveobuhvatnih analiza koje bi pružile jasan uvid u postojeće stanje korupcije i načina da se ona spreči<sup>1420</sup>.

Deo medija iskazuje selektivnost pri izboru slučajeva korupcije o kojima izveštavaju. Mediji su ili sredstvo za promovisanje Vladine borbe protiv korupcije ili promovisanje vladajuće partije kao "borca protiv korupcije". Mediji ne koriste izveštaje antikorupcijskih tela ili njihove baze podataka kao izvore za članke i izveštaje. Takođe, mediji ne promovišu uspešne primere pojedinaca ili organizacija civilnog društva u borbi protiv korupcije<sup>1421</sup>.

Rezultat takvog izveštavanja je da u slučaju koji se smatra najvažnijim primerom borbe protiv korupcije - suđenje tajkunu Miroslavu Miškoviću - samo 30% anketiranih zna za šta je optužen a 60% veruje da je kriv<sup>1422</sup>.

## Informisanje javnosti o funkcionisanju vlasti (Praksa)

*U kojoj meri su mediji aktivni i uspešni u informisanju javnosti o aktivnostima vlade i drugih struktura vlasti?*

**Ocena: 25/2014 (25/2011)**

Mediji intenzivno izveštavaju o aktivnostima Vlade, ali je upitno da li je javnost potpuno informisana. Nema analiza Vladinih odluka ili izjava zvaničnika, pitanja se retko postavljaju<sup>1423</sup>.

Odnos medija i Vlade može se ilustrovati situacijom kada je premijer izjavio da aktuelnoj vladi treba odati priznanje jer je očuvala stabilnost kursa nacionalne valute, tvrdeći da je kurs evra "na istom nivou kao pre dve godine". Svi mediji su to objavili kao činjenicu iako je kurs u stvari bio 9% veći<sup>1424</sup>.

Prema oceni Zorana Sekulića<sup>1425</sup>, slika o Vladi i njenim aktivnostima koju predstavljaju mediji, jeste slika koju Vlada želi da vidi. Mediji, prenoseći takvu sliku, otvaraju kanale dvosmerne komunikacije sa vlastima. Za one, koji odbiju ovakav odnos, kanali su zatvoreni i komunikacija je komplikovana.

1416 Monitoring izveštavanja medija o korupciji, sproveden u 2013, NVO Biro za društvena istraživanja (BIRODI) <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2014/01/MM-Corruption-3rd-Report11.pdf>

1417 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije Ninom Brajovićem i Nezavisnog udruženja novinara Srbije Draganom Janjićem, februar 2015

1418 Intervju sa generalnom sekretarkom Saveta za štampu Gordanom Novaković, februar 2015

1419 Politički analitičar Đorđe Vukadinović, intervju

1420 Monitoring izveštavanja medija o korupciji, sproveden u 2013, NVO Biro za društvena istraživanja (BIRODI) <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2014/01/MM-Corruption-3rd-Report11.pdf>

1421 Analitičar Birodija Zoran Gavrilović, predstavljanje monitoringa, 31. januara 2015, <http://vesti.krstarica.com/vesti-dana/birodi-senzacionalizam-medija-o-borbi-protiv-korupcije/>

1422 Analitičar Birodija Zoran Gavrilović, predstavljanje monitoringa, 11. oktobra 2014, <http://www.euractiv.rs/mediji/6350-mediji-o-korupciji-informativno-bez-analiza->

1423 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije Ninom Brajovićem i Nezavisnog udruženja novinara Srbije Draganom Janjićem, februar 2015

1424 <http://www.tanjug.rs/novosti/166529/vucic--mmf-uputio-signal-da-smo-na-dobrom-i-sigurnom-putu.htm> <http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/cirilica/scripts/ondate.html>

1425 Intervju sa Zoranom Sekulićem, vlasnikom i glavnim urednikom privatne novinske agencije Fonet i predsednikom Upravnog odbora Asocijacije medija, februar 2015

Treba ukazati da mediji tretiraju Skupštinu i Vladu na potpuno različit način. Izveštaji o parlamentu i poslanicima su često banalni - o tome kako su obučeni, šta jedu u skupštinskom restoranu, sa vrlo malo ili nimalo izveštavanja o skupštinskim aktivnostima izuzev usvajanja zakona (kao što su sednice odbora ili kontrolna funkcija parlamenta). Što se tiče Vlade, objavljuje se mnoštvo vesti o promotivnim aktivnostima ministara i premijera, prenose se zvanična saopštenja, ali bez analize šta Vlada zaista radi i koji su efekti njenih aktivnosti<sup>1426</sup>.

Savet Vlade Srbije za borbu protiv korupcije primetio je, u izveštaju o medijima iz 2014. godine, da je "medijska scena u Srbiji dodatno devastirana kroz vidno izražen oblik tabloidizacije i relativizacije ozbiljnih društvenih i političkih problema. U pojedinim medijima, koji su uglavnom pod finansijskom i uređivačkom kontrolom Vlade, možemo svakodnevno videti tematske kampanje koje se baziraju na 1) izmišljenim informacijama, koje su uglavnom praćene maštovitim teorijama zavere, 2) anonimnim izvorima, i 3) poverljivim podacima iz policijskih, tužilačkih i sudskih predmeta. Reč je fenomenu kojim se, zarad sticanja finansijske ili političke koristi, podrivaju sve bazične vrednosti na kojima počiva jedno civilizovano društvo"<sup>1427</sup>.

## MEDIJI

### Preporuke

1. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da izmene Zakon o informisanju i medijima kako bi se propisala obaveza objavljivanja podataka o najvećim finansijerima medija i najvećim oglašivačima;
2. Novinarska udruženja bi trebalo da prate i kažnjavaju kršenje odredbi Kodeksa koje se tiču sukoba interesa i sprečavanja korupcije;
3. Mediji bi trebalo da izrade sopstvene kodekse koji će regulisati pitanja poklona i sukoba interesa;
4. Sami mediji i donatori (uključujući i podršku za medijske projekte iz javnih izvora) bi trebalo da podrže istraživačko novinarstvo;
5. Potrebno je organizovati (relevantne obrazovne institucije, NVO, Agencija za borbu protiv korupcije, udruženja i asocijacije) obuku za novinare za izveštavanje o korupciji, o istraživačkom novinarstvu i o oruđima, propisima i institucijama koje mogu da preventivno deluju protiv korupcije.

---

1426 Intervju sa generalnom sekretarkom Saveta za štampu Gordanom Novaković, februar 2015

1427 Izveštaj o medijima Saveta za borbu protiv korupcije, februar 2015, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/saopstenja/cid1011-2752/savet-objavio-izvestaj-o-vlasnickoj-strukturi-i-kontroli-medija-u-srbiji>



# CIVILNO DRUŠTVO

## Sistem društvenog integriteta

**Sažetak:** Nije bilo velikih promena od NIS-a 2011. Registracija udruženja, odnosno nevladine organizacije (NVO) i dalje je jednostavna a ne postoje prepreke ni za rad neregistrovanih NVO. Računovodstvo za organizacije civilnog društva (OCD) je malo pojednostavljeno, ali nije bilo promena po pitanju uvođenja poreskih podsticaja za OCD. Postoje određeni indirektni poreski podsticaji za donatore, procenat im je povećan od 2011, ali odredbe o oblastima u kojima se ovi podsticaji odobravaju nisu usklađene sa zakonom koji reguliše osnivanje i rad udruženja.

Napredak je, međutim, učinjen u oblasti finansiranja iz javnih izvora – zakon propisuje da se sredstva dodeljuju isključivo na osnovu konkursa, a podzakonski akt koji reguliše ovu oblast je usvojen 2012. godine. Ova pravila se, s druge strane, ne poštuju u svim slučajevima i ne postoje sveobuhvatni i precizni podaci o nivou budžetske podrške za OCD.

Država se direktno ne meša u rad OCD. Pojedine OCD su, međutim, izložene pretnjama ili neosnovanim kritikama. OCD formalno imaju rukovodeće strukture i/ili nadzorne odbore, ali većina organizacija funkcioniše na liderskom principu. U velikom broju slučajeva sastav odbora nije javno dostupan, kao ni finansijski ili godišnjih izveštaji. Informacije o donatorima se uglavnom redovno objavljuju.

Nema napretka po pitanju integriteta u NVO sektoru. Postoji Etički kodeks, ali on se prihvata na dobrovoljnoj osnovi i nema mehanizma za praćenje njegovog poštovanja ili sankcioniranje kršenja. Pojedine NVO su aktivne na polju borbe protiv korupcije i nadzora rada vlasti. Kampanje javnog zagovaranja daju, međutim, ograničene rezultate jer ne postoji dovoljna politička volja za saradnju sa OCD, posebno sa onima koje izražavaju kritičke tonove prema aktivnostima Vlade. Doprinos OCD je osujećen i činjenicom da ne postoje odgovarajući mehanizmi za uticaj na politiku Vlade, čak i kada se organizuju javne rasprave.



| <b>CIVILNO DRUŠTVO</b>   |  |   |                                       |
|--|--|---|---------------------------------------|
| Ukupna ocena stuba (2015): 55 / 100<br>Ukupna ocena stuba (2011): 53 / 100 |  |   |                                       |
|  | <b>Indikator</b>                                     | <b>Propisi</b>                          | <b>Praksa</b>                         |
| <b>Kapacitet</b><br>75 / 100   | Resursi  | <b>75</b> (2015),<br><b>50</b> (2011)   | <b>50</b> (2015),<br><b>50</b> (2011) |
|  | Nezavisnost  | <b>100</b> (2015),<br><b>100</b> (2011) | <b>75</b> (2015),<br><b>75</b> (2011) |
| <b>Upravljanje</b><br>38 / 100   | Transparentnost                                      | /                                       | <b>25</b> (2015),<br><b>25</b> (2011) |
|  | Odgovornost  | /                                       | <b>25</b> (2015),<br><b>25</b> (2011) |
|  | Integritet   | <b>75</b> (2015),<br><b>75</b> (2011)   | <b>25</b> (2015),<br><b>25</b> (2011) |
| <b>Uloga</b><br>50 / 100   | Obezbeđivanje odgovornosti vlade                     | <b>50</b> (2015), <b>50</b> (2011)      |                                       |
|  | Inicijative OCD u vezi sa antikorupcijskom politikom | <b>50</b> (2015), <b>50</b> (2011)      |                                       |

**Struktura** – U Srbiji je registrovano oko 23.500 udruženja<sup>1428</sup>, ali mnoga od njih postoje samo na papiru. Ukupno je oko 7.000 zaposlenih i oko 5.000 povremeno angažovanih i volontera u organizacijama civilnog društva<sup>1429</sup>. Organizacije su uglavnom tradicionalno fokusirane na socijalne delatnosti i humanitarne aktivnosti. Javnim zagovaranjem za izmene Vladinih politika se bavi mali broj poluprofesionalnih NVO. Većina registrovanih udruženja su “nepolitičke organizacije”, lokalne humanitarne organizacije, okrenute određenim grupama, kao što su mladi, uključene su u socijalni rad, aktivnosti u oblasti kulture, medija ili zaštite životne sredine. “Političke organizacije”, koje se bave javnim politikama, korupcijom, dobrom upravom, ekonomskim razvojem, ljudskim pravima, tranzicionom pravdom, LGBT populacijom su malobrojne, najčešće profesionalnije organizovane, prvenstveno zahvaljujući raspoloživim stranim donatorskim sredstvima u ovim oblastima.

1428 Prema podacima Agencije za privredne registre, podatke predstavio USAID u avgustu 2014.

1429 Podaci Građanskih inicijativa, intervju sa izvršnom direktorkom NVO Građanske inicijative Majom Stojanović, oktobar 2014





# Nalazi

## Kapacitet

### Resursi (propisi)

*U kojoj meri pravni okvir pruža podsticajno okruženje za civilno društvo?*

**Ocena: 75/2015 (50/2011)**

Pravni okvir ne predstavlja prepreke za formiranje, registrovane i rad OCD.

Ustav Srbije<sup>1430</sup> i Zakon o udruženjima garantuju slobodu udruživanja. Udruženja mogu da rade i ako nisu upisana u registar, ali u tom slučaju nemaju status pravnog lica. Registracija u Agenciji za privredne registre nije komplikovana, naknada iznosi 4.900 dinara i procedura nije menjana od 2011<sup>1431</sup>.

Nema pravnih prepreka da se OCD bave javnim zagovaranjem i da kritikuju Vladu. Zabranjena su tajna i paravojna udruženja, a Ustavni sud može zabraniti samo ono udruženje čije je delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje<sup>1432</sup>.

Postupak za zabranu rada udruženja može se pokrenuti na predlog Vlade, Republičkog javnog tužioca, ministarstva nadležnog za poslove uprave, ministarstva nadležnog za oblast u kojoj se ostvaruju ciljevi udruženja ili na predlog registratora. Nije moguće podneti žalbu na konačnu odluku Ustavnog suda<sup>1433</sup>.

Prema Zakonu, udruženje može sticati imovinu od članarine, dobrovoljnih priloga, donacija i poklona (u novcu ili naturi), finansijskih subvencija, ostavina, kamata na uloge, zakupnine, dividendi i na drugi zakonom dozvoljeni način. Zakon, međutim propisuje da udruženje može obavljati delatnost kojom se stiče dobit pod uslovom da je delatnost u vezi sa njegovim statutarnim ciljevima, da je predviđena statutom i da je manjeg obima, odnosno da se delatnost obavlja u obimu potrebnom za ostvarivanje ciljeva udruženja<sup>1434</sup>.

Poreski sistem ne pravi razliku između neprofitnih i profitnih organizacija i ne predviđa podsticaje za delovanje OCD. Izuzetak su organizacije osoba sa invaliditetom koje su oslobođene carine na opremu namenjenu osobama sa invaliditetom<sup>1435</sup>.

Zakon o udruženjima propisuje da fizička i pravna lica koja daju priloge i poklone udruženjima mogu biti oslobođena odgovarajućih poreskih obaveza, ali ova odredba nije usklađena sa Zakonom o porezu na dobit pravnih lica, odnosno sa odredbom kojom se propisuju oblasti u kojima se oslobađanje priznaje. Zakon o porezu na dobit pravnih lica navodi da se izdaci na zdravstvene, obrazovne, naučne, humanitarne, verske, ekološke i sportske aktivnosti priznaju kao rashod u iznosu do 5% ukupnog prihoda (bilo je 3,5% do maja 2013. godine). Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan predviđaju da bi u listu do septembra 2015. trebalo da bude uključena i borba protiv korupcije<sup>1436</sup>.

1430 Ustav Srbije, član 55

1431 <http://www.apr.gov.rs/eng/Registers/Associations/Instructions.aspx>

1432 Ustav Srbije, član 55

1433 Zakon o udruženjima, član 51

1434 Zakon o udruženjima, član 36 i 37

1435 Intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, direktorom NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora, oktobar 2014

1436 <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/38/protiv-korupcije.php>

Vladina uredba o finansijskoj podršci ili sufinansiranju programa od opšteg interesa je usvojena 2012. godine<sup>1437</sup>. Izmenama propisa iz 2013. pojednostavljene su procedure koje udruženja moraju da prođu kada konkurišu za sredstva iz tih programa. Prema tim izmenama, udruženja podnose manji broj dokumenata kada konkurišu za sredstva, a neka dokumenta pribavljaju sami državni organi.

Zakon o računovodstvu<sup>1438</sup> i podzakonski akti iz 2014. godine pojednostavili su procedure za računovodstvo OCD.

## Resursi (praksa)

*U kojoj meri OCD raspolažu adekvatnim finansijskim i ljudskim resursima za efikasno delovanje?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Organizacijama civilnog društva u načelu nedostaju ljudski i finansijski resursi<sup>1439</sup>. Za održivost OCD posebnu prepreku predstavlja nedostatak institucionalnog finansiranja. Većina OCD obezbeđuje sredstva za specifične projekte preko konkursa međunarodnih donatora<sup>1440</sup>, često prilagođavajući sopstvene prioritete da bi se uklopili u interesovanje donatora<sup>1441</sup>. Podrška domaćih donatora je još uvek slaba. Manje od 10 odsto budžeta OCD stiže od pojedinaca ili korporativnih donatora, jer OCD nemaju odgovarajuću organizacionu strukturu da bi tražile sredstva od pojedinaca i kompanija, a ekonomska situacija u zemlji je loša<sup>1442</sup>.

Najveći deo novca stiže od inostranih ili međunarodnih izvora, kao što su EU, USAID, Norveška i Švedska<sup>1443</sup>. Podrška EU je postala pristupačnija a pojedini evropski fondovi, dobijeni preko konkursa u 2012. godini, dalje su podeljeni malim organizacijama u 2013. Novi propisi omogućavaju Kancelariji Vlade Srbije za saradnju sa civilnim društvom da obezbedi dodatna sredstva, za kofinansiranje programa koje je podržala EU. U 2013. godini za te namene je Kancelarija obezbedila 5,9 miliona dinara<sup>1444</sup>.

OCD nedostaju profesionalci koji bi se bavili prikupljanjem novca i obezbedili stabilnu i raznovrsnu finansijsku podršku<sup>1445</sup>, kao i sistemi profesionalnog finansijskog upravljanja<sup>1446</sup>. Nezavisna finansijska revizija je preskupa i zahtevna za većinu OCD<sup>1447</sup>. I pored toga, OCD postaju sve svesnije značaja diversifikacije izvora finansiranja, a EU povećava podršku kroz obuku i obezbeđivanje konsultanata za ovu oblast. Program tehničke podrške EU za OCD (TASCO) organizovao je 2013. godine program "obuke trenera", kako bi se povećao kvalitet obuke unutar sektora. USAID je obezbedio finansijsku podršku za nastavak programa do kraja 2013. Obuka organizovana u Srbiji 2013. obuhvatila je širok izbor tema, uključujući javno zagovaranje, strateško planiranje, prikupljanje finansijskih sredstava, izgradnja podrške, prikupljanje donacija od pojedinaca i kompanija<sup>1448</sup>. Na taj način donatori investiraju više u kapacitete OCD i razvoj partnerstava OCD.

Donacije lokalnih vlasti često zavise od političke volje na lokalnom nivou i lokalne vlasti nisu voljne da podrže projekte koji se bave javnim nadzorom nad finansijama ili suzbijanjem korupcije. Slično

1437 Regulation on funds for developing programs or missing parts of funds for the financing of programs of public interest implemented by associations <http://civilnodrustvo.gov.rs/en/documents/republic-of-serbia-legislation/>

1438 [http://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_racunovodstvu.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_racunovodstvu.html)

1439 Intervju sa Đorđem Popovićem, savetnikom u Kancelariji Vlade Srbije za saradnju sa civilnim društvom, oktobar 2014.

1440 USAID's 2013 CSO Sustainability Index For Central And Eastern Europe And Eurasia

1441 Intervju sa Đorđem Popovićem, savetnikom u Kancelariji Vlade Srbije za saradnju sa civilnim društvom, oktobar 2014.

1442 USAID's 2013 CSO Sustainability Index For Central And Eastern Europe And Eurasia

1443 Intervju sa izvršnom direktorkom NVO Građanske inicijative Majom Stojanović, oktobar 2014

1444 USAID's 2013 CSO Sustainability Index For Central And Eastern Europe And Eurasia

1445 Intervju sa Đorđem Popovićem, savetnikom u Kancelariji Vlade Srbije za saradnju sa civilnim društvom, oktobar 2014. i intervju sa Vukosavom Crnjanski i Veljkom Milićevićem iz NVO CRTA, oktobar 2014

1446 Intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, direktorom NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora, oktobar 2014, intervju sa Vukosavom Crnjanski i Veljkom Milićevićem iz NVO CRTA, oktobar 2014

1447 USAID's 2013 CSO Sustainability Index For Central And Eastern Europe And Eurasia

1448 USAID's 2013 CSO Sustainability Index For Central And Eastern Europe And Eurasia

tome, poslovni sektor izbegava da podrži OCD koje se bave “osetljivim temama”, kao što su korupcija, ljudska prava i tranziciona pravda<sup>1449</sup>.

Iz budžeta Srbije za 2014. godinu (budžet posle revizije u oktobru) za “donacije nevladinim organizacijama” bilo je namenjeno 6,5 milijardi dinara (0,62% budžeta, u poređenju sa 0,54% u 2009. godini)<sup>1450</sup>. Ovo, međutim, uključuje sportska udruženja, političke partije, verske zajednice, savete nacionalnih manjina, Crveni krst, za koje je bilo odvojeno ukupno 4,5 milijarde dinara. To znači da je organizacijama civilnog društva, registrovanim u skladu sa Zakonom o udruženjima, a koje su predmet ovog izveštaja, bilo namenjeno oko dve milijarde dinara. Prema nekim ranijim istraživanjima, i među ovim OCD vrlo često se nađu sportske organizacije ili verske zajednice<sup>1451</sup>, pa čak i pojedinci.

## Nezavisnost (propisi)

*U kojoj meri postoje zakonska zaštita kako bi se sprečilo neželjeno spoljno mešanje u aktivnosti OCD?*

**Ocena: 100/2015 (100/2011)**

Pravni okvir u potpunosti garantuje nezavisnost OCD bez obzira na oblast njihovih aktivnosti. Nema prepreka za registraciju i funkcionisanje OCD koje se bave borbom protiv korupcije, dobrim upravljanjem i javnim politikama. U pravnom okviru nije bilo izmena od istraživanja za NIS 2011.

Država se može mešati u rad OCD samo ako je njihova aktivnost usmerena na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje garantovanih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne i verske mržnje<sup>1452</sup>. Država ne može imati predstavnike u odborima OCD i državna kontrola je ograničena na finansijske izveštaje koje organizacije moraju podneti kada dobijaju novac iz javnih izvora<sup>1453</sup>.

## Nezavisnost (praksa)

*U kojoj meri OCD mogu da funkcionišu bez neželjenog spoljnog mešanja?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

OCD su u načelu slobodne da funkcionišu nezavisno od vlasti, ali postoje pokušaji Vlade i političkih partija da pridobiju OCD ili manipulišu njima u svom interesu. OCD koje se bave osjetljivim oblastima, kao što su korupcija, zloupotreba javnih fondova, kao i organizacije koje rade na lokalnom nivou su češće izložene verbalnim napadima, pritiscima i negativnim kampanjama u provladinim medijima<sup>1454</sup>. Bilo je slučajeva “zarobljenih” ili manipuliranih NVO koje su promovisale interese vlasti ili pokretale kampanje protiv nezavisnih tela i drugih NVO koje kritikuju vlast. Takvi primeri su dve organizacije koje su se pridružile Ministarstvu pravde u napadima na Agenciju za borbu protiv korupcije kada je ona pokrenula postupak protiv ministra, a posebno kada je objavila preporuku za razrešenje ministra<sup>1455</sup>.

1449 USAID's 2013 CSO Sustainability Index For Central And Eastern Europe And Eurasia

1450 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2013/2524-13.pdf>

1451 Stanje u NVO sektoru, Istraživanje Građanskih inicijativa, 2011

1452 Ustav Srbije, član 55, Zakon o udruženjima, član 3

1453 Intervju sa izvršnom direktorkom NVO Građanske inicijative Majom Stojanović, oktobar 2014 i intervju sa Đorđem Popovićem, savetnikom u Kancelariji Vlade Srbije za saradnju sa civilnim društvom, oktobar 2014

1454 Pavle Dimitrijević, NVO Birodi, intervju, oktobar 2014

1455 <http://www.mc.rs/zloupotrebe-i-korupcija-u-agenciji-za.4.html?eventId=9563http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1726653/%22Doktori+protiv+korupcije%22+kritikuju+Agenciju.html>

Političke partije i partijski funkcioneri nastavljaju da osnivaju svoje NVO koje se koriste za direktno dobijanje novca iz javnih izvora<sup>1456</sup>, ili indirektno kroz obuku za članove i zvaničnike stranke<sup>1457</sup>. NVO koje su osnovale političke partije pokušavaju da se predstave kao stručne za pojedine oblasti<sup>1458</sup>, kako bi kasnije promovisale vladine ciljeve<sup>1459</sup>. Rukovodilac jedne ugledne NVO, koja se bavi izborima i finansiranjem stranaka imenovan je za direktora Kancelarije Vlade Srbije za obnovu i pomoć područjima stradalim u poplavama<sup>1460</sup>.

Uticao na OCD ili manipulacija ovim organizacijama odvija se i kroz nuđenje određenih pogodnosti (besplatan prostor, favorizovanje prilikom davanja podrške ili partnerstva za konkurisanje za projekte EU, donacije i sponzorstva javnih preduzeća), a kako bi se organizacije klonile "osetljivih" tema<sup>1461</sup>. Ovo je čest slučaj na lokalnom nivou. Slučajevi direktne manipulacije identifikovani su u Nišu, Vranju, Kragujevcu, Novom Sadu, Zrenjaninu, gde su rođaci stranačkih funkcionera kao i zaposleni u strankama, imali svoje OCD, konkurisali su za fondove a istovremeno podržavali lokalne vlasti na javnim skupovima<sup>1462</sup>. Mnogo je slučajeva da su lokalne vlasti uvodile nove namete za OCD ili poništavale višegodišnje ugovore o izdavanju prostora OCD<sup>1463</sup>. Zabeležen je slučaj u Lebanu, gde je lokalna NVO izbačena iz prostorija u vlasništvu opštine, koje je besplatno koristila, nakon što je objavila izveštaj o zloupotrebama u budžetu<sup>1464</sup>.

# Upravljanje

## Transparentnost (praksa)

*U kojoj meri postoji transparentnost u OCD?*

**Ocena: 25/2015 (25/2011)**

Transparentnost rada OCD je ograničena, a jedini izuzetak je kada donatori zahtevaju transparentnost u finansiranju projekta ili izveštavanju o sprovođenju projekta<sup>1465</sup>.

Većina OCD ne objavljuje godišnje izveštaje ili finansijske izveštaje. Na sajtovima NVO obično su samo liste projekata i, povremeno, pregled vrednosti projekta i naziv donatora. Zakon propisuje<sup>1466</sup> da udruženja koja se finansiraju iz budžeta moraju da objave izveštaj o radu i o korišćenju tih sredstava i da taj izveštaj dostave organu koji je obezbedio novac. Zakon takođe propisuje da rad udruženja treba da bude otvoren za javnost, a sprovođenje ove "javnosti" treba regulisati statutima NVO. U statutima većine "većih" NVO postoje načelne odredbe o transparentnosti<sup>1467</sup>. Postoji propisana kazna za kršenje ove zakonske obaveze kao i obaveze izveštavanja o korišćenju javnih fondova, ali nije zabeleženo da je neka NVO kažnjena<sup>1468</sup>.

Podaci o članovima upravljačkih tela retko se mogu naći na sajtovima OCD<sup>1469</sup>. Informacije o osobama koje su ovlašćeni zastupnici OCD mogu se pronaći u registru, na sajtu Agencije za privredne registre<sup>1470</sup>.

- 1456 <http://www.021.rs/Sigurnost-za-buducnost/Emisije/Stranke-preko-izmisljenih-udruzenja-izvlace-budzetski-novac.html>
- 1457 Intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, direktorom NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora, oktobar 2014
- 1458 <http://serbia.seesdi.org/index.php/vesti/132-izjava-konferencija-korupcija>
- 1459 <http://serbia.seesdi.org/index.php/vesti/135-izvestaj-1-10-2014>
- 1460 <http://www.kurir-info.rs/vucic-marko-bлагоjevic-ce-kontrolisati-novac-za-obnovu-zemlje-clanak-1394477>
- 1461 Pavle Dimitrijević, NVO Birodi, intervju, oktobar 2014
- 1462 Pavle Dimitrijević, NVO Birodi, intervju, oktobar 2014
- 1463 USAID's 2013 CSO Sustainability Index For Central And Eastern Europe And Eurasia
- 1464 [http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/rasipaju\\_budzet\\_na\\_votku\\_viski\\_i\\_benzin.55.html?news\\_id=286630](http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/rasipaju_budzet_na_votku_viski_i_benzin.55.html?news_id=286630)
- 1465 Zajednička ocena intervjuisanih predstavnika NVO
- 1466 Zakon o udruženjima, član 38
- 1467 Istraživanje TS
- 1468 Kazna je od 50.000 do 500.000 RSD (415-4.150 EUR), Zakon o udruženjima, član 74
- 1469 Istraživanje TS
- 1470 <http://www.apr.gov.rs/eng/Registers/Associations.aspx>

## Odgovornost (praksa)

*U kojoj meri su OCD odgovorne svojim organima?*

**Ocena: 25/2015 (25/2011)**

OCD su, uglavnom, liderske i centralizovane – lider je glavni u odboru prilikom donošenja odluka i odgovoran je za sprovođenje programa. Upravljačka struktura OCD je u načelu slaba i OCD, prema izveštaju USAID-a<sup>1471</sup>, teško uspostavljaju efektivan „odbor direktora“ - većina postoji samo na papiru.

“Tipičnoj OCD nedostaje jasna podela poslova i odgovornosti i ne postoji razumevanje za neophodnost podele upravljanja organizacijom i projektima. Veće OCD pokušavaju da unaprede upravljanje, dok manje imaju probleme jer pate od hroničnog nedostatka ljudskih resursa”<sup>1472</sup>.

Uzrok za ovo delom leži u zakonskom okviru po kome su dovoljna tri osnivača za registraciju udruženja. Na taj način pojam skupštine i drugih tela postaje besmislen jer su osnivači, u praksi, glavni donosioci odluka<sup>1473</sup>.

Što se tiče odnosa OCD sa najširoom javnošću, ovo je oblast kojom su organizacije počele više da se bave poslednjih godina. OCD koriste društvene mreže, “pametne” telefone i druge resurse kako bi unapredile komunikaciju sa javnošću<sup>1474</sup>.

Iako su organizacije u istraživanju sprovedenom 2011. godine<sup>1475</sup>, rangirale upravljanje veoma nisko na listi prioriteta za izgradnju kapaciteta, kada su se suočile sa nedostatkom fondova morale su da se bave pitanjima organizacije, strateškog pozicioniranja, da razmotre odvajanje upravljanja od sprovođenja programa, da funkcionišu sa više transparentnosti i javne odgovornosti<sup>1476</sup>. Istovremeno, više donatora sada zahteva od organizacija koje konkurišu za sredstva da dostave svoje strateške planove za tri do pet godina kao i šeme internih sistema i procedura<sup>1477</sup>.

## Integritet (propisi)

*U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da obezbede integritet OCD?*

**Ocena: 75/2015 (75/2011)**

Nije zabeležen bilo kakav napredak po pitanju Etičkog kodeksa za civilno društvo koji su Građanske inicijative predstavile u prvoj polovini 2011. godine kao pokušaj uvođenja samoregulacije unutar sektora. Kodeks predstavlja zajedničke vrednosti i principe na kojima bi trebalo da se zasniva delovanje NVO<sup>1478</sup>. Sve organizacije koje potpišu Kodeks prihvataju odgovornost za svoj rad i obavezuju se da predstave valjane informacije o radu, aktivnostima i rezultatima i da načine sve aspekte rada dostupnim javnosti – što uključuje aktivnosti, rezultate i finansijske resurse. Kodeks se takođe bavi sukobom interesa – obavezuje OCD da načine napore kako bi uspostavile procedure za rano prepoznavanje i sprečavanje svih stvarnih i potencijalnih oblika sukoba interesa<sup>1479</sup>.

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, usvojena 2013. godine, predviđa da će pomoć države biti obezbeđena samo onim OCD koje u zahtevu za dodelu sredstava iz javnih izvora dostave i izjavu o nepostojanju sukoba interesa i interni antikorupcijski akt (na primer Etički kodeks).

1471 USAID's 2013 CSO Sustainability Index For Central And Eastern Europe And Eurasia

1472 USAID's 2013 CSO Sustainability Index For Central And Eastern Europe And Eurasia

1473 Intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, direktorom NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora, oktobar 2014

1474 USAID's 2012 CSO Sustainability Index For Central And Eastern Europe And Eurasia

1475 USAID 2011 Civil Society Assessment Report

1476 USAID's 2012 CSO Sustainability Index For Central And Eastern Europe And Eurasia

1477 USAID's 2012 CSO Sustainability Index For Central And Eastern Europe And Eurasia

1478 <http://bs.scribd.com/doc/214400487/Eticki-Kodeks-Organizacija-Civilnog-Drustva>

1479 Etički kodeks za civilno društvo

Iako Akcioni plan za primenu Strategije navodi da će u roku od 12 meseci (septembar 2014) biti izmenjen propis koji reguliše fondove ili nedostajuće delove sredstava za finansiranje programa u javnom interesu koje sprovode udruženja, a kako bi se uvela obaveza u vezi sa izjavom o nepostojanju sukoba interesa i antikorupcijskim internim aktom, to nije učinjeno do završetka rada na ovom izveštaju.

Međutim, pravila Agencije za borbu protiv korupcije za učešće na konkursima za dodelu sredstava podstiču OCD da usvoje etička pravila. Naime, podneti projekti uz koje podnosilac podnese dokaz da ima usvojena etička pravila, sopstvena ili kao deo grupe ili mreže organizacija, dobijaju dodatne poene na konkursu<sup>1480</sup>.

## Integritet (praksa)

*U kojoj meri je integritet OCD obezbeđen u praksi?*

**Ocena: 25/2015 (25/2011)**

Otkako je Agencija za borbu protiv korupcije postavila pitanje etičkih pravila u konkursima za OCD, više udruženja je iskazalo interesovanje za potpisivanje Etičkog kodeksa<sup>1481</sup>. Ne postoje, međutim, ni mehanizmi ni telo posvećeno praćenju primene Kodeksa i tako nema garancija da se potpisnici zaista pridržavaju odredbi.

Prema oceni jednog sagovornika iz civilnog sektora, neke OCD imaju sopstvena etička pravila, kodekse i procedure, ali to postoji samo na papiru i nema dokaza da se primenjuju u praksi<sup>1482</sup>.

Od 2011. nije bilo krivičnih postupaka protiv predstavnika civilnog društva zbog eventualnih zloupotreba.

# Uloga

## Obezbeđivanje odgovornosti vlade (praksa)

*U kojoj meri je civilno društvo aktivno i uspešno u insistiranju na odgovornosti vlasti za njene aktivnosti?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Organizacije civilnog društva imaju slab kapacitet za delovanje u oblasti nadzora i traženja da vlast bude odgovorna, posebno na lokalnom nivou. Kao što je bio slučaj 2011.godine, OCD se suočavaju sa neprijatnostima, poput pritiska od strane lokalnih vlasti<sup>1483</sup>, kada sprovode aktivnosti monitoringa i zbog toga izbegavaju takve aktivnosti. Štaviše, nema mnogo OCD sa analitičkim kapacitetom, znanjem, resursima i voljom da se time bave<sup>1484</sup>. Izuzetak predstavljaju organizacije poput Otvorenog parlamenta<sup>1485</sup>, Lokalnog antikorupcijskog foruma u Nišu<sup>1486</sup>, Koalicije za nadzor javnih finansija u oblasti praćenja javnih nabavki<sup>1487</sup> i Transparentnosti Srbija<sup>1488</sup>.

1480 Instrukcije Agencije za borbu protiv korupcije za prijavljivanje na konkurse za donacije: <http://goo.gl/AXbKIX>

1481 Intervju sa izvršnom direktorkom NVO Građanske inicijative Majom Stojanović, oktobar 2014

1482 Pavle Dimitrijević, NVO Birodi, intervju, oktobar 2014

1483 Intervju sa izvršnom direktorkom NVO Građanske inicijative Majom Stojanović, oktobar 2014

1484 Pavle Dimitrijević, NVO Birodi, intervju, oktobar 2014

1485 <http://www.otvoreniparlament.rs/o-nama/>

1486 <http://www.birodi.rs/borba-protiv-korupcije-u-nisu-izmedu-nade-i-strepnje/>

1487 <http://www.nadzor.org.rs/>

1488 [http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=category&id=37&Itemid=49&lang=en](http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=category&id=37&Itemid=49&lang=en)

Što se tiče javnog zagovaranja, bilo je nekoliko inicijativa, sa ograničenim uspehom – većinom je reč o inicijativama koje su tretirale teme od šireg interesovanja (porodiljske nadoknade, na primer) ili o slučajevima kada je Vlada morala da dokaže EU da ima volju da uključi OCD u svoju agendu (na primer, izmene nekih pravila o finansijskoj pomoći i o računovodstvu, uključenje OCD u praćenje procesa pregovaranja sa EU)<sup>1489</sup>. Postoje i primeri uspešnog zagovaranja na lokalnom nivou, ali veoma malo od toga u oblasti borbe protiv korupcije ili dobrog upravljanja<sup>1490</sup>. U načelu, više razumevanja za ulogu OCD pokazuju zaposleni u ministarstvima i drugim Vladinim telima nego zvaničnici na najvišem političkom nivou<sup>1491</sup>.

## Inicijative OCD u vezi sa antikorupcijskom politikom (praksa)

*U kojoj meri je civilno društvo aktivno uključeno u antikorupcijske reformske inicijative?*

**Ocena: 50/2015 (50/2011)**

Vlada se deklarise kao otvorena za inicijative OCD ali se istinska volja za saradnju može dovesti pod znak pitanja. Od 2011. godine OCD su značajnije angažovane po pitanju inicijativa za reforme u oblasti borbe protiv korupcije. Brojne primedbe i predlozi, prvenstveno na polju izrade zakona i strategija ili unapređenja pravnog okvira, stigle su od OCD. OCD su, na primer, bile uključene ili angažovane “spolja” u izradi ili kroz predloge za izmene, u procesu pisanja i usvajanja zakona ili izmena zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, finansiranja političkih aktivnosti, zaštiti uzbunjivača, javnih nabavki. Predstavnik Transparentnosti Srbija bio je član rane grupe za izradu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije.

Agencija za borbu protiv korupcije je iskazala otvorenost za saradnju sa OCD, ne samo kroz projekte koje je sama finansirala, već i kroz prihvatanje predloga OCD i iniciranje izmena zakona kod ministarstava i Vlade<sup>1492</sup>.

S druge strane, poslanici Narodne skupštine prihvatili su veoma mali broj amandmana iniciranih od strane OCD. I predlozi predstavnika OCD u radnim grupama retko nailaze na pozitivan prijem od strane predstavnika Vlade ili ministarstava, a zvaničnici u javnim nastupima umanjuju značaj doprinosa OCD u oblasti borbe protiv korupcije<sup>1493</sup>. I angažovanje u ovoj oblasti je ograničeno na nekoliko organizacija<sup>1494</sup>. Konačno, završni rezultat rada radnih grupa (zakoni i strategije) u kojima su bili angažovani predstavnici OCD, često se izmene u daljoj proceduri usvajanja (u ministarstvima, vladi i parlamentu) do te mere da za OCD postaju neprihvatljivi, dok zvaničnici i dalje tvrde da su ti dokumenti rezultat saradnje sa OCD.

Za OCD je veoma teško da se angažuju u antikorupcijskim aktivnostima na lokalnom nivou. Organizacije koje se bave takvim aktivnostima često su izložene pritisku lokalnih zvaničnika i nemaju pristup sredstvima iz javnih izvora na lokalnom nivou.

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije predviđa, kao jedan od ciljeva, stvaranje uslova za aktivnije učešće civilnog društva u antikorupcijskim aktivnostima. Propisano je da je neophodno unaprediti institucionalni i pravni okvir za podršku organizacijama civilnog društva. Međutim, Akcioni plan za sprovođenje Strategije ograničio je aktivnosti i mere za dostizanje ovog cilja na one koje se tiču povećanja transparentnosti finansiranja OCD, uspostavljanja (od strane Agencije za borbu protiv korupcije) sistema stalne koordinacije i obuke za OCD i organizovanja (takođe od strane

1489 Intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, direktorom NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora, oktobar 2014

1490 USAID's 2012 and 2013 CSO Sustainability Index For Central And Eastern Europe And Eurasia

1491 Intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, direktorom NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora, oktobar 2014

1492 [http://www.acas.rs/sr\\_lat/component/content/article/41-ostali-tekstovi/1103-rizici-od-korupcije-u-zakonu-o-javnim-preduzecima.html](http://www.acas.rs/sr_lat/component/content/article/41-ostali-tekstovi/1103-rizici-od-korupcije-u-zakonu-o-javnim-preduzecima.html)  
[http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=838%3Aprihvaen-predlog&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr](http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=838%3Aprihvaen-predlog&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr)

1493 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=07&dd=31&nav\\_category=11&nav\\_id=883105](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=07&dd=31&nav_category=11&nav_id=883105)  
<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1500334/Vesi%C4%87%3A+%22Beograd+na+vodi%22+u+skladu+sa+zakonom.html>

1494 Intervju sa Vukosavom Crnjanski i Veljkom Miličevićem iz NVO CRTA, oktobar 2014

AZBK) javnih konkursa za dodelu sredstava OCD za projekte u oblasti borbe protiv korupcije na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i za medijske inicijative na polju borbe protiv korupcije.

Positivni primeri angažovanja OCD su uključenje predstavnika OCD, kao člana bez prava glasa, u Odbor Skupštine Srbije za zaštitu životne sredine, preko inicijative "zelene stolice" kao i memorandum o saradnji u oblasti transparentnosti između Narodne skupštine i koalicije NVO Otvoreni parlament<sup>1495</sup>.

U avgustu 2013. Vlada je usvojila Smernice za uključenje civilnog društva u proces usvajanja propisa. Ove smernice nisu obavezujuće i mestimično sadrže obaveze za ministarstva i Vladu koje već postoje u drugim propisima, ali takođe sadrže i preporuku za objavljivanje odgovora na sve primedbe koje pristignu tokom javnih rasprava o propisima.

Vlada je 2014. godine, preko Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, pokrenula konsultacije sa OCD radi izrade Nacionalne strategije za poboljšanje okruženja za razvoj civilnog sektora. Ovaj dokument bi trebalo da definiše i uspostavi principe i oblike saradnje i partnerstva između javne administracije i OCD.

Praksa često pokazuje da se u proces usvajanja propisa uključuju „podobne“ organizacije ili organizacije čiji su lideri/osnivači bliski sa vladajućim strankama<sup>1496</sup>.

# CIVILNO DRUŠTVO

## Preporuke

1. OCD bi trebalo da povećaju transparentnost objavljivanjem godišnjih finansijskih izveštaja i izveštaja o sprovođenju projekta finansiranih od strane državnih organa;
2. OCD bi trebalo da uspostave i jačaju svoje interne kontrolne mehanizme (kroz odbore ili skupštine) a civilni sektor u celini bi trebalo da uspostavi takav mehanizam kako bi se učvrstio integritet OCD;
3. Ministarstvo finansija bi trebalo da razdvoji, u budžetskoj klasifikaciji, sredstva namenjena OCD od sredstava namenjenih za političke partije, verske i sportske organizacije;
4. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da izmene poreske propise, kako je predviđeno Strategijom za borbu protiv korupcije i Akcionim planom, da bi se omogućio veći pristup resursima za organizacije koje se bave zagovaranjem javnih politika i nadzorom nad organima vlasti, te kako bi se stimulisala korporativna filantropija usmerena na OCD koje se bave ovim pitanjima.

---

1495 USAID's 2013 CSO Sustainability Index For Central And Eastern Europe And Eurasia

1496 Intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, direktorom NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora



# POSLOVNI SEKTOR

## Sistem društvenog integriteta



**Sažetak:** Nije bilo velikih promena u odnosu na NIS 2011. Postoji ogromna razlika između propisa i prakse u poslovnom sektoru. Osnivanje firme je jednostavno, ali funkcionisanje nije zbog problema sa sporim izvršenjem ugovora. Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama se ne primenjuje u praksi. Značajno je prisustvo države u privredi. Pravna nesigurnost i nejednaka primena zakona, kao i nepredvidljiva politika izmena raznih poreza i nameta su oblici neželjenog mešanja države u poslovni sektor. Osnovni podaci o registrovanim preduzećima su dostupni javnosti. Upitno je, međutim, koliko su pouzdani finansijski izveštaji i izveštaji revizora.

Solidan pravni okvir u vezi sa odgovornošću ne sprovodi se u praksi. Kvalitetno korporativno upravljanje nije obezbeđeno u većini preduzeća, a nadzorni odbori nisu efektivni u praksi. Postoje mehanizmi i pravni okvir koji treba da obezbede integritet u poslovnom sektoru ali se ne primenjuju u potpunosti. Poslovni sektor nije dovoljno aktivan u pokretanju vlasti na antikorupcijsko delovanje, a u praksi ne pruža nikavu podršku antikorupcijskim naporima civilnog društva.



**POSLOVNI SEKTOR**

Ukupna ocena stuba (2015): 50 / 100

Ukupna ocena stuba (2011): 50 / 100

|                         | Indikator                                 | Propisi                   | Praksa                  |
|-------------------------|---|---------------------------|-------------------------|
| Kapacitet<br>56 / 100   | Resursi                                   | 75 (2015),<br>75 (2011)   | 50 (2015),<br>50 (2011) |
|                         | Nezavisnost                               | 75 (2015),<br>75 (2011)   | 25 (2015),<br>25 (2011) |
| Upravljanje<br>58 / 100 | Transparentnost                           | 75 (2015),<br>75 (2011)   | 25 (2015),<br>25 (2011) |
|                         | Odgovornost                               | 100 (2015),<br>100 (2011) | 25 (2015),<br>25 (2011) |
|                         | Integritet                                | 75 (2015),<br>75 (2011)   | 50 (2015),<br>50 (2011) |
| Uloga<br>13 / 100       | Uključenost u antikorupcijske inicijative | 25 (2015), 25 (2011)      |                         |
|                         | Podrška nevladinom sektoru                | 0 (2015), 0 (2011)        |                         |

**Struktura** – Firme u Srbiji su u privatnom ili u državnom vlasništvu<sup>1497</sup>. Privatne kompanije, uključujući i preduzetnike, zapošljavaju oko milion ljudi. Prema podacima Agencije za privredne registre, registrovano je 116.000 firmi (6.000 više nego 2011) i oko 215.000 preduzetnika (10.000 manje nego 2011). Mikro (do 10 zaposlenih godišnji prihod do 700.000 evra), mala (do 50 zaposlenih i godišnji prihod do 8,8 miliona evra) i srednja preduzeća (do 250 zaposlenih i godišnji prihod do 35 miliona evra) čine 99,8 procenata ukupnog broja preduzeća<sup>1498</sup>.

Zakon o privrednim komorama propisuje da 100 preduzeća mogu da osnuju komoru. Većina firmi je organizovana kroz sistem Privredne komore Srbije, koja ima oko 100.000 članova i 19 regionalnih komora. Registrovano je još osam manjih komora. Članstvo u Privrednoj komori Srbije bilo je obavezno do 1. januara 2013. godine. Pored komorskog sistema, postoje udruženja i klubovi, kao što su Unija poslodavaca Srbije sa oko 3.000 pojedinačnih i 115 kolektivnih članova, koji zapošljavaju oko 230.000 ljudi<sup>1499</sup>. Srpski poslovni klub "Privrednik" okuplja 45 menadžera iz nekih od najvećih privatnih kompanija<sup>1500</sup>. Savet stranih investitora ima 130 članova sa oko 96.000 zaposlenih<sup>1501</sup>.

Vrste kompanija i privrednih društava određene su Zakonom o privrednim društvima: ortačko društvo, komanditno, društvo sa ograničenom odgovornošću i akcionarsko društvo<sup>1502</sup>.

1497 Postoji poseban stub "Preduzeća u državnom vlasništvu"

1498 Privredna komora Srbije, <http://www.pks.rs/PrivredaSrbije.aspx?id=20&p=0&>

1499 Intervju sa Aleksandrom Kovačević, Unija poslodavaca Srbije, januar 2015

1500 <http://www.serbian-business-club.co.rs/en/page/2/Vision+and+Mission>

1501 <http://www.fic.org.rs/cms/item/home/en.html>

1502 Zakon o privrednim društvima, član 8



# Nalaz

## Kapacitet

### Resursi (propisi)

*U kojoj meri zakonski okvir omogućava podsticajno okruženje za uspostavljanje i pokretanje biznisa?*

**Score: 75/2015 (75/2011)**

Zakoni koji regulišu osnivanje, registraciju i zatvaranje preduzeća uglavnom garantuju efikasno pokretanje i gašenje biznisa. Širi okvir za funkcionisanje kompanija, s druge strane, predstavlja problem za poslovno okruženje, jer se zakoni koji regulišu poreze i namete često menjaju, propisi su često kontraditorni, a ukidanje nepotrebnih propisa nije dovršeno<sup>1503</sup>. Među primerima za takve propise je Zakon o porezu na imovinu, koji je uveo podelu gradova na zone na osnovu kojih se određuje visina poreza, ili Zakon o finansiranju lokalne samouprave koji dozvoljava lokalnim vlastima da uvode visoke namete firmama<sup>1504</sup>.

Zakon o privrednim društvima uređuje osnivanje firmi, pravne oblike za osnivanje kompanije i njen rad, upravljanje, prava i obaveze osnivača, članova i deoničara, kao i pravila za okončanje rada i gašenje preduzeća<sup>1505</sup>. Proces je jednostavan i nije skup - obavlja se preko sistema "jednog šaltera" u Agenciji za privredne registre, gde poslovno lice dobija registracioni (identifikacioni) broj, poreski indetifikacioni broj i broj zdravstvenog osiguranja<sup>1506</sup>.

Za osnivanje firme je potrebno preduzeti sledeće korake: osnivačka skupština donosi odluku o osnivanju; overa potpisa osnivača na osnivačkom aktu (kod javnog beležnika), overa potpisa za-stupnika, otvaranje bankovnog računa i uplata novčanog uloga na račun, podnošenje zahteva za registraciju Agenciji za privredne registre, izrada pečata.

Procedura registracije je regulisana Zakonom o o postupku registracije u Agenciji za privredne registre. Rokovi su razumni - APR odlučuje da li su ispunjene pravne pretpostavke za osnivanje privrednog društva i izdaje odluku o registraciji u roku od pet dana<sup>1507</sup>. Ako postoje nedostaci u vezi sa zahtevom za registraciju, podnosilac ima rok od 30 dana da ih otkloni<sup>1508</sup>.

Zakon o stečaju<sup>1509</sup> reguliše proceduru stečaja nesolventnih firmi. U 2014. godini zakon je izmenjen kako bi se povećala transparentnost procesa, sprečile prevare i ojačala prava poverilaca. Izmenama je uvedena obaveza objavljivanja kvartalnih izveštaja o napretku stečajnog postupka.

Kako bi se rešio problem loše naplate dugova, 2012. je usvojen Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama koji propisuje da je rok za izmirenje obaveza 60 dana.

1503 Ocene Aleksandre Kovačević, portparolke Unije poslodavaca Srbije, Nenada Gujaničića, analitičara i menadžera u Wise Broker, Mijata Lakičevića, novinara i ekonomskog analitičara, Saše Radulovića, bivšeg ministra privrede, intervju, januar 2015

1504 Intervju sa Aleksandrom Kovačević, Unija poslodavaca Srbije, januar 2015

1505 Zakon o privrednim društvima, članovi 11-34, 45-50, 83-92, 93-100, 126, 141-142, 238-239, 245-247, 524-527

1506 <http://www.apr.gov.rs/eng/Registers/Companies/Instructions/Registration.aspx>

1507 Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre, član 15

1508 Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre, član 17

1509 <http://www.alsu.gov.rs/bap/upload/documents/zakoni/Law%20on%20Bankruptcy.pdf>

Prema navodima iz Unije poslodavaca Srbije, parafiskalni nameti koje uvode vlasti na raznim nivoima (Vlada Srbije, pokrajinska vlada, lokalne vlasti) predstavljaju opterećenje za poslovno okruženje. U 2012. i 2013. neki od ovih nameta su ukinuti, ali su ubrzo nakon toga uvedeni novi. Trenutno postoje 384 neporeska nameta koje plaćaju firme ili preduzetnici<sup>1510</sup>. Drugi problem je naplata komunalnih usluga - cene nisu vezane za vrednost usluge a firme plaćaju tri puta više nego što građani plaćaju za istu uslugu<sup>1511</sup>.

U oblasti zaštite intelektualnih prava, nadležnost ima Zavod za intelektualnu svojinu, "posebna organizacija" u sistemu državne uprave u Srbiji. Zavod vodi registar prava industrijske svojine. Nakon upisa prava industrijske svojine u odgovarajući registar, dokument o priznavanju prava se izdaje nosiocu<sup>1512</sup>. Oblast zaštite intelektualne svojine je regulisana Zakonom o patentima, Zakonom o žigovima, Zakonom o pravnoj zaštiti industrijskog dizajna, Zakonom o oznakama geografskog porekla, Zakonom o autorskim i srodnim pravima, Zakonom o optičkim diskovima i Zakonom o zaštiti topografija poluprovodničkih proizvoda<sup>1513</sup>.

U Izveštaju EU o napretku Srbije za 2014. navodi se da izmene Zakona o autorskim i srodnim pravima iz 2012. godine, koje su uvele namete na tehničku opremu koja se može koristiti za snimanje, nisu u skladu sa *acquis* kao i da odgovarajući propisi u oblasti prava industrijske svojine treba da se usklade sa *acquis*<sup>1514</sup>. Izveštaj za 2015. je zaključio da je "pravo industrijske svojine usklađeno sa pravnim tekovinama EU kroz izmene Zakona o pravnoj zaštiti industrijskog dizajna koje su usvojene u maju 2015. godine. Ostale relevantne zakone o patentima i žigovima i dalje treba dodatno uskladiti"<sup>1515</sup>.

## Resursi (praksa)

*U kojoj meri je u praksi moguće uspostaviti biznis i efikasno poslovati?*

**Score: 50/2015 (50/2011)**

Registrowanje firme je u praksi efikasno. Poslovanje, s druge strane, jeste problem jer se poslovno okruženje suočava sa birokratijom, mnogim preprekama za ulaganja, kao što je slab pravni sistem i sporo izvršenje ugovora<sup>1516</sup>.

Potrebno je proći šest procedura i potrošiti 12 dana da bi se započelo poslovanje u Srbiji<sup>1517</sup>. Procedura košta 5.900 dinara za otvaranje bankovnog računa i registracionu naknadu, 1.660 do 2.800 za izradu pečata, te 15.000 do 22.500 dinara za naknadu javnom beležniku. U rangiranju Svetske banke "Doing Business" za 2015. Srbija je na 66. mesto među 189 zemalja u kategoriji "Pokretanje firme"<sup>1518</sup>.

U 2014. godini je broj osnovanih firmi (8.209) bio tri puta veći od broja ugašenih (2.601)<sup>1519</sup>. U 2014. bilo je 6,4% firmi manje i 6,2% preduzetnika manje registrovanih nego u prethodnoj godini<sup>1520</sup>.

Dug period naplate dugova i loša efikasnost procedura izvršenja rezultiraju nelikvidnošću firmi i to je i dalje jedan od najvećih problema, kao što je ukazano i u istraživanju za NIS 2011. Novi

1510 Intervju sa Aleksandrom Kovačević, Unija poslodavaca Srbije, januar 2015

1511 Intervju sa Aleksandrom Kovačević, Unija poslodavaca Srbije, januar 2015

1512 <http://www.zis.gov.rs/>

1513 <http://www.zis.gov.rs/legal-regulations/laws-and-regulations.110.html>

1514 Izveštaj o napretku Srbije za 2014

1515 [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godinj\\_izvestaj\\_15\\_final.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinj_izvestaj_15_final.pdf)

1516 Izveštaj o napretku Srbije za 2014

1517 Doing Business 2015, World Bank, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/serbia#starting-a-business>

1518 <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/serbia#starting-a-business>

1519 Izveštaj o napretku Srbije za 2015

1520 Podaci Unije poslodavaca Srbije

Zakon o izvršenju usvojen je 2011. godine i on je uveo novinu u sistem - izvršitelje (koji sprovode izvršenje za potrebe komunalnih preduzeća) koji treba da rasterete sudove. Međutim, na osnovu mišljenja analitičara i predstavnika firmi, nije bilo značajnog pomaka po pitanju izvršenja naplate dugova od strane kompanija<sup>1521</sup>. Nelikvidnost ostaje jedan od najvećih problema poslovne zajednice u Srbiji. Glavni razlog nelikvidnosti je probijanje rokova za plaćanje i neefikasne stečajne procedure<sup>1522</sup>.

Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama ne poštuje se u praksi. U 2014. ukupno 140.358 firmi i preduzetnika imali su probleme sa funkcionisanjem zbog blokade računa u trajanju od najmanje jedno gdana, dok je više od 70.000 bilo blokirano duže od šest meseci. Najveći generator nelikvidnosti je zatvoreni krug između države i firmi. Prema navodima jednog eksperta, ogroman broj kompanija ne može da naplati potraživanja od države i državnih firmi (javnih preduzeća) ali ne žele da pokrenu sudske postupke, nadajući se da će naplatiti "pre ili kasnije", a strahujući istovremeno da će tužbom zatvoriti vrata za buduće poslovne odnose. S druge strane, firme moraju da plaćaju poreze državi bez kašnjenja<sup>1523</sup>.

Ne stiče se utisak ni da je Zakon o stečaju omogućio brže namirenje stečajnih poverilaca. U toku je oko 4.800 stečajnih postupaka, a gotovo polovina (2.280) traje između dve i 10 godina. Novi Zakon o stečaju nije primenjen na 2.000 firmi jer se ne može primeniti retroaktivno<sup>1524</sup>.

Prema podacima iz izveštaja Svetske banke "Doing Business"<sup>1525</sup>, Srbija je na 96. mestu (od 189) u kategoriji "izvršenje ugovora", pri čemu je potrebno ukupno 635 dana - 30 za podnošenje tužbe, 495 za sudski postupak i 110 za izvršenje presude<sup>1526</sup>.

Što se tiče zaštite intelektualne svojine, Zavod za intelektualnu svojinu još nema administrativni kapacitet u skladu sa obavezama Komisije za autorska prava koje je preuzeo kada je ta komisija ukinuta 2013. godine<sup>1527</sup>.

## Nezavisnost (propisi)

*U kojoj meri postoje zakonske prepreke koje treba da spreče neželjeno spoljno uplitanje u aktivnost privatnog biznisa?*

**Score: 75/2015 (75/2011)**

Nije bilo značajnih izmena u propisima koji regulišu sprečavanje države da se meša u aktivnosti privatnih kompanija. Prema Ustavu<sup>1528</sup>, privreda u Srbiji se zasniva na otvorenom i slobodnom tržištu, slobodi preduzetništva, samostalnosti privrednih subjekata i ravnopravnosti privatne i drugih oblika svojine.

Ustav propisuje da svi imaju jednak pravni položaj na tržištu a zabranjeni su akti kojima se ograničava slobodna konkurencija, stvaranjem ili zloupotrebom monopolskog ili dominantnog položaja. Prava stečena ulaganjem kapitala na osnovu zakona, ne mogu zakonom biti umanjena<sup>1529</sup>.

1521 Ocene: Aleksandre Kovačević, portparolke Unije poslodavaca Srbije, Nenada Gujaničića, analitičara i menadžera u Wise Broker, Saše Radulovića, bivšeg ministra privrede, intervjui, januar 2015

1522 Intervju sa Aleksandrom Kovačević, Unija poslodavaca Srbije, januar 2015

1523 Intervju sa Aleksandrom Kovačević, Unija poslodavaca Srbije, januar 2015

1524 Podaci Unije poslodavaca Srbije

1525 World Bank ranking Doing Business 2015

1526 <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/serbia#enforcing-contracts>

1527 Izveštaj o napretku Srbije za 2014

1528 Ustav Srbije, član 82

1529 Ustav Srbije, član 84

Zakon o privatizaciji<sup>1530</sup> propisuje da Agencija za privatizaciju sprovedi i kontroliše proces privatizacije.

Stečajni postupak vode sudovi. Pokreće ga stečajni sudija<sup>1531</sup> koji imenuje stečajnog upravnika. Žalbe na odluke u stečajnom postupku podnose se višem sudu<sup>1532</sup>.

Što se tiče neželjenog spoljnog mešanja u poslovanje, moguće je tražiti odštetu kroz redovan sudski postupak. Ovi postupci su regulisani Zakonom o obligacionim odnosima, Krivičnim zaknikom i Zakonom o parničnom postupku.

## Nezavisnost (praksa)

*U kojoj meri je u praksi privatni biznis slobodan od neželjenog spoljnog uplitanja?*

**Score: 25/2015 (25/2011)**

Pravna nepredviljivost i nejednaka primena zakona, kao i nepredvidljiva politika izmena raznih poreza i nameta predstavljaju glavne oblike neželjenog mešanja države u poslovni sektor<sup>1533</sup>.

U Izveštaju EU o napretku Srbije za 2014. godinu navodi se da je "prisustvo države u ekonomiji i dalje značajno. Privatni sektor je slab i nezaštićen jer se vladavina prava ne posmatra sistematski"<sup>1534</sup>. Takođe, pravna predvidljivost i sprovođenje sudskih odluka i dalje su slabi<sup>1535</sup>.

Političke veze omogućavaju poslovnim ljudima prioritet u naplati potraživanja od vlade i državnih organa. Pored toga, političke veze omogućavaju određenim kompanijama da dobiju povoljne kredite od banaka ili razvojnih fondova, sa neadekvatnim garancijama, a ovi krediti ostaju nenaplativi<sup>1536</sup>.

Diskreciona prava kojima raspolažu inspekcije često se zloupotrebljavaju, a inspektori se šalju u kompanije koje su konkurencija kompanijama sa političkim vezama<sup>1537</sup>. Neke privatne firme moraju da zapošljavaju članove političkih partija kako bi dobile ugovore sa državom (ili lokalnim vlastima) ili državnim firmama<sup>1538</sup>.

Privilegovani položaj firmi koje su bliske vlastima najbolje se vidi u oblasti javnih nabavki. Mediji su izveštavali više puta o slučajevima kao što je "Južna Bačka", firma povezana sa vladajućom SNS, koja je dobijala poslove sa državom i državnim firmama, ili "Tončev gradnja", povezana sa SPS-om, koja je zaključila desetine ugovora<sup>1539</sup>. Prema navodima iz Unije poslodavaca Srbije, različit tretman kompanija je vidljiv i u oblasti poreskih dugova - neke firme su poslovale bez problema iako su imale ogromne dugove, dok je drugima račun blokiran zbog minornih nepravilnosti. Na primer, privatna TV stanica Pink imala je 759 miliona dinara poreskog duga u julu 2014. i potpisana dva ugovora sa poreskim organima o reprogramu duga, iako nije ispunjavala obaveze iz prvog ugovora o reprogramu. Poreski organi su istovremeno, u 2013. i 2014. odbili da potpišu sporazum o reprogramu sa 14.000 firmi (od 21.000 koje su podnele zahtev)<sup>1540</sup>.

Neprivilegovane firme izbegavaju mehanizme koji im stoje na raspolaganju za zaštitu od mešanja

1530 Zakon o privatizaciji, član 7

1531 Zakon o stečaju, članovi 6, 15.18

1532 Zakon o stečaju, član 46

1533 Zajedničke ocene iz intervjua sa Sašom Radulovićem, Mijatom Lakićevićem, Aleksandrom Kovačević i Nenadom Gujaničićem, januar 2015

1534 Izveštaj o napretku Srbije za 2014

1535 Izveštaj o napretku Srbije za 2014

1536 Intervju sa Aleksandrom Kovačević, Unija poslodavaca Srbije

1537 Intervju sa Mijatom Lakićevićem, novinarom i ekonomskim analitičarom, januar 2015

1538 Intervju sa Sašom Radulovićem, bivšim ministrom privrede, januar 2015

1539 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:445681-Montirani-i-tenderi> <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Uticaj-Tamnave-na-vladajucu-koaliciju.sr.html> <http://www.kurir.rs/vesti/biznis/ekonomsko-ili-politicko-cudo-kompanija-juzna-backa-dobila-50-miliona-evra-drzavnih-poslova-clanak-1636038> <http://www.vreme.rs/cms/view.php?id=1248301>

1540 <http://www.vreme.rs/cms/view.php?id=1248301>

1540 Izveštaj o medijima Saveta za borbu protiv korupcije Vlade Srbije, 2015



države u poslovanje privatnog sektora, kao što je podnošenje zahteva za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, jer se plaše da će izgubiti mogućnost da ubuduće posluju sa javnim sektorom ili da budu podizviđači<sup>1541</sup>.

Država je takođe, prema proceni iz poslovnog sektora, selektivna u suzbijanju “sive ekonomije”<sup>1542</sup>. Primer takve selektivnosti je politička odluka da se počne kontrola da li kineske firme u Srbiji poštuju zakone. Poreska uprava je saopštila da je akcija kontrole da li nekoliko hiljada kineskih firmi izdaju fiskalne račune, plaćaju poreze i registruju radnike bila koordinisana sa Ambasadom Kine. Saopšteno je da je bilo planirano da se vlasnicima firmi (koje već posluju) “objasne naši zakoni i njihove obaveze, ako je potrebno i na kineskom jeziku”. Problem je, međutim, što je kršenje zakona godinama ignorisano a te firme su dobile “poseban tretman” - upozorenja i objašnjenja, dok se druga preduzeća odmah kažnjavaju<sup>1543</sup>.

# Upravljanje

## Transparentnost (propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da omogućе transparentnost u radu poslovnog sektora?*

**Score: 75/2015 (75/2011)**

Kompanije su obavezne da dostavljaju finansijske izveštaje Agenciji za privredne registre. Agencija vodi registar finansijskih izveštaja i podatke o likvidnosti firmi i preduzetnika<sup>1544</sup>.

Prema zakonu<sup>1545</sup>, firme i preduzetnici moraju da sastavljaju godišnje finansijske izveštaje. Bilans stanja, bilans uspeha i statistički izveštaj za prethodnu godinu moraju se dostaviti APR do kraja februara. Kompletan finansijski izveštaj za prethodnu godinu mora se dostaviti APR, radi javnog objavljivanja, do kraja juna. APR je dužna da objavi izveštaje na svom sajtu najkasnije 60 dana po prijemu<sup>1546</sup>.

Nedavna odluka APR da registruje podatke o osobama koje traže podatke o firmama, doneta nedugo posle slučaja sa kompanijama registrovanim na ime premijerovog brata, ocenjen je kao pokušaj da se ograniči pristup javnosti podacima<sup>1547</sup>. Odluka je izazvala reakciju Poverenika za informacije od javnog značaja i novinarskih udruženja<sup>1548</sup>.

Velika preduzeća (sa više od 250 zaposlenih, više od 35 miliona evra godišnjeg prometa i sa imovinom vrednosti veće od 17,5 miliona evra) kao i akcionarska društva, obavezni su da sastave godišnje izveštaje o poslovanju koji uključuju informacije na osnovu kojih bi se njihovo poslovanje moglo smatrati transparentnim<sup>1549</sup>. Dodatne informacije moraju da objave firme čijim se akcijama

1541 Intervju sa Sašom Radulovićem, bivšim ministrom privrede, januar 2015

1542 Intervju sa Sašom Radulovićem, bivšim ministrom privrede, januar 2015

1543 [http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2015&mm=02&dd=24&nav\\_id=961417](http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2015&mm=02&dd=24&nav_id=961417)

1544 Zakon o računovodstvu, članovi 37, 38

1545 Zakon o računovodstvu, članovi 26, 29

1546 Zakon o računovodstvu, član 36

1547 Intervju sa Sašom Radulovićem, bivšim ministrom privrede, januar 2015

1548 <http://rs.n1info.com/a/14358/Vesti/Sabic-od-APR-a-trazi-da-ne-otezava-rad-novinara-istrzivaca.html> [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=11&dd=04&nav\\_id=919793](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=11&dd=04&nav_id=919793)

1549 Zakon o računovodstvu, član 30

trguje na berzi. Ove informacije bi trebalo da budu pripremljene, pregledane od strane revizora i objavljene u skladu sa visoko kvalitetnim standardima koji se odnose na računovodstvene poslove, finansijska i nefinansijska objavljivanja i reviziju<sup>1550</sup>.

U skladu sa novim Zakonom o reviziji (iz 2013), obavezna je revizija redovnih godišnjih finansijskih izveštaja velikih i srednjih preduzeća (više od 50 zaposlenih, više od 8,8 miliona evra godišnjeg prometa i imovina vrednija od 4,4 miliona evra), javnih društava u skladu sa zakonom kojim se uređuje tržište kapitala nezavisno od njihove veličine, kao i svih pravnih lica, odnosno preduzetnika čiji poslovni prihod ostvaren u prethodnoj poslovnoj godini prelazi 4,4 miliona evra<sup>1551</sup>.

Zakon o računovodstvu predviđa kazne za privredne prestupe za pravna lica (u rasponu od 100.000 dinara do tri miliona dinara) ako ne dostave izveštaje APR.

Pravilnik o sadržini, formi i načinu objavljivanja godišnjih, polugodišnjih i kvartalnih izveštaja javnih društava primenjuje se za kompanije čijim se akcijama trguje na berzi i on predviđa obavezu objavljivanja izveštaja na sajtovima firmi i dostavljanje Komisiji za hartije od vrednosti i Berzi<sup>1552</sup>.

Principi korporativnog upravljanja, koje je izdala Komisija za hartije od vrednosti, predviđaju pravovremeno i tačno objavljivanje informacija o svim materijalnim činjenicama u vezi sa poslovanjem preduzeća, uključujući informacije o finansijskoj situaciji, uspešnosti poslovanja, vlasničkoj strukturi i upravljanju preduzećem<sup>1553</sup>.

## Transparentnost (praksa)

*U kojoj meri u praksi postoji transparentnost u radu poslovnog sektora?*

**Score: 25/2015 (25/2011)**

Osnovni podaci o registrovanim preduzećima su dostupni javnosti na sajtu APR<sup>1554</sup>. Sporno je, međutim, koliko su finansijski izveštaji verodostojni<sup>1555</sup>.

Na primer, u 2012. godini, velika banka, koja je bila listirana na berzi, je bankrotirala. Ispostavilo se da su finansijski izveštaji i izveštaji revizora bili namešteni<sup>1556</sup>. Do 2014. godine ovo se ponovilo u još tri banke. Nijedna firma koja je radila reviziju njihovih izveštaja nije snosila posledice<sup>1557</sup>.

Osnovni podaci o firmama mogu se naći na sajtu APR (naziv, datum osnivanja, matični broj, poreski identifikacioni broj, broj računa, sedište, imena osnivača i zastupnika, informacije o finansijskim izveštajima)<sup>1558</sup> a svako može zatražiti iz arhive APR podatke o svim preduzećima.

Prema navodima Unije poslodavaca Srbije, investitori se žale na netačnost finansijskih izveštaja firmi koje su kupili. Podaci o imovini, knjigovodstvena vrednost, potraživanja, često su netačni, a dugovi dobavljačima su često znatno veći nego što je prikazano. "Niko ne veruje u bilanse naših kompanija, posebno ne onih koje su u većinskom državnom vlasništvu"<sup>1559</sup>.

Firme koje učestvuju na javnim tenderima imaju interes da prikažu profit u finansijskim izveštajima, kako bi ispunile uslove tendera. Druge često prikazuju male gubitke ili poslovanje sa nulom da bi izbegle poreze<sup>1560</sup>.

1550 [http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com\\_content&task=view&id=92&Itemid=91](http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=91)

1551 Zakon o reviziji, član 21, Zakon o računovodstvu, član 6

1552 [http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1409&Itemid=224](http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=1409&Itemid=224)

1553 [http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com\\_content&task=view&id=92&Itemid=91](http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=91)

1554 <http://www.apr.gov.rs/eng/Registers/Companies.aspx>

1555 Zajednička ocena iz intervjua sa Sašom Radulovićem i Nenadom Gujaničićem, januar 2015

1556 Intervju sa Nenadom Gujaničićem, analitičarom i menadžerom u Wise Broker, januar 2015

1557 Miroslava Milenovic, forenzički računovođa, <http://www.politika.rs/rubrike/Razgovor-nedelje/Novac-uvek-ostavlja-trag.sr.html>

1558 <http://www.apr.gov.rs/eng/Registers/Companies/Search.aspx>

1559 Intervju sa Aleksandrom Kovačević, Unija poslodavaca Srbije

1560 Intervju sa Aleksandrom Kovačević, Unija poslodavaca Srbije

Smatra se da su transparentnije firme koje su na berzi, posebno one koje su na A listingu<sup>1561</sup>. Ove kompanije imaju određeni nivo korporativne odgovornosti. Tako, na primer, kada je Aerodrom Beograd, inače u većinskom vlasništvu države, izašao na berzu, kroz informacije dostavljene berzi otkriveno je da nacionalna avio kompanija ne plaća za aerodromske usluge<sup>1562</sup>.

## Odgovornost (propisi)

*U kojoj meri postoje propisi i pravila o nadzoru poslovnog sektora i korporativnom upravljanju u kompanijama?*

**Score: 100/2015 (100/2011)**

Zakon o privrednim društvima propisuje da akcionarska društva moraju imati skupštinu i direktora ili odbor direktora, ali, ako su na berzi, moraju imati najmanje tri izvršna direktora (i izvršni odbor), nadzorni odbor sa najmanje jednim nezavisnim članom i internog revizora<sup>1563</sup>.

Interni revizor može se baviti samo internom revizijom i ne može obavljati poslove direktora ili člana nadzornog odbora. Internog revizora postavlja odbor direktora ili nadzorni odbor<sup>1564</sup>.

Nezavisnog člana nadzornog odbora bira skupština akcionara i on mora ispuniti uslov da u prethodne dve godine nije bio zaposlen u kompaniji, da nije platio ili primio od kompanije novac u iznosu većem od 20% njegovog godišnjeg prihoda i da, direktno ili indirektno, ne poseduje više od 20% akcija kompanije.

Nadzorni odbor utvrđuje poslovnu strategiju preduzeća i poslovne ciljeve, nadgleda njihovo izvršavanje, nadzire rad izvršnih direktora, vrši unutrašnji nadzor nad poslovanjem društva, ustanovljava računovodstvene politike društva i politike upravljanja rizicima<sup>1565</sup>. Nadzorni odbor izveštava skupštinu akcionara o računovodstvenim praksama, kvalifikacijama i nezavisnosti revizora i zakonitosti poslovanja kompanije.

Obaveze interne revizije uključuju kontrolu zakonitosti rada, nadzor nad sprovođenjem računovodstvene politike i finansijskog izveštavanja, proveru sprovođenja politika upravljanja rizicima i praćenje usklađenosti organizacije i delovanja društva sa kodeksom korporativnog upravljanja<sup>1566</sup>.

Principe korporativnog upravljanja izdala je Komisija za hartije od vrednosti 2007. godine. U njima se navodi da bi odluke odbora koje utiču različito na akcionare vlasnike različitih vrsta i klasa akcija, trebalo da se donose uz fer tretman svih akcionara<sup>1567</sup>.

Odbor bi, pored ostalog, trebalo da prati i upravlja potencijalnim sukobima interesa menadžmenta, članova odbora i akcionara uključujući zloupotrebu odbora i akcionara, zloupotrebu sredstava preduzeća i zloupotrebu transakcija povezanih lica<sup>1568</sup>.

Zakon o računovodstvu i Zakon o reviziji regulišu vođenje poslovnih knjiga, sastavljanje, dostavljanje, objavljivanje i obradu izveštaja, izdavanje i oduzimanje licenci za rad revizorskih kuća, sadrže odredbe o ovlašćenim internim revizorima, uređuju osnivanje Komore ovlašćenih revizora, kontrolu kvaliteta rada revizorskih kuća, revizora i ovlašćenih revizora, koju sprovodi Komora<sup>1569</sup>.

1561 Intervu sa Nenadom Gujaničićem, analitičarom i menadžerom u Wise Broker, [http://www.belex.rs/trzista\\_i\\_hartije/trzista/prime/akcije](http://www.belex.rs/trzista_i_hartije/trzista/prime/akcije)

1562 Intervu sa Nenadom Gujaničićem, analitičarom i menadžerom u Wise Broker, januar 2015

1563 Zakon o privrednim društvima, članovi 326, 437, 451

1564 Zakon o privrednim društvima, član 451

1565 Zakon o privrednim društvima, član 441

1566 Zakon o privrednim društvima, član 452

1567 [http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com\\_content&task=view&id=92&Itemid=91](http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=91)

1568 [http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com\\_content&task=view&id=92&Itemid=91](http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=91)

1569 Zakon o reviziji, član 71-77

Komisija za hartije od vrednosti nadgleda rad berze, kao nezavisni organ. Komisija ima pet članova koje bira Narodna skupština<sup>1570</sup>. Komisija može pokrenuti i voditi pred sudom postupak protiv bilo kog lica radi zaštite interesa investitora koji ulažu u finansijske instrumente i drugih lica za koja utvrdi da im je povređeno određeno pravo ili na pravu zasnovan interes, a u vezi poslovanja sa finansijskim instrumentima<sup>1571</sup>.

Novi Zakon o računovodstvu doneo je nova pravila za finansijsko izveštavanje u zavisnosti od veličine i ekonomske snage kompanije. Velika preduzeća i sva preduzeća koja su listirana na berzi moraju da sastavljaju konsolidovane godišnje finansijske izveštaje, uz primenu Međunarodnih standarda finansijskog izveštavanja (MSFI), mala i srednja su obavezna da koriste MSFI za mala i srednja preduzeća, dok mikro i druga pravna lica koriste Pravilnik Ministarstva (Pravilnik o načinu priznavanja, vrednovanja, prezentacije i obelodanjivanja pozicija u pojedinačnim finansijskim izveštajima mikro i drugih pravnih lica)<sup>1572</sup>.

Strategija i Akcioni plan za promovisanje korporativnog finansijskog izveštavanja u Republici Srbiji, najavljena 2011. godine kao program mera za harmonizaciju pravnog okvira sa pravnim dostignućima i praksom u EU, a sa ciljem dostizanja visokih standarda finansijskog izveštavanja, nikada nisu usvojeni, a harmonizacija je urađena bez obzira na Strategiju.

## Odgovornost (praksa)

*U kojoj meri u praksi postoji efikasno korporativno upravljanje u kompanijama?*

**Score: 25/2015 (25/2011)**

Postojeći propisi ne sprovode se u praksi - dobro korporativno upravljanje nije obezbeđeno u većini kompanija, a nadzorni organi nisu efektivni u praksi<sup>1573</sup>. Izuzetak su, u načelu, strane kompanije koje posluju u Srbiji i koje imaju interne standarde i poštuju pravila dobrog korporativnog ponašanja<sup>1574</sup>.

Nadzorni odbori ne vrše svoju funkciju, što je bilo jasno vidljivo u slučaju banaka koje su bankrotirale u periodu od 2012. do 2014. godine<sup>1575</sup>. Nivo korporativnog upravljanja u srpskim kompanijama je u načelu veoma nizak, a izuzetak su firme koje su listirane na berzi. Većina firmi ima dominantnog većinskog vlasnika i zbog toga nadzorni odbori i skupštine gube smisao postojanja<sup>1576</sup>.

Komisija za hartije od vrednosti je neefektivna u praksi<sup>1577</sup>, smatra se "slabom institucijom, bez nezavisnog finansiranja, i bez volje da se uhvati u koštac sa neregularnostima na tržištu"<sup>1578</sup>. Ne objavljuje podatke o kršenju zakona od strane učesnika na tržištu hartija od vrednosti niti o procedurama zaštite interesa investitora i drugih osoba za koje Komisija utvrdi da su im povređena prava. U Informatoru u radu samo stoji podatak da je Komisija inicirala 290 prekršajnih postupaka protiv kompanija koje nisu dostavile finansijske izveštaje u roku propisanom zakonom<sup>1579</sup>.

1570 [http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com\\_content&task=view&id=18&Itemid=42](http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=18&Itemid=42)

1571 [http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com\\_content&task=view&id=19&Itemid=43](http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=19&Itemid=43)

1572 <http://goo.gl/dh04eX>

1573 Zajednička ocena: Saša Radulović, Nenad Gujaničić, Mijat Lakićević, intervjui, januar 2015

1574 Intervju sa Sašom Radulovićem, bivšim ministrom privrede, januar 2015

1575 Intervju sa Sašom Radulovićem, bivšim ministrom privrede, januar 2015, also <http://www.politika.rs/rubrike/uvodnik/A-revizori.sr.html>

1576 Intervju sa Nenadom Gujaničićem, analitičarom i menadžerom u Wise Broker i intervju sa Mijatom Lakićevićem, novinarom i ekonomskim analitičarom, januar 2015

1577 Intervju sa Mijatom Lakićevićem, novinarom i ekonomskim analitičarom, januar 2015

1578 Intervju sa Nenadom Gujaničićem, analitičarom i menadžerom u Wise Broker, januar 2015

1579 [http://www.sec.gov.rs/downloads/informator/Informator\\_cir.pdf](http://www.sec.gov.rs/downloads/informator/Informator_cir.pdf)

## Integritet (propisi)

*U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da omogućće integritet svih aktera u poslovnom sektoru?*

**Score: 75/2015 (75/2011)**

Postoje većina mehanizama i pravni okvir koji treba da obezbedi integritet u poslovnom sektoru. Privredna komora Srbije je donela Kodeks poslovne etike i Kodeks korporativnog upravljanja. Zakon o privrednim društvima predviđa da preduzeća koja su na berzi moraju da prilože uz godišnji izveštaj izjavu o primeni Kodeksa korporativnog upravljanja.

Odredbe Krivičnog zakonika uključuju podmićivanje prilikom poslovanja u inostranstvu (davanje mita stranom službenom licu)<sup>1580</sup> kao i podmićivanje u privatnom preduzeću<sup>1581</sup>.

Postoji zakon o korporativnoj odgovornosti - Zakon o krivičnoj odgovornosti pravnih lica. Zakon o javnim nabavkama iz 2012. godine uneo je nove antikorupcijske odredbe. Naručilac je obavezan da preduzme sve potrebne mere kako ne bi došlo do korupcije u planiranju javnih nabavki, u postupku javne nabavke ili tokom izvršenja ugovora o javnoj nabavci, kako bi se korupcija pravovremeno otkrila, kako bi bile otklonjene ili umanjene štetne posledice korupcije i kako bi učesnici u korupciji bili kažnjeni u skladu sa zakonom.<sup>1582</sup> Zakon je takođe predviđao usvajanje plana za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama. Uprava za javne nabavke utvrdila je nacrt plana u oktobru 2013. godine ali ga Vlada nije usvojila. To je bila prepreka za usvajanje pojedinačnih planova za sprečavanje korupcije u javnim nabavkama od strane naručilaca. Zakon, naime, predviđa da svi naručioc, čija je vrednost nabavki veća od milijardu dinara godišnje moraju da usvoje plan u skladu sa planom koji je usvojila Vlada<sup>1583</sup>, u roku od tri meseca. U leto 2015, ove norme su promenjene, ne postoji više obaveza da Vlada usvoji akt, već veći naručioc donose svoje planove borbe protiv korupcije, na osnovu modela koji je pripremila Uprava za javne nabavke.

Zakon o javnim nabavkama ima i odredbu koja se odnosi na uzbunjivače - navodi se da je osoba zaposlena na poslovima javnih nabavki ili bilo koje drugo lice angažovano kod naručioca, kao i svako zainteresovano lice koje ima podatke o postojanju korupcije u javnim nabavkama dužno da o tome odmah obavesti Upravu za javne nabavke, državni organ nadležan za borbu protiv korupcije i nadležno tužilaštvo.

Ova osoba ne može dobiti otkaz ugovora o radu ili drugog ugovora o radnom angažovanju, odnosno ne može biti premeštena na drugo radno mesto, zato što je, postupajući savesno i u dobroj veri, prijavila korupciju u javnim nabavkama, a naručilac je dužan da pruži potpunu zaštitu tom licu<sup>1584</sup>.

Naručilac je dužan da kao sastavni deo konkursne dokumentacije predvidi izjavu o nezavisnoj ponudi kojom, pod materijalnom i krivičnom odgovornošću potvrđuje da je ponudu podneo nezavisno, bez dogovora sa drugim ponuđačima ili zainteresovanim licima<sup>1585</sup>. Zakon takođe uključuje odredbe o sprečavanju sukoba interesa i angažovanja građanskog nadzornika u nabavkama vrednijim od milijardu dinara<sup>1586</sup>.

Zakon o zaštiti uzbunjivača usvojen je 2014. godine. Poslodavci sa više od 10 zaposlenih su obavezni da regulišu proceduru uzbunjivanja internim dokumentima. Određeni nivo zaštite uzbunjivačima pružala je Agencija za borbu protiv korupcije, ali je pravilnik na osnovu kojeg to rađeno Ustavni sud proglasio neustavnim<sup>1587</sup>.

1580 Krivični zakonik, članovi 112 i 368

1581 Krivični zakonik, član 368

1582 Zakon o javnim nabavkama, član 21

1583 Zakon o javnim nabavkama, član 21

1584 Zakon o javnim nabavkama, član 24

1585 Zakon o javnim nabavkama, član 26

1586 Zakon o javnim nabavkama, član 29-30

1587 <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Da-li-uzbunjivaci-ostaju-bez-pravne-zastite.lt.html>

Privredna komora Srbije usvojila je 2005. godine Kodeks poslovne etike, kao nacionalni kodeks. On određuje principe i pravila poslovne etike koji obavezuju kompanije, članove Komore, kao i strane kompanije koje posluju na teritoriji Srbije<sup>1588</sup>. Kršenje kodeksa sankcionišu sudovi časti pri komorama, a mere na raspolaganju su upozorenje, javno upozorenje Odbora direktora Komore i javno upozorenje sa objavljivanjem u jednim ili više štampanih ili elektronskih medija. Moguće sankcije su i zabrana učešća u radu organa Komore, zabrana učešća na sajmovima i izložbama, brisanje reda vožnje ili polaska za kompanije koje se bave saobraćajem i zabrana obavljanja delatnosti na određeni period, u skladu sa zakonom.

Novi Kodeks korporativnog upravljanja Privredna komora je usvojila 2012. godine. Odredbe se odnose i na porodične firme, mala i srednja preduzeća i preduzeća u državnom vlasništvu, kako bi se pripremila za eventualni ulazak investitora pre nego što dosegnu kritičnu veličinu ili odluče da izađu na berzu. Principi i preporuke koji se sadrže u Kodeksu nisu obavezujući za članove Komore, ali predstavljaju preporuke za najbolju praksu korporativnog upravljanja<sup>1589</sup>.

Udruženje farmaceutskih firmi nedavno je usvojilo novi Kodeks ponašanja pri promovisanju lekova koji se propisuju i izdaju na recept i komunikaciji sa zdravstvenim radnicima<sup>1590</sup>. Prema ovom kodeksu, udruženje će objavljivati godišnji izveštaj o svim poklonima zdravstvenim radnicima - kotizacije, troškovi putovanja i smeštaja za konferencije i o svim poklonima vrednijim od 30 evra. Prvi izveštaj biće objavljen 2016. godine.

## Integritet (praksa)

*U kojoj meri je integritet svih aktera u poslovnom sektoru obezbeđen u praksi?*

**Score: 50/2015 (50/2011)**

Postojeći okvir koji treba da obezbedi integritet u poslovnom sektoru ne primenjuje se u potpunosti.

Vlada nije usvojila plana za sprečavanje korupcije u javnim nabavkama i zbog toga pojedine antikorupcijske odredbe Zakona o javnim nabavkama nisu primenjene ni dve i po godine posle usvajanja zakona. Nakon izmena Zakona iz avgusta 2015, Uprava je donela model plana na osnovu koji naručiocima mogu da primene.

Po pitanju usvajanja i primene internih kodeksa ostvaren je određeni napredak, ali je to i dalje "sporadično i uglavnom je reč o stranim kompanijama koje posluju u Srbiji"<sup>1591</sup>.

Zakon o zaštiti uzbunjivača usvojen je u novembru 2014. godine i primena je počela u junu 2015. Većina uzbunjivača u prethodnom periodu iskusila je teškoće, neki su bili žrtve odmazde bez obzira na status uzbunjivača koji im je dodeljivala Agencija za borbu protiv korupcije<sup>1592</sup>.

Kad je reč o kršenju Kodeksa poslovne etike, nije bilo slučajeva povezanih sa korupcijom. U 2014. godini bilo je 16 postupaka pred Sudom časti PKS. U većini slučajeva izrečena su upozorenja, javna upozorenja pred Odborom direktora Komore, a u jednom slučaju javno upozorenje sa objavljivanjem u novinama. Prema proceni tužioca u Sudu časti, kompanije ozbiljno shvataju procedure pred tom institucijom o redovno se pojavljuju na procesima, u prisustvu advokata<sup>1593</sup>.

1588 <http://www.pks.rs/PoslovnoOkruzenje.aspx?id=1411&p=3>

1589 Informacija dobijena od Mile Bodrožić, Sud časti, Privredna komora Srbije

1590 <http://www.inovia.rs/index.php/sr/kodeksi>

1591 Intervju sa Mijatom Lakićevićem, novinarom i ekonomskim analitičarom, januar 2015

1592 <http://pistaljka.rs/public/banners/svedocenja-uzbunjivaca-cir.pdf>

1593 Informacija dobijena od Mile Bodrožić, Sud časti, Privredna komora Srbije

Od usvajanja novog Kodeksa korporativne odgovornosti, 2012. godine, do kraja 2014. PKS je primila 29 obaveštenja od kompanija koje su primenile Kodeks ili imaju nameru da ga primenjuju. Još devet kompanije je informisalo PKS da su usvojile i primenjuju svoj sopstveni kodeks. Ovo ne samo da je mali deo od ukupnog broja članova Komore (100.000), već i mali deo od ukupnog broja velikih preduzeća u Srbiji (250).

Što se tiče korupcije u poslovnom okruženju, istraživanje koje su UNODC i Republički zavod za statistiku sprovedi 2013. pokazalo je da značajan procenat (17%) firmi plaća mito službenicima i to više puta u toku godine. Predstavnici kompanija rangirali su korupciju na peto mesto među najvećim preprekama za poslovanje<sup>1594</sup>. S druge strane, prema istraživanju Evropske banke za obnovu i razvoj iz 2014. godine, korupcija je među glavnim preprekama za poslovanje u Srbiji, odmah iza političke nestabilnosti i poreskih stopa<sup>1595</sup>.

# Uloga

## Uključenost u antikorupcijske inicijative (propisi i praksa)

*U kojoj meri je poslovni sektor aktivan u antikorupcijskim inicijativama?*

**Score: 25/2015 (25/2011)**

Borba protiv korupcije nije na vrhu liste tema na sastancima poslovnih udruženja i predstavnika privrednih komora sa vladom. Na sastanku kluba "Privrednik", koji okuplja 45 najuticajnijih menadžera iz nekih od najvećih privatnih kompanija sa premijrom i ministrima, glavne teme su bile podrška države proizvodnji i izvozu, promena ekonomske politike i stvaranje predvidljivih i stabilnih uslova za poslovanje<sup>1596</sup>.

Privredna komora Srbije i poslovna udruženja, obrazovne i naučne institucije, kao i relevantna ministarstva organizovali su "dijalog" države i privrede u septembru i oktobru 2014. godine sa više od 1.200 učesnika, predstavnika svih sektora, koji su dali doprinos kako bi se "identifikovale ključne prepreke za uspešno poslovanje i predložili rešenja za probleme". Zaključak je bio da treba osnovati koordinaciono telo za borbu protiv sive ekonomije, formirati intersektorsku radnu grupu za uvođenje dualnog obrazovanja u obrazovni sistem Srbije i osnovati radnu grupu za izmenu Zakona o stečaju, Zakona o privrednim društvima i Zakona o stranim investicijama<sup>1597</sup>.

Privredna komora Srbije promovise uvođenje planova integriteta u kompanije, kao preventivnu meru u borbi protiv korupcije<sup>1598</sup>. Uvođenje planova integriteta je obaveza za sva tela koja imaju javna ovlašćenja, dok privatne kompanije to mogu da učine ukoliko žele. Oko 47% tela sa javnim ovlašćenjima (2.100 od 4.500) ispunilo je zakonsku obavezu i izradilo planove integriteta<sup>1599</sup>.

Savet stranih investitora objavljuje svake godine Belu knjigu sa preporukama među kojima su i one u vezi sa sprečavanjem i suzbijanjem korupcije u pojedinim oblastima poslovanja, naročito na polju javnih nabavki<sup>1600</sup>.

1594 <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/uFokusu/Serbia%20Business%20corruption%20report.pdf>

1595 <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp167.pdf>

1596 Ministar privrede Dušan Vujović, posle sastanka <http://www.naslovi.net/2014-07-04/blic/vucic-dacemo-pare-svakom-ko-hoce-da-pokrene-proizvodnju/10695439>

1597 <http://www.pks.rs/onama.aspx?id=1612>

1598 <http://www.pks.rs/Dogadjaji.aspx?IDVestiDogadjaji=1516>

1599 Podaci Agencije za borbu protiv korupcije, <http://www.acas.rs/plan-integriteta/?pismo=lat>

1600 <http://www.fic.org.rs/cms/item/whitebook/en.html>

“Global Compact” pokret ima 94 člana u Srbiji, uključujući i Privrednu komoru Srbije i nekoliko drugih poslovnih udruženja. Od ovog broja njih 29 je uključeno u Radnu grupu za borbu protiv korupcije. Deklaraciju o borbi protiv korupcije, koja je usvojena 2010. godine, do kraja 2014. potpisalo je samo 17 članova. Izveštaje o sprovođenju Deklaracije u 2012/2013 godini izradilo je 16, a u 2014 godini 13 članova. Ti malobrojni izveštaji uključuju podatke o antikorupcijskim aktivnostima u vezi sa principom 10 UNGC “Poslovni sektor bi trebalo da deluje jedinstveno protiv korupcije u svim oblastima, uključujući iznudu i mito”<sup>1601</sup>.

Unija poslodavaca Srbije i Udruženje ponuđača Srbije su bili aktivni u procesu usvajanja novog Zakona o javnim nabavkama 2012. godine. Predložili su izmene 25 članova radnog teksta zakona. U 2013. godini ova udruženja su organizovala kampanju “Uključi se – spreči korupciju” kako bi promovisali nove antikorupcijske odredbe u zakonu i stimulisale privatne kompanije da ulestvuju na tenderima<sup>1602</sup>.

## Podrška nevladinom sektoru (propisi i praksa)

*U kojoj meri poslovni sektor saraduje ili pruža podršku OCD u borbi protiv korupcije?*

**Score: 0/2015 (0/2011)**

Ne postoji podrška poslovnog sektora nevladinim organizacijama u borbi protiv korupcije. Pravni okvir nije stimulativan u tom pogledu. Zakon o porezu na dobit pravnih lica predviđa da do 5% od ukupnog prihoda može biti trošak ako je potrošeno za “zdravstvene, obrazovne, naučne, humanitarne, verske i sportske namene, zaštitu životne sredine, kao i davanja učinjena ustanovama, odnosno pružaocima usluga socijalne zaštite osnovanim u skladu sa zakonom koji uređuje socijalnu zaštitu”<sup>1603</sup>. Zbog ove odredbe, u praksi se društveno odgovorne firme bave isključivo podrškom humanitarnim, sportskim i ekološkim aktivnostima<sup>1604</sup>.

Zbog toga je Strategijom za borbu protiv korupcije iz 2013. godine predviđeno da će “država stvoriti stimulatívni okvir da privatni sektor finansijski podrži antikorupcijske projekte civilnog sektora”. Akcioni plan za sprovođenje Strategije, predviđa da Zakon o porezu na dobit pravnih lica treba “izmeniti tako da se borba protiv korupcije navede kao jedna od namena/delatnosti za koju se preduzećima koja pružaju podršku civilnom društvu može dati posebna poreska olakšica”. Ovu izmenu je Vlada trebalo da utvrdi i uputi parlamentu do 6. marta 2015. godine. To za sada (decembar 2015) nije urađeno. Treba ukazati da je Zakon o porezu na dobit pravnih lica menjan u nekoliko navrata tokom 2013., 2014. i 2015. godine, uključujući i odredbu u vezi sa poreskim olakšicama (procenat je podignut sa 3,5 na 5%) ali podrška antikorupcijskim aktivnostima nije uključena u tu odredbu<sup>1605</sup>.

---

1601 <http://www.ungc.rs/izvestavanje-o-napretku/izvestaji-2014/>

1602 Intervju sa Aleksandrom Kovačević, Unija poslodavaca Srbije

1603 Zakon o porezu na dobit pravnih lica, član 15

1604 <http://www.inkluzija.gov.rs/vodic/Vodic10.html#tocDFO>

1605 <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>



# POSLOVNI SEKTOR

## Preporuke

1. Poslovni sektor bi trebalo da bude aktivniji u iniciranju mera koje treba da uklone sistemske uzorke korupcije;
2. Dalja promocija i uvođenje planova integriteta u privatnim kompanijama;
3. Poslovni sektor bi trebalo da ohrabruje prijavljivanje korupcije unutar privatnog sektora umesto da se takvi slučajevi skrivaju. Takođe bi trebalo da ohrabruje uzbunjivače;
4. Vlada i Skupština bi trebalo da izmene Zakon o porezu na dobit pravnih lica u skladu sa Akcionim planom za sprovođenje Antikorupcijske strategije; Poslovni sektor bi trebalo da razmotri pružanje podrške projektima civilnog društva usmerenim na suzbijanje korupcije, posebno u onim oblastima u kojima se susreću javni i privatni sektor, kao što su javne nabavke.





# PREDUZEĆA U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU

## Sistem društvenog integriteta

**Sažetak:** Preduzeća u državnom vlasništvu nisu izuzeta od opštih pravila i propisa koji se primenjuju na kompanije u privatnom sektoru. Postoje različita pravila za razne oblike preduzeća u državnom vlasništvu, uključujući i poseban Zakon o javnim preduzećima. Mehanizmi za očuvanje integriteta javnih funkcionera primenjuju se i na upravljačka i nadzorna tela preduzeća u državnom vlasništvu, osim onih u zavisnim pravnim licima.

Prema zakonskom okviru, nije predviđeno da se Vlada meša u svakodnevno funkcionisanje preduzeća u državnom vlasništvu. U praksi, međutim, upravni odbori preduzeća u državnom vlasništvu u najvećem broju slučajeva rade pod direktnom kontrolom političkih partija koje stoje iza članova odbora a kvalifikacije i sposobnosti članova odbora su u nekim slučajevima upitne. U većini javnih preduzeća na republičkom nivou nisu sprovedeni Zakonom predviđeni mehanizmi koji je trebalo da umanje politički uticaj i dovedu do profesionalizacije upravljanja, a među njima i javni konkursi za izbor direktora. Na čelu velikog broja JP se i dalje nalaze vršioци dužnosti, imenovani po političkoj osnovi, ili direktori imenovani na osnovu ranijih propisa, bez konkursa.

Propisi predviđaju relativno visok nivo transparentnosti za ovu vrstu preduzeća. U praksi, međutim, ovi standardi nisu dostignuti. Dokumenti i informacije predviđeni zakonom nisu objavljeni na sajtovima preduzeća u državnom vlasništvu. Ona redovno krše i druge propise (o javnim nabavkama, o računovodstvu). Ne postoji telo na centralnom nivou koje bi objavljivalo informacije o preduzećima u državnom vlasništvu ili o Vladinim strateškim odlukama u vezi sa preduzećima u državnom vlasništvu. Praksa nadzornih odbora pokazuje da sistem odgovornosti, postavljen zakonskim okvirom, ne funkcioniše u potpunosti u praksi.



**PREDUZEĆA U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU**

Ukupna ocena stuba (2015): 41 / 100\*

|                                | Indikator       | Propisi          | Praksa           |
|--------------------------------|-----------------|------------------|------------------|
| <b>Kapacitet</b><br>25 / 100   | Resursi         | /                | /                |
|                                | Nezavisnost     | <b>50</b> (2015) | <b>0</b> (2015)  |
| <b>Upravljanje</b><br>46 / 100 | Transparentnost | <b>75</b> (2015) | <b>25</b> (2015) |
|                                | Odgovornost     | <b>75</b> (2015) | <b>0</b> (2015)  |
|                                | Integritet      | <b>75</b> (2015) | <b>25</b> (2015) |
| <b>Uloga</b><br>NA             | /               | /                | /                |

**Stub "Preduzeća u državnom vlasništvu" nije razmatran u NIS 2011**

**Struktura** – Postoji nekoliko vrsta preduzeća u državnom vlasništvu, u zavisnosti od njihovog pravnog statusa. Javna preduzeća (JP), čiji je rad regulisan Zakonom o JP (2012) može osnivati republika, pokrajina, grad ili opština, kako bi obavljala aktivnosti u opštem interesu. U većini slučajeva reč je o komunalnim preduzećima (upravljanje otpadom, gradski prevoz, vodovod i slično), ali ne postoji prepreka da se takva preduzeća osnuju i u drugim oblastima (npr Službeni glasnik, Aerodrom, Direkcija za izgradnju). JP kontroliše osnivač – vlade Srbije i Vojvodine ili lokalna skupština. Osnivač imenuje članove nadzornog odbora (tri ili pet članova) i direktora JP (po sprovedenom javnom konkursu), odobrava godišnje planove poslovanja i prima izveštaje o radu. Postoji oko 730 JP, sa oko 130.000 zaposlenih<sup>1606</sup>.

Država je vlasnik i velikog broja nekadašnjih društvenih preduzeća. Neka od njih sada imaju status preduzeća u restrukturiranju. U nadležnosti Agencije za privatizaciju je bilo oko 670 takvih kompanija, koja su u procesu restrukturiranja i privatizacije. Ona imaju oko 90.000 zaposlenih. Vlada je oglasila prodaju tih preduzeća i proces za neke od njih je u toku. Ukoliko ne bude zainteresovanih kupaca, preduzeća će otići u stečaj.

Pored toga, postoji oko 40 kompanija, sa 20.000 zaposlenih, koja imaju status akcionarskih društava ili društva sa ograničenom odgovornošću, a u kojima je država vlasnik (to uključuje kompanije kao što su Telekom, Železnice Srbije, Železara Smederevo). Ovim kompanijama upravljaju skupštine akcionara i druga tela, u skladu sa Zakonom o privrednim društvima (2011) na isti način kako je to predviđeno za privatne kompanije. Vlada imenuje svoje predstavnike u upravljačke organe tih preduzeća.

Preduzeća u državnom vlasništvu načinila su gubitke od oko 51 milijarde dinara (554 miliona dolara) u 2013. Fiskalni savet je upozorio da "preduzeća u državnom vlasništvu i JP prete da potope javne finansije Srbije"<sup>1607</sup>. Ne postoji potpun spisak kompanija u kojima država ima većinsko ili manjinsko vlasništvo.

1606 "Analiza preduzeća u državnom vlasništvu: Fiskalni aspekt", Fiskalni savet, novembar 2014, [http://fiskalnisavet.rs/images/izvestaji/summary-state\\_owned\\_enterprises%20.pdf](http://fiskalnisavet.rs/images/izvestaji/summary-state_owned_enterprises%20.pdf)

1607 "Analiza preduzeća u državnom vlasništvu: Fiskalni aspekt", Fiskalni savet, novembar 2014, [http://fiskalnisavet.rs/images/izvestaji/summary-state\\_owned\\_enterprises%20.pdf](http://fiskalnisavet.rs/images/izvestaji/summary-state_owned_enterprises%20.pdf)



# Nalaz

## Kapacitet

### Nezavisnost (Propisi)

*U kojoj meri pravni i regulatorni okvir za preduzeća u državnom vlasništvu štiti nezavisno funkcionisanje preduzeća u državnom vlasništvu i omogućava ravnopravne uslove za preduzeća u državnom vlasništvu i kompanije iz privatnog sektora?*

**Ocena: 50/2015**

Uloga države kao vlasnika preduzeća nije jasno razdvojena od drugih uloga države koje bi mogle da utiču na poslovanje preduzeća u državnom vlasništvu, posebno u vezi sa uređenjem tržišta i kreiranjem politika. U oba slučaja Vlada je jedini donosilac odluka.

Bivši ministar privrede Saša Radulović<sup>1608</sup> tvrdi da je ministarstvo, dok mu je on bio na čelu, želelo da stvori neku vrstu centralizovane koordinacione jedinice za preduzeća u državnom vlasništvu, ali da se od te ideje odustalo nakon njegove ostavke<sup>1609</sup>. Formiranje takvog tela je predložio i Fiskalni savet u analizi preduzeća u državnom vlasništvu iz 2014. godine koja je pokazala da su karakteristike državnih preduzeća “neadekvatna kontrola, loši rezultati, neadekvatno upravljanje, nedovoljna transparentnost u poslovanju i odgovornost menadžmenta”. Fiskalni savet je predložio da Vlada ili Ministarstvo privrede formiraju koordinaciono telo<sup>1610</sup>. Prema podacima iz Ministarstva privrede, takvo telo za sada ne postoji<sup>1611</sup>.

Kad je reč o državnim preduzećima koja obavljaju delatnosti od opšteg interesa, Zakon o javnim preduzećima definiše njihove obaveze i odgovornost. Javna preduzeća se osnivaju radi “obezbeđivanja trajnog obavljanja delatnosti od opšteg interesa i urednog zadovoljavanja potreba korisnika proizvoda i usluga”<sup>1612</sup>, kao i radi “razvoja i unapređivanja obavljanja delatnosti od opšteg interesa”.

Prema zakonskim odredbama, Vlada ne može da se meša u svakodnevno upravljanje državnim preduzećem. Preduzeća u državnom vlasništvu nisu izuzeta od propisa koji se primenjuju na preduzeća u privatnom vlasništvu, već se na njih pored toga primenjuju i posebne odredbe.

Vlada (republička ili pokrajinska ili lokalna skupština) imenuje članove nadzornog odbora i direktore preduzeća u državnom vlasništvu. Prema Zakonu o javnim preduzećima, nadzorni odbor ima četiri člana koja predlaže osnivač (jedan od njih je “nezavisni član”) i jednog kojeg predlažu zaposleni. Svi članovi bi trebalo da imaju odgovarajuće kvalifikacije iz oblasti rada javnog preduzeća, a postoje i dodatni uslovi za nezavisnog člana - ne može biti interesno povezan sa JP i ne sme biti član političke partije<sup>1613</sup>. Zakon predviđa da se članovi NO imenuju na period od četiri godine<sup>1614</sup>. Potrebno je da budu stručnjaci u jednoj ili više oblasti u kojima deluje JP, da imaju najmanje tri godine iskustva na upravljačkim pozicijama i da poseduju stručnost u oblastima finansija, prava i korporativnog upravljanja<sup>1615</sup>.

1608 Radulović je bio ministar od septembra 2013. do januara 2014.

1609 Intervju sa bivšim ministrom privrede Sašom Radulovićem, januar 2015

1610 “Analiza preduzeća u državnom vlasništvu: Fiskalni aspekt”, Fiskalni savet, novembar 2014, [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza\\_preduzeća\\_u\\_drzavnom\\_vlasnistvu-fiskalni\\_aspekt.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza_preduzeća_u_drzavnom_vlasnistvu-fiskalni_aspekt.pdf)

1611 Intervju sa specijalnim savetnikom u Ministarstvu Milanom Todorovićem i pomoćnikom ministra Dubravkom Drakulić, februar, januar 2015

1612 Zakon o javnim preduzećima, član 6

1613 Zakon o javnim preduzećima, članovi 14-16

1614 Zakon o javnim preduzećima, član 13

1615 Zakon o javnim preduzećima, član 16

Direktora postavlja osnivač (Vlada) posle javnog konkursa koji sprovodi Vladina Komisija za imenovanja. Komisija sačinjava listu sa tri kandidata i podnosi je Vladi, koja može da izabere bilo koga ili nikoga sa liste<sup>1616</sup>. Ne postoji, međutim, jasan kriterijum na osnovu kojeg Komisija vrši selekciju kandidata koji ispunjavaju osnovne uslove. Zbog toga je izbor, smenjivanje i način procene rezultata rada direktora rizičan sa stanovišta zloupotreba i korupcije<sup>1617</sup>. Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan stoga su predvideli da se Zakon o JP izmeni kako bi se odredili jasni objektivni kriterijumi za postavljanje, razrešenje i evaluaciju rada direktora na svim nivoima i uspostavili mehanizmi odgovornosti za stalnu primenu ovih kriterijuma<sup>1618</sup>.

Fiskalni savet takođe je predložio da se prilikom izmene Zakona razmotri mogućnost da se članovi nadzornih odbora biraju na javnom konkursu. Takođe, neophodno je preciznije definisati koje kvalifikacije se zahtevaju od direktora i članova nadzornih odbora, naveo je Fiskalni savet<sup>1619</sup>.

Nadzorni odbori i direktori imaju nezavisnost i odgovornost za upravljanje javnim preduzećem. NO određuje poslovnu strategiju i ciljeve poslovanja JP i stara se o njihovoj realizaciji, usvaja izveštaj o stepenu realizacije programa poslovanja, donosi godišnji program poslovanja i nadzire rad direktora. Direktor predstavlja JP organizuje i rukovodi procesom rada, predlaže godišnji program poslovanja i preuzima mere za njegovo sprovođenje<sup>1620</sup>. Vlada daje saglasnost za plan poslovanja i može razrešiti članove NO ako JP ne ispuni godišnji program poslovanja ili razrešiti direktora ako je odgovoran za znatno odstupanje od ostvarivanja osnovnog cilja poslovanja javnog preduzeća, odnosno od plana poslovanja javnog preduzeća<sup>1621</sup>.

Preduzeća u državnom vlasništvu koja nisu ustrojena kao javna preduzeća, uređena su kao i privatne kompanije - u skladu sa odredbama Zakona o privrednim društvima. Njima upravljaju skupštine akcionara. Vlada imenuje svoje predstavnike u skupštinu akcionara, skupština bira nadzorni odbor i izvršni odbor, a nadzorni odbor bira direktora. Ako je kompanija jednodomna, skupština direktno bira direktora<sup>1622</sup>.

Na preduzeća u državnom vlasništvu koja obavljaju poslove od opšteg ekonomskog interesa ne primenjuju se pojedina pravila u vezi sa državnom pomoći<sup>1623</sup>. Prema Uredbi o pravilima za dodelu državne pomoći, "privrednom subjektu može da se dodeli naknada za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa" koja se, ako su ispunjeni određeni uslovi, neće smatrati državnom pomoći<sup>1624</sup>. Treba uzeti u obzir da se ova odredba odnosi na sva preduzeća koja obavljaju delatnosti od opšteg ekonomskog interesa, što uključuje i privatne kompanije kojima su dodeljene koncesije za obavljanje tih delatnosti.

## Nezavisnost (Praksa)

*U kojoj meri je svakodnevno funkcionisanje preduzeća u državnom vlasništvu u praksi nezavisno od uplitanja države?*

**Ocena: 0/2015**

Uobičajena je praksa da se javna preduzeća posle izbora "dele" između stranaka kao "izborni plen". Članovi nadzornih odbora su najčešće predstavnici stranaka. Fiskalni savet ovo je označio

1616 Zakon o javnim preduzećima, članovi 26-32

1617 Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, septembar 2013, <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/38/protiv-korupcije.php>

1618 Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2013-2018

1619 Analiza preduzeća u državnom vlasništvu: Fiskalni aspekt, [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza\\_preduzeca\\_u\\_drzavnom\\_vlasnistvu-fiskalni\\_aspekt.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza_preduzeca_u_drzavnom_vlasnistvu-fiskalni_aspekt.pdf)

1620 Zakon o javnim preduzećima, član 18, 23

1621 Zakon o javnim preduzećima, član 17 i 38

1622 Zakon o privrednim društvima, članovi 219, 228, 329, 384, 434, 441

1623 Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći, <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=9838>

1624 Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći, član 97a



kao “partijsko upravljanje državnim preduzećima”, tvrdeći da je ono “dobrim delom uzrok većine problema” u JP<sup>1625</sup>.

Ova politizacija je dovela do toga da su gubici često praćeni povećanjem broja zaposlenih i povećanjem njihovih plata, finansiranjem raznih projekata koji nemaju veze sa osnovnom delatnošću JP, uključivanjem političkih interesa u proces donošenja odluka, preuzimanjem vlasništva nad propalim preduzećima, uključivanjem u sponzorstva sa političkom pozadinom i štetnim ugovorima koji su verovatno praćeni korupcijom<sup>1626</sup>.

Prema navodima Fiskalnog saveta, Vlada je podržavala neke loše poslovne odluke rukovodstva javnih preduzeća. Ovo je prikazano na primeru Srbijagasa, JP koje je pokušalo da naplati dug od drugog preduzeća u državnom vlasništvu (Železare), pri čemu mu je blokiralo račun. Odmah je reagovala ministarka energetike, naredivši Srbijagasu da povuče nalog za naplatu, navodeći pri tom da “obaveze prema državi moraju da se plaćaju, ali isto tako moraju da se naprave jasni kriterijumi na osnovu kojih se isključuju dužnici”.<sup>1627</sup> Ovo je jasan primer favorizovanja preduzeća u državnom vlasništvu, kao dužnika, u odnosu na druge dužnike - građane ili privatne kompanije. Vlada je takođe insistirala na niskim cenama usluga JP kako bi kupovala “socijalni mir”, a što je za posledicu imalo gubitke i dugove JP<sup>1628</sup>.

Štaviše, Vlada je u velikom broju slučajeva kršila odredbe Zakona o javnim preduzećima, posebno u vezi sa izborom nadzornih odbora i direktora<sup>1629</sup>. Zakon je stupio na snagu 25. decembra 2012. godine, a četiri meseca kasnije, 5. aprila 2013. Vlada je imenovala predsednika i članove Upravnog odbora JP Pošta Srbije na osnovu odredbi prethodnog, nevažećeg, Zakona o javnim preduzećima. Među imenovanim članovima UO bila su četiri predstavnika stranaka vladajuće koalicije - politikolog (istovremeno narodni poslanik), ekonomista, inženjer poljoprivrede i matematičar. Slična imenovanja, nakon što je novi zakon stupio na snagu, odigrala su se i u drugim JP (Zavod za udzbenike, mart 2013, EPS mart 2013, Elektromreža Srbije mart 2013, Srbijagas mart 2013, Transnafta mart 2013, Jugoimport SDPR april 2013, Srbijavode jun 2013 i Srbijašume jun 2013). Jedina razlika bila je što su članovi nadzornih odbora (umesto upravnih, što je predviđao prethodni zakon) izabrani po proceduri koju je propisao novi zakon<sup>1630</sup>. Najupečatljiviji primer kršenja zakona bio je slučaj Puteva Srbije u kome su gotovo svi članovi NO bili partijski zvaničnici, pri čemu su dvojica bili politikolozi po zanimanju, a “nezavisni član” NO bio je stranački funkcioner i narodni poslanik<sup>1631</sup>. Istraživanje koje je sprovedla Transparentnost Srbija pokazalo je da postoje brojni primeri da zanimanja članova NO nisu u bilo kakvoj vezi sa oblašću delovanja JP: na primer, defektolog (partijski funkcioner i predsednik opštine Kladovo) je član NO javnog preduzeća zaduženog za vodoprivredu, drugi defektolog član NO u JP koje se bavi rudarstvom, profesor uporedne pravne tradicije i retorike član NO Pošte ili filolog član NO u JP Nacionalnom parku. U drugim preduzećima u državnom vlasništvu, koja nisu JP (akcionarska društva ili društva sa ograničenom odgovornošću), i za koja ne postoje striktno odredbe o stručnosti članova NO, ima primera poput toga da su dva novinara i šumarski inženjer članovi NO u Telekomu Srbija<sup>1632</sup>.

1625 Analiza preduzeća u državnom vlasništvu: Fiskalni aspekt., [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza\\_preduzeca\\_u\\_drzavnom\\_vlasnistvu-fiskalni\\_aspekt.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza_preduzeca_u_drzavnom_vlasnistvu-fiskalni_aspekt.pdf)

1626 Analiza preduzeća u državnom vlasništvu: Fiskalni aspekt., [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza\\_preduzeca\\_u\\_drzavnom\\_vlasnistvu-fiskalni\\_aspekt.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza_preduzeca_u_drzavnom_vlasnistvu-fiskalni_aspekt.pdf)

1627 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/ekonomija/aktuelno.239.html:479469-Mihajlovic-Blokiranjem-Zelezare-Srbijagas-nece-resiti-svoje-probleme>

1628 Analiza preduzeća u državnom vlasništvu: Fiskalni aspekt., [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza\\_preduzeca\\_u\\_drzavnom\\_vlasnistvu-fiskalni\\_aspekt.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza_preduzeca_u_drzavnom_vlasnistvu-fiskalni_aspekt.pdf)

1629 Efekti novog Zakona o javnim preduzećima-politizacija ili profesionalizacija, istraživanje TS, 2014, <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijative/analize/Efekti%20novog%20Zakona%20o%20javnim%20preduzecima-politizacija%20ili%20profesionalizacija,%20oktobar%202014.pdf> i Analiza preduzeća u državnom vlasništvu: Fiskalni aspekt., [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza\\_preduzeca\\_u\\_drzavnom\\_vlasnistvu-fiskalni\\_aspekt.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza_preduzeca_u_drzavnom_vlasnistvu-fiskalni_aspekt.pdf)

1630 Efekti novog Zakona o javnim preduzećima-politizacija ili profesionalizacija, istraživanje TS, 2014, <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijative/analize/Efekti%20novog%20Zakona%20o%20javnim%20preduzecima-politizacija%20ili%20profesionalizacija,%20oktobar%202014.pdf>

1631 Efekti novog Zakona o javnim preduzećima-politizacija ili profesionalizacija, istraživanje TS, 2014, <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijative/analize/Efekti%20novog%20Zakona%20o%20javnim%20preduzecima-politizacija%20ili%20profesionalizacija,%20oktobar%202014.pdf>

1632 Istraživanje magazina Nova ekonomija, <http://novaekonomija.rs/sr/artikli/reforma-javnih-preduze%C4%87a-da-li-je-ovog-puta-ozbiljno>

Jedini zabeleženi slučaj razrešenja članova NO desio se u JP Elektroprivreda Srbije<sup>1633</sup>. Ova odluka Vlade Srbije nije bila obrazložena. Ministar energetike izjavio je tada da je ceo NO zamenjen jer je njegov sastav već prethodno bio "okrnjen". Nezvanično, NO je zamenjen jer predsednik NO nije odobravao starteške planove direktora JP, a politička partija koja je podržavala direktora bila je moćnija od partije koja je podržavala predsednika NO<sup>1634</sup>.

Ekonomski novinar i analitičar Mijat Lakićević tvrdi<sup>1635</sup> da su, bez obzira na zakonske odredbe, nadzorni odbori političke institucije u koje se biraju politički kadrovi, te NO nemaju bilo kakvu ulogu u praksi jer svim javnim preduzećima rukovodi premijer. Predstavnici Ministarstva privrede tvrde, međutim, da je uvođenje korporativnog upravljanja u JP vrhunski prioritet za Ministarstvo<sup>1636</sup>, da je praksa partijskog kadriranja napuštena, da sadašnji članovi nadzornih odbora u većini ispunjavaju uslove propisane zakonom te da Ministarstvo insistira da članovi NO imaju sve kvalifikacije koje se traže zakonom.

Prema rečima Milana Todorovića, savetnika u Ministarstvu, nadzorni odbori su uključeni u proces poslovnog planiranja jer "vlada ne upravlja javnim preduzećima". "Organi upravljanja (nadzorni odbori i direktori) rukovode javnim preduzećima a Vladu isključivo zanimaju rezultati i poštovanje zakona", kaže Todorović<sup>1637</sup>.

Jedan predstavnik države u skupštini akcionara preduzeća u državnom vlasništvu rekao je u intervjuu za ovu analizu da se odluke u vezi sa zastupanjem interesa države u preduzeću donose u ministarstvima, a pojedinci, koji predstavljaju državu u skupštinama ili drugim organima upravljanja, samo fizički sprovode te odluke. Bivši ministar privrede Saša Radulović tvrdi<sup>1638</sup>, međutim, da nadzorni odbori ne rade nezavisno. da čak ministarstva koja bi trebalo da budu nadležna za pojedina preduzeća nemaju uticaj i da su pravi i jedini donosioci odluka političke partije. "Članovi nadzornih odbora se imenuju kao partijski kadrovi. Oni nemaju stručne kvalifikacije, već samo slede partijska naređenja, a ne zahteve Ministarstva privrede. Vladajuća većina donosi odluke preko vladine Kadrovske komisije. Oni odlučuju o predstavnicima Vlade u skupštinama akcionara, o nadzornim odborima i direktorima JP, bez obzira na zakonske odredbe. Predstavnici (u skupštinama akcionara ili članovi NO) su samo izvršioci - rečeno im je šta moraju da rade", kaže Radulović.

Stanje je isto i u vezi sa izborom direktora JP. Iako je zakon propisao da se raspišu javni konkursi za direktore JP<sup>1639</sup>, postavivši 30. jun 2013. kao rok za objavljivanje konkursa, konkurs uopšte nije raspisan u šest od 35 JP, a u roku je raspisan u samo četiri JP. Do kraja 2014. godine samo dva konkursa su okončana i izabrani su direktori. U oba slučaja dotadašnji vršioци dužnosti<sup>1640</sup> koje je prethodno postavila Vlada. U JP u kojima konkursi nisu raspisani, direktori su visoki partijski zvaničnici, jedan od njih čak predsednik partije, članice vladajuće koalicije, dok je drugi zamenik predsednika druge vladajuće stranke.

Internet sajt Pištaljka objavio je istraživanje<sup>1641</sup> o transparentnosti JP u kome se citira odgovor Ministarstva energetike da konkurs za jedno od JP nije raspisan jer je direktor imenovan po prethodno važećem zakonu, a u skladu sa "koalicionim sporazumom, kao predstavnik Socijalističke partije Srbije". Istraživanje je takođe otkrilo slučajeve sukoba interesa - Vlada je imenovala kao predstavnika državnog kapitala osobu koja je bila član NO u istom preduzeću<sup>1642</sup>. Ukazano je i na slučaj da je Vlada naredila svom predstavniku u skupštini akcionara da glasa za izbor bivšeg vršioца dužnosti direktora na mesto člana nadzornog odbora istog preduzeća<sup>1643</sup>.

1633 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/ekonomija/aktuelno.239.html:520463-Elektroprivreda-dobila-novi-Nadzorni-odbor-strucnjaci-da-grade-bolji-EPS>

1634 [http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/naprednjaci\\_istiskuju\\_sps\\_iz\\_epsa.4.html?news\\_id=292851](http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/naprednjaci_istiskuju_sps_iz_epsa.4.html?news_id=292851)

1635 Intervju, januar 2015

1636 Intervju sa specijalnim savetnikom u Ministarstvu Milanom Todorovićem i pomoćnikom ministra Dubravkom Drakulić, februar, januar 2015

1637 Intervju sa specijalnim savetnikom u Ministarstvu Milanom Todorovićem, februar 2015

1638 Intervju, januar 2015

1639 Zakon o javnim preduzećima, član 66

1640 Jedan od njih je uskoro smenjen, nakon što je optužen za korupciju. Vlada je postavila vršioца dužnosti.

1641 <http://pistaljka.rs/public/banners/javna-preduzeca.pdf>

1642 <http://pistaljka.rs/home/read/468>

1643 <http://www.hip-petrohemija.com/press/vesti/vlada-srbije-imenovala-nove-ovlascene-predstavnike-skupstine-akcionara-i-predlozila-nove->

# Upravljanje

## Transparentnost (Propisi)

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede transparentno funkcionisanje preduzeća u državnom vlasništvu?*

**Ocena: 75/2015**

Zakoni predviđaju relativno visoke standarde transparentnosti za privredna društva, kako privatna, tako i ona koja su u državnom vlasništvu. Ovo, međutim, uključuje i mogućnost primene razloga za izuzimanje nekih podataka od objavljivanja. S druge strane, postoje i neki dodatni zahtevi u pogledu transparentnosti za javna preduzeća, kao što je, na primer, izrada i objavljivanje kvartalnih izveštaja o sprovođenju godišnjih programa poslovanja<sup>1644</sup>.

Zakon o javnim preduzećima ima poglavlje posvećeno "javnosti u radu"<sup>1645</sup>. U njemu se navode obaveze JP po pitanju transparentnosti poslovanja. JP su obavezna da na svom sajtu objave program rada i izveštaj o realizaciji programa, mišljenje ovlašćenog revizora na taj izveštaj, kao i podatke o posebnim ili vanrednim revizijama, o sastavu nadzornog odbora, o imenima direktora i izvršnih direktora; o organizacionoj strukturi preduzeća, odnosno društva kapitala, kao i načinu komunikacije sa javnošću. JP nisu dužna da objave podatke o svojim odnosima sa drugim pravnim licima u državnom vlasništvu, njihovim obavezama po pitanju javnih usluga i o donacijama ili garancijama koje dobijaju od države<sup>1646</sup>.

Ne postoji centralizovano koordinaciono telo koje bi bilo zaduženo za sveobuhvatno izveštavanje o radu preduzeća u državnom vlasništvu, odnosno objavljivanje godišnjeg agregatnog izveštaja o radu preduzeća u državnom vlasništvu. Prema Zakonu o ministarstvima, Ministarstvo privrede je nadležno za sva JP, po pitanju njihovog kvartalnog izveštavanja i godišnjih planova, ali ne postoji obaveza da se ovi izveštaji objave na sajtu ministarstva.

Preduzeća u državnom vlasništvu podležu istim obavezama po pitanju računovodstva i revizije kao i privatne kompanije<sup>1647</sup>. Zakon o računovodstvu<sup>1648</sup> propisuje da pravna lica moraju da sačine godišnji izveštaj o poslovanju koji uključuje opis poslovnih aktivnosti i organizacione strukture pravnog lica, verodostojan prikaz razvoja, finansijskog položaja i rezultata poslovanja pravnog lica, uključujući finansijske i nefinansijske pokazatelje relevantne za određenu vrstu poslovne aktivnosti, kao i informacije o kadrovskim pitanjima, sve značajne događaje po završetku poslovne godine, planirani budući razvoj, aktivnosti istraživanja i razvoja, informacije o otkupu sopstvenih akcija, odnosno udela, ciljeve i politike vezane za upravljanje finansijskim rizicima, zajedno sa politikom zaštite svake značajnije vrste planirane transakcije za koju se koristi zaštita, izloženost cenovnom riziku, kreditnom riziku, riziku likvidnosti i riziku novčanog toka, strategiju za upravljanje ovim rizicima i ocenu njihove efektivnosti. Međutim, mikro, mala i srednja preduzeća, što uključuje većinu JP, nisu u obavezi da sastave godišnji izveštaj o poslovanju. Izuzetak su ona mikro, mala i srednja preduzeća koja su listirana na berzi<sup>1649</sup>.

Pored obaveze propisane Zakonom o JP da objave finansijske izveštaje na svojim sajtovima, preduzeća u državnom vlasništvu su odredbama Zakona o računovodstvu obavezana da dostave

[clanove-nadzornog-odbora.n-291.45.html?offset=2](#)

1644 Zakon o javnim preduzećima, član 52

1645 Zakon o javnim preduzećima, član 62

1646 Zakon o javnim preduzećima, član 62

1647 Zakon o računovodstvu, član 2 i Zakon o reviziji

1648 Zakon o računovodstvu, član 29

1649 Ona imaju obavezu da objave godišnji finansijski izveštaj kao bilo koje drugo pravno lice, u skladu sa članom 25 Zakona o računovodstvu.

finansijske izveštaje Agenciji za privredne registre. Agencija objavljuje ove podatke na svom sajtu u Registru finansijskih izveštaja<sup>1650</sup>.

Preduzeća u državnom vlasništvu nemaju obavezu da izveštavaju o svojim eventualnim antikorupcijskim programima.

## Transparentnost (Praksa)

*U kojoj meri je u praksi transparentno funkcionisanje preduzeća u državnom vlasništvu?*

**Ocena: 25/2015**

U praksi postoji izvestan, ali nedovoljan, nivo transparentnosti preduzeća u državnom vlasništvu. Javna preduzeća u velikom broju ne izvršavaju obaveze propisane Zakonom o JP. Ponekad, takođe, ne ispunjavaju obaveze iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Istraživanje koje je sproveda Transparentnost Srbija pokazalo je da ni jedno od 25 JP koja su bila obuhvaćena monitoringom, nije ispunilo sve obaveze propisane Zakonom. U većini slučajeva na sajtovima JP nisu bili objavljeni planovi poslovanja i kvartalni izveštaji ili finansijski izveštaji. U jednom slučaju zabeleženo je da je JP, od svih propisanih dokumenata i podataka, na sajtu imalo samo ime i kontakt vršioca dužnosti direktora<sup>1651</sup>. Raspoloživi podaci nisu bili dovoljni da se dobije slika o funkcionisanju JP, njihovim nadzornim odborima i direktorima. Ne postoje opisni godišnji izveštaji o radu koji bi olakšali identifikaciju koje aktivnosti predviđene planom su realizovane. I kvartalni i godišnji izveštaji sastojali su se u najvećem delu samo od tabela sa numeričkim podacima.

Fiskalni savet upozorio je u svom izveštaju o JP da se mora povećati njihova transparentnost<sup>1652</sup>. Izveštavanje preduzeća o planovima poslovanja je ograničeno na godišnje planove, a u njemu najčešće izostaju jasni ciljevi i operativni indikatori poslovanja<sup>1653</sup>. Planovi poslovanja se usvajaju s kašnjenjem (nekada čak na kraju godine za prethodnu godinu)<sup>1654</sup>. Malo pažnje se posvećuje i evaluaciji ostvarenih rezultata. Pored toga, neka preduzeća zanemaruju zakonsku obavezu da javnosti prikažu planove poslovanja i finansijske izveštaje ili to čine s nedopustivim (višegodišnjim) zakašnjenjem. Fiskalni savet smatra da javnost mora da bude detaljno, tačno i pravovremeno obavestavana o poslovanju državnih preduzeća<sup>1655</sup>.

Bivši ministar privrede Saša Radulović kaže da je on pokušao da prikupi podatke od JP kako bi sačinio njihove "lične karte", ali je imao problema da prikupi podatke o imovini i o dugovima i potraživanjima.

Prema navodima iz Ministarstva privrede, sada ne postoje planovi objavljivanja sveobuhvatnih informacija o poslovanju JP na sajtu tog ministarstva. Iako ne postoje narativni godišnji izveštaji o poslovanju, Ministarstvo naglašava da je ono insistiralo da su u planove poslovanja za 2015. uključene procene finansijskih i operativnih parametara za 2014, sa objašnjenjem zbog čega su oni bili viši ili niži nego što je bilo planirano<sup>1656</sup>.

---

1650 Zakon o računovodstvu, član 36

1651 Efekti novog Zakona o javnim preduzecima-politizacija ili profesionalizacija, istraživanje TS, 2014, <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Efekti%20novog%20Zakona%20o%20javnim%20preduzecima-politizacija%20ili%20profesionalizacija,%20oktobar%202014.pdf> poglavlje 8

1652 Analiza preduzeća u državnom vlasništvu: Fiskalni aspekt., [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza\\_preduzeca\\_u\\_drzavnom\\_vlasnistvu-fiskalni\\_aspekt.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza_preduzeca_u_drzavnom_vlasnistvu-fiskalni_aspekt.pdf)

1653 Analiza preduzeća u državnom vlasništvu: Fiskalni aspekt., [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza\\_preduzeca\\_u\\_drzavnom\\_vlasnistvu-fiskalni\\_aspekt.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza_preduzeca_u_drzavnom_vlasnistvu-fiskalni_aspekt.pdf)

1654 Efekti novog Zakona o javnim preduzecima-politizacija ili profesionalizacija, istraživanje TS, 2014, <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Efekti%20novog%20Zakona%20o%20javnim%20preduzecima-politizacija%20ili%20profesionalizacija,%20oktobar%202014.pdf>

1655 Analiza preduzeća u državnom vlasništvu: Fiskalni aspekt., [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza\\_preduzeca\\_u\\_drzavnom\\_vlasnistvu-fiskalni\\_aspekt.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza_preduzeca_u_drzavnom_vlasnistvu-fiskalni_aspekt.pdf)

1656 Intervju sa specijalnim savetnikom u Ministarstvu Milanom Todorovićem i pomoćnikom ministra Dubravkom Drakulić, februar, januar 2015

Javna preduzeća takođe pokazuju manjak transparentnosti u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Prema podacima Poverenika, iz godišnjeg izveštaja za 2013<sup>1657</sup>, 17% od ukupnog broja podnetih žalbi je bilo protiv JP (574 od 3.300) zbog nedostavljanja traženih dokumenata ili informacija. Poverenik je citiran da su “javna preduzeća među onima koji najviše kriju informacije od javnosti”<sup>1658</sup>.

Pored svega toga, istraživanje mreže BIRN (Balkan Investigative Reporters Network)<sup>1659</sup> o troškovima preduzeća u državnom vlasništvu za sponzorstva i donacije, objavljeno u oktobru 2014. bilo je otežano jer su pojedina preduzeća odbijala da dostave tražene informacije, kršeći na taj način zakon. Među njima su bila neka od najvećih preduzeća u državnom vlasništvu i ona koja su prethodnih godina zabeležila najveće gubitke – Telekom Srbija, Srbijagas, Železnice, Srbijašume. Pošte Srbije dostavile su podatke za 2011. i 2012. ali ne i za 2013. i 2014. godinu. Ovo pokazuje da su pojedina preduzeća svesno kršila zakonsku obavezu po pitanju transparentnosti kako bi prikrija informacije koje bi mogle biti kompromitujuće za menadžment.

## Odgovornost (Propisi)

*U kojoj meri postoje pravila i propisi o nadzoru nad preduzećima u državnom vlasništvu?*

**Ocena: 75/2015**

Ne postoji striktni pravni okvir po pitanju spoljnog nadzora nad rezultatima rada preduzeća u državnom vlasništvu. Javna preduzeća podnose ministarstvu kvartalne izveštaje o sprovođenju planova poslovanja. Na osnovu tih izveštaja, ministarstvo sastavlja i podnosi Vladi informaciju o stepenu usklađenosti planiranih i sprovedenih aktivnosti. Dalja procedura nije definisana<sup>1660</sup>.

U pogledu interne organizacije i nadzora, Zakon definiše modele upravljanja preduzećima (i privatnim i onim u državnom vlasništvu), sa definisanim nadležnostima direktora, izvršnog odbora i nadzornog odbora. Zakon o JP takođe definiše ulogu svakog od organa upravljanja. Javna preduzeća (i njihovi nadzorni odbori) su odgovorna osnivačima (vladi ili lokalnoj skupštini).

Zakon o privrednim društvima predviđa jednodomno (skupština i direktor) ili dvodomno (skupština, nadzorni odbor, direktor) upravljanje preduzećima sa ograničenom odgovornošću<sup>1661</sup>. U slučaju akcionarskih društava, može postojati odbor direktora umesto direktora (jednodomna) i izvršni odbor (dvodomna)<sup>1662</sup>. Nadzorni odbor je nadležan za imenovanje, nadzor i razrešenje direktora<sup>1663</sup> i sazivanje sednice skupštine<sup>1664</sup>. Nadležnosti nadzornog odbora ne mogu se preneti na direktora kompanije<sup>1665</sup>.

Prema Zakonu o privrednim društvima<sup>1666</sup>, nadzorni odbor je nadležan da određuje poslovnu strategiju kompanije, bira i razrešava direktora i utvrđuje naknadu za njegov rad, nadzire rad direktora i usvaja izveštaje direktora, vrši unutrašnji nadzor nad poslovanjem društva, vrši nadzor nad zakonitošću poslovanja društva, ustanovljava računovodstvene politike društva i politike upravljanja rizicima, daje nalog revizoru za ispitivanje godišnjih finansijskih izveštaja društva, predlaže skupštini izbor revizora i nagradu za njegov rad, kontroliše predlog raspodele dobiti i drugih plaćanja članovima.

1657 <http://www.poverenik.rs/sr/o-nama/godisnji-izvestaji/1772-izvestaj-poverenika-za-2013-godinu.html>

1658 <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/469758/Sabic-Drzavna-preduzeca-najvise-kriju-informacije>

1659 <http://javno.rs/istrazivanja/krave-muzare-svake-vlasti>

1660 Zakon o javnim preduzećima, član 52

1661 Zakon o privrednim društvima, član 198

1662 Zakon o privrednim društvima, član 326, 417

1663 Zakon o privrednim društvima, članovi 219, 220, 228

1664 Zakon o privrednim društvima, član 202

1665 Zakon o privrednim društvima, član 232, 441

1666 Zakon o privrednim društvima, član 232, 441

Ako osnivačkim aktom ili odlukom skupštine nije drugačije određeno, nadzorni odbor daje prethodnu saglasnost za sticanje, otuđenje i opterećenje udela i akcija koje društvo poseduje u drugim pravnim licima, sticanje, otuđenje i opterećenje nepokretnosti, ukoliko to ne spada u redovno poslovanje društva, uzimanje kredita, odnosno uzimanje i davanje zajmova, davanje jemstava, garancija i obezbeđenja za obaveze trećih lica<sup>1667</sup>.

Zakon o JP predviđa sličnu organizaciju kao Zakon o privrednim društvima<sup>1668</sup>. Vlada je usvojila kriterijume na osnovu kojih su JP klasifikovana u grupu kompanija sa jednodomnim ili dvododnim upravljanjem<sup>1669</sup>. Dvododna su ona sa više od 1.000 zaposlenih i godišnjim prihodom većim od 10 miliona evra.

Zakon o JP takođe predviđa odgovornost nadzornog odbora: predsednik i članovi odbora se razrešavaju ako nadzorni odbor ne dostavi godišnji plan osnivaču na saglasnost, ako osnivač ne prihvati finansijski izveštaj JP i ako nadzorni odbor ne preduzme odgovarajuće mere pre nadležnih organa u slučaju kada se sumnja da je direktor radio na štetu preduzeća. Nadzorni odbor može biti razrešen ako JP ne ispuni godišnji plan poslovanja ili ne postigne postavljene ključne indikatore poslovanja<sup>1670</sup>.

U sporazumu sa MMF-om iz 2015. godine, Vlada se obavezala da će stvoriti snažan i stabilan institucionalni okvir za nadzor nad preduzećima u državnom vlasništvu<sup>1671</sup>. Međutim, uglavnom je reč o varijacijama već postojećih mehanizama izveštavanja.

## Odgovornost (Praksa)

*U kojoj meri u praksi postoji efektivan nadzor nad preduzećima u državnom vlasništvu?*

**Ocena: 0/2015**

Nadzorni odbori formalno izvršavaju većinu zadataka propisanih zakonom. Efekat njihovog rada je, međutim, diskutabilan. Čak i godišnje planove poslovanja nadzorni odbori usvajaju sa ogromnim zakašnjenjem. Istraživanje Transparentnosti Srbija pokazalo je da je u pojedinim slučajevima Vlada Srbije davala saglasnost za godišnji plan poslovanja na isteku godine na koju se plan odnosi, a u jednom slučaju plan poslovanja za 2013. godinu usvojen je u januaru 2014<sup>1672</sup>. U nekoliko navrata, kada su otkrivene nepravilnosti u radu direktora preduzeća u državnom vlasništvu, ispostavilo se da nadzorni odbori nisu uočili bilo kakve probleme. Takav je primer saobraćajnog preduzeća "Lasta", čiji je direktor uhapšen. Predsednik nadzornog odbora u tom periodu (istovremeno šef poslaničke grupe vladajuće partije u parlamentu), na pitanje da li je NO uočio nepravilnosti, odgovorio je da je "zadatak NO da sarađuje sa svima u preduzeću". Umesto odgovora održao je politički govor o nultoj toleranciji na korupciju koju je proklamovala Vlada<sup>1673</sup>. Slična je bila situacija u JP za podzemnu eksploataciju uglja "Resavica", u kome je direktor uhapšen pod optužbom za korupciju<sup>1674</sup>. U oba preduzeća nije postavljeno pitanje odgovornosti nadzornih odbora.

Štaviše, ni direktori ni nadzorni odbori nisu pozvani na odgovornost zbog brojnih nepravilnosti koje je otkrila Državna revizorska institucija. Prema istraživanju magazina "Nova ekonomija"<sup>1675</sup>, DRI je

<sup>1667</sup> Zakon o privrednim društvima, član 232

<sup>1668</sup> Zakon o javnim preduzećima, član 11, član 18

<sup>1669</sup> Uredba o standardima i kriterijumima za klasifikovanje javnih preduzeća

<sup>1670</sup> Zakon o javnim preduzećima, član 17

<sup>1671</sup> <https://www.imf.org/external/np/loi/2015/srb/061115.pdf>

<sup>1672</sup> Efekti novog Zakona o javnim preduzećima-politizacija ili profesionalizacija, istraživanje TS, 2014, <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativneanalize/Efekti%20novog%20zakona%20o%20javnim%20preduzećima-politizacija%20ili%20profesionalizacija,%20oktobar%202014.pdf>

<sup>1673</sup> <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/489165/Babic-Nulta-tolerancija-za-kriminal-i-korupciju>

<sup>1674</sup> <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/529616/Uhapsen-direktor-Resavice-i-bivsi-predsednik-SO-Despotovac>

<sup>1675</sup> [http://javnapreduzeća.rs/06\\_kako\\_se\\_u\\_javnim\\_preduzećima\\_zakoni\\_krse\\_bez\\_posledica.php](http://javnapreduzeća.rs/06_kako_se_u_javnim_preduzećima_zakoni_krse_bez_posledica.php)

uradila reviziju 53 JP od 2010. do početka 2014. godine (još 45 izveštaja je objavljeno do kraja 2014. godine) i pronašla «dugačku listu zakona koji su prekršeni» - najčešće zakona o računovodstvu i reviziji, o javnim nabavkama i o javnim preduzećima. Nije bilo ni jednog slučaja da je DRI dala pozitivno mišljenje, odnosno da je potvrdila ono što je objavljeno u finansijskim izveštajima JP.

Fiskalni savet ukazao je u svom izveštaju<sup>1676</sup> na nekoliko drugih preduzeća u državnom vlasništvu u kojima su načinjeni ogromni dugovi tokom niza godina, pri čemu nisu reagovali ni nadzorni odbori ni osnivač (Vlada Srbije): farmaceutska kompanija “Galenika”, na primer, koja radi u jednoj od najprofitabilnijih grana, akumulirala je gubitke od 25 milijardi dinara. Fiskalni savet je zaključio da je više od polovine gubitaka posledica lošeg upravljanja.

U slučaju Telekoma Srbije, Fiskalni savet je naveo da je državno upravljanje verovatno glavni razlog za pad vrednosti na berzi: “Državno vlasništvo i upravljanje je glavni teret za poslovanje Telekoma”.

Što se tiče lokalnih komunalnih preduzeća, Fiskalni savet je zaključio da “usled odsustva kontrole i pritiska za bolje poslovanje, komunalna preduzeća koriste rupe u zakonu prilikom zapošljavanja i utvrđivanja visine zarada, ne staraju se adekvatno o imovini i infrastrukturi, tarife utvrđuju selektivno i arbitrarno (često su značajno više za pravna lica nego za građane), ne objavljuju godišnje programe poslovanja i slično”<sup>1677</sup>.

Jedan od glavnih razloga što nadzorni odbori nisu u stanju da obave svoje zadatke je činjenica da su u brojnim JP diskutabilne kvalifikacije članova NO. Kako je pokazalo istraživanje TS<sup>1678</sup>, neki članovi NO ne ispunjavaju uslove propisane Zakonom o JP - da su stručnjaci u jednoj ili više oblasti rada JP. Nije bilo moguće utvrditi na koji način Vlada utvrđuje da li kandidati za članove NO imaju odgovarajuću stručnost, s obzirom na to da Vlada nije odgovorila na zahtev po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama i nije dostavila podatke. Lokalne vlasti su na osnovu obrazovanja zaključivale da osoba, koja je završila fakultet iz odgovarajuće oblasti ima stručnost za mesto člana NO javnog preduzeća koje radi u toj oblasti<sup>1679</sup>.

Predstavnici Ministarstva privrede tvrde da sadašnji članovi NO javnih preduzeća čiji je osnivač Vlada Srbije imaju odgovarajuću stručnost, ali nisu mogli da razjasne na koji način je to ustanovljeno<sup>1680</sup>.

Prema navodima predstavnika Ministarstva, nadzorni odbori obavljaju svoje dužnosti usvajajući godišnje planove poslovanja, odobravajući akte koje donosi direktor i “diskutujući o operativnim pitanjima”. Predstavnici Ministarstva ukazali su da nadzorni odbori ne moraju da znaju sve detalje, navodeći kao primer plan poslovanja Elektroprivrede Srbije koji ima 4.000 stranica, pa članovi NO “treba da znaju samo najvažnije delove”. Oni tvrde da nadzorni odbori imaju u proseku 8-10 sednica godišnje<sup>1681</sup>. Ovi podaci ukazuju da nadzorni odbori ne mogu da sprovedu svoju nadzornu funkciju, sastajući se manje nego jednom mesečno i podrazumevajući da treba da prouče samo sažetak kompleksnih dokumenata u vezi sa funkcionisanjem preduzeća.

U pogledu zaštite interesa manjinskih akcionara u preduzećima u državnom vlasništvu, stručnjaci se slažu da se “manjinski vlasnici ne pitaju ni za šta” i da se njihova prava ne poštuju<sup>1682</sup>. “Nova ekonomija” objavila je primer nejednakog tretmana u slučaju Aerodroma Beograd, preduzeća u kome manjinski vlasnici kontrolišu 17% akcija. “Ne samo da oni ne postoje kada se donose važne

1676 Analiza preduzeća u državnom vlasništvu: Fiskalni aspekt., [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza\\_preduzeca\\_u\\_drzavnom\\_vlasnistvu-fiskalni\\_aspekt.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza_preduzeca_u_drzavnom_vlasnistvu-fiskalni_aspekt.pdf)

1677 Analiza preduzeća u državnom vlasništvu: Fiskalni aspekt., [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza\\_preduzeca\\_u\\_drzavnom\\_vlasnistvu-fiskalni\\_aspekt.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/analiza_preduzeca_u_drzavnom_vlasnistvu-fiskalni_aspekt.pdf)

1678 Efekti novog Zakona o javnim preduzećima-politizacija ili profesionalizacija, istraživanje TS, 2014, <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijative/analize/Efekti%20novog%20Zakona%20o%20javnim%20preduzecima-politizacija%20ili%20profesionalizacija,%20oktobar%202014.pdf>

1679 Efekti novog Zakona o javnim preduzećima-politizacija ili profesionalizacija, istraživanje TS, 2014, <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijative/analize/Efekti%20novog%20Zakona%20o%20javnim%20preduzecima-politizacija%20ili%20profesionalizacija,%20oktobar%202014.pdf>

1680 Intervju sa specijalnim savetnikom u Ministarstvu Milanom Todorovićem i pomoćnikom ministra Dubravkom Drakulić, februar, januar 2015

1681 Intervju sa specijalnim savetnikom u Ministarstvu Milanom Todorovićem i pomoćnikom ministra Dubravkom Drakulić, februar, januar 2015

1682 Intervju sa bivšim ministrom Sašom Radulovićem, ekonomskim novinarom i analitičarom Mijatom Lakićevićem i stručnjakom za berzu Nenadom Gujaničićem, januar- februar 2015.

odluke kao što je otpis dugova, već nema jednakog tretmana ni prilikom isplate dividendi. Državi je dividenda isplaćena 25. septembra 2014. godine, a mali akcionari će morati da sačekaju kraj 2015. “zbog visokih troškova obrade i dostave potvrde o plaćenim porezima”.

## Integritet (Propisi)

*U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da obezbede integritet preduzeća u državnom vlasništvu?*

**Ocena: 75/2015**

Postoje brojni mehanizmi čiji je cilj obezbeđenje integriteta članova organa upravljanja u preduzećima u državnom vlasništvu. Pravila o sukobu interesa su propisana Zakonom o privrednim društvima i Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije. Ta pravila (iz Zakona o AZBK) primenjuju se na sve funkcionere, a to uključuje i predstavnike države u skupštinama akcionara, članove nadzornih odbora, izvršnih odbora i direktore<sup>1683</sup>.

Zakon zabranjuje članovima NO i direktorima da koriste sredstva kompanije za ličnu korist, ili da koriste informacije do kojih dolaze zahvaljujući funkcijama koje obavljaju, a koje inače nisu javno dostupne, odnosno da zloupotrebjavaju svoj položaj u preduzeću<sup>1684</sup>. Obavezni su da informišu odbor direktora ili nadzorni odbor o postojanju ličnih interesa u transakcijama koje preduzeće zaključuje ili u pravnim poslovima koje preduzeće preduzima<sup>1685</sup>.

Zakon o privrednim društvima predviđa novčane i zatvorske kazne (do godinu dana zatvora) za kršenje odredbe o izbegavanju sukoba interesa<sup>1686</sup>, pri čemu je predviđena kazna i do pet godina zatvora u slučaju da je preduzeće oštećeno za iznos veći od 10 miliona dinara. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije ima pravila o sukobu interesa, među kojima je obaveza funkcionera da prijave sukob interesa i da se izuzmu iz postupka donošenja odluka<sup>1687</sup>. Sukob interesa je definisan kao “situacija u kojoj funkcioner ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na postupanje funkcionera u vršenju javne funkcije odnosno službene dužnosti, na način koji ugrožava javni interes”. Funkcioneri su dužni i da prijave svoju imovinu, a deo tih podataka je javno dostupan. Zakon takođe uređuje pitanje primanja i zadržavanja poklona<sup>1688</sup>. Funkcioneri su dužni da prenesu upravljačka prava u kompanijama u njihovom vlasništvu u roku od 30 dana od dana preuzimanja funkcije i da dostave podatke o vlasništvu većem od 20 odsto u svim pravnim licima. Dve godine po okončanju funkcije, bivši funkcioneri ne smeju zasnivati poslovni odnos ili se zaposliti u pravnom licu, kod preduzetnika ili međunarodne organizacije koja deluje u oblasti kojom su se bavili na funkciji, a bez prethodno dobijene saglasnosti Agencije<sup>1689</sup>.

Primanje i davanje mita, kao i trgovina uticajem, su obuhvaćeni Krivičnim zakonikom. Zakon predviđa do 10 godina zatvora za trgovinu uticajem<sup>1690</sup>, do 15 godina za primanje mita<sup>1691</sup> i do pet godina za davanje mita<sup>1692</sup>. U KZ postoji takođe krivično delo zloupotreba u vezi sa javnim nabavkama, sa predviđenom zatvorskom kaznom do 10 godina<sup>1693</sup>.

1683 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 2, takođe objašnjenje predstavnika Agencije za borbu protiv korupcije, intervju, februar 2015  
1684 Zakon o privrednim društvima, član 69  
1685 Zakon o privrednim društvima, član 65  
1686 Član 583  
1687 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 27-42  
1688 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 27, 28, 32, 39-46  
1689 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 28, 33-36, 38  
1690 Krivični zakonik, član 366  
1691 Krivični zakonik, član 367  
1692 Krivični zakonik, član 368  
1693 Krivični zakonik, član 234a



Preduzeća u državnom vlasništvu imaju dvojak u ulogu u javnim nabavkama. Ona treba da primenjuju pravila u vezi sa javnim nabavkama, kao i bilo koji drugi javni organ. Međutim, ona preduzeća koja su na tržištu mogu da izbegnu primenu pravila kada nabavljaju "radi dalje prodaje". S druge strane, preduzeća u državnom vlasništvu mogu da se jave i kao ponuđači, zajedno sa privatnim kompanijama. U nekim situacijama, JP mogu biti jedini dobavljači određenih dobara ili usluga<sup>1694</sup>.

Preduzeća u državnom vlasništvu ne smeju da daju priloge političkim partijama, ni u novcu ni u uslugama<sup>1695</sup>. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti zabranjuje, kao izvore finansiranja javne ustanove, javna preduzeća, privredna društava i preduzetnike koji obavljaju usluge od opšteg interesa; ustanove i preduzeća sa učešćem državnog kapitala i druge organizacije koje vrše javna ovlašćenja<sup>1696</sup>.

## Integritet (Praksa)

*U kojoj meri je u praksi obezbeđen integritet preduzeća u državnom vlasništvu?*

**Ocena: 25/2015**

Integritet preduzeća u državnom vlasništvu nije obezbeđen u praksi. S obzirom na to da političke partije kontrolišu preduzeća u državnom vlasništvu, postoje sumnje da ona služe da izvlačenje novca za finansiranje partija a da organi upravljanja pri tome samo izvršavaju političke zadatke bez mogućnosti da sami utiču na proces donošenja odluka<sup>1697</sup>.

Član Odbora Agencije za borbu protiv korupcije Božo Drašković tvrdi da je glavni problem u vezi sa preduzećima u državnom vlasništvu izvlačenje novca za potrebe pojedinaca ili partija koje ih kontrolišu. "To se najčešće obavlja na sledeći način: prvo se postavi uprava u javnom preduzeću, a izvršnu funkciju imaju direktori koji su već dobili signal iz prošlosti da nije bitno koliko su uspešni u razvoju preduzeća, već koliko su uspešni u tajnim strukturama veza sa političkom moći koja ih je tu i dovela<sup>1698</sup>".

Ne postoji korporativni kodeks za preduzeća u državnom vlasništvu. Ministarstvo privrede tvrdi da je uvođenje i unapređenje korporativnog upravljanja u preduzećima u državnom vlasništvu njihov prioritet<sup>1699</sup>. U preduzećima u državnom vlasništvu ne postoje interni akti u vezi sa korupcijom. Međutim, svi organi vlasti, uključujući preduzeća u državnom vlasništvu bili su u obavezi da izrade planove integriteta - da identifikuju rizike od korupcije i načine planove za smanjivanje tih rizika. Oko 30% od svih javnih tela učinilo je ovo u roku koji je propisala Agencija za borbu protiv korupcije<sup>1700</sup>.

Agencija za borbu protiv korupcije vodi registar funkcionera, među kojima su i predstavnici države u organima upravljanja preduzeća u državnom vlasništvu i podnosi prijave za kršenje zakona - neprijavlivanje imovine ili prikriivanje podataka o imovini. Prema podacima objavljenim na sajtu Agencije, od januara 2013. do oktobra 2014. pokrenuto je 67 postupaka protiv direktora ili članova nadzornih odbora. Većina postupaka je zbog neprijavlivanja ili kašnjenja pri prijavljivanju imovine na početku ili po okončanju mandata<sup>1701</sup>. Podnete su i četiri krivične prijave zbog "neprijavlivanja imovine ili davanja lažnih podataka o imovini, u nameri da se prikriju podaci o imovini"<sup>1702</sup>. Postupak po ovim prijavama još traje.

1694 Zakon o javnim nabavkama, član 7 i drugi.

1695 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti

1696 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 12

1697 Na osnovu intervjua sa ekonomskim analitičarom Mijatom Lakićevićem, bivšim ministrom privrede Sašom Radulovićem, intervju sa članom Odbora Agencije za borbu protiv korupcije Božom Draškovićem

1698 <http://novaekonomija.rs/sr/artikli/ko-i-kako-upravlja-javnim-preduze%C4%87ima>

1699 Intervju sa specijalnim savetnikom u Ministarstvu Milanom Todorovićem i pomoćnikom ministra Dubravkom Drakulić, februar, januar 2015

1700 Podaci iz Agencije za borbu protiv korupcije: <http://www.acas.rs/plan-integriteta/?pismo=lat>

1701 [http://www.acas.rs/images/stories/SOP/WEB\\_ODELJENJE\\_ZA\\_REGISTRE\\_1\\_10\\_2014.pdf](http://www.acas.rs/images/stories/SOP/WEB_ODELJENJE_ZA_REGISTRE_1_10_2014.pdf) [http://www.acas.rs/images/stories/SOP/web\\_ODELJENJE\\_ZA\\_KONTROLU\\_FUNKCIONERA\\_1\\_10\\_2014.pdf](http://www.acas.rs/images/stories/SOP/web_ODELJENJE_ZA_KONTROLU_FUNKCIONERA_1_10_2014.pdf)

1702 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 72

Prema rečima ekonomskog analitičara Mijata Lakićevića, država favorizuje preduzeća u državnom vlasništvu u odnosu na privatna preuzeća. «Samo u slučaju kada postoji politički interes da se učini usluga privatnoj kompaniji, ona ima isti tretman kao preduzeće u državnom vlasništvu», kaže Lakićević<sup>1703</sup>.

Ministarstvo, s druge strane, tvrdi da preduzeća u državnom vlasništvu nisu favorizovana kada posluju sa državom i da je čak situacija obrnuta - privatne kompanije u brojnim slučajevima imaju bolji tretman. Predstavnici ministarstva takođe navode da je nemoguće da preduzeća u državnom vlasništvu čine usluge političkim partijama jer su svi izdaci, uključujući sponzorstva i donacije vidljivi, i “pod budnim okom javnosti i ministarstava”<sup>1704</sup>.

# PREDUZEĆA U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU

## Preporuke

1. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da izmene Zakon o JP kako bi se ukinulo diskreciono pravo odlučivanja Vlade Srbije, Vlade AP Vojvodine i skupština jedinica lokalne samouprave (osnivača JP) pri izboru direktora JP (odredba Zakona iz 2012 ostavlja mogućnost da se izabere bilo koji od tri najbolja kandidata bez obrazloženja, mogućnost da se ne izabere ni jedan kandidat ili da se odlučivanje obavi u neograničenom roku nakon sprovedenog konkursa);
2. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da izmene Zakon o JP kako bi se poboljšala procedura imenovanja članova nadzornih odbora, a u cilju povećanja transparentnosti i utvrđivanja da kandidati poseduju znanja i veštine predviđene Zakonom;
3. Vlada bi trebalo da sprovede do kraja postupak izbora predsednika i članova NO u svim preduzećima u kojima to nije učinjeno i da razmotri sastav ranije izabranih NO sa stanovišta ispunjavanja propisanih uslova;
4. Vlada bi trebalo da insistira na aktivnom odnosu i odgovornosti NO, kroz transparentnost informacija i periodične provere rada NO i direktora. Vlada (odnosno skupštine JLS) bi trebalo da sprovedu mehanizme odgovornosti članova NO koji nisu na odgovarajući način obavljali svoje funkcije;
5. Vlada bi trebalo da propiše kriterijume za imenovanje članova Komisija za izbor direktora JP i da standardizuje kriterijume za izbor direktora JP na nivou cele zemlje;
6. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da izmene Zakon o JP kako bi se obezbedilo učešće svih zaposlenih u izboru predstavnika zaposlenih u NO, kao i da bi se onemogućio uticaj onih lica čiji rad NO direktno nadzire;
7. Vlada bi trebalo, u obimu u kojem je to moguće, da precizira merila za utvrđivanje da li je direktor postupao suprotno pažnji dobrog privrednika, da li je nestručno i nesavesno obavljao dužnost, kao i da li je došlo do (znatnog) odstupanja od ostvarivanja osnovnog cilja poslovanja javnog preduzeća. Vlada bi trebalo da prati praksu primene tih kriterijuma pri utvrđivanju odgovornosti direktora i da objavljuje rezultate praćenja primene;

---

1703 Intervju, februar 2015

1704 Intervju sa specijalnim savetnikom u Ministarstvu Milanom Todorovićem i pomoćnikom ministra Dubravkom Drakulić, februar, januar 2015

8. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da izmene Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kako bi sva javna preduzeća bila u obavezi da sačine i objave informator o radu i da snose odgovornost ukoliko izostave ili ne ažuriraju tražene podatke;
9. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da dopune pravila o javnosti rada u Zakonu o javnim preduzećima ili posebnom podzakonskom aktu, kako bi se obezbedila dostupnost i uporedivost svih potrebnih informacija u vezi sa radom i rezultatima rada javnih preduzeća (npr. obavezni sadržaj veb-prezentacija, neuklanjanje informacija koje se odnose na prethodni period);
10. Vlada bi trebalo da precizira obavezu svih nadležnih organa u lancu kontrole programa rada i izveštaja o radu, uključujući i ulogu resornih ministarstava, posebnih organizacija, kao i organa na drugim nivoima vlasti;
11. Vlada bi trebalo da utvrdi obavezu razmatranja tromesečnih izveštaja o radu JP u određenom roku, obavezne delove sadržaja zaključka povodom tog razmatranja (u kojoj meri je program ispunjen, da li treba preduzeti dodatne mere) kao i obavezu objavljivanja tih zaključaka;
12. Vlada bi trebalo da razmotri mogućnost uspostavljanja centralnog koordinacionog tela koje bi bilo odgovorno za strateške odluke u vezi sa preduzećima u državnom vlasništvu i za sprovođenje vlasničke funkcije države u tim preduzećima. Ovo telo bi bilo zaduženo i za objavljivanje sveobuhvatnih podataka o poslovanju preduzeća u državnom vlasništvu;
13. Vlada bi trebalo da uspostavi obavezu izrade narativnih izveštaja o radu javnih preduzeća, koji bi sadržali sve bitne podatke o ostvarivanju godišnjeg programa rada i svrhe zbog kojih je JP osnovano, uključujući i poređenje stanja sa ranijim godinama, kako bi i osnivač i građani mogli da steknu argumentovanu predstavu o radu JP;
14. Vlada bi trebalo da zabrani trošenje sredstava JP na sponzorstva;
15. Vlada bi trebalo da izmeni državnu politiku u pogledu uslova poslovanja javnih preduzeća, kako bi JP u potpunosti bila posvećena ostvarivanju svrhe zbog koje su osnovana, a ne vođenju socijalne politike, kao preduslov da javnim preduzećima upravljaju profesionalci, a ne lica koja će se truditi da za sebe ili stranku steknu popularnost među biračima;
16. Osnivači JP bi trebalo da preduzmu mere radi provere ispunjenosti obaveza JP da objave podatke koji su predviđeni Zakonom, uključujući i pokretanje postupka protiv odgovornih rukovodilaca.



# VIII ZAKLJUČAK



| Stubovi  | Ocena | Ocena       | Ocena |
|--|-------|-------------|-------|
| Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti | 79    | Kapacitet   | 69    |
|  |       | Upravljanje | 79    |
|  |       | Uloga       | 100   |
| Zaštitnik građana (Ombudsman)  | 77    | Kapacitet   | 67    |
|  |       | Upravljanje | 83    |
|  |       | Uloga       | 75    |
| Državna revizorska institucija   | 73    | Kapacitet   | 58    |
|  |       | Upravljanje | 88    |
|  |       | Uloga       | 58    |
| Agencija za borbu protiv korupcije                                       | 67    | Kapacitet   | 75    |
|  |       | Upravljanje | 63    |
|  |       | Uloga       | 67    |
| Pravosuđe  | 67    | Kapacitet   | 56    |
|  |       | Upravljanje | 83    |
|  |       | Uloga       | 38    |
| Političke stranke  | 65    | Kapacitet   | 69    |
|  |       | Upravljanje | 75    |
|  |       | Uloga       | 25    |
| Civilno društvo  | 55    | Kapacitet   | 75    |
|  |       | Upravljanje | 38    |
|  |       | Uloga       | 50    |
| Izvršna vlast  | 54    | Kapacitet   | 58    |
|  |       | Upravljanje | 50    |
|  |       | Uloga       | 38    |
| Tužilaštvo   | 52    | Kapacitet   | 44    |
|  |       | Upravljanje | 58    |
|  |       | Uloga       | 50    |

|                                 |    |             |    |
|---------------------------------|----|-------------|----|
| Policija                        | 52 | Kapacitet   | 50 |
|                                 |    | Upravljanje | 54 |
|                                 |    | Uloga       | 50 |
| Poslovni sektor                 | 50 | Kapacitet   | 56 |
|                                 |    | Upravljanje | 58 |
|                                 |    | Uloga       | 13 |
| Zakonodavna vlast               | 50 | Kapacitet   | 56 |
|                                 |    | Upravljanje | 46 |
|                                 |    | Uloga       | 50 |
| Mediji                          | 50 | Kapacitet   | 56 |
|                                 |    | Upravljanje | 58 |
|                                 |    | Uloga       | 25 |
| Javni sektor                    | 49 | Kapacitet   | 50 |
|                                 |    | Upravljanje | 54 |
|                                 |    | Uloga       | 44 |
| Republička izborna komisija     | 43 | Kapacitet   | 42 |
|                                 |    | Upravljanje | 46 |
|                                 |    | Uloga       | 38 |
| Preduzeća u državnom vlasništvu | 41 | Kapacitet   | 26 |
|                                 |    | Upravljanje | 46 |
|                                 |    | Uloga       | /  |

U prethodnim poglavljima i grafičkom prikazu u obliku antičkog hrama prikazali smo jedno moguće viđenje jakih i slabih strana u okviru svakog stuba Sistema društvenog integriteta, ali smo takođe razotkrili i neravnotežu koja postoji kada se sagledava celina sistema.

Sistem društvenog integriteta Srbije mogao bi da se oceni kao srednje snažan (prosečna ocena je 58) sa naglašenom neravnotežom između stubova koje predstavljaju nezavisni državni organi, uspostavljeni tokom ovog veka, na jednoj strani i javnog sektora, preduzeća u državnom vlasništvu i Republičke izborne komisije na drugoj.

**Zakonodavna vlast** ne koristi svoju nezavisnost i nadzorne mehanizme koji joj stoje na raspolaganju. Umesto toga uglavnom sledi Vladinu politiku. Izveštaji nezavisnih organa se razmatraju u Skupštini, ali se ne prati sprovođenje preporuka.

**Izvršna vlast** ima viši nivo nezavisnosti nego ranije – tu je koncentrisana realna politička moć. Vlada deklarise posvećenost reformi javnog sektora, ali je on i dalje snažno politizovan. Nesporno je da se Vlada javno zalaže za borbu protiv korupcije, ali su rezultati ograničeni.

Nezavisnost **pravosuđa** je ugrožena uplitanjem drugih grana vlasti i predstavnika političkih partija u rad pravosuđa. Većina mehanizama za obezbeđivanje integriteta nosilaca sudijskih funkcija funkcioniše. Suđenja u nekim od najvećih korupcionaških predmeta traju izuzetno dugo.

**Javni sektor** je i dalje politizovan. Nije obezbeđen odgovarajući nivo transparentnosti. Zakon o zaštiti uzbunjivača još nije doneo značajne promene. Reforma javnog sektora iz 2014. godine, pokrenuta zbog budžetskih ograničenja i najava nove politike nisu rezultirali značajnim promenama. Institucionalni nadzor nad radom preduzeća u državnom vlasništvu je neefikasan i netransparentan. Pravila u vezi sa javnim nabavkama se ne sprovode uvek a konkurencija u postupcima je mala.

Nezavisnost **policije** ugrožena je politizacijom istraga, *ad hoc* istražnim timovima za predmete koje političari odrede kao prioritet i kadriranjem političkih partija u policiji. Integritet policije je ozbiljno narušen skandalima koji su „procureli“ u medije, usled toga što je izostala javna reakcija na objavljene navode (demanti ili brza istraga).

**Javno tužilaštvo** se i dalje suočava sa autocenzurom i političkim uticajima. Postoji zakonska podloga za efikasno gonjenje korupcije, a broj optužnica za korupciju raste. Međutim, to je još uvek daleko ispod stvarnog nivoa rasprostranjenosti korupcije. Razlozi su nedovoljno korišćenje proaktivnih mera od strane tužilaštva i manjak podsticaja za prijavljivanje korupcije.

**Republička izborna komisija** nije nezavisni državni organ, već telo nejasne pravne prirode koje čine predstavnici političkih partija. Uprkos tome i zahvaljujući međustranačkoj kontroli, RIK uglavnom obezbeđuje sprovođenje fer izbora, a drugih nadležnosti nema.

**Zaštitnik građana (Ombudsman)** deluje nezavisno od izvršne vlasti, ali postoje pokušaji da bude uvučen u političke debate ili da se politizuju njegovi izveštaji. Rad Zaštitnika je transparentan a rezultati su vidljivi.

Resursi i kapaciteti **Državne revizorske institucije** su se poboljšali, ali je kapacitet i dalje daleko od potrebnog za obavljanje svih nadležnosti, a naročito revizije svrsishodnosti. Stiče se utisak da DRI deluje nezavisno u praksi. Transparentnost DRI se poboljšala, ali kriterijumi na osnovu kojih se vrši izbor subjekata revizije nisu javni. DRI podnosi krivične i prekršajne prijave zbog nepravilnosti otkrivenih tokom revizije.

**Agencija za borbu protiv korupcije** ne raspolaže odgovarajućim resursima i suočava se sa opstrukcijom pri pokušajima da izdejskuje izmenu zakona kojom bi dobila veća ovlašćenja u oblasti kontrole. Agencija je posvećena prevenciji, gde su takođe potrebne zakonske izmene, u skladu sa Strategijom kako bi aktivnosti Agencije donele veće rezultate.

Transparentnost finansijskog poslovanja u **političkim partijama** je povećana usled primene zakonskih rešenja. Većina partija funkcioniše po centralizovanom liderskom principu, u kome odluke donose predsednik sa uskim krugom saradnika. Borba protiv korupcije je istaknuta tema u političkim kampanjama, ali nema istinske posvećenosti suzbijanju korupcije.

**Mediji** su pod snažnim uticajem političkih i ekonomskih centara moći i oglašivača, koji su takođe povezani sa centrima političkog odlučivanja. Izveštavanje o korupciji se uglavnom zasniva na prenošenju saopštenja i izjava državnih organa i policije ili podataka koji "cure" iz istraga.

**Organizacije civilnog društva** su brojne, ali malo koja ima odgovarajuće kapacitete za sistemsko angažovanje na polju reformi javnih politika i borbe protiv korupcije. Pravila o finansiranju OCD iz javnih izvora su poboljšana, ali se ne poštuju u svim slučajevima. Ne postoje sveobuhvatni i precizni podaci o nivou budžetske podrške za OCD.

**Poslovni sektor** karakteriše ogromna razlika između propisa i prakse. Pravna nesigurnost i nejednaka primena zakona, kao i nepredvidljiva politika izmena raznih poreza i nameta su oblici neželjenog mešanja države u poslovni sektor. Poslovni sektor nije dovoljno aktivan u pokretanju vlasti na antikorupcijsko delovanje, a ne pruža ni podršku antikorupcijskim naporima civilnog društva.

**Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti** je prepoznat po aktivnostima u borbi protiv korupcije, naročito kroz podizanje svesti javnosti o značaju slobodnog pristupa informacijama za prevenciju korupcije. Nije bilo pokušaja mešanja u rad Poverenika, ako se izuzmu povremeni verbalni napadi na čelnika ove institucije.

**Preduzeća u državnom vlasništvu** su praktično pod kontrolom političkih partija. Ona često krše pravila u vezi sa javnošću rada, ali i odredbe drugih zakona – o javnim nabavkama i računovodstvu.

# Preporuke

Najvažnije preporuke NIS 2015 u celini su:

- povećanje transparentnosti procesa donošenja odluka, posebno na nivou izvršne vlasti, a u vezi sa zaključivanjem ugovora, analizama troškova i koristi, nadzorom, lobiranjem i imenovanjima rukovodilaca preduzeća u državnom vlasništvu
- depolitizacija upravljanja u javnom sektoru, posebno u javnim preduzećima
- dalje jačanje nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa i stvaranje uslova za slobodan i neselektivni rad organa gonjenja
- uvođenje mera radi povećanja broja prijavljenih slučajeva korupcije, kao što su proaktivne istrage korupcije, kredibilna zaštita uzbunjivača i promovisanje primera istraga zasnovanih na iskazima uzbunjivača
- stavljanje na raspolaganje dovoljnih resursa za rad nezavisnim državnim organima uključenim u suzbijanje korupcije i korišćenje izveštaja tih organa za parlamentarni nadzor nad izvršnom vlašću, a posebno izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju najvažnijih strateških dokumenata
- uvođenje prakse izrade i razmatranja analize korupcijskih rizika u propisima i procene uticaja antikorupcijskih odredaba zakona i strategija
- puna primena medijskih zakona i stvaranje uslova za funkcionisanje medija bez pritisaka i uticaja od strane političkih i ekonomskih centara moći

## Preporuke za pojedinačne stubove:

### ZAKONODAVNA VLAST

1. Skupština bi trebalo da aktivno prati usklađenost predloga zakona sa Ustavom i ostatkom pravnog sistema, kao i sa strateškim dokumentima koje je parlament usvojio, a posebno očekivane efekte predloženih mera na korupciju i borbu protiv korupcije; prilikom ratifikacije međudržavnih sporazuma, trebalo bi razmotriti rizike koji nastaju usled neprimenjivanja važećih propisa o transparentnosti i konkurenciji;
2. Skupština bi trebalo da uključi u većoj meri nezavisna tela i organizacije civilnog društva u pitanja procene korupcijskog rizika i antikorupcijskih efekata propisa, tražeći mišljenje od njih i raspravljajući o tim mišljenjima i komentarima na posebnim javnim slušanjima ili sednicama odbora;
3. Skupština bi trebalo da unapredi proces izrade i usvajanja propisa: da razmotri da li se zakoni mogu primeniti sa obezbeđenim sredstvima, da li je pre predlaganja zakona održana javna rasprava i da razmatra zakonske predloge opozicionih poslanika i zakonske inicijative građana;
4. Skupština bi trebalo da dodatno unapredi transparentnost svog rada objavljivanjem amandmana, mišljenja Vlade o uložnim amandmanima, biografije kandidata koje parlament bira, dokumenata koji su usvojeni na sednicama odbora i dokumenata o izvršenju budžeta koji su sada dostupni samo narodnim poslanicima;



5. Skupština bi trebalo da izmeni Ustav i ukine imunitet od krivičnog gonjenja u slučaju kršenja antikorupcijskih propisa, a da zadrži koncept po kome je pritvaranje narodnog poslanika moguće samo uz saglasnost parlamenta;
6. Skupština bi trebalo da izmeni Poslovnik kako bi obezbedila uključenje predstavnika javnosti u rasprave pred skupštinskim odborima (u najmanju ruku mogućnost podnošenja predloga u vezi sa temom koju odbor razmatra, uz garanciju da će članovi odbora biti upoznati sa predlogom) na način na koji je to učinjeno u oblasti zaštite životne sredine u resornom odboru;
7. Vlada i Skupština bi trebalo da uredi lobiranje u vezi sa usvajanjem propisa i donošenjem drugih odluka u parlamentu;
8. Skupština bi trebalo da preciznije definiše pitanje sukoba interesa narodnih poslanika u Zakonu o Narodnoj skupštini i Poslovniku, a ne samo kroz mere predviđene budućim Kodeksom ponašanja;
9. Skupština bi trebalo da unapredi praksu praćenja sprovođenja svojih zaključaka o godišnjim izveštajima nezavisnih državnih organa. Kada Skupština usvoji zaključak koji predviđa izmenu zakona, onda treba da pokrene i proces za izmenu tog akta. Kada izveštaj ukazuje na propuste Vlade ili drugih organa izvršne vlasti, Skupština treba da zahteva sprovođenje mera za otklanjanje tih propusta i da inicira postupak odgovornosti rukovodilaca koji nisu ispunili obaveze (npr. ministara);
10. Skupština bi trebalo da razmatra godišnje izveštaje Vlade i izveštaje o završnom računu budžeta, kako bi se utvrdilo u kojoj meri su planovi ispunjeni, uključujući i ostvarenje nefinansijskih indikatora; Skupština bi trebalo da pozove na odgovornost ministre koji ne dostavljaju odborima redovne tromesečne izveštaje;
11. Skupština bi trebalo da organizuje anketne odbore o problemima u vezi sa sistemskom korupcijom i da deluje u skladu sa zaključcima tih odbora.

## IZVRŠNA VLAST

1. Vlada bi trebalo da ispuni svoje obaveze iz Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana;
2. Vlada bi trebalo da ispuni obaveze iz zaključaka Narodne skupštine povodom razmatranja godišnjih izveštaja nezavisnih tela i da izvesti i tome;
3. Vlada bi trebalo da pripremi, posle javne rasprave i postizanja šireg političkog konsenzusa, novi Zakon o ministarstvima koji bi odredio broj i strukturu ministarstava i drugih organa državne uprave, kako bi se izbegle česte promene koje nisu zasnovane na potrebi efikasnog obavljanja poslova javne uprave, već na potrebi da se namiri potreban broj ministarstava tokom pregovora o formiranju koalicionih vlada;
4. Vlada bi trebalo da uskladi i načini u potpunosti uporedivim svoj četvorogodišnji program sa godišnjim planovima rada i da izveštava o njihovom sprovođenju;
5. Vlada bi trebalo da omogući javnosti da utiče na proces donošenja budžeta i da obavesti javnost o tome kako će planirani budžet uticati na ispunjavanje zakonskih obaveza državnih organa i sprovođenje utvrđenih prioritarnih politika;
6. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da obezbede delotvoran nadzor nad ustavnošću i zakonitošću odluka Vlade, kroz izmene Zakona o Ustavnom sudu i kroz obavezno objavljivanje Vladinih zaključaka koji imaju regulatorno dejstvo;
7. Vlada bi trebalo da propiše standarde o sukobu interesa koji bi se primenjivali na posebne savetnike članova Vlade;

8. Vlada i Skupština bi trebalo da regulišu lobiranje, kako bi se umanjili neprimereni vaninstitucionalni uticaji na rad Vlade;
9. Vlada bi trebalo da propiše obavezu objavljivanja svih njenih odluka, izuzev u slučaju kada je potrebno zaštititi preovlađujući javni interes;
10. Vlada bi trebalo da omogući medijima da prisustvuju sednicama i da objavljuje transkripte sednica, izuzev u slučajevima kada se raspravlja o pitanjima koja treba da ostanu poverljiva; Vlada bi trebalo da objavljuje dnevni red sednica;
11. Vlada bi trebalo da objavljuje podatke o kandidatima koje predlaže, takođe podatke o izabranim, imenovanim i razrešenim osobama, kao i obrazloženja tih odluka;
12. Vlada bi trebalo da objavljuje više podataka o izvršenju budžeta i finansijskim obavezama države;
13. Vlada bi trebalo da preciznije definiše pitanje javnih rasprava – da uvede obavezu objavljivanja svih pristiglih preporuka i predloga i objašnjenja za odbijanje predloga, kao i da uredi vođenje javnih rasprava o konceptima zakonskih rešenja;
14. Vlada bi trebalo da uvede praksu pozivanja na odgovornost ministara za propuste nastale zbog kašnjenja u ispunjavanju obaveza – npr. probijanje roka za dostavljanje Narodnoj skupštini budžeta i završnog računa budžeta, nesprovođenje odluka Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, nesprovođenje preporuka Zaštitnika građana, Agencije za borbu protiv korupcije, DRI i drugih nezavisnih tela, propuštanje da se donesu podzakonska akta, neispunjavanje obaveza iz Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana;
15. Prilikom formiranja nove Vlade, mandatar bi trebalo da postavi i objavi prioritete u oblasti borbe protiv korupcije; ovi prioriteti bi trebalo da budu u skladu sa Strategijom i Akcionim planom;
16. Vlada bi trebalo da jasnije reguliše svoje postupanje po izveštajima i preporukama Saveta za borbu protiv korupcije, uključujući objavljivanje nalaza i zaključaka u vezi sa ranije objavljenim izveštajima Saveta;
17. Vlada bi trebalo da jasnije definiše mehanizam antikorupcijske koordinacije, kako bi ga načinila efikasnijim i isključila mogućnost tumačenja da izvršna vlast koordinira rad drugih grana vlasti i nezavisna tela.

## PRAVOSUĐE

1. Narodna skupština bi trebalo da unapredi nezavisnost i odgovornost Visokog saveta sudstva, kroz utvrđivanje odgovarajućeg predloga za izmenu Ustava;
2. Narodna skupština bi trebalo da izmeni propise kako bi se uklonio predstavnik zakonodavne i izvršne vlasti na proces izbora i razrešenja sudija i predsednika sudova;
3. Visoki savet sudstva bi trebalo da primeni pravila o nezavisnosti pravosudnog budžeta;
4. VSS bi trebalo da odredi broj sudija u skladu sa potrebama kako bi se rešavali svi slučajevi u okviru razumnog roka, uključujući i rešavanje predmeta gde se već kasni;
5. Sudovi bi trebalo da smanje rizik od korupcije i da plaćaju odštetu za propuštanje da se odluke donesu u razumnom roku;
6. VSS bi trebalo da primeni postupak za ocenivanje rada sudija i sprovede procedure za uspostavljanje odgovornosti sudija za greške u radu, koje su takve prirode da ukazuju na nestručnost ili neprofesionalno postupanje;

7. Sudovi bi trebalo da obezbede da posebna prava koja imaju stranke u postupku ne predstavljaju prepreku za druga lica da ostvare pravo na slobodan pristup informacijama, u meri u kojoj se te informacije mogu dati svakome;
8. Ministar pravde bi trebalo da izmeni Sudski poslovnik tako da se naglasi odgovornost predsednika sudova za planiranje, integritet i sprovođenje antikorupcijskih odredbi; radi uvođenja obaveze periodičnog razmatranja pritužbi; određivanja jasnijih kriterijuma za postupanje po urgencijama;
9. VSS i sudovi bi trebalo da sprovedu analizu postupanja u predmetima koruptivnih krivičnih dela, koji se vode izuzetno dugo i da predstave javnosti razloge za toliko trajanje sudskih postupaka;
10. Sudovi bi trebalo da objave statistiku o broju presuđenih predmeta za krivična dela korupcije i izvode iz presuda;
11. Policija, tužilaštvo i sudovi bi trebalo da zajednički pripremaju i redovno objavljuju statističke prikaze koji sadrže podatke o policijskim krivičnim prijavama (po licima i delima), podatke o radu javnih tužilaca (o broju pokrenutih i vođenih krivičnih postupaka, po optuženima i po delima) i informacije o sudskim odlukama za krivična dela sa elementom korupcije.
12. Ministarstvo i Vlada bi trebalo da obezbede pravo na odštetu žrtvama korupcije, u skladu sa Građanskopravnom konvencijom Saveta Evrope, koju je Srbija ratifikovala;
13. VSS i sudovi bi trebalo da sprovedu specijalizaciju u prekršajnim sudovima za slučajeve kršenja antikorupcijskih zakona;
14. Pravosudna akademija bi trebalo da unapredi kvalitet stalnog usavršavanja sudija.

## TUŽILAŠTVO

1. Narodna skupština i DVT bi trebalo da unaprede uslove za nezavisan i efikasan rad javnog tužilaštva, kroz predviđene izmene Ustava i obezbeđivanje neophodnih ljudskih i drugih resursa, uključujući i neophodan prostor za rad i odgovarajuće radne uslove;
2. Državno veće tužilaca bi trebalo da unapredi sistem odgovornosti tužilaca kroz delotvoran sistem odlučivanja o pritužbama i evaluaciju rada;
3. Državno veće tužilaca i sva tužilaštva bi trebalo da povećaju broj tužilaca koji istražuju slučajeve korupcije, kako bi se sprovodile proaktivne istrage na osnovu identifikovanih obrazaca koruptivnog ponašanja, a za koje postoji sumnja ili indicije da se mogu desiti i u drugim oblastima;
4. Pravosudna akademija bi trebalo da pruži intenzivniju obuku radi unapređenja znanja i veština tužilaca;
5. Sva tužilaštva bi trebalo da omoguće javnosti uvid u informacije o svom radu, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i da određene informacije i bez zahteva učine dostupnim na svojim sajtovima;
6. Sva tužilaštva bi trebalo da na svojim sajtovima i u prostorijama objave jasna uputstva i objašnjenja za osobe koje žele da prijave korupciju – šta treba da čine, šta da očekuju tokom postupka, kada mogu očekivati obaveštenja o toku postupka i sl;
7. Policija, tužilaštvo i sudovi bi trebalo da zajednički pripremaju i redovno objavljuju statističke

prikaze koji sadrže podatke o policijskim krivičnim prijavama (po licima i delima), podatke o radu javnih tužilaca (o broju pokrenutih i vođenih krivičnih postupaka, po optuženima i po delima) i informacije o sudskim odlukama za krivična dela sa elementom korupcije.

8. Javna tužilaštva bi trebalo da organizuju ciljano ispitivanje mogućeg postojanja korupcije internim kontrolama u vezi sa transakcijama koje su najizloženije riziku od korupcije;
9. Odeljenje za borbu protiv korupcije Republičkog javnog tužilaštva bi trebalo da obezbedi objavljivanje odluka javnih tužilaštava o odustajanju od krivičnog gonjenja;
10. Ministarstvo pravde, Vlada i Narodna skupština bi trebalo da ispune obavezu predviđenu Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije – uvođenje krivičnog dela “nezakonito bogaćanje” u pravni sistem;
11. Ministarstvo pravde, Vlada i Skupština bi trebalo da razmotre izmene propisa u vezi sa merama koje bi mogle da dovedu do povećanja broja prijavljenih slučajeva korupcije (npr oslobađanje odgovornosti učesnika u nezakonitoj transakciji koji prijavi delo, nagrade za uzbunjivače itd).

## JAVNI SEKTOR

### Preporuke

1. Pri prvim izmenama Ustava, uključiti odredbu prema kojoj ni jedan organ vlasti ne može da se osnuje pre nego što se jasno odredi o kojoj vrsti organa se radi;
2. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave treba da sprovede analizu dužnosti i zadataka koje imaju organi državne uprave i druge organizacije iz javnog sektora kako bi se utvrdilo da li se i u kojim oblastima njihove nadležnosti preklapaju;
3. Ministarstvo državne uprave treba da sprovede funkcionalnu analizu u okviru svakog organa državne uprave - da utvrdi potrebe za ljudskim resursima koji bi sprovodili zadatke tog organa vlasti i da u skladu sa time izmeni pravilnike o sistematizaciji radnih mesta;
4. Agencija za borbu protiv korupcije bi trebalo da sprovede istraživanje o korupciji i privilegovanom zapošljavanju u organima državne uprave i javnim službama (tako što bi ukrstili podatke o pripadnosti službenika na izvršilačkom mestu političkoj stranci sa podacima o političkom „zaleđu“ rukovodioca institucije) i da na osnovu rezultata istraživanja predloži mere za otklanjanje problema partijskog zapošljavanja;
5. Vlada i Narodna skupština treba da prošire, kroz promene zakona, domet normi o sukobu interesa koje se odnose na državne službenike i na pitanja koja trenutno nisu pokrivena Zakonom (prijavljivanje imovine i prihoda, prevencija sukoba interesa kroz buduće zaposlenje, rotiranje državnih službenika) a Vlada treba da organizuje periodično razmatranje primene ovih standarda u svakom organu državne uprave (nadležna institucija za vršenje tih provera bi bila određena istim zakonskim izmenama)
6. Narodna skupština treba da utvrdi zakonsku obavezu svakog državnog organa da uspostavi sopstvenu internet stranu, da objavi određeni broj informacija na njima, da te informacije redovno ažurira i da bude odgovoran za tačnost i potpunost objavljenih informacija; takođe, kroz svoj nadzor nad Vladom, Skupština treba da obezbedi punu primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u državnoj upravi;
7. Ministarstvo pravde i Agencija za borbu protiv korupcije treba da prate primenu i da rade procenu efekata Zakona o zaštiti uzbunjivača, a posebno njegovih efekata na prijavu korupcije; na

osnovu toga Ministarstvo treba da predloži eventualne izmene Zakon i da razmatri uvođenje stimulatvinih mera koje bi ohrabrile budne građane i organizacije koje prate rad organa vlasti da prijavljuju veći broj nepravilnosti;

8. Vlada treba da dovrši proces postavljanja državnih službenika na položaje na osnovu prethodno sprovedenih konkursa;
9. Vlada treba da sprovedi postupak javnog konkursa kod zapošljavanja svih državnih službenika (uključujući i one koji trenutno nisu obuhvaćeni zakonskom obavezom, kao u slučaju zapošljavanja na određeno vreme);

## Javne nabavke

1. Vlada ne bi trebalo da zaključuje ugovore o zajmu ili poslovnoj saradnji u okviru kojih se kroz „vezane poslove“ „zaobilazi“ primena Zakona o javnim nabavkama;
2. Vlada treba da poveća kapacitete Uprave za javne nabavke i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki kako bi ova dva organa izvršila svoje zakonske obaveze;
3. Vlada bi trebalo da vrši nadzor nad sprovođenjem ugovornih obaveza kod javnih nabavki;
4. Vlada bi trebalo da osmisli metodologiju za utvrđivanje opravdanosti i svrsishodnosti u javnim nabavkama, kako je predviđeno strateškim aktima;
5. Vlada treba da predlogom zakonskih rešenja i izgradnjom tehničkih kapaciteta podstakne sprovođenje elektronskih javnih nabavki budući da je to efikasan mehanizam za suzbijanje korupcije;
6. Vlada bi trebalo da ograniči mogućnost postavljanja dodatnih uslova u vezi sa obimom i predmetom nabavke, kroz izmene zakona, kroz preporuke UJN ili kroz modele konkursne dokumentacije.

## POLICIJA

1. Vlada i Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da uspostave antikorupcijsku jedinicu Policije u skladu sa Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije i da razjasne poziciju SBPOK-a u odnosu na ovu novu jedinicu;
2. Policija bi trebalo da sprovodi proaktivne istrage na osnovu identifikovanih obrazaca koruptivnog ponašanja i otkrivenih slučajeva korupcije;
3. Policija i SUK bi trebalo da uspostave mehanizam za prijavljivanje i proveru imovine i prihoda pripadnika policije;
4. Policija i SUK bi trebalo da uvedu i jasno definišu procedure za testiranje integriteta pripadnika policije izloženih visokom riziku od korupcije;
5. Policija bi trebalo da spreči curenje informacija i da reaguje (istragom, objavljivanjem demantija ili potvrde informacija) u slučajevima kada se integritet policije dovodi u pitanje u medijima;
6. Ministar bi trebalo da donese akt kojim bi se propisale aktivnosti nekompatibilne sa poslom policajca;

7. Policija bi trebalo da na svom sajtu i u prostorijama objavi jasna uputstva i objašnjenja za osobe koje žele da prijave korupciju – šta treba da učine, šta mogu da očekuju tokom postupka, kada mogu očekivati obaveštenja o toku postupka i sl;
8. Policija, tužilaštvo i sudovi bi trebalo da zajednički pripremaju i redovno objavljuju statističke prikaze koji sadrže podatke o policijskim krivičnim prijavama (po licima i delima), podatke o radu javnih tužilaca (o broju pokrenutih i vođenih krivičnih postupaka, po optuženima i po delima) i informacije o sudskim odlukama za krivična dela sa elementom korupcije.
9. Vlada bi trebalo da razmotri izmene propisa koje bi podstakle povećanje broja prijavljenih slučajeva korupcije.

## REPUBLIČKA IZBORNA KOMISIJA

1. Vlada bi trebalo da predloži a Skupština da usvoji zakon kojim bi se osnovala profesionalna nezavisna Državna izborna komisija

U međuvremenu:

2. Narodna skupština bi trebalo da odvoji posebnu budžetsku liniju za finansiranje RIK-a, radi veće transparentnosti trošenja sredstava i efikasnije kontrole;
3. RIK bi trebalo da podnosi izveštaje o radu i parlament bi trebalo da razmatra ove izveštaje;
4. RIK bi trebalo da ažurira informacije na svom sajtu, uključujući Informator o radu;
5. RIK bi trebalo da uvede praksu da materijal i dnevni red sednica budu dostupni članovima RIK-a i novinarima pre sednica.

## ZAŠTITNIK GRAĐANA (OMBUDSMAN)

1. Vlada bi trebalo da obezbedi trajni i adekvatni prostor za rad Zaštitnika građana;
2. Po obezbeđenju odgovarajućih prostorija, Ombudsman bi trebalo da zatraži a skupštinski odbor da odobri povećanje broja zaposlenih;
3. Narodna skupština bi trebalo da utvrdi mehanizam za praćenje primene Ombudsmanovih preporuka, kao i preporuka skupštinskog odbora u vezi sa godišnjim izveštajem Zaštitnika građana. Taj mehanizam bi trebalo da sadrži i odgovarajuće sankcije za neizveštavanje o sprovođenju preporuka i za neizvršavanje preporuka;
4. Skupština bi trebalo da uvrsti “pravo na dobru upravu” među osnovna ljudska prava prilikom izmene Ustava Srbije.

## POVERENIK ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI

1. Narodna skupština bi trebalo da, kada se bude menjao Ustav, propiše pravo na slobodan pristup informacijama kao ustavno pravo, kao i da uredi ustavni položaj Poverenika kao nezavisnog državnog organa;

2. Narodna skupština bi trebalo da izmeni zakonski osnov za razrešenje poverenika, kako bi se smanjio prostor za arbitrarno tumačenje;
3. Vlada bi trebalo da obezbedi sprovođenje odluka Poverenika kad god je to neophodno;
4. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Vlada i Narodna skupština bi trebalo da izmene Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Te izmene bi, između ostalog, trebalo da:
  - omoguće Poverenik pokreće prekršajne postupke zbog kršenja tog zakona;
  - omoguće uvid u deo podataka o postupcima koji su u toku pred Poverenikom, na način na koji se ne narušava zaštita podataka o ličnosti;
  - obavežu predlagače zakona i podzakonskih akata da zatraže mišljenje Poverenika u vezi sa odredbama koje mogu da utiču na javnost rada organa vlasti.

## DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

1. DRI bi trebalo da poveća broj revizora, kako bi bila u mogućnosti da ispita sve slučajeve koji su joj prijavljeni;
2. Narodna skupština bi trebalo da izmeni Zakon o DRI kako bi u obavezni deo programa revizije uključila reviziju finansiranja političkih stranaka. Skupština bi trebalo da izmeni Zakon o finansiranju političkih aktivnosti da bi se odredio obim revizije kako ne bi bilo preklapanja sa kontrolom koju obavlja Agencija za borbu protiv korupcije;
3. DRI bi trebalo da se fokusira na jačanje svog Sektora za reviziju svrsishodnosti kako bi se povećao obim i obuhvat rada u ovoj oblasti;
4. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da izmene zakonski okvir u cilju jačanja interne revizije i budžetske inspekcije, a kako bi DRI mogla da se fokusira na pitanja svrsishodnosti trošenja javnih sredstava; Ministarstvo finansija i Vlada bi trebalo da pojačaju kapacitete budžetske inspekcije;
5. DRI bi trebalo da uvede praksu podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka pre podnošenja konačnog izveštaja o sprovedenoj reviziji, kad god za tako nešto postoji dovoljno osnova;
6. DRI bi trebalo da programom revizija obuhvati i planiranje javnih nabavki;
7. DRI bi trebalo da učini transparentnijim kanale komunikacije sa građanima, putem kojih se mogu prijavljivati sumnje u nepravilnosti. Kriterijumi na osnovu kojih DRI sačinjava plan revizije bi trebalo da se objavljuju po završetku revizije. Ovo bi trebalo da uključuje i informacije o tome da li su proverene informacije dobijene od strane građana ili drugih institucija (npr. UJN, AZBK).
8. Odbor Narodne skupštine zadužen za kontrolu republičkog budžeta i finansije bi trebalo da redovno prati kako subjekti revizije sprovode preporuke DRI.

## AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

1. Vlada bi trebalo da izmeni svoj poslovnik i druge relevantne akte, kako bi se predlagači propisa obavezali da zatraže mišljenje Agencije po pitanju normi koje bi mogle uticati na korupciju

ili borbu protiv korupcije, kako bi i sami bili dužni da razmotre takve efekte i da ih opišu u obrazloženju predloga propisa;

2. Odbori Narodne skupštine bi trebalo da uzmu u obzir analize nacrti i predloga zakona koje izradi Agencija i da pozovu Agenciju da učestvuje u pripremi amandmana;
3. Izmenama zakona trebalo bi povećati nadležnosti Agencije u oblasti kontrole i provera (prijava imovine, izveštaja političkih stranaka) kao što je predviđeno Akcionim planom za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i modelom izmena zakona koji je predložila Agencija.
4. Kroz izmene zakona, Skupština bi trebalo da smanji nivo administrativnih poslova i formalne komunikacije sa funkcionerima (npr. formalne saglasnosti) i omogući Agenciji fokusiranje na rešavanje stvarnog sukoba interesa i kontrolu prijave imovine.
5. Agencija bi na sajtu trebalo da objavljuje veći broj mišljenja datih na zahtev funkcionera u vezi sa obavljanjem drugog posla ili funkcije i iz drugih oblasti, bez navođenja podataka o ličnostima;
6. Agencija bi trebalo da učini svoje registre lakšim za upotrebu (npr. mogućnost sortiranja podataka iz prijave imovine) i da bude jasno u kojoj meri su objavljeni podaci tačni i ažurni; Takođe, Agencija bi trebalo da poveže sve javno dostupne registre ili delove registara kako bi se omogućila lakša pretraga podataka;
7. Kroz izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Narodna skupština bi trebalo da poveća količinu informacija iz izveštaja o imovini i prihodima funkcionera, koja će biti objavljena (imovina u vlasništvu firmi funkcionera, naročito nekretnine i udeli u povezanim preduzećima; informacije o prihodima iz dozvoljenih privatnih izvora);
8. Kroz izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Narodna skupština bi trebalo da u Zakonu propiše minimalni broj kontrola i minimalni sadržaj kontrola tačnosti i potpunosti izveštaja o imovini javnih funkcionera koje Agencija treba da obavi; Skupština bi trebalo da obezbedi da Agencija dobije dovoljna ovlašćenja i sredstva za izvršenje takvih kontrola (npr. da svaki funkcioner bude podvrgnut kontroli u periodu četvorogodišnjeg mandata);
9. Kroz izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Narodna skupština bi trebalo da umanji broj članova odbora Agencije koje predlažu političke institucije i da jasnije uredi postupak odlučivanja Odbora;
10. Agencija treba da ojača svoj integritet i mehanizme odgovornosti, uključujući i promociju procedure uzbunjivanja;
11. Narodna skupština bi blagovremeno trebalo da raspravlja o izveštajima Agencije i da poziva na odgovornost izabrane funkcionere (npr. ministri) u situacijama kada su problemi identifikovani u izveštajima Agencije iz prethodnih godina i dalje nerešeni.

## POLITIČKE STRANKE

1. Vlada bi trebalo da predloži a Narodna skupština usvoji izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti koje su predviđene Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije i Akcionim planom – da se jasno podele nadležnosti AZBK, DRI i drugih tela u procesu kontrole i precizno odrede obaveze i mehanizmi za transparentno finansiranje političkih subjekata;
2. Vlada bi trebalo da predloži a Narodna skupština usvoji izmene Zakona o DRI kako bi se uredile obaveze DRI u vezi sa revizijom političkih stranaka. Ova revizija bi trebalo da postane obavezni deo godišnjeg plana rada DRI;



3. Vlada bi trebalo da predloži a Narodna skupština da usvoji izmene zakona kojim bi se zabranilo korišćenje javne funkcije radi promovisanja stranaka u izbornim kampanjama kroz obavljanje „redovnih poslova javnih funkcionera“;
4. Političke partije bi trebalo da se više posvete suzbijanju korupcije kroz specifične sistemske mere u njihovim predizbornim programima;
5. Političke partije bi trebalo da se uzdrže od vršenja uticaja na javni sektor kroz postavljanje svojih predstavnika u preduzeća u državnom vlasništvu i druge delove javnog sektora;
6. Političke partije bi trebalo da uvedu interne finansijske kontrole;
7. Političke partije (i Agencija za borbu protiv korupcije) bi trebalo da iniciraju raspravu u kojoj bi se utvrdile stvarne potrebe za finansiranjem redovnih aktivnosti partija iz javnih izvora kako bi se na osnovu tih potreba odredio procenat izdvajanja iz budžeta. Deo resursa koje partije dobijaju iz budžeta na osnovu zastupljenosti u Skupštini trebalo bi da se koristi za povećanje kvaliteta rada poslaničkih grupa, uključujući rad na izradi zakona i amandmana;
8. Političke partije (i Agencija za borbu protiv korupcije) bi trebalo da razmotre mere za povećanje integriteta političkih stranaka i političkog života (planovi integriteta, etički odbor u parlamentu i slično).

## MEDIJI

1. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da izmene Zakon o informisanju i medijima kako bi se propisala obaveza objavljivanja podataka o najvećim finansijerima medija i najvećim oglašivačima;
2. Novinarska udruženja bi trebalo da prate i kažnjavaju kršenje odredbi Kodeksa koje se tiču sukoba interesa i sprečavanja korupcije;
3. Mediji bi trebalo da izrade sopstvene kodekse koji će regulisati pitanja poklona i sukoba interesa;
4. Sami mediji i donatori (uključujući i podršku za medijske projekte iz javnih izvora) bi trebalo da podrže istraživačko novinarstvo;
5. Potrebno je organizovati (relevantne obrazovne institucije, NVO, Agencija za borbu protiv korupcije, udruženja i asocijacije) obuku za novinare za izveštavanje o korupciji, o istraživačkom novinarstvu i o oruđima, propisima i institucijama koje mogu da preventivno deluju protiv korupcije.

## CIVILNO DRUŠTVO

1. OCD bi trebalo da povećaju transparentnost objavljivanjem godišnjih finansijskih izveštaja i izveštaja o sprovođenju projekta finansiranih od strane državnih organa;
2. OCD bi trebalo da uspostave i jačaju svoje interne kontrolne mehanizme (kroz odbore ili skupštine) a civilni sektor u celini bi trebalo da uspostavi takav mehanizam kako bi se učvrstio integritet OCD;
3. Ministarstvo finansija bi trebalo da razdvoji, u budžetskoj klasifikaciji, sredstva namenjena OCD od sredstava namenjenih za političke partije, verske i sportske organizacije;
4. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da izmene poreske propise, kako je predviđeno Strategijom za borbu protiv korupcije i Akcionim planom, da bi se omogućio veći pristup resursima

za organizacije koje se bave zagovaranjem javnih politika i nadzorom nad organima vlasti, te kako bi se stimulisala korporativna filantropija usmerena na OCD koje se bave ovim pitanjima.

## POSLOVNI SEKTOR

1. Poslovni sektor bi trebalo da bude aktivniji u iniciranju mera koje treba da uklone sistemske uzorke korupcije;
2. Dalja promocija i uvođenje planova integriteta u privatnim kompanijama;
3. Poslovni sektor bi trebalo da ohrabruje prijavljivanje korupcije unutar privatnog sektora umesto da se takvi slučajevi skrivaju. Takođe bi trebalo da ohrabruje uzbunjivače;
4. Vlada i Skupština bi trebalo da izmene Zakon o porezu na dobit pravnih lica u skladu sa Akcionim planom za sprovođenje Antikorupcijske strategije; Poslovni sektor bi trebalo da razmotri pružanje podrške projektima civilnog društva usmerenim na suzbijanje korupcije, posebno u onim oblastima u kojima se susreću javni i privatni sektor, kao što su javne nabavke.

## PREDUZEĆA U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU

1. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da izmene Zakon o JP kako bi se ukinulo diskreciono pravo odlučivanja Vlade Srbije, Vlade AP Vojvodine i skupština jedinica lokalne samouprave (osnivača JP) pri izboru direktora JP (odredba Zakona iz 2012 ostavlja mogućnost da se izabere bilo koji od tri najbolja kandidata bez obrazloženja, mogućnost da se ne izabere ni jedan kandidat ili da se odlučivanje obavi u neograničenom roku nakon sprovedenog konkursa);
2. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da izmene Zakon o JP kako bi se poboljšala procedura imenovanja članova nadzornih odbora, a u cilju povećanja transparentnosti i utvrđivanja da kandidati poseduju znanja i veštine predviđene Zakonom;
3. Vlada bi trebalo da sprovede do kraja postupak izbora predsednika i članova NO u svim preduzećima u kojima to nije učinjeno i da razmotri sastav ranije izabranih NO sa stanovišta ispunjavanja propisanih uslova;
4. Vlada bi trebalo da insistira na aktivnom odnosu i odgovornosti NO, kroz transparentnost informacija i periodične provere rada NO i direktora. Vlada (odnosno skupštine JLS) bi trebalo da sprovedu mehanizme odgovornosti članova NO koji nisu na odgovarajući način obavljali svoje funkcije;
5. Vlada bi trebalo da propiše kriterijume za imenovanje članova Komisija za izbor direktora JP i da standardizuje kriterijume za izbor direktora JP na nivou cele zemlje;
6. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da izmene Zakon o JP kako bi se obezbedilo učešće svih zaposlenih u izboru predstavnika zaposlenih u NO, kao i da bi se onemogućio uticaj onih lica čiji rad NO direktno nadzire;
7. Vlada bi trebalo, u obimu u kojem je to moguće, da precizira merila za utvrđivanje da li je direktor postupao suprotno pažnji dobrog privrednika, da li je nestručno i nesavesno obavljao dužnost, kao i da li je došlo do (znatnog) odstupanja od ostvarivanja osnovnog cilja poslovanja javnog preduzeća. Vlada bi trebalo da prati praksu primene tih kriterijuma pri utvrđivanju odgovornosti direktora i da objavljuje rezultate praćenja primene;
8. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da izmene Zakon o slobodnom pristupu informacijama

od javnog značaja, kako bi sva javna preduzeća bila u obavezi da sačine i objave informator o radu i da snose odgovornost ukoliko izostave ili ne ažuriraju tražene podatke;

9. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da dopune pravila o javnosti rada u Zakonu o javnim preduzećima ili posebnom podzakonskom aktu, kako bi se obezbedila dostupnost i uporedivost svih potrebnih informacija u vezi sa radom i rezultatima rada javnih preduzeća (npr. obavezni sadržaj veb-prezentacija, neuklanjanje informacija koje se odnose na prethodni period);
10. Vlada bi trebalo da precizira obavezu svih nadležnih organa u lancu kontrole programa rada i izveštaja o radu, uključujući i ulogu resornih ministarstava, posebnih organizacija, kao i organa na drugim nivoima vlasti;
11. Vlada bi trebalo da utvrdi obavezu razmatranja tromesečnih izveštaja o radu JP u određenom roku, obavezne delove sadržaja zaključka povodom tog razmatranja (u kojoj meri je program ispunjen, da li treba preduzeti dodatne mere) kao i obavezu objavljivanja tih zaključaka;
12. Vlada bi trebalo da razmotri mogućnost uspostavljanja centralnog koordinacionog tela koje bi bilo odgovorno za strateške odluke u vezi sa preduzećima u državnom vlasništvu i za sprovođenje vlasničke funkcije države u tim preduzećima. Ovo telo bi bilo zaduženo i za objavljivanje sveobuhvatnih podataka o poslovanju preduzeća u državnom vlasništvu;
13. Vlada bi trebalo da uspostavi obavezu izrade narativnih izveštaja o radu javnih preduzeća, koji bi sadržali sve bitne podatke o ostvarivanju godišnjeg programa rada i svrhe zbog kojih je JP osnovano, uključujući i poređenje stanja sa ranijim godinama, kako bi i osnivač i građani mogli da steknu argumentovanu predstavu o radu JP;
14. Vlada bi trebalo da zabrani trošenje sredstava JP na sponzorstva;
15. Vlada bi trebalo da izmeni državnu politiku u pogledu uslova poslovanja javnih preduzeća, kako bi JP u potpunosti bila posvećena ostvarivanju svrhe zbog koje su osnovana, a ne vođenju socijalne politike, kao preduslov da javnim preduzećima upravljaju profesionalci, a ne lica koja će se truditi da za sebe ili stranku steknu popularnost među biračima;
16. Osnivači JP bi trebalo da preduzmu mere radi provere ispunjenosti obaveza JP da objave podatke koji su predviđeni Zakonom, uključujući i pokretanje postupka protiv odgovornih rukovodilaca.



# IX BIBLIOGRAFIJA

1. Aktuelni problemi i pitanja iz rada represivnih antikorupcijskih organa u kontekstu evropskih integracija (Current problems and issues in the work of repressive anti-corruption bodies in the context of European integration), Transparency Serbia, 2014
2. Alternativni izveštaj o sprovođenju antikorupcijske strategije, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015
3. Assessment Of Risks Of Poor Conduct And Corruption In The Serbian Judiciary And Prosecution“, Joint European Union – Council of Europe Project “Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia”, 2014
4. Borba protiv korupcije u Srbiji, Alternativni izveštaj, Biro za društvena istraživanja, 2013.
5. Bertelsmann Stiftung, BTI 2014 — Serbia Country Report. Bertelsmann Stiftung, 2014
6. CSO Needs Assessment Report Serbia, TACSO, December 2013
7. Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors Evaluation Report Serbia, GRECO 2014
8. Doing Business 2015, World Bank, 2015
9. Državna revizorska institucija, CPES, 2014
10. Early Parliamentary Elections 16 March 2014 - OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, 2014
11. Efekti novog Zakona o javnim preduzećima - politizacija ili profesionalizacija, Transparentnost Srbija, 2014
12. Freedom in the world, Freedom House, 2014
13. Index otvorenosti parlamenata, Srbija i region, CRTA - Centre for Research Transparency and Accountability, 2014
14. Između Sicilije i Lombardije: odnos poverenja, građanskih normi i društvene participacije među građanima Srbije, Dragan Stanojević, Dragana Stokanić 2014
15. Izveštaj o napretku Srbije za 2014, Evropska komisija, 2014
16. Izveštaj o reformi pravosuđa, Savet za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije, 2014
17. Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje u oblastima: 3.11. Političke aktivnosti; 3.2. Javne finansije; 3.9. Mediji, Transparentnost Srbija, 2015
18. Izveštaj o vlasničkoj strukturi i kontroli medija u Srbiji, Savet za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije, 2015
19. Izveštavanje i odgovornost kao mehanizam za suzbijanje korupcije, Transparentnost Srbija, 2014
20. Javne rasprave o propisima – propisi, planovi i praksa; Pregled stanja i promene od novembra 2013. do maja 2015. Transparentnost Srbija, 2015
21. Kako parlament kontroliše izvršnu vlast? Izveštaj Otvorenog parlamenta o kontrolnoj ulozi Narodne skupštine Republike Srbije, Otvoreni parlament, 2014.
22. Monitoring sankcionisanja kršenja antikorupcijskih propisa, Transparentnost Srbija, 2014

23. Nations in Transit Report, Freedom House, 2014
24. (Ne)demokratsko redizajniranje političkih partija u Srbiji, urednici Zoran Stojiljković, Gordana Pilipović, Dušan Spasojević, Konrad-Adenauer-Stiftung 2013
25. Open Budget Survey 2012, International Budget Partnership 2013
26. Parliamentary and Early Presidential Elections 6 and 20 May 2012 - OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, 2012
27. Policijska etika za očuvanje ličnog i profesionalnog integriteta, Misija OEBS u Srbiji, 2013
28. Pregled aktivnosti Narodne skupštine Republike Srbije u 2013. godini, Narodna skupština Republike Srbije, 2014
29. Procena stanja u sektoru organizacija civilnog društva u Srbiji, Građanske inicijative, 2011
30. Procena korupcije u policiji u Srbiji, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014
31. Reform Index of the Prosecution in Serbia, ABA ROLI, 2011
32. Risk Analysis for Assessing the Regulatory and Organizational Obstacles to Effective Investigations and Proceedings In Corruption-Related Cases, ECCO-PACS, 2014
33. Risk Analysis on the Current Situation with Regard to Possibilities and Actual Extent of Corruption within the Law Enforcement, Joint European Union – Council of Europe Project “Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia” (PACS), 2014
34. Soft Censorship: Strangling Serbia’s Media, of World Association of Newspapers and News Publishers and Center for International Media assistance, 2013
35. Stav građana Srbije prema korupciji, Deveti istraživački ciklus, UNDP Srbija/CESID jul 2014
36. Studija izvodljivosti za medijski fond u Srbiji, Media i reform centar Niš, 2014
37. The Worldwide Governance Indicators, The World Bank, 2013
38. Training For Serbian Judges And Prosecutors On Ethics And The Prevention And Detecting Corruption: Assessment And Recommendations, Joint European Union – Council of Europe Project “Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia” (PACS), 2014
39. USAID’s 2012 CSO Sustainability Index For Central And Eastern Europe And Eurasia
40. USAID’s 2013 CSO Sustainability Index For Central And Eastern Europe And Eurasia
41. World Economic Forum The Global Competitiveness Report 2014–2015

#### **Citirani propisi:**

1. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006
2. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, Službeni glasnik RS, br. 57/2013
3. Akcioni plan za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine
4. Nacionalna strategija reforme pravosuđa i Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, Službeni glasnik RS, br 71/2013 i

55/2014

5. Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine, Službeni glasnik RS, br. 75/2011
6. Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 i 108/2014
7. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Službeni glasnik RS, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US)
8. Zakon o budžetskom sistemu, Službeni glasnik RS, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013 i 142/2014
9. Zakon o budžetu Republike Srbije za 2012. godinu, Službeni glasnik RS, br. 101/2011
10. Zakon o budžetu Republike Srbije za 2013. godinu, Službeni glasnik RS, br. 114/2012
11. Zakon o budžetu Republike Srbije za 2014. godinu, Službeni glasnik RS, br. 110/2013
12. Zakon o budžetu Republike Srbije za 2015. godinu, Službeni glasnik RS, br. 142/2014
13. Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br 9/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014
14. Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, Službeni glasnik RS, br. 101/2005, 54/2007 i 36/2010
15. Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014
16. Zakon o Državnom veću tužilaca, Službeni glasnik RS, br. 116/2008 , 101/2010 i 88/2011
17. Zakon o elektronskim medijima, Službeni glasnik RS, br. 83/2014
18. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Službeni glasnik RS, br. 43/2011 i 123/2014
19. Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik RS, br 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US i 36/2011 i 104/2009 - dr. zakon
20. Zakon o javnim agencijama, Službeni glasnik RS, br. 18/2005 i 81/2005
21. Zakon o javnim medijskim servisima, Službeni glasnik RS, br. 83/2014
22. Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik RS, br. 124/2012 i 14/2015
23. Zakon o javnim preduzećima, Službeni glasnik RS, br. 119/2012, 116/2013 - autentično tumačenje i 44/2014 - dr. zakon
24. Zakon o javnom informisanju i medijima, Službeni glasnik RS, br. 83/2014 i 58/2015
25. Zakon o javnom tužilaštvu, Službeni glasnik RS, br. 116/2008 i 104/2009 , 101/2010, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 38/2012 - odluka US, 121/2012, 101/2013, 111/2014 - odluka US i 117/2014
26. Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, Službeni glasnik RS, br. 104/2009 i 99/2011
27. Zakonik o krivičnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014
28. Zakon o ministarstvima, Službeni glasnik RS, br. 44/2014, 14/2015 i 54/2015

29. Zakon o Narodnoj skupštini, Službeni glasnik RS, br. 9/2010
30. Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, Službeni glasnik RS, br 32/2013
31. Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj administraciji, Službeni glasnik RS, br 104/2009
32. Zakon o opštem upravnom postupku, Službeni glasnik RS, br 30/2010
33. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela, Službeni glasnik RS, br. 2/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 - dr. zakon, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011 - dr. zakon, 101/2011 - dr. zakon i 32/2013
34. Zakon o parničnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 - odluka US i 55/2014
35. Zakon o planiranju i izgradnji, Službeni glasnik RS, br 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014 i 145/2014
36. Zakon o podsticanju građevinske industrije u uslovima ekonomske krize, Službeni glasnik RS, br 45/2010
37. Zakon o policiji, Službeni glasnik RS, br. 101/2005 i 63/2009 - odluka US, 92/2011 i 64/2015
38. Zakon o političkim strankama, Službeni glasnik RS, br. 36/2009 i 61/2015 - odluka US
39. Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Službeni glasnik RS, br. 25/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014 - dr. zakon i 142/2014
40. Zakon o prekršajima, Službeni glasnik RS, br. 65/2013
41. Zakon o privrednim društvima, Službeni glasnik RS, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - dr. zakon i 5/2015
42. Zakon o računovodstvu, Službeni glasnik RS, br. 62/2013
43. Zakon o radnim odnosima u državnim organima, Službeni glasnik RS, br 48/91, 66/91, 44/98 - dr. zakon\*, 49/99 - dr. zakon\*\*, 34/2001 - dr. zakon\*\*\*, 39/2002, 49/2005 - odluka USRS, 79/2005 - dr. zakon, 81/2005 - ispr. dr. zakona, 83/2005 - ispr. dr. zakona i 23/2013 - odluka US
44. Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 i 75/2014
45. Zakon o reviziji, Službeni glasnik RS, br. 62/2013
46. Zakon o registraciji privrednih subjekata, Službeni glasnik RS, br. 55/2004, 61/2005 i 111/2009 - dr. zakoni
47. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik RS, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010
48. Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, Službeni glasnik RS, br. 36/2010
49. Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 53/95, 3/96 - ispravka, 54/96, 32/97 i 101/05 - dr. zakon
50. Zakon o stečaju, Službeni glasnik RS, br. 104/2009, 99/2011 - dr. zakon, 71/2012 - odluka US i 83/2014



- 
51. Zakon o sudijama, Službeni glasnik RS, br 16/2008, 58/2009 - odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - odluka US, 121/2012, 124/2012 - odluka US, 101/2013, 111/2014 - odluka US, 117/2014, 40/2015 i 63/2015 - odluka US
  52. Zakon o udruženjima, Službeni glasnik RS, br. 51/2009 i 99/2011 - dr. zakoni
  53. Zakon o uređenju sudova, Službeni glasnik RS, br 16/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011 i 101/2013)
  54. Zakon o Visokom savetu sudstva, Službeni glasnik RS, br 116/2008, 101/2010 i 88/2011
  55. Zakon o vladi, Službeni glasnik RS, br. 55/2005, 71/2005 - ispr., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - odluka US, 72/2012, 7/2014 - odluka US i 44/2014)
  56. Zakon o zaštiti uzbunjivača Službeni glasnik RS, br. 128/2014
  57. Zakon o zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/2005 i 54/2007







Transparentnost Srbija  
Transparency Serbia



ISBN:  
978-86-84711-23-8