



# **Procena sistema društvenog integriteta**

Srbija 2023.



**Finansira  
Evropska Unija**





# **Procena sistema društvenog integriteta Srbija 2023.**

Beograd, februar 2024. godine

# PROCENA SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA – SRBIJA 2023.

## IZDAVAČ:

Transparentnost Srbija  
Palmotićeve 31  
Beograd  
Republika Srbija  
www.transparentnost.org.rs  
© 2024 Transparentnost Srbija

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

## GLAVNI ISTRAŽIVAČ I AUTOR:

Nemanja Nenadić

## OSTALI AUTORI:

Aleksandra Ajdanić, Zlata Đorđević, Robert Sepi, Miša Bojović, Miloš Đorđević

## KONTROLA KVALITETA:

Isabelle Büchner, Jon Vrushi, Jorge Valladares, Andrew McDevitt

## 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 pružili sugestije i podršku od neprocenjive vrednosti, kao i našim kolegama iz Sekretarijata Transparency International za pomoć u koncipiranju projekta i metodologije.

## GRAFIČKO OBLIKOVANJE:

Marko Zakovski

## ŠTAMPA:

Unagraf, Beograd

## TIRAŽ:

100 komada

**ISBN 978-86-84711-57-3**

## NAPOMENA:

Autori su se trudili da potvrde tačnost svakog podatka koji je sadržan u ovoj analizi. Podaci su prikupljeni i proveravani zaključno sa 31. decembrom 2023. Korišćenje podataka iz publikacije je dozvoljeno uz navođenje izvora. Transparentnost Srbija i Transparency International ne snosi odgovornost za posledice upotrebe podataka u druge svrhe ili u drugom kontekstu.



Transparentnost Srbija je nestranačka, nevladina i neprofitna organizacija osnovana 2002. god. Transparentnost Srbija je takođe članica globalne mreže nacionalnih ogranaka organizacije Transparency International i priznati zastupnik te organizacije u Republici Srbiji. Organizacija promoviše transparentnost i odgovornost organa vlasti, kao način da se spreči korupcija, odnosno zloupotreba javnih ovlašćenja u privatne svrhe.



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.

# SADRŽAJ

<b>REZIME</b>	11
Zaključci o mogućnostima i izazovima u borbi protiv korupcije	13
Ključne preporuke istraživanja NIS Srbije su:	14
<b>O PROCENI SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA</b>	15
<b>Uvod</b>	15
<b>Metodologija</b>	16
Sistem ocenjivanja	17
Konsultativni pristup i potvrda nalaza	17
<b>PREGLED STANJA U SRBIJI</b>	19
<b>Temelji sistema društvenog integriteta</b>	19
Političko-institucionalni temelji	19
Društveno – kulturni temelji	20
Privreda	20
<b>Korupcija i borba protiv korupcije</b>	21
<b>1. ZAKONODAVNA VLAST</b>	27
<b>Sažetak</b>	27
<b>Kapacitet</b>	28
1.1.1. Resursi (zakon)	28
1.1.2. Resursi (praksa)	29
1.1.3. Nezavisnost (zakon)	30
1.1.4. Nezavisnost (praksa)	31
1.2.1. Transparentnost (zakon)	32
1.2.2. Transparentnost (praksa)	33
1.2.3. Odgovornost (zakon)	34
1.2.4. Odgovornost (praksa)	34
1.2.5. Integritet (zakon)	35
1.2.6. Integritet (praksa)	36
1.2.7. Rodna ravnopravnost	37
1.3.1. Nadzor nad izvršnom vlašću	38
1.3.2. Zakonske reforme	40
<b>Interakcije</b>	41
<b>Preporuke</b>	41
<b>2. IZVRŠNA VLAST</b>	42
<b>Sažetak</b>	42
<b>Kapacitet</b>	43
2.1.1. Resursi (praksa)	43
2.1.2. Nezavisnost (zakon)	44
2.1.3. Nezavisnost (praksa)	44
<b>Upravljanje</b>	45
2.2.1. Transparentnost (zakon)	45
2.2.2. Transparentnost (praksa)	46
2.2.3. Odgovornost (zakon)	47
2.2.4. Odgovornost (praksa)	48
2.2.5. Integritet (zakon)	49
2.2.6. Integritet (praksa)	50
2.2.7. Rodna ravnopravnost	51
<b>Uloga</b>	52
2.3.1. Upravljanje javnim sektorom (zakon i praksa)	52
2.3.2. Pravni okvir	53
<b>Interakcije</b>	53
<b>Preporuke</b>	54

<b>3. PRAVOSUĐE</b>	55
<b>Sažetak</b>	55
<b>Kapacitet</b>	56
3.1.1. Resursi (zakon)	56
3.1.2. Resursi (praksa)	57
3.1.3. Nezavisnost (zakon)	58
3.1.4. Nezavisnost (praksa)	59
<b>Upravljanje</b>	60
3.2.1. Transparentnost (zakon)	60
3.2.2. Transparentnost (praksa)	61
3.2.3. Odgovornost (zakon)	62
3.2.4. Odgovornost (praksa)	63
3.2.5. Mehanizam integriteta (zakon)	65
3.2.6. Mehanizam integriteta (praksa)	66
3.2.7. Rodna ravnopravnost	66
<b>Uloga</b>	67
3.3.1. Nadzor nad izvršnom vlašću	67
3.3.2. Krivično gonjenje korupcije	68
3.3.3. Uzajamna pravna pomoć	69
<b>Interakcije</b>	69
<b>Preporuke</b>	70
<b>4. JAVNI TUŽILAC</b>	71
<b>Sažetak</b>	71
<b>Kapacitet</b>	72
4.1.1. Resursi (zakon)	72
4.1.2. Resursi (praksa)	73
4.1.3. Nezavisnost (zakon)	74
4.1.4. Nezavisnost (praksa)	76
<b>Upravljanje</b>	76
4.2.1. Transparentnost (zakon)	76
4.2.2. Transparentnost (praksa)	77
4.2.3. Odgovornost (zakon)	78
4.2.4. Odgovornost (praksa)	79
4.2.5. Mehanizam integriteta (zakon)	80
4.2.6. Mehanizam integriteta (praksa)	81
4.2.7. Rodna ravnopravnost	82
<b>Uloga</b>	82
4.3.1. Krivično gonjenje korupcije	82
<b>Interakcije</b>	84
<b>Preporuke</b>	84
<b>5. JAVNI SEKTOR</b>	85
<b>Sažetak</b>	85
<b>Kapacitet</b>	86
5.1.1. Resursi (praksa)	86
5.1.2. Nezavisnost (zakon)	87
5.1.3. Nezavisnost (praksa)	88
<b>Upravljanje</b>	89
5.2.1. Transparentnost (zakon)	89
5.2.2. Transparentnost (praksa)	90
5.2.3. Odgovornost (zakon)	91
5.2.4. Odgovornost (praksa)	91
5.2.5. Mehanizmi integriteta (zakon)	92
5.2.6. Mehanizmi integriteta (praksa)	93
5.2.7. Rodna ravnopravnost	93

<b>Uloga</b>	94
5.3.1. Edukacija javnosti	94
5.3.2. Saradnja sa javnim institucijama, organizacijama civilnog društva i privatnim sektorom u sprečavanju korupcije	95
5.3.3. Smanjivanje rizika od korupcije održavanjem integriteta u javnim nabavkama	96
5.3.4. Nadzor nad preduzećima u državnom vlasništvu	97
<b>Interakcije</b>	98
<b>Preporuke</b>	98
<b>6. POLICIJA</b>	99
<b>Sažetak</b>	99
<b>Kapaciteti</b>	100
6.1.1. Resursi (praksa)	100
6.1.2. Nezavisnost (zakon)	101
6.1.3. Nezavisnost (praksa)	102
<b>Upravljanje</b>	103
6.2.1. Transparentnost (zakon)	103
6.2.2. Transparentnost (praksa)	104
6.2.3. Odgovornost (zakon)	105
6.2.4. Odgovornost (praksa)	105
6.2.5. Mehanizmi integriteta (zakon)	106
6.2.6. Mehanizmi integriteta (praksa)	107
6.2.7. Rodna ravnopravnost	108
<b>Uloga</b>	109
6.3.1. Krivično gonjenje korupcije	109
<b>Interakcije</b>	109
<b>Preporuke</b>	110
<b>7. REPUBLIČKA IZBORNA KOMISIJA</b>	111
<b>Sažetak</b>	111
<b>Kapacitet</b>	112
7.1.1. Resursi (praksa)	112
7.1.2. Nezavisnost (zakon)	113
7.1.3. Nezavisnost (praksa)	114
<b>Upravljanje</b>	115
7.2.1. Transparentnost (zakon)	115
7.2.2. Transparentnost (praksa)	116
7.2.3. Odgovornost (zakon)	116
7.2.4. Odgovornost (praksa)	117
7.2.5. Integritet (zakon)	118
7.2.6. Integritet (praksa)	118
<b>Uloga</b>	119
7.3.1. Regulisanje kampanje	119
7.3.2. Izborna administracija	119
7.3.3. Rodna ravnopravnost	120
<b>Interakcije</b>	121
<b>Preporuke</b>	121
<b>8. OMBUDSMAN</b>	122
<b>Sažetak</b>	122
<b>Kapacitet</b>	123
8.1.1. Resursi (praksa)	123
8.1.2. Nezavisnost (zakon)	123
8.1.3. Nezavisnost (praksa)	124
<b>Upravljanje</b>	125
8.2.1. Transparentnost (zakon)	125
8.2.2. Transparentnost (praksa)	126

8.2.3. Odgovornost (zakon)	127
8.2.4. Odgovornost (praksa)	128
8.2.5. Mehanizmi integriteta (zakon)	129
8.2.6. Mehanizmi integriteta (praksa)	130
8.2.7. Rodna ravnopravnost	130
<b>Uloga</b>	131
8.3.1. Rešavanje pritužbi	131
8.3.2. Promovisanje dobre prakse	132
<b>Interakcije</b>	133
<b>Preporuke</b>	133
<b>9. DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA</b>	134
<b>Sažetak</b>	134
<b>Kapacitet</b>	135
9.1.1. Resursi (praksa)	135
9.1.2. Nezavisnost (Zakon)	136
9.1.3. Nezavisnost (praksa)	137
<b>Upravljanje</b>	138
9.2.1. Transparentnost (zakon)	138
9.2.2. Transparentnost (praksa)	138
9.2.3. Odgovornost (zakon)	139
9.2.4. Odgovornost (praksa)	140
9.2.5. Mehanizmi integriteta (Zakon)	140
9.2.6. Mehanizmi integriteta (praksa)	141
9.2.7. Rodna ravnopravnost	142
<b>Uloga</b>	142
9.3.1. Efikasne finansijske revizije	142
9.3.2. Otkrivanje i sankcionisanje nedoličnog postupanja	143
9.3.3. Pобољшanje finansijskog upravljanja	144
<b>Interakcije</b>	145
<b>Preporuke</b>	145
<b>10. AGENCIJA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE</b>	146
<b>Sažetak</b>	146
<b>Kapacitet</b>	147
10.1.1. Resursi (propisi)	147
10.1.2. Resursi (praksa)	148
10.1.3. Nezavisnost (propisi)	149
10.1.4. Nezavisnost (praksa)	150
<b>Upravljanje</b>	152
10.2.1. Transparentnost (propisi)	152
10.2.2. Transparentnost (praksa)	153
10.2.3. Odgovornost (propisi)	154
10.2.4. Odgovornost (praksa)	155
10.2.5. Integritet (propisi)	156
10.2.6. Integritet (praksa)	156
10.2.7. Rodna ravnopravnost	157
<b>Uloga</b>	158
10.3.1. Prevencija	158
10.3.2. Edukacija	159
10.3.3. Istrage	160
<b>Interakcije</b>	162
<b>Preporuke</b>	162
<b>11. POLITIČKE STRANKE</b>	164
<b>Sažetak</b>	164
<b>Kapacitet</b>	165



11.1.1. Resursi (zakon)	165
11.1.2. Resursi (praksa)	166
11.1.3. Nezavisnost (zakon)	167
11.1.4. Nezavisnost (praksa)	168
<b>Upravljanje</b>	169
11.2.1. Transparentnost (zakon)	169
11.2.2. Transparentnost (praksa)	170
11.2.3. Odgovornost (zakon)	171
11.2.4. Odgovornost (praksa)	172
11.2.5. Integritet (zakon)	173
11.2.6. Integritet (praksa)	173
11.2.7. Rodna ravnopravnost	174
<b>Uloga</b>	175
11.3.1. Zastupljenost i agregacija interesa	175
11.3.2. Posvećenost borbi protiv korupcije	176
<b>Interakcije</b>	177
<b>Preporuke</b>	177
<b>12. MEDIJI</b>	179
<b>Sažetak</b>	179
<b>Kapacitet</b>	181
12.1.1. Resursi (propisi)	181
12.1.2. Resursi (praksa)	182
12.1.3. Nezavisnost (propisi)	184
12.1.4. Nezavisnost (praksa)	185
<b>Upravljanje</b>	187
12.2.1. Transparentnost (propisi)	187
12.2.2. Transparentnost (praksa)	188
12.2.3. Odgovornost (propisi)	188
12.2.4. Odgovornost (praksa)	189
12.2.5. Integritet (propisi)	190
12.2.6. Integritet (praksa)	190
<b>Uloga</b>	191
12.3.1. Istraživanje i razotkrivanje slučajeva korupcije	191
12.3.2. Informisanje javnosti o korupciji i njenim posledicama	192
12.3.3. Informisane javnosti o funkcionisanju vlasti	193
12.3.4. Rodna ravnopravnost	193
<b>Interakcije</b>	194
<b>Preporuke</b>	195
<b>13. CIVILNO DRUŠTVO</b>	196
<b>Sažetak</b>	196
<b>Kapacitet</b>	197
13.1.1. Resursi (propisi)	197
13.1.2. Resursi (praksa)	198
13.1.3. Nezavisnost (propisi)	199
13.1.4. Nezavisnost (praksa)	200
<b>Upravljanje</b>	201
13.2.1. Transparentnost (praksa)	201
13.2.2. Odgovornost (praksa)	202
13.2.3. Integritet (praksa)	202
<b>Uloga</b>	203
13.3.1. Obezbeđivanje odgovornosti vlasti (praksa)	203
13.3.2. Reforme	204
13.4.1. Rodna ravnopravnost	204
<b>Interakcije</b>	205
<b>Preporuke</b>	205

<b>14. BIZNIS</b>	206
<b>Sažetak</b>	206
<b>Kapacitet</b>	207
14.1.1. Resursi (propisi)	207
14.1.2. Resursi (praksa)	208
14.1.3. Nezavisnost (propisi)	209
14.1.4. Nezavisnost (praksa)	210
<b>Upravljanje</b>	212
14.2.1. Transparentnost (propisi)	212
14.2.2. Transparentnost (praksa)	213
14.2.3. Odgovornost (propisi)	214
14.2.4. Odgovornost (praksa)	214
14.2.5. Integritet (propisi)	215
14.2.6. Integritet (praksa)	216
14.2.7. Rodna ravnopravnost	217
<b>Uloga</b>	218
14.3.1. Uključenost u antikorupcijske inicijative	218
14.3.2. Podrška nevladinom sektoru	218
<b>Interakcije</b>	219
<b>Preporuke</b>	219
<b>15. PRIVREDNA DRUŠTVA U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU</b>	221
<b>Sažetak</b>	221
<b>Kapacitet</b>	223
15.1.1. Nezavisnost (zakon)	223
15.1.2. Nezavisnost (praksa)	224
<b>Upravljanje</b>	226
15.2.1. Transparentnost (zakon)	226
15.2.2. Transparentnost (praksa)	226
15.2.3. Odgovornost (zakon)	228
15.2.4. Odgovornost (praksa)	229
15.2.5. Mehanizmi integriteta (zakon)	231
15.2.6. Mehanizmi integriteta (praksa)	232
<b>Interakcije</b>	233
<b>Preporuke</b>	234
<b>ZAKLJUČCI I PREPORUKE</b>	235
<b>Sve preporuke</b>	237
Zakonodavna vlast	237
Izvršna vlast	237
Pravosuđe	238
Javni tužilac	238
Javni sektor	239
Policija	239
Republička izborna komisija	240
Ombudsman	240
Državna revizorska institucija	241
Agencija za sprečavanje korupcije	241
Političke stranke	242
Mediji	242
Civilno društvo	243
Biznis	243
Privredna društva u državnom vlasništvu	244
<b>Članovi Savetodavnog odbora</b>	245
<b>Spisak intervjuisanih</b>	245

## AKRONIMI I SKRAĆENICE

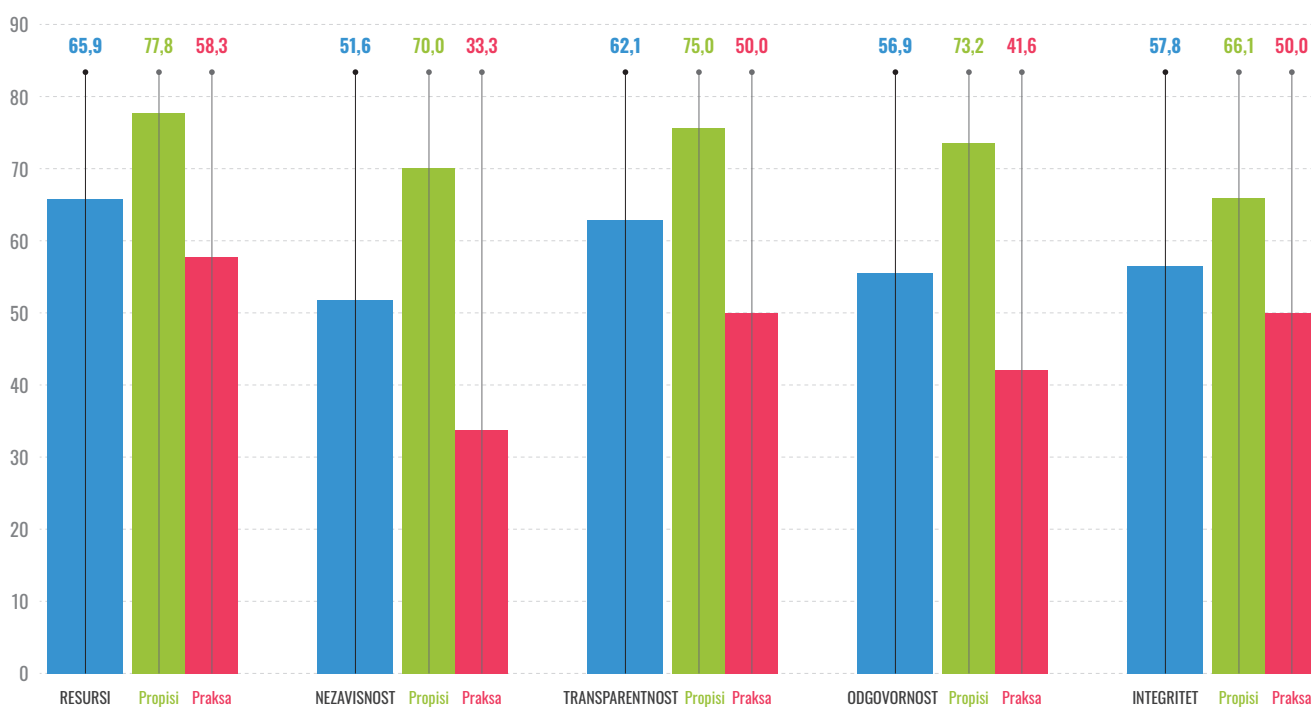
ANEM	Asocijacija nezavisnih elektronskih medija
APR	Agencija za privredne registre
ASK	Agencija za sprečavanje korupcije
BDP	Bruto domaći proizvod
BIRN	Balkanska istraživačka mreža
BIRODI	Biro za društvena istraživanja
CINS	Centar za istraživačko novinarstvo Srbije
CRTA	Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost
CPI	Indeks percepcije korupcije (Corruption Perception Index)
DRI	Državna revizorska institucija
EK	Evropska komisija
EPS	Elektroprivreda Srbije
EU	Evropska unija
GONGO	tzv. nevladine organizacije iza kojih stoje vlasti (Government-Organised Non-Governmental Organisation)
GOPAC	Delegacija nacionalnog ogranka Globalne organizacije parlamentaraca protiv korupcije u Srbiji
GRECO	Grupa država Saveta Evrope protiv korupcije (Group of States against Corruption of the Council of Europe)
INTOSAI	Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija (International Organization of Supreme Audit Institutions)
IPTV	Internet Protokol Televizija
JP	javno preduzeće
KJN	Kancelarija za javne nabavke
KRIK	Mreža za istraživanje kriminala i korupcije
LGBTIK	lezbijke, homoseksualci, biseksualci, trans, nebinarni, interseksualni i kvir osobe
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
MSP	mala i srednja preduzeća
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NBS	Narodna banka Srbije
NKEU	Nacionalni konvent o Evropskoj uniji
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 bezbednost i saradnju
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development)
PKS	Privredna komora Srbije
REM	Regulatornog tela za elektronske medije
RERI	Regulatorni institut za obnovljive izvore energije i životnu sredinu
RIK	Republička izborna komisija
RJT	Republičko javno tužilaštvo
RTS	Radio-televizija Srbije
SE	Savet Evrope
SIGMA	Podrška za unapređenje uprave, zajednička inicijativa OECD-a i EU
SNS	Srpska napredna stranka
SPS	Socijalistička partija Srbije
SRJU	Strategija reforme javne uprave
TI	Transparency International
TOK	Tužilaštvo za organizovani kriminal
TS	Transparentnost Srbija
UNCAC	Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (United Nations Convention against Corruption)
UNS	Udruženje novinara Srbije
USAID	Agencija SAD za međunarodni razvoj (United States Agency for International Development)
VSS	Visoki saveta sudstva
VST	Visoki savet tužilaštva
ZDU	Zakon o državnoj upravi
ZDS	Zakonu o državnim službenicima
ZEM	Zakon o elektronskim medijima
ZFPA	Zakon o finansiranju političkih aktivnosti
ZINP	Zakon o izboru narodnih poslanika
ZIS	Zavod za intelektualnu svojinu
ZJIM	Zakon o javnom informisanju i medijima
ZJN	Zakon o javnim nabavkama
ZSK	Zakon o sprečavanju korupcije
ZZU	Zakon o zaštiti uzbunjivača

# Rezime

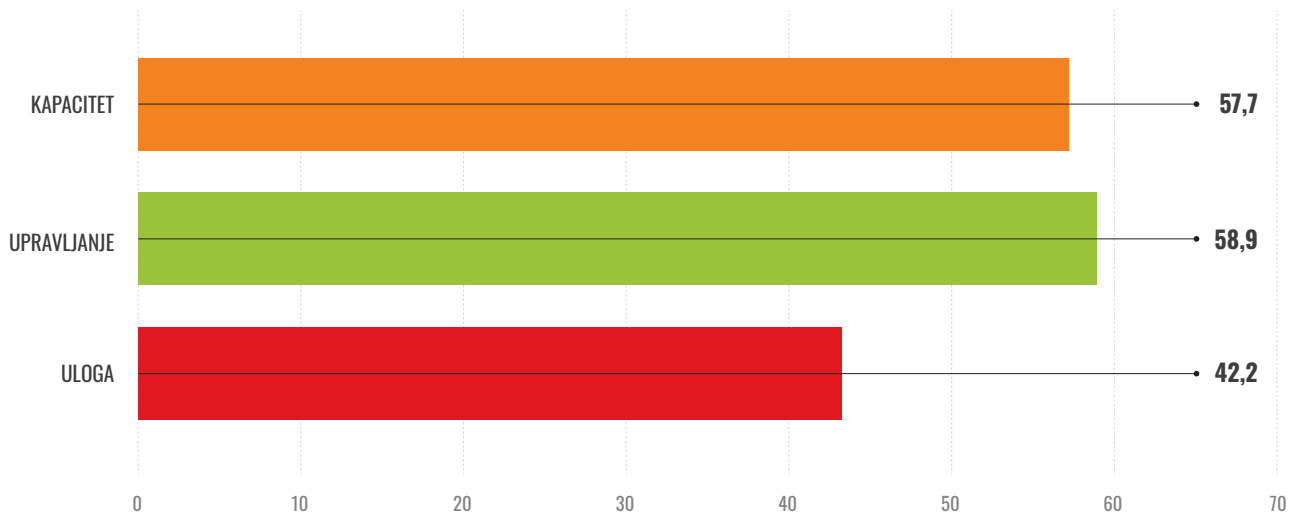
Transparentnost Srbija (TS) je sprovedla procenu sistema nacionalnog integriteta (NIS) 2022. i 2023. kako bi identifikovala prednosti, slabosti i oblasti napretka, stagnacije i nazadovanja u poređenju sa prethodnim ciklusima istraživanja, prvog sprovedenog 2011. godine i ažuriranog 2014/15. Od 31. decembra 2018. godine, Srbija nema nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije – iako je izrada nove bila planirana za 2023. godinu, a ovo istraživanje bi upravo moglo da joj doprinese. NIS analiza pruža bitan uvid u oblasti za koje se očekuje da će ih nova strategija za borbu protiv korupcije obuhvatiti, a ide i dalje od toga i bavi se oblastima koje nisu trenutno u fokusu. Aktivnim učešćem u procesu izrade strategije uporedo sa istraživanjem NIS-a i kroz brojne inicijative javnog zagovaranja podnetih u kontekstu zakonodavnih javnih rasprava, TS je već doprinela identifikaciji problema i mogućih rešenja kod zainteresovanih strana i pre objavljivanja ovog izveštaja. Kao i u prethodnim istraživačkim izveštajima NIS-a, daleko najveću zabrinutost izaziva jaz između relativno dobrih zakona, pravila i institucionalnog okvira sa jedne, i stvarne primene tih pravila i efikasnosti institucija, sa druge strane.

Grafikon 1: Propisi i praksa – prosečne ocene za sve stubove

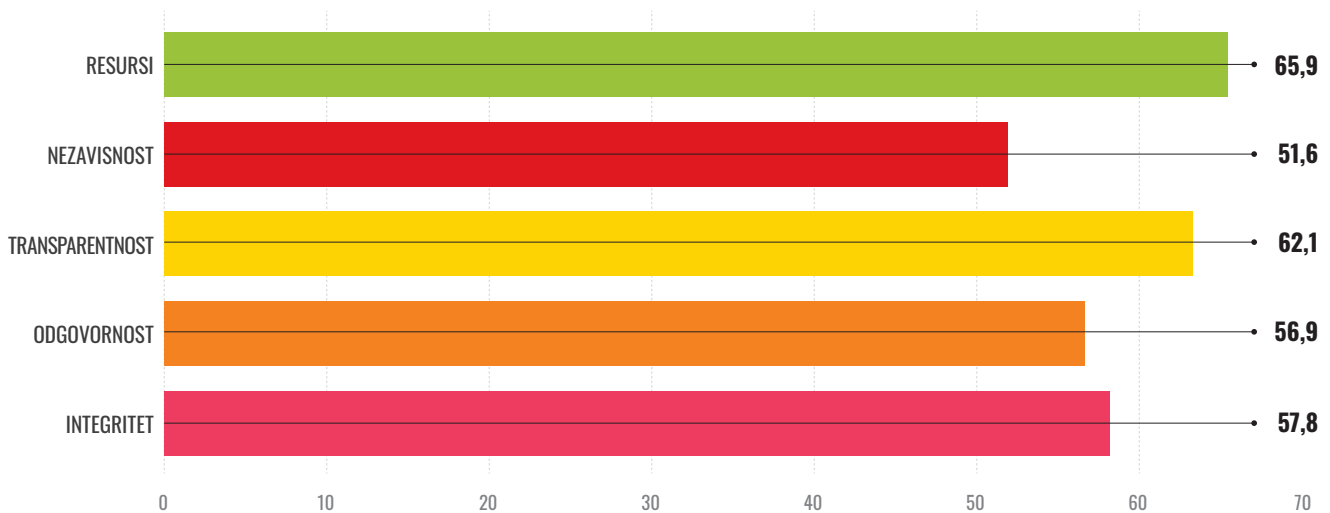


Među različitim komponentama NIS-a, najviša prosečna ocena (58,9 od 100) zabeležena je u oblasti upravljanja, što je uglavnom rezultat razvijenih standarda u srodnim oblastima. Kapaciteti su rangirani u proseku sa 57,7, na osnovu zakonskih odredbi kojima se osigurava da institucije raspolažu neophodnim resursima. Međutim, u praksi, kapaciteti su nedovoljni u celom sistemu, uz hronične razlike između planiranog i onog broja resursa koji su zaista obezbeđeni institucijama. To uključuje i nedostatak zaposlenih i, u mnogo manjoj meri, opreme i obuka. Međutim, evidentno je da bi i sa sadašnjim nivoom raspoloživih resursa, efikasnost institucija mogla biti znatno bolja kada bi se iskoristile sve mogućnosti. Štaviše, element koji sve više narušava sistem integriteta zemlje je rasprostranjena praksa imenovanja privremenih rukovodilaca institucija, posebno u državnoj upravi i državnim preduzećima, ali i u pravosuđu, javnom tužilaštvu i policiji. Kao najveći problem u sistemu nacionalnog integriteta u borbi protiv korupcije pokazalo se to što institucije ne ispunjavaju svoju ulogu u potpunosti. Čak i oni stubovi sa najboljim rezultatom u ovoj dimenziji ne dostižu najviše standarde, što, zauzvrat, utiče na lošiju efikasnost celokupnog sistema.

Grafikon 2: Kapacitet, upravljanje, uloga – zbirne prosečne ocene za sve stubove



Grafikon 3: Prosečne ocene po stubovima



Sa druge strane, najveća prednost sistema nacionalnog integriteta Srbije je njena institucionalna struktura. Srbija je vremenom uspostavila sve institucije koje bi NIS trebalo da ima, osim nezavisnog organa za nadzor izbora. Međutim, institucionalni okvir se pokazao krhkim. Ustavne i zakonske garancije institucionalne nezavisnosti i mehanizmi uzajamne kontrole u praksi su preusmereni podelom stvarne političke vlasti. Sposobnost i volja većine institucija da ispune svoju ulogu u suzbijanju ili sprečavanju korupcije na kraju zavise od skupštine. U skupštini, pak, ima malo volje da se zaštiti i unapredi nezavisan rad nadzornih institucija, pri čemu su poslanici vladajućih partija podređeni svojim političkim liderima u izvršnoj vlasti.

Pravni okvir je relativno dobro razvijen, što je još jedna dobra polazna osnova za izgradnju funkcionalnijeg NIS-a. Ipak, potrebna su značajna poboljšanja u skoro svim oblastima. Čak i u slučajevima kada su u zakonodavstvu generalno ispunjeni dobri međunarodni standardi, i dalje su potrebne reforme u rešavanju pitanja specifičnih za pravni sistem Srbije. Konkretno, praksa implementacije pokazuje da je neophodno da pravna ovlašćenja odgovornih nadzornih institucija prerastu u jasno definisane dužnosti. Dugoročno gledano, glavna briga za NIS je činjenica da nacionalni akteri ne pokreću u dovoljnoj meri zakonodavne reforme. Iako je civilno društvo aktivno u identifikovanju problema u zakonodavstvu i predlaže rešenja, a istraživački mediji razotkrivaju posledice propusta i zakona krojenih po meri privatnih interesa, odziv aktera javnog sektora je na prilično niskom nivou. Ni interakcija između stubova ne funkcioniše glatko – čak i ako organi za primenu zakona, pravosuđe, Agencija za sprečavanje korupcije ili druga tela prepoznaju slabosti u zakonodavstvu, obično su potrebne godine da vlada predloži poboljšanja. Kao rezultat, do većine reformi dolazi kao odgovor na preporuke i kritike relevantnih međunarodnih organizacija, kao što su

GRECO, ODIHR, Venecijanska komisija i SIGMA, ili tela EU. I tada se reforme sprovode sa značajnim zakašnjenjem i samo kako bi se ispunili minimalni zahtevi koji bi obezbedili pozitivno mišljenje ovih organizacija.

Veća efektivnost bi se mogla postići unapređenjem međuinstitucionalne saradnje, otvorenijim kanalima komunikacije sa civilnim sektorom, biznisom i medijima, širom upotrebom elektronske komunikacije i objavljivanjem podataka u otvorenom formatu. Slično tome, postojeći resursi bi se mogli bolje iskoristiti, posebno kada je u pitanju javno tužilaštvo – fokusiranjem na najprominetnije slučajeve sumnje na korupciju na visokom nivou.

## Zaključci o mogućnostima i izazovima u borbi protiv korupcije

Iako je u poslednje dve decenije postojao povoljan ambijent za postizanje boljih rezultata u borbi protiv korupcije, napredak je ostvaren gotovo isključivo na nivou normativnih i institucionalnih rešenja, kao i u pogledu veće svesti građana o različitim oblicima korupcije. Zapravo, situacija se pogoršala u mnogim oblastima. Ova činjenica utoliko više zabrinjavaj jer je borba protiv korupcije u tom periodu smatrana jednim od prioriteta.

Povoljan ambijent za borbu protiv korupcije (do koga je došlo zahvaljujući velikom interesovanju građana i međunarodnih organizacija, nominalnim prioritetima vlade i stabilnom podrškom vlasti) nije iskorišćen za stvaranje sistema koji bi omogućio prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje korupcije.

Ne postoji pravovremena i adekvatna reakcija vlasti u slučajevima korupcije i sistemskih problema na koje ukazuju građani, privrednici, nevladine organizacije i mediji. Naprotiv, mediji i organizacije koji dovode u sumnju postupke vlasti i javnih funkcionera ili izveštavaju o mogućoj korupciji, u praksi se tretiraju kao politički protivnici vlasti. Zvaničnici izvršne i zakonodavne vlasti i provladini mediji su se na sličan način odnosili prema čelnicima nezavisnih državnih organa u periodima kada su ovi ukazivali na propuste ili sporne odluke vlasti.

Zainteresovanost međunarodnih organizacija za reforme nije dovoljno iskorišćena, ne samo zato što se mnoge njihove preporuke prihvataju sa značajnim zakašnjenjem, već i zbog toga što prilikom njihovog prihvatanja preovlađuje formalistički pristup. Štaviše, prilikom izmena zakona državni organi često odbijaju korisne predloge domaćih aktera ograničavajući obim izmena samo na ispunjavanje predloga međunarodnih organizacija. Srbija nije ispunila većinu značajnih preporuka GRECO iz Pete runde evaluacije do prvog roka (septembar 2023), nije odgovorila na ključne preporuke iz izveštaja Evropske komisije za 2022. pre objavljivanja narednog (novembar 2023) i nije poboljšala propise koji se odnose na finansiranje izborne kampanje i zloupotrebu javnih resursa u kampanji na osnovu preporuka ODIHR-a i Venecijanske komisije pred izbore u decembru 2023. godine.

Centralizacija političke moći, posebno od 2014. godine, otvorila je mogućnost za brze reforme tamo gde je bilo političke volje. Istovremeno, to je rezultiralo značajnim slabljenjem sistema odgovornosti za sprovođenje usvojenih zakona i javnih politika, institucionalnih kočnica i ravnoteže i vladavine prava u celini.

Čak je i nivo nominalnog prioriteta borbe protiv korupcije u politici vlade vremenom opadao (npr. programi Vlade Srbije iz 2022. i 2020. u odnosu na 2016. i 2014. godinu). Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije ne postoji od 2018. godine, a izveštaji o njenoj primeni nisu bili predmet rasprave u institucijama, a još manje utvrđivanja odgovornosti za propuste. Slično, nije bilo odgovornosti za kršenje antikorupcijskih obaveza iz Akcionog plana za Poglavlje 23 pregovora Srbije sa EU.

Otvoreno nepoštovanje antikorupcijskih pravila od strane samog vrha izvršne vlasti ima dalekosežne i teške posledice po ceo sistem borbe protiv korupcije, što je najvidljivije na primerima nesprovedene profesionalizacije u rukovođenju javnim preduzećima i državnom upravom, uprkos nedvosmislenim zakonskim obavezama. Slično tome, jedinstvo sistema za borbu protiv korupcije je ugroženo i zaključivanjem najvrednijih ugovora o raspolaganju javnim resursima bez nadmetanja, primenom izuzetaka iz međudržavnih sporazuma ili posebnih zakona.

Proces donošenja odluka u mnogim slučajevima od javnog interesa bio je netransparentan, a kanali spoljnih uticaja ostali su nepoznati uprkos zakonu o lobiranju iz 2018. godine. Osim toga, problem je što najvažnije odluke ne donose Vlada i drugi nadležni organi koji ih formalno izglasavaju, već predsednik Republike, lider najjače političke partije (2012-2023) i nosilac svih stranačkih izbornih lista i nakon što se zvanično povukao sa čela stranke.

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

Nepoštovanje pravila o pristupu informacijama, potpuno neefikasna pravna zaštita prava na pristup informacijama u posedu sedam najviših državnih organa (upravni spor pred Upravnim sudom), neobjavljivanje informacija čak i kada ih zakon na to obavezuje, značajno doprinose netransparentnosti odlučivanja i rada organa vlasti.

Nadzor nad sprovođenjem brojnih preventivnih antikorupcijskih propisa je neadekvatan u pogledu broja kontrolisanih subjekata i učestalosti i obima kontrola, što dovodi do neostvarivanja predviđenih ciljeva ovih propisa. Slabosti u nadzoru se samo delimično mogu pripisati nedovoljnim kapacitetima državnih organa, ali mnogo više praksi „autocenzure“ kada je reč o „osetljivim“ slučajevima.

Iako su neki uzbunjivači dobili sudsku zaštitu, ne postoji sistematsko praćenje šta se dešava po njihovim prijavama. Na ovaj način je ugrožen primarni motiv za uzbunu – rešavanje problema. Državna tužilaštva i drugi državni organi ne deluju dovoljno proaktivno, a i one sumnje u korupciju koje su dobro dokumentovane i javno objavljene, uključujući i izveštaje Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije, ostaju neispitane. Kada je u pitanju proaktivnost istrage o korupciji, do sada nije bilo vidljivih efekata ustavne reforme pravosuđa, koja je za glavne ciljeve imala oslobađanje pravosuđa od političkog uticaja i veću samostalnost javnih tužilaca.

Od uvođenja sporazuma o priznanju krivice i formiranja četiri posebna odeljenja za borbu protiv korupcije 2018. godine, evidentan je napredak u brzini rešavanja slučajeva korupcije. Međutim, broj prijavljenih slučajeva, podignutih optužnica i donetih presuda nije značajno povećan; čak je i smanjen. Međunarodne i nacionalne organizacije i mediji posebno ukazuju na veoma mali broj optužnica i presuda koje se odnose na lica na visokim funkcijama, na izricanje niskih kazni i propusta da se oduzme imovina stečena korupcijom.

Kada je u pitanju suzbijanje korupcije, pored nedovoljne aktivnosti, postoje i problemi u definisanju pojedinih krivičnih dela, neadekvatnoj podeli nadležnosti između tužilaštava, indicijama političkog uticaja u istrazi i procesuiranju, objavljivanju informacija o pokretanju krivičnih postupaka zbog korupcije od strane neovlašćenih lica, dugotrajnim sudskim postupcima, kao i objavljivanju podataka kada se postupak okonča sporazumom o priznanju krivice.

## Ključne preporuke istraživanja NIS Srbije su:

- Vlada bi trebalo da predloži, a parlament usvoji novu strategiju za borbu protiv korupcije. Pored mera specifičnih za određene sektore, ova strategija bi trebalo da se bavi pitanjima koja bi mogla da unaprede sistem u celini, kao i međusektorskim pitanjima, što nije u dovoljnoj meri slučaj sa aktuelnim nacrtom strateškog dokumenta. Predviđene mere trebalo bi da budu dovoljne da obezbede postizanje definisanih ciljeva (takođe, nije slučaj sa sadašnjim nacrtom). Indikatori uspeha, kako na nivou ciljeva tako i na nivou aktivnosti, trebalo bi da budu precizno postavljeni i dovoljno ambiciozni (nije slučaj sa sadašnjim nacrtom).
- Državno tužilaštvo bi trebalo da proaktivno istražuje (čak i ako nije podneta krivična prijava) sve tvrdnje o korupciji koje su dokumentovane i preuzme vodeću ulogu u informisanju građana o suzbijanju korupcije. Da bi javnom tužilaštvu omogućilo tu ulogu, Državno veće tužilaca i Ministarstvo pravde trebalo bi da ojačaju svoje kapacitete i iniciraju izmene Krivičnog zakonika, Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije koji bi olakšali takve istrage, posebno kada je u pitanju korupcija na visokom nivou.
- Vlada i parlament moraju da prestanu sa praksom podrivanja antikorupcijskog zakonodavstva usvajanjem posebnih zakona za pojedinačne projekte uz prenebegavanje primene antikorupcijskih zakona kroz međudržavne sporazume i usvajanje autentičnih tumačenja postojećeg zakonodavstva.
- Vlada mora da prestane sa praksom nezakonitog postavljanja najviših državnih službenika u javnoj upravi i javnim preduzećima i da omogući imenovanje profesionalnih rukovodilaca.



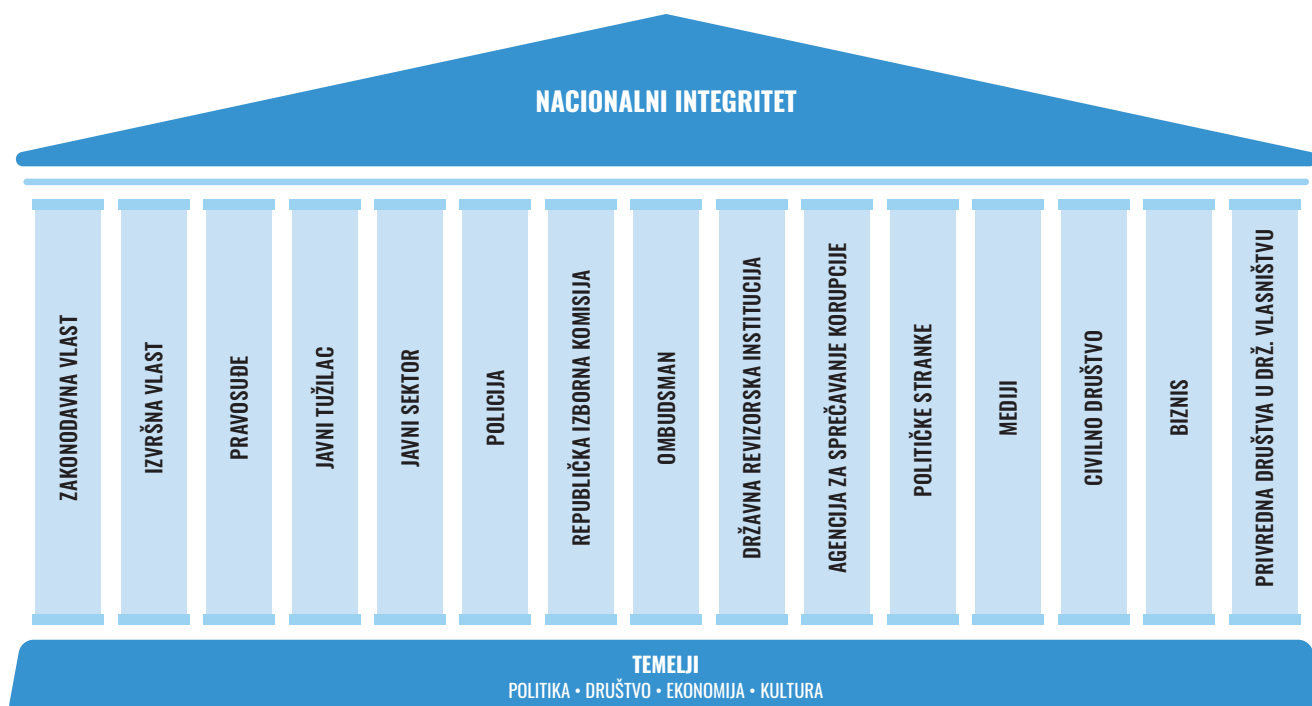
# O proceni sistema društvenog integriteta

## Uvod

Sistem društvenog integriteta (NIS) obuhvata glavne institucije upravljanja u zemlji odgovorne za borbu protiv korupcije. Kada ove institucije pravilno funkcionišu, one čine zdrav i snažan sistem društvenog integriteta, efikasan u borbi protiv korupcije kao deo šire borbe protiv zloupotrebe položaja, nedoličnog ponašanja i pronevera u svim oblicima. Međutim, kada ove institucije karakteriše nedostatak odgovarajućih propisa i neodgovorno ponašanje, korupcija će verovatno napredovati, sa negativnim efektima na društvene ciljeve pravednog rasta, održivog razvoja i društvene kohezije. Stoga, jačanje NIS-a promoviše bolje upravljanje u zemlji i doprinosi pravednijem društvu u celini.

Transparency International je razvio sistem društvenog integriteta kao deo svog holističkog pristupa borbi protiv korupcije. Iako ne postoji apsolutni plan za efikasan sistem borbe protiv korupcije, postoji rastući međunarodni konsenzus o glavnim aspektima koji najbolje utiču na sprečavanje korupcije i promociju integriteta. U istraživanju NIS-a ocenjuje se pravni okvir i stvarni učinak institucija relevantnih za ukupan sistem borbe protiv korupcije. NIS se sastoji od institucija ili „stubova“ koji se oslanjaju na niz političkih, društvenih, ekonomskih i kulturnih temelja.

Grafičkon 4: Stubovi sistema društvenog integriteta



NIS se zasniva na holističkom pristupu prevenciji korupcije jer sagledava čitav niz relevantnih institucija i sektora i fokusira se na odnose među njima. Dakle, NIS pretpostavlja da bi nedostatak integriteta u jednoj instituciji doveo do ozbiljnih nedostataka u celom sistemu integriteta. Shodno tome, procena NIS-a ne nastoji da ponudi detaljnu procenu svakog dela sistema („stuba“), već stavlja naglasak na obuhvat svih relevantnih „stubova“ i procenu njihove međusobne povezanosti.

Transparency International veruje da je takva holistička „sistemska analiza“ neophodna da bi se na odgovarajući način utvrdili rizici od korupcije i razvile efikasne strategije za suprotstavljanje tim rizicima. Ova analiza je ugrađena u participativni pristup, koji uključuje glavne antikorupcijske činioce u vlasti, civilnom društvu, poslovnoj zajednici i

drugim relevantnim sektorima kako bi se došlo do zamaha, pokrenuli politička volja i građanski pritisak za relevantne reformske inicijative.

Procena NIS-a stvara čvrstu empirijsku osnovu koja doprinosi razumevanju jakih ili slabih aktera na nivou zemlje. Uz to, gledano iz regionalne perspektive, rezultati mogu inicirati kompetitivnost među zemljama u regionu ali i pružiti priliku da se nauči od onih koje su na sličnom nivou razvoja.

Procena NIS-a stvara čvrstu empirijsku osnovu koja doprinosi razumevanju jakih ili slabih aktera na nivou zemlje. Uz to, gledano iz regionalne perspektive, rezultati mogu inicirati kompetitivnost među zemljama u regionu ali i pružiti priliku da se nauči od onih koje su na sličnom nivou razvoja.

## Metodologija

Procene sistema društvenog integriteta su jedinstvene u oblasti borbe protiv korupcije. Sprovedene su u više od 100 zemalja – u Srbiji su prethodno rađene 2012. i 2015. godine – od kojih su mnoge doprinele kampanjama građanskog aktivizma, inicijativama za političke reforme i sveukupnoj svesti o slabostima upravljanja državom.

Metodologiju sistema društvenog integriteta, koju je razvio Transparency International, čini 15 ključnih stubova u sistemu upravljanja u zemlji, kako u pogledu njihovih unutrašnjih rizika od korupcije, tako i njihovog doprinosa borbi protiv korupcije u društvu u celini. Ova procena ispituje i pravni okvir svakog stuba i aktuelnu institucionalnu praksu. Analiza naglašava neslaganja između zakonskih odredbi i realnosti na terenu, ukazujući gde ima prostora za poboljšanje.

Ova analiza NIS-a dopunjena je indikatorom o uzajamnoj pravnoj pomoći i dodatnim pitanjima u indikatoru transparentnosti u okviru stuba biznis - o stvarnom vlasništvu, kako bi prikazala međusektorsku povezanost korupcije. Pored toga, indikator rodne ravnopravnosti je dodat svim stubovima osim onog koji se bavi preduzećima u državnom vlasništvu. Indikator rodne ravnopravnosti meri zastupljenost polova (stubovi: zakonodavna vlast, izvršna vlast, Republička izborna komisija, političke stranke i biznis), osetljivost rodnog pitanja u tužbama i istražnim mehanizmima (stubovi: pravosuđe, javni tužilac, policija, ombudsman, Državna revizorska agencija i Agencija za sprečavanje korupcije), rodno osetljivo planiranje (civilno društvo) i rodno inkluzivno izveštavanje (mediji).

Svaki od 15 stubova se procenjuje u tri dimenzije koje su ključne za njegovu delotvornost u sprečavanju korupcije:

- Ukupni kapacitet: Ispituje resurse i pravni status institucije, čineći osnovu za efikasan rad institucije.
- Upravljanje: Fokusira se na transparentnost, odgovornost i integritet unutar institucije, uključujući mehanizme kao što su pravila o pravu na informacije, zaštita uzbunjivača i kontrola odnosa između javnog i privatnog sektora.
- Ispunjenje/efikasnost uloge: Procenjuje stepen do kojeg institucija efikasno ispunjava dodeljenu joj ulogu u sistemu za borbu protiv korupcije, kao što je nadzor nad radom vlade ili angažovanje sa civilnim društvom i vladom u borbi protiv korupcije.

Dimenzija	Kapacitet				Upravljanje						Uloga
Indikatori	Sredstva		Nezavisnost		Transparentnost		Odgovornost		Integritet		Specifične za svaki stub
	Propisi	Praksa	Propisi	Praksa	Propisi	Praksa	Propisi	Praksa	Propisi/ Praksa	Praksa	Propisi i Praksa

Ova analiza nema za cilj da ponudi dubinsku procenu svakog stuba. Radije stremi široj slici, posmatrajući sve relevantne stubove kroz veliki broj indikatora kako bi se stekao uvid u funkcionisanje celog sistema. Analiza takođe razmatra interakcije između stubova, jer slabosti u jednoj instituciji mogu usloviti ozbiljne nedostatke u celom sistemu. Razumevanje interakcija između stubova pomaže u određivanju prioriternih oblasti za reformu.

Da bi se uzeli u obzir važni kontekstualni faktori, ceo sistem je naslonjen na konciznu analizu ukupnih političkih, društvenih, ekonomskih i kulturnih uslova – „temelja“ – u kojima posmatrani stubovi funkcionišu.

Procena sistema društvenog integriteta je kvalitativno istraživačko sredstvo, zasnovano na „bodovnim listama indikatora“ koje je razradio Transparency International. Ove liste se sastoje od „pitanja koja se boduju“ za svaki indikator, a svako je poduprto potpitanjima i smernicama za bodovanje.

Analiza društvenog integriteta Srbije obuhvata svih 15 stubova, kombinujući istraživanja potkrepljena dokazima i aktivan doprinos zainteresovanih strana u procesu njene izrade, i tako predstavlja jedinstven doprinos o ovoj oblasti. Istraživački tim TS analizirao je sva pitanja sadržana u TI metodologiji, oslanjajući se na četiri osnovna izvora informacija: nacionalno zakonodavstvo, sekundarne izveštaje i istraživanja, intervjue sa stručnjacima u određenoj oblasti i upitnike u pisanoj formi. Sekundarni izvori uključivali su verodostojne izveštaje nacionalnih organizacija civilnog društva, međunarodnih organizacija, vladinih tela, medija, istraživačkih centara i akademske zajednice.

Kako bi se stekao dubinski uvid u aktuelnu situaciju, u okviru svakog stuba obavljeno je nekoliko intervjua – najmanje jedan sa predstavnikom stuba koji se procenjuje i jedan sa stručnjakom za temu koja se istražuje, ali koji nije direktno vezan za instituciju o kojoj je reč. Pored toga, intervjuisano je više ključnih eksperata za datu oblast. Članovi Savetodavnog odbora TS-a za NIS, eksperti u navedenim oblastima istraživanja, konsultovani su i u domenu svoje stručnosti ali i po pitanjima vezanim za problematiku drugih stubova kako bi se proverilo aktuelno stanje i dobio uvid u međusobnu povezanost više stubova, kad god je to bilo prikladno i moguće.

Sve zainteresovane strane su identifikovane na osnovu njihovog znanja i stručnosti u ovoj materiji. TS istraživački tim je pripremio listu potencijalnih saradnika, kontaktirao ih, predstavio im projekat i njegove ciljeve i anketirao ih o dostupnosti i zainteresovanost da učestvuju i doprinesu procesu rada TS tima na analizi. Oni koji su prihvatili saradnju, tokom procesa prikupljanja podataka davali su značajne smernice, ukazivali na propuštene ili zanemarene informacije, sugerisali moguće izvore za bolji uvid u predmet istraživanja i pomogli u inoviranju informacija s obzirom na to da je proces istraživanja trajao dve godine. Značajan doprinos dali su i u analizi statističkih podataka, dubinskom analizom i individualnom procenom dostupnih informacija.

## Sistem ocenjivanja

Iako je NIS kvalitativna analiza, numeričke ocene se dodeljuju da bi se sumirali podaci i da bi se istakle ključne slabosti i prednosti sistema integriteta. Bodovi se dodeljuju na skali od 100 poena, na bazi postepenog uvećanja od 25 poena, uključujući pet mogućih vrednosti: 0 (nije ispunjeno), 25, 50, 75 i 100 (u potpunosti ispunjeno). Ocene olakšavaju čitaocu da se ne izgubi u detaljima i omogućavaju uvid u sistem u celini umesto fokusiranja samo na njegove pojedinačne delove. Na nivou svake od ocenjenih dimenzija izvlači se prosečna ocena kako bi se izračunala ukupna ocena za svaki stub koja predstavlja opšti opis ukupne snage sistema. Ocene date indikatorima rodne ravnopravnosti nisu uključene u finalni obračun bodova.

Sugestije stručnjaka koji su saradivali sa istraživačkim timom TS-a bile su posebno značajne u bodovanju nekih indikatorskih pitanja i zasnovane na argumentovanoj analizi prednosti i nedostataka za svaki pojedinačni slučaj, posebno kada su u pitanju propisi i njihovo tumačenje i primena u praksi. To je pomoglo ne samo da se obezbedi što preciznija ocena za određeno pitanje već i da se stekne bolji uvid u ceo indikator na koji se odnosi, pošto je stručnost zainteresovanih strana omogućila dublje razumevanje odstupanja praskе od pravnog okvira.

U diskusijama o rezultatima i razlozima za niže ili više ocene, poređenje dimenzija u okviru stubova bilo je od posebnog značaja jer je omogućilo precizniji mehanizam unakrsne verifikacije rezultata procene.

Ocene su uporedive za propise i praksu za pojedinačne varijable ili za stub/instituciju u celini. 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.

## Konsultativni pristup i potvrda nalaza

Proces procene u Srbiji imao je snažnu konsultativnu komponentu, sa željom da uključi ključne antikorupcijske aktere u vlasti, civilnom društvu i drugim relevantnim sektorima. Ovaj pristup je imao dva cilja: prikupljanje potvrda iznetih ocena i angažovanje što šireg kruga učesnika 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 su tokom pripreme faze obavili više od 50 intervjua i konsultacija, dok su se u fazi istraživanja oslanjali na 29 intervjuisanih, odabranih prema dostupnosti.

TS tim je svoje preliminarne nalaze podelio sa Savetodavnim odborom, čiji su članovi bili visoki predstavnici institucija i/ili drugi istaknuti stručnjaci u oblastima obuhvaćenim istraživanjem i koji je imao 12 članova.<sup>1</sup>

Drugi nivo konsultativnog pristupa ogledao se u činjenici da su predstavnici svih institucija bili direktno uključeni kroz intervjuje ili su imali priliku da iznesu svoj stav koji je postao integralni deo izveštaja. Dakle, TS procena se oslanja i na kvantitativne podatke i na kvalitativne uvide.

Konsultacije su pomogle dodatnoj preciznosti analize, posebno dodavanjem i određivanjem prioriteta preporuka. Konačno diskreciono pravo u pogledu nalaza i ocena zadržala je Transparentnosti Srbija.

Takođe, analizu su pregledali predstavnici Sekretarijata Transparency International.

---

1 Lista članova Savetodavnog odbora NIS nalazi se u Aneksu Izveštaja.

# Pregled stanja u Srbiji

## Temelji sistema društvenog integriteta

### Političko-institucionalni temelji

Srbija je parlamentarna demokratija sa višepartijskim izbornim sistemom od 1990. Građani neposredno biraju predsednika na najviše dva petogodišnja mandata. Parlament je jednodoman, sa 250 poslanika koji se biraju na četiri godine, po proporcionalnom izbornom sistemu. Skupština bira predsednika Vlade na predlog predsednika Republike, na četiri godine. U okviru političkog sistema, period od 2000. do 2012. godine karakterisala je rotacija moći i uticaja unutar grupe političkih partija koje su formirale labave koalicije. Od 2012. godine, a posebno od 2014. godine, postoji jedna veoma dominantna stranka, iako ima koalicione partnere. Vlada ima kapacitet da sprovodi svoju politiku i kontroliše teritoriju, bez Kosova i Metohije, koje je u praksi uglavnom isključeno iz pravnog sistema Srbije od 1999. godine.

Prema Ustavu, uloga predsednika je mahom ceremonijalna. U praksi, međutim, od 1990. godine sistem liči na polupredsednički ili predsednički kad god se lider vladajuće stranke bira na tu funkciju. Trenutno je politička moć u ogromnoj meri koncentrisana u rukama Aleksandra Vučića<sup>2</sup>, predsednika Republike i neprikosnovenog lidera vladajuće Srpske narodne stranke (SNS) čak i nakon njegove formalne ostavke na ovu funkciju krajem maja 2023. Po oceni *World Politics Review* (WPR), Srbija se, dve decenije nakon pada režima Slobodana Miloševića, vraća diktaturi.<sup>3</sup>

Kako je ocenio ODIHR, na izborima u Srbiji se nude različite političke opcije, ali su brojni nedostaci doveli do nejednakih uslova u kojima su nosioci javnih funkcija favorizovani.<sup>4</sup> Kada su u pitanju pozicije u Vladi, bez obzira na ustavna ovlašćenja premijera i poslanika, odlučuje aktuelni predsednik.<sup>5</sup> Čak i za većinu pozicija koje se smatraju nepolitičkim, kao što su pomoćnici ministara<sup>6</sup> i direktori državnih preduzeća,<sup>7</sup> nema konkurencije; umesto toga, arbitrarno imenovani vršioци dužnosti zauzimaju mesta. Vladavina prava je nedovoljno ukorenjena i u značajnom je padu. Predsednik zapravo odlučuje o tome koliko će trajati mandat parlamenta.<sup>8</sup> U većini slučajeva, mehanizam koji narušava vladavinu prava je to što se nadležni organi i zvaničnici (skupštinska većina, Ustavni sud i druga nezavisna tela) uzdržavaju od upotrebe svojih ovlašćenja. Fridom haus (Freedom House) već četvrtu godinu ocenjuje Srbiju kao prelazni ili hibridni režim.<sup>9</sup> Gotovo trećina građana smatra da u zemlji nema demokratije.<sup>10</sup>

- 2 Evropski parlament, Briefing (EPRS – European Parliamentary Research Service), str. 4, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637944/EPRS\\_BRI\(2019\)637944\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637944/EPRS_BRI(2019)637944_EN.pdf)The Guardian, "Serbia 'sliding towards autocracy' as president secures second term" („Srbija „klizi ka autokratiji“ dok predsednik dobija drugi mandat“), 21. april 2022, <https://www.theguardian.com/global-development/2022/apr/21/serbia-sliding-towards-autocracy-as-president-secures-second-term>. Democratic Erosion (DEC), "Serbia: A case of Competitive Authoritarianism" (Srbija: slučaj konkurentskog autoritarizma“) 5. januar 2023, <https://www.democratic-erosion.com/2023/01/05/serbia-a-case-of-competitive-authoritarianism/>
- 3 World Politics Review, "Two Decades After the Fall of Milosevic, Dictatorship Is Returning to Serbia" (Dve decenije nakon pada Miloševića, diktatura se vraća u Srbiju), 2019, <https://www.worldpoliticsreview.com/two-decades-after-the-fall-of-milosevic-dictatorship-is-returning-to-serbia/>
- 4 OEBS, ODIHR Misija za posmatranje izbora, *Republika Srbija, Predsednički i vanredni parlamentarni izbori, 3 april 2022: Konačni izveštaj*, <https://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/524622>, str. 3.
- 5 INSAJDER, insajder.rs, "Država u „VD stanju“: Direktori javnih preduzeća i državni službenici godinama na funkcijama vršilaca dužnosti iako zakon to zabranjuje, 10. jul 2019, <https://insajder.net/arhiva/tema/drzava-u-vd-stanju-direktori-javnih-preduzeca-i-drzavni-sluzbenici-godinama-na-funkcijama-vrsilaca-duznosti-iako-zakon-to-zabranjuje>
- 6 INSAJDER, insajder.rs, "Država u „VD stanju“: Direktori javnih preduzeća i državni službenici godinama na funkcijama vršilaca dužnosti iako zakon to zabranjuje, 10. jul 2019, <https://insajder.net/arhiva/tema/drzava-u-vd-stanju-direktori-javnih-preduzeca-i-drzavni-sluzbenici-godinama-na-funkcijama-vrsilaca-duznosti-iako-zakon-to-zabranjuje>
- 7 Transparentnost Srbija, Decenija kršenja Zakona o javnim preduzećima, 15.12.2022, <https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12374-decenija-krsenja-zakona-o-javnim-preduzecima>
- 8 Nova, nova.rs, Vučić je ograničio trajanje nove Vlade Srbije: Šta se krije iza ove odluke predsednika?, 24. oktobar 2022, <https://nova.rs/vesti/politika/vucic-je-ogranicio-trajanje-nove-vlade-srbije-sta-se-krije-iza-ove-odluke-predsednika>. Isto se dogodilo i 2020, Radio Slobodna Evropa, Vučić: Opet izbori 2022, Vlada ograničenog trajanja, Dačić na čelu Skupštine, 20. oktobar 2020.
- 9 Fridom haus, *Izveštaj za 2023, Nacije u tranzitu*.
- 10 Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP), *Istraživanje: demokratije u Srbiji nema, a nije ni poželjna* 2021, <https://bezbednost.org/publikacija/demokratije-u-srbiji-nema-a-nije-ni-pozeljna/>

Po Indeksu vladavine prava „Svetskog projekta pravde“, Srbija je u 2022. pala za dva mesta na 83/180.<sup>11</sup> U parametru ograničenja vladinih ovlašćenja zabeležen je značajan pad sa 0,50 u 2015. na 0,37 u 2022.<sup>12</sup> Srbija nema Strategiju borbe protiv korupcije već nekoliko godina. Uz sve veći broj nerešenih slučajeva korupcije, zemlja je pala ispod stotog mesta (104) po Indeksu percepcije korupcije *Transparency International* za 2023. godinu.<sup>13</sup>

## Društveno – kulturni temelji

Ustav i zakoni garantuju ljudska i građanska prava. Svako ima pravo na sudsku zaštitu.<sup>14</sup> Ustav takođe garantuje manjinska prava, individualna i kolektivna, i zabranjuje svaku diskriminaciju.<sup>15</sup> Međutim, neke manjine, kao što su Romi i LGBTIK zajednice, i dalje se suočavaju sa predrasudama i diskriminacijom.<sup>16</sup>

Uprkos zakonima koji garantuju pravo na slobodno delovanje civilnog društva i medija (uključujući slobodu izražavanja, udruživanja i okupljanja), vladajuća stranka stalno narušava politička prava i građanske slobode, vršeći pritisak na nezavisne medije, političku opoziciju i civilno društvo (OCD).<sup>17</sup> Od 2019. CIVICUS kontinuirano dodeljuje Srbiji status opstruiranog društva.<sup>18</sup>

Koruptivna praksa pruža prostor za široke klijentelističke mreže u Srbiji.<sup>19</sup>

Građani Srbije uglavnom nemaju poverenja u institucije, posebno u pravosuđe i zakone.<sup>20</sup> Dve trećine građana smatra da u Srbiji ima mnogo ili veoma mnogo korupcije (65%).<sup>21</sup> 63% smatra da se ljudska prava ne poštuju.<sup>22</sup>

Istovremeno, Srbija je poslednjih godina postala duboko polarizovano društvo<sup>23</sup>, sa uglavnom političkim podelama: Vlada ili opozicija, Kosovo\* ili Evropa, Istok ili Zapad.<sup>24</sup>

## Privreda

Srpska privreda se dobro oporavila nakon blage recesije 2020. (izazvane pandemijom), ali je nekoliko domaćih i međunarodnih faktora izazvalo usporavanje privrede u 2022.<sup>25</sup>

Prema preliminarnim procenama Republičkog zavoda za statistiku, realni rast BDP-a u 2022. godini iznosio je 2,3%.<sup>26</sup> U 2021. realni privredni rast iznosio je 7,4%,<sup>27</sup> a BDP po glavi stanovnika 7.697 evra.<sup>28</sup>

Srbija je zemlja sa izraženim ekonomskim i socijalnim nejednakostima.<sup>29</sup> Siromašnih je sve više, a izdvajanja za socijalnu pomoć se smanjuju. Prema dostupnim podacima iz 2022, oko 450.000 ljudi (6,9% stanovništva) živi u

11 World Justice Project (WJP), Rule of Law Index 2022, Section: Serbia Overall Score, 2022.

12 WJP, 2022, Section: constraints on government power.

13 Transparency International, TI Corruption Perception Index 2023, <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/srb>

14 Ustav, čl. 22.

15 Ibid, čl. 21.

16 Bertelsmanov indeks transformacije (BTI Transformation Index), *Serbia Country Report 2022*, under the section “Rule of Law”, 12. paragraf, <https://bti-project.org/en/reports/country-report/SRB#post12>

17 Fridom haus, *Izveštaj 2023*. CIVICUS: Srbija je država u kojoj postoji opstrukcija aktivnosti građanskog društva, <https://dijalog.net/civicus-srbija-je-drzava-u-kojoj-postoji-opstrukcija-aktivnosti-gradjanskog-drustva/>

18 CIVICUS, *Monitor Report, Tracking Civic Space*, <https://monitor.civicus.org/country/serbia/>

19 Bertelsmanov indeks transformacije, 2022.

20 PARAGRAF, Građani ne veruju u institucije, sudove, tužilaštva, a posebno ističu korupciju na višim nivoima, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/260314/260314-stampa6.html>, *Danas*, Demostat, Istraživanje 2021, <https://www.danas.rs/vesti/politika/demostat/samo-15-%-gradjana-srbije-veruje-sudstvu/>

21 CRTA, Istraživanje 2021: Šta misle građani Srbije o korupciji, CRTA, 2021, <https://crt.rs/istrazivanje-misljenje-gradjana-srbije-o-korupciji/>

22 Beogradski centar za ljudska prava u saradnji sa UNHR timom u Srbiji i Ipsos Strategic Marketing, Istraživanje 2019, “Više od 60% građana Srbije misli da se ljudska prava ne poštuju”, <https://www.glasamerike.net/a/vi%C5%A1e-od-60-%-gra%C4%91ana-srbije-misli-da-se-ljudska-prava-ne-po%C5%A1tuju/5198656.html>

23 Vladimir Kostić, predsednik Srpske akademija nauka i umetnosti (SANU) u intervjuu za NIN 2019. Zdravko Ponoš, kandidat za predsednika Srbije na izborima 2022, *Danas*, <https://www.danas.rs/vesti/politika/izbori22/ponos-srbija-duboko-podeljeno-drustvo-nadam-se-da-ce-ovi-izbori-doneti-normalnost>. BBC, Crossing Divides: Europe ‘more split’ than decade ago, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-europe-43760959>

24 TALAS, “Sve naše podele – politički i psihološki koreni polarizacije u Srbiji”, intervju sa docentom Fakulteta političkih nauka Dušanom Spasojevićem i socijalnim psihologom prof. dr Zoranom Pavlovićem, <https://talas.rs/2020/05/11/sve-nase-podele/>

25 Svetska banka, Srbija 2021, <https://www.worldbank.org/en/country/serbia/overview>

26 Narodna banka Srbije (NBS), Makroekonomska kretanja u Srbiji, Februar 2023, [https://www.nbs.rs/export/sites/NBS\\_site/documents/finansijska-stabilnost/prezentacije/prezentacija\\_invest.pdf](https://www.nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents/finansijska-stabilnost/prezentacije/prezentacija_invest.pdf)

27 Ibid. Svetska banka, *Doing Business*, podaci za 2021, <https://data.worldbank.org/country/serbia?view=chart>

28 Republički zavod za statistiku (RSZ), *Statistički kalendar Republike Srbije*, 2022.

29 Fondacija Centar za demokratiju povodom Međunarodnog dana socijalne pravde 2022.

apsolutnom siromaštvu, a oko dva miliona građana (29,8%) je u opasnosti od siromaštva i socijalne isključenosti.<sup>30</sup> Nezaposlenost je 8,9%.<sup>31</sup>

Ustav garantuje pravo na socijalnu zaštitu zasnovanu na socijalnoj pravdi, humanizmu i poštovanju ljudskog dostojanstva.<sup>32</sup> Međutim, mreža ustanova socijalne zaštite je nedovoljna da zadovolji sve potrebe. Celokupno stanovništvo ima pristup električnoj energiji, a 95% koristi barem osnovne usluge vode za piće. S druge strane, 3,6% gradskog stanovništva živi u neuslovnim naseljima ili stambenim uslovima.<sup>33</sup>

Prema podacima Narodne banke Srbije (maj 2022),<sup>34</sup> uslužni sektori, građevinarstvo i rudarstvo su glavni pokretači rasta. Od energetike se očekuje negativan rezultat zbog manje proizvodnje električne energije i uglja. Energetska kriza u Evropi zbog rata u Ukrajini i činjenica da Srbija nije sankcionisala Moskvu niti se pridružila Briselu po pitanju sankcija Moskvi<sup>35</sup> – što se očekuje od država kandidata za članstvo u EU, među kojima je i Srbija – doprinosi energetske neizvesnosti.

## Korupcija i borba protiv korupcije

Srbija je nastavila višegodišnji pad na listi Indeksa percepcije korupcije (CPI) Transparency International. U 2023, zauzela je 104. mesto među 180 posmatranih zemalja.<sup>36</sup> Sa ocenom 36 na skali od 0 do 100, Srbija je pala na istorijski nizak CPI, uglavnom zbog kontinuiranog slabljenja vladavine prava<sup>37</sup> (posebno korupcije i neefikasnosti pravosuđa, kao i sprovođenja lojalne konkurencije),<sup>38</sup> rastuće autokratije,<sup>39</sup> pravosuđa koje je pod velikim uticajem političkih aktera i koje ozbiljno podriva napredak u slučajevima organizovanog kriminala, uključujući i one koji ukazuju na umešanost visokih zvaničnika.<sup>40</sup>

Do poslednjeg CPI izveštaja verovalo se da u Srbiji postoji stagnacija u borbi protiv korupcije; međutim, situacija je postala teža. Razlozi su različiti: od zanemarivanja antikorupcijskih odredbi u mnogim propisima, stanja u državnoj upravi i javnim preduzećima u kojima i dalje postoji praksa trajnog zadržavanja vršilaca dužnosti, do činjenice da se najunosniji poslovi i dalje dodeljuju neposrednom pogodbom umesto na tenderima.<sup>41</sup>

Prema Indikatorima Svetske banke, percentilni rang Srbije u kontroli korupcije bio je 36,06, odnosno najniži među posmatranim pokazateljima, a ujedno i najniži u odnosu na 20 godina unazad.<sup>42</sup>

Koruptivni sistem je razrađen u Srbiji, od vrha do dna, efikasan u potkopavanju institucija i vladavine prava i košta najmanje 1,6% bruto domaćeg proizvoda (BDP) godišnje, prema proračunu Fiskalnog saveta.<sup>43</sup> Ali, iza ovog procenta krije se ekonomski kancer koji, dugoročno gledano, sveobuhvatno nagrizi i privredu i društvo.<sup>44</sup>

Ekonomija „ja tebi, ti meni“ stvara posebnu vrstu „parazitskih“ privrednika koji monopolizuju privredu tako što ne proizvode nove vrednosti. Takvi „preduzetnici“ jeftino kupuju propale gigante, obično iz metalske, tekstilne ili

30 Ibid.

31 Narodna banka Srbije (NBS), Makroekonomska kretanja u Srbiji.

32 Ustav, čl. 69.

33 RZS, *Ciljevi održivog razvoja, 2022*, [https://sdg.indikatori.rs/media/1592/sdg\\_srbija\\_lat.pdf](https://sdg.indikatori.rs/media/1592/sdg_srbija_lat.pdf)

34 NBS, Izveštaj o inflaciji, Maj 2022, [https://www.nbs.rs/export/sites/NBS\\_site/documents/publikacije/oi/izvestaji/oi\\_05\\_2022.pdf](https://www.nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents/publikacije/oi/izvestaji/oi_05_2022.pdf)

35 CNN, Vesti, 2022, <https://edition.cnn.com/2022/06/01/europe/serbia-russian-gas-eu-analysis-intl-cmd/index.html>

36 TI-S, *Indeks percepcije korupcije 2022*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/srb>

37 EK, Srbija 2023, str. 81.

38 TI-S, *Indeks percepcije korupcije 2022*.

39 TI-S, *Indeks percepcije korupcije 2022*, V-Dem Institute, DEMOCRACY REPORT 2022 – *Autocratization Changing Nature?*, str. 11,22,24, 25, [https://v-dem.net/media/publications/dr\\_2022.pdf](https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf)

40 TI-S, *CPI 2022 za Istočnu Evropu i centralnu Aziju: Rastući bezbednosni rizici i autoritarizam ugrožavaju napredak u borbi protiv korupcije (Growing security risks and authoritarianism threaten progress against corruption)*, section: Advances of – and against – autocratic rule), 2023, <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2022-eastern-europe-central-asia-growing-security-risks-authoritarianism-threaten-progress-corruption>

41 Transparentnost Srbija, Programski direktor Nemana Nenadić na prezentaciji CPI 2022 – Glas Amerike (VOA), 2023, <https://www.glasamerike.net/a/srbija-korupcija-transparentnost-pad-percepcija-lista/6941393.html>

42 Svetska banka, *Worldwide Governance Indicators 2021: Srbija*, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

43 *Biznis & Finansije*, Korupcija i privredni rast: Neosobni proteruju sposobne, 22. april 2022, [https://bif.rs/2022/04/korupcija-i-privredni-rast-u-srbiji-nesposobni-proteruju-sposobne/Radio\\_Slobodna\\_Evropa](https://bif.rs/2022/04/korupcija-i-privredni-rast-u-srbiji-nesposobni-proteruju-sposobne/Radio_Slobodna_Evropa), „Korupcija guši srpski BDP“, 28. oktobar 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-korupcija-ekonomija/30240133.html>. Šef Delegacije Evropske unije u Srbiji Emanuel Žofre rekao je na okruglom stolu o predlogu Strategije za borbu protiv korupcije, da korupcija, prema konzervativnim projekcijama iz maja, košta privredu EU oko 120 milijardi evra godišnje, *Danas*, 22. avgust 2023. <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/ministarka-pravde-rizicne-oblasti-za-korupciju-su-privatizacija-gradjevinarstvo-privredna-drustva-ali-i-javne-nabavke/>

44 *Biznis & Finansije*, 2022.

elektroindustrije, ali svoje poslovne ambicije završavaju likvidacijom imovine i otpuštanjem radnika.<sup>45</sup> Kompanije umešane u korupciju izvlače svoj profit na privatne račune.<sup>46</sup> Korupcija uništava i investicije javnih preduzeća, koja zbog dovođenja partijskih kadrova na rukovodeća mesta slabo posluju i smanjuju dobit, a još češće proizvode gubitke koje građani plaćaju kroz poreze.<sup>47</sup>

Prema godišnjem izveštaju Republičkog javnog tužilaštva za 2022. godinu,<sup>48</sup> Posebna odeljenja su imala pad novoprijmljenih krivičnih prijava za krivična dela korupcije za 11% u odnosu na 2021. godinu.<sup>49</sup> Na primer, za krivično delo zloupotrebe položaja bile su 54 osuđujuće presude (62 u 2021. godini); za zloupotrebe u javnim nabavkama 12 osuđujućih presuda (9 u 2021); za pranje novca bilo je 69 osuđujućih presuda (38 u 2021); za zloupotrebu službenog položaja izrečeno je 114 osuda (121 u 2021), a za primanje mita 24 (39 u 2021).<sup>50</sup>

Statistika Tužilaštva za organizovani kriminal je drugačija jer se zasniva na broju ljudi.<sup>51</sup> Ovo tužilaštvo je imalo 90 novopristiglih krivičnih prijava za koruptivna krivična dela u 2022. godini (109 u 2021), i 122 predmeta u radu (117 u 2021). Tužilaštvo je sprovelo 30 proaktivnih istraga (28 u 2021), a 17 osoba je optuženo nakon istrage u 2022. godini (18 u 2021). Na osnovu ovih prijava, sudovi su izrekli 30 osuđujućih presuda (27 u 2021. godini), od čega 25 zatvorskih (21 u 2021) i 5 su bile uslovne osude (6 u 2021).<sup>52</sup>

Termin „korupcija na visokom nivou“ u Srbiji se razmatra u kontekstu slučajeva korupcije u nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal i u tom smislu se koristi u izveštajima Evropske komisije.<sup>53</sup> Komisija EU u najnovijem izveštaju navodi da je broj optužnica i prvostepenih presuda u slučajevima korupcije na visokom nivou neznatno povećan.<sup>54</sup>

Za razliku od prethodnih, Vlada Srbije koja je na vlast došla u oktobru 2022. godine, u svom planu nije dala prioritet borbi protiv korupcije. Premijerka je u svom ekspozeu,<sup>55</sup> kada je reč o borbi protiv korupcije, samo navela rezultate rada policije iz prethodnog perioda, ne dajući nikakve informacije o planiranim merama.<sup>56</sup>

Kada je istekla poslednja Strategija za borbu protiv korupcije (2013-2018), Srbija je čekala pet godina da započne rad na novoj<sup>57</sup> uprkos više puta ponovljenim pozivima Evropske komisije.<sup>58</sup> Ministarstvo pravde je u februaru 2023. godine formiralo Radnu grupu za novu Strategiju (2023-2028).<sup>59</sup> Prema analizi, Radna grupa je navela da su sektori posebno osetljivi na korupciju zdravstvo, obrazovanje, porezi, carine, policija, lokalna samouprava, upravljanje poslovima javnog sektora, infrastruktura i prostorno planiranje, političko finansiranje, privatizacija, javne nabavke, lobiranje i zaštita uzbunjivača.<sup>60</sup> Radna grupa je prihvatila i da su državna preduzeća poseban sektor rizika, a uključila je i transparentnost rada kao međusektorsko pitanje.<sup>61</sup> Uključeni su i rizici od raspodele javnih sredstava medijima

45 Ibid, Dejan Šoškić, profesor na Ekonomskom fakultetu u Beogradu. Analiza posledica korupcije u Srbiji.

46 Ibid.

47 Ibid.

48 Republičko javno tužilaštvo, *Godišnji izveštaj o radu javnih tužilaštva na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti, 2022*, <http://www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zastiti-ustavnosti-2022.pdf>

49 Istrage su vođene protiv 203 lica (266 u 2021.), a proaktivne istrage protiv 66 lica (96 u 2021. godini). Tokom 2022. godine optuženo je ukupno 431 lice (579 u 2021. godini), od čega 161 nakon istrage (232 u 2021. godini). Na kraju 2022. godine bilo je 6.336 nerešenih krivičnih prijava za koruptivna krivična dela (na početku 2022. godine bilo je 6760 krivičnih prijava).

50 PrEUgovor, *Alarm Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, maj 2023, str. 61 – [file:///C:/Users/Ts/Desktop/preugovor\\_202305\\_alarm\\_sr.pdf](file:///C:/Users/Ts/Desktop/preugovor_202305_alarm_sr.pdf)

51 To znači da čak i ako je jedno lice optuženo za više krivičnih dela, prikazuje se samo ono za koje je zaprećena najstroža kazna. Usled toga učestalost vršenja konkretnih krivičnih dela ostaje skrivena iza glavne kazne.

52 Republičko javno tužilaštvo, *Godišnji izveštaj, 2022*.

53 Transparentnost Srbija, 2021, *Korupcija na visokom nivou i zakoni krojeni op meri privatnih interesa*, str. 7 [https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Grand\\_Corruption\\_and\\_Tailor-made\\_Laws\\_in\\_Serbia.pdf](https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Grand_Corruption_and_Tailor-made_Laws_in_Serbia.pdf); Primer, EK, *Izveštaj o Srbiji 2023*, str. 5, 6, itd.

54 EK, *Izveštaj o Srbiji 2023*.

55 Program Vlade RS, predstavljen Skupštini 25. oktobar 2022, str. 60, 61, [https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ana-brnabic-ekspoze-1022\\_cyr.pdf](https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ana-brnabic-ekspoze-1022_cyr.pdf)

56 Akcioni plan za sprovođenje Vladinog programa, usvojen 23. februara 2023. godine, najavio je određene aktivnosti. Predviđeno je da se broj otkrivenih krivičnih dela sa elementom korupcije u 2026. godini poveća na 820 (u odnosu na 702 kao polaznu osnovu za 2022. godinu) u tom periodu – Republika Srbija, Sekretarijat za javne politike: *Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade Srbije za period 2023-2026*, <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/APSPV-2023-2026-1.pdf>

57 Danas, *Pet godina nakon što je istekla Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije počeo rad na pisanju nove*, 20. mart 2023, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/pet-godina-nakon-sto-je-istekla-nacionalna-strategija-za-borbu-protiv-korupcije-poceo-rad-na-pisanju-nove/>

58 EK, *Izveštaj o Srbiji 2022*.

59 Radnom grupom predsedava državni sekretar u Ministarstvu pravde. Deset članova je iz pravosuđa, devet je iz nevladinih organizacija ili privatnog sektora, dok ostali članovi predstavljaju ostala resorna ministarstva, Vladu Srbije i nezavisne državne organe. Za razliku od pre deset godina, kada je rađena prethodna Strategija, Agencija za sprečavanje korupcije nije deo aktuelne Radne grupe, već samo posmatrač. Sednici prisustvuju i posmatrači međunarodnih organizacija i nekoliko donatorskih projekata. Uloga posmatrača GIZ-a i Delegacije EU zvanično je priznata Poslovníkom o radu Radne grupe. PrEUgovor, *Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, maj 2023, str. 57.

60 PrEUgovor, *Alarm Report*, str. 57 (Ministarstvo pravde, Zapisnik za prvog sastanka Radne grupe, 20. mart 2023).

61 Ibid.



i OCD kao tema u relevantnim sektorima. U predlogu Strategije za borbu protiv korupcije do 2028. godine kao rizične oblasti za korupciju navode se privatizacija, građevinarstvo, privredna društva, javne nabavke.<sup>62</sup>

Prema rečima ministarke pravde, nova strategija predviđa napredak normativnog okvira, jačanje institucionalnog okvira, unapređenje transparentnosti i podizanje svesti o korupciji.<sup>63</sup> Takođe je rekla i da je cilj vlade „nulta tolerancija prema korupciji“.<sup>64</sup>

Mnogi stručnjaci su skeptični da će taj dokument uticati da se stanje na terenu popravi.<sup>65</sup> Oni ocenjuju da je izjava ministarke pravde o cilju „nulte tolerancije prema korupciji“ posebno „neprimerena, iritantna i uvredljiva za zdrav razum građana Srbije“<sup>66</sup> i da je korupcija u Srbiji toliko rasprostranjena da čak je i borba protiv korupcije korumpirana.<sup>67</sup> Direktor Biroa za društvena istraživanja (BIRODI) Zoran Gavrilović smatra da finansiranjem kreiranja nove strategije za borbu protiv korupcije – u kojoj nema promene trenutne situacije u Srbiji – EU podržava korupciju.<sup>68</sup>

Građani Srbije smatraju da je korupcija uobičajena u svim institucijama i da žive u društvu u kome nijedan deo javnog života nije imun na korupciju.<sup>69</sup> Ipak, kao najkorumpiranije institucije u Srbiji građani su izdvojili pravosuđe, zdravstvo i policiju.<sup>70</sup>

Dve trećine građana (65%) smatra da u Srbiji ima mnogo ili veoma mnogo korupcije.<sup>71</sup> Najzastupljeniji oblik korupcije, po njihovom mišljenju je zapošljavanje u državnoj službi putem „veza“, za šta tri četvrtine građana smatra da se dešava često ili veoma često.<sup>72</sup> Takođe, oko 60% građana smatra da se najčešće odlučuje za partijske interese i nameštanje javnih nabavki da bi neko preduzeće dobilo posao.<sup>73</sup>

Prema mišljenju građana, država nije dovoljno efikasna u borbi protiv korupcije i vrši pritisak na ljude i organizacije koje ukazuju na korupciju (43% smatra da je država malo ili veoma malo efikasna).<sup>74</sup>

U poslednjih nekoliko godina međunarodne organizacije su imale različite inicijative za razvoj zakonodavstva koje utiču na borbu protiv korupcije. Preporuke Evropske komisije, GRECO (pravosuđe, Zakon o Agenciji za sprečavanje korupcije, lobiranje, kodeks ponašanja poslanika),<sup>75</sup> ODIHR (izbori, političke stranke),<sup>76</sup> Venecijanske komisije (pravosuđe)<sup>77</sup> i SIGMA (zakon o informacijama, ombudsman)<sup>78</sup> imale su značajnu ulogu u promovisanju integriteta, transparentnosti, odgovornosti i dobrog upravljanja. Njihov uticaj je bio dragocen u ustavnoj reformi u oblasti pravosuđa, Zakonu o lobiranju, izmenama i dopunama zakona, kao što je Zakon o Agenciji za sprečavanje korupcije, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o utvrđivanju porekla imovine i posebnog poreza, ukidanje Zakona o posebnom postupku za sprovođenje projekta izgradnje i rekonstrukcije linijske infrastrukture, donošenje kodeksa ponašanja narodnih poslanika i dr.

62 *Danas*, Ministarka pravde Rizične oblasti za korupciju su privatizacija, građevinarstvo, privredna društva, ali i javne nabavke, 22. avgust 2023, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/ministarka-pravde-rizicne-oblasti-za-korupciju-su-privatizacija-gradjevinarstvo-privredna-drustva-ali-i-javne-nabavke/>

63 Ibid.

64 Ministarstvo pravde, Vesti, Održan je Okrugli sto o predlogu nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2023-2028, <https://www.mpravde.gov.rs/sr/vesti/40540/odrzan-okrugli-sto-o-predlogu-nacionalne-strategije-za-borbu-protiv-korupcije-za-period-20232028-godine.php>

65 021, 021.rs. 2023. Stručnjaci: Nova strategija za borbu protiv korupcije se baš i neće boriti protiv korupcije, <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/350885/Strucnjaci-Nova-strategija-za-borbu-protiv-korupcije-se-bas-i-neece-boriti-protiv-korupcije.html>

66 Bivši ministar i prvi poverenik za informacije od javnog značaja Republike Srbije Rodoljub Šabić u izjavi za *Danas*. 2023. Šabić: Nova strategija protiv korupcije neiskrena i licemerna, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/sabic-nova-strategija-protiv-korupcije-neiskrena-i-licemerna/>

67 *Danas*, 2023. Bez političke volje, svi dokumenti su besmisleni (izjava Siniše Jankovića, osnivača udruženja „Institut za istraživanje korupcije – Kareja“ i čl. Radne grupe za izradu Strategije, 24. avgust 2023, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/korupcija-u-srbiji-nacionalna-strategija/>

68 BETA, 2023. Gavrilović: Finansiranjem izrade nove strategije za borbu protiv korupcije, EU podržava korupciju, <https://beta.rs/content/189097-gavrilovic-finansiranjem-izrade-nove-strategije-za-borbu-protiv-korupcije-eu-podrzava-korupciju>

69 CRTA. Mišljenje građana Srbije o korupciji, 2001, str. 12, <https://cрта.rs/misljenje-gradjana-srbije-o-korupciji/>

70 Ibid.

71 Ibid.

72 Ibid.

73 Ibid.

74 Ibid. Građani koji prate rad Agencije za sprečavanje korupcije na sličan način ocenjuju efikasnost ove institucije; – među njima 37% ocenjuje njen rad kao veoma loš ili loš, a 33% daje prosečnu ocenu. Skoro dve trećine građana (62%) smatra da država vrši pritisak na pojedince, medije ili organizacije koji ukazuju na slučajeve korupcije u koje su umešani članovi vlasti.

75 GRECO, 2022. Četvrti krug evaluacije, *Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce*, Strasbourg, <https://rm.coe.int/16806ca35c>  
GRECO. 2023. Peti krug evaluacije, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a7216d>

76 ODIHR. 2022. *Republika Srbija, predsednički i Parlamentarni izbori 3 april 2022*, ODIHR Izborna misija za nadgledanje izbora, Završni izveštaj, [https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/524385\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/524385_0.pdf)

77 Venecijanska komisija 2022. *Srbija – Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR o ustavnom i zakonskom okviru koji reguliše funkcionisanje demokratskih institucija u Srbiji – Izborna pravila i izborna administracija, usvojio Savet za demokratske izbore na 75. sastanku i usvojila Venecijanska komisija na svom 133. plenarnom sastanku*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)046-e)

78 SIGMA. 2021. *Principi javne uprave, Srbija*, <https://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-Executive-Summary-2021-Serbia.pdf>

Što se tiče biznisa, gotovo da nije bilo javne kampanje protiv korupcije koju je privatni sektor pokrenuo ili u njoj učestvovao. Neke kompanije su samo indirektno uključene u antikorupcijske inicijative, iako su mnoge, u svojim etičkim kodeksima, navele da su im posvećene.<sup>79</sup> Neke od inicijativa u koje su se uključili predstavnici privrede odnosile su se na javne nabavke, inspekcije, poreska pitanja i kontroverzne inicijative u vezi tzv. zakona o konverziji.<sup>80</sup>

Civilni sektor je dosledno promovisao antikorupcijsku reformu u Srbiji. Ključni akteri su Transparentnost Srbija (pretežno u pravosuđu, izborima i medijima),<sup>81</sup> Radna grupa Nacionalne konvencije o Evropskoj uniji (NKEU),<sup>82</sup> Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost /CRTA (izbori),<sup>83</sup> Biro za društvena istraživanja – BIRODI (mediji),<sup>84</sup> Regulatorni institut za obnovljive izvore energije i životnu sredinu – RERI (urbanizam).<sup>85</sup>

---

79 Pogledati poglavlje Biznis.

80 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji. Više u poglavlju o poslovanju.

81 Jedan od poslednjih primera kontinuiranih napora TS u borbi za antikorupcijske reforme jeste da je Ministarstvo pravde uvrstilo predloge TS sa javnih konsultacija u nacrt zakona o sprečavanju korupcije; NOVA S. 2023. *Saopštenje ministarke pravde Maje Popović*, „Popović je istakla istakla da se Zakon o sprečavanju korupcije menja i dopunjuje u skladu sa preporukama iz Petog evaluacionog kruga Grupe država Saveta Evrope protiv korupcije (GREKO), kao i u skladu sa komentarima organizacije „Transparentnost Srbija” koji su dati tokom javnih konsultacija o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju preduzećima u državnom vlasništvu.; <https://n1info.rs/vesti/ministarka-demantuje-tepic-netacno-da-se-izmenama-zakona-legalizuje-korupcija/>; Za više inicijativa TS, pogledati na <https://www.transparentnost.org.rs/sr/inicijative-i-analize>

82 NKEU. Kao deo *National Convention on the European Union* (NCEU), platforme za saradnju i konsultacije između civilnog društva i predstavnika državnih organa u kontekstu pristupanja Srbije Evropskoj uniji, CEP uspešno vodi četiri radne grupe (RG) koji pokrivaju pregovaračko poglavlje 1 – Slobodno kretanje robe; Pregovaračko poglavlje 3 – Pravo osnivanja i sloboda pružanja usluga i pregovaranja; Poglavlje 4 – Slobodno kretanje kapitala; Pregovaračko poglavlje 9 – Finansijske usluge; i Pregovaračko poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zdravlja. Pored toga, CEP takođe vodi međusektorsku radnu grupu za političke kriterijume, <https://cep.org.rs/partnerstva/weber-platforma-2/>

83 CRTA, Kreiranjem predloga javnih politika, zastupanjem principa odgovornog ponašanja vlasti i državnih institucija i edukacijom građana o njihovim političkim pravima, CRTA se od 2016. bavi posmatranjem izbora na nacionalnom i lokalnom nivou i koordiniše rad mreže Građani na straži.

84 BIRODI, <https://www.birodi.rs/>

85 RERI – Promovisati energetska tranziciju i pristup pravdi u oblasti zaštite životne sredine, kao osnovnog ljudskog prava, <https://reri.org.rs/en/>



**Sistem  
društvenog  
integriteta**



# 1. Zakonodavna vlast

## Sažetak

**UKUPNA OCENA STUBA: 44,4/100**

DIMENZIJA	INDIKATOR	PROPISI	PRAKSA
<b>OCENA KAPACITETA</b>  62,5/100	RESURSI	100	50
	NEZAVISNOST	100	0
<b>OCENA UPRAVLJANJA</b>  45,8/100	TRANSPARENTNOST	75	50
	ODGOVORNOST	25	25
	INTEGRITET	75	25
	RODNA RAVNOPRAVNOST		50
<b>OCENA ULOGE</b>  25/100	NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU		25
	ZAKONSKE REFORME		25

Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Srbiji.<sup>86</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 guvernera Narodne banke, Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, direktora i članove Veća Agencije za sprečavanje korupcije.<sup>87</sup>

Skupština ima 250 poslanika koji se biraju po proporcionalnom modelu sa izbornim cenzusom od 3%.<sup>88</sup> Saziv parlamenta koji je konstituisan 1. avgusta 2022. godine, imao je 16 poslaničkih grupa, raspušten je u novembru 2022. i novi izbori održani su 17. decembra 2023. godine.<sup>89</sup>

Parlament samostalno utvrđuje i raspolaže svojim budžetom, koji je sastavni deo državnog budžeta. U praksi, na rad parlamenta utiču interesi vladajuće većine. Zaposleni u parlamentu često rade prekovremeno, nemaju odgovarajuće uslove za rad, a njihove plate su znatno ispod nacionalnog proseka. Skupštinska služba je opterećena velikom fluktuacijom zaposlenih, što se odražava na rad poslanika kojima se ne pruža dovoljna stučna pomoć.

Prema Ustavu, skupština je nosilac zakonodavne vlasti i ima garantovanu nezavisnost, a u praksi je pod jakim uticajem predsednika Republike i izvršne vlasti. Opozicija nema jednak tretman u parlamentu i predsedavajući i poslanici vladajuća većina često krše Poslovnik o radu i onemogućavaju opozicione poslanike da izvršavaju svoje obaveze i prava.

86 Ust. Republike Srbije (*Službeni glasnik RS* RS br. 98/2006 i 115/2021), čl. 98. [https://www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

87 Zakon o Narodnoj Skupštini (*Službeni glasnik RS* RS broj.9/2010) čl. 15, Narodna Skupština bira sudije Ustavnog suda, predsednike sudova, javnog tužioca, guvernera Narodne banke, zaštitnika građana, poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, direktora i članove Veća Agencije za prevenciju korupcije. [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_narodnoj\\_skupstini.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_narodnoj_skupstini.html)

88 Zakon o izboru narodnih poslanika (*Službeni glasnik RS* broj 14/2022) čl. 73, Izborna lista mora da ima najmanje 40% predstavnika manje zastupljenog drugog pola, i čl. 140 – Prirodni cenzus za izborne liste partija nacionalnih manjina, lista nacionalne manjine učestvuje u raspodeli mandata iako nije pređen prag od 3%, dok će se njihovi mandati računati po posebnoj formuli. [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_izboru\\_narodnih\\_poslanika.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_izboru_narodnih_poslanika.html)

89 N1 Beograd. 1. Novembar 2023. "Vučić najavio vanredne parlamentarne izbore za 17 Decembar". <https://n1info.rs/vesti/vucic-raspisao-vanredne-parlamentarne-izbore-za-17-decembar/>

Rad parlamenta je donekle transparentan. Poslovnik ne nameće obavezu, već sugeriše šta treba da se objavi; samim tim, javnosti su uskraćena važna dokumenta o radu odbora, amandmani i mišljenja Vlade. Međutim, sednice se prenose na javnom servisu, a sednice odbora uživo na sajtu Skupštine. Prostor namenjen medijima koji prate rad parlamenta je ograničen na skupštinski hol, a novinarske akreditacije se obnavljaju tromesečno, umesto jednom godišnje kao ranijih godina. Skupština ne ažurira redovno Informator o radu.

Mehanizmi odgovornosti parlamenta su ograničeni i njen rad se može preispitivati kroz zahteve za ocenu ustavnosti zakona koji ima ograničene rezultate; u krajnjem slučaju, skupština odlučuje da li će raspravljati o mišljenjima Ustavnog suda. Pored odredbi koje dozvoljavaju ograničene mogućnosti Ustavnog suda da preispita usklađenost zakona sa Ustavom, poslanici se ne mogu pozvati na odgovornost zbog svojih postupaka jer imaju imunitet koji, prema Ustavu, opet samo Skupština može da ukine. Javne rasprave, čiji se broj poslednjih godina povećava, nisu organizovane za pitanja od najvećeg javnog interesa i na njima ne učestvuju svi zainteresovani akteri.

Parlament ima Kodeks ponašanja poslanika, međutim, vladajuća većina ignoriše ovaj dokument koji već ima značajne nedostatke i usvojen je po hitnom postupku bez javnih konsultacija. Nadležni odbor ne postupa po pritužbama građana. Kodeks ponašanja bi trebalo izmeniti kako bi se bolje regulisao sukob interesa i žalbeni postupak. Takođe, poslanici ne prijavljuju kontakte sa lobistima.

Nadzor rada Vlade je regulisan, ali u praksi parlamentarna većina pokušava da izbegne mehanizme kontrole. Poslanička pitanja izbegavana su u prvih šest meseci saziva koji je bio formiran u avgustu 2022, jer je predsedavajući, član iz vladajuće većine, zakazivao sednice na način da bi izbegao da se one održavaju poslednjeg četvrtka u mesecu kada bi trebalo da se postavljaju poslanička pitanja članovima Vlade. Ministarstva treba da dostavljaju nadležnim odborima kvartalne izveštaje o radu, međutim, ova obaveza se u praksi ne poštuje u potpunosti, a neki izveštaji koji stignu u Skupštinu nikada nisu uključeni u dnevni red odbora.

Zastupljenost polova se obezbeđuje kroz kvote na izbornim listama, međutim, u praksi se broj poslanica smanjuje nakon potvrde mandata zbog podnošenja ostavki, tako da se ova zakonska odredba poštuje samo formalno.

Borba protiv korupcije je nisko na listi prioriteta parlamenta. Skupština usvaja samo antikorupcijske zakone koje je inicirala i pripremila Vlada bez odgovarajuće diskusije ili predlaganja amandmana. Parlament se ni na koji način ne bavi sistemski borbom protiv korupcije. U protekloj deceniji nije ratifikovana nijedna međunarodna konvencija ili protokol vezan za antikorupciju.

## Kapacitet

### 1.1.1. Resursi (zakon)

**U kojoj meri postoje odredbe koje zakonodavnom telu obezbeđuju adekvatne finansijske, ljudske i infrastrukturne resurse za efikasno izvršavanje svojih dužnosti?**

 **OCENA: 100/100**

*Neke odredbe daju zakonodavnom telu mogućnost da obezbedi adekvatne resurse za svoj rad.*

Skupština samostalno utvrđuje i raspolaže sredstvima za svoj rad, a skupštinski budžet je sastavni deo državnog budžeta.<sup>90</sup> Zakon predviđa da Vlada ne može da obustavlja, odlaže ili ograničava izvršenje skupštinskog budžeta bez saglasnosti predsednika Skupštine. Generalni sekretar je nalogodavac za korišćenja sredstava skupštinskog budžeta i priprema predlog budžeta Skupštine, a nadležni odbor Narodne skupštine utvrđuje predlog budžeta i dostavlja ga ministarstvu nadležnom za finansije na mišljenje. Bez obzira na mišljenje ministarstva, odbor samostalno odobrava skupštinski budžet, koji ministarstvo nadležno za poslove finansija uključuje bez izmena u nacrt budžeta, a Vlada bez izmena u predlog zakona o budžetu. Dakle, skupština ima mnogo veću finansijsku nezavisnost od većine ostalih budžetskih korisnika jer Vlada nema ovlašćenja da zaustavlja, odlaže ili ograničava budžetska izdvajanja skupštini tokom fiskalne godine bez prethodne saglasnosti predsednika skupštine.

90 Zakon o Narodnoj Skupštini (*Službeni glasnik RS* RS br.9/2010), članovi 64-67, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_narodnoj\\_skupstini.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_narodnoj_skupstini.html)

Takođe, narodni poslanici mogu dalje uticati na oblikovanje skupštinskog budžeta u procesu kada državni budžet, čiji je skupštinski budžet u toj fazi postao sastavni deo, ulazi u skupštinsku proceduru i mogu da predlažu amandmane na predlog.<sup>91</sup> Kontrola izvršenja skupštinskog budžeta vrši se po propisima o budžetskoj inspekciji i državnoj reviziji. Interni revizor vrši unutrašnju kontrolu izvršenja skupštinskog budžeta u Narodnoj skupštini po planu kontrole.

Broj i struktura zaposlenih uređuje se Odlukom o organizaciji i radu Narodne skupštine<sup>92</sup> i odgovarajućim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u službi Narodne skupštine.<sup>93</sup>

## 1.1.2. Resursi (praksa)

**U kojoj meri zakonodavna vlast ima adekvatne resurse za obavljanje svojih dužnosti u praksi?**



*Parlamentarni budžet je nedovoljan za efikasno funkcionisanje zakonodavne vlasti. Plate poslanika i stručnih službi su niske, dok poslanicima nedostaje dovoljno osoblja da efikasno obavljaju svoje dužnosti.*

Budžet Narodne skupštine za 2023. godinu iznosio je 2.853 milijarde dinara (oko 24.3 miliona evra).<sup>94</sup> Skupština je 2022. godine vratila u državni budžet 522 miliona dinara (4,46 miliona evra).<sup>95</sup> Ova sredstva su ostala nepotrošena jer se Skupština nije sastajala u periodu od februara do avgusta 2022. godine, zbog održavanja vanrednih parlamentarnih izbora.<sup>96</sup> Prema izjavama opozicionih poslanika, skupštinski budžet nije dovoljan za kvalitetno obavljanje predviđenog posla, a ne povećava se jer se vladajuća većina protivi tome pod izgovorom štednje.<sup>97</sup> Plata poslanika je oko 90.000 dinara (750 evra), a plata zaposlenog u skupštinskoj službi sa fakultetskom diplomom je oko 60.000 dinara (480 evra), što je daleko ispod republičkog proseka od 86.000 dinara (700 evra).<sup>98</sup> U kombinaciji sa nestabilnim i često prekovremenim radnim vremenom zaposlenih koji bi trebalo da prate skupštinske sednice,<sup>99</sup> skupštinska stručna služba doživljava konstantni odliv kadrova, što utiče na rad skupštinskih odbora i poslaničkih grupa.

Tabela 1: Godišnji budžet

Godina	Ukupan parlamentarni budžet (RSD)	Ukupan parlamentarni budžet (EUR)	Godišnje povećanje (u%)	Ukupan državni budžet (EUR)	Godišnje povećanje (u%)	Udeo parlamentarnog budžeta u državnom budžetu (u%)
2023.	2.853.101.000	24.178.822	-34	15.621.730.924	22	0,15
2022.	4.297.325.000	36.418.008	91	12.854.673.441	2	0,28
2021.	2.254.927.000	19.109.551	-32	12.614.005.559	13	0,15

91 Poslovnik Narodne skupštine (*Službeni glasnik RS* 20/2012), članovi 171-178, [www.paragraf.rs/propisi/poslovnik-narodne-skupstine-republike-srbije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/poslovnik-narodne-skupstine-republike-srbije.html)

92 Odluka o organizaciji i radu Narodne skupštine, usvojena 18. april 2018. [www.parlament.gov.rs/upload/documents/activities/23.05.2018.%20ODLUKA.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/activities/23.05.2018.%20ODLUKA.pdf)

93 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u službi Narodne skupštine, usvojen 15.03.2019.

94 Zakon o budžetu Republike Srbije za 2023. (*Službeni glasnik RS* broj 138/2022), čl. 8, [www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/13\\_saziv/2503-22.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/13_saziv/2503-22.pdf) U 2021. godini Skupštinski budžet iznosio je 2,266 milijardi dinara (oko 20 miliona evra), od čega je realizovano 96%, a u 2020. 3,207 milijardi dinara (oko 27 miliona evra), od čega je iskorišćeno 86%.

95 Dvanaesta sednica Odbora za administrativna, budžetska, mandatna i imunitetska pitanja, [www.parlament.gov.rs/12\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_administrativno-bud%5BEetska\\_i\\_mandatno-imunitetska\\_pitanja.45754.941.html](http://www.parlament.gov.rs/12_sednica_Odbora_za_administrativno-bud%5BEetska_i_mandatno-imunitetska_pitanja.45754.941.html). Zakon o završnom računu budžeta za 2021. godinu (Sl.glasnik broj 138/2022), čl. 4, [www.mfin.gov.rs/sr/propisi-1/zakon-o-zavrnom-raunu-budzeta-republike-srbije-za-2021-godinu-slubeni-glasnik-rs-br-1382022-1](http://www.mfin.gov.rs/sr/propisi-1/zakon-o-zavrnom-raunu-budzeta-republike-srbije-za-2021-godinu-slubeni-glasnik-rs-br-1382022-1)

96 I prethodnih godina skupštinski budžet je ostao nepotrošen. Zakon o završnom računu budžeta za 2021. godinu (Sl.glasnik broj 138/2022), čl. 4, <https://www.mfin.gov.rs/sr/propisi-1/zakon-o-zavrnom-raunu-budzeta-republike-srbije-za-2021-godinu-slubeni-glasnik-rs-br-1382022-1>

97 Intervju sa poslanicima Borkom Stefanovićem (poslanička grupa Ujedinjeni – SSP, PSG, Preokret, Sloga) i Draganom Rakić (poslanička grupa Demokratska stranka), oboje iz redova opozicionih partija i poslaničkih grupa, 26. januar 2023.

98 Prosečna zarada u aprilu 2023. godine, Republički zavod za statistiku, [www.stat.gov.rs/en-US/oblasti/trziste-rada/zarade](http://www.stat.gov.rs/en-US/oblasti/trziste-rada/zarade)

99 U trinaestom sazivu (2022-2023), sednice su se retko održavale pa je njihovo trajanje u jednom danu često produžavano preko redovnog radnog vremena, ponekad i po 14-16 sati, Otvoreni parlament, skupštinski transkripti, <https://otvoreni.parlament.rs/transkript?page=5>

Služba Narodne skupštine ima sistematizovanih 214 radnih mesta sa 510 zaposlenih: pet državnih službenika na položaju, 384 na izvršnim pozicijama i 121 narodni poslanik.<sup>100</sup> U 2023. godini bilo je oko 420 zaposlenih.<sup>101</sup>

Obezbeđivanje dovoljno prostora za rad je problem godinama. Skupština koristi dve zgrade udaljene oko 300 metara. Većina skupštinskih službi je organizovana u jednoj zgradi (sa 160 kancelarija), a poslaničke kancelarije u drugoj (100 kancelarija). Skupština ima ukupno 6.600 kvadratnih metara poslovnog prostora.<sup>102</sup> Prema mišljenju poslanika iz opozicionih redova, poslanicima nije obezbeđeno dovoljno kancelarijskog prostora za rad poslaničkih grupa, kao ni tehnička sredstva, jer samo stručni saradnici dobijaju računare, a poslanici koriste svoje lične laptopove.<sup>103</sup>

Poslanička grupa od najmanje 15 članova ima pravo na samo dva stručna saradnika koji treba da urade sve poslove neophodne da se poslanici pripreme za sednicu, što je, po mišljenju poslanika, nedovoljno.<sup>104</sup> Prema rečima bivšeg poslanika, oni su bili primorani da biraju samo jedan ili dva zakonska predloga po sednici za koji bi se temeljno pripremili i učestvovali u raspravi. Takva je praksa godinama jer nema dovoljno ni vremena ni stručne podrške da bi se posvetili svim predlozima koji su na dnevnom redu.<sup>105</sup>

Nije bilo organizovane uvodne obuke za poslanike saziva koji je konstituisan 1. avgusta 2022. godine, iako je to bila praksa ranijih godina. To je posebno problematično za poslanike koji su prvi put na ovoj funkciji, a to je bilo njih više od 50%.<sup>106</sup>

### 1.1.3. Nezavisnost (zakon)

**U kojoj meri je zakonodavna vlast nezavisna i po zakonu oslobođena podređenosti spoljnim akterima?**

 OCENA: 100/100

*Postoje sveobuhvatni zakoni kojima se želi osigurati nezavisnost zakonodavne vlasti.*

Prema Ustavu i Zakonu o Narodnoj skupštini, Skupština je nezavisna institucija. Predsednik Republike je može raspustiti na „obrazloženi predlog Vlade”.<sup>107</sup> Vlada ne može da predlaže raspuštanje Skupštine ako je ona prethodno pokrenula pitanje poverenja Vladi. Parlament se može raspustiti ako ne izabere Vladu u roku od 90 dana od konstituisanja. Skupština se ne može raspustiti tokom rata ili vanrednog stanja.<sup>108</sup>

Skupština ima dva redovna zasedanja tokom godine, jedno koje počinje u martu, a drugo u oktobru, u trajanju do 90 dana.<sup>109</sup> Sastaje se i na vanrednim sednicama na zahtev najmanje jedne trećine poslanika ili na zahtev Vlade, sa prethodno utvrđenim dnevnim redom.<sup>110</sup> Skupština uvek utvrđuje dnevni red na redovnim sednicama. Predsednik i narodni poslanici imaju pravo na platu ako nisu zaposleni na drugom mestu, u kom slučaju primaju razliku između plate i plate poslanika.<sup>111</sup>

Poslaničke grupe predlažu kandidate za članove i zamenike članova odbora, srazmerno broju poslanika poslaničke grupe u odnosu na ukupan broj poslanika. Predsednik podnosi Narodnoj skupštini predlog odluke o izboru članova i zamenika članova odbora na predlog poslaničkih grupa. Tokom prve sednice, odbor bira među svojim članovima predsednika i zamenika predsednika odbora.<sup>112</sup>

100 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u službi Narodne skupštine, usvojen 15.03.2019, čl. 12- [www.parlament.gov.rs/upload/documents/activities/20.03.2019.%20PRAVILNIK%20LAT.docx](http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/activities/20.03.2019.%20PRAVILNIK%20LAT.docx)

101 Intervju sa poslanikom Borkom Stefanovićem, 26. januar 2023.

102 Informator Skupštine, str. 79-80, [www.parlament.gov.rs/upload/documents/informator\\_files/Informator%202022-2.doc](http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/informator_files/Informator%202022-2.doc)

103 Intervju sa potpredsednikom Skupštine Zoranom Lutovcem, članom poslaničke grupe Demokratska stranka, 1. februar 2023.

104 Intervju sa poslanicima Borkom Stefanovićem (poslanička grupa Ujedinjeni – SSP, PSG, Preokret, Sloga) i Draganom Rakić (poslanička grupa Demokratska stranka), kako iz redova opozicionih partija, tako i iz redova poslaničkih grupa, 26. januar 2023.

105 Intervju sa Natašom Vučković, bivšom poslanicom u periodu od 2006. do 2020. godine, 26. januar 2023

106 Pregled rada Skupštine – avgust-decembar 2022, istraživanje Otvorenog parlamenta, 24. februar 2023, str. 7, <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/505https://otvoreniparlament.rs/uploads/aktuelno/OP%20CRTA%20-%20Overview%20of%20the%20work%20of%20the%20Parliament%20-%20August-December%202022.pdf>

107 Ust. Republike Srbije (*Službeni glasnik RS* br. 98/2006 i 115/2021), čl. 109, [www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

108 Ibid.

109 Zakon o Narodnoj skupštini (*Službeni glasnik RS* br. 9/2010), čl. 48, st. 1 i 2; Ustav, čl. 106 [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_narodnoj\\_skupstini.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_narodnoj_skupstini.html);

110 Zakon o Narodnoj skupštini, (*Službeni glasnik RS* 9/2010), čl. 48, st. 3, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_narodnoj\\_skupstini.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_narodnoj_skupstini.html)

111 Zakon o Narodnoj skupštini, (*Službeni glasnik RS* br. 9/2010), članovi 42 i 43, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_narodnoj\\_skupstini.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_narodnoj_skupstini.html)

112 Poslovnik o radu Narodne skupštine (*Službeni glasnik RS* br.20/2012), članovi 23-25, [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)



Prema Poslovniku, narodni poslanici imaju pravo da traže obaveštenja i objašnjenja od predsednika, predsednika skupštinskih odbora, ministara i funkcionera u drugim državnim organima i organizacijama. Izuzetno, ovlašćeni predstavnik poslaničke grupe može da to učini na sednici Narodne skupštine u trajanju do pet minuta, utorkom i četvrtkom neposredno po otvaranju sednice.<sup>113</sup>

Poslanici imaju imunitet i ne mogu se smatrati odgovornim za stavove ili glasanje tokom obavljanja poslaničke dužnosti. Poslanik koji se pozove na imunitet ne može biti pritvoren niti krivično gonjen u slučajevima kada mu se može izreći kazna zatvora, bez prethodnog odobrenja Skupštine.<sup>114</sup>

#### 1.1.4. Nezavisnost (praksa)

##### U kojoj meri je zakonodavna vlast u praksi oslobođena podređenosti spoljnim akterima?

OCENA: 0/100

*U praksi, zakonodavna vlast je pod jakim uticajem predsednika Srbije i izvršne vlasti.*

Prema mnogima od intervjuisanih, Narodna skupština u praksi funkcioniše samo kao „protočni bojler” za odluke Vlade.<sup>115</sup> Zakoni koje je usvojila Skupština praktično su identični predlozima Vlade.<sup>116</sup> U prvih pet meseci skupštinskog saziva 2022-2023, Skupština je izglasala 86 akata koje je predložila Vlada, a protiv njih nije glasao nijedan poslanik vladajuće većine, što pokazuje apsolutnu disciplinu poslanika vladajuće stranke.<sup>117</sup> Sve sednice bile su sazivane u roku kraćem od nedelju dana, iako Poslovnik predviđa takvu mogućnost samo za hitan postupak.<sup>118</sup> Pet sednica je sazvano samo 24 časa pre početka, što je onemogućilo narodne poslanike da eventualno predlože izmene dnevnog reda i dostavljaju amandmane na predložene zakone.<sup>119</sup>

Poslanici opozicije ističu da nije usvojen nijedan amandman (od 640 predloženih), dok je sve zakone koji su usvojeni predložila Vlada.<sup>120</sup> Takođe, na dnevnom redu je često ogroman broj tačaka, a negativna praksa je objedinjavanje rasprave o svim tačkama dnevnog reda na svakoj od ovih sednica, odnosno istovremeno raspravljavanje o svim tačkama kao da su jedna.<sup>121</sup>

Tokom saziva 2020-2022 u parlamentu nije bilo poslanika opozicije zbog bojkota izbora pa su predlozi Vlade usvajani bez bilo kakve rasprave.<sup>122</sup> Tokom te dve godine, usvojeno je 267 zakona.<sup>123</sup>

Prema Poslovniku o radu, poslanici imaju ograničeno vreme za raspravu o predloženom zakonu, dok istovremeno ne postoji takva ograničavajuća odredba za predstavnike Vlade. Time je ostavljen prostor da predstavnici izvršne vlasti zloupotrebljavaju skupštinsku govornicu, a njihovi govori su neretko praćeni uvredama na račun poslanika opozicije. Sve to je dopuštao predsednik Skupštine koji dolazi iz redova vladajuće većine.<sup>124</sup> Novinar intervjuisan za ovaj izveštaj napominje da poslanici opozicije redovno koriste priliku da optuže predsednika Srbije i Vladu da

113 Poslovnik o radu Narodne skupštine (*Službeni glasnik RS* br. 20/2012), čl. 287, stavovi 1 i 2, [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

114 Ust. Republike Srbije (*Službeni glasnik RS* br. 98/2006 i 115/2021), čl. 103, [www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

115 Intervju sa poslanicima Borkom Stefanovićem (poslanička grupa Ujedinjeni – SSP, PSG, Preokret, Sloga) i Radomirom Lazovićem (poslanička grupa Zeleni – levi klub, Ne dajmo Beograd dole, Moramo), 6. mart 2023, obojica iz redova opozicije, i novinarkama Suzanom Trninić, TV Insajder i Mirjanom Nikolić, portal Istinomer, 20. mart 2023.

116 Parliamentary Insider, izdanje br. 20, Otvoreni parlament, str. 10, <https://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/Open%20Parliament%20Newsletter%20-%20PARLIAMENTARY%20INSIDER%20Issue%202020.pdf>

117 Kako parlamentarne grupe glasaju?, Otvoreni parlament Research, 8. februar 2023, str. 1-3, <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/507>

118 Poslovnik o radu Narodne skupštine (*Službeni glasnik RS* br.20/2012), čl. 86, st. 1 i 2, [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.htm](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.htm)

119 Poslovnik o radu Narodne skupštine (*Službeni glasnik RS* br. 20/2012), čl. 92, st. 2 i 4, [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

120 Intervju sa poslanicima Borkom Stefanovićem (poslanička grupa Ujedinjeni – SSP, PSG, Preokret, Sloga) i Radomirom Lazovićem (poslanička grupa Zeleni – levi klub, Ne dajte Beogradu da side, Moramo), 6. mart 2023, obojica iz redova opozicije. „Najistaknutiji primer ovakve malverzacije je rasprava o Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2023. godinu koja je zakazana sa još 34 nepovezane tačke dnevnog reda, pri čemu je integrisana rasprava o svih 35 tačaka dnevnog reda, ostavljajući raspravu o budžetu sa manje vremena nego obično”

121 Intervju sa poslanicima Borkom Stefanovićem (poslanička grupa United – SSP, PSG, Preokret, Sloga) i Radomirom Lazovićem (poslanička grupa Zeleni – levi klub, Ne dajte Beogradu da se ruši, Moramo), 6. mart 2023, obojica iz redova opozicije, i novinarkom Suzanom Trninić, TV Insajder i Mirjanom Nikolić, portal Istinomer, 20. mart 2023.

122 Intervju sa Gđom Natašom Vučković, poslanica od 2016 do 2020, 26. januar 2023.

123 Godišnji izveštaj o stanju Narodne skupštine za 2021, Otvoreni parlament, jun 2022, str. 9, <https://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/Open%20Parliament%20-%20Annual%20State%20of%20Play%20Report%20of%20the%20National%20Assembly%20for%202021%20-%20May%202022.pdf>

124 Intervju sa poslanikom Borkom Stefanovićem.

se mešaju u rad Skupštine i potpuno marginalizuju zakonodavnu vlast, ali im predsedavajući, u takvim prilikama, ne dozvoljava da se obrate plenarnoj sednici, oduzima im reč ili isključuje mikrofon tokom govora.<sup>125</sup>

### 1.2.1. Transparentnost (zakon)

**U kojoj meri postoje odredbe koje obezbeđuju da javnost može da dobije relevantne i blagovremene informacije o aktivnostima i procesima donošenja odluka u zakonodavnom telu?**

**OCENA: 75/100**

*Postoje odredbe koje treba da obezbede da javnost dobije relevantne informacije o organizaciji i funkcionisanju zakonodavne vlasti. Međutim, Poslovnik samo predlaže, a ne obavezuje objavljivanje amandmana na zakone koje su podneli narodni poslanici i dokumenata sednica odbora.*

Transparentnost rada Skupštine obezbeđuje se direktnim prenosom plenarnih sednica na javnom emiteru Radio televizije Srbije (kanal 2) i na sajtu Skupštine (plenarne sednice i sednice odbora), konferencijama za novinare, zvaničnim saopštenjima, javnim uvidom u rad Skupštine, dokumentaciju i arhivu Narodne skupštine i pregledom stenografskih beleški i zapisnika sa sednica.<sup>126</sup>

Prema Zakonu, posmatrači domaćih i međunarodnih udruženja, organizacija, zainteresovani građani i sredstva javnog informisanja mogu da prate rad Skupštine iz za to posebno određenih mesta.<sup>127</sup> Poslovnik o radu zahteva snimanje svih sednica i dva skupštinska odbora: Odbor za ustavna i zakonodavna pitanja i Odbor za administrativna, budžetska, mandatna i imunitetska pitanja. Sednice drugih odbora mogu se snimati na zahtev članova odbora. Ovi audio snimci su sastavni deo zapisnika sa sednica odbora.<sup>128</sup>

Sednice Skupštine mogu biti zatvorene za javnost u slučajevima utvrđenim zakonom ako to predlažu Vlada, Odbor ili najmanje 20 narodnih poslanika. U tom slučaju, predlog mora biti obrazložen i o njemu se odlučuje bez diskusije.<sup>129</sup> Javnost se obaveštava o nacrtu dnevnog reda, datumu, vremenu i mestu sednice. Sednice odbora su takođe javne osim ako članovi odbora drugačije ne odluče. Informacije sa zatvorenih sednica ne mogu se davati bez posebnog odobrenja Skupštine ili radnog tela.<sup>130</sup>

Zakonom je propisano ovlašćenje poslanika da održavaju sastanke sa građanima, ali ova mogućnost nije precizirana.<sup>131</sup> Građani mogu da podnose peticije i predloge Skupštini, u skladu sa propisom i po uputstvima na sajtu Narodne skupštine.<sup>132</sup> Komisija treba da razmatra ove inicijative i peticije, ali njihove dalje dužnosti nisu ni na koji način regulisane.<sup>133</sup>

Podaci o prijavljivanju imovine i prihoda poslanika i drugih funkcionera u Skupštini objavljuju se u skladu sa Zakonom o sprečavanju korupcije<sup>134</sup> na internet sajtu Agencije za sprečavanje korupcije. Zakon o sprečavanju korupcije propisuje da je deo prijavljenih podataka (prihodi iz javnih izvora, podaci o nepokretnostima, vozilima, akcijama) dostupan javnosti.<sup>135</sup>

125 Intervju sa novinarkom Suzanom Trninić, TV Insider, 20. mart 2023.

126 Zakon o Narodnoj skupštini (*Službeni glasnik RS* br. 9/2010), čl. 11, st. 1 [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_narodnoj\\_skupstini.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_narodnoj_skupstini.html)

127 Zakon o Narodnoj skupštini, (*Službeni glasnik RS* br. 9/2010), čl. 11, st. 6, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_narodnoj\\_skupstini.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_narodnoj_skupstini.html). Poslovnik o radu, (*Službeni glasnik RS* br. 20/2012), čl. 81, st. 4 i 5, [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

128 Poslovnik o radu Narodne skupštine (*Službeni glasnik RS* br. 20/2012), čl. 81, st. 4 i 5, [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

129 Poslovnik o radu Narodne skupštine (*Službeni glasnik RS* br. 20/2012), čl. 255, st. 2, [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

130 Poslovnik o radu Narodne skupštine (*Službeni glasnik RS* br. 20/2012), čl. 256, [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

131 Zakon o Narodnoj skupštini, (*Službeni glasnik RS* br. 9/2010), čl. 15, st. 4 [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_narodnoj\\_skupstini.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_narodnoj_skupstini.html)

132 [http://www.parlament.gov.rs/gradjani/pitajte/inicijative\\_peticije\\_predstavke-i-predlozi.1098.html](http://www.parlament.gov.rs/gradjani/pitajte/inicijative_peticije_predstavke-i-predlozi.1098.html)

133 Poslovnik o radu Narodne skupštine, (*Službeni glasnik RS* br. 20/2012), čl. 44, st. 1 i 8, [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

134 Zakon o sprečavanju korupcije (*Službeni glasnik RS* br. 35/2019, 88/2019, 11/2021, 94/2021 i 14/2022), [www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprecavanju-korupcije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprecavanju-korupcije.html)

135 Zakon o sprečavanju korupcije (*Službeni glasnik RS* 35/2019, 88/2019, 11/2021, 94/2021 i 14/2022), čl. 73, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprecavanju-korupcije.html>

## 1.2.2. Transparentnost (praksa)

**U kojoj meri javnost može dobiti relevantne i blagovremene informacije o aktivnostima i procesima donošenja odluka zakonodavne vlasti u praksi?**

 **OCENA: 50/100**

*Osim objavljivanja zapisnika sa sednica i odluka, javnosti nije dostupno mnogo informacija; postalo je komplikovano za medije da prate aktivnosti i proces donošenja odluka zakonodavne vlasti.*

Prema regionalnom istraživanju organizacije Partneri Srbije, Skupština Srbije ispunjava samo 51,9% kriterijuma otvorenosti.<sup>136</sup> Na skupštinskom sajtu se nalaze podaci o sastavu odbora i kontakti poslanika, ali ne i njihove kompletne biografije. Ne objavljuju se ni godišnji program rada i izveštaji o radu.<sup>137</sup> Budžet navodi samo ukupne vrednosti umesto preciznih alokacija budžetskih sredstava.<sup>138</sup> Prema rečima novinara intervjuisanog za ovaj izveštaj, mediji i poslanici opozicije često ne mogu da dobiju sve informacije koje traže, i to predstavlja jednu od najvećih prepreka za praćenje zakonodavnog procesa od strane novinara i zainteresovane javnosti.<sup>139</sup> Građani mogu postavljati pitanja i podnositi peticije na sajtu Skupštine, ali ove inicijative ostaju neprimećene jer se ne objavljuju na sajtu.<sup>140</sup>

Osim Informatora o radu (koji se ne ažurira redovno), građani nemaju informacije o tome kako da ostvare pravo na slobodan pristup informacijama na sajtu Skupštine.<sup>141</sup> Skupština nije odgovorila na pitanja u vezi sa ovim istraživanjem.

Na panelu o transparentnosti parlamenta koji su organizovali Partneri Srbija ocenjeno je da „na papiru ima svega pomalo, ali kvaliteta premalo“.<sup>142</sup> Poslanici opozicije često ne mogu da dobiju sve informacije koje su im potrebne za obavljanje dužnosti, a zbog opstrukcije Sekretarijata skupštine, često ne mogu blagovremeno da podnesu amandmane na predložene zakone.<sup>143</sup>

Preterano se koristi pravo da se sednice odbora zatvore za javnost, prema izjavama intervjuisanog novinara, jer se gotovo sve teme vezane za Kosovo i Metohiju i iz oblasti bezbednosti proglašavaju „tajnim“.

Tokom protekla tri saziva, novinarske akreditacije se obnavljaju tromesečno, umesto jednom godišnje kao ranijih godina.<sup>144</sup> Samo predsednik Skupštine izdaje dozvole za praćenje sednica uživo sa galerije i to isključivo organizovanim grupama, po pozivu.<sup>145</sup> Poslanici imaju pravo da se obraćaju medijima u holu parlamenta.<sup>146</sup>

136 Otvorenost parlamenta u Srbiji i regionu, Partneri Srbije, jul 2022, [www.partners-serbia.org/public/news/otvorenost-parlamenata.pdf](http://www.partners-serbia.org/public/news/otvorenost-parlamenata.pdf)

137 Na sajtu Skupštine se ne objavljuju posebni godišnji izveštaji pojedinih parlamentarnih odbora, kao i mišljenja različitih stručnih tela poput Evropske komisije i Venecijanske komisije.

138 Na primer, u budžetu je naveden iznos za održavanje, ali ne i na šta će se tačno potrošiti u odgovarajućoj godini, niti da li je potrošeno ili ne – Intervju sa poslanikom Borkom Stefanovićem (poslanička grupa Ujedinjeni – SSP, PSG, Preokret, Sloga), 6. mart 2023.

139 Intervju sa Suzanom Trninić, Insajder TV.

140 „Komisija za peticije i žalbe treba da odgovara na peticije, ali nigde nema podataka o njenom radu. Pitanja koja pristignu preko sajta prosleđuju se poslanicima i odborima, ali niko ne prati njihov broj i da li je na njih odgovoreno ili ne – iz intervjua poslanika Borka Stefanovića

141 „Skupština ne objavljuje podatke o broju i vrsti traženih informacija. Poslednjih godina svaki odgovor na zahtev za pristup informacijama kasni za zakonski rok od 40 dana, predviđen samo za opširne odgovore, a i uz produženje, Skupština selektivno odgovara na zahteve, čime se krši Zakon o slobodnom pristupu informacijama“, iz intervjua sa Mišom Bojović, Otvoreni parlament – CRTA, 8. februar 2023.

142 Biznis, mesečni časopis, <https://magazinbiznis.rs/kako-ojacati-ulogu-parlamenta-i-povecati-transparentnost-rada/>

143 Intervju sa potpredsednikom Skupštine Zoranom Lutovcem, članom poslaničke grupe Demokratska stranka, 1. februar 2023.

144 Intervju sa novinarom Mirjanom Nikolić, portal Istinomer, 20. mart 2023.

145 „Najčešće su to predstavnici diplomatskog kora, grupe studenata, a kada je relevantno pitanje na dnevnom redu predstavnici Srba sa Kosova“, iz intervjua poslanika Borka Stefanovića.

146 Poslovnik o radu Narodne skupštine, (*Službeni glasnik RS* br. 20/2012), čl. 261, st. 2, [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-precisceni-tekst/ceo-poslovnik-precisceni-tekst.1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-precisceni-tekst/ceo-poslovnik-precisceni-tekst.1423.html)

### 1.2.3. Odgovornost (zakon)

**U kojoj meri postoje odredbe koje obezbeđuju da zakonodavno telo treba da izveštava o i odgovara za svoje postupke?**

**OCENA: 25/100**

*Mehanizmi odgovornosti za zakonodavnu vlast su ograničeni na ocenu ustavnosti i javna slušanja. Mogućnost preispitivanja usklađenosti zakonona sa Ustavom obraćanjem Ustavnom sudu je ograničena.*

Ustavni sud je nadležan za ocenu rada Narodne skupštine. Postupak za ocenu ustavnosti zakona može pokrenuti svaka institucija centralne, pokrajinske ili lokalne vlasti, grupa od 25 poslanika ili sam Ustavni sud. Takav zahtev može pokrenuti i svaki građanin, ali Ustavni sud nema obavezu da pokrene postupak na osnovu takve inicijative.<sup>147</sup> Sud može utvrditi da su pojedine odredbe zakona ili ceo akt neustavni i može suspendovati njegovu primenu, ali nema pravo da ih menja.<sup>148</sup> Takođe može da razmatra zakone koji su usvojeni, a nisu objavljeni<sup>149</sup> kao i zakone koji više nisu na snazi, u slučaju da je postupak pokrenut u roku od šest meseci nakon isteka.<sup>150</sup> Ne postoje drugi zakonski načini za žalbe protiv skupštinskih odluka ili aktivnosti poslanika.<sup>151</sup>

Narodna skupština, po Poslovniku, razmatra obaveštenja Ustavnog suda o stanju i problemima ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti, mišljenja i ukazivanja Ustavnog suda na potrebu donošenja i izmena zakona i preduzimanja drugih mera radi zaštite ustavnosti i zakonitosti. Narodna skupština može okončati ovo razmatranje prelaskom na dnevni red ili donošenjem odgovarajućeg zaključka, o čemu može, ali nije obavezna, da obavesti Ustavni sud<sup>152</sup>.

Zakonske odredbe dozvoljavaju odborima da organizuju „javna saslušanja“ o temama od javnog interesa i da pozivaju stručnjake na svoje sastanke. Svrha javnih rasprava je „pribavljanje informacija ili stručnih mišljenja o predlozima akata koji su u skupštinskoj proceduri“, pojašnjenje pojedinih odredbi i praćenje „sprovođenja zakona, odnosno sprovođenja nadzorne funkcije Narodne skupštine“.<sup>153</sup> Od 2013. godine u Narodnoj skupštini organizovano je 97 javnih slušanja, od čega 30 od 2020 do 2023.<sup>154</sup>

### 1.2.4. Odgovornost (praksa)

**U kojoj meri zakonodavno telo i njegovi članovi izveštavaju i odgovaraju za svoje postupke u praksi?**

**OCENA: 25/100**

*Velika opterećenost Ustavnog suda, netransparentnost izveštaja sa javnih rasprava i zloupotreba poslaničkog imuniteta pokazuju da je odgovornost poslanika u praksi mala.*

Odgovornost za vršenje zakonodavne uloge Skupštine proverava se kroz postupke pred Ustavnim sudom kroz ocenu ustavnosti zakona i drugih akata. Ipak, u praksi to nije dovoljno, pre svega zbog preopterećenosti Suda.<sup>155</sup> Odlučujući tokom 2022. godine u predmetima u kojima su osporene odredbe Zakona, Ustavni sud je doneo pet odluka o utvrđivanju neustavnosti pojedinih odredaba Zakona, odnosno njihove nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima, osam odluka o odbijanju inicijativa za pokretanje postupka ocene ustavnosti, 47 zaključaka o odbacivanju predloga i inicijativa za ocenu ustavnosti iz procesnih razloga i jedan zaključak o obustavi postupka. Istovremeno, donete su dve odluke o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti odredaba Zakona.<sup>156</sup>

147 Ust. Republike Srbije (*Službeni glasnik RS* br. 98/2006 i 115/2021), čl. 168, stav1 i 2, [www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

148 Ust. Republike Srbije (*Službeni glasnik RS* br. 98/2006 i 115/2021), čl. 168, st. 3 i 4, [www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

149 Ust. Republike Srbije (*Službeni glasnik RS* br. 98/2006 i 115/2021), čl. 169, [https://www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

150 Ust. Republike Srbije (*Službeni glasnik RS* br. 98/2006 i 115/2021), čl. 168, st. 5, [www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

151 Intervju sa Natašom Vučković, poslanica 2016-2020.

152 Poslovnik o radu Narodne Skupštine (*Službeni glasnik RS* br. 20/2012), čl. 282, [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

153 Poslovnik o radu Narodne Skupštine (*Službeni glasnik RS* br. 20/2012), čl. 83, [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

154 [www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/javna-slusanja.3013.html?offset=0](http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/javna-slusanja.3013.html?offset=0)

155 U 2022. Ustavni sud je primio 16.075 ustavnih žalbi, 1.849 manje nego 2021. (17.924). Primljeno je 13.164 ustavnih žalbi. Ustavni sud je u 2022. godini primio 21.985 podnesaka, što je za 1.996 podnesaka manje nego 2021. godine, kada je primljen 23.981 podnesak. Od podnesaka primljenih 2022. godine, kreirano je 16.249 novih predmeta, Pregled rada Ustavnog suda u 2022. godini, Ustavni sud, mart 2023, str. 1-2 [www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4\\_2022.pdf](http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2022.pdf)

156 Pregled rada Ustavnog suda u 2022. godini, Ustavni sud, mart 2023, str. 4-5. [www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4\\_2022.pdf](http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2022.pdf)

Tokom 12. skupštinskog saziva 2020-2022, u Skupštini su organizovana 23 javna slušanja (21 u 2021. godini). Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo organizovao je deset javnih slušanja posvećenih ustavnim amandmanima o nezavisnosti pravosuđa. Pored toga, organizovana su još četiri slušanja na kojima su predstavljeni nacrti budžeta, završni računi i nacrti strategija. Preostalih sedam slušanja bilo je posvećeno temama iz domena različitih komisija. Međutim, izveštaji sa slušanja se ne objavljuju redovno. Izveštaj sa javne rasprave o budžetu objavljen je dve nedelje nakon usvajanja budžeta<sup>157</sup>.

Prema rečima poslanika opozicije, Narodna inicijativa za zabranu eksploatacije litijuma i bora u Srbiji, koju je potpisao 38.191 građanin, iako je zvanično predata Skupštini u junu 2022. godine,<sup>158</sup> nikada nije stigla ni do nadležnog Odbora niti nadležnog ministarstva koje parlament treba da obavesti i zatraži izjašnjenje, a što bi, prema propisu, trebalo da se desi u roku od 30 dana.<sup>159</sup>

Prema rečima jednog opozicionog poslanika, u prethodna tri mandata parlamenta, u slučajevima kada su sudovi ili tužilaštvo tražili od nadležnog Odbora da odluči o imunitetu poslanika, imunitet je uvek potvrđivan.<sup>160</sup>

Iako Kodeks ponašanja poslanika, usvojen 2020. godine, obavezuje poslanike da obrazlažu svoje odluke i postupke<sup>161</sup> kršenjem te dužnosti se ne bavi na odgovarajući način ni skupštinski Administrativni odbor koji je odlučio da odbaci jedinu pritužbu na kršenje ovog pravila kao neosnovanu u skraćenom postupku 2021. godine.<sup>162</sup>

U nedostatku odgovornosti poslanika prema svojim biračima, oni imaju tendenciju da pokažu lojalnost svom partijskom rukovodstvu, čija je odluka ključna prilikom pripreme izbornih lista i odlučivanju ko će biti na listi i ko će ući u parlament.<sup>163</sup> Jedna od vidljivih posledica poslednjih godina je nadmetanje poslanika vladajuće stranke u hvaljenju ili odbrani predsednika Vučića od „nevidljivih neprijatelja“, što rezultira brojnim pominjanjem njegovog imena, bez obzira na temu koja je na dnevnom redu.<sup>164</sup>

## 1.2.5. Integritet (zakon)

**U kojoj meri postoje mehanizmi za obezbeđenje integriteta članova zakonodavnog tela?**

 OCENA: 75/100

*Kodeks ponašanja poslanika postoji, ali ima brojne nedostatke u vezi sa regulisanjem sukoba interesa i mehanizma žalbi.*

Po hitnom postupku bez javne rasprave, Skupština je 25. decembra 2020. usvojila Kodeks ponašanja poslanika<sup>165</sup> kako bi ispunila preporuku GRECO-a.<sup>166</sup> Kodeks je usvojen tek devet godina nakon početka procesa njegovog usvajanja,<sup>167</sup> ali je radna grupa za izradu predloga formirana 15. decembra 2020. godine, pa je izrađen za samo deset dana.<sup>168</sup> Organizacije civilnog društva koje prate rad Skupštine žalile su se da je akt usvojen samo "pro forme" i da ne razjašnjava dovoljno pitanja u vezi sa sukobom interesa niti predviđa donošenje odluka u dvostepenom

157 Intervju sa Mišom Bojović, Otvoreni Parlament – CRTA.

158 Balkan Green Energy News: Novoizabranoj Skupštini Srbije dat rok od sedam dana da overi potpise Narodne inicijative protiv litijuma, <https://balkangreenenergynews.com/rs/novoizabrana-skupstina-srbije-dobila-rok-od-sedam-dana-da-verifikuje-potpise-narodne-inicijative-protiv-litijuma/>, Januar 2023.

159 „Na svakoj sednici parlamenta poslanici opozicije traže odgovor šta se dešava sa inicijativom, ali ga nikada nisu dobili. Zvanično podneta inicijativa je jednostavno nestala, potpisi su izgubljeni“ – intervju sa poslanicima Borkom Stefanovićem (poslanička grupa Ujedinjeni – SSP, PSG, Preokret, Sloga) i Radomirom Lazovićem (poslanička grupa Zeleni – Levi klub, Ne daj da se Beograd ne ruši, Moramo), 6. mart 2023. obojica iz redova opozicije.

160 Ibid.

161 Kodeks ponašanja narodnih poslanika, (Službeni glasnik br. 156/20 i 93/21), članovi 6 i 20, [www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4498.html](http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4498.html)

162 Kada Administrativni odbor upravlja, Robert A. Sepi, Otvorena vrata pravosuđa, [www.otvorenavratapravosudja.rs/teme/ostalo/kada-administrativni-odbor-administrira](http://www.otvorenavratapravosudja.rs/teme/ostalo/kada-administrativni-odbor-administrira)

163 <https://nova.rs/vesti/politika/gavrilovic-kako-poslanici-da-kontrolisu-vucica-kada-ih-je-on-predlozio/>

164 Na primer, u jednom nasumično izabranom danu zasedanja Skupštine, 4. februara 2022. godine, kada je tema rasprave bio set izbornih zakona, predsednik Aleksandar Vučić je pomenut 47 puta. Predsednik tada novoosnovane opozicione stranke – bez poslanika u Skupštini, ali se i dalje percipira kao glavni protivkandidat Vladi u 42 navrata pominjan je u negativnom kontekstu, dok je drugi predsednički kandidat sa jedne od opozicionih lista bio pominjan još češće – 44 puta, takođe u negativnom kontekstu. Citirano iz Alarm izveštaja o napretku Srbije u Klasteru 1 – maj 2022.

165 Kodeks ponašanja narodnih poslanika (Službeni glasnik RS br. 156/20 i 93/21), [www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4498.html](http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4498.html)

166 Četvrti krug evaluacije – Drugi izveštaj o harmonizaciji Republike Srbije, GRECO, 29. oktobar 2020, str. 4 i 5, <https://rm.coe.int/-/86-26-29-2020/1680a07e4f>

167 Politika, 25. decembar 2011. "Javno Izvinjenje kao Kazna za Poslanika." [www.politika.rs/sr/clanak/202532/Javno-izvinjenje-kao-kazna-za-poslanika](http://www.politika.rs/sr/clanak/202532/Javno-izvinjenje-kao-kazna-za-poslanika)

168 13. sednica Odbora za administrativna, budžetska, mandatna i imunitetska pitanja, [www.parlament.gov.rs/13\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_administrativno-bud%5BEetska\\_i\\_mandatno-imunitetska\\_pitanja.15773.941.html](http://www.parlament.gov.rs/13_sednica_Odbora_za_administrativno-bud%5BEetska_i_mandatno-imunitetska_pitanja.15773.941.html)

postupku, ostavljajući žalbeni postupak u rukama ovlašćenog odbora, umesto nezavisnog tela.<sup>169</sup> Kodeks predviđa da Odbor i delimično Agencija za sprečavanje korupcije (samo u domenu sukoba interesa i poklona) vrše nadzor nad njegovom primenom.<sup>170</sup> Izmenama iz 2021. godine uvedena je Etička komisija od pet članova (uključujući tri spoljna člana), ali sa savetodavnom, a ne nadzornom ulogom.<sup>171</sup> Jedan od problema je što nadležni odbor, u ovom slučaju Odbor za administrativna, budžetska, mandatna i imunitetska pitanja, ne prati ponašanje poslanika, već postupka samo po podnetim pritužbama (anonimne žalbe nisu dozvoljene).<sup>172</sup>

Za povrede Kodesa, predviđene su mere opomene i javne opomene, koja se objavljuje na internet stranici Narodne skupštine, u trajanju od 30 dana<sup>173</sup>

Agencija za sprečavanje korupcije nadležna je za poklone koje primaju narodni poslanici, sukob interesa i prijavljivanje imovine poslanika. Zakon o sprečavanju korupcije zabranjuje javnim funkcionerima da primaju poklone „u vezi sa obavljanjem javne funkcije“, a dozvoljava samo protokolarne poklone.<sup>174</sup> Agencija vodi registar imovine i prihoda poslanika, a podaci iz tog registra se javno objavljuju. Dostupne su informacije o prihodima iz javnih izvora, vlasništvu nad nekretninama i vozilima i vlasništvu udela u preduzećima.<sup>175</sup>

Što se tiče sukoba interesa, ne postoje jasne smernice o tome šta predstavlja sukob interesa za poslanika.<sup>176</sup> Zakonom o lobiranju poslanici su obavezni da prijave lobističke kontakte.<sup>177</sup> Od kada je Zakon stupio na snagu 14. avgusta 2019. godine, nijedan poslanik nije prijavio takav susret.<sup>178</sup> Takođe, iako Zakon propisuje ograničenja u zapošljavanju javnih funkcionera nakon prestanka funkcije, ona se ne odnose na poslanike.<sup>179</sup>

## 1.2.6. Integritet (praksa)

U kojoj meri je integritet poslanika obezbeđen u praksi?



*Dosadašnja praksa pokazuje da je integritet retko – ako i uopšte – osiguran. Parlament ignoriše Kodeks ponašanja, kao i Zakon o lobiranju, a skupštinska većina je odgovorna samo svom partijskom rukovodstvu.*

Kodeks ponašanja poslanika (koji je ubrzo po usvajanju menjan) nije ispunio preporuke koje je GRECO dao Srbiji, niti su mehanizmi u oblasti sukoba interesa značajno unapređeni (videti 1.2.5). Odbor za administrativna, budžetska, mandatna i imunitetska pitanja je u martu 2021. godine razmatrao prve žalbe podnete zbog kršenja Kodeksa.<sup>180</sup> Odbio je svih pet prijava, od kojih je četiri podnela organizacija CRTA<sup>181</sup> i jednu Transparentnost Srbije.<sup>182</sup>

169 Otvoreni parlament traži povlačenje Kodeksa ponašanja poslanika iz skupštinske procedure“, 27. decembar 2020, <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/236>

170 Kodeks ponašanja narodnih poslanika (Službeni glasnik RS br. 156/20 i 93/21), čl. 27, st. 1, <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4498.html>

171 Kodeks ponašanja narodnih poslanika (Službeni glasnik RS br. 156/20 i 93/21), članovi 23 – 23z, [www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4498.html](http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4498.html)

172 Kodeks ponašanja narodnih poslanika (Službeni glasnik RS br. 156/20 i 93/21), članovi 28 – 30, [www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4498.html](http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4498.html)

173 Kodeks ponašanja narodnih poslanika (Službeni glasnik RS br.156/20 i 93/21), čl. 31, [www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4498.html](http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4498.html)

174 Zakon o sprečavanju korupcije, (Službeni glasnik RS br. 35/2019, 88/2019, 11/2021, 94/2021 i 14/2022), članovi 58-60, [www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-spreccavanju-korupcije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-spreccavanju-korupcije.html); Zakon predviđa obavezno prijavljivanje primljenih poklona, a dozvoljava zadržavanje onih čija vrednost ne prelazi 10% prosečne plate u RS – (što je oko 70 evra).

175 Zakon o sprečavanju korupcije, (Službeni glasnik RS br. 35/2019, 88/2019, 11/2021, 94/2021 i 14/2022), članovi 67 – 76, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-spreccavanju-korupcije.html>

176 Prema Zakonu o sprečavanju korupcije (Službeni glasnik RS br. 35/2019, 88/2019, 11/2021, 94/2021 i 14/2022), članovi 45 – 55, [www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-spreccavanju-korupcije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-spreccavanju-korupcije.html) poslanici su dužni da prijave situacije sukoba interesa i da se isključe iz procesa odlučivanja. Slično, postoje odredbe o sukobu interesa u Kodeksu ponašanja poslanika. Međutim, u oba ova dokumenta ostalo je nedovoljno jasno u kojim situacijama poslanik treba da se uzdrži od odlučivanja kako bi izbegao sukob interesa.

177 Zakon o lobiranju, (Službeni glasnik RS br 87/2018 i 86/2019 – drugi zakon), čl. 306, [www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-lobiranju-republike-srbije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-lobiranju-republike-srbije.html)

178 Odgovor Narodne skupštine na zahtev TS o slobodnom pristupu informacijama dostavljen 25. januar 2023.

179 Zakon o sprečavanju korupcije, (Službeni glasnik RS br. 35/2019, 88/2019, 11/2021, 94/2021 i 14/2022), čl. 55, [www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-spreccavanju-korupcije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-spreccavanju-korupcije.html)

180 24. sednica Odbora za administrativna, budžetska, mandatna i imunitetska pitanja, [www.parlament.gov.rs/24\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_administrativno-bud%5BEetska\\_i\\_mandatno-imunitetska\\_pitanja.40685.941.html](http://www.parlament.gov.rs/24_sednica_Odbora_za_administrativno-bud%5BEetska_i_mandatno-imunitetska_pitanja.40685.941.html)

181 Administrativni odbor odbacio sve žalbe – Koja je svrha Kodeksa ponašanja?, Otvoreni parlament, CRTA, 23.03.2021, <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/293>

182 Ibid.

Odbor za administrativna, budžetska, mandatna i imunitetska pitanja izrekao je 29. aprila 2021. prvu i do sada jedinu opomenu jednom od poslanika vladajuće stranke<sup>183</sup> zbog kršenja Kodeksa ponašanja koji zabranjuje korišćenje izraza, reči i gestikulacija kojim se vređa ili omalovažava ljudsko dostojanstvo i narušava dostojanstvo Narodne skupštine. Ovom opomenom Odbor je samo dao privid da se po prijavama zaista i postupa, bez stvarne namere da se u plenumu zaustavi govor mržnje, uvrede, etiketiranja i iznošenje neistina od strane poslanika vladajuće koalicije prema svima koji ne govore i ne misle kao oni.<sup>184</sup> Od septembra 2021. godine, Komitet nije razmatrao prijave o kršenju Kodeksa.

U preiodu 2020-2023, Agencija je vodila 70 postupaka<sup>185</sup> protiv sadašnjih i bivših poslanika, od kojih su neki završili mandat pre sedam ili deset godina. Gotovo svi postupci odnosili su se na povredu člana 68. kojim je propisana obaveza prijave imovine i prihoda.

U poslednjih deset godina nikada se nije dogodilo da poslanik glasa različito od kolege iz iste poslaničke grupe. Prema mišljenju novinara koji prate rad parlamenta, posebno uznemiruje ponašanje poslanika vladajuće koalicije jer se skupštinska govornica koristi za govor mržnje i ponižavanje poslanika opozicije.<sup>186</sup> Pored toga, poslanici iz redova opozicije žale se na članove Vlade, koji se prilikom nastupa u parlamentu ponašaju kao da su pretpostavljeni poslanicima; poslanici vladajuće većine im to dozvoljavaju i sprečavaju opoziciju da odgovori na njihove uvrede i neadekvatno obraćanje (pri čemu se ističe uloga predsednika Skupštine).<sup>187</sup>

Nijedan poslanik nije prijavio kontakt sa lobistima, koji je po zakonu obavezan,<sup>188</sup> a u odgovoru na zahtev za pristup informacijama, Skupština je saopštila da nema evidenciju o bilo kakvom pokušaju lobiranja.<sup>189</sup>

## 1.2.7. Rodna ravnopravnost

### U kojoj meri su žene zastupljene u zakonodavnom telu?

 OCENA: 50/100

*Iako Zakon o izboru narodnih poslanika donekle osigurava rodnu ravnopravnost, uticaj žena na donošenje odluka je u praksi ograničen. Zakonom je propisana kvota za kandidatkinje za poslanike na izbornim listama. Međutim, u praksi, kada dobijaju mandat, poslanice daju ostavke u korist svojih muških kolega ili ostaju neaktivne u Skupštini.*

Prema Zakonu o izboru narodnih poslanika<sup>190</sup>, na izornoj listi mora da bude najmanje 40% predstavnika manje zastupljenog pola.<sup>191</sup> Zakon o ravnopravnosti polova propisuje uravnoteženu zastupljenost kako bi se obezbedilo učešće žena na pozicijama odlučivanja.<sup>192</sup>

U praksi, nešto više od 38% žena nalazilo se u parlamentarnim klupama kada je ustanovljen 13. saziv parlamenta u avgustu 2022. Međutim, odmah posle konstituisanja, 20 poslanica je podnelo ostavke i na njihovo mesto je izabrano 20 poslanika, čime je procenat žena smanjen na 35%.<sup>193</sup> Prema oceni pripadnika civilnog društva i eksperata, obavezna kvota na izornoj listi ne daje željene rezultate po pitanju suštinske rodne ravnopravnosti, jer se neke političke stranke samo formalno pridržavaju Zakona, pa pored toga što neke poslanice podnose ostavke po dobijanju mandata neke ostaju neaktivne tokom svojih mandata (videti 7.2.6).<sup>194</sup>

Uticaj žena na donošenje odluka je ograničen. Bez obzira na to koliko je neko pitanje važno za žene, poslanice nikad ne glasaju suprotno željama i odlukama svoje poslaničke grupe. Mišljenje poslanika opozicije je da rodna

183 27. sednica Odbora za administrativna, budžetska, mandatna i imunitetska pitanja, [www.parlament.gov.rs/27\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_administrativno-bud%C5%BEetska\\_i\\_mandatno-imunitetska\\_pitanja.41221.941.html](http://www.parlament.gov.rs/27_sednica_Odbora_za_administrativno-bud%C5%BEetska_i_mandatno-imunitetska_pitanja.41221.941.html)

184 Intervju sa Mišom Bojović, Otvoreni parlament – CRTA.

185 Odgovor Agencije na zahtev TS za pristup informacijama od javnog značaja primljen je septembra 2022. godine.

186 Poslanici se preterano zahvaljuju ministrima zbog učestvovanja na sednici kojoj iznose zakonski predlog koji su izradila njihova ministarstva i višeminutnim aplauzom pozdravljaju predsednika Srbije, Iz intervju sa novinarkama Mirjanom Nikolić, portal Istinomer i gospođom Suzanom Trninić TV Insajder

187 Intervju sa potpredsednikom Skupštine Zoranom Lutovcem, članom poslaničke grupe Demokratska stranka.

188 Zakon o lobiranju (Službeni glasnik 87/2018 i 86/2019 – drugi zakon), čl. 306, [www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-lobiranju-republike-srbije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-lobiranju-republike-srbije.html)

189 "Koruptivni rizici u propisima I lobiranje" – Transparentnost Srbija [https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Koruptivni\\_rizici\\_u\\_propisima\\_i\\_lobiranje.pdf](https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Koruptivni_rizici_u_propisima_i_lobiranje.pdf)

190 Zakon o izboru narodnih poslanika (Službeni glasnik br. 14/2022), čl. 73, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_izboru\\_narodnih\\_poslanika.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_izboru_narodnih_poslanika.html)

191 Svaku sledeću grupu od pet kandidata na listi moraju činiti kandidati oba pola u odnosu 3:2.

192 Zakon o rodnoj ravnopravnosti, (Službeni glasnik br. 52/2021), čl. 7, para 1, tačka 1, [www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-rodnoj-ravnopravnosti.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-rodnoj-ravnopravnosti.html)

193 Podaci sa uvida u listu poslanika [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-sastav/narodni-poslanici/aktuelni-saziv.890.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-sastav/narodni-poslanici/aktuelni-saziv.890.html)

194 Marijana Savić (NVO „Atina“): Rodna ravnopravnost nije konstituisana na kvoti od 40% poslanica, Otvoreni parlament – CRTA, 8.februar 2021.

pitanja i značaj određene teme nikada nisu važniji od partijske pripadnosti.<sup>195</sup> Od 1990. godine samo tri žene su bile predsednice Narodne skupštine, u poređenju sa 11 muškaraca. Istraživanja pokazuju da su od 2011. do 2020. godine žene brojnije u skupštinskim odborima za kulturu, socijalna pitanja, zapošljavanje, zdravstvo, porodicu i obrazovanje, dok su obično manjina u odborima čiji je domen politika, ekonomija i bezbednost (samo 5%).<sup>196</sup>

Ženska parlamentarna mreža formirana je u Skupštini 2013. godine zahvaljujući donatorskom projektu.<sup>197</sup> U početku je bila aktivna, posebno u zalaganju za širenje ženske mreže na opštine i u ratifikaciji Istanbulske konvencije, koja se odnosi na borbu protiv nasilja nad ženama. Prema podacima sa skupštinskog sajta, Ženska parlamentarna mreža je poslednji put bila aktivna u maju 2021. godine,<sup>198</sup> a nije uspostavljena u sazivu parlamenta 2022-2023.<sup>199</sup>

Iako ih Zakon na to obavezuje, mnoge institucije, uključujući i Parlament, još uvek ne vode rodno razvrstane statistike; još mnogo posla treba da se uradi da bi se ova obaveza ispunila.<sup>200</sup>

### 1.3.1. Nadzor nad izvršnom vlašću

**U kojoj meri zakonodavna vlast obezbeđuje efikasan nadzor nad izvršnom vlašću?**

 **OCENA: 25/100**

*Mehanizmi kontrole postoje, međutim, u praksi, Skupština ne dovodi u pitanje odluke Vlade.*

Ustav sadrži detaljna pravila o podnošenju i postupanju po interpelaciji (provera rada ministra ili Vlade u celini i glasanje o razrešenju ministra ili Vlade).<sup>201</sup> Međutim, o interpelaciji se u parlamentu raspravljalo samo dva puta (poslednji put 2011. godine).<sup>202</sup> Poslanici opozicije navode da skupštinska većina godinama samo potvrđuje odluke Vlade i da ne vrši funkciju kontrole njenog rada. Mehanizmi kontrole su uspostavljeni; međutim, oni se ne sprovedu u praksi ili se koriste samo za prikriivanje problema.<sup>203</sup>

Vlada treba da izveštava Narodnu skupštinu o svom radu, posebno o politikama, primeni zakona, planovima razvoja i izvršenju budžeta.<sup>204</sup> Većina ministarstava ne ispunjava svoje obaveze u vezi sa redovnim tromesečnim izveštavanjem skupštinskih odbora, ali ni na koji način ne odgovaraju Skupštini za ove propuste. Čak i kada podnose izveštaje, nadležni odbori ih često ne razmatraju.

Prema mišljenju opozicionih poslanika, vladajuća većina ima dovoljno poslanika da odlučuju o dnevnom redu odbora, što u velikoj meri remeti kontrolu nad radom izvršne vlasti.<sup>205</sup> Skupština ne poziva izvršnu vlast na odgovornost tako što bi blagovremeno raspravljala i donosila zaključke o izveštajima i preporukama nezavisnih tela<sup>206</sup>. Ovi izveštaji se u praksi razmatraju i po godinu dana nakon što su dostavljeni parlamentu, čime se krši Poslovnik.<sup>207</sup> Zaključci

195 Intervju sa poslanikom Borkom Stefanovićem (poslanička grupa Ujedinjeni – SSP, PSG, Preokret, Sloga), 6. mart 2023, iz redova opozicije.

196 "Mapiranje moći narodnih poslanika u Skupštini Srbije", Dijana P. Vukomanović, Institut društvenih nauka, avgust 2021, str. 626 [http://iriss.idn.org.rs/581/1/DVukomanovic\\_Socioloski\\_pregled\\_55\\_3.pdf](http://iriss.idn.org.rs/581/1/DVukomanovic_Socioloski_pregled_55_3.pdf)

197 Ženska parlamentarna mreža, <https://bfpe.org/programs/zenska-parlamentarna-mreza>

198 Danas, 01. decembar 2022. „Poslanice opozicije: Zbog Sandre Božić u parlamentu nema ženske mreže“. [www.danas.rs/vesti/politika/opozicione-poslanice-nema-zenske-mreze-u-parlamentu-zbog-sandre-bozic](http://www.danas.rs/vesti/politika/opozicione-poslanice-nema-zenske-mreze-u-parlamentu-zbog-sandre-bozic)

199 Ibid.

200 Intervju sa predsednikom Akademije ženskog liderstva Milošem Đajićem, predsednikom Akademije za žensko rukovodstvo.

201 Najmanje 50 poslanika može da podnese interpelaciju, Vlada mora da odgovori u roku od 30 dana, a zatim o njoj treba da se raspravlja na redovnoj ili posebnoj sednici Skupštine u roku od 15 dana. Ust. Republike Srbije (Službeni glasnik br. 98/2006 i 115/2021), čl. 129. [https://www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

202 U decembru 2022. godine 55 opozicionih poslanika pokrenulo je interpelaciju protiv ministra finansija koji je sa skupštinske govornice opozicione poslanike optužio za izdaju, ali uprkos zakonskoj obavezi i koristeći proceduralne rupe u Poslovniku, ovaj predlog za interpelaciju nije rešen – Dnevnik Danas: [www.danas.rs/vesti/politika/opozicija-pokrenula-postupak-protiv-sinise-maloga-sta-je-interpelacija/](http://www.danas.rs/vesti/politika/opozicija-pokrenula-postupak-protiv-sinise-maloga-sta-je-interpelacija/)

203 Intervju sa poslanikom Borkom Stefanovićem (poslanička grupa Ujedinjeni – SSP, PSG, Preokret, Sloga), 6. mart 2023, iz redova opozicije i intervju sa Natašom Vučković, poslanicom u periodu od 2016. do 2020. godine.

204 Poslovnik Narodne skupštine ("Službeni glasnik RS", br. 20/2012), čl. 228. [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta/poslovnik-precisceni-tekst/ceo-poslovnik-precisceni-tekst.1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta/poslovnik-precisceni-tekst/ceo-poslovnik-precisceni-tekst.1423.html)

205 Intervju sa poslanikom Borkom Stefanovićem (poslanička grupa Ujedinjeni – SSP, PSG, Preokret, Sloga), iz redova opozicije, koji je i predsednik Odbora za spoljnu politiku.

206 Uloga Narodne skupštine u kontroli uvođenja preporuka nezavisnih institucija, 2022. <https://crta.rs/uloga-narodne-skupstine-u-obezbedjivanju-postovanja-preporuka-nezavisnih-institucija-2022/>

207 Poslovnik Narodne skupštine ("Službeni glasnik RS", br. 20/2012), čl. 237, st. 2, [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta/poslovnik-precisceni-tekst/ceo-poslovnik-precisceni-tekst.1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta/poslovnik-precisceni-tekst/ceo-poslovnik-precisceni-tekst.1423.html)



koje su pripremili odbori i koji su kasnije potvrđeni na plenarnoj sednici su opšti i ni na koji način ne nameću rokove ili posebne zadatke izvršnoj vlasti.<sup>208</sup>

Skupština može da osniva anketne odbore i komisije, oni nemaju pravo da sprovode istrage, ali mogu da traže informacije, dokumenta i podatke od vladinih agencija i organizacija, kao i da intervjuišu pojedince.<sup>209</sup> Opozicija je u dosadašnjem sazivu parlamenta tražila formiranje 30 anketnih odbora i šest komisija, ali ti zahtevi nikada nisu dospeli na dnevni red.<sup>210</sup> U poslednjih 20 godina Skupština je osnovala osam anketnih odbora za razna pitanja od javnog interesa. Međutim, kao rezultat njihovog rada do sada je pripremljen i usvojen samo jedan izveštaj (slučaj nestalih beba), ali je to pitanje i dalje nerešeno.

Skupština usvaja republički budžet i može značajno da utiče na njegov sadržaj; međutim, u novijoj praksi, vladajuća većina u parlamentu prihvata sve predloge Vlade bez rasprave ili suštinskih amandmana, uključujući i izveštaje o završnom računu budžeta. Prema mišljenju eksperata civilnog društva, iako je u nadležnosti Skupštine da bira Vladu i rukovodioce nezavisnih institucija, uključujući i ombudsmena, u praksi Skupština samo potvrđuje kandidate koje predloži vladajuća koalicija.<sup>211</sup>

U skladu sa Poslovnikom, poslanici svakog utorka i četvrtka na početku rada imaju pravo da usmeno postavljaju poslanička pitanja Vladi.<sup>212</sup> Takođe, svakog poslednjeg četvrtka u mesecu prekida se tekuća sednica za poslanička pitanja u prisustvu članova Vlade.<sup>213</sup> U praksi, poslanici dobijaju nepotpune odgovore koji često ne sadrže sve potrebne informacije.<sup>214</sup> Poslovnikom je predviđeno da se redovne skupštinske sednice održavaju od utorka do četvrtka, međutim, zakazivane su tako da bi se izbeglo njihovo održavanje poslednjeg četvrtka u mesecu, kako bi se opozicija onemogućila da postavlja pitanja ministrima.<sup>215</sup> Od avgusta 2022. do marta 2023. godine nije održana nijedna sednica na kojoj su poslanici mogli da postavljaju pitanja Vladi.<sup>216</sup>

Skupština bira Vladu većinom parlamentarnih glasova i može je razrešiti ili izglasati nepoverenje celoj Vladi ili pojedinom članu.<sup>217</sup> To se u praksi nije desilo od 2008. godine.

Politička kontrola takođe ne postoji, a parlament ne dovodi u pitanje ugovore koje je potpisala Vlada. U proteklih deset godina civilno društvo, mediji i opozicija su tražili informacije o najvećim i najopšurnijim državnim poslovima, koristeći pravo na slobodan pristup informacijama. Ipak, Vlada je retko objavljivala takve informacije, a ponekad godinama nakon završetka poslova.<sup>218</sup> Ugovor o koncesiji beogradskog aerodroma nikada nije objavljen. U takozvanom „registru javnih ugovora“ objavljeni su samo određeni podaci, kao i spisak priloga, iz kojih se vidi da su samo neki od njih poverljivi.<sup>219</sup>

Sa druge strane, od 2017. godine Transparentnost Srbija pokušava da dobije bar informaciju koja je prethodila odluci o davanju aerodroma u koncesiju. Ministarstvo i Komisija za javno-privatna partnerstva pozvali su se na to da je po odluci Vlade Srbije reč o dokumentima strogo poverljive prirode i da samo Vlada može da odlučuje o ukidanju tajnosti. I Vlada je uskratila informacije, a upravni spor u tom slučaju traje već 6 godina!<sup>220</sup>

208 Ibid.

209 Ibid.

210 Zaključci sve kraći i kraći, Otvoreni parlament – CRTA, <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/221>

211 Sagledajući broj zahteva opozicije za formiranje anketnih odbora ili komisija, vladajuća većina je podnela 21 „kontrapredlog“, sve u jednom danu, sa posebno bizarnim istražnim zahtevima koji su svi usmereni na istaknute opozicione lidere, [https://otvoreniparlament.rs/akt?od=2022-08-01&do=2023-07-03&predlagac=&kljucnaRec=anketn&saziv=&tip=&oblast=&radnoTelo=&predlozena\\_akta\\_page=5#tab-2\\_tab](https://otvoreniparlament.rs/akt?od=2022-08-01&do=2023-07-03&predlagac=&kljucnaRec=anketn&saziv=&tip=&oblast=&radnoTelo=&predlozena_akta_page=5#tab-2_tab)

212 Poslovnik o radu Narodne skupštine ("Službeni glasnik RS", br. 20/2012), čl. 278, [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

213 Poslovnik o radu Narodne skupštine ("Službeni glasnik RS", br. 20/2012), čl. 205, [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

214 Intervju sa poslanikom Borkom Stefanovićem (poslanička grupa Ujedinjeni – SSP, PSG, Preokret, Slogae

215 Intervju sa gđom Mišom Bojović, Otvoreni parlament – CRTA, 8. februar 2023.

216 Poslanička pitanja: [www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/poslanicka-pitanja/poslanicka-pitanja.991.html](http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/poslanicka-pitanja/poslanicka-pitanja.991.html)

217 Ust. Republike Srbije (Službeni glasnik br. 98/2006 i 115/2021), članovi 127-131, [https://www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

218 Intervju sa novinarkama Mirjanom Nikolić, portal Istinomer i Suzanom Trninić, TV Insajder.

219 Saopštenje TS, [www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/12494-ugovorne-obaveze-koncesionara-beogradskog-aerodroma](http://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/12494-ugovorne-obaveze-koncesionara-beogradskog-aerodroma)

220 Transparentnost Srbija zatražila je od Ministarstva finansija izveštaje o praćenju u 2019. godini, odnosno izveštaje o ispunjavanju obaveza privatnih partnera u projektima „Aerodrom Nikola Tesla“ i „Beograd na vodi“.

## 1.3.2. Zakonske reforme

### U kojoj meri zakonodavna vlast daje prednost borbi protiv korupcije i upravljanja kao briga u zemlji?

**OCENA: 25/100**

*Borba protiv korupcije nije među prioritetima Skupštine. Poslanici su u poslednjih pet godina bez rasprave usvojili nekoliko antikorupcijskih zakona koje je pripremila Vlada, a u protekloj deceniji nisu ratifikovali ni jednu međunarodnu konvenciju ili protokol vezan za antikorupciju.*

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije je usvojena 2013. godine, a istekla je u septembru 2018. Rad na novoj počeo je pet godina kasnije, u martu 2023. godine. Čak 149 aktivnosti (60%) iz Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije nije realizovano do njenog isteka.<sup>221</sup> Agencija za sprečavanje korupcije redovno podnosi izveštaje Skupštini sa preporukama; međutim, nadležni odbori o njima raspravljaju sa zakašnjenjem. Proteklih godina do plenuma su dolazili u poslednjim kalendarskim danima godine, kada se već pripremaju novi izveštaji.<sup>222</sup>

Premijerka Ana Brnabić je u ekspozu u parlamentu 2022. godine pomenula samo nekoliko rečenica o borbi protiv korupcije.<sup>223</sup> U predizbornom ekspozu 2020,<sup>224</sup> ova tema uopšte nije pominjana. U oba slučaja poslanici nisu postavili pitanje zašto borba protiv korupcije nije među prioritetima Vlade, Transparentnost Srbija godinama podnosi Vladi i Skupštini predloge antikorupcijskih prioriteta, ali nikada nije dobila nikakav odgovor od njih.<sup>225</sup>

Nacionalni ogranak Globalne organizacije parlamentaraca protiv korupcije (GOPAC) osnovan je u Skupštini Srbije u maju 2013. godine,<sup>226</sup> ali nije imao aktivnosti od 2021. godine.

Skupština je u poslednjih pet godina usvojila nekoliko antikorupcijskih zakona (npr. Zakon o lobiranju, Zakon o sprečavanju korupcije, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja), bez odgovarajuće javne rasprave ili doprinosa civilnog društva i eksperata. Ovi zakoni<sup>227</sup> su doneti uglavnom zbog obaveza preuzetih iz međunarodnih aranžmana i na osnovu preporuka stranih aktera,<sup>228</sup> a ne zbog istinske volje da se unapredi borba protiv korupcije.<sup>229</sup> Zakon o sprečavanju korupcije je nekoliko puta menjan<sup>230</sup> i u kratkom periodu od donošenja, ali uočeni nedostaci nisu otklonjeni.

U proteklih 15 godina Skupština nije ratifikovala nijednu međunarodnu konvenciju ili protokol,<sup>231</sup> dok su konvencije Saveta Evrope i UNCAC ratifikovane ranijih godina.

221 Godišnji izveštaj o praćenju sprovođenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za 2018. godinu, str. 9, [www.acas.rs/storage/page\\_files/Izve%C5%A1taj%20o%20sprovo%C4%91enju%20Nacionalne%20strategije%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20u%20Republici%20Srbiji%20od%202013.%20do%202018.%20godine%20i%20Revidiranog%20akcionog%20plana%20za%20njenost%20sprovo%C4%91enje.pdf](http://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20sprovo%C4%91enju%20Nacionalne%20strategije%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20u%20Republici%20Srbiji%20od%202013.%20do%202018.%20godine%20i%20Revidiranog%20akcionog%20plana%20za%20njenost%20sprovo%C4%91enje.pdf)

222 Interview with Miša Bojović, Otvoren parlament – CRTA.

223 Ekspoze 75 stranica dug, a vezano za oblast borbe protiv korupcije premijerka je iznela samo statističke podatke iz policije i tužilaštva, [https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ana-brnabic-ekspoze-1022\\_cyr.pdf](https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ana-brnabic-ekspoze-1022_cyr.pdf)

224 <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Ekspoze-2020.pdf>

225 Prioriteti u borbi protiv korupcije u Srbiji 2020 – 2024 i glavni zadaci za 2020 i 2021, Transparentnost Srbija, 21. jul 2020. [www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Prioriteti\\_u\\_borbi\\_protiv\\_korupcije\\_u\\_Srbiji.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Prioriteti_u_borbi_protiv_korupcije_u_Srbiji.pdf)

226 <https://gopacsrbija.wordpress.com/>

227 Ovi zakoni uključuju Zakon o lobiranju, Zakon o Agenciji za sprečavanje korupcije, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

228 Proces pristupanja EU, Savet Evrope, GRECO, Venecijanska komisija itd.

229 Intervju sa Mišom Bojović, Otvoreni parlament – CRTA.

230 Zakon o sprečavanju korupcije (*Službeni glasnik RS* br. 35/2019, 88/2019, 11/2021, 94/2021 i 14/2022) izmenjen je decembra 2019, februara 2021, septembra 2021. i februara 2022.

231 Međunarodna konvencija ili protokol: <https://arhiva.mpravde.gov.rs/lt/articles/medjunarodne-aktivnosti-eu-integracije-i-projekti/medjunarodna-pravna-pomoc/multilateralni-ugovori.html>

## Interakcije

Narodna skupština bira i razrešava Vladu, koja je odgovorna Skupštini za svoj rad.<sup>232</sup> Vlada podnosi Skupštini godišnje, a ministarstva nadležnim odborima tromesečne izveštaje o radu.<sup>233</sup> Ovi izveštaji se povremeno razmatraju na odborima, ali ne i na plenumu. U praksi, Skupština predloge zakona usvaja bez rasprave i izmena kroz amandmane i ne zahteva od Vlade izveštaje o rezultatima primene tih zakona, niti kontroliše rad Vlade.<sup>234</sup>

Predstavnici Državne revizorske institucije redovno učestvuju na sastancima Odbora za finansije, sa kojim ima potpisan Memorandum o saradnji i koji ima poseban pododbor za razmatranje revizorskih izveštaja koje priprema DRI.<sup>235</sup> Međutim, Skupština ne donosi adekvatne zaključke na osnovu izveštaja i preporuka DRI<sup>236</sup> i ne kontroliše Vladu u pogledu ispunjavanja tih preporuka i nalaza DRI.<sup>237</sup>

Narodna skupština bira članove Veća i direktora Agencije za sprečavanje korupcije, koja je odgovorna Narodnoj skupštini i dužna je da godišnje izveštava o svom radu.<sup>238</sup> Parlament redovno kasni sa razmatranjem tih izveštaja, ne razmatra ih kritički, a zaključci koje donosi na osnovu preporuka Agencije nisu dovoljno sadržajni niti kvalitetni da unaprede borbu protiv korupcije.<sup>239</sup>

## Preporuke

- Skupština bi trebalo da se više angažuje na preispitivanju usaglašenosti predloga propisa sa Ustavom i strateškim dokumentima, razmatranju potencijalnih rizika od korupcije sa akcentom na međudržavne sporazume i verifikaciju sredstava predviđenih za sprovođenje konkretnih propisa. S tim u vezi, Skupština bi izmenama Zakona o Narodnoj skupštini i Poslovnika trebalo da prekine praksu donošenja autentičnih tumačenja koja izazivaju nestabilnost u pravnom sistemu;
- Parlament treba da podrži uključivanje civilnog društva:
  - » organizovanjem više javnih slušanja o temama od najvećeg javnog interesa, u diskusijama o rizicima od korupcije i implementaciji preporuka međunarodnih organizacija (npr. ODIHR, GRECO);
  - » pozivanjem predstavnika civilnog društva i eksperata da učestvuju na sednicama relevantnih odbora i osnivanje više anketnih odbora;
  - » razmatranjem i uključivanjem građanskih inicijativa u dnevni red;
- Parlament treba da unapredi transparentnost svog rada blagovremenim objavljivanjem amandmana, mišljenja Vlade o amandmanima, dokumenata razmatranih i usvojenih na sednicama odbora, dokumenata o izvršenju budžeta (koji su trenutno dostupni samo poslanicima) i informacija o lobiranju. Skupština treba da organizuje intervjue sa kandidatima za sve funkcije koje bira Skupština;
- Parlament treba da unapredi integritet svog rada kroz:
  - » bolje regulisanje sukoba interesa izmenama i dopunama Zakona o Narodnoj skupštini i Kodeksa ponašanja kako bi se obezbedila pravila po meri i jasna nadležnost između Agencije za sprečavanje korupcije i samoregulacije Narodne skupštine;
  - » izmenu Kodeksa ponašanja u skladu sa praksom i predstavljanje Kodeksa građanima;
  - » objavljivanje izveštaja o primeni Kodeksa ponašanja i blagovremenim razmatranjem svih prijavljenih prekršaja Kodeksa.

232 Ust. Republike Srbije (Službeni glasnik br. 98/2006 i 115/2021), članovi 127-133, [https://www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

233 Poslovnik o radu Narodne skupštine ("Službeni glasnik RS" br. 20/2012), članovi 228-229, [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta-poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta-poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

234 Intervju sa poslanikom Borkom Stefanovićem (poslanička grupa Ujedinjeni – SSP, PSG, Preokret, Sloga).

235 Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, *Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon, čl. 19.

236 Narodna skupština. 2022. „Odluka o obrazovanju Pododbora za razmatranje revizorskih izveštaja koje priprema Državna revizorska institucija.” [www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/05\\_decembar\\_2022\\_%20Pododbor%20FIN.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/05_decembar_2022_%20Pododbor%20FIN.pdf) [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/radna-tela/pododbori.3663.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/radna-tela/pododbori.3663.html)

237 Intervju sa Dragomirovom Popom Mitićem, aktivistom Užičkog centra za ljudska prava i demokratiju, koji godinama analizira rad lokalnih samouprava.



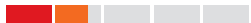
238 Zakon o sprečavanju korupcije (Službeni glasnik br. 35/2019, 88/2019, 11/2021, 94/2021 i 14/2022), čl. 11. st. 1 [www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprecavanju-korupcije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprecavanju-korupcije.html)

239 Uloga Narodne skupštine u podršci preporukama nezavisnih institucija, CRTA, februar 2022, str. 7-9, <https://crt.rs/uloga-narodne-skupstine-u-obezbedjivanju-postovanja-preporuka-nezavisnih-institucija-2022/>

## 2. Izvršna vlast

### Sažetak

**UKUPNA OCENA STUBA: 50/100**

DIMENZIJA	INDIKATOR	PROPISI	PRAKSA
<b>OCENA KAPACITETA</b>  58,3/100	RESURSI	–	50
	NEZAVISNOST	75	50
<b>OCENA UPRAVLJANJA</b>  54,2/100	TRANSPARENTNOST	75	50
	ODGOVORNOST	100	25
	INTEGRITET	50	25
	RODNA RAVNOPRAVNOST		50
<b>OCENA ULOGE</b>  37,5/100	UPRAVLJANJE JAVNIM SEKTOROM		50
	PRAVNI SISTEM		25

Prema Ustavu i zakonima izvršna vlast je nezavisna od drugih grana vlasti. U praksi, proces donošenja odluka zavisi od strukture vladajuće koalicije i pojedinačne moći stranaka, lidera i članova vlade. Stvarna politička moć je u rukama lidera vladajućih stranaka. Postoji jedna veoma dominantna stranka (SNS) čiji je lider<sup>240</sup> i predsednik Republike Srbije od 2017. godine. Stoga, bez obzira na ustavna ovlašćenja, Vlada ne donosi važne političke odluke bez odobrenja predsednika. Pored toga, predsednik oblikuje i često čak predstavlja politiku Vlade, dok ga premijer i članovi Vlade podržavaju.

Izvršnu vlast čine kabinet premijera, 25 resornih ministarstava i 3 ministra bez portfelja.<sup>241</sup> Takav sastav regulisan je Zakonom o ministarstvima koji se menja sa svakim novim sazivom parlamenta, kako bi se broj ministarstava prilagodio koalicionim sporazumima. Aktuelnu vlast (oktobar 2022 – oktobar 2023) predvodi premijerka (koja je u svom drugom mandatu), članica Srpske napredne stranke koja je osvojila 48% mandata u Narodnoj skupštini.<sup>242</sup> Od 28 ministara, 11 je direktno povezano sa Srpskom naprednom strankom (bilo da su članovi ili da su se nalazili na izbornoj listi ove stranke), 8 su nestranački profesionalci koji su predloženi od strane SNS, 5 iz redova koalicionih partnera Socijalistička partija Srbije – Ujedinjena Srbija, 1 iz Partija ujedinjenih penzionera Srbije, 1 iz stranke SDPS, takođe koalicionih partnera i 2 iz stranaka manjina koje su takođe članice vladajuće koalicije.

Dok druge državne institucije imaju nizak nivo uticaja na rad izvršne vlasti, nivo uticaja spoljnih aktera je nedovoljno poznat zbog nedostatka transparentnosti u donošenju odluka i nezadovoljavajuće primene Zakona o lobiranju. Vlada objavljuje neke od svojih akata i odluka. Članovi Vlade redovno prijavljuju svoju imovinu i prihode, čime ispunjavaju formalne obaveze propisane Zakonom, ali se sumnje u njihov integritet i postupanje i dalje ne istražuju. U praksi, značajan deo aktivnosti Vlade je nedovoljno transparentan.

240 Aleksandar Vučić je bio predsednik SNS u periodu od maja 2012. godine do maja 2023. godine kada je podneo ostavku na tu poziciju. Mesto predsednika SNS zauzeo je Miloš Vučević dotadašnji potpredsednik SNS i tadašnji ministar odbrane ali je rukovođenje partijom *de facto* ostalo u rukama Aleksandra Vučića, koji je i dalje najistaknutija ličnost u partijskim nastupima i tokom predizborne kampanje na parlamentarnim izborima u decembru 2023. godine.

241 Zakon o ministarstvima (Službeni glasnik br. 128/2020, 116/2022 i 92/2023 – drugi zakon), čl. 2, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_ministarstvima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ministarstvima.html)

242 Internet stranica Narodne skupštine, [www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/народна-скупштина-у-бројкама/народна-скупштина-у-бројкама-1734.html](http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/народна-скупштина-у-бројкама/народна-скупштина-у-бројкама-1734.html)

U praksi, rad izvršne vlasti nije u dovoljnoj meri kontrolisan, a najslabije karike u ovom procesu su Parlament i nedovoljno efikasan Upravni sud. Posvećenost Vlade profesionalizaciji javnog sektora je samo deklarativna, a relevantne zakonske odredbe se u velikoj meri ignorišu i krše. Vlada se javno deklarirala kao posvećena borbi protiv korupcije, međutim ova posvećenost je nedovoljno artikulirana u dokumentima javnih politika, a rezultati u ovoj oblasti su ograničeni čak i kada se, često sa značajnim kašnjenjima, ispune planovi i preporuke međunarodnih organizacija.

## Kapacitet

### 2.1.1. Resursi (praksa)

**U kojoj meri izvršna vlast ima adekvatne resurse da efikasno obavlja svoje dužnosti?**



*Izvršna vlast raspolaže sa dovoljno finansijskih i ljudskih resursa (ministara, savetnika i funkcionera), ali se novi sistem zapošljavanja ne primenjuje efikasno.*

Ukupan budžet Republike Srbije za 2023. godinu iznosi 1.843,4 milijarde dinara (15,7 milijardi evra) što je za 326,5 milijardi dinara (2,8 milijardi evra) više nego 2022. godine. Ministarstva unutrašnjih poslova, finansija, rudarstva i energetike i zaštite životne sredine su 2023. godine dobila više sredstava nego iz budžeta za prethodnu godinu.<sup>243</sup>

Tabela 2: Godišnji budžet

Godina	Ukupan budžet u RSD	Ukupan budžet u EUR
2023.	1.843,4 milijardi	15,7 milijardi
2022.	1.516,9 milijardi	12,9 milijardi
2021.	1.336 milijardi	11,3 milijardi
2020.	1.314,5 milijardi	11,7 milijardi
2019.	1.246,2 milijardi	10,5 milijardi

Uprava za zajedničke poslove republičkih organa zadužena je za održavanje objekata i opreme u svim državnim institucijama, uključujući i Vladu.<sup>244</sup> Ukupan budžet Uprave za 2023. godinu veći je nego što je bio 2022. godine. U 2022. godini ukupan budžet je iznosio 4.445.755,00 dinara, a u 2023. ukupan budžet je 4.578.216.000 dinara.<sup>245</sup>

Nova Vlada, koja je formirana u oktobru 2022. godine, ima 28 ministara – četiri više od prethodne. Ekspoz premijerke ne sadrži objašnjenje zašto je bilo neophodno povećati broj ministara.<sup>246</sup> Pored povećanja broja ministara, broj funkcionera i savetnika u izvršnoj vlasti je takođe povećan.<sup>247</sup> Prema Godišnjem izveštaju Evropske komisije za 2023. godinu odluke o imenovanju za rukovodeće pozicije i dalje može da poništi kadrovska komisija Vlade nakon što je proces izbora završen na institucionalnom nivou.<sup>248</sup>

243 BBC, Budžet Srbije za 2023: Koji ministri raspolažu sa više novca i na šta odlazi najviše, 16. decembar 2022, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-63972031>

244 Internet prezentacija Uprave za zajedničke poslove republičkih organa: [https://www.uzzpro.gov.rs/doc/informator/2022/Informator%20o%20radu%20cir%2031.decembar.2022%20cirilica\(1\).pdf](https://www.uzzpro.gov.rs/doc/informator/2022/Informator%20o%20radu%20cir%2031.decembar.2022%20cirilica(1).pdf)

245 Zvanični Budžet za 2023. godinu dostupan na: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/13\\_saziv/2503-22.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/13_saziv/2503-22.pdf), str. 213.

246 Opozicione stranke i eksperti na tom polju tvrde da se broj ministarstava povećava kako bi se zadovoljili svi zahtevi i vladajuće stranke i koalicionih partnera.

247 Koalicija Preugovor, Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1, novembar 2022, str. 33, <https://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1772/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>

248 Evropska komisija, Godišnji izveštaj za 2023, str 20, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf)

U 2019. godini uspostavljen je novi sistem zapošljavanja u javnoj upravi zasnovan na kompetencijama.<sup>249</sup> Vlada i njeni ministri nisu prihvatili ovaj sistem zapošljavanja kao što propisuje Zakon.<sup>250</sup> Otprilike na polovini visoko pozicioniranih rukovodećih mesta se nalaze vršioći dužnosti (videti 5.1.3).<sup>251</sup>

## 2.1.2. Nezavisnost (zakon)

**U kojoj meri je izvršna vlast nezavisna prema zakonu?**



*Izvršna vlast prema pravnom okviru uživa veliki stepen nezavisnosti, međutim postoje odredbe o mehanizmima interpelacije ili glasanja o nepoverenju vladi od strane Parlamenta pod određenim okolnostima.*

Normativni okvir koji uređuje odnos Predsednika Republike, Vlade i Parlamenta obezbeđuje značajnu nezavisnost Vlade, istovremeno propisujući pravila o saradnji, dužnostima i odgovornosti. Vlada je nezavisna u okviru svojih nadležnosti.<sup>252</sup> Parlament bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o isteku mandata Vlade i ministara.<sup>253</sup>

Prema Ustavu, Predsednik Republike Srbije: predstavlja Republiku Srbiju u zemlji i inostranstvu, ukazom proglašava zakone, u skladu sa Ustavom, predlaže Narodnoj skupštini kandidata za predsednika Vlade, pošto sasluša mišljenje predstavnika izabranih izbornih lista, predlaže Narodnoj skupštini nosioce funkcija, u skladu sa Ustavom i zakonom, postavlja i opoziva ukazom ambasadore Republike Srbije na osnovu predloga Vlade, prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika, daje pomilovanja i odlikovanja, vrši i druge poslove određene Ustavom.<sup>254</sup>

Postoje odredbe kojima se ograničava nezavisnost izvršne vlasti. Prvo, postoji mogućnost interpelacije – najmanje 50 poslanika može da podnese formalno pitanje za Vladu ili nekog od njenih članova, na koja se mora odgovoriti u roku od 30 dana. Parlament potom raspravlja i glasa o odgovoru koji je uputila Vlada ili njen član. Ako Parlament ne prihvati odgovor, prelazi se na glasanje o poverenju Vladi ili njenom članu. Pitanje koje je bilo predmet interpelacije ne može se ponovo razmatrati pre isteka roka od 90 dana<sup>255</sup>. Takođe, najmanje 60 poslanika može da inicira glasanje o poverenju Vladi, a da bi se izglasalo, najmanje 126 poslanika mora da glasa za taj predlog. Ako Parlament ne izglasa nepoverenje Vladi ili članu Vlade, novi predlog može biti podnet nakon 180 dana.<sup>256</sup>

## 2.1.3. Nezavisnost (praksa)

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



*Predsednik Republike Srbije i dalje predstavlja izvršnu vlast, iako je njegova uloga predsednika protokolarna. Inostrani investitori se povremeno mešaju u odluke izvršne vlasti, sa namerom da obezbede bolje uslove za svoje kompanije.*

Nakon što je Aleksandar Vučić pobedio na izborima za predsednika Republike u aprilu 2017. godine, od trenutka kada je postao najmoćnija politička ličnost u zemlji, nije poštovao ustavna ograničenja svojih ovlašćenja (videti 2.1.2). Naime, predsednik oblikuje i često čak predstavlja politiku Vlade, a premijer i članovi Vlade ga podržavaju.<sup>257</sup>

249 Preporučuje se detaljna procena novog sistema u odnosu na glavni cilj procedura selekcije, regrutovanje kandidata sa najpogodnijim iskustvom, znanjem, veštinama i kompetencijama za posao. Zakon o državnim službenicima (Sl. gl. .br. 79/2005, 81/2005 – ispr, 83/2005 – ispr, 64/2007, 67/2007 – ispr, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 i 142/2022) [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima.html)

250 SIGMA, Monitoring report – The principals of public administration, 2021, str. 8, <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Serbia.pdf>

251 Evropska komisija, Godišnji izveštaj za 2023, str 20, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf)

252 Ust. Republike Srbije, (Službeni glasnik RS, br. 98/06 115/21 – Izmene i dopune I-XXIX i 16/22), čl. 112, dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/ustav/2006/98/1/reg>

253 Ust. Republike Srbije, (Službeni glasnik RS, br. 98/06 115/21 – Izmene i dopune I-XXIX i 16/22), čl. 99, dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/ustav/2006/98/1/reg>

254 Ust. Republike Srbije (Službeni glasnik br. 98/2006 i 115/2021), čl. 112, [https://www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

255 Ust. Republike Srbije, (Službeni glasnik RS, br. 98/06 115/21 – Izmene i dopune I-XXIX i 16/22), čl. 129, dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/ustav/2006/98/1/reg>

256 Ust. Republike Srbije, (Službeni glasnik RS, br. 98/06 115/21 – Izmene i dopune I-XXIX i 16/22), čl. 130, dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/ustav/2006/98/1/reg>

257 Na primer, <https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/3790705/predstavljanje-plana-za-buducnost-srbija-2025--bice-ulozeno-14-milijardi-evra.html>

Takođe, njegovo prekoračenje ovlašćenja se kreće u rasponu od ličnog kadriranja zaposlenih u izvršnoj vlasti (2023. godine ponudio je mladiću sa Kosova\*, studentu bez kvalifikacija, znanja i iskustva, da izabere posao u Vladi Srbije)<sup>258</sup> sve do rada pravosuđa i menadžmenta u sportu. Vučić je, jednom prilikom, najavio da je muškoj i ženskoj rukometnoj, odbojkaškoj i vaterpolo reprezentaciji Srbije isplaćeno četiri miliona evra, a na pitanje novinara da li će fudbaleri dobiti nešto, odgovorio je da neće.<sup>259</sup> Prema rečima profesora Pravnog fakulteta, Tanasija Marinkovića, predsednik Srbije Aleksandar Vučić dao je najmanje 25 izjava u periodu od 2017. do 2020. godine u kojima je prekršio odredbu člana 149 Ustava, kojom se zabranjuje bilo kakav uticaj na sudije u vršenju pravosudne funkcije.<sup>260</sup> U Evropskom parlamentu su u 2019. godini istakli da je politička moć u rukama Vučića i izrazili zabrinutost da će Srbija i dalje nastaviti da klizi ka autoritarizmu.<sup>261</sup>

Domaći i strani poslovni subjekti se mešaju u proces kreiranja politika i nastavljaju da utiču na donošenje odluka putem neformalnih kanala. Jedan od uzroka ovakve vrste problema leži u činjenici da Zakon o lobiranju ne reguliše lobiranje kroz neformalne kontakte (videti 2.2.5). Prema analizi Regulatornog instituta za obnovljivu energiju i životnu sredinu, primetna je slaba primena zakonskih obaveza na kineske investicije u Srbiji.<sup>262</sup> Evropski parlament je u 2021. godini usvojio Rezoluciju o prinudnom radu u fabrici Linglong i ekološkim protestima u Srbiji, u kojoj je eksplicitno izražena zabrinutost zbog povećanog kineskog uticaja u Srbiji i na Zapadnom Balkanu i ukazao na to da srpski zakoni o radu i životnoj sredini moraju da se primenjuju i na kineske kompanije koje posluju u toj zemlji.<sup>263</sup>

## Upravljanje

### 2.2.1. Transparentnost (zakon)

**U kojoj meri postoje propisi koji obezbeđuju transparentnost relevantnih aktivnosti izvršne vlasti?**

 OCENA: 75/100

*Dok Zakon o vladi propisuje da je njen rad javan, najnovije izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja nisu donele sva neophodna poboljšanja, a nekoliko odredbi sužava obim prava na pristup informacijama.*

Zakon o vladi propisuje da je njen rad javan.<sup>264</sup> Propisano je da se uredbе, odluke, Poslovnik, memorandum o budžetu i presude koje poništavaju propise organa državne uprave objavljuju u Službenom glasniku.<sup>265</sup> Drugi akti mogu biti objavljeni ako je regulisano propisima ili o tome odluči Vlada.<sup>266</sup>

Izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u 2021. godini nisu donele sva potrebna poboljšanja i sadrže pojedine odredbe koje sužavaju obim prava na pristup informacijama. Prema novim odredbama, umesto prethodnih pet, postoji sedam osnova za potencijalno ograničavanje prava na pristup

258 Danas, Predsednik ponovo gazi ustavna ovlašćenja: da li I kako Vučić može da zapošljava u Vladi Srbije 4.1.2023, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/predsednik-ponovo-gazi-ustavna-ovlascenja-da-li-i-kako-vucic-moze-da-zaposljava-u-vladi-srbije/>

259 Mondo, Vučić: fudbaleri nisu bili dobro pripremljeni! "Što njima da uplaćujemo novac, imaju ga kao plevе", 30. decembar 2022, <https://mondo.rs/Sport/Fudbal/a1731226/Aleksandar-Vucic-kritikovao-fudbalere-posle-Svetskog-prvenstva.html>

260 Danas, Marinković: Vučić najmanje 25 puta prekršio Ust. da bi uticao na sudije, 8. novembar 2021, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/marinkovic-vucic-najmanje-25-puta-prekrasio-ustav-da-bi-uticao-na-sudije/>

261 Evropski parlament, Briefing – Srbija u riziku od autoritarizma?, 2019, str. 1, dostupna na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637944/EPRS\\_BRI\(2019\)637944\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637944/EPRS_BRI(2019)637944_EN.pdf)

262 "Kineske poslovne aktivnosti povećale su broj rupa u zakonu koje su omogućile određene ustupke visoko zagađujućim projektima velikih razmera, kao što su infrastrukturni projekti, koji su uglavnom finansirani kineskim državnim kreditima ili kineskim kompanijama", Preuzeto iz članka: Kineske investicije u Srbiji podrivaju vladavinu prava, dostupne na: <https://www.eri.org.rs/kineske-investicije-u-srbiji-narusavaju-vladavinu-prava/>

263 Zajednički zahtev za rešavanje o prinudnom radu u fabrici Linglong i ekološkim protestima u Srbiji, Evropski parlament, 2021, dostupan na: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0600\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0600_EN.html)

264 Vlada je dužna da omogući javni uvid u njen rad, u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja i njenim Poslovnika.

265 Zakon o Vladi, (*Službeni glasnik RS*, br. 55/05, 71/05 (Korigendum), 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 (CC), 72/12, 74/12 – CC (Corrigendum), 7/14 (CC), 44/14 i 30/18 (drugi zakon), čl. 46, dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/55/1/reg>

266 Zakon o Vladi, (*Službeni glasnik RS*, br. 55/05, 71/05 (Korigendum), 101/07, 65.08. 2011, 16.11.2011, 68/12 (CC), 72/12, 74/12 – CC (Corrigendum), 7/14 (CC), 44/14 i 30/18 (drugi zakon), čl. 46, dostupan u <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/55/1/reg> Ti akti, kao što su zaključci, mogu se tražiti kroz mehanizam slobodnog pristupa informacijama, pod uslovom da neko zna šta da traži.

informacijama.<sup>267</sup> Usvajanje tih odredbi postavilo je pitanje njihove ustavnosti.<sup>268</sup> Kao rezultat toga, zaštita prava na informacije nije u potpunosti i efikasno zagarantovana. Takođe, Zakon i dalje propisuje da se građani ne mogu žaliti Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ako Vlada odbije zahtev za pristup informacijama, već mogu samo da podnesu žalbu Upravnom sudu. Pokazalo se da je zaštita prava u upravnim sporovima slabija u poređenju sa žalbenim postupkom pred Poverenikom. Iako Poverenik ne ispunjava uvek rokove za donošenje odluka, ti rokovi su bar propisani, što nije slučaj u upravnim sporovima.<sup>269</sup>

Poslovnik Vlade propisuje da je otvorenost rada Vlade osigurana putem konferencija za novinare, internet prezentacije, saopštenja za javnost i putem drugih informacionih i telekomunikacionih tehnologija.<sup>270</sup> Vladina kancelarija za medije je odgovorna za obezbeđivanje otvorenosti. Premijer i rukovodilac Kancelarije za medije obavestavaju javnost o radu i odlukama Vlade.<sup>271</sup> Novinari i članovi javnosti ne prisustvuju sednicama vlade.<sup>272</sup> Govori učesnika sednice smatraju se strogo poverljivim državnim tajnama ukoliko premijer ne odluči drugačije.<sup>273</sup>

I nacrt i finalni dokument Fiskalne strategije, kao i Predlog i usvojeni budžet moraju biti dostupni javnosti.<sup>274</sup>

Deo podataka iz registra imovine i prihoda članova vlade je javno dostupan na sajtu Agencije za sprečavanje korupcije.<sup>275</sup>

## 2.2.2. Transparentnost (praksa)

### U kojoj meri su relevantne aktivnosti izvršne vlasti transparentne u praksi?

 OCENA: 50/100

*Relevantne informacije o radu izvršne vlasti su uglavnom javno dostupne, ali su teško pretražive. Vladine odluke se samo delimično objavljuju.*

Dnevni red sednica Vlade nije javno dostupan pre održavanja sednica, a odluke se samo delimično objavljuju. Na sajtu Vlade postoji odeljak pod nazivom *Dokumenti sa sednica Vlade* u kojem se objavljuju fascikle sa dokumentima sa pojedinačnih sednica Vlade, koje se sastoje od dokumenata koje je Vlada usvojila na tim sednicama, kao što su akcioni planovi, predlozi, propisi i kadrovske odluke. Ove fascikle je veoma teško pretražiti, imajući u vidu da one ne sadrže dnevni red ili zapisnike sa sednica. Od oktobra 2019. do marta 2020. godine, CEP je analizirao 56 fascikla i ustanovio da nema javno dostupnih zapisnika ili dnevnog reda sa bilo koje sednice, pa čak ni saopštenja za javnost u više navrata.<sup>276</sup> U izveštaju SIGMA za 2021. godinu zaključuje se da je otvorenost vladinog procesa donošenja odluka nazadovala.<sup>277</sup>

267 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, (*Službeni glasnik RS*, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 i 105/21), čl. 9, dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2004/120/7/reg> Naime, javni organ ima mogućnost da uskrati podnosiocu zahteva pravo na pristup informacijama od javnog značaja ako bi to: 1) prekršilo intelektualna ili industrijska prava, ugrožena zaštita umetničkih, kulturnih i prirodnih sredstava; i) 2) ugrožavaju životnu sredinu ili retke biljne i životinjske vrste. Vlada je objasnila potrebu propisivanja novih osnova za potencijalno ograničavanje prava na pristup informacijama iz oblasti životne sredine sa obavezama iz potpisanih međunarodnih konvencija. Kada je reč o intelektualnoj svojini i kulturnim dobrima, objašnjena napomena ne sadrži dovoljno informacija za procenu opravdanja. Druga odredba kojom se ograničava obim prava na pristup informacijama je uvođenje Narodne banke Srbije na listu institucija protiv kojih nije moguće podneti žalbu Povereniku već samo pokrenuti upravni spor. U tom smislu, umesto šest, postoji sedam institucija protiv kojih nije moguće podneti žalbu Povereniku.

268 U članu 20. st. 2. Ustava navodi se da "dostižni nivo ljudskih i manjinskih prava možda neće biti snižen". Pravo na pristup informacijama predstavlja ljudsko pravo. U članu 51 Ustava navodi se da "svako ima pravo pristupa informacijama koje čuvaju državni organi i organizacije sa delegiranim javnim ovlašćenjima, prateći zakon".

269 Za više detalja, Koalicija prEUgovor, Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1 – novembar 2021, str 73, dostupan na <https://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1688/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtm>

270 Poslovnik Vlade, (*Službeni glasnik RS*, br. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 i 8/19), čl. 93, dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva%20poslovnik/2006/61/1/reg>

271 Poslovnik Vlade, (*Službeni glasnik RS*, br. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 i 8/19), čl. 94, dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva%20poslovnik/2006/61/1/reg> Nakon ove odredbe, takođe, potpredsednik vlade i ministri će obavestiti javnost o vladinim odlukama

272 Vladina poslovnik, (*Službeni glasnik RS*, br. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 i 8/19), čl. 96, st. 1, dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva%20poslovnik/2006/61/1/reg>

273 Poslovnik Vlade, (*Službeni glasnik RS*, br. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 i 8/19), čl. 96, st. 2, dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva%20poslovnik/2006/61/1/reg>

274 Dostupan [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/13\\_saziv/2503-22.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/13_saziv/2503-22.pdf) Vlada usvaja javno dostupan Nacrt fiskalne strategije (do 15. juna) i konačnu Fiskalnu strategiju (do 1. oktobra). Vlada usvaja Predlog budžeta do 1.

275 Zakon o sprečavanju korupcije, (*Službeni glasnik RS*, br. 35/19, 88/19, 11/21 (Autentično tumačenje), 94/21 i 14/22), čl. 73, dostupan na <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/35/3/reg>

276 Transparentnost reforme javne administracije u Srbiji. Nedovoljno ostvaren prioritet, str. 3, dostupna na: [https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/09/Transparentnost-reforme-javne-uprave-u-Srbiji\\_Nedovoljno-ostvaren-prioritet.pdf](https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/09/Transparentnost-reforme-javne-uprave-u-Srbiji_Nedovoljno-ostvaren-prioritet.pdf)

277 SIGMA, Monitoring report – The principals of public administration, 2021, str 43, <https://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Serbia.pdf>



Godišnji budžet se redovno objavljuje u Službenom glasniku i onlajn. Tokom godine Ministarstvo finansija izveštava samo o ekonomskoj klasifikaciji potrošnje, dok se polugodišnji izveštaji o sprovođenju budžeta ne objavljuju. Eksperti upozoravaju da građani ostaju uskraćeni za uvid u primenu budžeta tokom godine, čime se ograničava potencijal za praćenje javne potrošnje i stvaranje pritiska javnosti za ostvarivanje fiskalne odgovornosti.<sup>278</sup> Pored toga, trenutni sistem za godišnje izveštavanje o budžetu ima slabosti, jer ne pokazuje odstupanja u redovima administrativnih troškova i izveštava o izvršenju budžeta samo na osnovu ekonomske klasifikacije.<sup>279</sup>

Vlada nema praksu upodobljavanja dokumenata ili procedura sa svakodnevnim jezikom građana. Važan korak u tom pravcu je "građanski budžet" koji Ministarstvo finansija redovno objavljuje na svojoj veb stranici.<sup>280</sup>

### 2.2.3. Odgovornost (zakon)

**U kojoj meri postoje odredbe koje obezbeđuju da članovi izvršne vlasti moraju da izveštavaju i odgovaraju za svoje postupke?**

 OCENA: 100/100

Vlada izveštava Skupštinu o svome radu, dok druge institucije, kao što su Ustavni sud, Upravni sud, Državna revizorska institucija i Agencija za sprečavanje korupcije imaju ovlašćenja da nadziru i kontrolišu rad Vlade u specifičnim oblastima.

Rad Vlade trebalo bi da nadzire Skupština.<sup>281</sup> Vlada je odgovorna Skupštini za vođenje politike, primenu zakona i drugih opštih akata, stanju u svim oblastima u okviru njene nadležnosti i za rad organa javne uprave.<sup>282</sup>

Ustavni sud, Upravni sud i Državna revizorska institucija imaju ovlašćenja da nadziru i kontrolišu rad Vlade u specifičnim oblastima, poput: rešavanje sukoba interesa, gomilanje javnih funkcija, razvoj i primena planova integriteta i primena strateških antikorupcijskih dokumenata, članovi Vlade i ministarstva podležu nadzoru Agencije za sprečavanje korupcije<sup>283</sup>.

Zakonom o Vladi predviđa da Vlada mora da podnese Skupštini godišnji izveštaj o svom radu, najkasnije 60 dana pre podnošenja nacrtu završnog računa. Po zahtevu Skupštine, Vlada i svaki od njenih članova dužni su da dostave izveštaj i podatke o svom radu.<sup>284</sup> Poslovnik Vlade propisuje da će Vlada podneti godišnji izveštaj Skupštini za prethodnu godinu do 1. maja tekuće godine.<sup>285</sup> Vlada do kraja decembra usvaja Godišnji program rada Vlade za narednu godinu<sup>286</sup> i Akcioni plan sa prioritetima, rokovima i očekivanim rezultatima.<sup>287</sup>

Članovi vlade nisu u obavezi da obrazloži svoje odluke prilikom glasanja na sednicama vlade.<sup>288</sup> Svi vladini akti moraju da sadrže obrazloženja, dok nacrti zakona moraju da sadrže analize efekata.<sup>289</sup>

U skladu sa Ustavom, premijer i ministri uživaju imunitet od krivičnog gonjenja kao što je definisano za poslanike.<sup>290 291</sup>

278 Miloš Đinđić i dr. Nacionalni PAR Monitor Srbija 2019, str. 146, avabilan na: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/01/PAR-Monitor-SRB.pdf>

279 SIGMA, Monitoring report – The principals of public administration, 2021, page 127, available on: <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Serbia.pdf>

280 [https://www.mfin.gov.rs/upload/media/XhuXUy\\_61ced86c7e83c.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/XhuXUy_61ced86c7e83c.pdf)

281 Ust. Republike Srbije (Službeni glasnik RS, br. 98/06 115/21 – Izmene i dopune I-XXIX i 16/22), čl. 99, dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/ustav/2006/98/1/reg>

282 Zakon o vladi, (Službeni glasnik RS, br. 55/05, 71/05 (Korigendum), 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 (CC), 72/12, 74/12 – CC (Corrigendum), 7/14 (CC), 44/14 i 30/18 (drugi zakon), čl. 7, dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/55/1/reg>

283 Zakon o sprečavanju korupcije, (Službeni glasnik RS, br. 35/19, 88/19, 11/21 (Autentično tumačenje), 94/21 i 14/22), dostupan na <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/35/3/reg>

284 Zakon o vladi, (Službeni glasnik RS, br. 55/05, 71/05 (Korigendum), 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 (CC), 72/12, 74/12 – CC (Corrigendum), 7/14 (CC), 44/14 i 30/18 (drugi zakon), čl. 36, dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/55/1/reg> Takođe, nakon člana 37. ovog zakona, Vlada je dužna da zauzme st. o predlogu Skupštine koji je podnet po tom pitanju nadležnost Vlade.

285 Poslovnik Vlade, (Službeni glasnik RS, br. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 i 8/19), čl. 79, dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva%20poslovnika/2006/61/1/reg>

286 Posle člana 76 Poslovnika Vlade, Program postavlja svoje ciljeve i zadatke, kao i ciljeve, dužnosti organa javne uprave i procenjene rezultate.

287 Vladina poslovnik, (Službeni glasnik RS, br. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 i 8/19), članovi 77 i 79a, dostupni na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva%20poslovnika/2006/61/1/reg>

288 Međutim, posle člana 95 Poslovnika Vlade, dužni su da se javno zalažu za odluke Vlade čak i ako su glasali protiv njih ili se uzdržali od glasanja.

289 Poslovnik Vlade, (Službeni glasnik RS, br. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 i 8/19), članci 39, 39a i 40, dostupni na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva%20poslovnika/2006/61/1/reg>

290 Ust. Republike Srbije, (Službeni glasnik RS, br. 98/06 115/21 – Izmene i dopune I-XXIX i 16/22), čl. 134, dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/ustav/2006/98/1/reg>. Oni ne mogu biti pritvoreni, kao ni krivični ili drugi postupak u kojem se protiv njih može izvesti zatvorska kazna bez odobrenja Vlade. Ako budu uhvaćeni u izvršenju krivičnog dela za koje je izrečena više od pet godina zatvora, oni mogu biti zadržani u pritvoru bez odobrenja.

291 Krivični zakon, (Službeni glasnik RS, br. 85/05, 88/05 (Korigendum), 107/05 (Korigendum), 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 i 35/19), članovi 103-107, dostupni na, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/85/6/reg>

## 2.2.4. Odgovornost (praksa)

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

**OCENA: 25/100**

*Nema dovoljno nadzora nad aktivnostima izvršne vlasti, a najslabija karika u tom procesu je Skupština. To se posebno odnosi na izveštavanje izvršne vlasti o sprovođenju zaključaka Skupštine koji bi trebalo da obezbede sprovođenje preporuka nezavisnih državnih organa i izveštavanje o izvršenju budžeta.*

Uprkos obavezi podnošenja godišnjeg izveštaja Skupštini za prethodnu godinu do 1. maja tekuće godine, Vlada je godišnji izveštaj za 2021. godinu Skupštini podnela u septembru 2022. godine.<sup>292</sup>

Neadekvatno razmatranje izveštaja nezavisnih državnih organa u Skupštini predstavlja jedan od ključnih problema zajedno sa neefikasnim mehanizmom izveštavanja izvršne vlasti o sprovođenju zaključaka Skupštine koji se odnose na unapređenje stanja u oblastima koje su u nadležnostima nezavisnih državnih organa.<sup>293</sup>

U decembru 2022. godine, 55 opozicionih poslanika predložilo je interpelaciju u vezi sa ministrom finansija<sup>294</sup>. Međutim, Skupština još uvek nije raspravljala o ovom zahtevu<sup>295</sup>.

Nakon perioda od 17 godina tokom kojeg nisu usvajani zakoni o završnom računu budžeta, Vlada je u 2019. godini, podnela predloge ovih zakona za 2002-2018. godinu, koje je Skupština retroaktivno usvojila.<sup>296</sup> Poslednji Zakon o završnom računu budžeta (za 2021. godinu) usvojen je u decembru 2022. godine.<sup>297</sup> Konačno izvršenje budžeta podleže reviziji Državne revizorske institucije. Međutim, Vlada se ne smatra odgovornom za nedostatke u realizaciji nekih aspekata budžeta.

U poslednjoj deceniji, institucionalna odgovornost članova Vlade pred Skupštinom je u praksi u potpunosti zamenjena individualnom odgovornošću prema rukovodstvu njihove političke stranke ili samom predsedniku Republike. Takva praksa bila je očigledna u nekoliko navrata kada su ministri pozvani da podnesu ostavke na svoju funkciju. Ministar odbrane, iz redova vladajuće političke stranke – Srpske napredne stranke, je 2016. godine smenjen u Skupštini, nakon što je aktuelni predsednik Republike, tadašnji premijer, zatražio njegovu smenu. Do toga je došlo zbog snažnog protesta javnosti nakon što je ministar u jednom od svojih medijskih nastupa uputio seksistički komentar jednoj novinarki.<sup>298</sup> Da je smena zatražena samo da bi se zadovoljila javnost, govori činjenica da je ovaj član stranke ubrzo nakon toga imenovan za direktora Bezbednosno informativne agencije Srbije, a da je od 2022. ministar unutrašnjih poslova. Drugi, skoriji slučaj smene ministra dolazi iz redova koalicionih partnera Srpske napredne stranke – Ujedinjene Srbije, čiji se ministar privrede otvoreno zalagao za uvođenje sankcija Rusiji, iako je zvaničan stav Vlade po tom pitanju bio drugačiji. Lider njegove stranke zatražio je smenu ministra i naveo da je takav zahtev prosleđen Vladi. Parlament je ubrzo nakon toga izglasao smenu.<sup>299</sup> U decembru 2022. opozicioni poslanici pokrenuli su proceduru za interpelaciju ministra finansija, jer je optužio opoziciju za izdaju.<sup>300</sup> Ovaj zahtev je ostao do danas u parlamentarnoj proceduri jer nikada nije stigao do ovlašćenog odbora i rasprava o njemu nikada nije pokrenuta. Praksa skraćivanja mandata Vlade i promene ministara posle izbora postala je redovna od 2017. godine, pa ipak nikada obrazloženo da li je loš učinak razlog za skraćivanje mandata.

292 <http://www.parlament.gov.rs/akti/izvestaji-/izvestaji-.1785.html>

293 Iako je to utvrđeno kao zakonska obaveza, u periodu od 2015. do 2018. godine, Skupština nije razmatrala godišnje izveštaje ovih tela i njihove preporuke Vladi u plenumu. Za više detalja, Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2021-2030, str 173, dostupna na <https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/PAR-Strategy-in-the-Republic-of-Serbia-for-the-period-2021%E2%88%922030.pdf> (pristupljeno 25. maja 2023). Za više detalja o problemu nedosledne prakse i preporuka Parlamenta za Vladu nakon godišnjih izveštaja nezavisnih državnih organa, Koalicija prEUgovor, Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1 – maj 2023, str. 26, dostupna na <https://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1809/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u-shtml>

294 Euronews, Deo opozicije podneo zahtev za interpelaciju Siniše Malog, 20. decembar 2022, <https://www.euronews.rs/srbija/politika/72450/deo-opozicije-podneo-zahtev-za-interpelaciju-sinise-malog-izjasnjavanje-vlade-trazi-55-poslanika/vest>

295 Danas, Orlić dostavio interpelaciju o Siniši Malom, 7. februar 2023, <https://www.danas.rs/vesti/politika/orlic-dostavio-interpelaciju-o-sinisi-malom/>

296 WeBER, Transparentnost širom reforme javne uprave u Srbiji: Nedovoljno osvanuo prioritet, 2022, str. 7, dostupan na [https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/09/Transparentnost-reforme-javne-uprave-u-Srbiji\\_Nedovoljno-ostvaren-prioritet.pdf](https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/09/Transparentnost-reforme-javne-uprave-u-Srbiji_Nedovoljno-ostvaren-prioritet.pdf) (pristupljeno 25. maja 2023.)

297 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/13\\_saziv/2509-22.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/13_saziv/2509-22.pdf) To bi moglo da ukaže na to da je Vlada počela da se pridržava zakonskih obaveza u tom pogledu.

298 RTV Ministar odbrane Bratislav Gašić smenjen je, 5. februar 2016. godine, [https://rtv.rs/sr\\_lat/politika/smenjen-ministar-odbrane-bratislav-gasic\\_686313.html](https://rtv.rs/sr_lat/politika/smenjen-ministar-odbrane-bratislav-gasic_686313.html)

299 Slobodna Evropa Ministar koji je pozvao Srbiju da uvede sankcije Rusiji je smenjen, 11.7.2023. godine, <https://www.slobodnaevropa.org/a/rade-bastanepoverenje-ministar/32499019.html>

300 Danas, 9. decembar 2022, Opozicija pokrenula postupak protiv Siniše Malog: Šta je interpelacija, <https://www.danas.rs/vesti/politika/opozicija-pokrenula-postupak-protiv-sinise-malog-sta-je-interpelacija/>

## 2.2.5. Integritet (zakon)

### U kojoj meri postoje mehanizmi da se osigura integritet članova izvršne vlasti?

OCENA: 50/100

*Zakon o sprečavanju korupcije koji propisuje standarde integriteta ne odnosi se na sve kategorije lica na najvišim izvršnim funkcijama, a sveobuhvatnog Kodeksa ponašanja za članove Vlade još uvek nema. Takođe, Zakon o lobiranju nema adekvatna rešenja.*

Ustav, Zakon o vladi i Zakon o sprečavanju korupcije sadrže odredbe za jačanje integriteta članova izvršne vlasti.<sup>301</sup> Međutim, Zakon o sprečavanju korupcije ne odnosi se na šefove kabineta premijera i potpredsednika vlade i specijalne savetnike u vladi. To ima dalekosežne posledice jer se standardi integriteta, koji su sadržani u Zakonu o sprečavanju korupcije, poput nespojivosti funkcija, *ad hoc* izjava o sukobu interesa, prijava imovine i prihoda, postupanje sa poklonima i ograničenja zapošljavanja po prestanku funkcije, ne odnose na ove kategorije osoba na najvišim izvršnim funkcijama. U 2016. godini usvojen je Kodeks ponašanja za članove vlade o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka. Međutim, još uvek ne postoji sveobuhvatan Kodeks ponašanja za članove vlade koji bi obuhvatio pitanja integriteta praćena odgovarajućim praktičnim smernicama.<sup>302</sup>

Ustav propisuje da članovi Vlade ne mogu istovremeno da budu republički ili pokrajinski poslanici niti lokalni odbornici.<sup>303</sup> Zakonom o Vladi predviđeno je da članovi Vlade ne mogu da preuzmu drugu javnu funkciju<sup>304</sup> ili obavljaju delatnosti koje, po zakonu, nisu u skladu sa dužnošću člana vlade. Članovi vlade, takođe, ne smeju da stvaraju mogućnosti za sukob javnog i privatnog interesa i moraju da se pridržavaju pravila propisanih Zakonom o sprečavanju korupcije.<sup>305</sup> Ovim Zakonom regulisano je da članovi Vlade ne mogu da obavljaju druge poslove i savetuju pravna i fizička lica o pitanjima vezanim za javne funkcije; oni su dužni da prenesu upravljačka prava u kompanijama koje poseduju u roku od 30 dana nakon preuzimanja dužnosti i prijave vlasništvo nad više od tri% udela u bilo kom pravnom licu.<sup>306</sup> Dve godine nakon prestanka funkcije, oni ne mogu da uspostave radni odnos ili poslovnu saradnju ni sa jednim nacionalnim ili međunarodnim entitetom koji obavlja poslove vezane za javnu funkciju koju su obavljali, osim uz saglasnost Agencije za sprečavanje korupcije.<sup>307</sup> Ovim zakonom reguliše se i primanje poklona.<sup>308</sup>

Zakon o lobiranju (2018)<sup>309</sup> ima za cilj povećanje transparentnosti odnosa između predstavnika izvršne vlasti i lobista, međutim, ovaj propis pokazuje nedostatke u ključnim oblastima. Njime su obuhvaćeni samo uticaji na opšte pravne akte, ali ne i pojedinačne vladine odluke. Ne postoje zabrane ili obaveze za strane učesnice u ovom odnosu, a transparentnost je ograničena jer ne postoji obaveza objavljivanja izveštaja koji se podnosi Agenciji za sprečavanje korupcije. Zakon je propustio da uredi „neformalno“ lobiranje, ograničavajući time njegovu ukupnu efektivnost.<sup>310</sup>

Informacije o normativnom okviru koji uređuje mehanizme zaštite uzbunjivača dostupne su u okviru analize javnog sektora, *indikator 5.2.3. – Odgovornost (zakon)*.

301 Većina odredbi, pravila i standarda etičkog ponašanja za javne funkcionere, uključujući članove izvršne vlasti, propisana je Zakonom o sprečavanju korupcije, (*Službeni glasnik RS*, br. 35/19, 88/19, 11/21 (Autentično tumačenje), 94/21 i 14/22).

302 U 2016. godini usvojen je Kodeks ponašanja za članove Vlade o ograničenju dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka. Dostupan je po [kdeksima ponašanja članova vlade i članova parlamenta o ograničenju prihvatljivosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka: komentarisanjem sudskih odluka i kršenjem pretpostavke nevinosti, zvaničnici ne poštuju kodekse \(paragraf.rs\)](https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/55/1/reg)

303 Ust. Republike Srbije, (*Službeni glasnik RS*, br. 98/06 115/21 – Izmene i dopune I-XXIX i 16/22), čl. 126, dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/ustav/2006/98/1/reg>

304 U državnoj vlasti, autonomnoj oblasti, opštini, gradu i Gradu Beogradu.

305 Zakon o vladi, (*Službeni glasnik RS*, br. 55/05, 71/05 (Korigendum), 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 (CC), 72/12, 74/12 – CC (Corrigendum), 7/14 (CC), 44/14 i 30/18 (drugi zakon), čl. 11, dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/55/1/reg>

306 Zakon o sprečavanju korupcije, (*Službeni glasnik RS*, br. 35/19, 88/19, 11/21 (Autentično tumačenje), 94/21 i 14/22), članovi 45-53, dostupni na <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/35/3/reg>

307 Zakon o sprečavanju korupcije, (*Službeni glasnik RS*, br. 35/19, 88/19, 11/21 (Autentično tumačenje), 94/21 i 14/22), čl. 55, dostupan na <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/35/3/reg>

308 Članovi 57-66 Zakona o sprečavanju korupcije, (*Službeni glasnik RS*, br. 35/19, 88/19, 11/21 (Autentično tumačenje), 94/21 i 14/22), dostupni na <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/35/3/reg>

309 Primena Zakona o lobiranju (*Službeni glasnik RS*, br. 86/18 i 86/19, drugi zakon), počela je u avgustu 2019. Zakon je dostupan na <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/87/16/reg>

310 Prema Godišnjem izveštaju Agencije za sprečavanje korupcije za 2021. godinu, registrovano je 12 pojedinačnih lobista, kao i jedno pravno lice.

Predstavnici izvršne vlasti moraju da podnesu izveštaje o imovini i prihodima Agenciji za sprečavanje korupcije u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost.<sup>311</sup> Takođe, u obavezi su da prijave promene vrednosti svoje imovine veće od godišnje prosečne plate ili kada dođe do promene strukture imovine.<sup>312</sup> Izveštaj se takođe podnosi u roku od 30 dana od dana prestanka funkcije.<sup>313</sup>

## 2.2.6. Integritet (praksa)

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

 OCENA: 25/100

*O integritetu ministara se ne može diskutovati ukoliko o svemu odlučuje predsednik Republike. U poslednjih godinu dana Agencija za sprečavanje korupcije nije pokrenula nijedan postupak protiv članova izvršne vlasti po službenoj dužnosti kako bi odlučila o postojanju sukoba interesa.*

U praksi, o integritetu ministara se ne može diskutovati ukoliko o svemu odlučuje predsednik Republike. Na primer, političku karijeru aktuelnog potpredsednika Vlade i ministra finansija Siniše Malog pratile su brojne afere. Bio je osumnjičen za pranje novca;<sup>314</sup> konstantno je kršio obaveze iz Zakona o sprečavanju korupcije u jednom periodu,<sup>315</sup> i plagirao je svoju doktorsku tezu.<sup>316</sup> Uprkos svemu navedenom, od 2017. godine Siniša Mali je ministar finansija u svim vladama. Štaviše, Vlada ga je 2019. imenovala za predsednika Koordinacionog tela za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma.

Prema podacima Agencije za sprečavanje korupcije, u poslednjih godinu dana nije bilo slučajeva u kojima je ova institucija utvrdila sukob interesa članova izvršne vlasti. U ovom periodu, u skladu sa članom 42. Zakona o sprečavanju korupcije, tri člana izvršne vlasti obavestila su Agenciju u vezi sa sumnjama u postojanje sukoba interesa u njihovom slučaju i u sva tri slučaja Agencija je izdala mišljenje da ti javni funkcioneri nisu bili u sukobu interesa. Takođe, U ovom periodu, ASK nije pokrenula nijedan postupak protiv članova izvršne vlasti po službenoj dužnosti kako bi odlučila o postojanju sukoba interesa.<sup>317</sup> Agencija za sprečavanje korupcije je u 2019. godini po službenoj dužnosti pokrenula postupak protiv dva člana izvršne vlasti, Milana Krkobabića i Nebojše Stefanovića, zbog postojanja sukoba interesa. U slučaju Milana Krkobabića, Agencija je preporučila njegovu smenu sa mesta ministra bez portfelja zbog kršenja pravila o sukobu interesa prilikom imenovanja njegovog sina za vd direktora javnog preduzeća kojeg postavlja vlada, bez prethodnog obaveštavanja Agencije.<sup>318</sup> Međutim, u slučaju Nebojše

311 Zakon o sprečavanju korupcije, (*Službeni glasnik RS*, br. 35/19, 88/19, 11/21 (Autentično tumačenje), 94/21 i 14/22), čl. 68, dostupan na <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sqrs/skupstina/zakon/2019/35/3/reg>

312 Zakon o sprečavanju korupcije, (*Službeni glasnik RS*, br. 35/19, 88/19, 11/21 (Autentično tumačenje), 94/21 i 14/22), čl. 69, dostupan na <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sqrs/skupstina/zakon/2019/35/3/reg>

313 Zakon o sprečavanju korupcije, (*Službeni glasnik RS*, br. 35/19, 88/19, 11/21 (Autentično tumačenje), 94/21 i 14/22), čl. 68, dostupan u <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sqrs/skupstina/zakon/2019/35/3/reg> Takođe, nakon člana 69 Zakona, lice čija je javna funkcija prekinuta podnosi Izveštaj od 31. najkasnije do isteka vremenskog ograničenja određenog za podnošenje godišnje poreske prijave za utvrđivanje poreza na lični dohodak, pod uslovom da su se imovina i prihodi značajno promenili u poređenju sa prethodnom godinom.

314 Agencija je 2016. godine, zbog sumnje da je prala novac, poslala izveštaj o kontroli imovine i prihoda ministra Malog Višem javnom tužilaštvu u Beogradu, koje nije pokrenulo istragu, tvrdeći da nema dokaza da je Mali prao novac. Slučaj je podeljen Osnovnom javnom tužilaštvu koje se bavilo pitanjem da li se Mali izjasnio o svu imovinu. Istraga je obustavljena jer je ministar Mali platio 200.000 dinara humanitarnim ciljevima kako bi izbegao krivično gonjenje.

315 Kao čl. Vlade formirane 2017. godine, ministar Mali je bio rekorder po broju mera upozorenja koje je izdala APC zbog nepoštovanja obaveza iz Zakona o sprečavanju korupcije (zbog kašnjenja u slanju izveštaja o imovini, ali i zbog toga što se tada nije izjasnio o svim sredstvima niti preneo upravna prava u preduzeću). Više informacija dostupno na <https://www.cins.rs/funkcioneri-i-dalje-najvise-najblazih-mera-za-neodgovorne-funkcionere/> (pristupljeno u 25. maja 2023).

316 Senat Univerziteta u Beogradu otkazao je doktorske studije 2021. godine zbog plagijata. Više detalja dostupno na <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-59757477>

317 Nakon člana 43 Zakona o sprečavanju korupcije, Agencija pokreće *ex officio* postupak za odlučivanje o postojanju sukoba interesa u roku od dve godine od dana saznavanja o radnjama ili nečinjenju javnog funkcionera koji je izazvao sumnju u sukob interesa. Agencija ne sme pokrenuti ili zaključiti ovaj postupak ako je prošlo pet godina od akcije ili nedelovanja javnog funkcionera koji je izazvao sumnju u sukob interesa.

318 Kao pozitivan primer, u decembru 2019. godine, nakon postupka koji je pokrenuo bivši službenik, Agencija je preporučila smenu Milana Krkobabića sa mesta ministra bez portfelja zaduženog za javna preduzeća. Agencija je utvrdila da je ministar Krkobabić prekršio pravila o sukobu interesa s obzirom na to da je učestvovao u donošenju odluke Vlade po kojoj je njegov sin Stefan Krkobabić imenovan za vršioca dužnosti direktora jednog javnog preduzeća bez obaveštavanja Agencije. Više detalja dostupno je na <https://www.danas.rs/vesti/politika/agencija-za-borbu-protiv-korupcije-preporucila-smenu-krkobabica/> Kompletan odluka dostupna je na srpskom jeziku [https://www.acas.rs/storage/decision\\_files/Krkobabi%C4%87%20Milan%20%E2%80%93%20kona%C4%8Dna.pdf](https://www.acas.rs/storage/decision_files/Krkobabi%C4%87%20Milan%20%E2%80%93%20kona%C4%8Dna.pdf)

Stefanovića, Agencija je pokazala pristrasan pristup, tvrdeći da nema razloga za pokretanje postupka uprkos postojanju dokaza o potencijalnom sukobu interesa o uključenosti Stefanovića u pregovore o trgovini oružjem.<sup>319</sup>

Povodom primene mehanizma „rotirajućih vrata“, odnosno pantoflaže – ograničavanja angažovanja na određenim poslovima po završetku funkcije,<sup>320</sup> u poslednjih godinu dana, nije bilo slučajeva u kojima Agencija za sprečavanje korupcije nije dala saglasnost bivšim članovima izvršne vlasti. Sa druge strane, u toku je postupak protiv bivšeg člana izvršne vlasti zbog kršenja načela „rotirajućih vrata“.

## 2.2.7. Rodna ravnopravnost

**U kojoj meri su žene zastupljene na različitim nivoima izvršne vlasti (ministarstva i drugi rukovodeći položaji)?**

 OCENA: 50/100

*U prethodnom periodu Srbija je u velikoj meri unapredila pravni okvir u smislu bolje zastupljenosti polova. Međutim, samo oko 25% članova izvršne vlasti su žene.*

Oko 25% članova izvršne vlasti su žene. Treće izdanje Indeksa rodne ravnopravnosti (2021)<sup>321</sup> pokazuje da je Srbija postigla napredak u unapređenju rodne ravnopravnosti. Najveće povećanje dogodilo se u indeksu političke moći kao posledica povećanog učešća žena u lokalnim skupštinama, Narodnoj Skupštini i Vladi.<sup>322</sup> Vladu formiranu 2022. godine čini deset žena, uključujući i premijerku.<sup>323</sup>

Strategija za rodnu ravnopravnost usvojena je 2021. godine, a njen prateći Akcioni plan 2022. godine. Zakon o rodnoj ravnopravnosti stupio je na snagu 1. juna 2021. godine. Pored ostalih pitanja, ovim zakonom je predviđeno da poslodavac mora da se trudi da obezbedi jednak broj pripadnika oba pola u upravnim i nadzornim organima.<sup>324</sup>

Otkako je formirala svoju prvu Vladu – 2014. godine, Srpska napredna stranka osnovala je Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost u cilju koordinacije rada javnih organa u oblastima koje se tiču rodne ravnopravnosti u Srbiji. Prva šefica Koordinacionog tela, ministarka Zorana Mihajlović, bila je veoma aktivna u promovisanju vladinih napora u ovoj oblasti.<sup>325</sup>

S druge strane, podaci organizacija civilnog društva pokazuju da broj zabeleženih femicida i slučajeva rodno zasnovanog nasilja raste i da državni organi to nisu uspeali da spreče.<sup>326</sup> Ministar policije, Bratislav Gašić, koji je poznat po seksističkim izjavama upućenim novinarkama, postao je 2022. godine novi član Koordinacionog tela.<sup>327</sup>

319 S druge strane, primer gde je Agencija pokazala otvoreno pristrasan pristup – u korist izvršnih predstavnika – bio je slučaj bivšeg ministra unutrašnjih poslova, gospodina Nebojše Stefanovića. U decembru 2019. godine, posle afere u koju je umešan državni proizvođač oružja *Krušik* i potencijalnog sukoba interesa ministra Stefanovića izazvanog učešćem njegovog oca u trgovini oružjem između *Krušika* i privatnog preduzeća GIM, Agencija je izdala javno saopštenje u kojem tvrdi da nema razloga da se pokrene postupak i ispita potencijalno kršenje pravila sukoba interesa u ovom slučaju. Agencija je takav zaključak opravdala činjenicom da otac ministra Malog nije ni vlasnik ni radnik privatne kompanije GIM. Međutim, Agencija je ignorisala već objavljene dokaze da je otac ministra Malija učestvovao u pregovorima u ime GIM-a. Više detalja možete pročitati na <https://www.politika.rs/sr/clanak/443582/Stefanovic-nije-u-sukobu-interesa-saopstila-je-Agencija-za-borbu-protiv-korupcije> (pristupljeno 25.05.2023.) i Preugovor alarmni izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, maj 2020, str 64-66, dostupan na <https://preugovor.org/Publikacije/131/Alarm-izvestaji.shtml>

320 Pravila o okretnim vratima, pantoflaži, primenjuju se od 2010. godine – Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, čl. 38. i Zakon o sprečavanju korupcije, (*Službeni glasnik RS*, br. 35/19, 88/19, 11/21 (Autentično tumačenje), 94/21 i 14/22), čl. 55, dostupan <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/35/3/reg>

321 Indeks rodne ravnopravnosti, str. 10, dostupna na: <https://serbia.un.org/sites/default/files/2021-10/Gender%20Equality%20Index%20for%20Serbia%202021.pdf>

322 Unapređenje političke učešća žena bila je jedna od strateških prioritarnih oblasti prethodne Strategije rodne ravnopravnosti 2016-2020. Takođe, usvojene su i izmene i dopune izbornih zakona za 2020. godinu, kojima je uslovljeno da od sada liste za parlamentarne i lokalne izbore moraju da sadrže 40% manje zastupljenog pola.

323 Ovaj broj se može smatrati poboljšanjem. Više od 350 ministara prošlo je kroz vladu Srbije, a samo 50 su bile žene. Međutim, ova vlada nije ta sa najvećim brojem žena, prethodna vlada (2020-2022) imala je najviše ministarki (11).

324 Zakon o rodnoj ravnopravnosti, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 52/221, čl. 10, dostupan na <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-rodnoj-ravnopravnosti.html>

325 N1, Serbian deputy PM warns of lack of respect for gender equality, 10. decembar 2018, <https://n1info.rs/english/news/a442746-serbian-deputy-pm-warns-of-lack-of-respect-for-gender-equality/> i <https://cordmagazine.com/equality/zorana-mihajlovic-minister-of-mining-and-energy-ill-continue-fighting-for-gender-equality/>

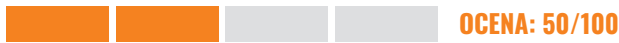
326 Koalicija Preugovor, Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1, novembar 2022, str 83, <https://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1772/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>

327 <https://balkaninsight.com/2022/11/01/serbian-minister-fired-for-sexism-appointed-to-gender-equality-body/>

# Uloga

## 2.3.1. Upravljanje javnim sektorom (zakon i praksa)

U kojoj meri je izvršna vlast posvećena i angažovana na razvoju dobrog upravlja javnim sektorom?



*Na snazi je sveobuhvatan strateški dokument za reformu javne uprave, ali nedostaje politička volja za rešavanje glavnog problema u ovoj oblasti – politizacije sistema javnih službi.*

Poslednja Strategija reforme javne uprave<sup>328</sup> usvojena je 2021. godine, ali se do 2022. godine nije našla među pet prioriteta Vlade Srbije.<sup>329</sup> To se može posmatrati kao mogući problem, imajući u vidu da je premijerka predsedavala Savetom za reformu javne uprave – vladinim telom koje bi trebalo da obezbedi političku podršku strateškim merama koje se odnose na javnu upravu.

Srbija je, uspostavljanjem kvalitetne pravne osnove, uvela sistem zapošljavanja u javnom sektoru zasnovan na zaslugama, jačanje konkurentnosti procedure zapošljavanja i profesionalni razvoj državnih službenika. Srbija je u potpunosti primenila model zapošljavanja u javnom sektoru zasnovan na zaslugama. Ipak, i dalje postoje mogućnosti za političko intervenisanje u strukturu izbornih komisija koje odlučuju o zapošljavanju državnih službenika. Preko 10% radnih mesta u državnoj upravi je popunjeno angažovanjem zaposlenih po ugovorima o privremenim poslovima, bez obezbeđivanja konkurencije prilikom zapošljavanja.<sup>330</sup> Međutim, novousvojeno pravilo o obavezi raspisivanja konkursa čak i za privremene poslove treba da stupi na snagu.

Nenapuštanje prakse postavljanja "vršilaca dužnosti" na visoke rukovodeće položaje i dalje predstavlja problem<sup>331</sup>, iako je Vlada izvestila EK da je okončana procedura pokretanja konkursa za popunjavanje upražnjenih radnih mesta u državnoj upravi (uključujući i poslove koje trenutno obavljaju vršioци dužnosti).<sup>332</sup> Prema poslednjim podacima, 190 direktora vladinih kancelarija, direktora javnih preduzeća i institucija je u statusu vršioца dužnosti, jer nadležni izbegavaju da raspišu konkurse za te funkcije,<sup>333</sup> Postavljanje vršilaca dužnosti na visoke funkcije predstavlja mehanizam koji omogućava političkim kadrovima da utiču na odluke koje vršioци dužnosti treba da donesu, imajući u vidu da je njihova pozicija lako zamenljiva. "Kada ih imenujete, ne postoji komisija koja inače bira direktore, koja bi ustanovila da li ispunjavaju uslove. A kada ih zamenite, Vlada može da ih zameni preko noći i imenuje nove", naglasio je Zlatko Minić, predstavnik Transparentnosti Srbije".<sup>334</sup>

328 Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2021–2030, dostupna na <https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/PAR-Strategy-in-the-Republic-of-Serbia-for-the-period-2021%E2%88%922030.pdf>

329 [https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ana-brnabic-ekspeze-1022\\_cyr.pdf](https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ana-brnabic-ekspeze-1022_cyr.pdf)

330 SIGMA, Izveštaj o monitoringu – Principi javne uprave Srbije, 2021, str. 62-63, dostupno na <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Serbia.pdf>

331 Evropska komisija, Godišnji izveštaj za 2023, str 204, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf)

332 Koordinaciono telo Republike Srbije za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, Izveštaj o AP 23 II/2022, aktivnost 2.2.6.2, str 1115, [dostupno na https://www.mpravde.gov.rs/tekst/33945/izvestaji-o-sprovođenju-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php](https://www.mpravde.gov.rs/tekst/33945/izvestaji-o-sprovođenju-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php)

333 Nova.rs, Srbija u vd stanju: drže li se u partijskoj šaci i direktori i radnici, 31.1.2023, <https://nova.rs/emisije/srbija-u-v-d-stanju-drze-li-se-u-partijskoj-saci-i-direktori-i-radnici/>

334 N1, Zašto je toliko direktora u vd statusu, TS kaže zgodno za politički uticaj, 27. decembar 2021, <https://n1info.rs/vesti/zasto-je-toliko-direktora-u-v-d-statusu-ts-kaze-zgodno-za-politicki-uticaj/>

## 2.3.2. Pravni okvir

**U kojoj meri izvršna vlast prioritizuje odgovornost i borbu protiv korupcije u odnosu na druge probleme u zemlji?**

 **OCENA: 25/100**

*Borba protiv korupcije nije navedena u okviru prioriteta u programu poslednje Vlade. Rezultati Vlade u borbi protiv korupcije su slabi.*

Srbija trenutno nema Strategiju za borbu protiv korupcije. Novi strateški dokument i efikasni mehanizmi koordinacije i praćenja u ovoj oblasti treba da budu visoko na listi vladinih prioriteta, naglašavaju ključni akteri.<sup>335</sup> Vlada je u septembru 2021. godine usvojila Operativni plan za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika.<sup>336</sup> Deo Operativnog plana sadrži niz aktivnosti za izradu sledeće antikorupcijske strategije.<sup>337</sup> Međutim, iako je Operativnim planom predviđeno da radna grupa za izradu Strategije počne sa radom u prvom kvartalu 2022. godine, to se nije dogodilo sve do februara 2023. godine. Do kraja 2018. godine strateški antikorupcijski dokumenti bili su Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period 2013-2018. sa pratećim Akcionim planom i Akcionim planom za Poglavlje 23 (2016). Strategija i prateći Akcioni plan, kao i rokovi za većinu aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23, istekli su do decembra 2018. Kao rezultat toga, sve do usvajanja Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 u julu 2020, Srbija 18 meseci nije imala nikakav strateški antikorupcijski dokument. Primena aktivnosti iz Strategije i Akcionog plana za Poglavlje 23 odlikuje se velikim kašnjenjima, a nadležni organi nisu sproveli niz planiranih aktivnosti.<sup>338</sup> Prema podacima Agencije za sprečavanje korupcije, Srbija je 2022. godine sprovela 61% aktivnosti (2021: 60%), koje su ili morale biti završene u 2022. godini ili su predstavljali konstantne aktivnosti.<sup>339</sup>

## Interakcije

Premijera i ministre bira Skupština i oni za svoj rad odgovaraju Skupštini. U praksi, vlada i njeni članovi nisu u dovoljnoj meri odgovorni. Članovi parlamentarne većine ne dozvoljavaju da se o inicijativama opozicionih poslanika raspravlja u odborima i na plenarnim zasedanjima.<sup>340</sup> Parlament ne koristi svoja zakonska ovlašćenja da detaljno razmotri nacрте zakona koje je predložila izvršna vlast i redovno prihvata samo one amandmane koji su unapred dogovoreni sa ministarstvima. U svojim zaključcima vezanim za probleme koje su identifikovali nezavisni državni organi, Skupština ne zahteva angažman izvršne vlasti, već "ohrabruje" Vladu da postupi po njima. Predsednika Republike biraju građani, a ne skupština. Predsednik predlaže premijera i nekoliko drugih zvaničnika. Predsednik bi mogao privremeno da spreči proglašenje zakona koji je usvojila skupština i da raspusti parlament na osnovu predloga vlade. Skupština bi mogla da smeni predsednika kvalifikovanom većinom ako utvrdi da je kršio Ustav. U praksi, i parlament i vlada funkcionišu pod uticajem predsednika Republike, koji je istovremeno lider daleko najveće političke stranke.<sup>341</sup>

335 Na primer, pogledajte Godišnji izveštaj Evropske komisije za 2023, str 35, dostupan na <https://www.stat.gov.rs/media/358410/serbia-report-2022-1.pdf>, GRECO Izveštaj o proceni za peti krug ocenjivanja, 2022, dostupan [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf)

336 Operativni plan je dostupan na [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Operativni%20plan%20za%20spre%20C4%8Davanje%20korupcije%20u%20oblastima%20od%20posebnog%20rizika%20\(1\).pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Operativni%20plan%20za%20spre%20C4%8Davanje%20korupcije%20u%20oblastima%20od%20posebnog%20rizika%20(1).pdf)

337 Ove aktivnosti se zasnivaju na lekcijama naučenim iz procesa izrade i primene prethodnih strateških antikorupcijskih dokumenata i preporuka iz Polaznih tačaka za izradu Operativnog plana, dostupnih na <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/33766/polazne-osnove-za-izradu-operativnog-plana-za-spreccavanje-korupcije-u-oblastima-od-posebnog-rizika-.php>

338 Nakon procene Agencije za sprečavanje korupcije, nadležnih za praćenje primene antikorupcijskih strateških dokumenata, od ukupno 250 ispitanih aktivnosti, sprovedeno je 92 (37%) aktivnosti u skladu sa indikatorima, 149 (60%) aktivnosti nije sprovedeno u skladu sa njihovim pokazateljima; dok za 9 (3%) Agencija nije bila u stanju da proceni njihovo sprovođenje. Više detalja dostupno je u Izveštaju o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji i Revidiranom Akcionom planu za njenu primenu za 2018. godinu, mart 2019. godine, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izve%20C5%A1taj%20o%20sprovo%20C4%91enju%20Nacionalne%20strategije%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20u%20Republici%20Srbiji%20od%202013.%20do%202018.%20godine%20i%20Revidiranog%20akcionog%20plana%20za%20njen%20sprovo%20C4%91enje.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%20C5%A1taj%20o%20sprovo%20C4%91enju%20Nacionalne%20strategije%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20u%20Republici%20Srbiji%20od%202013.%20do%202018.%20godine%20i%20Revidiranog%20akcionog%20plana%20za%20njen%20sprovo%20C4%91enje.pdf) Sa druge strane, prema poslednjem izveštaju Pregovaračke grupe za Poglavlje 23, sa statusom implementacije 31. decembra 2018. godine, od ukupno 152 aktivnosti u Akcionom planu za Poglavlje 23, Podnastor borbe protiv korupcije, 89 (više od 58%) aktivnosti su u potpunosti sprovedene u skladu sa pokazateljima. Prilikom posmatranja sprovođenja aktivnosti po delovima ovog Podnastora, u potpunosti je sprovedeno 33% (četiri aktivnosti) u vezi sa delom Implementacija antikorupcijskih mera; U potpunosti je sprovedeno 59% (63 aktivnosti) u vezi sa Sprečavanjem korupcije, a u potpunosti je sprovedeno 65% (22 aktivnosti) vezanih za represiju nad korupcijom.

339 Evropska komisija, Godišnji izveštaj za 2023, str 41, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/Serbia\\_Report\\_2022\\_SR.%5B1%5D.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf)

340 Danas, Orlic dostavio interpelaciju o Siniši Malom, 7.2.2023, <https://www.danas.rs/vesti/politika/orlic-dostavio-interpelaciju-o-sinisi-malom/>

341 Evropski parlament, Briefing – Srbija u riziku od autoritarizma?, 2019, str. 4, dostupna na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637944/EPRS\\_BRI\(2019\)637944\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637944/EPRS_BRI(2019)637944_EN.pdf)

Vlada ima veliki uticaj na javni sektor, posebno na zapošljavanje državnih službenika i nezavisnost državnih organa. Vlada kreira strategiju zapošljavanja u javnom sektoru i direktno imenuje neke od državnih službenika na najviše funkcije, kao što su pomoćnici ministara. Vlada svojim politikama diktira plate u javnom sektoru. Vladina tela, kao što su Služba za upravljanje kadrovima i Komisija za žalbe, imaju važnu ulogu u radu javnog sektora.

Na odluke Vlade se ne može uložiti žalba, već se može pokrenuti spor pred Upravnim sudom. Primena takvih odluka u međuvremenu nije obustavljena. S obzirom da je Upravni sud preopterećen, odgovornost Vlade za njene odluke nije osigurana. Vlada je zadužena za pripremu zakonodavstva koje reguliše rad pravosuđa, a delom i za izvršenje budžeta pravosuđa, čime se indirektno utiče na nivo nezavisnosti pravosuđa i sposobnost obavljanja svog rada. Osim toga, i članovi Vlade i predsednik Republike povremeno komentarišu sudske odluke, a pravosuđe ne reaguje na takav neprimeren uticaj.<sup>342</sup>

## Preporuke

- Vlada treba da pripremi, u konsultacijama sa svim relevantnim akterima, novu antikorupcijsku strategiju koja će važiti za period 2023-2028. i bez daljeg odlaganja sprovede aktuelne strateške antikorupcijske dokumente.
- Vlada treba da sprovede sve međunarodne preporuke, uključujući GREKO preporuke i preporuke iz izveštaja Evropske komisije o napretku. Prednost bi trebalo dati sledećem:
  - » regulisanje sukoba interesa kod savetnika predsednika, premijera i ministara i jačanje sistema kontrole izveštaja izvršne vlasti;
  - » regulisanje neformalnog lobiranja;
  - » omogućavanje građanima da podnesu žalbu Povereniku kada Vlada Srbije ili predsednik Republike odbiju ili ignorišu zahtev za pristup informacijama;
  - » obavezu da se održi javna rasprava o svim zakonima;
  - » ograničavanje imuniteta članova Vlade u slučaju koruptivnih krivičnih dela, proširenje nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal i jačanje Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije.
- Vlada bi trebalo da uskladi i učini uporedivim svoj četvorogodišnji program sa godišnjim programima rada i izveštajima o njihovom izvršenju;
- Vlada treba da omogući javnosti da utiče na proces usvajanja i izvršenja budžeta i da pruži objašnjenja o uticaju planiranih budžetskih rashoda na ispunjavanje zakonskih obaveza državnih organa i na sprovođenje definisanih prioriteta;
- Vlada bi trebalo da propiše standarde o sukobu interesa koji bi se odnosili na specijalne savetnike u Vladi i ministarstvima;
- Vlada treba da uvede obavezu objavljivanja svih svojih odluka, osim kada je to neophodno radi zaštite pretežnog javnog interesa, uključujući zakonske rokove za objavljivanje;
- Vlada bi trebalo da dozvoli medijima da prisustvuju njenim sednicama i da objavljuje transkripte sa svojih sednica, osim kada se razgovara o pitanjima koja treba da ostanu poverljiva; Vlada bi trebalo da najavi dnevni red sednica;
- Vlada treba da objavi profesionalne biografije kandidata koje predlaže, kao i da pravovremeno objavi svoje odluke o izboru, imenovanju i razrešenju sa razlozima za takve odluke;
- Vlada bi trebalo da uvede praksu pozivanja na odgovornost ministara u vladi ako dođe do kašnjenja u ispunjavanju njihovih obaveza – npr. kašnjenje dostavljanja predloženog budžeta i završnog računa skupštini, zanemarivanje odluka Poverenika za informacije od javnog značaja i drugih agencija, neispunjavanje zahteva ili preporuka Zaštitnika građana, Agencije za sprečavanje korupcije, Državne revizorske institucije i drugih tela, nedonošenje podzakonskih akata i neispunjavanje obaveza iz buduće Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana;
- Prilikom uspostavljanja, svaka nova vlada bi trebalo da definiše i objavi prioritete u oblasti borbe protiv korupcije; ti prioriteti treba da budu u skladu sa budućom Strategijom za borbu protiv korupcije i Akcionim planom za njenu primenu.



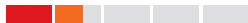
342 Profesor Pravnog fakulteta Tanasije Marinković rekao je da je predsednik Srbije Aleksandar Vučić dao najmanje 25 izjava u periodu od 2017. do 2020. godine u kojima je prekršio odredbu člana 149 Ustava, kojom se zabranjuje bilo kakav uticaj na sudiju u vršenje pravosudne funkcije: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/marinkovic-vucic-najmanje-25-puta-prekrasio-ustav-da-bi-uticao-na-sudije/>



## 3. Pravosuđe

### Sažetak

**UKUPNA OCENA STUBA: 58,3/100**

DIMENZIJA	INDIKATOR	PROPISI	PRAKSA
<b>OCENA KAPACITETA</b>  62,5/100	RESURSI	75	50
	NEZAVISNOST	75	50
<b>OCENA UPRAVLJANJA</b>  79,2/100	TRANSPARENTNOST	75	75
	ODGOVORNOST	100	75
	INTEGRITET	75	75
	RODNA RAVNOPRAVNOST		25
<b>OCENA ULOGE</b>  33,3 /100	NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU		50
	GONJENJE KORUPCIJE		25
	UZAJAMNA PRAVNA POMOĆ		25

Sudska vlast u Srbiji pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti. Sudovi opšte nadležnosti su osnovni (66), viši (25), apelacioni (4) sudovi i Vrhovni sud (VS).<sup>343</sup> Sudovi posebne nadležnosti su privredni (16), Privredni apelacioni, prekršajni (44), Prekršajni apelacioni i Upravni sud.<sup>344</sup> Visoki savet sudstva (VSS) je nezavisan državni organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost suda, sudija, predsednika suda i sudija porotnika. Neka od njegovih najvažnijih ovlašćenja su da bira sudije; odlučuje o prestanku sudijske funkcije; bira predsednika i potpredsednika saveta; bira predsednika Vrhovnog suda i predsednike drugih sudova; imenuje vršioca dužnosti predsednika Vrhovnog suda i predsednika drugih sudova; odlučuje o prestanku funkcije predsednika Vrhovnog suda i predsednika drugih sudova i odlučuje o trajnom premeštaju, privremenom raspoređivanju ili raspoređivanju sudije.

Za rad pravosuđa obezbeđena su odgovarajuća budžetska sredstva. Međutim, plate sudija su i dalje neodgovarajuće s obzirom na značaj, odgovornost i složenost njihovog posla jer su daleko niže od najplaćenijih poslova i nešto više od najslabije plaćenih poslova. Takođe, plate sudija nisu zaštićene od inflacije. Pravosuđe nastavlja da radi sa upražnjenim radnim mestima i nedostatkom sudijskih pomoćnika, uprkos podacima koji pokazuju da se budžetska sredstva opredeljena za njegov rad ne iskoriste u potpunosti. To dovodi do dužeg trajanja sudskih postupaka.

Ustavni amandmani iz 2022. godine smanjuju mogućnosti za vršenje direktnog političkog uticaja na rad pravosuđa, ali izvesni rizici i dalje postoje zbog npr. preširoko propisanog imuniteta članova VSS. Osim toga, i dalje postoje pokušaji najviših javnih funkcionera (predsednika Republike, vlade, poslanika) i političara da utiču i da se mešaju u rad pravosuđa.

Zbog ovog uticaja, pravosuđe nije dovoljno nezavisno da bi moglo da vrši kontrolu nad izvršnom vlašću i traži njenu odgovornost. Javnost ima pristup najrelevantnijim sudskim informacijama putem portala Pravosuđe Srbije, informatora o radu ili saopštenja za javnost, ali i dalje nedostaju potpune informacije o procesu izbora sudija ili (ne)

343 Zakon o uređenju sudova. *Službeni glasnik RS* br. 10/2023, čl. 11, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_uredjenju\\_sudova.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_uredjenju_sudova.html)

344 Ibid.

postojanju spoljnih uticaja. Štaviše, nedostatak konferencija za štampu, posebno onih koje se bave slučajevima od javnog interesa, jeste pravilo, a ne izuzetak. Pored toga, netransparentnost u radu sudova je dodatno naglašena ograničenim informacijama o velikim slučajevima korupcije, čiji se detalji retko otkrivaju javnosti i zahtevaju podnošenje zahteva za pristup informacijama.

Pravni okvir sadrži brojne odredbe o odgovornosti sudija, uključujući i zahtev da sudije obrazlažu svoje odluke, kao i o mogućnosti vođenja disciplinskog postupka protiv sudija i disciplinskim sankcijama koje se izriču. Međutim, postavlja se pitanje kakvi se rezultati na taj način postižu, a naročito da li je reč o sistemskom poboljšanju.

Rodna ravnopravnost zaposlenih u pravosuđu je postignuta, ali pravosuđe nema uspostavljene rodno osetljive protokole za svoj rad zbog čega nedostaju rodno osetljivi statistički podaci o radu pravosuđa i njihova analiza.

I dalje nema sudskih odluka u slučajevima velike korupcije, a ne preduzimaju se ni proaktivne istrage povodom sumnji na korupciju koje su iznete u javnosti.

## Kapacitet

### 3.1.1. Resursi (zakon)

**U kojoj meri postoje zakoni koji treba da obezbede odgovarajuće plate i uslove rada pravosuđa?**

 **OCENA: 75/100**

*Zakoni generalno obezbeđuju adekvatan budžet za pravosuđe. Međutim, pravni okvir ne obezbeđuje adekvatne plate za sudije, uprkos tome što postoji mehanizam za zaštitu od povećanja cena na malo, jer ne postoje mehanizmi za zaštitu od inflacije kao rasta svih troškova.*

Deklarativne odredbe o materijalnoj nezavisnosti sudija u Zakonu o sudijama iz 2023. predviđaju da sudija ima pravo na platu „u skladu sa dostojanstvom sudijske funkcije i odgovornosti“.<sup>345</sup> Ova odredba se razlikuje od odredbe iz prethodnog zakona, prema kojoj je plata sudije morala da bude „garancija njegove nezavisnosti i bezbednosti njegove porodice“.<sup>346</sup> Sudijska plata se utvrđuje množenjem koeficijenata predviđenih Zakonom o sudijama<sup>347</sup> i osnovice utvrđene Zakonom o budžetu.

Koeficijent zavisi od platne grupe kojoj sudija pripada,<sup>348</sup> a ona zavisi od suda u kome sudija radi.<sup>349</sup> Kao rezultat toga, koeficijent varira od 2,5 za sudije prekršajnih sudova (prva platna grupa) do 6,0 za predsednika Vrhovnog kasacionog suda (šesta platna grupa).<sup>350</sup> Zakon o budžetskom sistemu garantuje usklađivanje plata sudija, kao i ostalih zaposlenih u javnom sektoru, u skladu sa stopom rasta potrošačkih cena u određenom periodu, najviše dva puta godišnje.<sup>351</sup>

Mesečna plata za sudiju početnog nivoa kreće se od 52.136 dinara do 90.556 dinara.<sup>352</sup> Posle pet godina radnog iskustva, njihova primanja su između 55.161 i 93.511 dinara mesečno.<sup>353</sup> Ovi podaci su komplementarni sa podacima Republičkog zavoda za statistiku, prema kojima je prosečna neto zarada u julu 2023. godine za sve budžetske korisnike, uključujući i sudije, iznosila 84.936 dinara.<sup>354</sup> S druge strane, najniža plata za 20 najboljih radnih mesta u Srbiji, kao što je tehnički direktor, iznosi 206.036 dinara, dok je najveća plata među najlošije plaćenim poslovima,

345 Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 10/2023, čl. 5, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_sudijama.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sudijama.html)

346 Prethodni Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – odluka US, 121/2012, 124/2012 – odluka US, 101/2013, 111/2014 odluka US, 111/2014 2014, 40/2015, 63/2015 – odluka US, 106/2015, 63/2016 – odluka US, 47/2017 i 76/2021, čl.

347 Ibid.

348 Prethodni Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – odluka US, 121/2012, 124/2012 – odluka US, 101/2013, 411/20 odluka US 2014, 40/2015, 63/2015 – odluka US, 106/2015, 63/2016 – odluka US, 47/2017 i 76/2021, čl. 37. i Zakona o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 10/2023, čl. 41, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_sudijama.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sudijama.html)

349 Ibid, čl. 38. Ibid, čl. 42.

350 Ibid, čl. 39. Isto, čl. 43.

351 Zakon o budžetskom sistemu. *Službeni glasnik RS* br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – ispravka, 108/2013, 142/2014, 68/2014, 68/2015, 32/2015. /2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022 i 118/2021 – dr. zakon, čl. 27e, [.html](#)

352 Moja zarada = prikupite, podelite, uporedite ploču, „Sudije, proverite svoju platu“, 2024, <https://mojazarada.rs/poslovi-i-plate/sudije>

353 Moja zarada = prikupite, podelite, uporedite ploču, „Sudije, proverite svoju platu“, 2024, <https://mojazarada.rs/poslovi-i-plate/sudije>

354 Republički zavod za statistiku, „Prosečne mesečne plate u javnom sektoru“, 2023, <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/2403040104?languageCode=sr-Latn>

poput recepcionara, 56.991 dinara.<sup>355</sup> Materijalni položaj sudija nije zadovoljavajući s obzirom da je raspon plata za sudije od 90.000 do 220.000 dinara.<sup>356</sup>

VSS samostalno raspolaže budžetskim sredstvima namenjenim za rad Saveta i za tekuće troškove sudova, osim troškova za sudsko osoblje, koji obuhvataju sredstva za plate sudija. Vlada ne može, bez saglasnosti VSS, da obustavi, odloži ili ograniči izvršenje budžeta Saveta. Sredstva za rad i funkcionisanje Saveta obezbeđuju se u budžetu, na predlog Saveta. Ako ministar finansija ima primedbe na podneti predlog budžeta, organizuju se konsultacije sa Svetom radi postizanja saglasnosti; ako se ne postigne saglasnost ministra finansija i Saveta, Ministarstvo finansija mora da navede razloge zbog kojih smatra da je predlog budžeta Saveta neprihvatljiv.<sup>357</sup> Pravni okvir ne sadrži klauzulu prema kojoj bi pravosuđe po zakonu imalo garantovan minimalni procenat opšteg budžeta. Nije usvojen predlog Društva sudija da pravosuđe ima zakonom zagarantovanu platu, koja ne može biti niža od prosečne neto zarade zaposlenog.<sup>358</sup>

Zakonom o budžetu za 2021. godinu za sudove su opredeljena sredstva u iznosu od 1,94% ukupnog budžeta Republike Srbije.<sup>359</sup> Iako su izmenama Zakona o budžetu za 2021. godinu nominalno povećana ukupno odobrena sredstva, te izmene su suštinski dovele do smanjenja sredstava koja se sudovima izdvajaju u ukupnom iznosu budžeta (1,76%).<sup>360</sup>

### 3.1.2. Resursi (praksa)

**U kojoj meri pravosuđe ima adekvatne nivoe finansijskih resursa, osoblja i infrastrukture za efikasan rad u praksi?**



*Iako pravosuđe ima dovoljno finansijskih sredstva, jer podaci pokazuju da nisu utrošena sva budžetska sredstva koja su opredeljena za njegov rad, ono nastavlja da radi sa upražnjenim radnim mestima i nedovoljnim brojem sudijskih pomoćnika.*

Tabela 3: Godišnji budžet pravosuđa, 2019-2023

Godina	Ukupan primljeni budžet u RSD	Ukupan primljeni budžet u EUR	Procenat povećanja primljenog budžeta godišnje	Procenat potrošenog budžeta
2023.	35,5 milijardi	301,3 miliona evra	6,6%	
2022.	33,3 milijardi	282,5 miliona evra	15,6%	99,28% <sup>361</sup>
2021.	28,8 milijardi	244,2 miliona evra	4,7%	99,14% <sup>362</sup>
2020.	27,5 milijardi	233,2 miliona evra	12,2%	98,77% <sup>363</sup>
2019.	24,5 milijardi	207,6 miliona evra		97,63% <sup>364</sup>

355 Infoplate Srbija – Uporedite svoju platu, „Plate u Srbiji”, 2024, [www.infoplate.rs/plate-u-zemlji](http://www.infoplate.rs/plate-u-zemlji)

356 Analiza položaja sudija u Republici Srbiji, strane 17-18, [www.sudije.rs/Dokumenta/Objave/2021%2012%2009%20Analiza%20polo%C5%BEaja%20sudije%20u%20RS,%20Nade%C5%BEda%20Vidi%C4%87.pdf](http://www.sudije.rs/Dokumenta/Objave/2021%2012%2009%20Analiza%20polo%C5%BEaja%20sudije%20u%20RS,%20Nade%C5%BEda%20Vidi%C4%87.pdf)

357 Društvo sudija Srbije, „Saopštenje povodom predstojećih izmena sudskih zakona”, 2022, [www.sudije.rs/Item/Details/988](http://www.sudije.rs/Item/Details/988)

358 Društvo sudija Srbije. 2023. „Dopis Društva sudija Srbije Ministarstvu pravde sa komentarima na pravosudne zakone”, [www.sudije.rs/Item/Details/990](http://www.sudije.rs/Item/Details/990).

359 Vrhovni kasacioni sud. 2022. Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2021. godinu, str. 11, [www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Publikacija%20srb\\_0.pdf](http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Publikacija%20srb_0.pdf)

360 Ibid.

361 <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Извештај о раду ВСС за 2022. годину.pdf>

362 <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Извештај о раду ВСС за 2021. годину.pdf>

363 <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/IZVESTAJ o radu 2020.pdf>

364 Visoki savet sudstva. 2021. „Izveštaj o radu VSS za 2020. godinu (‘Annual report on the work of HJC for 2020.’), <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/IZVESTAJ 2020. za sednicu.pdf>

Od 3.073 sudijskih mesta koja je VSS odredio na kraju 2021. godine, formalno je popunjeno 2.720 mesta, ali je u sudovima efektivno radilo samo 2.508 sudija.<sup>365</sup> Time je nastavljen trend upražnjenih sudijskih mesta, kao i prethodne četiri godine, iako je broj upražnjenih mesta u 2021. godini (212) bio nešto manji nego u 2020.(386).<sup>366</sup>

Istovremeno, u pravosuđu je 2021. godine bilo zaposleno 10.697 državnih službenika, što je nešto manje nego 2020. godine (10.795).<sup>367</sup> Broj sudijskih pomoćnika je nedovoljan, s obzirom na povećan broj predmeta i broj sudija, što dodatno smanjuje efikasnost pravosuđa, posebno u pogledu izrade sudskih odluka,<sup>368</sup> što je dovelo do dužeg trajanja postupaka.<sup>369</sup> Time je dodatno povećan obim poslova zaposlenih koji ostaju u sudskom sistemu.<sup>370</sup> Smanjenje broja zaposlenih rezultat je višegodišnje zabrane koja je dovela do zamrzavanja zapošljavanja novih državnih službenika, uprkos tome što su bila odobrena finansijska sredstva za prijem novih službenika. Takođe, jedan od razloga su i neadekvatni prostorni i tehnički uslovi za rad.<sup>371</sup> Osim toga, značajno je povećan odliv stručnog kadra.<sup>372</sup>

Štaviše, administrativno osoblje u pravosuđu je takođe u izuzetno lošem materijalnom položaju jer su njihove plate često ispod prosečne plate, a za pojedine kategorije zaposlenih čak i na nivou minimalne zarade.<sup>373</sup>

Trenutno ne postoje adekvatni mehanizmi za zaštitu plata sudija od inflacije.<sup>374</sup>

### 3.1.3. Nezavisnost (zakon)

U kojoj meri je sudstvo nezavisno po zakonu?

 OCENA: 75/100

*Ustav garantuje nezavisnost sudstva, sudija i trajnost pravosudnih funkcija.<sup>375</sup> Takođe zabranjuje uticaj na sudije, kao i političke aktivnosti sudija.<sup>376</sup> Zakon iz 2023. godine više ne omogućava sudijama da ulažu prigovor na odluku o prestanku funkcije, već samo žalbu Ustavnom sudu. Izmene pravnog okvira, izvršene nakon ustavnih promena, dovele su do smanjenja mogućnosti za neposredan politički uticaj na sudije, ali su, s druge strane, stvorile povećan rizik od neprimerenog uticaja VSS-a zbog preširoko propisanog imuniteta njegovih članova.*

Sudska vlast pripada sudovima i nezavisna je od zakonodavne i izvršne vlasti.<sup>377</sup> Sudske odluke su obavezne za sve i ne mogu biti predmet vansudske kontrole.<sup>378</sup> Sudske odluke može preispitivati samo nadležni sud.<sup>379</sup> Zabranjeno je korišćenje javnog položaja, medija i javnog istupanja koji utiču na tok i ishod sudskog postupka.<sup>380</sup> Takođe, zabranjen je i svaki drugi uticaj na sud i pritisak na učesnike u postupku.<sup>381</sup> Sudija je nezavisan u postupanju i donošenju odluka.<sup>382</sup>

365 Vrhovni kasacioni sud. 2022. Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2021. godinu, str. 9, [www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Publikacija%20srb\\_0.pdf](http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Publikacija%20srb_0.pdf)

366 Ibid.

367 Ibid, str. 10.

368 Ibid, str. 11.

369 Strategija ljudskih resursa u pravosuđu za period 2022–2026 . *Službeni glasnik RS* br. 133/2021, str. 2, tabela 1. br. 4. Manifestacija i postojeće posledice, [www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2021/133/1](http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2021/133/1)

370 Vrhovni kasacioni sud. 2022. Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2021. godinu, str. 11, [www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Publikacija%20srb\\_0.pdf](http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Publikacija%20srb_0.pdf)

371 Strategija ljudskih resursa u pravosuđu za period 2022–2026 . *Službeni glasnik RS* br. 133/2021, str. 2, Tabela 1. Broj 1. Manifestacija i postojeće posledice, [www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2021/133/1](http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2021/133/1)

372 Ibid.

373 Društvo sudija Srbije. 2022. „ Broj sudija u Srbiji, njihove plate u odnosu na stanje u državama članicama Saveta Evrope i predlozi za uspostavljanje efektivnih materijalnih garancija nezavisnosti pravosuđa “, [www.sudije.rs/Dokumenta/](http://www.sudije.rs/Dokumenta/)

374 Intervju sa Omerom Hadžiomerovićem, penzionisanim sudijom Apelacionog suda, septembar 2022.

375 Ust. Republike Srbije. *Službeni glasnik RS* br. 98/2006 i 115/2021, članovi 142-149 [www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

376 Ibid.

377 Zakon o uređenju sudova. *Službeni glasnik RS* br. 10/2023, čl. 3, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_uredjenju\\_sudova.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_uredjenju_sudova.html)

378 Ibid.

379 Ibid.

380 Zakon o uređenju sudova. *Službeni glasnik RS* br. 10/2023, čl. 6, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_uredjenju\\_sudova.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_uredjenju_sudova.html)

381 Ibid.

382 Prethodni Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – odluka US, 121/2012, 124/2012 – odluka US, 101/2013, 411/20 odluka US 2014, 40/2015, 63/2015 – odluka US, 106/2015, 63/2016 – odluka US, 47/2017 i 76/2021), čl. 1. i Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 10/2023, čl. 2, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_sudijama.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sudijama.html)

Kao rezultat ustavnih amandmana iz 2022. godine,<sup>383</sup> trajnost sudske funkcije postala je ustavna kategorija.<sup>384</sup> Ranijim zakonom bilo je predviđeno da je sudijska funkcija stalna, osim kada je prvi put izabran za sudiju,<sup>385</sup> dok je u Zakonu o sudijama iz 2023. godine izričito navedeno da je „*funkcija sudije stalna... u sudu za koji je izabran*”.<sup>386</sup>

Novim zakonom više nije predviđen pravni lek koji je postojao u prethodnom zakonu, po kome sudija može da uloži prigovor na rešenje o prestanku funkcije.<sup>387</sup> Sada je odluka VSS konačna,<sup>388</sup> a sudija umesto prigovora ima pravo žalbe Ustavnom sudu.<sup>389</sup>

Novim zakonom znatno je smanjen broj lica koja mogu pokrenuti postupak za razrešenje. Prema ranijem zakonu, postupak za razrešenje mogao se pokrenuti po službenoj dužnosti ili na predlog predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda, predsednika Vrhovnog suda, nadležnog organa za ocenjivanje rada sudija i Disciplinske komisije.<sup>390</sup> Nasuprot tome, novi zakon predviđa da postupak može pokrenuti samo VSS po službenoj dužnosti ili na predlog Disciplinske komisije.<sup>391</sup>

Izveštaj EU o napretku za 2021. sadrži zaključak da trenutni pravni okvir ne pruža dovoljne garancije protiv potencijalnog političkog uticaja na pravosuđe.<sup>392</sup> Novi ustavni i zakonski okvir ojačao je garancije protiv pokušaja vršenja nedozvoljenog političkog uticaja na pravosuđe, posebno prenošenjem nadležnosti za imenovanje sudija i tužilaca sa Skupštine na VSS i VST.<sup>393</sup>

Ustavnim amandmanima je smanjena mogućnost za vršenje direktnog političkog uticaja kroz izbor sudija, ali su povećani rizici koji mogu nastati prilikom odlučivanja u VSS zbog preširoko propisanog imuniteta njegovih članova.<sup>394</sup>

### 3.1.4. Nezavisnost (praksa)

#### U kojoj meri pravosuđe funkcioniše bez mešanja vlade ili drugih aktera?

 OCENA: 50/100

*I dalje postoje uticaji i mešanja predsednika Republike, vlade, poslanika, političara i predstavnika političkih partija u rad pravosuđa.*

Strategija reforme pravosuđa za period 2020-2025 godine predviđa uspostavljanje pravičnog i transparentnog sistema, u kome je VSS odgovoran za donošenje odluka o izboru, napredovanju, raspoređivanju i prestanku sudijske funkcije, na osnovu periodične stručne ocene rada sudijskih pomoćnika i sudija kroz uspostavljen sistem praćenja i vrednovanja primene kriterijuma u praksi.<sup>395</sup> Kao osnovna aktivnost u Akcionom planu za sprovođenje Strategije 2022-2025 predviđeno je donošenje podzakonskih akata o kriterijumima za izbor sudije i predsednika suda, za njihovo unapređenje i prestanak do IV kvartala 2023. godine.<sup>396</sup>

383 Predlog amandmana Ministarstva pravde na Ust. Republike Srbije Amandman IV, [www.mpravde.gov.rs/files/amandmani%20za%20objavlivanje1.pdf](http://www.mpravde.gov.rs/files/amandmani%20za%20objavlivanje1.pdf)

384 Ibid.

385 Prethodni Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – odluka US, 121/2012, 124/2012 – odluka US, 101/2013, 411/20 odluka US 2014, 40/2015, 63/2015 – odluka US, 106/2015, 63/2016 – odluka US, 47/2017 i 76/2021.

386 Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 10/2023, čl. 3 i 13, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_sudijama.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sudijama.html)

387 Ibid.

388 Prethodni Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – odluka US, 121/2012, 124/2012 – odluka US, 101/2013, 411/20 odluka US 2014, 40/2015, 63/2015 – odluka US, 106/2015, 63/2016 – odluka US, 47/2017 i 76/2021, čl. 57 i Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 10/2023, čl. 73, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_sudijama.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sudijama.html)

389 Prethodni Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – odluka US, 121/2012, 124/2012 – odluka US, 101/2013, 411/20 odluka US 2014, 40/2015, 63/2015 – odluka US, 106/2015, 63/2016 – odluka US, 47/2017 i 76/2021, čl. 67.

390 Ibid, čl. 64.

391 Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 10/2023, čl. 70, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_sudijama.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sudijama.html)

392 Evropska komisija. Izveštaj o napretku za 2021. godinu, str. 22, [www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF)

393 Evropska komisija. Izveštaj o napretku za 2023. godinu, str. 25, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf)

394 Transparentnost Srbije. 2022. Značaj izmena ustava u borbi protiv korupcije, <https://transparentnost.org.rs/indek.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/12211-znacaj-izmena-ustava-za-borbu-protiv-korupcije>

395 Strategija razvoja pravosuđa za period 2020–2025. *Službeni glasnik RS* br. 101/2020 i 18/2022, [www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/101/1/reg](http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/101/1/reg)

396 Akcioni plan za sprovođenje strategije razvoja pravosuđa za period 2020-2025 u periodu od 2022. do 2025. *Službeni glasnik RS* br. 45/2022, Mera 1.3.41, [www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/akcioni\\_plan\\_strategije\\_razvoja\\_pravosudja\\_2020-2025\\_period\\_2022-2025\\_125\\_cir.pdf](http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/akcioni_plan_strategije_razvoja_pravosudja_2020-2025_period_2022-2025_125_cir.pdf)

Do tada bi trebalo da se primenjuje Pravilnik o programu i načinu polaganja, kojim se ocenjuje stručnost i osposobljenost kandidata za sudiju prvi put, koji je doneo VSS. Pravilnik je pokušao da napravi razliku između kandidata, ali se u praksi pokazalo da taj cilj nije ostvaren jer su skoro svi kandidati (a ponekad i svi kandidati) postigli najvišu ocenu učinka.<sup>397</sup> Prema nekima shvatanjima, nije moguće doneti jedinstvene kriterijume jer uslovi rada i složenost posla nisu svuda isti.<sup>398</sup>

U 2022. godini VSS je doneo četiri odluke o premeštaju sudija, i to tri odluke o premeštaju sudija osnovnih sudova, kao i jednu odluku o premeštaju sudije privrednog suda.<sup>399</sup> Protiv jedne odluke bila je podneta žalba, koja je odbijena.<sup>400</sup> To je znatno manje u odnosu na 2021. godinu kada je VSS doneo 10 odluka o premeštaju sudija.<sup>401</sup> Nažalost, nijedan od izveštaja o radu VSS ne sadrži detaljnije informacije ili objašnjenja zašto su ove sudije premeštene zbog čega se ne može sa sigurnošću zaključiti koliko su verodostojna opravdanja koja se koriste za njihov premeštaj sa položaja. Tokom 2022. godine VSS nije doneo nijednu odluku o razrešenju sudije, za razliku od 2021. godine kada je razrešen jedan sudija.<sup>402</sup>

Uprkos ovom pozitivnom razvoju pravnog okvira, i dalje postoji veliki pritisak na pravosuđe i tužilaštvo. Zvaničnici Vlade, uključujući neke na najvišem nivou, kao i poslanici Narodne skupštine, i dalje javno komentarišu tekuće istrage ili sudske postupke, kao i rad pojedinih tužilaca i sudija. Takvi komentari su u suprotnosti sa kodeksom ponašanja članova vlade i poslanika Narodne skupštine, ali se politika njegovog izvršenja i kažnjavanja nije poboljšala.<sup>403</sup>

## Upravljanje

### 3.2.1. Transparentnost (zakon)

**U kojoj meri postoje odredbe koje osiguravaju da javnost može dobiti relevantne informacije o aktivnostima i procesima donošenja odluka u pravosuđu?**

 OCENA: 75/100

*Zakonski okvir omogućava javnosti da dobije relevantne informacije o aktivnostima i procesu donošenja odluka u pravosuđu. Štaviše, izričito je propisano da se odluke o imenovanju, premeštaju i razrešenju sudija donose u pisanoj formi i objavljuju. Međutim, zakonski okvir samo ističe princip javnosti bez preciziranja načina i uslova za njegovo sprovođenje. Takođe, ne postoje izričite odredbe koje propisuju obavezu obaveštavanja javnosti o slučajevima od javnog interesa, niti postoje propisani rokovi za to.*

Ustavom je garantovana javnost pravosuđa jer su rasprave u sudu javne, iako se javnost može isključiti pod uslovima propisanim Ustavom (tokom čitavog postupka ili u delu postupka, samo radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku, u skladu sa zakonom).<sup>404</sup> Takođe, i procesni zakoni (Zakonik o krivičnom postupku i Zakon o parničnom postupku) predviđaju javnost sudskih postupaka i suđenja.<sup>405</sup> Samo u posebnim slučajevima predviđenim zakonom javnost može biti isključena iz postupka, kao što je zaštita interesa nacionalne bezbednosti, javnog poretka, interesa deteta i privatnost učesnika u postupku.<sup>406</sup> Prema Zakoniku o krivičnom postupku, svako ko ima

397 Danas, Nemanja Rilke. 2021. Kako se biraju sudije, [www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/kako-se-biraju-sudije/](http://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/kako-se-biraju-sudije/)

398 Intervju sa Omerom Hadžiomerovićem, penzionisanim sudijom Apelacionog suda, septembar 2022.

399 Izveštaj VSS za 2022. godinu, str. 30, <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Izveštaj%20o%20radu%20VSS%20za%202022.%20godinu.pdf>

400 Izveštaj o radu VSS za 2022. godinu, str. 50.

401 Izveštaj VSS za 2021. godinu, str. 28, <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Izveštaj%20o%20radu%20VSS%20za%202021.%20godinu.pdf>

402 Ibid.

403 Evropska komisija: Izveštaj o napretku za 2023, str. 25, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf)

404 Ust. Republike Srbije. *Službeni glasnik RS* br. 98/2006 i 115/2021, čl. 142, [www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

405 Zakon o uređenju sudova. *Službeni glasnik RS* br. 10/2023, čl. 7, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_uredjenju\\_sudova.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_uredjenju_sudova.html); Zakonik o krivičnom postupku. *Službeni glasnik RS* br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – odluka US i 62/2021 – odluka US čl. 362. [www.paragraf.rs/propisi/zakonik\\_o\\_krivicnom\\_postupku.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakonik_o_krivicnom_postupku.html); Zakon o parničnom postupku. *Službeni glasnik RS* br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 – drugi zakon, čl. 4, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_parnicnom.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_parnicnom.html)

406 Zakonik o krivičnom postupku. *Službeni glasnik RS* br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – odluka US i 62/2021 – odluka US, čl. 363-366, [www.paragraf.rs/propisi/zakonik\\_o\\_krivicnom\\_postupku.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakonik_o_krivicnom_postupku.html); zakon o parničnom postupku. *Službeni glasnik RS* br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 – drugi zakon, čl. 322, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_parnicnom\\_postupku.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_parnicnom_postupku.html)

legitimni interes može pregledati, kopirati ili snimiti određene spise, osim onih koji su označeni kao tajni,<sup>407</sup> dok u parničnom postupku to pravo imaju i druga lica.<sup>408</sup>

Vrhovni sud svake godine mora da objavi godišnji izveštaj, koji predstavlja zbirnu analizu zasnovanu na pojedinačnim statističkim izveštajima o radu svih sudova, uključujući pokazatelje efikasnosti, uspešnosti i kvaliteta.<sup>409</sup> Međutim, propisi predviđaju samo obavezu izrade i objavljivanja izveštaja, ali ne i rokove za ispunjenje tih obaveza. VSS je takođe dužan da redovno obaveštava javnost o svom radu kroz godišnji izveštaj Skupštini do 15. marta za prethodnu godinu i da ga objavljuje na sajtu VSS.<sup>410</sup> Međutim, ne postoje propisani rokovi za objavljivanje izveštaja.

Zakon o VSS i Poslovnik VSS navode da su sednice VSS otvorene za javnost, ali da sednica može biti zatvorena za javnost ako to nalažu interesi javnog reda ili zaštite poverljivosti podataka ili privatnosti.<sup>411</sup>

Pored toga, po Poslovniku, transparentnost VSS se postiže objavljivanjem informacija o radu, održavanjem javnih sednica, objavljivanjem opštih akata u Službenom glasniku RS i na svojoj internet stranici, održavanjem konferencija za novinare, objavljivanjem saopštenja i objavljivanje dnevnog reda aktivnosti, dnevnog reda sednica i zaključaka na internet stranici Saveta.<sup>412</sup>

### 3.2.2. Transparentnost (praksa)

**U kojoj meri javnost ima pristup pravosudnim informacijama i aktivnostima u praksi?**

 **OCENA: 75/100**

*Javnost ima pristup najrelevantnijim sudskim informacijama putem portala Pravosuđe Srbije, sudskih informatora o radu i saopštenja za javnost. Međutim, javnost nema pristup potpunim informacijama o izboru sudija, (ne)postojanju uticaja na sudije ili sporazumima o priznanju krivice. Štaviše, nedostupnost sudskih odluka, odsustvo vesti i saopštenja iz sudova i nedostatak konferencija za štampu ukazuju da i dalje postoji nedostatak transparentnosti rada pravosuđa..*

O svojim aktivnostima VSS obaveštava javnost putem internet stranice i saopštenja za javnost, kao i objavljivanjem godišnjih izveštaja o radu koji su dostupni za period 2009-2023 godina.<sup>413</sup> Redovno se objavljuju i dnevni red,<sup>414</sup> kao i zapisnici sa sednica.<sup>415</sup> VSS objavljuje i neke od odluka (zaključaka) sa sednica, ali ne sve; na primer, nijedna odluka od 2020. nije javno dostupna.<sup>416</sup>

I dalje postoje problemi sa transparentnošću u sudovima u pogledu sadržaja, tehnologije i grafike. Nažalost, već dugi niz godina postoji trend da većina osnovnih sudova ne objavljuje vesti i saopštenja na svojim internet stranicama, ili ih vrlo retko objavljuju.<sup>417</sup> Još je gora situacija sa konferencijama za štampu, koje su retke.<sup>418</sup>

407 Zakonik o krivičnom postupku. *Službeni glasnik RS* br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – odluka US i 62/2021 – odluka US, čl. 250, [www.paragraf.rs/propisi/zakonik\\_o\\_kvivicnom\\_postupku.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakonik_o_kvivicnom_postupku.html)

408 Zakon o parničnom postupku. *Službeni glasnik RS* br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 – drugi zakon, čl. 149, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_parnicnom\\_postupku.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_parnicnom_postupku.html)

409 Vrhovni kasacioni sud. Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2021, [www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Publikacija%20srb\\_0.pdf](http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Publikacija%20srb_0.pdf)

410 Zakon o VSS; čl. 19; novi Zakon o Vrhovnom sudu, čl. 23, Poslovnik Vrhovnog suda, čl. 37

411 Raniji Zakon o VSS, *Službeni glasnik RS* br. 116/2008, 101/2010, 88/2011 i 106/2015, čl. 14, Novi Zakon o VSS, *Službeni glasnik RS* br. 10/2023, čl. 18, [http://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_visokom\\_savetu\\_sudstva.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_visokom_savetu_sudstva.html); Pravilnikom o radu VSS, *Službeni glasnik RS* br. 63/2023, čl. 10, [http://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Poslovnik%20o%20radu%20Visokog%20saveta%20sudstva\\_0.pdf](http://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Poslovnik%20o%20radu%20Visokog%20saveta%20sudstva_0.pdf)

412 Poslovnik o radu Vrhovnog suda. *Službeni glasnik RS* br. 37/2010, 51/2014, 41/2016, 62/2016, 74/2018, čl. 38, [www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/pravosudje/poslovnik/2016/41/](http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/pravosudje/poslovnik/2016/41/)

413 <https://vss.sud.rs/sr/lizvestaj-o-radu/>

414 26. sednica Visokog saveta sudstva, Dnevni red, <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Dnevni%20red%2026.%20sednice%20VSS%20od%2023%20decembar%202021.%20godine.pdf>

415 26. sednica Visokog saveta sudstva od, Zapisnik, <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Zapisnik%20sa%2026.%20sednice%20VSS%20od%2023%20decembar%202021.%20godine.pdf>

416 Pretragom sajta nije bilo moguće pronaći odluke VSS donete posle 2020. godine, zaključke sa pete redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva, [https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Zaključci%20sa%205.%20sednice%20Visokog%20saveta%20sudstva\\_0.pdf](https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Zaključci%20sa%205.%20sednice%20Visokog%20saveta%20sudstva_0.pdf)

417 Partneri Srbija. 2023. „Analiza stanja transparentnosti i otvorenosti pravosudnih organa“ („Analiza stanja transparentnosti i otvorenosti pravosuđa“), [www.partners-serbia.org/public/news/Analiza\\_stanja.pdf](http://www.partners-serbia.org/public/news/Analiza_stanja.pdf)

418 Ibid.

Ministarstvo pravde je u 2017. godini, u okviru projekta Centralna platforma za razvoj veb sajtova pravosudnih organa, izradilo internet prezentacije (sajtove) za sve sudove u Srbiji, koji ih do tada nisu imali.<sup>419</sup> Međutim, istraživanje sprovedeno 2020. godine na uzorku od 30 sudova (osnovnih i viših) pokazalo je da dva osnovna suda još uvek nemaju svoje veb stranice.<sup>420</sup> Isto istraživanje sprovedeno 2022. godine na uzorku od 30% osnovnih sudova, 30% osnovnih tužilaštava i četiri viša suda, pokazalo je da većina osnovnih sudova i tužilaštava ne objavljuje vesti ili saopštenja na svojim sajtovima ili da to čini retko.<sup>421</sup> Većina sudova u uzorku je objavila informatore o radu, ali se oni ne ažuriraju redovno.<sup>422</sup> Analiza njihovih sajtova pokazala je da nema informacija o planiranim konferencijama za novinare, a pronađen je samo jedan članak o konferenciji za novinare održanoj 2021. godine.<sup>423</sup>

Portal pravosuđa Srbije<sup>424</sup> omogućava da se prati tok predmeta u svim sudovima sa nekoliko opcija pretrage (naziv suda, vrsta i broj predmeta), od pojedinačnog predmeta do potrage za svakim sudijom i njihovim rešenim ili nerešenim predmetima. Međutim, ovi podaci omogućavaju samo praćenje toka pojedinačnih predmeta, a ne statističke podatke koji bi omogućili detaljniju analizu rada pravosuđa.

U 2021. godini VSS je primio 88 zahteva za pristup informacijama, od kojih su 33 odbijena.<sup>425</sup> Tokom 2022. godine VSS je primio 65 zahteva od kojih je 11 odbijeno.<sup>426</sup> U 2022. godini, broj žalbi Povereniku za informacije protiv pravosudnih organa iznosi 670, odnosno 7,7% od ukupnog broja.<sup>427</sup>

Konferencije za štampu sudova i javni nastupi su retki. Javnost rada pravosuđa je veoma ograničena, što otežava objektivno i blagovremeno dobijanje informacija o njegovom radu.

### 3.2.3. Odgovornost (zakon)

**U kojoj meri postoje odredbe koje obezbeđuju da pravosuđe mora da izveštava i odgovara za svoje postupke?**

 **OCENA: 100/100**

*Postoje brojne odredbe o odgovornosti sudija, uključujući i zahtev da sudije obrazlože svoje odluke, kao i o postupcima za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i izricanju disciplinskih sankcija.*

Sudije su dužne da obrazlažu svoje odluke. Pisana presuda mora da sadrži obrazloženje.<sup>428</sup> U obrazloženju presude sud mora navesti činjenice koje je utvrdio u krivičnom postupku i razloge zbog kojih ih smatra dokazanim ili nedokazanim,<sup>429</sup> odnosno činjenično stanje koje je utvrdio, kao i propise na kojima je zasnovao presudu.<sup>430</sup> Ako je okrivljeni oglašen krivim, u obrazloženju se moraju navesti i činjenice koje je sud uzeo u obzir pri odmeravanju kazne.<sup>431</sup>

Učesnici u sudskom postupku imaju pravo prigovora na rad suda kada smatraju da se postupak odugovlači, da je nepravilan ili da postoji bilo kakav nedozvoljen uticaj na tok i ishod postupka.<sup>432</sup> Predsednik suda je dužan

419 <https://www.pravniportal.com/internet-prezentacije-sajtovi-za-sve-sudove-u-srbiji/>

420 Partneri za demokratske promene Srbija. *Analiza primene standarda transparentnosti u sudovima u Republici Srbiji*, str. 17, [www.rolps.org/public/documents/upload/Partneri%20Srbija\\_Analiza%20primene%20standarda%20transparentci.pdf](http://www.rolps.org/public/documents/upload/Partneri%20Srbija_Analiza%20primene%20standarda%20transparentci.pdf)

421 Otvorena vrata pravosuđa, Kristina Kalajdžić. 2022. *Da li su sajtovi sudova i tužilaštava dovoljno informativni*, [www.otvorenavratapravosudja.rs/teme/ostalo/da-li-su-veb-sajtovi-sudova-i-tuzilastava-dovoljno-informativni](http://www.otvorenavratapravosudja.rs/teme/ostalo/da-li-su-veb-sajtovi-sudova-i-tuzilastava-dovoljno-informativni)

422 Ibid.

423 Ibid.

424 [www.mpravde.gov.rs/sr/sekcija/27078/portal-pravosudja-srbije-php](http://www.mpravde.gov.rs/sr/sekcija/27078/portal-pravosudja-srbije-php), <https://portal.sud.rs/cr/tok-predmeta> (pristupljeno 25. januara 2023.).

425 Visoki savet sudstva. Godišnji izveštaj za 2021, str. 47, <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/attachments/izveštaj%20o%20radu%20VSS%20za%202021.%20godinu.pdf>

426 Visoki savet sudstva. Godišnji izveštaj za 2022, str. 52, <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/izveštaj%20o%20radu%20VSS%20za%202022.%20godinu.pdf>

427 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. 2023. Godišnji izveštaj 2022, str. 16, [www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2022/Godi%C5%A1nji\\_izve%C5%A1taj\\_2022\\_-\\_16\\_03\\_2023.pdf](http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2022/Godi%C5%A1nji_izve%C5%A1taj_2022_-_16_03_2023.pdf)

428 Zakonik o krivičnom postupku. *Službeni glasnik RS* br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – odluka US i 62/2021 – odluka US, čl. 428, [www.paragraf.rs/propisi/zakonik\\_o\\_kvivicnom\\_postupku.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakonik_o_kvivicnom_postupku.html); Zakon o parničnom postupku. *Službeni glasnik RS* br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 – drugi zakon, čl. 355, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_parnicnom\\_postupku.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_parnicnom_postupku.html)

429 Zakonik o krivičnom postupku. *Službeni glasnik RS* br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – odluka US i 62/2021 – odluka US, čl. 428, [www.paragraf.rs/propisi/zakonik\\_o\\_kvivicnom\\_postupku.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakonik_o_kvivicnom_postupku.html)

430 Zakon o parničnom postupku. *Službeni glasnik RS* br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 – drugi zakon, čl. 355, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_parnicnom\\_postupku.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_parnicnom_postupku.html)

431 Zakonik o krivičnom postupku. *Službeni glasnik RS* br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – odluka US i 62/2021 – odluka US, čl. 428, [www.paragraf.rs/propisi/zakonik\\_o\\_kvivicnom\\_postupku.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakonik_o_kvivicnom_postupku.html)

432 Zakon o uređenju sudova. *Službeni glasnik RS* br. 10/2023, čl. 8, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_uredjenju\\_sudova.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_uredjenju_sudova.html)



da pritužbu razmotri, da je dostavi sudiji kome se odnosi na izjašnjenje i da o osnovanosti i preduzetim merama obavesti podnosioca pritužbe, kao i predsednika neposredno višeg suda.<sup>433</sup>

Disciplinske pritužbe protiv sudija mogu se podneti disciplinskom tužiocu VSS. Disciplinski postupak koji vodi Disciplinska komisija je hitan i zatvoren za javnost, osim ako sudija protiv koga se vodi postupak ne zahteva da postupak bude javan. Novim Zakonom o sudijama propisano je da se postupak vodi<sup>434</sup> uz sve garancije pravičnog suđenja.<sup>435</sup>

Disciplinske sankcije su javna opomena, smanjenje plate do 50% na period ne duže od jedne godine i zabrana napredovanja do tri godine.<sup>436</sup> Disciplinske sankcije izriču se srazmerno težini učinjenog disciplinskog prestupa.<sup>437</sup> Ukoliko Disciplinska komisija utvrdi odgovornost sudije za teži disciplinski prekršaj, pokrenuće postupak za razrešenje sudije.<sup>438</sup> Prema novom Zakonu o sudijama, sudije imaju novi pravni lek: pravo na žalbu Ustavnom sudu protiv odluke o prestanku funkcije,<sup>439</sup> čime se isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe koja je dostupna drugim građanima.<sup>440</sup>

Imunitet sudija znači da sudija ne može biti pozvan na odgovornost za izneto mišljenje i glasanje prilikom donošenja sudske odluke, osim u slučaju kada izvrši krivično delo.<sup>441</sup>

Odredbe o disciplinskoj odgovornosti su, prema nekim shvatanjima, još važnije od ustavnih promena, s obzirom na to da nestručno obavljanje sudijske funkcije više nije razlog za razrešenje nakon brisanja člana 63. prethodnog Zakona o sudijama,<sup>442</sup> koji je predviđao da sudija može biti razrešen dužnosti kada se utvrdi njegov nestručan rad, odnosno ako sudija dobije ocenu „ne zadovoljava“. Kao rezultat ovoga, pravosudni sistem sada mora da toleriše neprofesionalno ponašanje sudija.<sup>443</sup> A disciplinske sankcije su sada jedini način da se sankcioniše to neprofesionalno ponašanje.

### 3.2.4. Odgovornost (praksa)

**U kojoj meri sudije moraju da odgovaraju za svoje postupke u praksi?**

 **OCENA: 75/100**

*Disciplinski postupci i sankcije, kao najvažniji mehanizmi za utvrđivanje odgovornosti, redovno se primenjuju. Međutim, postavlja se pitanje njihove efikasnosti i funkcionalnosti, s obzirom na to da se koriste isključivo kao reaktivni mehanizam za rešavanje pojedinačnih problema u pojedinim slučajevima umesto jačanja preventivnih mehanizama koji bi smanjili mogućnost disciplinskih prekršaja. Ishodi disciplinskih postupaka samo pojačavaju taj utisak.*

U izveštaju EK o napretku za 2023. godinu navedeno je da „*Trenutni sistem izbora, premeštaja i unapređenja sudija i tužilaca će morati da se revidira u skladu sa novim pravosudnim zakonodavstvom*“.<sup>444</sup> Biće od suštinskog značaja da se uspostavi razvoj sudijskih karijera zasnovan na zaslugama, sa jasnim mehanizmom i kriterijumima za procenu učinka.<sup>445</sup> Ostaje da se definišu kriterijumi podobnosti za sudijsku profesiju u skladu sa novousvojenim zakonima o sudijama i tužiocima i novim Zakonom o Pravosudnoj akademiji, kako bi se pokrile sve trenutne podobne

433 Zakon o uređenju sudova. *Službeni glasnik RS* br. 10/2023, čl. 55, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_uredjenju\\_sudova.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_uredjenju_sudova.html)

434 Zakon o sudijama, čl. 101, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_sudijama.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sudijama.html)

435 Ibid.

436 Ibid, čl. 91. i čl. 98.

437 Ibid.

438 Bivši Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – odluka US, 121/2012, 124/2012 – odluka US, 101/2013, 411/20 odluka US 2014, 40/2015, 63/2015 – odluka US, 106/2015, 63/2016 – odluka US, 47/2017 i 76/2021, čl. 92, i Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 10/2023, čl. 99, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_sudijama.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sudijama.html)

439 Bivši Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – odluka US, 121/2012, 124/2012 – odluka US, 101/2013, 411/20 odluka US 2014, 40/2015, 63/2015 – odluka US, 106/2015, 63/2016 – odluka US, 47/2017 i 76/2021, čl. 67.

440 Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 10/2023, čl. 73, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_sudijama.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sudijama.html)

441 Bivši Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – odluka US, 121/2012, 124/2012 – odluka US, 101/2013, 411/20 odluka US 2014, 40/2015, 63/2015 – odluka US, 106/2015, 63/2016 – odluka US, 47/2017 i 76/2021, čl. 5. i Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 10/2023, čl. 6, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_sudijama.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sudijama.html)

442 Stari Zakon o sudijama, čl. 63, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2008/116/2/reg>

443 Intervju sa Omerom Hadžiomerovićem, sudijom Apelacionog suda u penziji, septembar 2022.

444 Evropska komisija. Izveštaj o napretku za 2023. godinu, str. 28, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf)

445 Ibid.

kategorije.<sup>446</sup> Prema Izveštaju o radu Disciplinskog tužioca, on je u 2021. godini primio 473 disciplinske prijave, pa je, uključujući i nerešene prijave iz prethodnog perioda ukupno u radu imao 860 slučajeva.<sup>447</sup> Taj broj je znatno manji u 2022. godini, kada je primio 312 disciplinskih prijava, a u radu imao 579, uključujući i nerešene prijave iz prethodnog perioda.<sup>448</sup>

Najviše disciplinskih prijava podneli su građani, zatim predsednici sudova i advokati nezadovoljni ishodom suđenja.<sup>449</sup> Što se tiče toga protiv koga se prijave podnose, situacija se stalno menja. U 2021. godini najveći broj disciplinskih prijava podnet je protiv sudija koji su vodili parnične postupke i sudija prekršajnih sudova.<sup>450</sup> Najveći broj disciplinskih prijava u 2022. godini bio je protiv sudija osnovnih sudova, viših sudova, prekršajnih sudova, a čak trećina pritužbi podneta je protiv sudija Apelacionog suda u Beogradu.<sup>451</sup> Novi Disciplinski tužilac podneo je šest predloga za vođenje disciplinskog postupka u 2021. godini,<sup>452</sup> dok je u 2022. godini podneo 18 predloga za vođenje disciplinskog postupka.<sup>453</sup>

Disciplinska komisija je u 2021. godini primila 12 novih predmeta, što je zajedno sa nerešenim predmetima iz prethodnog perioda činilo ukupno 15 predmeta.<sup>454</sup> U jednom slučaju, sudija je proglašen odgovornim za težak disciplinski prekršaj, zbog čega mu je izrečena javna opomena; dok je u drugom slučaju sudija oglašen krivim za neopravdano odugovlačenja postupka, za šta je kažnjen smanjenjem plate za 10% u trajanju od četiri meseca.<sup>455</sup>

Disciplinska komisija je u 2022. godini primila 25 novih predmeta, što je zajedno sa nerešenim predmetima iz prethodnog perioda činilo ukupno 29 predmeta.<sup>456</sup> U 2021. godini VSS je doneo jedno rešenje o razrešenju,<sup>457</sup> dok u 2022. nije bilo takvih odluka.<sup>458</sup> U 2021. godini pokrenut je postupak ocenjivanja za 1.834 sudija.<sup>459</sup> Od tog broja, 134 su novoimenovane sudije izabrane prvi put, dok je 1.465 sudija izabranih na stalna sudijska mesta bilo predmet redovnog ocenjivanja, a 235 vanrednog ocenjivanja.<sup>460</sup> Osim toga, u decembru 2021. godine doneta je odluka o vanrednom ocenjivanju 91 sudije i pokretanju redovnog ocenjivanja za 70 sudija tokom 2022. godine. Rad 1.637 sudija ocenjen je ocenom „izuzetno uspešno obavlja sudijsku funkciju“, a rad osam sudija ocenjen je ocenom „ne zadovoljava“.<sup>461</sup>

---

446 Ibid.

447 Disciplinski tužilac Vrhovnog suda. 2022. Izveštaj o radu, str. 1, [https://vss.sud.rs/sites/default/files/document\\_categoria/lzveštaj%20o%20radu%20Disciplinskog%20tuzioca%20Visokog%20saveta%20sudstva%20za%202021%20godinu.pdf](https://vss.sud.rs/sites/default/files/document_categoria/lzveštaj%20o%20radu%20Disciplinskog%20tuzioca%20Visokog%20saveta%20sudstva%20za%202021%20godinu.pdf)

448 Visoki savet sudstva – Disciplinski tužilac. 2023. „Izveštaj o radu Disciplinskog tužioca Visokog saveta sudstva za 2022. godinu“, [https://vss.sud.rs/sites/default/files/document\\_categoria/LZVEŠTAJ%20O%20RADU%20DISCIPLINSKOG%20TUŽIOCA%20ZA%202022.%20GODINU.pdf](https://vss.sud.rs/sites/default/files/document_categoria/LZVEŠTAJ%20O%20RADU%20DISCIPLINSKOG%20TUŽIOCA%20ZA%202022.%20GODINU.pdf)

449 Visoki savet sudstva – Disciplinski tužilac. 2022. „Izveštaj o radu Disciplinskog tužioca Visokog saveta sudstva za 2021. godinu“, [https://vss.sud.rs/sites/default/files/document\\_categoria/lzveštaj%20o%20radu%20Disciplinskog%20tuzioca%20Visokog%20saveta%20suda%20za%202021.%20godinu\\_0.pdf](https://vss.sud.rs/sites/default/files/document_categoria/lzveštaj%20o%20radu%20Disciplinskog%20tuzioca%20Visokog%20saveta%20suda%20za%202021.%20godinu_0.pdf), str. 3

450 Ibid.

451 Visoki savet sudstva – Disciplinski tužilac. 2023. „Izveštaj o radu Disciplinskog tužioca Visokog saveta sudstva za 2022. godinu“ („Izveštaj o radu Disciplinskog tužioca VSS za 2022. godinu“), 2023, [https://vss.sud.rs/sites/default/files/document\\_categoria/LZVEŠTAJ%20O%20RADU%20DISCIPLINSKOG%20TUŽIOCA%20ZA%202022.%20GODINU.pdf](https://vss.sud.rs/sites/default/files/document_categoria/LZVEŠTAJ%20O%20RADU%20DISCIPLINSKOG%20TUŽIOCA%20ZA%202022.%20GODINU.pdf)

452 Visoki savet sudstva – Disciplinski tužilac. „Izveštaj o radu Disciplinskog tužioca Visokog saveta sudstva za 2021. godinu“, [https://vss.sud.rs/sites/default/files/document\\_categoria/lzveštaj%20o%20radu%20Disciplinskog%20tuzioca%20Visokog%20saveta%20sudstva%20za%202021.%20godinu\\_0.pdf](https://vss.sud.rs/sites/default/files/document_categoria/lzveštaj%20o%20radu%20Disciplinskog%20tuzioca%20Visokog%20saveta%20sudstva%20za%202021.%20godinu_0.pdf), str. 2

453 Visoki savet sudstva – Disciplinski tužilac. 2022. „Izveštaj o radu Disciplinskog tužioca Visokog saveta sudstva za 2022. godinu“, [https://vss.sud.rs/sites/default/files/document\\_categoria/LZVEŠTAJ%20O%20RADU%20DISCIPLINSKOG%20TUŽIOCA%20ZA%202022.%20GODINU.pdf](https://vss.sud.rs/sites/default/files/document_categoria/LZVEŠTAJ%20O%20RADU%20DISCIPLINSKOG%20TUŽIOCA%20ZA%202022.%20GODINU.pdf)

454 Disciplinska komisija VSS, Izveštaj o radu, februar 2022. godine, str. 1&2, [https://vss.sud.rs/sites/default/files/document\\_categoria/lzveštaj%20o%20radu%20Disciplinske%20komisije%20Visavog%20sudstva%20za%202021.%20godinu.pdf](https://vss.sud.rs/sites/default/files/document_categoria/lzveštaj%20o%20radu%20Disciplinske%20komisije%20Visavog%20sudstva%20za%202021.%20godinu.pdf)

455 Ibid.

456 Disciplinska komisija VSS. 2023. Izveštaj o radu za 2022. godinu, [https://vss.sud.rs/sites/default/files/document\\_categoria/lzveštaj%20o%20radu%20disciplinske%20komisije%20VSS%20za%202022.%20](https://vss.sud.rs/sites/default/files/document_categoria/lzveštaj%20o%20radu%20disciplinske%20komisije%20VSS%20za%202022.%20)

457 Disciplinska komisija VSS. 2022. Izveštaj o radu, str. 1&2, [https://vss.sud.rs/sites/default/files/document\\_categoria/lzveštaj%20o%20radu%20Disciplinske%20komisije%20Visokog%20saveta%20sudstva%20za%202021.%20godinu.pdf](https://vss.sud.rs/sites/default/files/document_categoria/lzveštaj%20o%20radu%20Disciplinske%20komisije%20Visokog%20saveta%20sudstva%20za%202021.%20godinu.pdf)

458 Disciplinska komisija VSS, Izveštaj o radu za 2022, 2023. godinu, [https://vss.sud.rs/sites/default/files/document\\_categoria/lzveštaj%20o%20radu%20disciplinske%20komisije%20VSS%20za%2022.%20godinu.pdf](https://vss.sud.rs/sites/default/files/document_categoria/lzveštaj%20o%20radu%20disciplinske%20komisije%20VSS%20za%2022.%20godinu.pdf)

459 Visoki savet sudstva, Godišnji izveštaj, februar 2022, str. 31, <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/lzveštaj%20o%20radu%20VSS%20za%202021.%20godinu.pdf>, str. 31.

460 Ibid.

461 Ibid.

### 3.2.5. Mehanizam integriteta (zakon)

**U kojoj meri postoje mehanizmi da se obezbedi integritet članova pravosuđa?**

OCENA: 75/100

Postoji širok pravni okvir (Ustav, Zakon o sudijama, Zakon o VSS, Zakon o sprečavanju korupcije) koji treba da obezbedi integritet pravosuđa. Međutim, u Zakonu o sudijama iz 2023. godine su prilikom nabiranja koje su funkcije zabranjene za sudije izostavljene neke koje su izričito navedene u Zakonu o sprečavanju korupcije, posebno one koje se odnose funkcije u ustanovama i javnim preduzećima. Postoji etički kodeks za sudije, ali mu nedostaje precizno definisanje prekršaja koji treba da dovedu do disciplinske odgovornosti za nepoštovanje kodeksa.

Zakon o sprečavanju korupcije definiše sukob interesa javnih funkcionera (sudije se smatraju funkcionerima) kao situaciju u kojoj funkcioner ima privatni interes koji utiče, može uticati ili izgleda da utiče na obavljanje javne funkcije.<sup>462</sup> Zakon zabranjuje obavljanje više funkcija i obavezuje javne funkcionere da prijave Agenciji za sprečavanje korupcije svaku sumnju u vezi sa mogućim sukobom interesa.<sup>463</sup> Sudije takođe moraju da prijave svoju imovinu i prihode Agenciji.<sup>464</sup> Deo tih podataka se, saglasno Zakonu, obavezno javno objavljuje.<sup>465</sup> Zakonom je regulisana i zabrana primanja poklona.<sup>466</sup>

Ustav takođe predviđa zabranu sukoba interesa,<sup>467</sup> kao i političkog delovanja sudija.<sup>468</sup> Zakon o sudijama takođe zabranjuje radnje koje bi mogle da ugroze nepristrasnost sudije i propisuje obavezu sudije da se pridržava etičkog kodeksa.<sup>469</sup> Međutim, on sadrži i nekoliko kontroverznih odredbi. U novom Zakonu o sudijama, prilikom navođenja funkcija koje sudije ne mogu da obavljaju, nedostaju određene odredbe sadržane u Zakonu o sprečavanju korupcije (koji se odnosi i na sudije kao i na sve druge javne funkcionere), uključujući funkcije u ustanovama i javnim preduzećima čiji osnivač ili član je Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili gradska opština.<sup>470</sup> Osim toga, prema njemu, sudija ne može biti član političke stranke niti politički delovati na bilo koji drugi način.<sup>471</sup> Izuzetak je da sudija može biti član organa uprave ustanove nadležne za obuku sudija, na osnovu odluke Visokog saveta sudstva.<sup>472</sup> Sudija je dužan da pismeno obavesti VSS o svakoj službi ili radu koji može biti nespojiv sa funkcijom sudije.<sup>473</sup>

Neki mehanizmi za obezbeđivanje integriteta pravosuđa postoje i u procesnim zakonima: Zakoniku o krivičnom postupku i Zakonu o parničnom postupku.<sup>474</sup> Zakonom o uređenju sudova propisano je da je sudsko osoblje dužno da svoju funkciju obavlja savesno i nepristrasno i da čuva ugled suda.<sup>475</sup>

Propisana su disciplinska pravila za sudije a postoji i etički kodeks za sudije. Nakon ustavnih promena, novi pravosudni zakoni utvrđuju preciznija disciplinska pravila za sudije i tužioce, uključujući neophodne procesne smernice, posebno u slučaju kršenja usvojenih standarda profesionalne etike ali i dalje postoji potreba za unapređenjem kapaciteta disciplinskih organa.<sup>476</sup> Od tada nije bilo vidljivog napretka u otklanjanju ovih nedostataka.

462 Zakon o sprečavanju korupcije. *Službeni glasnik RS* br. 35/2019, 88/2019, 11/2021 – autentično tumačenje, 94/2021 i 14/2022, čl. 41, [www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-spreccavanju-korupcije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-spreccavanju-korupcije.html)

463 Ibid, čl. 42 i 56.

464 Ibid, čl. 68 i 69.

465 Ibid, čl. 73.

466 Ibid, čl. 57- 66.

467 Ust. Republike Srbije. *Službeni glasnik RS* br. 98/2006 i 115/2021, čl. 6, [www.paragraf.rs/propisi/ustav-republike-srbije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/ustav-republike-srbije.html)

468 Ibid, čl. 148.

469 Prethodni Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – odluka US, 121/2012, 124/2012 – odluka US, 101/2013, 411/20 odluka US 2014, 40/2015, 63/2015 – odluka US, 106/2015, 63/2016 – odluka US, 47/2017 i 76/2021, čl. 30.

470 Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS* br. 10/2023), čl. 31, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_sudijama.htm](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sudijama.htm)

471 Ibid.

472 Ibid.

473 Ibid.

474 Zakonik o krivičnom postupku. *Službeni glasnik RS* br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – odluka US i 62/2021 – odluka US, čl. 37-42, [www.paragraf.rs/propisi/zakonik\\_o\\_krivicnom\\_postupku.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakonik_o_krivicnom_postupku.html); Zakon o parničnom postupku. *Službeni glasnik RS* br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 – drugi zakon, čl. 66-73, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_parnicnom\\_postupku.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_parnicnom_postupku.html)

475 Zakon o uređenju sudova. *Službeni glasnik RS* br. 10/2023, čl. 69, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_uredjenju\\_sudova.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_uredjenju_sudova.html)

476 Evropska komisija. Izveštaj o napretku za 2023. godinu, str. 26, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf)

### 3.2.6. Mehanizam integriteta (praksa)

U kojoj meri je u praksi obezbeđen integritet članova pravosuđa?



Većina mehanizama za obezbeđivanje integriteta predstavnika sudske funkcije u praksi postoji. Međutim, bilo je pojedinačnih slučajeva netačnog prijavljivanja imovine sudija.

Sudije su dužne da prijave svoju imovinu Agenciji za sprečavanje korupcije.<sup>477</sup> Agencija je 2021. godine pripremila izveštaje o sprovođenju prelaznih mera za Poglavlje 23, sa ciljem uspostavljanja sistema praćenja njegovih rezultata i slučajeva na polugodišnjem nivou u oblasti sukoba interesa, prijavljivanja i verifikacije imovine i prihoda funkcionera, posebno sudija i tužilaca.<sup>478</sup> U jednom slučaju je utvrđeno da je sudija apelacionog suda prekršio obavezu prijavljivanja bitne promene podataka iz izveštaja o imovini i prihodima i izrečena mu je mera upozorenja da ubuduće postupa u skladu sa zakonom.<sup>479</sup> Ta odluka Agencije bila je predmet sudskog spora koji je okončan tako što je Upravni sud odbacio tužbu.<sup>480</sup> Godišnjim planom Agencije za 2022. godinu bila je predviđena kontrola izveštaja o imovini i prihodima sudija Višeg suda u Beogradu.<sup>481</sup>

VSS je Etički kodeks dostavio svim predsednicima sudova u Republici Srbiji sa zahtevom da ga na odgovarajući način učine dostupnim svim sudijama u svom sudu.<sup>482</sup>

Pravosudna akademija je u periodu januar – jul 2021. godine održala šest seminara na temu „Etika, Etički kodeks i integritet sudija“, četiri seminara na temu „Disciplinska odgovornost i etika“, kao i dva uvodna seminara za polaznike inicijalne obuke na temu „Etika“ i integritet nosilaca pravosudnih funkcija.<sup>483</sup>

VSS je 2017. godine usvojio plan integriteta i istom odlukom imenovao savetnika za opšte poslove za praćenje njegovog sprovođenja.<sup>484</sup>

### 3.2.7. Rodna ravnopravnost

U kojoj meri su mehanizmi pravosuđa rodno osetljivi?



U sudovima postoje lica odgovorna za nadzor nad sprovođenjem rodni pitanja u sudovima. Međutim, iako postoji rodna ravnopravnost u zapošljavanju, pravosuđe nema rodno osetljive protokole za svoj rad i nedostaju mu rodno osetljivi statistički podaci ili analize o radu pravosuđa.

Izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2022. godinu sadrži malu količinu rodno osetljivih podataka. Prema tom izveštaju, daleko više (preko 2,5 puta) žena obavlja sudijsku funkciju (1.966) nego muškaraca.<sup>485</sup>

Vrhovni kasacioni sud je krajem 2021. godine doneo rešenje kojim je sekretara suda odredio za lice zaduženo za ravnopravnost polova u tom sudu.<sup>486</sup> Ovo lice je, između ostalog, zaduženo za praćenje sprovođenja mera i politika za postizanje i unapređenje rodne ravnopravnosti iz delokruga rada suda i praćenje stanja u pogledu rodne strukture sudija i drugih zaposlenih u sudu, kao što je priprema „zajedno sa službom za kadrovske poslove, podataka, analiza i materijala potrebnih za rad organa za rodnu ravnopravnost.“<sup>487</sup>

477 Agencija za sprečavanje korupcije, Registar imovine, <https://publicacas.acas.rs/#/acas/obrazacZaPrijavuImovineIPrihoda>

478 Agencija za sprečavanje korupcije. 2022. Godišnji izveštaj za 2021, str. 46, [www.acas.rs/storage/page\\_files/Izveštaj%20o%20radu%20za%202021.%20Agencije%20za%20sprečavanje%20korupcije.pdf](http://www.acas.rs/storage/page_files/Izveštaj%20o%20radu%20za%202021.%20Agencije%20za%20sprečavanje%20korupcije.pdf)

479 Ibid, str. 84.

480 Ibid.

481 Agencija za sprečavanje korupcije. 2022. Godišnji plan provere izveštaja o imovini i prihodima javnih funkcionera za 2022. godinu, [www.acas.rs/lat/news/32](http://www.acas.rs/lat/news/32)

482 Visoki savet sudstva. 2022. Godišnji izveštaj VSS, str. 42, <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Izveštaj%20o%20radu%20VSS%20za%202021.%20godinu.pdf>

483 Ibid.

484 Visoki savet sudstva. 2017. Odluka o usvajanju Plana integriteta Visokog saveta sudstva, <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Odluka.pdf>

485 Vrhovni kasacioni sud. Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2021, str. 10, [www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Publikacija%20srb\\_0.pdf](http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Publikacija%20srb_0.pdf)

486 Vrhovni kasacioni sud. 2021. Odluka o imenovanju lica zaduženog za pitanja ravnopravnosti polova, [www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Odluka%20o%20određivanju%20lica%20zadu%C5%BEenog%20za%20rodnu%20ravnopravnost\\_0.pdf](http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Odluka%20o%20određivanju%20lica%20zadu%C5%BEenog%20za%20rodnu%20ravnopravnost_0.pdf)

487 Ibid.

Prema informacijama iz pravosuđa, ne postoje podaci razvrstani po polu o podnosiocima tužbe i žalbe ili vremenu njihove obrade u zavisnosti od pola podnosioca ili obrađivača.<sup>488</sup> Pored toga, ne postoje posebne rodno osetljive smernice za rad sudija.<sup>489</sup> S druge strane, Pravosudna akademija je u svom stalnom programu obuke za 2022. godinu predviđala obuku u primeni antidiskriminacionog zakonodavstva.<sup>490</sup> Programom je bilo predviđeno da obuka traje jedan dan, a ciljna grupa su bila građanska odeljenja sudija osnovnog suda, viši sud, apelacioni sud – građansko odeljenje, prekršajni sud, upravni sud, osnovni sud, javni tužioci i zamenici, viši javni tužioci i zamenici i apelacioni javni tužioci.<sup>491</sup>

## Uloga

### 3.3.1. Nadzor nad izvršnom vlašću

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

 **OCENA: 50/100**

*Efikasnost sudskog nadzora nad izvršnom vlašću nije obezbeđena. Pre svega, Upravni sud je opterećen velikim brojem nerešenih predmeta. Osim toga, zbog uticaja politike na pravosuđe, ono nije dovoljno nezavisno da vrši kontrolu nad izvršnom vlasti i utvrđuje njenu odgovornost.*

Sudski nadzor nad izvršnom vlašću odvija se kroz dva mehanizma: Upravni sud odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata organa, uključujući Vladu i ministarstva; i Ustavni sud, koji ocenjuje zakonitost zakona, podzakonskih akata i drugih akata koje donose Skupština, Vlada i drugi organi i organizacije.

Prema Informatoru o radu Upravnog suda, od 63 odobrena radna mesta za sudije trenutno su na funkciji predsednik i 51 sudija, dok su od propisanih 199 popunjena samo 173 radna mesta u stručnoj službi.<sup>492</sup>

U 2022. godini Upravni sud je imao 128.376 aktivnih predmeta.<sup>493</sup> Od tog broja, nerešenih predmeta iz prethodnog perioda bilo je 64.842, dok je ukupan broj novoprimljenih predmeta bio 63.534.<sup>494</sup> Upravni sud je tokom 2022. rešio samo 25.178 predmeta.<sup>495</sup>

Pravosuđe vrši nadzor i reviziju rada izvršne vlasti kroz rad Ustavnog suda, koji ocenjuje ustavnost i zakonitost zakona i propisa.<sup>496</sup> Kao i prethodnih godina, broj i vrsta predmeta pokazuju sve veći obim posla za Ustavni sud, pre svega u predmetima ustavnih žalbi.<sup>497</sup> Ustavni sud je u 2021. godini primio 23.981 predmeta, što je više nego 2020. godine, kada je primljeno 21.473 predmeta.<sup>498</sup>

Od navedenog broja, 17.924 su ustavne žalbe, 209 su predmeti iz drugih nadležnosti Ustavnog suda, a 65 su predmeti u kojima zahtevi stranaka nisu obuhvaćeni nadležnošću Ustavnog suda.<sup>499</sup> Ustavni sud je u 2021. godini rešio 13.316 ustavnih žalbi, od kojih je 1.147 odluka o osnovanosti vidljive povrede zajemčenog prava (8,61%) i 7.816 odluka o odbijanju ustavnih žalbi (58,70%), dok je preostalih 32,69% predmeta rešeno obustavom postupka (83) ili drugim procesnim putem (4.270).<sup>500</sup>

488 Intervju sa Omerom Hadžiomerovićem, penzionisanim sudijom Apelacionog suda, septembar 2022.

489 Ibid.

490 Pravosudna akademija. Program za 2022, str. 153, [www.pars.rs/images/dokumenta/Stalna-obuka/program-stalne-obuke-za-2022.pdf](http://www.pars.rs/images/dokumenta/Stalna-obuka/program-stalne-obuke-za-2022.pdf)

491 Ibid.

492 Upravni sud, Informator, str. 11, [www.up.sud.rs/uploads/pages/1684400235~\Informator%20Mart-cir%202023-Final.pdf](http://www.up.sud.rs/uploads/pages/1684400235~\Informator%20Mart-cir%202023-Final.pdf)

493 Upravni sud. 2023. Godišnji izveštaj 2022, str. 1, [www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODI%C5%A0NJI-IZVE%C5%A0TAJ-2022.pdf](http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODI%C5%A0NJI-IZVE%C5%A0TAJ-2022.pdf)

494 Ibid.

495 Ibid.

496 Ust. Republike Srbije. Službeni glasnik RS br. 98/2006 i 115/2021, čl. 167, [www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

497 Ustavni sud. 2022. 2021 pregled rada, str. 1, [www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/Pregled\\_2021.pdf](http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/Pregled_2021.pdf)

498 Ibid, str. 2.

499 Ibid.

500 Ibid, str. 7.

### 3.3.2. Krivično gonjenje korupcije

U kojoj meri je pravosuđe posvećeno borbi protiv korupcije ?

 OCENA: 25/100

*Sudske odluke u slučajevima velike korupcije još uvek nedostaju.<sup>501</sup> Pored toga, ne postoji proaktivna istraga o javno istaknutim sumnjama u korupciju.*

Procesuiranje korupcije ilustruje slučaj sudskog postupka protiv bivšeg direktora JP „Železnice Srbije“ koji je pokrenut zbog optužbe za zloupotrebu službenog položaja i nanošenje štete javnom preduzeću kupovinom šest dizel-električnih lokomotiva u vrednosti od 1,2 miliona evra od Slovenačkih železnica i 10 dizel vozila od Švedska železnička kompanija. Prvostepena presuda je izrečena u aprilu 2013. godine, iako su sporne nabavke obavljene između 2004. i 2006. godine. Tek u julu 2015. godine Apelacioni sud u Beogradu je naložio ponavljanje postupka i konačno, u martu 2019. godine, Viši sud u Beogradu je oslobodio optužene.<sup>502</sup>

Korupcija nije definisana kao posebno krivično delo u Krivičnom zakoniku koji propisuje niz drugih krivičnih dela sa koruptivnim elementima npr. Primanje i davanje mita, Zloupotreba službenog položaja, Trgovina uticajem i dr. Izmenama Krivičnog zakonika (*„Sl. glasnik RS“ br. 94/2016*) revidirana su krivična dela protiv privrede i krivična dela protiv službene dužnosti.<sup>503</sup> Takođe, novim Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije (*„Službeni glasnik RS“*, br. 94/16 i 87/18) uspostavljena su četiri posebna odeljenja za borbu protiv korupcije pred višim sudovima u Beogradu, Kraljevu, Nišu i Novom Sadu, koji postupaju u prvom stepenu.<sup>504</sup>

Sudovi su u 2021. godini rešili 2.283 predmeta iz oblasti korupcije (optuženo je bilo ukupno 4.968 lica), od čega je najveći broj postupaka vođen pred višim sudovima (1.384), a najmanji pred apelacionim sudovima (420).<sup>505</sup> Od toga broja, u izveštajnom periodu je rešeno 1.226 predmeta.<sup>506</sup>

Pored sudova opšte nadležnosti, prema Zakonu o sprečavanju korupcije u prvom stepenu postupaju i sudovi posebne nadležnosti (prekršajni sudovi).<sup>507</sup> Oni su u 2021. godini obradili 47 predmeta, a rešili njih 45.<sup>508</sup>

Broj osuđujućih presuda za krivična dela u vezi sa korupcijom u 2021. godini značajno je smanjen u odnosu na prethodne godine.<sup>509</sup> Najveći broj osuđujućih presuda bilo je za krivično delo zloupotreba službenog položaja (125), a samo jedna osoba je osuđena za krivično delo povrede zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika.<sup>510</sup> Slično tome, u najvećem broju slučajeva (26) izrečena je kazna zatvora za krivično delo zloupotreba službenog položaja, a najmanje za povredu zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika (1).<sup>511</sup> Za krivično delo zloupotreba službenog položaja u velikom broju slučajeva izrečena je uslovna osuda (79) ili kućni pritvor (20).<sup>512</sup>

U 2021. godini izdata su 192 naloga za pokretanje finansijskih istraga protiv 305 lica, što je znatno više u odnosu na prethodnu godinu (129 naloga protiv 264 lica), svi protiv okrivljenih a nijedan protiv trećih lica (za razliku od šest u 2020. godini).<sup>513</sup> Javni tužioci podneli su sudovima zahteve za privremeno oduzimanje imovine protiv 13 okrivljenih i devet trećih lica.<sup>514</sup>

501 Evropski zapadni Balkan. 2019. „U Srbiji izostaje rešavanje slučajeva visoke korupcije“, <https://europeanvesternbalkans.rs/u-srbiji-izostaje-resavanje-slucajeva-visoke-korupcije/>

502 Transparentnost Srbija. 2021. „Korupcija na visokom nivou i zakoni krojeni po meri privatnih interesa“ („Grand corruptin i zakoni po meri privatnih interesa“), [https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Korupcija\\_na\\_visokom\\_nivou\\_i\\_zakoni\\_krojeninih\\_po\\_meri\\_privat.pdf](https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Korupcija_na_visokom_nivou_i_zakoni_krojeninih_po_meri_privat.pdf)

503 Vrhovni kasacioni sud. 2022. Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2021. str. 43, [www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Publikacija%20srb\\_0.pdf](http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Publikacija%20srb_0.pdf)

504 Ibid.

505 Ibid.

506 Ibid.

507 Ibid.

508 Ibid.

509 Republički zavod za statistiku. Punoletni izvršioци krivičnih dela u Republici Srbiji 2021, str. 2, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221189.pdf>

510 Ibid, str. 11.

511 Ibid.

512 Ibid.

513 Republičko javno tužilaštvo. 2022. Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2021. godini, str. 124, [www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zaštiti-ustavnosti-2022.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zaštiti-ustavnosti-2022.pdf)

514 Ibid.

Od 2021. godine statistički podaci se ne mogu porediti imajući u vidu da je Vrhovni sud promenio dotadašnju praksu objavljivanja izveštaja o radu sudova sa detaljnim objašnjenjima prikupljenih podataka. Za 2022. godinu objavljene su samo Excel tabele koje sadrže zbirne podatke o radu sudova a ne podatke strukturirane na način na koji je to rađeno prethodnih godina (po krivičnim delima, fazama postupka i sl).<sup>515</sup>

### 3.3.3. Uzajamna pravna pomoć

**U kojoj meri sudovi saraduju sa inostranim sudovima, tužilaštvima i agencijama u pružanju i dobijanju međusobne pravne pomoći?**

 **OCENA: 25/100**

*Iako je Ministarstvo pravde formiralo kancelarije za međunarodnu saradnju, na zvaničnoj veb prezentaciji Ministarstva nema dostupnih podataka o toj saradnji.*

Odeljenje za međunarodnu pravnu pomoć u građanskim stvarima Ministarstva pravde obavlja poslove koji se, između ostalog, odnose na postupanje po zahtevima domaćih i stranih sudova i drugih domaćih i stranih nadležnih državnih organa, kao i saradnju sa nadležnim stranim i domaćim pravosudnim i drugim organima u građanskim stvarima.<sup>516</sup> Pored toga, njegova nadležnost obuhvata primenu i davanje reciprociteta, odnosno priznavanje i izvršenje stranih sudskih i arbitražnih odluka u građanskim stvarima.<sup>517</sup>

Istovremeno, Odeljenje za međunarodnu pravnu pomoć u krivičnim stvarima Ministarstva pravde obavlja poslove koji se odnose na postupanje po pozivima domaćih i stranih sudova i drugih nadležnih domaćih i stranih državnih organa, dodeljivanje i preuzimanje krivičnog gonjenja okrivljenih, raspisivanje međunarodnih poternica i izdavanje okrivljenih i osuđenih lica, kao i izvršenje stranih krivičnih presuda i premeštaj osuđenih lica.<sup>518</sup>

Međutim, Ministarstvo pravde ne objavljuje statistiku traženih slučajeva i pružene pomoći i saradnje. Među javno dostupnim podacima<sup>519</sup> nije moguće pronaći podatke o organima i državama koje su zatražile i/ili pružile pomoć u pravosudnim stvarima, kao ni podatke o vremenu u kojem je to učinjeno.

## Interakcije

Javni tužioci su odgovorni za sprovođenje istrage i pribavljanje dokaza o krivici. Međutim, veliki broj slučajeva, uključujući i neke od najvažnijih o kojima se izveštavalo u medijima, ne završavaju osuđujućim presudama. Sudovi takvo ponašanje pravdaju izostankom dokaza ili lošim kvalitetom pribavljenih dokaza, dok tužilaštvo smatra da su sudovi neefikasni i svojom politikom onemogućavaju efikasnu borbu protiv korupcije.<sup>520</sup>

Narodna skupština donosi zakone koje primenjuju sudovi, a koji mogu unaprediti nezavisnost pravosuđa. Pored toga, Skupština bira dva člana VSS iz reda istaknutih pravnika. Izbor najboljih kandidata važan je uslov za efikasan rad VSS i povećanje nezavisnosti pravosuđa. Smatra se da pojedini narodni poslanici koriste Narodnu skupštinu da utiču na rad pravosuđa;<sup>521</sup> na primer, članovi vladajuće većine optužili su sudiju apelacionog suda Miodraga Majića da je korumpiran i da je učestvovao u „zaveri” protiv predsednika Aleksandra Vučića nakon što je javno kritikovao izmene Krivičnog zakonika. Neki advokati, međutim, kažu da su ove reči zapravo upućene svima u pravosuđu i da je poruka jasna: „Ne kritikujte vlast”.<sup>522</sup>

515 Vrhovni kasacioni sud. Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2022, <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/godi%C5%A1nji-izve%C5%A1taj-o-radu-sudova>

516 Ministarstvo pravde. Međunarodna pravna pomoć u građanskim stvarima, [www.mpravde.gov.rs/tekst/45/gradjanske-stvari.php](http://www.mpravde.gov.rs/tekst/45/gradjanske-stvari.php) (pristupljeno 25.03.2023.)

517 Ibid.

518 Ministarstvo pravde. Međunarodna pravna pomoć u krivičnim stvarima, [www.mpravde.gov.rs/tekst/46/krivicne-stvari.php](http://www.mpravde.gov.rs/tekst/46/krivicne-stvari.php), (pristupljeno 25. marta 2023.)

519 Izveštaj o sudovima u Republici Srbiji i Informator o radu Ministarstva pravde

520 BBC Nevs. 2020. „Srbija i pravosuđe: Zašto padaju presude pred Apelacionim sudom” <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-54181568>

521 Otvoreni parlament. 2022. Bilten – Broj 17, Izbor sudija – Gde je balans između zakonodavstva i sudstva?, str. 23-32, <https://otvoreniiparlament.rs/istrazivanje/66>

522 BBC Nevs. 2019. „Miodrag Majić: Šta napadi na njega pokazuju drugima” („Miodrag Majić: Šta napadi na njega pokazuju drugima”), <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-48385140>

Tradicionalni mediji, posebno nacionalni emiteri, igraju značajnu ulogu u percepciji javnosti o korumpiranom pravosuđu i niskom poverenju građana u sudove. Razlog tome je i tabloidizacija medija koliko i pasivnost pravosuđa, čije su javne konferencije za štampu i javni nastupi retki. Publicitet o pravosuđu je veoma ograničen, što otežava objektivno i blagovremeno dobijanje informacija o njegovom radu.

## Preporuke

---




- Skupština treba da unapredi nezavisnost i odgovornost VSS, kroz proces selekcije istaknutih pravnikâ na način da ih biraju narodni poslanici neposredno kako bi se sprečilo da, u slučaju kada poslanici to ne učine, njihov bira komisija;
- VSS treba da usvoji pravila/podzakonske akte o nezavisnosti pravosudnog budžeta, da izgradi kapacitete za sprovođenje budžeta za pravosuđe i stvori mehanizme za njihovu efikasnu primenu;
- VSS bi trebalo da sprovede novu analizu kako bi se utvrdio broj sudija u skladu sa potrebama pravosudnog sistema radi rešavanja predmeta u razumnom roku, uključujući i trenutna kašnjenja;
- VSS treba, nakon javnih konsultacija, da donese podzakonski akt o kriterijumima za izbor na funkciju sudije i predsednika suda;
- Sudovi treba da obezbede veći stepen transparentnosti rada održavanjem redovnih konferencija za novinare i objavljivanjem podataka o stanju postupaka za koje postoji javni interes, kao i blagovremenom i potpunom obradom zahteva za pristup informacijama u skladu sa zakonskim okvirom;
- VSS i sudovi treba da izvrše analizu postupaka u predmetima krivičnih dela u vezi sa korupcijom, koji traju izuzetno dugo ili se završavaju simboličnim sankcijama, i iznesu javnosti razloge za takvo stanje;
- Ministarstvo i Vlada treba da obezbede pravo na odštetu žrtvama korupcije, u skladu sa građanskopravnom konvencijom Saveta Evrope, koju je Srbija ratifikovala;
- Pravosudna akademija treba da unapredi kvalitet kontinuirane obuke sudija o korupciji, posebno u pogledu gonjenja koruptivnih krivičnih dela na osnovu javno iskazanih sumnji.



## 4. Javni tužilac

### Sažetak

**UKUPNA OCENA STUBA: 51,4/100**

DIMENZIJA	INDIKATOR	PROPISI	PRAKSA
<b>OCENA KAPACITETA</b>  50/100	RESURSI	75	50
	NEZAVISNOST	50	25
<b>OCENA UPRAVLJANJA</b>  54,2/100	TRANSPARENTNOST	75	25
	ODGOVORNOST	75	25
	INTEGRITET	75	50
	RODNA RAVNOPRAVNOST		25
<b>OCENA ULOGE</b>  50 / 100	GONJENJE KORUPCIJE		50

Sistem javnog tužilaštva Republike Srbije čine Vrhovno javno tužilaštvo, apelaciona javna tužilaštva (4), viša javna tužilaštva (25), osnovna javna tužilaštva (58) i javna tužilaštva posebne nadležnosti: Javno tužilaštvo za organizovani kriminal i Javna tužilaštvo za ratne zločine.

Novim Zakonom o javnom tužilaštvu iz februara 2023. preimenovana su sva mesta u javnom tužilaštvu: Republički javni tužilac, koji je i dalje na čelu javnog tužilaštva, postao je Vrhovni javni tužilac; prethodni javni tužilac postao je glavni javni tužilac; a u nastojanju da ojačaju i istaknu svoju nezavisnost, zamenici javnih tužilaca su postali javni tužioci.

Novi Zakon, u okviru usaglašavanja sa ustavnim amandmanima koji su trebali da povećaju nezavisnost pravosuđa, donosi dve veoma važne pozitivne promene za nezavisnost državnog tužilaštva, ali se njihov domet ne može oceniti u ovom trenutku, s obzirom na to da zavise od efikasnosti njihove primene.

Najvažnija promena je da funkciju javnog tužioca sada obavljaju, kao punopravni, javni tužioci (duskora imenovani kao zamenici javnih tužilaca), a ne samo Vrhovni i glavni državni tužioci.

Povećanje njihove nezavisnosti nesumnjivo je predstavljeno kroz novi naziv i činjenicu da više nisu neko ko zamenjuje javnog tužioca. Ovo predstavlja okvir na osnovu kojeg se, ukoliko javni tužioci to ne shvate samo kao jezičku promenu, može razviti sistem u kome bi bili odgovorniji za svoje (ne)postupanje. Stoga ova promena može da pruži više mogućnosti javnim tužiocima da pokažu svoju nezavisnost i proaktivnost u praksi istražujući slučajeve korupcije. S druge strane, ona značajno umanjuje mogućnost za nezakonit, nepravilan i neefikasan rad javnih tužilaca.

# Kapacitet

## 4.1.1. Resursi (zakon)

**U kojoj meri postoje zakoni koji obezbeđuju odgovarajuće plate i uslove rada tužilaca?**

 OCENA: 75/100

*Pravni okvir obezbeđuje odgovarajući budžet za javne tužioce. S druge strane, zakon im ne obezbeđuje adekvatne plate s obzirom na značaj, odgovornost i složenost njihovog posla, jer su njihove plate daleko niže od najplaćenijih poslova i nešto veće od najniže plaćenih poslova. Uprkos postojanju mehanizma za zaštitu plata od povećanja cena, ne postoje mehanizmi za zaštitu plata tužilaca od inflacije kao rasta svih troškova.*

Za razliku od prethodnog Zakona, koji je predviđao da plata javnot tužioca mora da obezbedi i sigurnost njihovih porodica,<sup>523</sup> novi zakon iz 2023. godine predviđa da plate javnih tužilaca treba da obezbede samo njihovu nezavisnost i finansijsku sigurnost.<sup>524</sup> Ova plata mora biti u skladu sa dostojanstvom javnog tužilaštva i njegovim odgovornostima.<sup>525</sup>

Osnovica za obračun primanja javnih tužilaca je ista kao i osnovica za primanja sudija.<sup>526</sup> Koeficijenti su predviđeni Zakonom o javnom tužilaštvu<sup>527</sup> i u korelaciji su sa platnim grupama u koje je javni tužilac razvrstan (postoji pet nivoa),<sup>528</sup> a primanja javnih tužilaca se poklapaju sa primanjima sudija, u zavisnosti od instance u kojima obavljaju svoju funkciju.<sup>529</sup> Koeficijent varira od 3,0 za javne tužioce (prva platna grupa) do 6,0 za Vrhovnog javnog tužioca (peta platna grupa).<sup>530</sup> Zakon o budžetskom sistemu garantuje usklađivanje plata sudija, a samim tim i javnih tužilaca, kao i ostalih zaposlenih u javnom sektoru, sa stopom rasta indeksa potrošačkih cena (IPC) kao mehanizam protiv realnog smanjenja plata, najviše dva puta godišnje.<sup>531</sup> Međutim, stepen inflacije, kao obračun svih cena roba i usluga, veći je od IPC, koji predstavlja reprezentativan uzorak različitih dobara i usluga koje se koriste za preživljavanje (hrana, tekstil, transport, gorivo..).

Visoki savet tužilaštva (VST) predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za rad javnih tužilaštava za tekuće troškove, osim za troškove osoblja, po pribavljenom mišljenju Ministarstva pravde i raspoređuje ta sredstva javnim tužilaštvima.<sup>532</sup> Nadzor nad sredstvima koja se izdvajaju za javna tužilaštva vrše VST, Ministarstvo pravde i Ministarstvo finansija.<sup>533</sup>

Prema Revidiranom akcionom planu za Poglavlje 23, II. kvartal 2022. godine bio je rok da se jasno razgraniče nadležnosti u oblastima budžeta i javnotužilačke uprave između VST i Ministarstva pravde, u cilju jačanja nezavisnosti javnog tužilaštva u pogledu organizacije i izvršenja budžeta.<sup>534</sup> Međutim, to još nije sprovedeno.

523 Prethodni Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – US, 121/12, 101/13, 111/14 – US, 117/14, 106/15 i 63/16 – US, čl. 50.

524 Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 55, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

525 Ibid.

526 Raniji Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – US, 121/12, 101/13, 111/14 – US, 117/14, 106/15 i 63/16 – US, čl. 69-71 Zakona o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 74-76, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

527 Ibid.

528 Ibid.

529 Ibid, čl. 70.

530 Ibid, čl. 70 i 71.

531 Zakon o budžetskom sistemu. *Službeni glasnik RS* br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – izmena, 108/2013, 142/2014, 68/2, 2015, 9/2015, 3 drugi zakon /2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022 i 118/2021 – drugi zakon, čl. 27e.

532 Ibid.

533 Ibid.

534 Republika Srbija. 2020. *Revidirani akcioni plan za Poglavlje 23*, jul 2020, aktivnost 1.1.3.2, <https://mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

## 4.1.2. Resursi (praksa)

**U kojoj meri javno tužilaštvo ima adekvatne nivoe finansijskih sredstava, osoblja i infrastrukture za efikasan rad u praksi?**

 OCENA: 50/100

*Javna tužilaštva i dalje karakteriše nedostatak resursa, što je prepreka efikasnom i pravilnom obavljanju njihovih funkcija.*

Odlukom VST-a o broju zamenika javnih tužilaca na kraju 2022. godine bilo je 711 zamenika javnih tužilaca,<sup>535</sup> što predstavlja povećanje u odnosu na 2021. godinu kada ih je bilo 703.<sup>536</sup> U 2022. godini bilo je 50 javnih tužilaca manje<sup>537</sup> u odnosu na prethodnu godinu kada su nedostajala 52 javna tužioca.<sup>538</sup> Broj zamenika javnih tužilaca koji nedostaju je ostao približno isti, tačnije 27 u 2021. godini<sup>539</sup> i 26 u 2022. godini.<sup>540</sup> Trenutno su upražnjena 103 od sistematizovanih 814 radnih mesta u apelacionim, višim i osnovnim javnim tužilaštvima,<sup>541</sup> čime je zaustavljen trend povećanja broja nepopunjenih radnih mesta iz prethodnih godina.<sup>542</sup> Iz zahteva koje su državna tužilaštva podnela VST-u, vidljivo je da i drugi problemi ometaju njihov rad, prvenstveno oni koji se odnose na nedovoljan broj tužilačkih pomoćnika i zapisničara, kao i na probleme organizacije rada u tužilaštvima koja rade u pravosudnim jedinicama van sedišta suda.<sup>543</sup>

Zakonom o budžetu za 2022. godinu za tužilaštvo je bilo opredeljeno 4,1 milijardu dinara<sup>544</sup> (34,76 miliona evra), što je povećanje u odnosu na sredstva opredeljena za 2021. godinu (3,97 milijardi dinara ili 33,68 miliona evra).<sup>545</sup> Pored toga, sa povećanjem sredstava tekuće budžetske rezerve od 617 miliona dinara<sup>546</sup> (5,2 miliona evra), u poređenju sa 101,8 miliona dinara (863.169 evra) u 2021. godini,<sup>547</sup> ukupno odobrena sredstva iznosila su 4,66 milijardi dinara<sup>548</sup> (39,52 miliona evra), u poređenju sa 4,07 milijardi dinara za 2021. godinu (34,54 miliona evra).<sup>549</sup> Procenat izvršenja budžeta u 2022. godini bio veoma visok (98,84%),<sup>550</sup> i veći nego u 2021. godini (98,21%).<sup>551</sup>

Pravosudnim zakonima uspostavljena je podela budžetskih funkcija između Ministra pravde, VSS, VST i Vrhovnog javnog tužioca. U skladu sa ustavnim amandmanima iz 2022. godine, sprovedbeni zakoni predviđaju da dva saveta samostalno upravljaju sredstvima u svom budžetu. Planirane su konsultacije sa Ministarstvom finansija radi usaglašavanja stavova.<sup>552</sup> Pri tome, raspodela sredstava nije ravnomerna jer zavisi od odnosa svakog pojedinačnog javnog tužilaštva sa Ministarstvom pravde koje odobrava sredstva za poslovni prostor, nameštaj, za neka Ministarstvu "bliska" tužilaštva.<sup>553</sup>

535 VST. 2023. *Godišnji izveštaj 2022*, str. 10, <https://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2023/03/Izvestaj-o-radu-DVT-2022.pdf>

536 VST. 2022. *Godišnji izveštaj za 2021*, str. 29, <http://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2022/03/Izve-taj-o-radu-Dr-avnog-ve-a-tu-ilaca-za-2021.godinu-usvojen-front-page.pdf>

537 VST. 2023. *Godišnji izveštaj za 2022*, str. 10, <https://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2023/03/Izvestaj-o-radu-DVT-2022.pdf>

538 VST. 2022. *Godišnji izveštaj za 2021*, str. 29, <http://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2022/03/Izve-taj-o-radu-Dr-avnog-ve-a-tu-ilaca-za-2021.godinu-usvojen-front-page.pdf>

539 VST. 2022. *Godišnji izveštaj za 2021*, str. 29, <http://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2022/03/Izve-taj-o-radu-Dr-avnog-ve-a-tu-ilaca-za-2021.godinu-usvojen-front-page.pdf>

540 VST. 2023. *Godišnji izveštaj 2022*, str. 10, <https://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2023/03/Izvestaj-o-radu-DVT-2022.pdf>

541 Ibid.

542 Transparentnost Srbija. 2020. *Uslovi za poslovanje sa integritetom – Izveštaj o Srbiji*, str. 31, [www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/BICA\\_SRB\\_ONLINE.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/BICA_SRB_ONLINE.pdf)

543 *Analiza potrebnog broja javnih tužilaca u državnim tužilaštvima u Republici Srbiji*, str. 17, [www.dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2016/10/ANALIZA-REALNIH-POTREBA-KONA-NA-VERZIJA.doc?lang=lat](http://www.dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2016/10/ANALIZA-REALNIH-POTREBA-KONA-NA-VERZIJA.doc?lang=lat)

544 VST. 2023. *Godišnji izveštaj 2022*, str. 27, <https://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2023/03/Izvestaj-o-radu-DVT-2022.pdf>

545 VST. 2022. *Godišnji izveštaj 2021*, str. 29, <http://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2022/03/Izve-taj-o-radu-Dr-avnog-ve-a-tu-ilaca-za-2021.godinu-usvojen-front-page.pdf>

546 VST. 2023. *Godišnji izveštaj 2022*, str. 27, <https://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2023/03/Izvestaj-o-radu-DVT-2022.pdf>

547 VST. 2022. *Godišnji izveštaj 2021*, str. 29, <http://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2022/03/Izve-taj-o-radu-Dr-avnog-ve-a-tu-ilaca-za-2021.godinu-usvojen-front-page.pdf>

548 VST. 2023. *Godišnji izveštaj 2022*, str. 27, <https://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2023/03/Izvestaj-o-radu-DVT-2022.pdf>

549 VST. 2022. *Godišnji izveštaj 2021*, str. 29, <http://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2022/03/Izve-taj-o-radu-Dr-avnog-ve-a-tu-ilaca-za-2021.godinu-usvojen-front-page.pdf>

550 VST. 2023. *Godišnji izveštaj 2022*, str. 27, <https://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2023/03/Izvestaj-o-radu-DVT-2022.pdf>

551 Ibid.

552 Evropska komisija. *Izveštaj o napretku za 2023. godinu*, str. 24, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf)

553 Intervju sa predsednikom Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije i zamenikom apelacionog javnog tužioca u Beogradu, septembar 2022.

### 4.1.3. Nezavisnost (zakon)

#### U kojoj meri je javni tužilac nezavisan po zakonu?

OCENA: 50/100

*Ustav obezbeđuje tužilačku nezavisnost, ali za razliku od potpuno „nezavisnog“ pravosuđa, tužilaštvo je samo „nezavisno u vršenju svojih ovlašćenja“, a novi zakon dozvoljava uticaj na javne tužioce "sve dok nije neprimeren". Zabrinutost izaziva činjenica da je reforma pravosuđa smanjila broj članova VST-a koje biraju tužioci, što potencijalno utiče na sam cilj ustavne reforme. Ustavni amandmani iz 2022. godine ograničavaju direktan politički uticaj na izbore tužilaca, ali povećavaju rizike od korupcije u VST, dok ukidanje ustavne zabrane političkog delovanja tužilaca nema jasno opravdanje. Pored toga, hijerarhijska ovlašćenja, kao što je obavezna instrukcija javnog tužioca, predstavljaju pretnju njihovoj nezavisnosti.*

Ustav garantuje nezavisnost u radu tužilaca.<sup>554</sup> Za razliku od sudstva, koje je po Ustavu i zakonu potpuno „nezavisno“, tužilaštvo je samo „nezavisno u vršenju svojih ovlašćenja“.<sup>555</sup> Za razliku od prethodnog zakona, koji je zabranjivao svaki uticaj izvršne i zakonodavne vlasti na rad javnog tužilaštva i postupanje u predmetima,<sup>556</sup> novi zakon samo zabranjuje nedozvoljen uticaj na sve javne tužioce u vršenju funkcija, a posebno u obliku pretnje ili prinude.<sup>557</sup>

Vrhovnog javnog tužioca bira Narodna skupština na predlog VST, a glavne javne tužioce i javne tužioce bira VST. Broj javnih tužilaca za svako javno tužilaštvo utvrđuje VST. Smanjenju rizika od političke korupcije svakako doprinosi i činjenica da ministar pravde i predsednik skupštinskog odbora za pravosuđe više neće biti članovi VST. Umesto toga, to su „istaknuti pravnici“ koje bira Narodna skupština. Međutim, iako „istaknuti pravnici“ formalno možda nisu članovi političkih partija, njih bira kvalifikovana većina poslanika. Izbor advokata u VST je i dalje moguć. Problem je u tome što je reformom pravosuđa smanjen broj članova VST, koje biraju sami javni tužioci (sa šest na pet), što je u direktnoj suprotnosti sa ciljevima ustavne reforme. VST pokreće i vodi po službenoj dužnosti postupak za utvrđivanje razloga za razrešenje nosioca javne tužilačke funkcije zbog osude za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci, utvrđenu pravnosnažnom odlukom tako da ozbiljno šteti ugledu javnog tužilaštva ili poverenju javnosti u javno tužilaštvo. Ukoliko utvrdi da takvi razlozi postoje, postupak razrešenja pokreće VST po službenoj dužnosti ili na predlog Disciplinske komisije.

Ustavnim amandmanima iz 2022. godine smanjene su mogućnosti za vršenje direktnog političkog uticaja na tužioce kroz njihov izborni postupak, s obzirom na to da su Narodnoj skupštini oduzete nadležnosti u „prvom izboru“ tužilaca i u izboru „šefova“ javnih tužilaštava.<sup>558</sup> Rizici od korupcije su ranije postojali jer pojedini kandidati nisu bili izabrani bez obrazloženja zbog toga što ih je vladajuća stranka smatrala nepodobnim. Međutim, uklanjanje ove vrste parlamentarne kontrole sada stvara povećani rizik od korupcije tokom donošenja odluka u VST. Dakle, efekat ove nove mere zavisice od toga koliko su transparentni i unapred utvrđeni kriterijumi za odlučivanje u VST i koliko je proces izbora javan.<sup>559</sup>

Međutim, ustavna zabrana političkog delovanja javnih tužilaca neobjašnjivo je ukinuta bez jasnih razloga.<sup>560</sup>

Imenovanje javnih tužilaca podrazumeva javni konkurs koji raspisuje VST. Konkurs za glavnog javnog tužioca raspisuje se šest meseci pre isteka mandata vršioca dužnosti ili u roku od 15 dana od donošenja odluke o prestanku funkcije.<sup>561</sup> Kandidati podnose prijave sa programom rada.<sup>562</sup> Komisija koju imenuje VST ocenjuje prijave, odbijajući neblagovremene ili nepotpune. Podaci i mišljenja o stručnosti, kompetentnosti i dostojnosti kandidata prikupljaju se od nadležnih organa i organizacija, uključujući ocene za aktuelne tužioce. Kandidati mogu izvršiti uvid u dokumentaciju i mišljenja relevantna za njihov izbor.<sup>563</sup>

554 Ust. Republike Srbije. *Službeni glasnik RS* br. 98/2006 i 115/2021, čl. 155, [https://www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

555 Prethodni Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – US, 121/12, 101/13, 111/14 – US, 117/14, 106/15 i 63/16 – US, čl. 5; Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 5, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

556 Ibid.

557 Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 6, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

558 Prethodni Zakon o javnom tužilaštvu, čl. 75, <https://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2017/02/ZAKON-O-JAVNOM-TUZILASTVU.pdf>

559 Transparentnost Srbija. 2022. *Značaj amandmana na Ust. za borbu protiv korupcije*, <https://transparentnost.org.rs/indek.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/12211-znacaj-izmena-ustava-za-borbu-protiv-korupcije>; <https://www.otvorenavratapravosudja.rs teme/ustavno-pravo/znacaj-izmena-ustava-za-borbu-protiv-korupcije>

560 Ibid.

561 Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 86, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

562 Ibid, čl. 87.

563 Ibid, čl. 88.

Pre donošenja odluke, VST intervjuje kandidate kako bi procenio njihove komunikacijske veštine, spremnost za ulogu i profesionalni integritet.<sup>564</sup> Proces izbora je javan, a rang lista kandidata se sastavlja na osnovu njihovih kvalifikacija.<sup>565</sup> VST potom odlučuje o izboru glavnog javnog tužioca i javnog tužioca, a odluka mora biti obrazložena i objavljuje se u Službenom glasniku Republike Srbije i na sajtu VST.<sup>566</sup> Kandidati imaju pravo žalbe Ustavnom sudu u roku od 15 dana od dana objavljivanja odluke. Ustavni sud mora da odluči o žalbi u roku od 30 dana.<sup>567</sup>

Garantovanje javnosti ovog procesa, uz uključivanje stručnih ocena i pravo na žalbu, pokazuje napore da se obezbedi pravičnost i integritet pri imenovanju tužilaca u Srbiji. Međutim, civilno društvo nije direktno uključeno u postupak imenovanja.

Vrhovni javni tužilac i glavni javni tužilac imaju hijerarhijska ovlašćenja u odnosu na postupanje nižih glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca u konkretnom slučaju.<sup>568</sup> Neposredno viši javni tužilac može izdati obavezno uputstvo nižim javnim tužiocima za postupanje u pojedinim slučajevima kada postoji sumnja u efikasnost i zakonitost njihovog postupanja.<sup>569</sup> Prethodnim zakonom je bilo navedeno da Republički javni tužilac<sup>570</sup> može izdati obavezno uputstvo bilo kom javnom tužiocu,<sup>571</sup> dok je novim zakonom propisano da Vrhovni javni tužilac može izdati takvo uputstvo samo svakom glavnom javnom tužiocu.<sup>572</sup>

Zakonom iz 2023. godine propisano je da niži javni tužilac koji smatra da je obavezno uputstvo nezakonito ili neosnovano može podneti žalbu komisiji u roku od tri dana od dana prijema pismenog uputstva,<sup>573</sup> dok je prethodnim zakonom bilo predviđeno da se žalba može podneti istom organu koji je izdao uputstvo, u roku od osam dana od dana prijema uputstva.<sup>574</sup>

Ovlašćenje svakog višeg javnog tužioca, zasnovano na zakonu, da interveniše u pojedinačnim slučajevima stvara izvesnu ranjivost na politički uticaj, navodi se u Izveštaju EK o napretku Srbije za 2021.<sup>575</sup> Novim pravosudnim zakonodavstvom uvedene su zaštitne mere u vezi sa obaveznim uputstvima i preraspodelom poslova u okviru javnog tužilaštva.<sup>576</sup>

Strategija reforme pravosuđa za period 2020-2025. predviđa dalje jačanje nezavisnosti tužilaštva kroz unapređene kriterijume i sistem za izbor javnih tužilaca i članova VST zasnovan na rezultatima, kriterijume za unapređenje i vrednovanje rada tužilaca, te jačanje stručnih i kadrovskih kapaciteta javnih tužilaštva i VST.<sup>577</sup> Akcionim planom za sprovođenje Strategije predviđeno je, kao osnovna aktivnost, donošenje podzakonskih akata o kriterijumima za izbor javnih tužilaca, kao i za unapređenje i prestanak funkcije javnog tužioca.<sup>578</sup>

---

564 Ibid, čl. 89.

565 Ibid, čl. 90 i 91.

566 Ibid, čl. 92.

567 Ibid, čl. 93.

568 Ust. Republike Srbije. *Službeni glasnik RS* br. 98/2006 i 115/2021, čl. 155, [www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

569 Prethodni Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – US, 121/12, 101/13, 111/14 – US, 117/14, 106/15 i 63/16 – US), čl. 18. Zakona o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 16, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

570 Prethodni Zakon o javnom tužilaštvu, čl. 18 i 24, <https://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2017/02/ZAKON-O-JAVNOM-TUZILASTVU.pdf>

571 Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 18, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

572 Ibid, čl. 16.

573 Ibid, čl. 18.

574 Ibid, čl. 18.

575 Evropska komisija. *Izveštaj o napretku za 2021. godinu*, str. 23, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF)

576 Evropska komisija. *Izveštaj o napretku za 2023. godinu*, str. 26, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf)

577 Strategija reforme pravosuđa za period 2020-2025. *Službeni glasnik RS* br. 101/2020 i 18/2022, [www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/101/1/reg](http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/101/1/reg)

578 Akcioni plan za sprovođenje strategije razvoja pravosuđa za period 2020-2025 u periodu od 2022. do 2025. *Službeni glasnik RS* br. 45/2022, Mera 1.3.42, (Aktivnost 1.1.2.1. AP 23), [www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/akcioni\\_plan\\_strategije\\_razvoja\\_pravosudja\\_2020-2025\\_2025\\_2025\\_2025\\_1-25\\_2020](http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/akcioni_plan_strategije_razvoja_pravosudja_2020-2025_2025_2025_2025_1-25_2020)

## 4.1.4. Nezavisnost (praksa)

U kojoj meri javni tužilac radi bez mešanja vlade ili drugih aktera?

 OCENA: 25/100

Nezavisnost tužilaštva je i dalje ugrožena, posebno zbog hijerarhijskih ovlašćenja, kao što je obavezno uputstvo javnog tužioca. Osim mogućeg indirektnog političkog pritiska, postoji percepcija javnosti da su javni tužioci razvili snažan osećaj „autocenzure“. Izjave u javnosti o nedavno smenjenim tužiocima<sup>579</sup> samo potvrđuju taj utisak.

Postoje ozbiljne primedbe na način na koji se tužilačka nezavisnost manifestuje u praksi.<sup>580</sup> Nedovoljne garancije za ostvarivanje proklamovane nezavisnosti posebno su evidentne zbog monokratskog i hijerarhijskog rada javnog tužilaštva.<sup>581</sup>

Pritisak na tužilaštvo je i dalje jak.<sup>582</sup> Vladini zvaničnici, uključujući i one na najvišem nivou, kao i poslanici nastavljaju sa „napadima“ na pojedine javne tužioce.<sup>583</sup> U međuvremenu, dve zamenice Posebnog odeljenja za borbu protiv korupcije u Višem javnom tužilaštvu u Beogradu premeštene su<sup>584</sup> samo šest dana nakon što je po njihovom nalogu uhapšeno šestoro osumnjičenih za zloupotrebe u najvećem državnom preduzeću, Elektroprivredi Srbije (EPS). Proneveru u EPS-u, za koju se sumnja da iznosi oko sedam miliona evra, istraživale su javne tužiteljke beogradskog Višeg javnog tužilaštva, jednog od najznačajnijih u zemlji, zamenice javnog tužioca Bojana Savović i Jasmina Paunović. Slučaj im je oduzet „bez obrazloženja“ i udaljene su iz Posebnog odeljenja za borbu protiv korupcije. Istog dana kada se pojavila informacija o tome, Više javno tužilaštvo je odbacilo te tvrdnje. Oni su istakli da je reč o „prelasku“ zamenica javnog tužioca po redovnom godišnjem planu u druga odeljenja.<sup>585</sup>

# Upravljanje

## 4.2.1. Transparentnost (zakon)

U kojoj meri postoje odredbe koje obezbeđuju da javnost može da dobije relevantne informacije o aktivnostima i postupcima donošenja odluka javnog tužioca?

 OCENA: 75/100

Postoje brojne odredbe koje omogućavaju javnosti da dobije informacije o organizaciji i funkcionisanju tužilaštva. Međutim, i dalje postoje nedostaci u zakonskom okviru koji reguliše transparentnost rada javnog tužilaštva, kao što je nepostojanje zakonom precizno propisane obaveze (već samo mogućnosti) obaveštavanja javnosti o svom postupanju u pojedinim predmetima. Ne postoji ni zakonska odredba koja detaljno navodi šta bi sve trebalo da bude javno dostupno na sajtu VST.

U cilju obezbeđivanja jedinstvene primene propisa, Republički javni tužilac izdaje uputstva o pristupu informacijama od javnog značaja.<sup>586</sup> Tužilaštvo je dužno, kao i drugi organi, da ima Informatore o radu koji, između ostalog, sadrži podatke o nadležnostima, unutrašnjoj organizaciji, budžetu, postupku podnošenja zahteva ili žalbe na rešenje određenog organa, propisima i odlukama o isključenju i ograničavanju transparentnosti, uz odgovarajuća objašnjenja.<sup>587</sup>

579 Radio Slobodna Evropa. 2023. Šta se zna o slučaju EPS zbog kojeg su tužioci u Srbiji navodno smenjeni, [www.slobodnaevropa.org/a/tuzilastvo-korupcija-srbija-elektroprivreda/32290502.html](http://www.slobodnaevropa.org/a/tuzilastvo-korupcija-srbija-elektroprivreda/32290502.html)

580 Beogradski centar za ljudska prava. 2016. Analiza ustavnog položaja Državnog tužilaštva u Republici Srbiji sa preporukama za njegovo unapređenje, str. 22, <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/vp-content/uploads/2016/12/Analiza-ustavnog-polozaja-book.pdf>

581 Ibid, str. 23.

582 Ibid, str. 23.

583 Ibid.

584 Radio Slobodna Evropa. 2023. Šta se zna o slučaju EPS zbog kojeg su tužioci u Srbiji navodno smenjeni, <https://www.slobodnaevropa.org/a/tuzilastvo-korupcija-srbija-elektroprivreda/32290502.html>

585 Ibid.

586 Pravilnik o upravi u državnim tužilaštvima. Službeni glasnik RS br. 110/2009, 87/2010, 5/2012, 54/2017, 14/2018 i 57/2019, čl. 71, <https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-upravi-u-javnim-tuzilastvima.html>

587 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Službeni glasnik RS br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021, čl. 39, [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); Pravilnik o upravi u državnim tužilaštvima. Službeni glasnik RS br. 110/2009, 87/2010, 5/2012, 54/2017, 14/2018 i 57/2019, čl. 71, <https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-upravi-u-javnim-tuzilastvima.html>

Rad javnih tužilaca je javan, osim ako zakonom nije drugačije određeno.<sup>588</sup> Samo u posebnim slučajevima javnost se može isključiti iz postupka, radi zaštite nacionalne bezbednosti, javnog reda ili interesa deteta, odnosno privatnosti učesnika u postupku.<sup>589</sup>

Prema zakonu, javno tužilaštvo ima diskreciona ovlašćenja da obaveštava javnost o „stanju kriminaliteta i drugim pojavama” sa kojim se susreće u svom radu, u skladu sa pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima.<sup>590</sup> Uzimajući u obzir zaštitu privatnosti učesnika u postupku ili sve dok to ne šteti interesima postupka, javno tužilaštvo ima i diskreciona ovlašćenja da li će obaveštavati javnost o pojedinačnim predmetima po kojima postupa.<sup>591</sup> Pravilnikom nije izričito propisan rok u kome javno tužilaštvo obaveštava javnost o svojim aktivnostima i rezultatima u borbi protiv kriminala.<sup>592</sup>

Sednice VST su javne, osim kada interesi javnog reda ili zaštite tajnosti podataka zahtevaju da budu zatvorene.<sup>593</sup> Javnost rada VST se ostvaruje objavljivanjem opštih akata na sajtu VST i u Službenom glasniku, omogućavanjem novinarima i drugim zainteresovanim licima da prate sednice saveta ako nisu zatvorene za javnost, objavljivanjem službenih saopštenja, a po potrebi, objavljivanjem zapisnika, izveštaja i odluka putem javnih glasila i na druge načine.<sup>594</sup>

U Srbiji su delovi prijave imovine javnih funkcionera, uključujući i javne tužioce, generalno dostupni javnosti, ali se njihova tačnost ne proverava. Izuzeci su javni tužioc koji se bave organizovanim kriminalom, terorizmom i korupcijom. Njihove prijave imovine postaju javno dostupne dve godine nakon što ti javni tužioc napuste tu javnu funkciju.<sup>595</sup>

## 4.2.2. Transparentnost (praksa)

**U kojoj meri javnost ima pristup informacijama o aktivnostima i procesima odlučivanja javnog tužioca u praksi?**

**OCENA: 25/100**

*Ne postoji dovoljna transparentnost u radu javnog tužilaštva. Vrlo malo informacija je javno dostupno, a postoje problemi sa ostvarivanjem prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.*

Od 89 tužilaštava, samo 49 (55%) je objavilo Informatore o radu, a još devet njih (10%) ima Informatore o radu koji nisu objavljeni.<sup>596</sup> Na osnovu površnog uvida u objavljene Informatore, može se zaključiti da javna tužilaštva relativno redovno ažuriraju podatke.<sup>597</sup> VST objavljuje svoje odluke i izveštaje o radu na svojoj veb stranici.<sup>598</sup>

Istraživanje posvećeno transparentnosti sudova i javnih tužilaštava (april 2022. godine), na uzorku od 18 (od ukupno 58) osnovnih tužilaštava, četiri (od 25) viša viša tužilaštva i Tužilaštva za organizovani kriminal, pokazalo je da većina osnovnih tužilaštava ne objavljuje vesti o svom radu i saopštenja na svojim sajtovima ili da to čine veoma retko.<sup>599</sup> Jedno tužilaštvo uopšte nema svoj sajt, dok 13 (72% uzorka) ne objavljuje vesti ili saopštenja na sajtovima koje imaju.<sup>600</sup> Tri od pet viših tužilaštava i uzorka, uključujući i Tužilaštvo za organizovani kriminal, u posmatranom

588 Prethodni Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – US, 121/12, 101/13, 111/14 – US, 117/14, 106/15 i 63/16 – US, čl. 48. Zakona o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 53, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

589 Zakonik o krivičnom postupku. *Službeni glasnik RS* br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – odluka US i 62/2021 – odluka US, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakonik\\_o\\_krivicnom\\_postupku.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakonik_o_krivicnom_postupku.html); Zakonika o parničnom postupku. *Službeni glasnik RS* br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 – drugi zakon, čl. 322, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_parnicnom\\_postupku.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_parnicnom_postupku.html)

590 Prethodni Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – US, 121/12, 101/13, 111/14 – US, 117/14, 106/15 i 63/16 – US, čl. 10; Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 53, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html); Pravilnik o upravi u javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br. 110/2009, 87/2010, 5/2012, 54/2017, 14/2018 i 57/2019, čl. 66, <https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-upravi-u-javnim-tuzilastvima.html>

591 Ibid.

592 Čl. 66, [www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-upravi-u-javnim-tuzilastvima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-upravi-u-javnim-tuzilastvima.html)

593 Prethodni Zakon o VST. *Službeni glasnik RS* br. 116/2008, 101/2010, 88/2011 i 106/2015, čl. 14. Zakona o VST. *Službeni glasnik RS* br. 10/2023, čl. 18, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-visokom-savetu-tuzilastva.html>

594 Pravilnik o radu VST. *Službeni glasnik RS* br. 63/2023, čl. 7, [www.paragraf.rs/propisi/poslovnik\\_o\\_radu\\_drzavnog\\_veca\\_tuzilaca-2017.html](https://www.paragraf.rs/propisi/poslovnik_o_radu_drzavnog_veca_tuzilaca-2017.html)

595 N1. „Srbija ne proverava imovinu sudija i tužilaca”, 2023, <https://n1info.rs/region/srbija-ne-proverava-imovinu-sudija-i-tuzilaca-rezultati-u-albaniji-neverovatni/>

596 Poverenik za slobodan pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti, *Godišnji izveštaj 2021*, mart 2022, str. 89, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2021/Izve%C5%A1ta2021CIRfinal.doc>

597 Informatori: [https://bg.vi.jt.rs/informator/?language=sr\\_lat&thc-month=201901](https://bg.vi.jt.rs/informator/?language=sr_lat&thc-month=201901), <https://bg.ap.jt.rs/informator/>, [https://va.vi.jt.rs/informator/?language=sr\\_lat](https://va.vi.jt.rs/informator/?language=sr_lat), [https://ob.os.jt.rs/informator/?language=sr\\_lat](https://ob.os.jt.rs/informator/?language=sr_lat)

598 Visoki savet tužilaca, sednice, <https://vst.jt.rs/#>

599 Otvorena vrata pravosuđa, Kristina Kalajdžić. 2022. *Da li su sajtovi sudova i tužilaštava dovoljno informativni?*, <https://www.otvorenavatrapravedija.rs/teme/ostalo/da-li-su-veb-sajtovi-sudova-i-tuzilastva-dovoljno-informativni>

600 Ibid.

periodu nisu objavila bilo kakve vesti.<sup>601</sup> Da ne postoji jedinstvena politika komunikacije sa javnošću<sup>602</sup> govori i podatak da samo pet (28% uzorka) osnovnih tužilaštava ima postavljenog portparola. Analizom sajtova tužilaštava utvrđeno je da nisu pronađene informacije o održanim ili planiranim konferencijama za medije u periodu od početka 2022. do sredine aprila 2022. godine, kada je monitoring završen.<sup>603</sup>

Prema podacima Poverenika za informacije od javnog značaja, od ukupnog broja pritužbi u 2021. godini zbog neomogućavanja slobodnog pristupa informacijama, 595 pritužbi (11,3%) odnosilo se na sudove i tužilaštva.<sup>604</sup>

Prema rečima predsednika Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, nivo transparentnosti tužilaštava je različit: neka javna tužilaštva su „otvorena“, a Vrhovno javno tužilaštvo je potpuno zatvoreno.<sup>605</sup> Osetljivi predmeti predstavljaju najveću prepreku za postizanje veće transparentnosti u radu.<sup>606</sup> Činjenica da ne postoje propisani rokovi u kojima bi javno tužilaštvo trebalo da informiše javnost o svojim aktivnostima i rezultatima u borbi protiv kriminala (videti 4.2.1), uključujući i istrage koje vodi, takođe dovodi do nedostatka blagovremene komunikacije u praksi.<sup>607</sup>

### 4.2.3. Odgovornost (zakon)

**U kojoj meri postoje odredbe koje obezbeđuju da javni tužilac mora da odgovara za svoje postupke?**

 **OCENA: 75/100**

*Pravni okvir predstavlja odgovarajući osnov za utvrđivanje odgovornosti javnog tužioca. Istovremeno, i dalje postoje problemi prilikom vrednovanja rada javnih tužilaca. Kriterijume u pravilniku za ocenjivanje rada javnih tužilaca treba definisati jasno, precizno, nedvosmisleno i objektivno da bi se omogućio izbor i unapređenje najboljih i najkompetentnijih ljudi.*<sup>608</sup>

Prema novom Zakonu o javnom tužilaštvu iz 2023. godine, VST je nezavisno telo za ocenu rada tužilaca i istragu pritužbi podnetih protiv njih.<sup>609</sup> Za razliku od prethodnog zakona koji je predviđao da ocenu vrši neposredno viši javni tužilac (uz mišljenje kolegijuma neposredno viših javnih tužilaca),<sup>610</sup> novi zakon predviđa nezavisnije mehanizme za utvrđivanje odgovornosti.

Vrednovanje rada javnih tužilaca, na osnovu javno objavljenih, objektivnih i jedinstvenih kriterijuma, predstavlja osnov za izbor, obaveznu obuku i razrešenje.<sup>611</sup> Vrednovanje rada javnog tužioca vrši se jednom u tri godine<sup>612</sup> i izražava se ocenom koja se unosi u lični dosije tužioca.<sup>613</sup> Javni tužilac ima pravo da uloži prigovor protiv ocene VST u roku od 15 dana od donošenja odluke koja mora biti obrazložena.<sup>614</sup>

Mehanizam za utvrđivanje odgovornosti tužilaca čine disciplinski organi VST: Disciplinski tužilac i Disciplinska komisija.<sup>615</sup> Disciplinski postupak vodi Disciplinska komisija na predlog Disciplinskog tužioca.<sup>616</sup> Postupak je hitan i zatvoren za javnost, osim ako predmetni javni tužilac ne zahteva da postupak bude javan.<sup>617</sup> Novim zakonom izričito je predviđeno da se postupak mora voditi uz sve garancije pravičnog suđenja.<sup>618</sup>

601 Ibid.

602 Ibid.

603 Ibid.

604 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. 2022. *Godišnji izveštaj 2021*, str. 15, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2021/Izve%C5%A1ta2021CIRfinal.docx>

605 Intervju sa predsednikom Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije i zamenikom apelacionog javnog tužioca u Beogradu, septembar 2022.

606 Ibid.

607 Ibid.

608 <https://www.dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2016/05/Branislava-Vuckovic-1-1.pdf>

609 Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 112, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

610 Prethodni Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – US, 121/12, 101/13, 111/14 – US, 117/14, 106/15 i 63/16 – US, čl. 102

611 Ibid. čl. 99; Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 109, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

612 Ibid, čl. 100.

613 Ibid, čl. 101.

614 Ibid.

615 Ibid. čl. 118.

616 Ibid. čl. 107; Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 119, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

617 Ibid.

618 Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 119, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

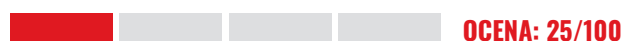


Javni tužioci ne mogu biti odgovorni za dato mišljenje ili odluku donetu u vezi sa vršenjem svoje funkcije, osim ako ne počine krivično delo „Kršenje zakona od strane sudije ili javnog tužioca“.<sup>619</sup>

Zakon iz 2023. godine navodi iste razloge zbog kojih se tužilac može suspendovati kao i prethodni: ako im je određen pritvor; ako je pokrenut postupak za utvrđivanje razloga za njihovo razrešenje ili krivični postupak za krivično delo za koje se mogu razrešiti.<sup>620</sup> Međutim, novi zakon predviđa VST kao organ koji može da donese takvu odluku, na koju se može uložiti žalba Ustavnom sudu,<sup>621</sup> umesto prava prigovora VST na odluku o suspendaciji koju je doneo Republički javni tužilac.<sup>622</sup> Javni tužilac se razrešava ako je pravosnažno osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili ako je u postupku za utvrđivanje razloga za razrešenje utvrđeno da je počinio teži disciplinski prestup koji prema oceni VST ozbiljno šteti ugledu javnog tužilaštva i poverenju javnosti u javno tužilaštvo. Tužioci mogu biti razrešeni i kada napune 65 godina života.<sup>623</sup>

#### 4.2.4. Odgovornost (praksa)

**U kojoj meri tužioci odgovaraju za svoje postupke u praksi?**



*Za razliku od disciplinskih prijava, koje se brzo rešavaju i predstavljaju efikasan pravni lek, pritužbe i žalbe glavnim javnim tužiocima to nisu, jer se u većini slučajeva odbacuju ili odbijaju kao neosnovane zbog čega mnoge odredbe o odgovornosti postaju neefikasne.*

Prema podacima VST u 2021. godini sprovedeno je vanredno ocenjivanje jednog broja zamenika javnih tužilaca koje je 2018. godine izabrala Narodna skupština radi izbora zamenika javnog tužioca za stalno obavljanje funkcije, kao i vanredno ocenjivanje rada zamenika javnog tužioca.<sup>624</sup>

Disciplinski tužilac je u 2021. godini imao ukupno 115 predmeta, što je približno isti broj primljenih predmeta kao i u prethodnoj godini (111),<sup>625</sup> dok je u 2022. godini primio 89 predmeta, što je smanjenje od 22,6%, odnosno 19,8% u odnosu na 2021. i 2020. godinu.<sup>626</sup> U 2021. godini podnete su disciplinske prijave protiv 17 javnih tužilaca i 93 zamenika javnih tužilaca,<sup>627</sup> dok su u 2022. godini podnete prijave protiv 14 javnih tužilaca i 82 zamenika javnih tužilaca.<sup>628</sup> Tokom 2021. godine podnosioci su bili prvenstveno građani, odnosno njihovi punomoćnici ili branioci, dok je ukupno šest disciplinskih prijava podneto od neposrednih pretpostavljenih javnih tužilaca.<sup>629</sup> Tako je bilo i 2022. godine kada su protiv svojih zamenika javni tužioci podneli sedam disciplinskih prijava, od kojih je pet ocenjeno kao neosnovano, a podnet je i jedan predlog za vođenje disciplinskog postupka.<sup>630</sup> S druge strane, tokom 2022. godine jedan zamenik javnog tužioca je podneo disciplinsku prijavu protiv svog neposrednog rukovodioca, koja je ocenjena kao neosnovana.<sup>631</sup>

Disciplinski tužilac je 2021. godine odbacio 91 disciplinsku prijavu kao neosnovanu,<sup>632</sup> dok su 2022. godine odbačene 83 prijave.<sup>633</sup> Istovremeno, u 2021. godini rešene su 32 disciplinske prijave spajanjem predmeta i sastavljanjem službene beleške o razlozima arhiviranja, tj. dostavljajući drugim nadležnim državnim organima.<sup>634</sup> U 2022. godini

619 Ust. Republike Srbije. *Službeni glasnik RS* br. 98/2006 i 115/2021, čl. 161, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

620 Prethodni Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – US, 121/12, 101/13, 111/14 – US, 117/14, 106/15 i 63/16 – US, čl. 58; Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 64, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

621 Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 65-66, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

622 Prethodni Zakon o javnom tužilaštvu, čl. 59-60, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2008/116/4/reg>

623 Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 103, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

624 VST. 2022. Izveštaj o VST za 2021. godinu, str. 10, <http://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2022/03/lzve-taj-o-radu-Dr-avnog-ve-a-tu-ilaca-za-2021,iear-adopted-front-page.pdf>

625 Ibid, str. 5

626 VST, Izveštaj o radu VST za 2022. godinu, str. 5, <https://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2023/03/lzvestaj-o-radu-DVT-2022.pdf>

627 VST. 2022. Izveštaj o VST za 2021, str. 18.

628 VST 2023. Izveštaj o VST za 2022. godinu, str. 18.

629 VST. 2022. Izveštaj o VST za 2021, str. 18.

630 VST. 2023. Izveštaj o VST za 2022. godinu, str. 18.

631 VST. 2023. Izveštaj o VST za 2022. godinu, str. 18.

632 VST. 2022. Izveštaj o VST za 2021, str. 19.

633 VST. 2023. Izveštaj o VST za 2022. godinu, str. 19.

634 VST. 2022. Izveštaj o VST za 2021, str. 20.

taj broj je manji, svega 18.<sup>635</sup> Tokom 2021. godine tri prijave su ocenjene kao osnovane i pokrenuti su disciplinski postupci pred Disciplinskom komisijom,<sup>636</sup> za razliku od 2022. godine kada je pokrenut samo jedan.<sup>637</sup>

Prema rečima predsednika Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, za razliku od informacije o imenovanju javnih tužilaca, koja je javna jer se dnevni red sednica i zapisnici nalaze na zvaničnom sajtu VST, informacije o njihovom razrešenju nisu dostupne javnosti na isti način jer se ne objavljuju na sajtu, već samo u Službenom glasniku.<sup>638</sup> Razlog tome leži u hijerarhijskoj organizaciji javnog tužilaštva i činjenici da javni tužioci ne odgovaraju javnosti za svoj rad, zbog čega detaljne i važne informacije o njihovom radu postoje samo u sistemu javnog tužilaštva, a ne van njega. (videti 4.2.2).<sup>639</sup>

## 4.2.5. Mehanizam integriteta (zakon)

**U kojoj meri postoje mehanizmi za osiguranje integriteta tužilaca?**

 **OCENA: 75/100**

*Zakonski okvir predviđa uslove i mehanizme koji treba da obezbede integritet javnih tužilaca. Međutim, i dalje postoji problem kolizije propisa kao što su Zakon o javnom tužilaštvu i Zakon o sprečavanju korupcije.*

Ustavom je propisano da se zakonom uređuje koje su funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa funkcijom Vrhovnog javnog tužioca, glavnog javnog tužioca i javnog tužioca, ali ne i definicija šta je to nespojiva funkcija.<sup>640</sup> Istovremeno Ustav navodi da članovi VST ne mogu biti članovi političke stranke.<sup>641</sup> Prethodni Zakon o javnom tužilaštvu je samo predviđao da javni tužioci ne mogu biti članovi političkih partija i politički delovati na bilo koji drugi način.<sup>642</sup> Novim Zakonom o javnom tužilaštvu je propisano da je javni tužilac dužan da se uzdrži od javnog iznošenja političkih stavova i učešća u javnim raspravama političke prirode i da se uzdrži od učešća u političkom delovanju političkih subjekata.<sup>643</sup> Pored toga, javni tužilac ne može obavljati funkciju u organima koji donose propise ili organima izvršne vlasti, javnim službama i organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave, obavljati javne ili privatne plaćene poslove, pružati pravne usluge ili davati pravne savete. uz naknadu.<sup>644</sup>

Javni tužioci su dužni da neposredno višeg javnog tužioca pismeno obaveste o drugoj funkciji, radnom ili privatnom interesu koji može biti nespojiv sa njihovom funkcijom, kao i o poslovnim i privatnim interesima članova uže porodice koji mogu biti nespojivi sa njihovom funkcijom.<sup>645</sup> VST obaveštava javnog tužioca, glavnog javnog tužioca i Vrhovnog javnog tužioca o postojanju nespojivosti funkcije, posla ili privatnog interesa.<sup>646</sup>

Zakonom o sprečavanju korupcije propisano je da javni funkcioneri, uključujući i javne tužioce, mogu obavljati samo jednu javnu funkciju, a u izuzetnim slučajevima i druge javne funkcije uz saglasnost Agencije za sprečavanje korupcije.<sup>647</sup> Slično tome, novi zakoni navode da etički komitet VST odlučuje koja funkcija, posao ili privatni interes je suprotan dostojanstvu i nezavisnosti javnih tužilaca.<sup>648</sup>

635 VST. 2023. Izveštaj o VST za 2022. godinu, str. 19

636 VST. 2022. Izveštaj o VST za 2021, str. 20

637 VST. 2023. Izveštaj o VST za 2022. godinu, str. 20

638 Intervju sa predsednikom Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije i zamenikom apelacionog javnog tužioca u Beogradu, septembar 2022.

639 Ibid.

640 Ibid, čl. 161.

641 Ust. Republike Srbije. *Službeni glasnik RS* br. 98/2006 i 115/2021, čl. 163, [www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

642 Prethodni Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – US, 121/12, 101/13, 111/14 – US, 117/14, 106/15 i 63/16 – US, čl. 49.

643 Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 54, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

644 Prethodni Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – US, 121/12, 101/13, 111/14 – US, 117/14, 106/15 i 63/16 – US, čl. 65; Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 71, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

645 Prethodni Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – US, 121/12, 101/13, 111/14 – US, 117/14, 106/15 i 63/16 – US, čl. 66.

646 Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 72, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

647 Zakon o sprečavanju korupcije. *Službeni glasnik RS* br. 5/2019, 88/2019, 11/2021 – autentično tumačenje, 94/2021 i 14/2022, čl. 56, [www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprečavanju-korupcije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprečavanju-korupcije.html)

648 Zakon o javnom tužilaštvu. *Službeni glasnik RS* br.10/2023, čl. 71, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_tuzilastvu.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html)

Javni tužioci su dužni da svoju imovinu i prihode prijave Agenciji za sprečavanje korupcije u roku od 30 dana od dana izbora.<sup>649</sup> Agencija ima ovlašćenje da proverava tačnost i potpunost podataka u izveštaju, kao i blagovremeno dostavljanje izveštaja, prema godišnjem planu provere koji donosi direktor.<sup>650</sup>

U 2021. godini usvojeni su Etički kodeks javnih tužilaca, smernice za njegovu primenu, kao i izmene i dopune Poslovnika Etičkog odbora.<sup>651</sup> Kodeks je prilično sveobuhvatan i propisuje da njegova bitna povreda predstavlja disciplinski prestup.<sup>652</sup> Kodeks se sastoji, sa manjim izmenama, uglavnom od standarda prepisanih iz zakona.<sup>653</sup>

## 4.2.6. Mehanizam integriteta (praksa)

**U kojoj meri je u praksi obezbeđen integritet članova tužilaštva?**

 **OCENA: 50/100**

*Postojeći mehanizmi su prilično efikasni u obezbeđivanju etičkog ponašanja javnih tužilaca. Međutim, planovi integriteta su povezani isključivo sa korupcijom i ne uključuju rizike vezane za privatni i profesionalni integritet javnih tužilaca, kao što su ograničenja nakon napuštanja funkcije i prelaska na drugi posao.*

Prema podacima Agencije za sprečavanje korupcije, javni tužioci ispunjavaju svoju dužnost prijave imovine i prihoda.<sup>654</sup> Međutim, u 2021. godine Agencija nije proveravala blagovremenost izveštaja o imovini i prihodima javnih tužilaca koje su podneli jer nisu bili uvršteni u godišnji plan za proveru koji je obuhvatio 200 drugih javnih funkcionera.<sup>655</sup>

Tokom 2021. godine Poverenik za samostalnost javnih tužilaca je postupao u sedam slučajeva.<sup>656</sup> U jednom slučaju, on je nakon fizičkog napada na nosioca funkcije javnog tužioca izdao saopštenje za javnost, u kojem je pozvao nadležne institucije da preduzmu mere iz svoje nadležnosti kako bi se obezbedila bezbednost javnih tužilaca.<sup>657</sup> U četiri slučaja Poverenik je utvrdio da nije bilo nezakonitog niti nekog drugog neprimerenog uticaja.<sup>658</sup>

VST je nastavio saradnju na zajedničkim projektu EU i Saveta Evrope „Jačanje nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa, čiji je jedan od ciljeva jačanje internih kapaciteta za rad na pitanjima javnotužilačke etike“.<sup>659</sup> VST je dono odluku da poverljivo savetovanje o etičkim pitanjima poveri Etičkom komitetu, shodno preporukama Saveta Evrope, a i izabran je Poverenik za samostalnost VST.<sup>660</sup>

U cilju podrške javnim tužiocima u unapređenju etičkih standarda, kreiran je vodič Etički aspekti korišćenja društvenih mreža, koji sadrži 37 potencijalnih rizika sa kojima se suočavaju prilikom korišćenja društvenih mreža, kao i praktične savete za suočavanje sa najčešćim izazovima.<sup>661</sup>

Prema rečima predsednika Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, suštinski mehanizmi integriteta nisu uspostavljeni jer se planovi integriteta vezuju isključivo za korupciju, iako postoje i drugi rizici vezani za privatni i profesionalni integritet u životu i radu javnih tužilaca.<sup>662</sup> Na primer, prema tom mišljenju, važan rizik za integritet predstavlja činjenica da ne postoji zabrana zapošljavanja u privatnom sektoru nakon prestanka funkcije u javnom tužilaštvu.<sup>663</sup>

649 Zakon o sprečavanju korupcije. *Službeni glasnik RS* br. 5/2019, 88/2019, 11/2021 – autentično tumačenje, 94/2021 i 14/2022, čl. 68, [www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprecavanju-korupcije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprecavanju-korupcije.html)

650 Ibid, čl. 75.

651 Ibid, str. 8.

652 Etički kodeks javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije. *Službeni glasnik RS* br. 42/2021, [www.paragraf.rs/propisi/eticcki\\_kodeks\\_javnih\\_tuzilaca\\_i\\_zamenika\\_javnih\\_tuzilaca\\_republike\\_srbije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/eticcki_kodeks_javnih_tuzilaca_i_zamenika_javnih_tuzilaca_republike_srbije.html)

653 Ibid.

654 Registar Agencije za sprečavanje korupcije, <https://publicacas.acas.rs/#/acas/obrazacZaPrijavuImovineIPrihoda>, (pristupljeno 20. mart 2023.)

655 Agencija za sprečavanje korupcije. *Godišnji izveštaj 2021*, str. 19, [www.acas.rs/storage/page\\_files/lzve%20o%20radu%20za%202021.%20Agencije%20za%20spre%20C4%8Davanje%20korupcije.pdf](http://www.acas.rs/storage/page_files/lzve%20o%20radu%20za%202021.%20Agencije%20za%20spre%20C4%8Davanje%20korupcije.pdf)

656 Poverenik za samostalnost tužilaca je od 2017. godine organ VST. Poverenik je nezavisno telo koje reaguje kada su tužioci izloženi medijskom, političkom ili drugom pritisku i predlaže HPC preventivne mere. <https://uts.org.rs/poverenik-za-samostalnost-tuzilaca-video/>

657 VST. *Godišnji izveštaj 2021*, str. 33, <http://dvt.jt.rs/wp-content/uploads/2022/03/lzve-taj-o-radu-Dr-avnog-ve-a-tu-ilaca-za-2021, godinu-usvojen-front-page.pdf>

658 Ibid.

659 Ibid, str. 34.

660 Ibid.

661 Ibid.

662 Intervju sa predsednikom Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije i zamenikom apelacionog javnog tužioca u Beogradu, septembar 2022.

663 Ibid.

## 4.2.7. Rodna ravnopravnost

### U kojoj meri su mehanizmi tužilaštva rodno osetljivi?

 OCENA: 25/100

*Iako postoji rodna ravnopravnost pri zapošljavanju u javnom tužilaštvu, ne postoje odgovarajući dokazi i mehanizmi za praćenje rodne osjetljivosti u pritužbenim i istražnim mehanizmima javnih tužilaca.*

Prema Izveštaju o radu VST u javnim tužilaštvima bilo je 22 javna tužioca ženskog pola<sup>664</sup> (u poređenju sa 23 u 2021. godini)<sup>665</sup> 28 su bili muškarcima<sup>666</sup> (u odnosu na 29 u 2021. godini).<sup>667</sup> Za razliku od drugih tipova tužilaštava u kojima je broj muškaraca veći, žene su daleko zastupljenije u apelacionim državnim tužilaštvima gde, na primer, u Beogradu je 167 žena i 91 muškaraca bilo na funkciji zamenika javnog tužioca.<sup>668</sup>

Žalbeni i istražni mehanizmi tužilaštva nemaju eksplicitne rodno osetljive protokole i smernice. Čini se da tužilaštvo takođe ne daje podatke razvrstane po polu (kao što je broj podnetih žalbi prema polu, žalbe koje su rešile ili odbile žene ili muškarcima). Takođe, izveštaj Republičkog javnog tužioca o borbi protiv kriminala i zaštite ustavnosti i zakonitosti u 2021. godini ne sadrži rodno razvrstane podatke o okrivljenima ili osuđenim licima. Međutim, na osnovu podataka iz publikacije Zavoda za statistiku "Punoletni izvršiocri krivičnih dela u Republici Srbiji 2021"<sup>669</sup> može se zaključiti da državna tužilaštva vode takvu statistiku iako je ne prijavljuju putem javno dostupnih izveštaja.

Program permanentne obuke Pravosudne akademije za 2022. predviđa obuku u primeni antidiskriminacionog zakonodavstva.<sup>670</sup> Planirano trajanje te obuke je jedan dan, a ciljna grupa su javni tužioci i zamenici u osnovnim, višim i apelacionim javnim tužilaštvima, kao i tužilački pomoćnici.<sup>671</sup>

## Uloga

### 4.3.1. Krivično gonjenje korupcije

#### U kojoj meri javno tužilaštvo istražuje i procesuiraju slučajeve korupcije u zemlji?

 OCENA: 50/100

*Iako pravosuđe nastoji da kazni počinioce u slučajevima vezanim za korupciju, njegovi naponi su ograničeni zbog malog broja posebnih istražnih tehnika koje se, zbog nedostatka kapaciteta, mogu primeniti u praksi.*

Postoje zakonske pretpostavke za efikasno procesuiranje korupcije, uključujući i mogućnost korišćenja posebnih istražnih tehnika, ali se te mogućnosti nedovoljno koriste, delom i zbog malog broja finansijskih forenzičara.

Broj optužnica i prvostepenih presuda u slučajevima korupcije na visokom nivou je neznatno povećan od 2020. godine.<sup>672</sup> Posmatrano odnosu na 2021. godinu, ukupan broj prijavljenih krivičnih dela smanjen je u 2022. godini za 6,49%, kao i broj prijavljenih krivičnih dela korupcije, za 11,75%.<sup>673</sup> Od ukupnog broja odbijenih krivičnih prijavi

664 VST 2023. Izveštaj o VST za 2022. godinu, str. 13, <https://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2023/03/Izvestaj-o-radu-DVT-2022.pdf>

665 VST. 2022. Izveštaj o VST za 2021. godinu, str. 13, [http://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2022/03/Izve-taj-o-radu-Dr-avnog-ve-a-tu-ilaca-za-2021\\_godinu-usvojen-front-page.pdf](http://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2022/03/Izve-taj-o-radu-Dr-avnog-ve-a-tu-ilaca-za-2021_godinu-usvojen-front-page.pdf)

666 VST 2023. Izveštaj o VST za 2022. godinu, str. 13, <https://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2023/03/Izvestaj-o-radu-DVT-2022.pdf>

667 VST. 2022. Izveštaj o HPC-u za 2021. godinu, str. 13, [http://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2022/03/Izve-taj-o-radu-Dr-avnog-ve-a-tu-ilaca-za-2021\\_godinu-usvojen-front-page.pdf](http://dvt.jt.rs/vp-content/uploads/2022/03/Izve-taj-o-radu-Dr-avnog-ve-a-tu-ilaca-za-2021_godinu-usvojen-front-page.pdf)

668 Ibid.

669 Republički zavod za statistiku. 2022. *Punoletni izvršiocri krivičnih dela u Republici Srbiji, 2021*, str. 2, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221189.pdf>

670 Pravosudna akademija. *Program za 2022. godinu*, str. 153, <https://www.pars.rs/public/StalnaObuka/program-stalne-obuke-za-2022.pdf>

671 Ibid.

672 Evropska komisija. 2022. *Izveštaj o napretku za 2022.* str. 5 [www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/Serbia\\_Report\\_2022\\_SR.%5B1%5D.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf)

673 Republičko javno tužilaštvo. 2023. *Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2022. godini*, str. 66, [www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj\\_Republika\\_Srbija\\_Republičko\\_javno\\_tuzila%C5%A1tvo\\_mart20](http://www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj_Republika_Srbija_Republičko_javno_tuzila%C5%A1tvo_mart20)

(6.878<sup>674</sup> u odnosu na 7.004 u 2021. godini)<sup>675</sup> 2.723 optužbe su bile optužbe za koruptivna krivična dela<sup>676</sup> (u poređenju sa 2.255 u 2021. godini).<sup>677</sup> Sličan odnos postoji i za naredbe za obustavu istrage: od 191 lica protiv kojih je istraga obustavljena<sup>678</sup> (u poređenju sa 254 u 2021. godini),<sup>679</sup> 58 lica<sup>680</sup> (u poređenju sa 78 u 2021) su bila lica koja su procesuirana za krivična dela sa koruptivnim elementom.<sup>681</sup> Tužiocima su 2022. godine zaključili sporazume o priznanju krivice sa manje lica: 425<sup>682</sup> u odnosu na 505 u 2021. godini<sup>683</sup> što je ujedno 15,8% manje nego 2020. godine.<sup>684</sup> Od tog broja sudovi su prihvatili sporazume sa 415 lica<sup>685</sup> (u poređenju sa 460 u 2021. godini)<sup>686</sup> i izrekli im osude. Broj proaktivnih istraga, iako se postepeno povećava, i dalje je veoma mali: od 155<sup>687</sup> (u poređenju sa 171 u 2021)<sup>688</sup> proaktivnih istraga, samo 66 istraga<sup>689</sup> (u poređenju sa 96 u 2021.godini) je bilo za koruptivna krivična dela.<sup>690</sup> Što se tiče rezultata u oblasti korupcije na visokom nivou, broj pravnosnažnih osuđujućih presuda 2022. godine se neznatno povećao u poređenju sa 2021. godinom.<sup>691</sup>

U 2021. godini imovinska korist je oduzeta od 141 lica, od kojih je 81 procesuirano za koruptivna krivična dela.<sup>692</sup> U 2022. godini taj broj je bio nešto manji: oduzeta je imovinska korist od 108 lica od kojih su 63 procesuirana za koruptivna krivična dela.<sup>693</sup> Uprkos ovim brojkama, u izveštaju EK se navodi da bi Srbija trebalo da poveća broj postupaka za oduzimanje imovine u vezi sa ovim slučajevima.<sup>694</sup>

Većina slučajeva korupcije na visokom nivou, u skladu sa propisima, procesuiraju se u okviru Tužilaštva za organizovani kriminal, koje je nadležno za borbu protiv korupcije, kao i za druge vrste teških krivičnih dela (kao što su terorizam i organizovani kriminal).<sup>695</sup> Zapošljavanje finansijskih forenzičara je veliki problem jer imaju status državnih službenika čije plate nisu konkurentne na tržištu.<sup>696</sup> Posledica toga je da u četiri posebna odeljenja za borbu protiv korupcije u višim tužilaštvima radi samo jedan finansijski veštak u Beogradu, a mesta u Novom Sadu, Nišu i Kraljevu su upražnjena.<sup>697</sup>

674 Ibid.

675 Republičko javno tužilaštvo. 2022. *Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2021. godini*, str. 80, [www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zaštiti-ustavnosti-2022.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zaštiti-ustavnosti-2022.pdf)

676 Republičko javno tužilaštvo. 2023. *Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2022. godini*, str. 66, [www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj\\_Republika\\_Srbija\\_Republicko\\_javno\\_tuzila%C5%A1tvo\\_mart20](http://www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj_Republika_Srbija_Republicko_javno_tuzila%C5%A1tvo_mart20)

677 Republičko javno tužilaštvo. 2022. *Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2021. godini*, str. 80, [www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zaštiti-ustavnosti-2022.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zaštiti-ustavnosti-2022.pdf)

678 Republičko javno tužilaštvo. 2023. *Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2022. godini*, str. 67, [www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj\\_Republika\\_Srbija\\_Republicko\\_javno\\_tuzila%C5%A1tvo\\_mart20](http://www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj_Republika_Srbija_Republicko_javno_tuzila%C5%A1tvo_mart20)

679 Republičko javno tužilaštvo. 2022. *Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2021. godini*, str. 80, [www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zaštiti-ustavnosti-2022.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zaštiti-ustavnosti-2022.pdf)

680 Republičko javno tužilaštvo. 2023. *Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2022. godini*, str. 67, [www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj\\_Republika\\_Srbija\\_Republicko\\_javno\\_tuzila%C5%A1tvo\\_mart2023.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj_Republika_Srbija_Republicko_javno_tuzila%C5%A1tvo_mart2023.pdf)

681 Republičko javno tužilaštvo. 2022. *Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2021. godini*, str. 80, [www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zaštiti-ustavnosti-2022.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zaštiti-ustavnosti-2022.pdf)

682 Republičko javno tužilaštvo. 2023. *Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2022. godini*, str. 67, [www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj\\_Republika\\_Srbija\\_Republicko\\_javno\\_tuzila%C5%A1tvo\\_mart20](http://www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj_Republika_Srbija_Republicko_javno_tuzila%C5%A1tvo_mart20)

683 Republičko javno tužilaštvo. 2022. *Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2021. godini*, str. 80, [www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj\\_Republika\\_Srbija\\_Republicko\\_javno\\_tuzila%C5%A1tvo\\_mart20](http://www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj_Republika_Srbija_Republicko_javno_tuzila%C5%A1tvo_mart20)

684 Republičko javno tužilaštvo. 2023. *Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2022. godini*, str. 67, [www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj\\_Republika\\_Srbija\\_Republicko\\_javno\\_tuzila%C5%A1tvo\\_mart20](http://www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj_Republika_Srbija_Republicko_javno_tuzila%C5%A1tvo_mart20)

685 Ibid.

686 Ibid.

687 Republičko javno tužilaštvo. 2023. *Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2022. godini*, str. 67, [www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj\\_Republika\\_Srbija\\_Republicko\\_javno\\_tuzila%C5%A1tvo\\_mart20](http://www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj_Republika_Srbija_Republicko_javno_tuzila%C5%A1tvo_mart20)

688 Republičko javno tužilaštvo. 2022. *Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2021. godini*, str. 80, [www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zaštiti-ustavnosti-2022.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zaštiti-ustavnosti-2022.pdf)

689 Republičko javno tužilaštvo. 2023. *Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2022. godini*, str. 67, [www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj\\_Republika\\_Srbija\\_Republicko\\_javno\\_tuzila%C5%A1tvo\\_mart20](http://www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj_Republika_Srbija_Republicko_javno_tuzila%C5%A1tvo_mart20)

690 Republičko javno tužilaštvo. 2022. *Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2021. godini*, str. 80, [www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zaštiti-ustavnosti-2022.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zaštiti-ustavnosti-2022.pdf)

691 Evropska komisija. *Izveštaj o napretku za 2023. godinu*, str. 35, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf)

692 Republičko javno tužilaštvo. 2023. *Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2022. godini*, str. 67, [www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj\\_Republika\\_Srbija\\_Republicko\\_javno\\_tuzila%C5%A1tvo\\_mart20](http://www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj_Republika_Srbija_Republicko_javno_tuzila%C5%A1tvo_mart20), *ustavnosti i zakonitosti u 2021. godini*, str. 80, [www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zaštiti-ustavnosti-2022.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zaštiti-ustavnosti-2022.pdf)

693 Republičko javno tužilaštvo. 2023. *Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2022. godini*, str. 84, [www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj\\_Republika\\_Srbija\\_Republicko\\_javno\\_tuzila%C5%A1tvo\\_mart20](http://www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj_Republika_Srbija_Republicko_javno_tuzila%C5%A1tvo_mart20)

694 Republičko javno tužilaštvo. 2022. *Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2021. godini*, str. 80, [www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zaštiti-ustavnosti-2022.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zaštiti-ustavnosti-2022.pdf)

695 Transparentnost Srbija. 2021. *Korupcija na visokom nivou i zakoni po meri privatnih interesa u Srbiji*, str. 13-15, [https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Korupcija\\_na\\_visokom\\_nivou\\_i\\_zakoni\\_krojani\\_po\\_meri\\_privatnih\\_interesa\\_u\\_u\\_](https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Korupcija_na_visokom_nivou_i_zakoni_krojani_po_meri_privatnih_interesa_u_u_)

696 Ibid.

697 Evropska komisija *Izveštaj o napretku 2023*, str. 39, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf)

## Interakcije

---

Agencija za sprečavanje korupcije je nadležna za podnošenje prekršajnih i krivičnih prijavi kada utvrdi nepravilnosti. Agencija redovno od tužilaštva traži izveštaje o toku i ishodu postupaka na osnovu prijavi koje je podnela i o njima izveštava Narodnu skupštinu u svojim godišnjim izveštajima. Tužilaštvo kasni sa obradom ovih prijavi, često ih odbacujući kao neosnovane. Tako je, na primer, prijavu Agencije o nezakonitim donacijama vladajućoj stranci tužilaštvo odbacilo pet godina nakon njenog podnošenja.

Još postoje neopravdano velike razlike između zvaničnih podataka o broju otkrivenih, optuženih i osuđenih u slučajevima korupcije i percepcije javnosti o njenoj rasprostranjenosti. Javnost smatra da je, uprkos zvaničnim statistikama, korupcija rasprostranjena pojava, a da je razlog tome nedostatak volje policije, javnog tužilaštva i pravosuđa da se primenjuju propisi i procesuiraju počinioci koruptivnih krivičnih dela. Tom utisku doprinosi prebacivanje krivice za neefikasnost krivičnog gonjenja između policije i tužilaštva, na primer, zbog nepružanja relevantnih dokaza ili pravljenja proceduralnih grešaka koje dovode do nemogućnosti korišćenja ključnih dokaza ili statuta ograničenja u krivičnom gonjenju.

DRI ima zakonsku obavezu da protiv odgovornih za nepravilnosti otkrivene u revizorskim izveštajima podnosi prekršajne i krivične prijave. U praksi, tužilaštvo kasni u obradi tih prijavi, a DRI u godišnjim izveštajima ne daje informacije o tome kako prati obradu svojih prijavi i da li se i kako ti procesi završavaju. Takođe, tužilaštvo ne reaguje proaktivno i ne postupa samostalno po saznanjima iz izveštaja DRI o nepravilnostima u poslovanju.

## Preporuke


---

- Skupština bi trebalo da izmeni pravni okvir za rad VST kako bi se obezbedila njegova veća nezavisnost i odgovornost, naročito tako što će obezbediti da tzv. istaknute pravnike biraju direktno narodni poslanici, a ne posebna komisija ukoliko narodni poslanici ne izvrše svoja ovlašćenja;
- Vlada i VST treba da obezbede tužilaštvu neophodne uslove za rad: kadrove, kancelarijski prostor i opremu. Pored toga, trebalo bi da obezbede uslove za više finansijskih forenzičara, uključujući i eventualne izmene zakonskog okvira koje bi omogućile njihovo zapošljavanje po tržišnim uslovima, a ne za plate državnih službenika;
- VST treba da unapredi sistem odgovornosti tužilaca tako što će obezbediti transparentan sistem odlučivanja po pritužbama građana, odlučivanja po prijavama tužilaca zbog nezakonitog uticaja i ocenjivanja javnih tužilaca;
- VST i sva tužilaštva treba da povećaju broj tužilaca koji istražuju isključivo slučajeve korupcije kako bi vodili proaktivne istrage na osnovu javno dostupnih podataka o koruptivnom ponašanju;
- Pravosudna akademija treba da obezbedi veći broj obuka na kojima će nadležni javni tužioci kontinuirano usavršavati svoja znanja i veštine za borbu protiv korupcije;
- Sva tužilaštva treba da obezbede veći stepen proaktivne transparentnosti, bez podnošenja zahteva za pristup informacijama; posebno broj informacija na svojim veb stranicama za koje postoji javni interes ili o slučajevima za koje su javno izražene sumnje u korupciju u medijima, kao i da objave jasna uputstva (na svojim sajtovima i u prostorijama) za lica koja žele da prijave korupciju: šta treba da urade, šta da očekuju u toku postupka, kada mogu očekivati informacije o toku postupka i sl.

## 5. Javni sektor

### Sažetak

**UKUPNA OCENA STUBA: 45,1/100**

DIMENZIJA	INDIKATOR	PROPISI	PRAKSA
<b>OCENA KAPACITETA</b>  50/100	RESURSI	–	75
	NEZAVISNOST	75	0
<b>OCENA UPRAVLJANJA</b>  54,2/100	TRANSPARENTNOST	75	50
	ODGOVORNOST	50	25
	INTEGRITET	75	50
	RODNA RAVNOPRAVNOST		50
<b>OCENA ULOGE</b>  31,2/100	EDUKACIJA JAVNOSTI		25
	SARADNJA SA JAVNIM INSTITUCIJAMA, ORGANIZACIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA I PRIVATNIM SEKTOROM U SPREČAVANJU KORUPCIJE		25
	SMANJIVANJE RIZIKA OD KORUPCIJE ODRŽAVANJEM INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA		50
	NADZOR NAD PREDUZEĆIMA U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU		25

Struktura unutar institucija javnog sektora i raspodele budžetskih sredstava zavisi ne samo od raspoloživosti resursa, već u izvesnoj meri i od političke moći rukovodioca javnog organa, a ne na osnovu objektivno utvrđenih potreba, kriterijuma i prioriteta. Zakon o ministarstvima se menja nakon svakih parlamentarnih izbora, tj. menja se broj i struktura ministarstava, kako bi se izvršila preraspodela političke moći između koalicionih partnera. Trenutno je na snazi Strategija reforme javne uprave (SRJU) 2021-2023, koja se nastavlja na SRJU iz 2014. godine, a koja između ostalog, ima za cilj unapređenje upravljanja ljudskim resursima i kapacitetima u javnom sektoru. Zakon o državnim službenicima (ZDS) predviđa političku neutralnost i procedure koje bi trebalo da spreče politički uticaj na njihovo zapošljavanje i napredovanje. Međutim, propisi o profesionalizaciji državne uprave se ne poštuju. Većina državnih službenika na položajima je u statusu vršilaca dužnosti. Takođe, postoje neformalni politički uticaji na zapošljavanje državnih službenika i na nižim pozicijama.

Mnoga radna mesta u javnom sektoru nisu popunjena prema postojećim aktima o sistematizaciji radnih mesta. Pride, široko je rasprostranjeno zapošljavanje radnika na određeno vreme po osnovu drugih vrsta ugovora ili premeštaja i može se obavljati bez konkursa.

Zakonski osnov za transparentnost javnog sektora postoji. Ipak, u praksi je nivo transparentnosti neujednačen među različitim državnim organima. To više zavisi od spremnosti rukovodioca organa javne vlasti da bude otvoren za javnost nego od zakonskih obaveza.

Mehanizmi odgovornosti u javnom sektoru postoje. Međutim, u praksi se nisu pokazali efikasnim. Primena Zakona o zaštiti uzbunjivača nije dovela do šire upotrebe ovog mehanizma.

Pravila za sprečavanje sukoba interesa državnih službenika i obuke o njihovoj primeni postoje ali poštovanje ovih pravila nije predmet sistemskog praćenja. Uopšteno, javnost ne dobija dovoljno informacija o postupanju po pritužbama za kršenje zakona i kodeksa ponašanja.

Institucionalni nadzor nad državnim preduzećima je neefikasan i netransparentan. Strateškim dokumentima i novim zakonom predviđeno je unapređenje sistema praćenja rada ovih preduzeća.

Zakon o javnim nabavkama (ZJN) je usklađen sa politikama i standardima EU. Međutim, ustaljena je praksa da se najvredniji projekti ugovaraju putem međudržavnih sporazuma ili da se reguliše posebnim zakonima, čime se izbegava primena pravila iz ZJN.

Neki državni organi imaju programe informisanja građana o korupciji i načinima kako je prijaviti, ali je promocija ovih mehanizama nedovoljna.

Pravna zaštita rodne ravnopravnosti postoji. Nedavno je počela implementacija novog zakonskog okvira u ovoj oblasti, stoga je još uvek rano za procenu rezultata.

Prema anketi građana sprovedenoj na nacionalnom uzorku 2021. godine, dve trećine građana smatra da u Srbiji ima mnogo ili veoma mnogo korupcije (65%), a veliki broj građana (43%) smatra da je država malo ili jedva efikasna u borbi protiv korupcije.<sup>698</sup> Srbija je 2022. godine ostvarila najlošiji rezultat na najznačajnijoj globalnoj rang listi zemalja, prema Indeksu percepcije korupcije u javnom sektoru.<sup>699</sup> Isti rezultat, uz lošiju poziciju na globalnoj tabeli, bio je i 2023. godine.

## Kapacitet

### 5.1.1. Resursi (praksa)

**U kojoj meri javni sektor raspolaže adekvatnim resursima da efikasno izvršava svoje dužnosti?**

 **OCENA: 75/100**

*Javni sektor ima adekvatne resurse da efikasno izvršava svoje dužnosti, sa platama koje su konkurentne u poređenju sa privatnim sektorom; međutim, trebalo bi da postoji pravedniji sistem plata u javnom sektoru između niže i više rangiranih pozicija.*

Prema Zakonu o budžetu za 2023. godinu,<sup>700</sup> izdvajanja za zaposlene u javnom sektoru za 2023. povećana su u odnosu na 2022. godinu, što je rezultat povećanja zarada u javnom sektoru od 12.5%. Dakle, prosečna plata na državnom nivou u 2023. godini bila je za oko 13% veća u odnosu na 2022. godinu, dok je međugodišnji rast ukupnih troškova zaposlenih, bio nešto manji i iznosio oko 11%.

Prema oceni Fiskalnog saveta,<sup>701</sup> sistem plata u javnom sektoru i dalje je opterećen brojnim nedostacima, iako su ukupni troškovi zaposlenih projektovani na odgovarajućem nivou. Vlada je krajem 2022. godine ponovo odložila uvođenje pravednijeg sistema plata u javnom sektoru,<sup>702</sup> a problem broja i strukture zaposlenih u državnom sektoru nastavio se i u 2023. godini.<sup>703</sup>

Plate u javnom sektoru su konkurentne privatnom sektoru, pri čemu je prosečna plata u javnom sektoru nešto iznad republičkog proseka.<sup>704</sup> Ipak, postoji veliki jaz u platama između najniže rangiranih državnih službenika i onih na višim pozicijama. Za radna mesta poput onih vezanih za IT sektor, javni sektor nije privlačan potencijalnim zaposlenima, jer privatni sektor može ponuditi znatno veće plate.

698 CRTA 2021, Mišljenje građana Srbije o korupciji 2021, <https://cрта.rs/misljenje-gradjana-srbije-o-korupciji/>

699 Nakon godina stagnacije, Srbija je pala na 100. mesto i ostvarila najlošiji rezultat otkako se primenjuje nova metodologija (11 godina); Transparency International 2023, Indeks percepcije korupcije 2022, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

700 Zakon o budžetu za 2023. godinu, <https://mfин.gov.rs/propisi/zakon-o-budzetu-republike-srbije-za-2023-godinu>

701 Fiskalni savet 2023, Procena nacrta zakona o budžetu za 2023. godinu, decembar 2022, str. 31-33, [https://www.fiskalnissavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2022/FS-Ocena\\_budzeta\\_2023\\_v1.pdf](https://www.fiskalnissavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2022/FS-Ocena_budzeta_2023_v1.pdf)

702 Rok je pomeren za 2025. godinu. Vlada odlaže uvođenje ovog sistema već godinama.

703 Zabrana zapošljavanja još uvek nije ukinuta, a u postojećem budžetskom okviru nema prostora za povećanje fonda plata radi novog zapošljavanja.

704 Republički zavod za statistiku, januar 2023, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/Html/G20231077.html>



SRJU postavlja poseban cilj da se javna uprava percipira kao poželjan poslodavac.<sup>705</sup> SRJU takođe prepoznaje da se javne usluge i dalje pružaju neefikasno, a ključni izazovi u ovoj oblasti su nezadovoljavajući kvalitet usluga koje se pružaju krajnjim korisnicima, neujednačena dostupnost usluga, neefikasna praksa javne uprave, kao i nedovoljno dostupne i jasne informacije o uslugama.<sup>706</sup>

## 5.1.2. Nezavisnost (zakon)

**U kojoj meri je nezavisnost javnog sektora zaštićena zakonom?**

 OCENA: 75/100

*Nezavisnost, nepristrasnost i politička neutralnost javnog sektora propisani su relevantnim zakonima. Međutim, postoje neka zakonska rešenja koja podrivaju ova načela, kao što su: mogućnost premeštaja državnih službenika, što otklanja potrebu za raspisivanjem konkursa za poziciju; diskreciona ovlašćenja organa za imenovanja u pogledu razrešenja državnih službenika na položajima; i različiti propisi koji se odnose na zaposlene u javnom sektoru koji nisu državni službenici.*

Zakon o državnoj upravi (ZDU) kao ključne principe u radu organa državne uprave, između ostalog, navodi stručnost, nepristrasnost i političku neutralnost. Državni službenici su, prema Zakonu o državnim službenicima (ZDS),<sup>707</sup> dužni da se ponašaju u skladu sa profesionalnim pravilima i na nepristrasan i politički neutralan način, a svoja politička uverenja ne mogu da izražavaju ili potvrđuju na poslu. Povreda principa nepristrasnosti i političke neutralnosti ili izražavanja političkih uverenja na radu predstavlja tešku povredu radne obaveze, za koju se može izreći kazna prestanka radnog odnosa.<sup>708</sup> Kodeks ponašanja državnih službenika takođe navodi princip političke neutralnosti.

Sva radna mesta su dostupna pod jednakim uslovima svim kandidatima, a svi državni službenici imaju jednake mogućnosti, prema ZDS-u. Viši položaji se popunjavaju putem imenovanja, ali, kao i na rukovodećim pozicijama, mora se sprovesti interni ili javni konkurs.

Prema ZDS, državni službenici podležu godišnjoj oceni radnog učinka, a rezultati se koriste pri donošenju odluka o napredovanju i raspoređivanju (premeštaju), utvrđivanju plata i drugih primanja i prestanku radnog odnosa državnih službenika. ZDS propisuje da državni službenici imaju pravo žalbe na svaku odluku koja se odnosi na njihova prava i obaveze. Oni su takođe zaštićeni Zakonom o sprečavanju zlostavljanja na radu<sup>709</sup> i Zakonom o zabrani diskriminacije,<sup>710</sup> koji obezbeđuju sudsku zaštitu.

Postoje i neki izuzeci od opštih principa propisanih u ZDS-u, kao što je mogućnost „premeštaja“ zaposlenih, što otklanja potrebu raspisivanja javnog konkursa za poziciju.<sup>711</sup> Državni službenici na položajima mogu biti razrešeni ako im se ukine radno mesto.<sup>712</sup> Takođe, ti državni službenici podležu diskrecionim odlukama. Oni mogu biti razrešeni odlukom organa kojom je utvrđeno da je došlo do ozbiljnog poremećaja u radu državnog organa zbog odgovornosti postavljenog državnog službenika za nesprovođenje planova rada i strateških ciljeva.<sup>713</sup> Štaviše, mogu biti prebačeni na niže radno mesto u slučaju reorganizacije nakon otpuštanja.<sup>714</sup>

705 Strategija reforme javne uprave za period od 2021. do 2030. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 42/2021 i 9/2022), poglavlje IV, čl. 2 para 1; <https://www.paragraf.rs/propisi/strategija-reforme-javne-uprave-republika-srbija.html>

706 Strategija reforme javne uprave za period od 2021. do 2030. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 42/2021 i 9/2022), poglavlje V, čl. 1 para 8; <https://www.paragraf.rs/propisi/strategija-reforme-javne-uprave-republika-srbija.html>

707 Zakon o državnim službenicima (*Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005 – ispr, 83/2005 – ispr, 64/2007, 67/2007 – ispr, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 i 142/2022), [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima.html)

708 Zakon o državnim službenicima, članovi 109 i 110.

709 Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu (*Službeni glasnik RS*, br. 36/2010), [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_sprecavanju\\_zlostavljanja\\_na\\_radu.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sprecavanju_zlostavljanja_na_radu.html)

710 Zakon o zabrani diskriminacije (*Službeni glasnik RS*, br. 22/2009 i 52/2021), [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zabrani\\_diskriminacije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zabrani_diskriminacije.html)

711 “Pri popunjavanju izvršilačkog radnog mesta prednost ima premeštaj državnog službenika iz istog državnog organa, sa napredovanjem ili bez njega. Ako se radno mesto ne popuni premeštajem unutar istog državnog organa, radno mesto popunjava se premeštajem po osnovu sporazuma o preuzimanju neraspoređenog državnog službenika.” Zakon o državnim službenicima, čl. 49. st. 1 i 2

712 Zakon o državnim službenicima, čl. 76.

713 Zakon o državnim službenicima, čl. 78 st. 3.

714 Zakon o državnim službenicima, članovi 80 i 81.

Zaposleni u javnom sektoru koji nisu državni službenici<sup>715</sup> potpadaju pod domen opštih propisa o radu. Ova činjenica ostavlja više prostora za sprovođenje političkog interesa, tako da se zapošljavanje i napredovanje mogu zasnivati na političkoj pripadnosti umesto na profesionalnim veštinama.

### 5.1.3. Nezavisnost (praksa)

#### U kojoj meri je javni sektor oslobođen od spoljnih uticaja?



*Postoji snažan politički uticaj u funkcionisanju gotovo svih aspekata javnog sektora, o čemu svedoče diskreciona ovlašćenja u pogledu radnog statusa državnih službenika, česta fluktuacija kadrova i značajan procenat zapošljavanja bez konkursa.*

SIGMA izveštaj o monitoringu za 2021. godinu pokazuje da je procenat popunjavanja upražnjenih radnih mesta viših državnih službenika „vršiocima dužnosti“ ostao iznad 60%.<sup>716</sup>

Iako su konkursi neophodni za zapošljavanje državnih službenika, članove konkursne komisije imenuju rukovodioci javnih organa, koji su politički funkcioneri.<sup>717</sup> Na ovaj način rukovodioci imaju indirektan uticaj na imenovanje osoblja. Napredovanje državnih službenika je takođe zasnovano na subjektivnom mišljenju pretpostavljenog, jer ne postoje precizni kriterijumi za ocenjivanje.

Fluktuacija osoblja u javnom sektoru je visoka.<sup>718</sup> Na primer, kada novoimenovani javni funkcioneri započnu svoj mandat, oni dovode svoje „sopstvene ljude“, posebno za pozicije odlučivanja ili upravljanja procesima i/ili ljudima.<sup>719</sup> Posle svakih izbora, po pravilu se menja Zakon o ministarstvima kako bi se politička vlast raspodelila među koalicionim partnerima, bez objašnjenja kako će to uticati na rad državne uprave.<sup>720</sup>

Prema izveštaju o monitoringu SIGMA-e za 2021. godinu, postoji značajan procenat ukupnog broja zaposlenih na određeno vreme za državne službenike kod kojih je zapošljavanje izvršeno bez konkursa.<sup>721</sup> Sa ovom praksom je trebalo bar delimično prekinuti od 2023. godine; međutim, ZDS je izmenjen krajem decembra 2022. godine tako da je obaveza javnog konkursa za zapošljavanje na određeno vreme odložena do 2025. godine.

Zloupotreba administrativnih resursa se ogleda kroz stalni pritisak na zaposlene u javnom sektoru da glasaju i podrže vladajuću partiju ili koaliciju. Ovaj pritisak se pojačava pred izbore, kao što je navedeno u prethodnim izbornim izveštajima ODHR-a.<sup>722</sup>

715 Kao što su zaposleni u javnim preduzećima, javnim ustanovama i agencijama.

716 SIGMA Monitoring izveštaj 2021. Principi javnog sektora, str. 76, <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Serbia.pdf>

717 Kao što su ministri, ali na primer i direktori javnih preduzeća.

718 Dolaskom Aleksandra Vulina na mesto ministra unutrašnjih poslova i prelaskom Nebojše Stefanovića u sektor odbrane u policiji je izvršeno mnogo kadrovskih promena, premeštaja, unapređenja i premeštaja: Politika. 2021. Smene, unapređenja i prekomande, <https://www.politika.rs/sr/clanak/471547/Smene-unapređenja-i-prekomande>

719 Nakon beogradskih izbora 2022. godine, novi gradonačelnik je postavio nove rukovodioce u važnim gradskim telima, Danas 2022, Šapić se rešava Vesićeve ekipe, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/sapic-se-resava-vesiceve-ekipe-smena-preti-i-direktorima-gsp-a/>

720 Nakon parlamentarnih izbora 2022. godine, Zakon o ministarstvima je izmenjen tako da je rad četiri dosadašnja ministarstva raspoređen na sedam novih ministarstava.

721 Na kraju 2020. godine ovaj procenat je iznosio 11.7%. Sigma monitoring izveštaj za Srbiju 2021, str. 71.

722 OEBS/KDILJP. 2022. Srbija: Predsednički i vanredni parlamentarni izbori; OEBS/KDILJP Izborna posmatračka misija 2022. Konačni izveštaj, Varšava, str. 2, [https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/524385\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/524385_0.pdf)

# Upravljanje

## 5.2.1. Transparentnost (zakon)

**U kojoj meri postoje odredbe koje obezbeđuju transparentnost finansijskih i ljudskih resursa i upravljanjem informacijama u javnom sektoru?**

 OCENA: 75/100

*Iako postoji solidan zakonski okvir za evidentiranje i objavljivanje informacija o radu javne uprave, postoje nedostaci u pogledu zahteva i dostupnosti svih relevantnih podataka o objavljivanju podataka o ličnoj imovini, prihodima i finansijskim interesima javnih funkcionera i zaposlenih u oblastima koji imaju poseban rizik od korupcije, kao i o proveri ovih podataka.*

Na najviše rukovodstvo u državnim organima javnog sektora (ministre, državne sekretare, pomoćnike ministara, direktore, zamenike i pomoćnike direktora državnih organa i agencija) primenjuju se zakonske odredbe o objavljivanju lične imovine, prihoda i finansijskih interesa u skladu sa Zakonom o sprečavanju korupcije (ZSK).<sup>723</sup> Deo podataka iz registra imovine i prihoda javnih funkcionera javno dostupan na sajtu Agencije za sprečavanje korupcije (ASK).<sup>724</sup> ASK bi trebalo da proverava izveštaje o imovini i prihodima javnih funkcionera u skladu sa godišnjim planom provere, na osnovu preliminarne analize ASK, uzimajući u obzir, posebno u kategoriji javnih funkcionera, visinu njihovih plata i sredstva iz budžeta koja su na raspolaganju organu javne vlasti u kojima obavljaju javnu funkciju.<sup>725</sup> ASK bi trebalo da sprovede vanrednu proveru tačnosti i potpunosti podataka iz izveštaja ako posumnja da izveštaj ne sadrži tačne i potpune podatke.<sup>726</sup> Ostali državni službenici moraju poštovati pravila o sukobu interesa, ali nemaju i obavezu da prijave svoje prihode i imovinu.<sup>727</sup> Izuzetak su zaposleni u specijalizovanoj organizacionoj Jedinici poreske uprave koji, prema Zakonu o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu, moraju da podnesu imovinske prijave ASK.<sup>728</sup> Agencija evidentira i proverava podatke o njihovoj imovini, u skladu sa zakonom kojim se uređuje njen rad,<sup>729</sup> ali nije dužna da objavljuje rezultate.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZSPI) propisuje da javnost potencijalno može da dobije sve informacije kojima raspolažu organi javne vlasti (osim ako postoji preovlađujući interes).<sup>730</sup> Nakon izmena zakona iz 2021. godine, svi organi javne vlasti bili su u obavezi da do novembra 2022. godine objave nove i detaljnije informatore o radu sa bitnim podacima koje poseduju organi vlasti.<sup>731</sup> Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) je 2022. godine doneo Uputstvo za izradu i objavljivanje Informatora o radu organa javne vlasti.<sup>732</sup> Takođe, nekoliko zakona zahteva od organa javne vlasti da objave različite vrste podataka (kao što su registri, odluke) na svojim veb stranicama. Postoje i meka pravila, kao što su Vladine Smernice za izradu veb prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave.<sup>733</sup>

723 Shodno Zakonu o sprečavanju korupcije, čl. 68 i 69, javni funkcioneri dužni su da prijave imovinu i prihode Agenciji za sprečavanje korupcije u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost i da prijave promene vrednosti imovine veće od prosečne godišnje zarade ili kada dođe do promene strukture imovine. Izveštaj se podnosi i u roku od 30 dana od prestanka funkcije. Lice kome je prestala javna funkcija podnosi izveštaj zaključno sa 31. decembrom prethodne godine, dve godine od prestanka javne funkcije, a najkasnije do isteka roka određenog za podnošenje godišnje poreske prijave za utvrđivanje poreza na dohodak fizičkih lica, pod uslovom da su imovina i prihodi značajno promenjeni u odnosu na prethodnu godinu. Deo podataka iz registra imovine i prihoda javnih funkcionera je javno dostupan na sajtu Agencije u skladu sa članom 73. Zakona o sprečavanju korupcije.

724 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 75.

725 Ibid.

726 Ibid.

727 Zakon o državnim službenicima, čl. 25-31.

728 Zakon o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu (*Službeni glasnik RS*, br. 18/2020 i 18/2021), čl. 22: „Zaposleni u Jedinici Poreske uprave dužni su da pre stupanja na rad dostave Agenciji za sprečavanje korupcije, u pismenom obliku, potpune i tačne podatke o svojoj imovini.“, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2020/18/1/reg>

729 Ibid.

730 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, čl. 8, 9 i 14.

731 Zakonom i Uputstvom se navodi da organi javne vlasti bez ičijeg zahteva objavljuju podatke o budžetima i rashodima, javnim nabavkama, uključujući plan javnih nabavki i spisak zaključenih ugovora o nabavkama sa vrednostima, datumima zaključenja i rokovima važenja; izvršene inspekcije i revizije; isplaćene plate, zarade i druga primanja i sl.

732 Uputstvo za izradu i objavljivanje Informatora o radu organa javne vlasti (*“Službeni glasnik RS RS”*, br. 10/22), [https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/podzakonski-akti/2022/Uputstvo-Informator\\_o\\_radu.pdf](https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/podzakonski-akti/2022/Uputstvo-Informator_o_radu.pdf)

733 Smernice za izradu veb prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave, [https://arhiva.ite.gov.rs/doc/Smernice\\_5\\_0.pdf](https://arhiva.ite.gov.rs/doc/Smernice_5_0.pdf)

ZDS reguliše konkurse za radna mesta u državnoj službi.<sup>734</sup> Zakonom o javnim nabavkama koji je stupio na snagu u julu 2020. godine uvedena je obaveza sprovođenja e-nabavki i propisane su odredbe o primeni principa transparentnosti. Nakon ovog zakona, pokrenut je unapređeni Portal javnih nabavki.<sup>735</sup> Izveštaji DRI takođe moraju biti objavljeni. Kancelarijsko poslovanje regulisano je ZDU i Uredbom o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave.<sup>736</sup>

## 5.2.2. Transparentnost (praksa)

**U kojoj meri se primenjuju odredbe koje obezbeđuju transparentnost finansijskih i ljudskih resursa i upravljanjem informacijama u javnom sektoru?**

 OCENA: 50/100

*Javnost može dobiti većinu relevantnih informacija o organizaciji i funkcionisanju javnog sektora, ali to može biti težak i/ili dugotrajan proces zbog nedostatka responzivnosti javnih institucija.*

U 2022. godini samo trećina svih organa javne vlasti objavila je informatore o radu u zakonskom roku.<sup>737</sup> Poverenik je ranije ukazao da u informatorima o radu najčešće nedostaju podaci o prihodima i rashodima, pruženim uslugama, izvršenim javnim nabavkama, platama, opisima procedura i vrstama usluga koje pružaju organi.<sup>738</sup>

Prema izveštaju Poverenika za 2021. godinu, u skoro 20% slučajeva ministarstva nisu postupila po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, pa su podnosioci zahteva morali da ulažu žalbe.<sup>739</sup> Najveći problem je to što ministarstva redovno ne odgovaraju na zahteve za pristup informacijama, čak i nakon što to od njih zahtevaju konačne odluke Poverenika.<sup>740</sup>

Transparentnost podataka o nabavkama u vezi sa pandemijom COVID-19 ostaje jedna od zabrinjavajućih oblasti koje su identifikovale i prijavile organizacije civilnog društva.<sup>741</sup> Objavljivanje svih informacija o ovom pitanju na vladinim portalima jedna je od preporuka u izveštajima EU o napretku.<sup>742</sup> Takođe, i dalje je visok broj slučajeva u kojima se uskraćuju informacije o javnim nabavkama.<sup>743</sup>

Konkursi za stalna radna mesta u državnoj službi oglašavaju se javno.<sup>744</sup> S druge strane, radna mesta na određeno vreme (preko 10% od ukupnog broja državnih službenika) popunjavaju se bez konkursa.<sup>745</sup> Ovo pitanje bi trebalo da bude konačno rešeno 2025. godine kada je predviđeno da na snagu stupi odredba ZDS koja zahteva konkurs za većinu privremenih zapošljavanja.<sup>746</sup>

734 Zakon o državnim službenicima, članovi 50-61. Pored ovih odredbi, postoji i Uredba o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, koju je Vlada usvojila 2021. godine.

735 Portal javnih nabavki, <https://jnportal.ujn.gov.rs/>

736 Shodno članu 85. Zakona o državnoj upravi, kancelarijsko poslovanje obuhvata prikupljanje, evidentiranje, čuvanje, razvrstavanje i arhiviranje pristigle ili proizvedene građe koja se odnosi na funkciju organa državne uprave, kao i sva druga pitanja u vezi sa poslovanjem organa državne uprave. Kancelarijsko poslovanje utvrđuje se propisom Vlade.

737 CEMA Forum. 2022. Poverenik: Informator o radu nema ni polovina državnih organa a rok istekao sredinom meseca, <https://www.cemaforum.rs/sr/vest/7517/Poverenik:-Informator-o-radu-nema-ni-polovina-drzavnih-organa-a-rok-istekao-sredinom-meseca/>

738 Godišnji izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2021. godinu, 2021, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2021/Izvešta2021CIRfinal.pdf>

739 Ibid, str. 78.

740 Poverenik je u godišnjem izveštaju za 2021. godinu istakao da Vlada od 2010. godine nije obezbedila poštovanje njegovih odluka u 422 predmeta. Samo u 2021. godini to se desilo 82 puta

741 Beogradski centar za bezbednosne politike i Transparentnost Srbija, 2022, PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1, str. 68, <https://preugovor.org/Alarm-Reports/1747/Alarm-Report-on-Progress-of-Serbia-in-Cluster-1.shtml>

742 Evropska Komisija, Izveštaj za 2021. godinu za Srbiju, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF)

743 Transparentnost Srbija, Centar za primenjene evropske studije 2022, Glavni problemi javnih nabavki u Srbiji, str. 18, [https://preugovor.org/upload/document/preugovor\\_policy\\_paper\\_6\\_sr\\_glavni\\_problemi\\_javnih.pdf](https://preugovor.org/upload/document/preugovor_policy_paper_6_sr_glavni_problemi_javnih.pdf)

744 Konkursi se objavljuju na zvaničnom sajtu državnog organa, zvaničnom sajtu Službe za upravljanje kadrovima, portalu e-uprave i Nacionalne službe za zapošljavanje.

745 Sigma monitoring izveštaj 2021, str. 63.

746 Prethodno je primena ove odredbe dva puta odlagana. Naime, Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, broj 95/2018, predviđeno je da ova odredba stupi na snagu 1. januara 2021. godine. Međutim novi Zakonom o izmenama i dopunama ZDS, *Službeni glasnik RS*, br. 157/2020, primena ove odredbe je odložena do 1. januara 2023. godine.

### 5.2.3. 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: 50/100**

*Iako se Zakon o zaštiti uzbunjivača smatra jednim od najnaprednijih propisa o uzbunjivačima na globalnom nivou, nedostaje sistematski nadzor nad njegovom primenom. Normativni okvir ne sadrži precizna pravila o postupanju po pritužbama građana, dok su granice odgovornosti između agencija i njihovih matičnih institucija i dalje nejasne.*

Zakon o zaštiti uzbunjivača (ZZU) reguliše uzbunjivanje (uključujući i javne nabavke). Zakonom predviđeni zakonski mehanizmi omogućavaju svakom licu da prijavi korupciju i druge nepravilnosti u javnom subjektu u kome radi ili sa kojim saraduje, po propisanoj proceduri.<sup>747</sup> Ova lica imaju pravo na zaštitu nakon prijave kršenja pravila u skladu sa zakonom.<sup>748</sup> Jedan od identifikovanih problema je to što ne postoji sistematski nadzor nad primenom Zakona kako bi se procenilo da li su ova pravila uticala na povećanje broja prijavljenih slučajeva korupcije.<sup>749</sup>

Za povredu dužnosti državni službenici mogu snositi krivičnu i disciplinsku odgovornost.<sup>750</sup> Na primer, oni mogu biti odgovorni za nekoliko krivičnih dela, uključujući zloupotrebu službenog položaja, iznudu i traženje i primanje mita.<sup>751</sup>

ZDU sadrži samo opštu odredbu o postupanju po pritužbama građana.<sup>752</sup> Organi državne uprave su, prema ZDU, dužni da svima omoguće podnošenje pritužbi na rad i nedolično ponašanje zaposlenih. Oni moraju odgovoriti na pritužbu u roku od 15 dana ako lice koje je podnelo pritužbu traži odgovor.<sup>753</sup> Takođe, dužni su da najmanje jednom u 30 dana ispitaju pitanja obuhvaćena pritužbama. Zakonom nije propisana obaveza organa državne uprave da bliže uređuju način postupanja po pritužbama, niti da odrede lice koje će biti zaduženo za njihovo postupanje.

Nadležnosti svih državnih organa su propisana zakonima. Ministarstva su odgovorna za rukovođenje i kontrolu podređenih organa u pogledu poštovanja zakona i efikasnosti. S druge strane, linije odgovornosti između agencija i njihovih matičnih institucija ostaju nejasne, što doprinosi preklapanju funkcija, fragmentaciji i nejasnim linijama izveštavanja. Uprkos Zakonu o javnim agencijama, gotovo sve ove agencije imaju svoj status regulisan posebnim zakonima.<sup>754</sup>

### 5.2.4. Odgovornost (praksa)

**U kojoj meri zaposleni u javnom sektoru moraju da izveštavaju o svojim aktivnostima i da odgovaraju za njih?**

 **OCENA: 25/100**

*Iako postoje različiti mehanizmi za prijavu prekršaja i podnošenje pritužbi protiv organa javnog sektora, oni su uglavnom neefikasni zbog nedostatka sistematskog nadzora i jasne podele poslova u nadležnim institucijama.*

Zbog neadekvatnog rešenja ZZU, praćenje primene ovog zakona nije sveobuhvatno. Naime, navodi se da će nadzor vršiti upravni inspektorat i inspekcija rada, institucije čije obaveze nisu jasno usaglašene sa zakonom, zbog čega pojedini slučajevi ostaju potpuno nerešeni.<sup>755</sup> ZZU takođe ne predviđa obavezu izrade bilo kakvog izveštaja, iako Ministarstvo pravde to čini na osnovu obaveze predviđene Akcionim planom za Poglavlje 23 (AP23).

747 Zakon o zaštiti uzbunjivača, (*Službeni glasnik RS*, br. 128/2014), čl. 2-20, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastiti\\_uzbunjivaca.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_uzbunjivaca.html)

748 Zakon predviđa anonimno prijavljivanje, skretanje tereta dokazivanja u slučaju štetnih radnji, dužnost organa vlasti da interno regulišu postupke uzbunjivanja, da postupaju po dobijenim informacijama i sudsku zaštitu. Ne postoje posebna pravila za korišćenje ovog mehanizma u javnim nabavkama. Prema članu 20, uzbunjivači neće imati pravo na propisanu zaštitu ako javnosti otkriju poverljive informacije.

749 Osim sudskih sporova o zaštiti uzbunjivača i internog uzbunjivanja u ministarstvima, nadzor nije obezbeđen. Poslednji izveštaj o primeni ovog zakona Ministarstvo pravde objavilo je juna 2022. <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/36946/izvestaj-o-primeni-zakona-o-zastiti-uzbunjivaca-za-2021godinu.php>

750 Zakon o državnim službenicima, članovi 107-120.

751 Krivični zakonik, članovi 359-367.

752 Zakon o državnoj upravi, čl. 81.

753 Idem.

754 Evropska Komisija 2023, Izveštaj za Srbiju 2023, strana 19, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf)

755 To je, na primer, slučaj sa zaštitom uzbunjivača koji nisu zaposleni u javnim institucijama, a pojavljuju se kao uzbunjivači koji koriste njihove usluge. TI BiH 2022, Zaštita zviždača u BiH i Srbiji: Komparativna analiza, str. 17, <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2022/06/TI-BIH-ZASTITA-ZVIZDACA-U-BIH-I-SRBII-WEB.pdf>

Prema podacima iz izveštaja Ministarstva pravde, od 2016. godine beleži se konstantan pad broja predmeta u vezi sa uzbunjivanjem koje su sudovi primili.<sup>756</sup> Ovo se može objasniti činjenicom da je 2016. ZZU bio u početnoj fazi primene, a uzbunjivači su bili ohrabreni da prijave nepravilnosti. Međutim, vremenom su postali obeshrabreni, pre svega zbog načina na koji su se rešavali najpoznatiji slučajevi uzbunjivača i načina na koji se postupalo sa uzbunjivačima.

Pritužbe na rad zaposlenih u javnom sektoru mogu se podneti rukovodiocu organa u kojima rade, a na njih bi trebalo odgovoriti u roku od 15 dana od dana prijema pritužbe.<sup>757</sup> Ako se pritužba odnosi na rad državnih službenika, može se podneti i Visokom službeničkom savetu (VSS). Prema godišnjem izveštaju VSS-a za 2021. godinu,<sup>758</sup> na rad državnih službenika podneto je 138 pritužbi građana, a izrečeno je samo šest disciplinskih kazni.<sup>759</sup>

Upravni sud je preopterećen poslom, sa 103.000 nerešenih predmeta početkom 2023 godine.<sup>760</sup> Uzimajući u obzir da sve sudije ovog suda rešavaju oko 25.000 predmeta godišnje, to građane ostavlja bez dovoljne pravne zaštite od neodgovornog rada državne uprave.

## 5.2.5. Mehanizmi integriteta (zakon)

U kojoj meri postoje odredbe koje obezbeđuju integritet zaposlenih u javnom sektoru?

 OCENA: 75/100

*Postoje sveobuhvatne odredbe za osiguranje integriteta državnih službenika. Međutim, normativni okvir u ovoj oblasti ne sadrži pravila o ograničenjima nakon prestanka radnog odnosa, dok odredbe zakona o javnim nabavkama koje se odnose na upravljanje sukobom interesa sužavaju definiciju sukoba interesa i povezanih lica u odnosu na propise koji uređuju sukob interesa u drugim oblastima upravljanja javnim sektorom.*

U 2018. godini izmenjena su i unapređena pravila o sprečavanju sukoba interesa u ZDS, uključujući zabranu primanja poklona, osim povremenih poklona manje vrednosti; dodatni rad; zabrana osnivanja preduzeća ili javne službe i bavljenja preduzetništvom; ograničeno članstvo u pravnim licima; otkrivanje interesa u vezi sa poslovima državnih službenika i odlukama državnih organa; upravljanje sukobom interesa u državnim organima i postavljanje državnih službenika u državne organe nadležne za upravljanje sukobom interesa.<sup>761</sup> Kršenje ovih odredbi smatra se teškom povredom dužnosti.<sup>762</sup> Zakonom je propisano da državni službenici ili nameštenici obaveštavaju neposrednog pretpostavljenog, odnosno rukovodioca ako u toku rada saznaju da je izvršena od strane funkcionera, državnog službenika ili nameštenika u državnom organu u kojem radi.<sup>763</sup>

Kodeks ponašanja državnih službenika<sup>764</sup> sadrži i pravila koja su važna za jačanje integriteta u javnom sektoru, a takve izmene i poboljšanja su donete 2015,<sup>765</sup> 2018.<sup>766</sup> i 2019.<sup>767</sup> Međutim, ni ZDS ni Kodeks ne sadrže pravila o ograničenjima nakon prestanka radnog odnosa.

Zakonom o sprečavanju korupcije propisano je da svi organi javne vlasti sprovode obuku o prevenciji korupcije i jačanju integriteta zaposlenih i rukovodilaca.<sup>768</sup>

756 289 prijavljenih slučajeva u 2016. godini naspram 99 prijavljenih slučajeva u 2021. Izveštaj Ministarstva pravde o primeni zakona o zaštiti uzbunjivača za 2021 godinu, <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/36946/izvestaj-o-primeni-zakona-o-zastiti-uzbunjivaca-za-2021godinu.php>

757 Zakon o državnoj upravi, čl. 81.

758 Visoki službenički savet, godišnji izveštaj za 2021. godinu, <https://www.suk.gov.rs/tekst/78/akti-saveta.php>

759 Sve izrečene sankcije su bile novčane kazne.

760 Godišnji izveštaj Upravnog suda za 2022. godinu, <https://www.up.sud.rs/cirilica/izvestaji-o-radu>

761 Zakon o državnim službenicima, članovi 25-30.

762 ZDS, čl. 109.

763 ZDS, čl. 23a. Prema ovom članu, državni službenik ili nameštenik uživa zaštitu po zakonu od dana podnošenja pismenog obaveštenja.

764 Kodeks ponašanja državnih službenika (*Službeni glasnik RS*, br. 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018, 80/2019 i 32/2020), <https://www.paragraf.rs/propisi/kodeks-ponasanja-drzavnih-sluzbenika-republike-srbije.html>

765 Ističe se da je cilj Kodeksa da bliže utvrdi standarde integriteta i pravila ponašanja državnih službenika i da informiše javnost o ponašanju koje imaju pravo da očekuju od državnih službenika. Takođe, dodate su odredbe koje se odnose na praćenje sprovođenja kodeksa od strane Visokog službeničkog saveta.

766 Na primer, uključeno je da državni službenici ne smeju da podstiču stranke da im daju do znanja da očekuju bilo kakvu korist, odnosno da ne smeju preduzimati nikakve radnje ili postupke koji bi ih doveli u zavisni položaj ili u obavezu vraćanja usluge, fizičkom ili pravnom licu. Takođe, propisano je da su organi dužni da na odgovarajući način informišu građane (objavlivanjem na sajtu, isticanjem na oglasnoj tabli i sl.) o ponašanju koje imaju pravo da očekuju od državnih službenika i o prijemu pritužbi na postupanje državnih službenika. Takođe, nadležni organi su dužni da unaprede način prijema pritužbi građana i metode merenja zadovoljstva građana pruženim uslugama (kroz informisanje, omogućavanje prijema pritužbi putem sajta, anketiranje korisnika usluga i sl.).

767 Navedeno je da državni službenici ne smeju koristiti javne skupove na kojima učestvuju ili promovišu političke stranke ili čak političke subjekte, niti za javno predstavljanje učesnika izbora i njihovih izbornih programa ili pozivanje birača da glasaju ili ne glasaju za određene učesnike na izborima. Takođe, državni službenici ne smeju koristiti javna sredstva koja su im poverena u vršenju poslova za promociju političkih partija ili političkih subjekata, što posebno podrazumeva korišćenje službenih prostorija, vozila i inventara u svrhe političke kampanje.

768 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 98.

Zakon o javnim nabavkama (ZJN) sadrži odredbe za sprečavanje korupcije i sukoba interesa.<sup>769</sup> Međutim, pojam sukoba interesa i povezanih lica u ovom zakonu nije u potpunosti usklađen sa definicijama u drugim relevantnim zakonima.<sup>770</sup> Predviđen je mehanizam isključenja iz aktivnosti koje se preduzimaju u toku postupka: u slučaju saznanja o postojanju sukoba interesa, predstavnik naručioca (javnog subjekta) će se isključiti iz postupka javne nabavke.<sup>771</sup>

## 5.2.6. Mehanizmi integriteta (praksa)

**U kojoj meri je obezbeđen integritet državnih službenika u praksi?**

 **OCENA: 50/100**

*Postoji parcijalni pristup osiguravanju integriteta zaposlenih u javnom sektoru, uključujući primenu postojećih pravila, istrage o navodnom nedoličnom ponašanju i obuku o pitanjima integriteta.*

Percepcija korupcije u javnom sektoru je i dalje visoka, a uočeni nivo mita u javnom sektoru koji građani doživljavaju porastao je 2021. godine.<sup>772</sup>

Uprkos izmenama i dopunama ZDS, ne postoji sistematska verifikacija za sprečavanje primene pravila o sukobu interesa. U svom izveštaju za 2021. godinu o poštovanju Kodeksa ponašanja državnih službenika, VSS je naveo da je zabeležen mali broj pritužbi građana na kršenje Kodeksa. VSS je takođe naglasio da ovaj broj ne odražava kvalitet rada u državnoj upravi i da je neophodno dodatno edukovati građane o postojanju Kodeksa. Ovo telo u svom izveštaju izričito ne navodi da je potrebno dodatno edukovati zaposlene o odredbama Kodeksa. Savet je, međutim, preporučio da bi bilo važno razmotriti mogućnost uvođenja predmeta Kodeksa ponašanja u nastavni plan i program za državni službenički ispit.<sup>773</sup>

S druge strane, obavezna obuka o prevenciji korupcije i jačanju integriteta ima za cilj unapređenje standarda ponašanja zaposlenih i rukovodilaca u organima javne vlasti. Program obuke koji propisuje ASK prati odredbe Kodeksa ponašanja.<sup>774</sup> Procenat organa državne uprave i nezavisnih državnih organa koji organizuju i sprovode ovu obuku za svoje rukovodioce i zaposlene je 81,8%.<sup>775</sup>

## 5.2.7. Rodna ravnopravnost

**U kojoj meri su mehanizmi javnih službi rodno osetljivi?**

 **OCENA: 50/100**

*Iako su novi zakoni i strategije doneli važne novine u pogledu institucionalnog okvira za postizanje rodne ravnopravnosti, još uvek je rano govoriti o postignutim efektima.*

Srbija je u poslednjih nekoliko godina usvojila nekoliko važnih zakona i strategija o rodnoj ravnopravnosti.<sup>776</sup> Ovi dokumenti su doneli obavezu državnim organima da kontinuirano prate ostvarivanje rodne ravnopravnosti u sektoru

769 Zakon o javnim nabavkama, (*Službeni glasnik RS*, br. 91/2019 i 92/2023), čl. 49 i 50 <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-javnim-nabavkama.html>. Ovim odredbama predviđeno je obavezno donošenje pravila o načinu planiranja, vođenja i izvršenja ugovora, koja treba da budu objavljena na internet stranici.

770 Na primer, ZJN u članu 50 navodi da se predstavnikom naručioca u smislu ZJN naročito smatra: 1) rukovodilac naručioca odnosno odgovorno lice naručioca, čl. upravnog, izvršnog ili nadzornog odbora naručioca; 2) čl. komisije za javnu nabavku, odnosno lice koje sprovodi postupak javne nabavke. Takođe, u Zakonu o javnim nabavkama, povezana lica su definisana kao posebno ona koja su u krvnom srodstvu u pravoj liniji; pobočnom srodstvu zaključno sa trećim stepenom srodstva; tazbinskom srodstvu zaključno s drugim stepenom srodstva; odnosu usvojitelja i usvojenika; braku, bez obzira da li je brak prestao ili nije; vanbračnoj zajednici; odnosu staratelja i štice. S druge strane, prema Zakonu o sprečavanju korupcije i Zakonu o državnim službenicima, povezano lice je i pravno ili fizičko lice za čije se interese, po drugim osnovama i okolnostima, može osnovano pretpostaviti da su povezani sa interesima javnog funkcionera/državnog službenika.

771 Sigma monitoring izveštaj 2021, str. 166 i 167.

772 Ibid.

773 Služba za upravljanje kadrovima, Izveštaj o poštovanju Kodeksa ponašanja državnih službenika za 2021. godinu, 2021, <https://www.suk.gov.rs/tekst/609/izvestaj-o-postovanju-kodeksa-ponasanja-drzavnih-službenika-za-2021-godinu.php>

774 Agencija za sprečavanje korupcije, 2020. Trening program u oblasti sprečavanja korupcije i jačanja integriteta, <https://www.acas.rs/uploads/source/Sektor%20za%20prevenciju%20i%20jačanje%20integriteta/Dokumenti/Programom%20obuke%20u%20oblasti%20sprečavanja%20korupcije%20i%20jačanja%20integriteta.pdf>

775 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Godišnji izveštaj za 2021 o implementaciji SRJU 2021-2030, <https://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/?script=lat>

776 Srbija je 2021. godine usvojila novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti, krovni zakon u oblasti zaštite ljudskih prava rodni manjina; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije; Strategija za prevenciju i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici za 2021-2025; i novu Nacionalnu strategiju za rodnu ravnopravnost.

za koji su nadležni.<sup>777</sup> Oni su takođe odgovorni za sprovođenje aktivnosti u vezi sa promocijom rodne ravnopravnosti direktno ili u saradnji sa civilnim društvom.<sup>778</sup> Zakonom o rodnoj ravnopravnosti propisano je da organi vlasti moraju da sprovedu mere za sprečavanje i suzbijanje nasilja.<sup>779</sup> Nažalost, zakon ne precizira kako državni organi treba da sprovedu ove mere. Organi vlasti nemaju obavezu da usvajaju interne rodno osetljive protokole i propise. Generalno, rodno osetljivi mehanizmi u vezi sa pritužbama i istragama u javnim institucijama ne postoje.

Svi organi javne vlasti sa više od 50 zaposlenih dužni su da imenuju lica zadužena za rodnu ravnopravnost. Međutim, ova osoba nema obaveze u vezi sa pritužbama i istražnim mehanizmima u slučajevima vezanim za rodno osetljive slučajeve.<sup>780</sup>

Zakon o rodnoj ravnopravnosti propisuje da svi organi vlasti moraju izraditi plan upravljanja rizikom od kršenja principa rodne ravnopravnosti i evidentirati podatke o rodnoj ravnopravnosti. Ovaj plan mora da sadrži kratku ocenu stanja položaja žena i muškaraca u organu javne vlasti, uključujući uzrast, spisak posebnih mera, razloge za određivanje ovih mera i ciljeve koje oni ostvaruju, datum početka primene, način donošenja i kontrole sprovođenja mera. Ovaj dokument ima potencijal da razvije posebne vrste procedura rodne osetljivosti. Međutim, imajući u vidu da je implementacija ovih obaveza nedavno počela, još uvek je rano za procenu rezultata.<sup>781</sup>

## Uloga

### 5.3.1. Edukacija javnosti

**U kojoj meri javni sektor informiše i edukuje javnost o svojoj ulozi u borbi protiv korupcije?**

 **OCENA: 25/100**

*Neki programi imaju za cilj informisanje javnosti o borbi protiv korupcije, ali su nedovoljni i nedovoljno promovisani.*

Osim ASK, postoji samo nekoliko državnih organa koji imaju programe za edukaciju građana u oblasti prevencije i borbe protiv korupcije.<sup>782</sup> Građani se ne podstiču da prijavljuju korupciju, a samo pojedini državni organi na svojim sajtovima imaju informacije o tome kako i kome prijaviti sumnju na korupciju.<sup>783</sup> Ministarstvo pravde ima veb stranicu posvećenu „borbi protiv korupcije“, ali nema informacija za građane kako da se nose sa problemom korupcije.<sup>784</sup>

Vlada nema borbu protiv korupcije postavljenu kao prioritet, čak ni na deklarativnom nivou.<sup>785</sup> U okviru revidiranog akcionog plana za Poglavlje 23, brojne aktivnosti se odnose na prevenciju i borbu protiv korupcije. Ipak, one su prvenstveno usmerene na državne službenike, a manje na građane.<sup>786</sup>

Dobar pokazatelj da se građani ne podstiču da prijavljuju korupciju su godišnji izveštaji Ministarstva pravde o uzbunjivačima. Iz ovih izveštaja može se primetiti kontinuirano smanjenje broja prijavljenih slučajeva uzbunjivača pred sudovima od usvajanja ZZU 2014. godine.<sup>787</sup> Pored toga, slučajevi korupcije koji su privukli najveću pažnju javnosti ostaju nerešeni, što kod građana stvara utisak da je uzaludno prijavljivati korupciju.<sup>788</sup>

777 Zakon o rodnoj ravnopravnosti (*Službeni glasnik RS*, br. 52/2021), čl. 25, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-rodnoj-ravnopravnosti.html>

778 Idem.

779 Ibid, čl. 58.

780 Ibid, čl. 64.

781 Uredba o izradi i sprovođenju plana upravljanja rizikom od kršenja principa rodne ravnopravnosti usvojena je sredinom 2022. godine. Još uvek nema podataka o stepenu implementacije.

782 Institucije kao što su ASK, ombudsman i druge koje imaju svoje stubove ili indikatore u NIS-u neće biti pomenute ovde jer je njihova uloga u prevenciji korupcije objašnjena u drugim relevantnim odeljcima.

783 Ministarstvo unutrašnjih poslova ima veb-stranicu sa informacijama kako i kome prijaviti korupciju u ministarstvu, a uglavnom je vezana za kampanju protiv mita, <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/zalbe.html>

784 Pored statistike koruptivnih krivičnih dela, na stranici se nalaze i pravni akti i izveštaji koji se odnose na korupciju, ali je većina njih zastarela ili neažurna, <https://mpravde.gov.rs/tekst/38/protiv-korupcije.php>

785 Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije nedostaje već četiri godine, a Vlada ne ističe borbu protiv korupcije u svom programu.

786 Nacionalna akademija za javnu upravu (NAJU) sprovodi godišnje obuke za zaposlene u javnoj upravi o pitanjima u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa, u okviru opšteg programa Prevencija korupcije i borba protiv korupcije.

787 U 2016. godini, prvoj godini statističkog praćenja, bilo je 289 slučajeva uzbunjivača koji su se pojavili pred sudovima u odnosu na 99 slučajeva u 2021.; Ministarstvo pravde, 2021. Godišnji izveštaj, <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/36946/izvestaj-o-primeni-zakona-o-zastiti-uzbunjivaca-za-2021godinu.php>

788 Veljković J, 2019 „Storm over Serbia, Whistleblower Arrest in State Arms Scam”. BIRN, Balkan Insight, <https://balkaninsight.com/2019/10/14/storm-over-serbia-whistleblower-arrest-in-state-arms-scam/>



### 5.3.2. Saradnja sa javnim institucijama, organizacijama civilnog društva i privatnim sektorom u sprečavanju korupcije

U kojoj meri javni sektor saraduje sa državnim organima koji su zaduženi za nadzor, sa poslovnim svetom i civilnim društvom po pitanju antikorupcijskih inicijativa?

 OCENA: 25/100

*Pošto ne postoji zakonska obaveza saradnje sa drugim akterima u donošenju odluka, državni organi procenjuju inicijative koje su im predložene od slučaja do slučaja. U praksi ih uglavnom ignorišu i odbacuju.*

Spremnost državnih organa da saraduju sa drugim zainteresovanim stranama je neujednačena i zavisi od slučaja do slučaja. Takve odluke najviše zavise od prioriteta državne vlasti, finansiranih projekata i političke volje. Ne postoji opšti pravni okvir koji bi obavezao državne organe da saraduju sa OCD i da podrže inicijative za prevenciju korupcije. Štaviše, ne postoji obaveza državnih organa da obrazlažu svoju odluku o saradnji ili nesaradnji sa privrednim i civilnim društvom, već je to predmet njihovog diskrecionog prava. S druge strane, pojedine javne institucije su uložile napore da uspostave adekvatne polazne tačke za redovnu i efikasnu saradnju sa OCD. Na primer, ASK ima objavljene smernice za saradnju sa OCD.<sup>789</sup>

OCD i preduzeća su takođe ponekad uključeni u proces izrade javnih dokumenata ili u implementaciju projekata, kao što je npr. izrada strategija za borbu protiv korupcije.<sup>790</sup> Međutim, sve češći su slučajevi u kojima državni organi nisu voljni da saraduju ili da razmotre inicijative i preporuke koje daju OCD, posebno ako se bave politički osetljivim temama.<sup>791</sup> Ne postoji sistemski podrška javnog sektora za antikorupcijske projekte koji bi sprovodile organizacije civilnog društva, osim godišnjeg konkursa za grantove koji organizuje ASK.<sup>792</sup> Treba napomenuti da je poslednjih godina više volje za saradnju na lokalnom nego na centralnom nivou.<sup>793</sup>

U februaru 2022. Vlada je usvojila strategiju koja ima opšti cilj da ojača postojeće i uvede nove mehanizme za stvaranje podsticajnog okruženja za aktivnosti OCD.<sup>794</sup> Kao poseban cilj navodi se i obezbeđivanje veće uključenosti civilnog sektora u procese donošenja odluka na svim nivoima vlasti. Uz strategiju je usvojen i akcioni plan za njeno sprovođenje, ali s obzirom na vreme donošenja, još uvek je rano za procene ostvarenih efekata.

789 Agencija za sprečavanje korupcije 2020, Smernice za saradnju sa organizacijama civilnog društva, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Smernice%20za%20saradnju%20Agencije%20za%20sprečavanje%20korupcije%20sa%20OCD%20-%20prečišćen%20tekst.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Smernice%20za%20saradnju%20Agencije%20za%20sprečavanje%20korupcije%20sa%20OCD%20-%20prečišćen%20tekst.pdf)

790 Takav je slučaj sa izradom nove nacionalne strategije za borbu protiv korupcije koja je počela u martu 2023. U radnu grupu su uključene relevantne OCD, a raspisan je i javni poziv sa pozivom za prijavu.

791 Primera radi, namerno su ignorisani pozivi da se reši pitanje vd direktora kojima je istekao mandate, <https://preugovor.org/Brief-Alert/1764/Stop-Illegal-Appointments-in-the-State.shtml>

792 ASK svake godine sprovodi konkurse za finansiranje antikorupcijskih projekata OCD. Sve informacije o procesu i rezultatima su transparentne, [https://www.acas.rs/cyr/page\\_with\\_sidebar/civilno\\_drustvo#](https://www.acas.rs/cyr/page_with_sidebar/civilno_drustvo#)

793 Ovakva percepcija je zasnovana na iskustvu Transparentnosti Srbija u pružanju podrške lokalnim samoupravama u primeni mehanizama za prevenciju korupcije, kao što su lokalni antikorupcijski planovi (LAP) i učešće javnosti u procesu pripreme budžeta. Na primer, Transparentnost Srbija je sa 12 opština i gradova uz podršku USAID GAI projekta radila na izradi ili reviziji lokalnih antikorupcijskih planova, na uspostavljanju tela za praćenje sprovođenja LAP-ova, na podršci ovim telima u izradi različitih akata koji slede. LAPs. Rezultati ovog projekta su ovde, <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/275-podrska-opstinama-i-gradovima-za-povecanje-transparentnosti-i-izradu-lokalnih-antikorupcijskih-planova>

794 Strategija za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji za period 2022-2030. Godine (*Službeni glasnik RS*, br. 17/2022), <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2022/23/2>

### 5.3.3. Smanjivanje rizika od korupcije održavanjem integriteta u javnim nabavkama

**U kojoj meri postoji efikasan okvir za zaštitu integriteta u javnim nabavkama, uključujući i značajne sankcije za neadekvatno ponašanje ponuđača i državnih funkcionera i mehanizme revizije i žalbe?**

**OCENA: 50/100**

*Postoji čvrst pravni okvir za očuvanje integriteta postupaka javnih nabavki. Međutim, sankcije se retko izriču, a postoji nekoliko mogućnosti koje se često koriste da se zaobiđu redovni postupci javnih nabavki.*

Otvoreni postupak nadmetanja je opšte pravilo propisano ZJN i to je vrsta postupka koja se najčešće primenjuje.<sup>795</sup> Izuzeci od otvorenog nadmetanja su taksativno predviđeni ZJN.<sup>796</sup> Sve odluke u postupcima javnih nabavki moraju se donositi na osnovu prethodno utvrđenih objektivnih kriterijuma,<sup>797</sup> a postoji i redovni pravni lek protiv odluka naručioca.<sup>798</sup> Sve javne nabavke moraju da se sprovedu u elektronskoj formi preko Portala javnih nabavki gde su naručioci dužni da objave svu konkursnu dokumentaciju, kojoj svako može da pristupi.<sup>799</sup> ZJN ne navodi nikakva pravila za nadzor nad sprovođenjem ugovora, što je jedan od većih zakonskih nedostataka.<sup>800 801</sup>

U praksi su se odredbe ZJN-a redovno zaobilazile za najvrednije projekte,<sup>802</sup> kroz međudržavne sporazume i posebne zakone.<sup>803</sup> Od pandemije COVID-19 došlo je do povećane upotrebe, često neopravdane, pregovaračke procedure bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru, što je najmanje transparentna vrsta postupka.<sup>804</sup> Konkurencija u postupcima se smanjila tokom godina.<sup>805</sup> Kršenje zakona o nabavkama može predstavljati krivično delo ili prekršaj, u zavisnosti od prekršaja, ali sankcije se retko izriču.<sup>806</sup>

Kancelarija za javne nabavke (KJN) je centralno telo za javne nabavke u Srbiji. To je posebna organizacija u okviru Vlade, kojom rukovodi direktor, koja prati sprovođenje propisa o javnim nabavkama. Kapacitet KJN je neznatno poboljšan od 2020. godine, ali joj i dalje nedostaju resursi za efikasnije praćenje sistema javnih nabavki.<sup>807</sup> Republička komisija je nezavisno telo zaduženo za postupanje po zahtevima za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Republička komisija je efikasna i rešava većinu podnesenih zahteva, ali ima nedosledne pravne stavove, što dovodi do pravne nesigurnosti.<sup>808</sup> Kapacitet Republičke komisije je neznatno smanjen od 2020. godine.<sup>809</sup>

795 Otvoreni postupak dominira sa 98 procenata u odnosu na sve zaključene ugovore u 2021. Izvor: Godišnji izveštaj Kancelarije za javne nabavke za 2021, <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>

796 Otvoreni postupak je, pored restriktivnog, po pravilu propisan ZJN, ali postoji i još pet vrsta postupka koje naručioci mogu koristiti, ako su ispunjeni uslovi propisani ZJN. ZJN daje i isključenja od primene ZJN u članovima 11-21, koji se odnose na oblasti kao što su: nabavke u odbrani i bezbednosti, ugovori između povezanih lica, neke pravne usluge itd.

797 Kriterijum „najniža ponuđena cena“ je dominantan sa 94%, u poređenju sa kriterijumom ekonomski najpovoljnije ponude koji iznosi 6%. Izvor: Izveštaj KJN za 2021, str. 20.

798 Naknada za podnošenje zahteva iznosi najmanje 120.000 dinara, što obehrabruje ponuđače da podnesu zahtev.

799 Ova dokumenta uključuju: godišnji plan nabavke, poziv za podnošenje ponuda, tehnički opis i specifikaciju, opis kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta, odluke o dodeli ugovora i drugo.

800 Transparentnost Srbija, 2021. Javne nabavke i javno-privatna partnerstva – između solidnih propisa i lose prakse, 2021, strane 12 i 13, <https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/TS%20MATRA%20SRB%20ONLINE.pdf>

801 Od januara 2023. godine za nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama zadužena je Budžetska inspekcija, koja je sektor u okviru Ministarstva finansija.

802 Registrovana vrednost nabavki izuzetih od primene ZJN u 2021. godini iznosila je 380 milijardi dinara (3,42 milijarde dolara), što iznosi 40% ukupne vrednosti javnih nabavki u Srbiji u 2021. godini. KJN 2021:25.

803 Međudržavni sporazumi i posebni zakoni (kao što je zakon o posebnim procedurama za linearne infrastrukturne projekte) se koriste za direktne aranžmane i izbegavaju konkurenciju i transparentnost; Transparentnost Srbija, 2021. Korupcija na visokom nivou i zakoni krojeni po meri privatnih interesa u Srbiji, str. 35,42 i 43, [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Korupcija\\_na\\_visokom\\_nivou\\_i\\_zakoni\\_krojani\\_po\\_meri\\_privatnih\\_interesa\\_u\\_Srbiji.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Korupcija_na_visokom_nivou_i_zakoni_krojani_po_meri_privatnih_interesa_u_Srbiji.pdf)

804 Transparentnost Srbija, Centar za primenjene evropske studije 2022, Glavni problemi javnih nabavki u Srbiji, str. 17, [https://preugovor.org/upload/document/preugovor\\_policy\\_paper\\_6\\_sr\\_glavni\\_problemi\\_javnih.pdf](https://preugovor.org/upload/document/preugovor_policy_paper_6_sr_glavni_problemi_javnih.pdf)

805 Prosečan broj ponuda opao je sa 3 u 2017. na 2.5 u 2021. godini; Ibid, str. 6.

806 U 2021. godini bilo je samo devet presuda za krivično delo „zloupotrebe u javnim nabavkama“. Vrhovno javno tužilaštvo, 2022. Godišnji izveštaj za 2021, str. 78, <http://www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zastiti-ustavnosti-2022.pdf>

807 U 2021. godini KJN je imala 44 zaposlena, naspram 38 u 2020.

808 Postoje dokazi o nejednakom odlučivanju Republičke komisije u sličnim slučajevima, zbog čega postoji inicijativa za sazivanje opšte sednice i usaglašavanje pravnih stavova; Ponuđači Srbije. Da li će Republička komisija ovoga puta doneti jasan st. i vratiti poverenje u postupke javnih nabavke? <https://ponudjacsrbije.rs/razmena-iskustava/da-li-ce-republicka-komisija-ovoga-put/>

809 U 2021. godini RK je imala 52 zaposlena, naspram 54 u 2020.

### 5.3.4. Nadzor nad preduzećima u državnom vlasništvu

**U kojoj meri država vodi jasnu i konzistentnu vlasničku politiku o preduzećima u vlasništvu države i da li ima neophodne upravljačke strukture za primenu ove politike?**

 **OCENA: 25/100**

*Donošenjem Zakona o upravljanju privrednim subjektima u svojini Republike Srbije i Strategije državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima u svojini Republike Srbije, stekli su se zakonski uslovi za jasniju vlasničku politiku i nadzor nad državnim preduzećima, ali je potrebno više aktivnosti sprovesti u praksi kako bi se postojeće stanje poboljšalo.*

Ne postoji jedinstven pravni okvir koji reguliše državnu svojinu.<sup>810</sup> Pravne forme pod kojima funkcionišu društvena preduzeća nisu jednoobrazne.<sup>811</sup> Međutim, Zakon o upravljanju privrednim subjektima u vlasništvu Republike Srbije, koji je usvojen u avgustu 2023. godine, uvodi obavezu za javna preduzeća da promene pravni oblik u akcionarska društva ili društva sa ograničenom odgovornošću.<sup>812</sup> Ovaj proces, koji je već u toku kroz proces korporativizacije, trebalo bi da dovede sva državna preduzeća pod jedinstven pravni okvir.<sup>813</sup>

U aprilu 2021. Vlada je usvojila Strategiju državnog vlasništva,<sup>814</sup> definišući na taj način ulogu Ministarstva privrede, kao centralizovanog vlasničkog entiteta nad državnim preduzećima.<sup>815 816</sup> Pre donošenja ove strategije nije postojala državna institucija koja je vršila tri glavna ovlašćenja vlasništva u smislu kontrole, odgovornosti i sposobnosti upravljanja. Država direktno ili indirektno kontroliše preduzeća u državnom vlasništvu, a vlasnička funkcija se sprovodi kroz organizacione jedinice u Ministarstvu privrede, Ministarstvu finansija i drugim ministarstvima.<sup>817</sup> Ostala državna preduzeća nadziru i kontrolišu nadležna ministarstva, ili se njihovo poslovanje uopšte ne nadzire.

Zakon o upravljanju privrednim subjektima u vlasništvu Republike Srbije predviđa politiku centralizovanog upravljanja vlasništvom nad privrednim subjektima u državnoj svojini.<sup>818</sup> Pre toga, ciljevi upravljanja vlasništvom nisu bili jasno definisani već su određivani na osnovu zakona i strateških dokumenata, koji su često u međusobnom sukobu. S obzirom da je Zakon o upravljanju privrednim subjektima u vlasništvu Republike Srbije usvojen 2023. godine i pošto su aktivnosti iz akcionog plana za implementaciju strategije uglavnom predviđene za 2023. godinu, još je prerano ocenjivati efekte politike centralizovanog upravljanja vlasništvom.

Prema Zakonu o javnim preduzećima, javna preduzeća treba da dostavljaju Ministarstvu privrede kvartalne izveštaje o realizaciji poslovnih programa.<sup>819</sup> Na osnovu tih izveštaja, Ministarstvo privrede priprema i dostavlja Vladi informacije o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti; međutim, dalji postupak nije opisan.<sup>820</sup>

810 Vlasništvo državnih preduzeća je regulisano Zakonom o Vladi, Zakonom o javnoj svojini, Zakonom o javnim preduzećima, Zakonom o upravljanju privrednim subjektima u svojini Republike Srbije.

811 Oni su ili u obliku akcionarskih društava, društava sa ograničenom odgovornošću, javnih preduzeća ili drugih.

812 Zakon o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije, (*Službeni glasnik RS*, br. 76/2023), <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-upravljanju-privrednim-društva-koja-su-u-vlasnistvu-republike-srbije.html>

813 Treba napomenuti da Zakon o upravljanju privrednim subjektima u vlasništvu Republike Srbije ne uređuje rad privrednih subjekata u državnom vlasništvu, koji su i dalje u formi javnih preduzeća. Njime je samo propisano da treba da promene svoj oblik u akcionarska društva ili društva sa ograničenom odgovornošću.

814 Strategija državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije za period 2021-2027, <https://privreda.gov.rs/sites/default/files/documents/2021-08/Strategija-Drzavno-Vlasnistvo-003.pdf>

815 Ministarstvo privrede je već imalo istaknutu ulogu koja je široko pokrivena u dve oblasti: 1) privatizacija; i 2) nadzor javnih preduzeća i drugih društvenih preduzeća koja obavljaju delatnosti od opšteg interesa.

816 Strategijom i akcionim planom predviđeno je jačanje kapaciteta Ministarstva privrede kako bi ono moglo da obavlja novopoverene funkcije.

817 To su javna preduzeća i društva kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, preduzeća u vlasništvu države treba privatizovati, kao i preduzeća u vlasništvu države koja predstavljaju fiskalni rizik za državu.

818 ZUPDRS, čl. 4.

819 Zakon o javnim preduzećima, (*Službeni glasnik RS*, br. 15/2016 i 88/2019), [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnim\\_preduzecima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_preduzecima.html)

820 Zakon o javnim preduzećima, članovi 63 i 64.

## Interakcije

---

Tri stuba sa kojima javni sektor ima najviše interakcija su: izvršna vlast, Agencija za sprečavanje korupcije i preduzeća u državnom vlasništvu.

Vlada ima snažan uticaj na javni sektor, posebno na zapošljavanje državnih službenika i nameštenika i na nezavisnost državnih organa. Vlada kreira strategiju zapošljavanja u javnom sektoru i direktno postavlja neke od najviših državnih službenika, poput pomoćnika ministara. Vlast svojom politikom diktira plate u javnom sektoru. Važnu ulogu u radu ovog sektora imaju državni organi, kao što su Služba za upravljanje kadrovima i Komisija za žalbe Vlade.

Interakcija javnog sektora i Agencije za sprečavanje korupcije prvenstveno se ogleda u ovlašćenjima koja Agencija ima, a koja imaju za cilj sprečavanje i borbu protiv korupcije. ASK redovno održava kurseve obuke za nameštenike i državne službenike u organima javne vlasti o etici i integritetu. ASK takođe nadgleda i pruža podršku organima javne vlasti u izradi planova integriteta, što je posebno važno za prepoznavanje značaja planova integriteta kao mehanizma za sprečavanje rizika od korupcije.

Odnos između javnog sektora i preduzeća u državnom vlasništvu ogleda se u ulozi koju javni sektor ima u upravljanju i nadzoru preduzeća u državnom vlasništvu, kao što su Ministarstvo privrede i Ministarstvo finansija. Međutim, još uvek ne postoji centralizovan sistem nadzora, zbog čega ne postoji dosledno i sveobuhvatno izveštavanje o njihovom radu.

## Preporuke




---

- Vlada treba da napusti praksu postavljanja vršilaca dužnosti državnih službenika na položajima i drugih rukovodilaca u javnom sektoru, a Upravni sud da poništi dosadašnje nezakonite odluke u vezi sa tim postavljenjima;
- Agencija za sprečavanje korupcije treba da sprovede istraživanje o korupciji i povlašćenom zapošljavanju u državnoj upravi i da na osnovu nalaza istraživanja predloži mere za otklanjanje problema političkih uticaja u procesu zapošljavanja;
- Vlada i Narodna skupština treba da izmene propise koji se odnose na upravljanje sukobom interesa zaposlenih u javnom sektoru i da uspostave osnovu za širu i efikasniju primenu ovog mehanizma. Ovim izmenama trebalo bi da budu obuhvaćeni i šefovi kabineta i vladini savetnici i savetnici predsednika, kako bi oni bili u obavezi da poštuju pravila o prijavljivanju imovine.
- Zakon o zaštiti uzbunjivača treba izmeniti i dopuniti kako bi se na odgovarajući način sankcionisali svi oblici odmazde prema uzbunjivačima i postavilo jedno telo za opšti i sveobuhvatan nadzor nad primenom zakona. Pored toga, Ministarstvo pravde treba da analizira efikasnost sprovođenja zakona i transparentnost drugih organa u ovoj oblasti. Praćenje ne bi trebalo da se fokusira samo na zaštitu koja se daje uzbunjivačima, već i na postupanje u vezi sa informacijama koje oni daju.
- Vlada bi trebalo da napusti praksu zaključivanja međudržavnih sporazuma ili predlaganja posebnih zakona kojima se zaobilaze propisi o javnim nabavkama.

# 6. Policija

## Sažetak

**UKUPNA OCENA STUBA: 52,8/100**

DIMENZIJA	INDIKATOR	PROPISI	PRAKSA
<b>OCENA KAPACITETA</b>  50/100	RESURSI	/	75
	NEZAVISNOST	50	25
<b>OCENA UPRAVLJANJA</b>  58,3/100	TRANSPARENTNOST	75	50
	ODGOVORNOST	75	25
	INTEGRITET	75	50
	RODNA RAVNOPRAVNOST		25
<b>OCENA ULOGE</b>  50/100	GONJENJE KORUPCIJE		50

Policija je zadužena za sprovođenje zakona u Srbiji. Zakon o policiji razlikuje tri kategorije zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova: policijski službenici, državni službenici i nameštenici. Pored osoba koje obavljaju policijske zadatke i vrše policijske poslove, postoje i osobe koje obavljaju administrativne, finansijske poslove i poslove ljudskih resursa unutar ministarstva, te ne zahtevaju policijska ovlašćenja. Ministarstvo se sastoji od gotovo 42.000 uniformisanih i civilnih službenika, od kojih više od 31.000 ima policijska ovlašćenja poput upotrebe sile.<sup>821</sup>

Direkcija policije unutar ministarstva je organizaciono i administrativno odgovorna za policijski rad. Njene nadležnosti i ovlašćenja regulisani su Zakonom o policiji, koji je usvojen 2016. godine i dva puta je menjan 2018. godine.<sup>822</sup> Nacrt Zakona o unutrašnjim poslovima, namenjen da zameni postojeći zakon, povučen je iz procedure usvajanja dva puta tokom 2022. godine zbog negativne reakcije javnosti i međunarodnih organizacija.<sup>823</sup> Izražene su zabrinutosti zbog predloga odredbi koje oslabljuju policijsku autonomiju, jačaju moć ministra unutrašnjih poslova i podrivaju policijsku podređenost tužilaštvu u istragama. Direktor policije rukovodi Direkcijom policije, ali je ta pozicija upražnjena još od decembra 2021. godine.

Operativna nezavisnost policije od ministarstva nije garantovana ni zakonom ni praksom, jer političke stranke osiguravaju lojalnost putem ekonomskih privilegija poput omogućavanja kupovine jeftinih stanova i povećanja plata. Iako je Zakon o policiji iz 2016. godine ponudio bolja rešenja za povećanje transparentnosti, odgovornosti i integriteta policije, zabrinutost i dalje postoji u vezi sa transparentnošću. Na primer, godišnji izveštaj o radu ministarstva za 2022. godinu nije javno dostupan, a teško je pristupiti starijim izveštajima.

Protiv MUP-a se Povereniku za pristup informacijama podnosi najviše pritužbi zbog kršenja prava na pristup informacijama od javnog značaja. Parlamentarni nadzor, unutrašnja kontrola i sistem za podnošenje pritužbi na rad policije su slabi; mehanizmi integriteta, uključujući prijavu imovine, nemaju puni uticaj; procena efikasnosti

821 Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, septembar 2022, <http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/fe6262bf-9374-4235-ad95-fde5e77f6ade/1OR+septembar+2022+cir.pdf?MOD=AJPERES&CVID=odFwuqN>

822 Zakon o policiji, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2016/6/1/reg>

823 Radovan Balać. 2022. Withdrawal of the Draft Law on Internal Affairs in Serbia: The Prime Minister's Gambit, European Western Balkans, <https://europeanwesternbalkans.com/2022/12/31/withdrawal-of-the-draft-law-on-internal-affairs-in-serbia-the-prime-ministers-gambit/>

novih mera protiv korupcije iz Zakona o policiji je nepouzdana zbog nedostatka istraživanja o stvarnim iskustvima policajaca i njihovim percepcijama o merama poput testa integriteta, prijave imovine i analize rizika. Ishodi krivičnih prijava za korupciju u policiji ostaju nepoznati zbog birokratskih i tehničkih problema u obradi podataka između policije i sudova.

## Kapaciteti

### 6.1.1. Resursi (praksa)

**U kojoj meri policija ima odgovarajuće finansijske, ljudske i infrastrukturne resurse za efikasno delovanje u praksi?**



*Iako rastu resursi za policiju u Srbiji, a plate zaposlenih beleže najveći rast na Zapadnom Balkanu, loša realizacija budžeta dovela je do neodgovarajuće upotrebe sredstava.*

Nakon serije restriktivnih budžeta, sredstva Ministarstva unutrašnjih poslova stalno su u porastu od 2016. godine. Budžet za 2023. godinu iznosi 109 milijardi dinara (oko 930 miliona evra), što je za 13 milijardi dinara (110 miliona evra) više nego 2022. godine i za 24 milijarde dinara (200 miliona evra) više nego 2019. godine.<sup>824</sup>

Tabela 4: Godišnji budžet

Godina	Ukupan budžet (u milijardama dinara)	Ukupan budžet (u milionima evra) <sup>825</sup>	Godišnje povećanje (u%)
2023.	109,21	931,21	13,4
2022.	96,31	820,90	1,6
2021.	94,77	805,99	3,8
2020.	91,32	776,66	7,7
2019.	84,78	720,96	

Istovremeno, plate policijskih službenika značajno su povećane 2019. godine, pri čemu je više od 70% sredstava namenjenih policiji za 2021. godinu potrošeno na plate zaposlenih.<sup>826</sup> Rukovodeća radna mesta u policiji su među najbolje plaćenima na Zapadnom Balkanu.<sup>827</sup> Takođe, prema posebnom zakonu<sup>828</sup> iz 2018. godine, pripadnici policije imaju pravo na novi stan po povoljnoj ceni, gde cena kvadratnog metra ne sme preći 500 evra. U 2018. godini, prosečne cene novih stanova bile su 1.180 evra po kvadratnom metru, dok su 2022. godine premašile više od 1.600 evra.<sup>829</sup> Smatra se da vladajuće političke stranke privileguju zaposlene u policiji kako bi obezbedile njihovu lojalnost po svaku cenu jer su ključni za ostajanje na vlasti.<sup>830</sup> Prema jednom stručnjaku, ovi potezi su doveli do

824 Lazar Čovš i Predrag Vujić, Budžet Srbije za 2023: Koji ministri raspolažu sa više novca i na šta odlazi najviše, BBC News na srpskom, 16. decembar 2022, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-63972031>

825 Na osnovu materijala dobijenih u intervjuu sprovedenom 23. decembra 2022. godine.

826 Izveštaj o stanju bezbednosti i radu Ministarstva unutrašnjih poslova u 2021. godini, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, februar 2022.

827 Global Initiative against Transnational Organized Crime. 2022. Low police salaries in the Western Balkans risk increasing corruption among police forces, Risk Bulletin 13, <https://riskbulletins.globalinitiative.net/see-obs-013/06-low-police-salaries-in-the-western-balkans.html>

828 Čl. 10, Zakon o posebnim uslovima za realizaciju projekta izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti, br. 41/2018, 54/2019, 9/2020 i 52/2021, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/41/1/reg>. Državni stambeni projekat za policijske službenike podriva regulativu protiv korupcije o javnim nabavkama i zloupotrebljava je u svrhu političke promocije. Videti: Nemanja Nenadić, Poseban zakon za državnu stanogradnju iz 2018. i njegovo sprovođenje, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Transparentnost Srbija, mart 2020, [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Poseban\\_zakon\\_TS.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Poseban_zakon_TS.pdf)

829 Izveštaj o stanju na tržištu nepokretnosti za prvo polugodište 2022. godine, Republički geodetski zavod, septembar 2022, [https://www.rgz.gov.rs/content/Vesti/2022/09/ilovepdf\\_merged.pdf](https://www.rgz.gov.rs/content/Vesti/2022/09/ilovepdf_merged.pdf)

830 Predrag Petrović, Kupovina lojalnosti, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, novembar 2019, [https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/kupovina\\_lojalnosti\\_.pdf](https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/kupovina_lojalnosti_.pdf)

toga da preko 20 sindikata policije nije videlo potrebu da raspravlja ili predloži promene u policijskom budžetu.<sup>831</sup> S druge strane, sindikati policije su se žalili da je kupovna moć policijskih službenika drastično opala 2022. godine i da povećanje nije pratilo prosečnu platu na nacionalnom nivou.<sup>832</sup>

Smatra se da policija u Srbiji ima previše zaposlenih, sa 439 policijskih službenika na 100.000 stanovnika,<sup>833</sup> što je znatno iznad proseka Evropske unije (326)<sup>834</sup> ili standarda Ujedinjenih nacija (300).<sup>835</sup> Poznati primeri nedovoljne kontrole poverljivih nabavki, kao u slučaju nabavke 710 vozila,<sup>836</sup> ukazuju da se deo sredstava neadekvatno troši.

Unutar ministarstva, Sektor unutrašnje kontrole deluje preventivno i represivno kako bi osigurao odgovornost policije.<sup>837</sup> U 2021. godini, broj sistematizovanih radnih mesta u unutrašnjoj kontroli povećan je na 179, 23 više nego u 2020. godini, od kojih je 158 popunjeno (12 više nego u 2020. godini).<sup>838</sup> Broj prostorija za rad takođe je povećan. Nabavljeno je i 16 vozila.<sup>839</sup>

## 6.1.2. Nezavisnost (zakon)

**Prema pravnom okviru, u kojoj meri je policija nezavisna u svom radu?**

 **OCENA: 50/100**

*Važeće zakonodavstvo u Srbiji ne garantuje potpunu operativnu nezavisnost policije. Naprotiv, u nekim odredbama, zakon ugrožava njenu nezavisnost.*

Narodna skupština Srbije usvojila je Zakon o policiji 2016. godine. Ključni napredak u poređenju sa prethodnim zakonodavstvom ostvaren je u razdvajanju poslova Direkcije policije i Ministarstva unutrašnjih poslova.<sup>840</sup> Upravljanje ljudskim resursima u policiji postalo je zakonska obaveza ministarstva.<sup>841</sup> Konkursi za posao postali su obavezni, a usvojeni su propisi koji regulišu zapošljavanje.<sup>842</sup> Navedeni su kriterijumi za napredovanje.<sup>843</sup> Planirane su i bezbednosne provere zaposlenih tokom radnog odnosa, a ne samo prilikom zapošljavanja.<sup>844</sup> Propisane su neophodne kompetencije pripadnika policije, kao i set znanja i veština, osobina i sposobnosti koje oblikuju rad zaposlenih.<sup>845</sup>

Međutim, izmene Zakona o policiji iz 2018. godine predstavljaju korak unazad. Zapošljavanje bez javnog ili internog konkursa postalo je moguće ukoliko akt o internom uređenju i sistematizaciji radnih mesta propisuje da je konkurs za određene pozicije opcioni.<sup>846</sup> To znači da ministar unutrašnjih poslova ima moć da odluči ko će biti regrutovan van redovne procedure, pošto je akt o sistematizaciji poverljiv dokument i odobren od ministra. Takođe, ministar odlučuje o svakom javnom konkursu za zapošljavanje, imenuje članove komisije za odabir kandidata, koja donosi predlog, posle čega ministar odlučuje ko će biti izabran. Ministar potpisuje ugovor o zapošljavanju za svakog budućeg zaposlenog i odobrava svaki zahtev za napredovanje ili premeštaj.<sup>847</sup>

831 Intervju, Saša Đorđević, stručnjak koji prati reformu policije u Srbiji više od decenije, decembar 2022.

832 Koliko zarađuju policajci u Srbiji: Za prosečnu potrošačku korpu potrebne su im 1,32 plate, Danas, 21. novembar 2022, <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/koliko-zaraduju-policajci-u-srbiji-za-prosecnu-potrosacku-korpu-potrebne-su-im-132-plate/>

833 Evropska komisija, Godišnji izveštaj za 2023, str. 59, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf)

834 Ibid, str. 42.

835 Twelfth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice. 2010. State of crime and criminal justice worldwide, Report of the Secretary-General, 1. februar 2010, str. 19, [https://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/State\\_of\\_crime\\_and\\_criminal\\_justice\\_worldwide\\_2010.pdf](https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/State_of_crime_and_criminal_justice_worldwide_2010.pdf)

836 Vladimir Erceg, Nemanja Nenadić i Saša Đorđević. 2017. Public Suspicions Due to Secret Procurement, Poinpulse, <https://pointpulse.bezbednost.org/magazine/public-suspicions-due-secret-procurement/>

837 Čl. 225 Zakona o policiji.

838 Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2021. godinu, mart 2022, [http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj\\_2021\\_SUK.pdf](http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj_2021_SUK.pdf)

839 Ibid.

840 Čl. 11 i čl. 24 Zakona o policiji.

841 Čl. 11 Zakona o policiji.

842 Saša Đorđević. 2016. Human Resource Management, Assessment of Police Integrity in Serbia, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016, str. 1, <https://pointpulse.bezbednost.org/wp-content/uploads/2017/04/Assessment-of-Police-Integrity-in-Serbia-2016.pdf>

843 Ibid, str. 41.

844 Ibid, str. 41.

845 Ibid, str. 45.

846 Čl. 135 Zakona o policiji.

847 Sonja Stojanović Gajić. 2018. The London Summit Topics (4): Security Issues, Civil Society Forum of the Western Balkans, <https://wb-csf.eu/csf-security-and-migrations/opinions/the-london-summit-topics-4-security-issues>.

Politička, funkcionalna i operativna nezavisnost unutrašnje kontrole je ugrožena s obzirom na to da Zakon o policiji propisuje da ministar unutrašnjih poslova daje smernice i izdaje uputstva (osim u slučaju predistražnog i istražnog postupka koji pokreće javni tužilac), utvrđuje kako se vrši unutrašnja kontrola, nadzire rad načelnika Sektora unutrašnje kontrole, koji je istovremeno i pomoćnik ministra, ali i bira osoblje koje obavlja bezbednosnu proveru zaposlenih u unutrašnjoj kontroli.<sup>848</sup> Na ovaj način, ministru je data moć da utiče na rad policije. Iako ograničena, ova moć pruža priliku ministru da naredi policiji da se uzdrži od postupanja po određenim informacijama, čime se sprečava da slučaj ikada stigne do sudskog procesa.

Kao rezultat, princip operativne nezavisnosti policije je samo deklarativan.<sup>849</sup> Štaviše, nacrti predloga za promene zakonodavstva o policiji iz 2021. i 2022. godine dalje ugrožavaju politički nepristrasno policijsko delovanje. Nacrt zakona daje ministru unutrašnjih poslova, političkoj ličnosti, ovlašćenje da izdaje obavezna uputstva, ugrožavajući autonomiju policije i jača položaj ministra. Odsustvo odredbi koje omogućavaju direktoru policije da odbije uputstva ili prijavi kršenja dodatno slabi nezavisnost policije. Ministar, a ne direktor policije, diktira većinu pravilnika u policiji, uključujući i one koji se tiču upotrebe sile i operativnih procedura. Vlada može smeniti direktora bez navođenja razloga, što predstavlja odstupanje od trenutnog zakona koji zahteva razloge u vezi sa radnim rezultatima. Pored toga, predloženi nacrt omogućava pojedincima izvan policijske profesije, potencijalno sa jakim političkim vezama, da postanu direktori policije, odstupajući od trenutnog zahteva za stručnost i iskustvo u sprovođenju zakona.<sup>850</sup>

### 6.1.3. Nezavisnost (praksa)

#### U kojoj meri je policija nezavisna u radu?

 OCENA: 25/100

*Pozicija direktora policije ostaje upražnjena, dok postoje primeri mešanja političkog rukovodstva Ministarstva unutrašnjih poslova u operativni rad policije.*

Srpska policija radi bez direktora od decembra 2021. godine, što, prema mišljenju jednog stručnjaka, može biti shvaćeno kao uticaj politike na profesionalizam u policiji.<sup>851</sup> Krajem 2021. godine, dotadašnji direktor policije je otišao u penziju.<sup>852</sup> Od tada, još uvek nema signala da će se uopšte raspisati javni konkurs, iako je to obavezno prema zakonu.<sup>853</sup> Ovo je od 2015. godine jedan od najvidljivijih simptoma da je policija u Srbiji izložena političkom mešanju.

Pozicija načelnika Uprave kriminalističke policije (druga najvažnija pozicija u policiji) ostala je upražnjena u dva navrata duže od godinu dana. Ukupno, kriminalistička policija je bila bez šefa više od dve godine.<sup>854</sup> U slučaju rušenja u Savamali, Zaštitnik građana je utvrdio da je rukovodeći sastav policije naredio preusmeravanje poziva građana,<sup>855</sup> koji su prijavili da grupa maskiranih osoba ruši imovinu u beogradskom naselju tokom izborne noći 24. aprila 2016. godine.<sup>856</sup> Bivši niže rangirani policijski službenik, jedini osuđen u ovom slučaju, rekao je da su mu policija i visoki državni zvaničnici obećali nadoknadu ako prizna da je on odgovoran za loše postupanje policije tokom incidenta.<sup>857</sup>

848 Saša Đorđević. 2019. The Internal Control Sector of the Ministry of Interior, Institutional Barometer 2.0, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str. 53-71, [https://preugovor.org/upload/document/institutional\\_barometer\\_2.pdf](https://preugovor.org/upload/document/institutional_barometer_2.pdf)

849 Čl. 12 Zakona o policiji.

850 Beogradski centar za bezbednosnu politiku. 2022. Proposals for Police Reform in View of the Upcoming Drafting of the Law on Internal Affairs, Preugovor, [https://preugovor.org/upload/document/preugovor\\_amandments\\_8\\_bcsp\\_draft\\_law\\_on\\_internal\\_.pdf](https://preugovor.org/upload/document/preugovor_amandments_8_bcsp_draft_law_on_internal_.pdf)

851 Intervju, Saša Đorđević, stručnjak koji prati reformu policije u Srbiji više od decenije, decembar 2022.

852 Aleksandar Bojović, Vladimir Rebić od 16. decembra u penziji, Politika, 22. oktobar 2022, <https://www.politika.rs/scc/clanak/490281/Vladimir-Rebic-od-16-decembra-u-penziji>

853 Čl. 149 Zakona o policiji.

854 Intervju, Saša Đorđević, stručnjak koji prati reformu policije u Srbiji više od decenije, decembar 2022.

855 Zaštitnik građana, Izveštaj del. br. 17008, 9. maj 2016, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/4723/savamala.pdf>

856 Marija Ignjatijević. 2016. The Collapse of the Rule of Law in Serbia: the "Savamala" Case, Pointpulse, <https://pointpulse.bezbednost.org/magazine/collapse-rule-law-serbia-savamala-case/>

857 KRIK, 2022. Policajac osuđen u slučaju Savamala otkriva pozadinu događaja: „Rekli su mi da prihvatim krivicu jer je pitanje života i smrti za vlast, <https://www.krik.rs/policajac-osudjen-u-slucaju-savamala-otkriva-pozadinu-dogadjaja-rekli-su-mi-da-prihvatim-krivicu-je-pitanje-zivota-i-smrti-za-vlast/>; BIRN, 2022, <https://birn.rs/goran-stamenkovic-jedini-kaznjeni-u-slucaju-savamala-postupao-sam-po-naredenju-i-danas-trpim-politicke-pritiske/>



Detalji o direktnom uključivanju najvišeg političkog rukovodstva zemlje u krivične istrage otkrila je i bivša državna sekretarka ministarstva, Dijana Hrkalović,<sup>858</sup> koja je takođe optužena za navodne veze sa kriminalnim grupama i trgovinu uticajem.<sup>859</sup>

Korišćenje internet stranice Ministarstva unutrašnjih poslova za političku promociju tokom izborne kampanje 2022. godine može izazvati zabrinutost u vezi sa pravednom upotrebom državnih resursa.<sup>860</sup> Mediji bliski ljudima u političkoj vlasti navodno dobijaju podatke iz policije kako bi promovisali političke interese pojedinaca.<sup>861</sup> Informacije dobijene od policije često se koriste u političke svrhe, za obračun sa političkim protivnicima i onima sa različitim mišljenjima i uverenjima, i kako bi se stigmatizovali određeni pojedinci.<sup>862</sup> U jednom primeru političkog uticaja, političko rukovodstvo ministarstva preuzelo je operativnu komandu nad policijom tokom lokalnih izbora 2018. godine.<sup>863</sup> U 2021. godini, zabeležena su hapšenja policijskih službenika zbog mogućih veza sa organizovanim kriminalom i tabloidna kampanja protiv određenih policijskih službenika.<sup>864</sup>

## Upravljanje

### 6.2.1. Transparentnost (zakon)

**U kojoj meri zakon obezbeđuje javnosti pristup relevantnim informacijama o aktivnostima policije?**

 OCENA: 75/100

*Zakonodavstvo pruža dobra rešenja u vezi sa transparentnošću policijskih aktivnosti u Srbiji, ali ne propisuje javno objavljivanje imovnog stanja rukovodilaca u policiji.*

Zakon o policiji iz 2016. godine propisuje da je rad Ministarstva unutrašnjih poslova javan.<sup>865</sup> MUP je dužan da da javnost promptno i temeljno informiše o svom radu, osim u slučaju krivičnih istraga, kršenja propisa koji regulišu poverljivost podataka i povrede dostojanstva građana i prava na ličnu slobodu.<sup>866</sup> Ovo je unapređeno pravno rešenje u odnosu na prethodno iz 2005. godine. Ministarstvo takođe podleže Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Zakon prepoznaje osnove za ograničenje pristupa, uključujući poverljivost i zaštitu ličnih podataka.

Pored godišnjeg izveštaja o stanju bezbednosti, koji bi trebalo da informiše javnost o bezbednosnim trendovima i kriminalitetu u zemlji, zakon obavezuje ministarstvo da objavi godišnji izveštaj o radu i tako informiše javnost o razvoju i rezultatima procesa reforme policije, kao i kvartalne izveštaje, koji se podnose skupštini.<sup>867</sup> Sektor unutrašnje kontrole takođe je obavezan da objavljuje godišnje izveštaje o radu.<sup>868</sup> Takođe je potrebno objaviti godišnje izveštaje o pritužbama građana na rad policije,<sup>869</sup> kao i izveštaje o promenama u zakonodavstvu.<sup>870</sup>

Zakon o policiji iz 2016. godine reguliše prikupljanja podataka u vezi sa promenama finansijskog statusa rukovodioca i zaposlenih u ministarstvu na pozicijama koje su visokorizične od korupcije.<sup>871</sup> To je korak napred u poređenju sa

858 Interview on Happy TV, 25 July 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=SnykxZgRV4w>

859 Bojana Pavlović, Dijana Hrkalović optužena za trgovinu uticajem, KRIK, 10 December 2021, <https://www.krik.rs/dijana-hrkalovic-optuzena-za-trgovinu-uticajem/>

860 Prijava zbog moguće povrede člana 50. Zakona o sprečavanju korupcije, Transparentnost Srbija, 6 December 2021 [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Prijava.ACAS.Vulin.SajtMUP.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Prijava.ACAS.Vulin.SajtMUP.pdf)

861 Marija Vukasović. 2018. Media and Police in the Western Balkans, Belgrade Centre for Security Policy, pp.15-17, <https://pointpulse.bezbednost.org/wp-content/uploads/2018/09/point-media-police-western-balkans-2018.pdf>

862 Jelena Veljković. 2017. Police and the Media Documentary Movie, Balkan Investigative, Network Serbia, <https://youtu.be/myJOTYbLdaE>

863 Petar Jeremić, Crveni alarm za buduća glasanja, Vreme, 20 December 2018, <https://www.vreme.com/vreme/crveni-alarm-za-buduca-glasanja/>

864 Insajder. 2021. <https://insajder.net/arhiva/tema/cetvrti-pripadnik-sluzbe-za-borbu-protiv-organizovanog-kriminala-mup-a-osumnjicen-za-vezu-sa-kavackim-klanom-i-belivukom-clisgjjj>; Danas, NIN. 2021. <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/nin-kampanjom-protiv-milenkovica-i-matica-nastavljena-praksa-da-se-u-mup-u-kaznjava-za-dobar-rad/>

865 Čl. 6 Zakona o policiji.

866 Ibid.

867 Ibid.

868 Čl. 234 Zakona o policiji.

869 Čl. 240 Zakona o policiji.

870 Čl. 24 Zakona o policiji.

871 Čl. 230 Zakona o policiji.

prethodnim zakonodavstvom kada su samo imenovani, postavljeni i izabrani zvaničnici bili obavezni da prijave svoju imovinu. Zakon propisuje da će se lični imovinski kartoni za rukovodioce i zaposlene na pozicijama visokog rizika u ministarstvu, određene analizom rizika od korupcije, čuvati na osnovu regulative koja uređuje evidenciju i obradu podataka u oblasti unutrašnjih poslova.<sup>872</sup> Ipak, zakon ne obavezuje objavljivanje imovinskih kartona.

## 6.2.2. Transparentnost (praksa)

### U kojoj meri su transparentne aktivnosti i procesi odlučivanja policije?

 OCENA: 50/100

*Iako je transparentnost Ministarstva unutrašnjih poslova poboljšana od 2016. godine, i dalje postoje značajne praznine u pogledu pružanja informacija od javnog značaja i godišnjih izveštaja o radu.*

Transparentnost Ministarstva unutrašnjih poslova poboljšana je od aprila 2016. godine otvaranjem nove internet stranice.<sup>873</sup> Zakoni, podzakonski akti, strategije, ugovori, konvencije i osnovne informacije o projektima su dostupni,<sup>874</sup> kao i podaci o nabavkama, budžetima i konkursima.<sup>875</sup> Takođe su dostupni pojedini izveštaji, kao što su godišnji izveštaji Sektora unutrašnje kontrole i izveštaji o pritužbama.<sup>876</sup> Postoji poseban odeljak gde građani mogu pronaći informacije o tome kako prijaviti korupciju u policiji ili podneti pritužbu.<sup>877</sup> Međutim, funkcija pretrage sajta ne daje tačne rezultate.<sup>878</sup>

Ministarstvo redovno objavljuje saopštenja za medije i informativne biltene o rezultatima rada ili aktivnostima zvaničnika, pre svega ministara unutrašnjih poslova.<sup>879</sup> Tokom 2021. godine, ministarstvo je objavilo 1.730 saopštenja, 1.161 post na Fejsbuku i 962 na Instagramu i obrađeno je 4.029 zahteva novinara.<sup>880</sup> Međutim, nije poznato koliko zahteva je odobreno. Takođe, postoji značajna razlika između saopštenja za medije ministarstva od stvarnog broja krivičnih dela počinjenih u Srbiji tokom godine. Ministarstvo građane više informiše o nekim krivičnim delima, poput krijumčarenja droge i oružja, nego o drugim.<sup>881</sup> Praksa objavljivanja izveštaja o sprovođenju akcionog plana u okviru pristupanja Evropskoj uniji Srbije u oblasti unutrašnjih poslova poboljšala se 2021. godine. Tri godine nije bilo javno dostupnih informacija.

Zakon o policiji obavezuje ministarstvo da objavljuje izveštaje o radu i stanju bezbednosti. Oni su bili dostupni u informatoru o radu do novembra 2022. godine. Od tada, ministarstvo objavljuje informator putem jedinstvenog informacionog sistema,<sup>882</sup> kojim upravlja Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Međutim, godišnji izveštaji o radu i stanju bezbednosti nisu dostupni na novoj platformi. Kvartalni izveštaji koje ministarstvo podnosi skupštini nikada nisu bili javno dostupni.<sup>883</sup> Imovinski kartoni koji se dostavljaju Sektoru unutrašnje kontrole nisu javno dostupni. Polugodišnje informacije o pravnim promenama, koje treba da sadrže sve inicijative za izmene propisa u vezi sa policijom, objavljene su samo jednom, 2016. godine, iako je to zakonska obaveza.

Novinari i istraživači često moraju dugo da čekaju na odgovor od policije, ili ga uopšte ne dobiju. Ponekad, informacije koje dobiju su nepotpune. Problem takođe nastaje i zbog toga što policija ne poštuje zakonske rokove za dostavljanje informacija od javnog značaja.<sup>884</sup> Kao rezultat toga, novinari, mediji i građani moraju da podnose žalbe i obraćaju se institucijama zaduženim za zaštitu prava na slobodan pristup informacijama. Tokom 2021. godine,

872 Ibid.

873 Novi sajt MUP-a Srbije, Politika, 13 April 2016, <https://www.politika.rs/sr/clanak/353034/Novi-sajt-MUP-a-Srbije>

874 Videti <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/dokumenti>

875 Videti [www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/finansije](http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/finansije)

876 Videti <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/dokument>

877 Videti <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/zalbe.html>

878 Na primer, ako se u okviru za pretragu sajta unesu reči *pritužba* ili *žalba*, pojavljuje se odgovor da nema rezultata za te termine.

879 Intervju, Saša Đorđević, stručnjak koji prati reformu policije u Srbiji više od decenije, decembar 2022.

880 Marija Pavlović. 2020. How Police Communicate: Analysis of Press Releases on Local Safety, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/12/OEBS-eng-01.pdf>

881 Ibid.

882 Videti <https://informator.poverenik.rs/informator?org=v2yHFESmGTAMafXF5>

883 Intervju, Saša Đorđević, stručnjak koji prati reformu policije u Srbiji više od decenije, decembar 2022.

884 Marija Vukasović. 2018. Media and Police in the Western Balkans, Belgrade Centre for Security Policy, <https://pointpulse.bezbednost.org/wp-content/uploads/2018/09/point-media-police-western-balkans-2018.pdf>

većina pritužbi podnetih Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti bila je protiv Ministarstva unutrašnjih poslova.<sup>885</sup> Policija retko održava konferencije za novinare i nema portparola.<sup>886</sup>

### 6.2.3. Odgovornost (zakon)

**U kojoj meri postoje odredbe kojima se osigurava da policija mora da izveštava o svojim postupcima i da bude odgovorna za njih?**

 **OCENA: 75/100**

*Zakonodavstvo pruža čvrste osnove za držanje policije odgovornom, ali sa nejasnim postupcima za podnošenje pritužbi.*


Policija u Srbiji podleže spoljnom nadzoru i unutrašnjoj kontroli.<sup>887</sup> Zakon propisuje da spoljni nadzor policije vrše republički parlament, a u određenoj meri i pokrajinska i lokalne skupštine, sudije, nezavisna državna regulatorna tela poput Agencije za sprečavanje korupcije i građani.<sup>888</sup> Unutrašnju kontrolu obavlja Sektor unutrašnje kontrole koji kontroliše policijske službenike i ostale zaposlene u Ministarstvu unutrašnjih poslova.<sup>889</sup> Sektor i tužilaštvo istražuju i krivično gone korupciju koju su počinili policijski službenici,<sup>890</sup> koji nisu imuni na krivične postupke. Pošto parlament može pregledati izveštaje ministarstva i nadgledati zakonitost specijalnih istražnih mera poput prisluškivanja, svi osnovni i neki napredni spoljni mehanizmi kontrole su na raspolaganju poslanicima.<sup>891</sup>

Zakon dozvoljava svakom građaninu, uključujući zaposlene u policiji ili ministarstvu, da podnese pritužbu protiv policijskog službenika ukoliko smatraju da su im povređena prava. Zakon kaže da nema diskriminacije ni po kojem osnovu.<sup>892</sup> Postupak pritužbe uključuje postupak pred šefom organizacione jedinice u kojoj radi policijski službenik na koga se pritužba odnosi i osmišljen je da postigne saglasnost sa podnosiocem pritužbe. Postupak se prenosi na komisiju za pritužbe ukoliko pritužba ne može biti rešena.<sup>893</sup> Na taj način, osoba čija su prava navodno povređena mora dodatno obrazložiti tvrdnje u pritužbi pred nadređenim zaposlenog u policiji.

Postoji zabrinutost da je (neizrečeni) cilj ovog procesa da se građani ubede da im prava nisu povređena. Povreda prava nije nešto o čemu dve strane mogu pregovarati ili se složiti. Samo osoba koja odlučuje o povredi prava (u ovom slučaju nadređeni zaposlenog na koga se odnosi pritužba) može utvrditi da li je pravo povređeno. To znači da se moraju uskladiti dve suprotstavljene pozicije – građanina i nadređenog.<sup>894</sup>

### 6.2.4. Odgovornost (praksa)

**U kojoj meri policija u praksi izveštava o svojim postupcima i koliko je odgovorna za njih?**

 **OCENA: 25/100**

*Skupština ne koristi u potpunosti svoje ovlašćenje da drži policiju odgovornom. Sektor unutrašnje kontrole i mehanizam za pritužbe funkcionišu, ali su podaci o uticaju antikorupcijskih mera oskudni.*

Parlamentarni nadzor nad policijom nije zadovoljavajući. Rad odbora koji nadgleda rad policije karakteriše slaba rasprava bez suštinskog razmatranja. Verbalni sukobi između vladajućih i opozicionih stranaka i promocija pozitivnih rezultata policije dominiraju u radu odbora.<sup>895</sup> Postoji loša praksa izbegavanja sednica koje su posvećene postavljanju parlamentarnih pitanja vladi i pregledu izveštaja nezavisnih državnih regulatornih institucija. Od avgusta 2022.

885 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2021. godinu, March 2022, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2021/Izve%C5%A1ta2021CIRfinal.pdf>

886 Intervju, Saša Đorđević, stručnjak koji prati reformu policije u Srbiji više od decenije, decembar 2022.

887 Čl. 220 Zakona o policiji.

888 Čl. 221 Zakona o policiji.

889 Čl. 224 Zakona o policiji.

890 Čl. 227 Zakona o policiji.

891 Intervju, Saša Đorđević, stručnjak koji prati reformu policije u Srbiji više od decenije, decembar 2022.

892 Čl. 234 Zakona o policiji.

893 Čl. 235 Zakona o policiji.

894 Intervju, Saša Đorđević, stručnjak koji prati reformu policije u Srbiji više od decenije, decembar 2022.

895 Ibid.

godine, poslanici su predložili formiranje anketnih odbora u nekoliko slučajeva koji se odnose na rad policije,<sup>896</sup> ali predlozi do danas nisu razmatrani.

U 2021. godini, Sektor unutrašnje kontrole je podneo 184 krivične prijave protiv 251 osobe (192 policijska službenika).<sup>897</sup> To je povećanje u odnosu na 2020. godinu, kada su podnete prijave protiv 210 osoba (162 policijska službenika).<sup>898</sup> Minimalne fluktuacije u broju krivičnih prijava podnetih protiv policijskih službenika postoje od 2016. godine. U 2021. godini, od ukupnog broja krivičnih prijava, 53% je bilo protiv policijskih službenika opšte nadležnosti, dok je 14,5% bilo protiv saobraćajne i kriminalističke policije.<sup>899</sup> Većina prijava u celom periodu odnosila se na zloupotrebu položaja. U 2021. godini, unutrašnja kontrola je podnela 25 krivičnih prijava protiv zaposlenih na rukovodećim pozicijama, dve manje nego u 2020. godini.

U 2021. godini, Ministarstvo unutrašnjih poslova je primilo 1.855 pritužbi, što je za oko 30% više nego u 2020. godini.<sup>900</sup> Od 1.571 rešene pritužbe, propusti su utvrđeni u 111 slučajeva (7%). Većinu slučajeva rešili su odmah na osnovu dogovora sa podnosiocem pritužbe pripadnici policije nadređeni onima protiv kojih su podnete pritužbe. Postoje podaci o rezultatima procesa pritužbi, ali ne i o preduzetim merama na osnovu tih pritužbi. Izveštaj takođe ne sadrži informacije o najčešćim razlozima prigovora.

## 6.2.5. Mehanizmi integriteta (zakon)

### U kojoj meri je integritet policije obezbeđen zakonom?

 OCENA: 75/100

*Propisi o integritetu policije poboljšani su 2016. godine usvajanjem Zakona o policiji i povezanih pravilnika i mera protiv korupcije, ali postoje приметne praznine, uključujući odsustvo pravila o aktivnostima koje su nespojive sa policijskom profesijom, nejasnoće u primeni testova integriteta kao preventivne mere, zabrinutosti u vezi sa zaštitom ljudskih prava u procesu testiranja integriteta i nedovoljno jasni uslovi i kriterijumi za policijske službenike koji obavljaju dodatni posao.*

Zakon o policiji, Kodeks etike za policiju, Zakon o državnim službenicima i Zakon o sprečavanju korupcije predstavljaju normativni okvir koji treba da obezbedi integritet policije u Srbiji. Međutim, nedostaju neka pravila, poput pravila o aktivnostima koje su nespojive sa policijskom profesijom. Zakon o policiji iz 2016. godine uveo je preventivnu kontrolu, testove integriteta, analizu rizika od korupcije i proveru promena u finansijskom statusu za rukovodioce i zaposlene na pozicijama sa visokim rizikom od korupcije.<sup>901</sup> Iako su ovo moćni alati protiv korupcije, postoje praznine u vezi sa testovima integriteta.

Uloga testiranja integriteta u borbi protiv korupcije policije u Srbiji delimično ostaje nejasna. Definisana je zakonom kao preventivna mera koja služi, između ostalog, da suzbije korupciju i kao kriterijum za pokretanje disciplinskih postupaka i otkrivanje povrede dužnosti.<sup>902</sup> Prema jednom ekspertu, zajedno uzevši, ove definicije ne predstavljaju preventivne mere; one umesto toga ukazuju da je testiranje integriteta represivna mera čiji je fokus na kažnjavanju nepravilnosti. Zaista, svi nedostaci u vezi sa testom integriteta proizilaze iz nejasno definisane antikorupcijske uloge testa.<sup>903</sup>

Testiranje integriteta takođe izaziva zabrinutost u vezi sa zaštitom ljudskih prava jer se oslanja na poverljivu dokumentaciju o ponašanju zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova u realistično simuliranom profesionalnom scenariju.<sup>904</sup> Sektor unutrašnje kontrole nema obavezu da tužiocu podnese izveštaj o testiranom službeniku. Zakon

896 Akti u proceduri, Narodna skupština Republike Srbije, [www.parlament.gov.rs/акти/остана-акта/акта-у-процедури/акта-у-процедури.49.html](http://www.parlament.gov.rs/акти/остана-акта/акта-у-процедури/акта-у-процедури.49.html).

897 Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova, Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2021. godinu, mart 2022, [http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj\\_2021\\_SUK.pdf](http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj_2021_SUK.pdf)

898 Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova, Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2020. godinu, mart 2021, [http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj\\_2020\\_SUK.pdf](http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj_2020_SUK.pdf)

899 Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova, Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2021. godinu, mart 2022, [http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj\\_2021\\_SUK.pdf](http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj_2021_SUK.pdf)

900 Izveštaj o rešavanju pritužbi u Ministarstvu unutrašnjih poslova u 2021. godini, <http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/7d0eb1ba-f599-413b-b3bd-359bd72968ec/lat-GODI%C5%A0NJI+IZVE%C5%A0TAJ+ZA+2021.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nZKNzGm>.

901 Čl. 230 Zakona o policiji.

902 Čl. 230 i 230a Zakona o policiji.

903 Intervju, Saša Đorđević, stručnjak koji prati reformu policije u Srbiji više od decenije, decembar 2022.

904 Sofija Mandić, Saša Đorđević. 2016. Testing the Integrity of Police Officer, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, <https://pointpulse.bezbednost.org/wp-content/uploads/2016/05/BCBP-Police-Integrity-Testing-ENG.pdf>

o policiji i pravilnik o sprovođenju testa integriteta ne propisuju kako se testiranje integriteta koristi za analizu rizika od korupcije ili kako određuje promene u operativnim procedurama ili potrebu za daljim obukama za zaposlene u ministarstvu.<sup>905</sup>

Zakon o policiji zabranjuje zaposlenima u ministarstvu obavljanje dužnosti koje komercijalizuju znanje i veštine stečene kroz policijski rad.<sup>906</sup> Međutim, zakon ne reguliše uslove i kriterijume na osnovu kojih policijski službenik može obavljati dodatni posao. Još uvek nije jasno koje su aktivnosti nespojive sa policijskim radom jer lista takvih aktivnosti nikada nije sastavljena.<sup>907</sup>

## 6.2.6. Mehanizmi integriteta (praksa)

### U kojoj meri je integritet pripadnika policije osiguran u praksi?



*Iako su naponi Sektora unutrašnje kontrole povećani kroz preventivne kontrole, testove integriteta i rekordnim brojem podnetih krivičnih prijava u 2021. godini, javno mišljenje o korupciji u policiji nije se značajno promenilo. I dalje postoje problemi u proceni kvaliteta rada unutrašnje kontrole zbog nedostatka tačnih podataka o prihvaćenim ili odbijenim krivičnim prijavama od tužilaca, kao i sudske statistike od 2018. godine.*

Od 2016. godine, nakon usvajanja Zakona o policiji i kasnijih podzakonskih akata, Sektor unutrašnje kontrole sprovodi preventivne kontrole, testove integriteta, analizu rizika od korupcije i provere prihoda i imovine policijskih službenika. U 2021. godini, unutrašnja kontrola je sprovedla tri preventivne kontrole, jednu manje nego u 2020. godini; 19 testova integriteta, dva više nego u 2020. godini; 1.586 provera finansijskog statusa, 1.380 više nego u 2020. godini. Formirane su radne grupe za analizu rizika od korupcije u svih 27 područnih policijskih uprava.<sup>908</sup>

Ovi naponi nisu značajno uticali na javno mnjenje, budući da se policija i dalje u 2021. godini smatrala visoko korumpiranom od strane 37% ispitanika (43% u 2020. godini) i blago korumpiranom od strane 42% (40% u 2020. godini).<sup>909</sup>

Sektor unutrašnje kontrole podneo je ukupno 2.470 krivičnih prijava između 2005. i 2021. godine. U 2019. godini, podnet je do tada rekordan broj od 212 krivičnih prijava. Tokom pandemije COVID-19 u 2020. godini, sektor je podneo 144 prijave, najmanji broj od 2013. godine. U 2021. godini, dosegnut je novi rekord sa 240 prijava, među njima 14 rukovodilaca se sumnjiči za krivična dela sa elementima korupcije – 11 za zloupotrebu službenog položaja i tri za trgovinu uticajem. Postupci još nisu završeni.<sup>910</sup>

Međutim, i dalje je teško proceniti kvalitet rada unutrašnje kontrole u prikupljanju dokaza i sprovođenju krivičnih istraga sa tužilaštvom. Ne postoje tačni podaci o tome koliko je tužilaštvo prihvatilo ili odbilo krivičnih prijava, kao ni o sudskom procesuiranju, jer sudske statistike ne uključuju profesiju okrivljenih. Poslednji dostupni podaci tog tipa, za 2018. godinu, pokazuju da je tužilaštvo odbilo čak 130 krivičnih prijava protiv zaposlenih u ministarstvu.<sup>911</sup>

905 Ibid.

906 Čl. 168 Zakona o policiji.

907 Intervju, Saša Đorđević, stručnjak koji prati reformu policije u Srbiji više od decenije, decembar 2022.

908 Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova, Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2021. godinu, mart 2022, [http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/lzvestaj\\_2021\\_SUK.pdf](http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/lzvestaj_2021_SUK.pdf)

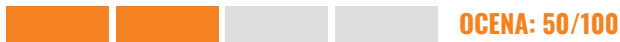
909 Government Accountability Initiative. 2021. Opinion Poll Report: Citizens' Perception of Anticorruption Efforts in Serbia, <https://www.odgovornavlast.rs/wp-content/uploads/2021/12/USAID-GAI-Citizens%E2%80%99-Perceptions-of-Anticorruption-Efforts-in-Serbia-for-2021.pdf>

910 Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova, Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2021. godinu, mart 2022, [http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/lzvestaj\\_2021\\_SUK.pdf](http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/lzvestaj_2021_SUK.pdf); Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova, Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2020. godinu, mart 2021, [http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/lzvestaj\\_2020\\_SUK.pdf](http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/lzvestaj_2020_SUK.pdf)

911 Institutional Barometer 2.0, Belgrade Centre for Security Policy, novembar 2019, [https://preugovor.org/upload/document/institutional\\_barometer\\_2.pdf](https://preugovor.org/upload/document/institutional_barometer_2.pdf)

## 6.2.7. Rodna ravnopravnost

### U kojoj meri je policija rodno osetljiva?



*Iako žene čine 22,3% policije u Srbiji, nedostaju rodno osetljivi protokoli u pritužbama i istragama protiv policajaca.*

Prema podacima iz 2015. godine, žene čine 19,2% uniformisanog osoblja i 79,6% civila u Ministarstvu unutrašnjih poslova. U celini, žene čine 22,3% policije.<sup>912</sup> Ministarstvo je pružilo obuku i materijale za podizanje svesti o rodnoj osetljivosti u ljudskim resursima, protiv diskriminacije, treninzima i medijaciji od 2016. godine.<sup>913</sup> Međutim, mehanizmi za podnošenje policijskih pritužbi i istrage nemaju eksplicitne protokole i smernice osetljive na rod. Javno dostupni izveštaji, uključujući o kriminalitetu i drugi dokumenti (godišnji izveštaji o radu, pritužbe, revizije, itd), nisu podeljeni prema rodu.

Parlament je usvojio Zakon o rodnoj ravnopravnosti u maju 2021. godine, na šta je ministarstvo odgovorilo sprovođenjem nekoliko aktivnosti. Izabrana je kontakt tačka za rodnu ravnopravnost u ministarstvu.<sup>914</sup> Sve organizacione jedinice ministarstva obaveštene su o potrebi da se podaci i zapisi koje su prikupili klasifikuju po polu i starosnoj dobi u skladu sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti. Rodna dimenzija je uvedena u pripremu planova i strateških dokumenata ministarstva.<sup>915</sup>

Rezultati istraživanja iz decembra 2019. godine pokazuju da rodna diskriminacija sprečava žene u policiji da ostvare svoj puni profesionalni potencijal dokazujući da su jednake muškarcima. Primećeno je postojanje rodne segregacije i marginalizacije. Istraživanje je takođe pokazalo da žene nemaju potpuni pristup materijalnim resursima (službeni automobili, telefoni, dnevnicke, projekti) u skladu sa profesionalnim položajem, što je direktna posledica položaja žena u policijskoj profesiji. Muškarci uglavnom obavljaju operativne policijske zadatke; stoga imaju resurse na raspolaganju koji poboljšavaju njihov profesionalni položaj. Istraživanje je takođe utvrdilo da žene koje rade u policiji prihvataju svoj podređeni položaj kao nešto prirodno zbog socijalizacije u porodici, školi i na poslu.<sup>916</sup>

912 Women in Police Services in South East Europe, 2015, <https://www.seesac.org/f/docs/Gender-and-Security/Women-in-Police-Services-in-South-East-Europe-.pdf>

913 Rodna ravnopravnost u MUP-u, [http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/!ut/p/z1/04\\_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zi\\_S19zQzdDYy83c1cjQwcA80tXbxdLYwtPAz0w\\_Wj9KOASgxAeCd\\_eDUPP2C7LxyAHMOvCw!/?1dmy&urile=wcm%3apath%3a/public\\_cyrilic/baner/baner+sadrzaj/rodna+ravnopravnost+u+mup-u](http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/!ut/p/z1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zi_S19zQzdDYy83c1cjQwcA80tXbxdLYwtPAz0w_Wj9KOASgxAeCd_eDUPP2C7LxyAHMOvCw!/?1dmy&urile=wcm%3apath%3a/public_cyrilic/baner/baner+sadrzaj/rodna+ravnopravnost+u+mup-u)

914 Ibid.


915 Ibid.

916 Marta Tomić, Žene u policijskoj profesiji i osvrt na stanje u srpskoj policiji, 16. decembar 2019, <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/1450-6637/2019/1450-66371903289T.pdf>

# Uloga

## 6.3.1. Krivično gonjenje korupcije

U kojoj meri policija otkriva i istražuje slučajeve korupcije u zemlji?

 OCENA: 50/100

*Policijski rad značajno doprinosi krivičnom gonjenju korupcije, ali je teško precizno analizirati statistiku o korupciji jer je ona pomešana sa drugim krivičnim delima.*

Jedna od najznačajnijih institucionalnih promena od 2015. godine u krivičnom gonjenju korupcije bilo je formiranje posebnih odeljenja za borbu protiv korupcije u tužilaštvima, sudovima i policiji. Nakon završenih policijskih obuka za službenike kako bi se sprečila i suzbila krivična dela sa elementima korupcije, 100 policijskih službenika primljeno je da radi u Odeljenju za borbu protiv korupcije, jedinici koja je smeštena u Upravi kriminalističke policije.<sup>917</sup> U oblasti borbe protiv korupcije, policija je podnela 493 krivične prijave za zloupotrebu službenog položaja u 2021. godini (u poređenju sa 206 u 2020), 144 za primanje mita (94 u 2020) i 49 za davanje mita (86 u 2020). Ukupno je podignuto 540 optužnica u 2021. godini. Sudovi su doneli presude protiv 271 osobe.<sup>918</sup> Međutim, visoka korupcija i dalje je problem u Srbiji. Od 2019. godine, nijedan slučaj nije rezultirao konačnim oduzimanjem imovine.

Policija ostaje primarni izvor krivičnih prijava za dela povezana sa korupcijom. Ministarstvo unutrašnjih poslova redovno objavljuje informacije o policijskim akcijama u ovoj oblasti, koje se takođe objavljuju na internet stranici vlade Srbije pod nazivom *Stop korupciji*.<sup>919</sup> Međutim, kao i u prethodnim godinama, informacije o slučajevima korupcije su pomešane sa drugim vrstama krivičnih dela (na primer, pranje novca i iznuda).

Prema podacima predstavljenim na konferenciji za štampu u januaru 2023. godine, policija je u oblasti borbe protiv korupcije podnela 635 krivičnih prijava protiv 1.109 osoba u 2022. godini.<sup>920</sup> Ponovo, brojevi obuhvataju i druga krivična dela. Verovatno je to zato što su odeljenja za borbu protiv korupcije takođe odgovorna i za brojne druge (nekorupcijske) krivične prestupe. Krivična dela koja su povezana sa ovim prijavama uključivala su ukupnu štetu od 9,45 milijardi dinara (805 miliona evra) i nezakonite dobitke od 6,87 milijardi dinara (585 miliona evra).

## Interakcije

Postoje još uvek velike razlike između zvaničnih podataka o broju otkrivenih, optuženih i osuđenih osoba zbog korupcije i percepcije javnosti o njenoj rasprostranjenosti. Javno mnjenje veruje da je to zbog nedostatka volje i neusaglašenosti policije, javnog tužilaštva i pravosuđa da primenjuju propise i krivično gone počinioce koruptivnih dela. To se pojačava prebacivanjem krivice za neefikasnost krivičnog gonjenja između policije i tužilaštva, na primer, zbog nedostavljanja relevantnih dokaza ili pravljenja proceduralnih grešaka koje dovode do nemogućnosti korišćenja ključnih dokaza ili zbog zastarelosti krivičnog gonjenja.

Vlada imenuje direktora policije i donosi različite druge važne odluke za rad policije (amandmane, strategije, javne politike, budžet). Uticaj vlade i ministra unutrašnjih poslova na organe za sprovođenje zakona ima negativne posledice. Bilo je primera zloupotrebe položaja ministra unutrašnjih poslova u svrhu političke promocije i curenja informacija iz policije političarima iz izvršne vlasti. Osim toga, vlada je nekoliko puta propustila da na vreme imenuje direktora policije.

Policija najčešće saraduje sa medijima putem saopštenja za medije. Sa pasivnošću javnog tužilaštva i pravosuđa, često jedine informacije koje javnost dobija o suzbijanju korupcije dolaze od policije putem medija. Postoje i slučajevi kada su informacije o radu organa za sprovođenje zakona procurile u (izabrane) medije, čime se podriva rad organa ili favorizuju određeni mediji u odnosu na konkurente.

917 Represivne mere u borbi protiv korupcije: Primena u praksi i predlog za unapređenje, 2019, [https://uts.org.rs/wp-content/uploads/2007/11/represivne\\_mere\\_u\\_borbi\\_protiv\\_korupcije\\_2.pdf](https://uts.org.rs/wp-content/uploads/2007/11/represivne_mere_u_borbi_protiv_korupcije_2.pdf)

918 European Commission. 2022. Serbia 2022 Report, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Serbia%20Report%202022.pdf>

919 Videti <https://www.srbija.gov.rs/sekcija/243/stop-korupciji.php>

920 Predstavljeni rezultati rada Ministarstva unutrašnjih poslova iz prethodne godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, 16. januar 2023, <http://www.mup.gov.rs/>

## Preporuke

---



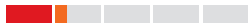
- Državna revizorska institucija bi trebalo da sprovede sveobuhvatnu reviziju i evaluaciju trošenja budžeta u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Paralelno, tužilaštvo mora aktivno i pažljivo da prati inicijative civilnog društva i izveštaje istraživačkih novinara koji rasvetljavaju potencijalne slučajeve zloupotrebe budžetskih sredstava u policiji. Ovaj proaktivan pristup osiguraće da se sve nepravilnosti promptno identifikuju i reše;
- Policija bi trebalo da preduzme proaktivne mere kako bi sprečila curenje informacija i brzo reagovala kada je njen integritet doveden u pitanje, radi zaštite integriteta i povećanja poverenja javnosti. To uključuje: jačanje bezbednosti informacija (zaštita servera, prostorija i ulaza i kontrola pristupa radi zaštite osetljivih informacija od neovlašćenog pristupa ili oštećenja), sprovođenje brzih i temeljnih istraga kada se pojave optužbe u medijima zbog curenja informacija. Policija bi uvek trebalo da pruži jasne i precizne informacije kako bi odgovorila na bilo kakve sumnje ili zabrinutosti;
- Policija bi trebalo da pruži jasno i sveobuhvatno uputstvo pojedincima koji žele da prijave korupciju, podstakne prijavljivanje i osigura transparentnost u procesu. To uključuje: jasne instrukcije na internet stranicama i u prostorijama; jasno objašnjenje onoga što pojedinci mogu da očekuju tokom procesa. Policija bi trebalo da se obaveže da redovno obaveštava pojedince koji su prijavili korupciju o toku i ishodu procesa;
- Policija, tužilaštvo i sudovi bi trebalo da sarađuju u pripremi i redovnoj objavi sveobuhvatnih statističkih godišnjih pregleda na zvaničnim internet stranicama. Pregledi bi trebalo da sadrže glavne podatke o slučajevima korupcije, pružajući javnosti jasan uvid u napredak i ishode povezanih slučajeva. Trebalo bi preduzeti sledeće korake: saradnja i deljenje podataka između pomenutih institucija; redovni statistički pregledi trebalo bi da budu pripremljeni i objavljeni, prikazujući agregatne podatke o različitim aspektima slučajeva korupcije; objavljeni statistički pregledi bi trebalo da budu lako dostupni javnosti, na zvaničnim stranicama policije, tužilaštva i sudova, osiguravajući transparentnost;
- Sektor unutrašnje kontrole bi trebalo u godišnjem izveštaju da proceni efikasnost mera za borbu protiv korupcije, kao što su lični imovinski kartoni i testovi integriteta, kao i njihov uticaj na jačanje integriteta policije;
- Parlament treba da igra aktivnu ulogu u nadgledanju Sektora unutrašnje kontrole redovnim razmatranjem njegovih godišnjih izveštaja, nadziranjem zakonitosti trošenja budžetskih i operativnih fondova, praćenjem primene posebnih dokaznih radnji i testova integriteta, osiguravanjem političke i ideološke neutralnosti unutar policije, adresiranjem uočenih nezakonitosti ili nepravilnosti u operacijama policije i izveštavanjem o zaključcima i predlozima u plenumu Narodne skupštine.



# 7. Republička izborna komisija

## Sažetak

**UKUPNA OCENA STUBA: 47,2/100**

DIMENZIJA	INDIKATOR	PROPISI	PRAKSA
<b>OCENA KAPACITETA</b>  66,7/100	RESURSI	–	100
	NEZAVISNOST	50	50
<b>OCENA UPRAVLJANJA</b>  50/100	TRANSPARENTNOST	75	25
	ODGOVORNOST	50	50
	INTEGRITET	50	50
	RODNA RAVNOPRAVNOST		75
<b>OCENA ULOGE</b>  25 /100	REGULISANJE KAMPANJE		0
	IZBORNA ADMINISTRACIJA		50

Zakon o izboru narodnih poslanika<sup>921</sup> propisuje da se Republička izborna komisija (RIK): stara o zakonitom sprovođenju izbora, propisuje uputstva za sprovođenje izbornih radnji, objavljuje rokovnik za vršenje izbornih radnji, prati primenu i daje mišljenja u vezi s primenom ovog zakona, propisuje jedinstvene standarde za izborni material, obezbeđuje izborni materijal za sprovođenje izbora, odlučuje o podnetoj izbornoj listi, odlučuje o prigovorima, u skladu sa ovim zakonom, utvrđuje rezultate izbora, donosi i objavljuje ukupan izveštaj o rezultatima izbora i podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o sprovedenim izborima. Stalni sastav Republičke izborne komisije čine predsednik, 16 članova, predstavnik republičke organizacije nadležne za poslove statistike i sekretar. Predsednika i članove komisije imenuje Narodna skupština, na četvorogodišnji mandat, na predlog poslaničkih grupa u Skupštini. Sekretara komisije imenuje Skupština iz reda zaposlenih u službi Narodne skupštine. Sekretar učestvuje u radu komisije bez prava učešća u donošenju odluka. Tokom sprovedenih izbora, komisija radi u proširenom sastavu, u koji, pored članova iz stalnog sastava, ulaze po jedan predstavnik svake proglašene (potvrđene) izborne liste.

Zakon definiše RIK kao samostalni i nezavisni državni organ. Međutim, u praksi, RIK čine predstavnici poslaničkih grupa, što u praksi znači da se u RIK-u ogleda odnos distribucije moći u parlamentu. RIK ima dovoljno resursa za efikasno upravljanje i organizaciju izbornog procesa. Uprkos tome, glasačka većina u RIK-u praktikuje strogo formalistički pristup, naročito prilikom odbacivanja pritužbi koje ne idu u prilog vladajućoj koaliciji. Sredstva za rad RIK obezbeđena su iz republičkog budžeta. RIK koristi prostorije Narodne skupštine čiji zaposleni pružaju neophodnu administrativno-tehničku podršku. Uopšteno govoreći, rad RIK-a koji se odnosi na sprovođenje izbora je dobro organizovan i transparentan. Međutim, dostupni finansijski dokumenti ne objašnjavaju zašto je budžet RIK-u značajno povećan od 2021. godine. Uzimajući u obzir da RIK priprema svoj finansijski plan, uključujući iznose mesečnih naknada za članove i administrativno osoblje RIK-a, potrebna je veća transparentnost u ovoj oblasti. U izveštajima posmatrača izbora navodi se da bi učešće birača sa invaliditetom trebalo poboljšati i da bi RIK trebalo da inicira promene koje bi dovele do boljeg odziva ove grupe birača.

921 Zakon o izboru narodnih poslanika (*Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br. 14/2022), članovi 16-28, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/2>

# Kapacitet

## 7.1.1. Resursi (praksa)

U kojoj meri organ za upravljanje izborima poseduje adekvatne resurse da ostvari svoje ciljeve u praksi?

 OCENA: 100/100

Republička izborna komisija ima dovoljno finansijskih sredstava i organizacionih kapaciteta za sprovođenje svih poverenih nadležnosti.

Finansijski resursi za rad RIK-a obezbeđeni su iz republičkog budžeta.<sup>922</sup> Budžet RIK deo je budžeta Narodne skupštine kojoj RIK podnosi svoj godišnji finansijski plan.<sup>923</sup> Informacije o razlici između planiranih i iskorišćenih finansijskih sredstava nisu dostupne za godine 2021, 2022. ili 2023. Zanimljivo je da su sredstva izdvojena za RIK značajno povećana u 2021. godini (24%), 2022. godine (11,8%), a čak 58,4% u 2023. godini.<sup>924</sup>

Tabela 5: Godišnji budžet

Godina	Ukupan budžet u RSD	Ukupan budžet u EUR <sup>925</sup>	Utrošena sredstva, u RSD	Povećanje ukupnog budžeta godišnje
2023.	64.325.000	548.473	N/A	+58.4%
2022.	40.601.000	346.129	N/A	+11.8%
2021.	36.301.000	308.734	N/A	+24.1%
2020.	29.251.000	248.796	22.960.616	-0.3%
2019.	29.348.000	249.706	25.376.568	0.3%

Prostorije RIK-a nalaze se u prostorijama Narodne skupštine, a takođe Skupština pruža administrativno-tehničku podršku RIK-u, na osnovu Zakona o izboru narodnih poslanika (ZINP).<sup>926</sup> ZINP propisuje da svi članovi RIK moraju da poseduju diplomu Pravnog fakulteta. Na osnovu informacija iz Informatora o radu RIK svi članovi stalnog sastava ispunjavaju ovaj uslov.<sup>927</sup> Tačan iznos nadoknada koji se isplaćuje članovima RIK-a i pratećem administrativnom osoblju, određuje sam RIK.<sup>928</sup> Administrativno osoblje su državni službenici Narodne skupštine koji se dodeljuju RIK-u u predizbornom periodu.

Izveštaji posmatrača izbora ocenjuju da postoji dovoljno uslova za upravljanje izbornim procesom od strane RIK-a, a dostupne informacije pokazuju da RIK ima dovoljno kapaciteta i resursa za efikasno vođenje izbornog procesa. RIK podnosi finansijski plan parlamentu.<sup>929</sup>

922 Zakon o izboru narodnih poslanika. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br. 14/2022, čl. 8, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/2>

923 Sajt Republičke izborne komisije. Poslovnik Republičke izborne komisije, pp.133-135 <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/431/30.01%20Informator%20RIKa%202018.pdf>

924 Sajt Republičke izborne komisije. Prihodi i troškovi, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/449/prihodi-i-rashodi.php>

925 Na osnovu intervjuja iz 23 decembra 2022 godine.

926 Jedini raspoloživi dokument gde se mogu pronaći informacije o administrativnom osoblju su Pravila i procedure, (str. 132), (2018). U dokumentu se pominje jedanaest članova pomoćnog osoblja iz uprave Narodne skupštine koji rade za RIK u decembru 2016.

927 Sajt Republičke izborne komisije. Sast. Komisije, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/42162/sastav-komisije.php>

928 Sajt Republičke izborne komisije. Brošura, (str. 132), <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/431/30.01%20Informator%20RIKa%202018.pdf>

929 Sajt Republičke izborne komisije. Poslovnik, čl. 40, st. 2, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/en/179/by-laws.php>

## 7.1.2. Nezavisnost (zakon)

### U kojoj meri pravni okvir obezbeđuje nezavisnost izbornog organa?

OCENA: 50/100

*Zakon definiše RIK kao samostalni i nezavisni državni organ, ali njegov sastav i način donošenja odluka odražavaju raspodelu političke moći u parlamentu.*

Pravni status RIK i njegove nadležnosti definisani su Zakonom o izboru narodnih poslanika (ZINP), Zakonom o izboru predsednika Republike i Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Ustav Srbije ne sadrži nikakve odredbe vezane za RIK.

Članovi i zamenici članova RIK-a u stalnom sastavu imenovani su na predlog poslaničkih grupa srazmerno njihovoj zastupljenosti prema ukupnom broju poslanika koji pripadaju poslaničkim grupama. Nijedna poslanička grupa ne može da predloži više od polovine stalnih članova Republičke izborne komisije.<sup>930</sup> Podnosilac proglašene izborne liste ima pravo da predloži člana i zamenika člana za prošireni sastav. Članovi proširenog sastava imaju ista prava i dužnosti kao i oni iz stalnog sastava.<sup>931</sup> RIK usvaja odluke većinom glasova članova u stalnom ili proširenom sastavu.<sup>932</sup> Iako ZINP propisuje da je RIK "samostalan i nezavisan u svom radu",<sup>933</sup> njegov stalni sastav je odraz odnosa političke moći u parlamentu. Zbog toga članovi koje je predložila vladajuća stranka/koalicija mogu da nadglasaju članove koje su predložile opozicione grupe.

Predsedavajućem je povereno da predstavlja Komisiju, saziva i predsedava sednicama, potpisuje akte, odobrava službena putovanja u zemlji i inostranstvu, stara se o tome da RIK svoje poslove obavlja blagovremeno i u skladu sa propisima, stara se o primeni ovog poslovnika i obavlja druge poslove utvrđene zakonom i poslovníkom.<sup>934</sup> Sekretar, zamenik sekretara i predstavnici Zavoda za statistiku nemaju pravo glasa u RIK-u.<sup>935</sup>

ZINP propisuje određeni niz uslova pod kojima članovi RIK-a i njihovim zamenicima može prestati funkcija.<sup>936</sup> Međutim, Zakon ne propisuje nikakav postupak za utvrđivanje potencijalnog kršenja profesionalne etike, neodgovornog rada ili drugog nepoželjnog ponašanja koje bi moglo rezultirati uklanjanjem članova RIK sa funkcije.

Imajući u vidu da članovi RIK nisu u potpunosti zaposleni u tom organu, oni mogu obavljati paralelno i druge dužnosti (videti 7.1.1). Članovi RIK imaju pravo na nadoknadu za svoje angažovanje. S obzirom na to da RIK ne poseduje sopstvenu administraciju, ne postoje kriterijumi ili mehanizam regrutovanja zaposlenih koji bi mogao biti predmet analize i ocenjivanja. Za potrebe rada RIK-a Narodna skupština dodeljuje nekoliko zaposlenih iz sopstvene administrativne službe.

930 Zakon o izboru narodnih poslanika (ZINP). *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br. 14/2022, čl. 18, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/2>

931 Ibid. čl. 10.

932 Ibid. čl. 12.

933 Zakon o izboru narodnih poslanika (ZINP). *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br. 14/2022, čl. 8, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/2>

934 Sajt Republičke izborne komisije. Poslovnik, čl. 9, <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/329839/Poslovnik%20RIKa.odt>

935 Sajt Republičke izborne komisije. Poslovnik, čl. 25, <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/329839/Poslovnik%20RIKa.odt>

936 Članovima RIK-a prestaje funkcija silom zakona ako umre, ako izgubi izbornu parvo, kada se proglašuje izborna lista na kojoj je kandidat za narodnog poslanika, ako podnosioc izborne liste koji ga je predložio povuče izbornu listu, ako se poništi rešenje o proglašenju izborne liste čiji podnosilac ga je predložio, ako je pravnosnažnom sudskom odlukom osuđen na kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest meseci, ako izgubi radnu sposobnost, u drugim slučajevima predviđenim zakonom, člana, odnosno zamenika člana organa za sprovođenje izbora razrešava organ nadležan za njegovo imenovanje: ako podnese ostavku u pismenoj formi, ako se naknadno utvrdi da ne ispunjava poseban uslov za imenovanje, u drugim slučajevima predviđenim ovim zakonom. Izvor: Zakon o izboru narodnih poslanika (ZINP), čl. 14. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br. 14/2022, čl. 8, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/2>

### 7.1.3. Nezavisnost (praksa)

#### U kojoj meri organ za upravljanje izborima funkcioniše samostalno u praksi?

OCENA: 50/100

*Opozicija dovodi u pitanje nezavisnost RIK- a i optužuje vladu da je uticala na neke odluke RIK-a iza zatvorenih vrata.*

Prema izbornom izveštaju ODIHR za 2022. godinu, RIK je „svoje dužnosti obavljao efikasno i poštujući zakonske rokove, uprkos tome što funkcioniše sa nedovoljno transparentnosti, i povremeno sa praksom koja je suprotna međunarodnim standardima”.<sup>937</sup> Kao reakciju na Izveštaj, predsednik države dao je nekoliko izjava o RIK-u, ali je javnosti pružio uveravanja da će se komisija u potpunosti pridržavati zakonskih odredbi.<sup>938</sup>

Opozicioni lideri optužuju vlast za uticaj na odluke RIK-a koje smatraju nepovoljnim ili protivno njihovim interesima. Na primer, optužili su vlast da je „pretvorila izbore u šaradu” kada je RIK odlučio da ne objavljuje izlaznost birača i izborne rezultate na kraju izbornog dana.<sup>939</sup> Takođe, na izborima 2022. godine, organizacije civilnog društva i opozicione stranke identifikovale su vlast kao odgovornu za kontroverzne odluke RIK-a i upravnih sudova u vezi sa petim ponavljanjem glasanja na jednom biračkom mestu, što je značajno odložilo rokove u vezi sa izbornim procesom, proglašenjem rezultata i konstituisanjem parlamenta.<sup>940</sup>

Proces predsedničkih i vanrednih parlamentarnih izbora 2022. godine nastavio je da urušava odnos poverenje između RIK-a i opozicije i doveo je u pitanje nezavisnost RIK-a. Konačni izveštaj ODIHR-a (2022)<sup>941</sup> pokazuje da je urušavanje poverenja u RIK rezultat kontinuirane dominacije vladajuće koalicije u donošenju odluka RIK-a, odbacivanja većine pritužbi po tehničkom osnovu, nedostatka transparentnosti u rešavanju postizbornih sporova, tvrdnji o tome da predsedavajući prekoračuje svoja ovlašćenja<sup>942</sup> i odsustvo podataka o izlaznosti nakon zatvaranja biračkih mesta.<sup>943</sup>

Članovi proširenog sastava RIK-a tokom izbora ostaju na funkciji ne duže od tri meseca, a članovi stalnog sastava RIK-a obično imaju pun mandat, to jest do kraja sledećeg izbornog ciklusa. Samo je u 2016. godini zabeleženo da je šest članova stalnog sastava RIK-a podnelo ostavke zbog odluke SNS da njeni članovi ne mogu vršiti više funkcija istovremeno, međutim, nekoliko meseci kasnije, Skupština je na istoj sednici konstatovala ostavke i ponovo izabrala iste funkcionere.<sup>944</sup>

937 Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju. 2022. "Srbija, predsednički i vanredni parlamentarni izbori, završni izveštaj", <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/524385>.

938 Upitan da prokomentariše kasno objavljivanje odziva birača, predsednik republike indirektno je optužio članove RIK-a da su lenji. U istom kontekstu, on je naveo da se RIK pridržava zakona i pružio uveravanja javnosti da će RIK objaviti izborni rezultat u zakonskom roku, izvor: N1. 2002. "Vučić o RIK-s: To se dešava na apsolutno svim izborima ja učestvujem od 1993", <https://n1info.rs/izbori-2022/vucic-o-rik-u-to-se-desava-na-apsolutno-svim-izborima-ja-ucestvujem-od-1993>

939 N1 vesti. 2022. "Movsesijan: Odluka RIK skandal, vlast pravi cirkus od ovih izbora", <https://n1info.rs/izbori-2022/movsesijan-odluka-rik-skandal-vlast-pravi-cirkus-od-ovih-izbora/>

940 Glas Amerike. 2022. "Preko Velikog Trnovca do nove Vlade Srbije", <https://www.glasamerike.net/a/srbija-izbori-trnovac-parlament-vlada-ukrajina/6632243.html>

941 Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju. 2022. "Srbija, predsednički i vanredni parlamentarni izbori, završni izveštaj", str. 2, 8, 29, <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/524385>

942 Tokom izbornog procesa 2022. godine, predsedavajući RIK-a napisao je pismo predsedniku Evropske komisije u kojem je negirao tvrdnje o planiranoj izbornoj prevari i naveo da je prava namera stvaranja ovih lažnih optužbi bila da se opravdaju očekivano loši izborni rezultati opozicionih kandidata i str. ka. Izvor: Vreme. 2022. "Ujedinjeni za Srbiju: Dimitrijević je pristrasan", <https://www.vreme.com/vesti/ujedinjeni-za-srbiju-dimitrijevic-je-pristrasan/>

943 Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju. 2022. "Srbija, predsednički i vanredni parlamentarni izbori: Završni izveštaj", str. 3, 29, <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/524385>

944 Politika. "Dejan Đurđević razrešen pa ponovo izabrani u RIK" <https://www.politika.rs/sr/clanak/350434/Dejan-Durdevic-razresen-pa-ponovo-izabran-u-RIK>

# Upravljanje

## 7.2.1. Transparentnost (zakon)

**U kojoj meri u pravnom okviru postoje odredbe kojima se obezbeđuje da javnost može da dobije relevantne informacije o aktivnostima i procesima donošenja odluka u organu za upravljanje izborima?**

 **OCENA: 75/100**

*Zakon obezbeđuje dovoljan nivo transparentnosti; međutim, RIK nije u obavezi da objavljuje zbirne podatke prikupljene od lokalnih izbornih komisija.*

Zakon obezbeđuje transparentnost rada RIK-a na način da je komisija u obavezi da objavljuje odluke i zapisnike sa sednica, kao i da prenosi sednice i konferencije za novinare na svojoj internet strani. Odluke moraju biti objavljene u roku od 24 časa od datuma usvajanja, navodeći datum i vreme objavljivanja. Ako se odluka odnosi na podnosioca zahteva, RIK je u obavezi da obavesti podnosioca zahteva putem telefona ili elektronske pošte. Pored toga, RIK mora da obezbedi audio i video zapis svojih sednica medijima i da omogući domaćim i međunarodnim posmatračima da prate njegov rad.<sup>945</sup>

Iako RIK prikuplja zahteve za finansiranje kampanje iz javnih sredstava od učesnika izbora, ne postoji obaveza da se ovi zahtevi objavljuju.<sup>946</sup> Uloga RIK-a u tom pogledu je samo da prikuplja zahteve i da ih prosleđuje Ministarstvu finansija.

Najnovije zakonske izmene predvidele su uvođenje lokalnih izbornih komisija (opštinskih i gradskih) kao srednji nivo izborne administracije kojima su poverene neke nadležnosti u izbornom procesu. Međutim, zakonom nije propisano da RIK objedinjuje i objavljuje zbirne podatke o rezultatima glasanja prikupljenim od opštinskih i gradskih komisija, što bi moglo da umanjí transparentnost izbornog procesa.<sup>947</sup>

ZINP propisuje obavezu da RIK objavi rezultate glasanja za svako biračko mesto i sve konsolidovane izveštaje o rezultatima glasanja na svom sajtu, dok bi opšti izveštaj o izbornim rezultatima trebalo da bude objavljen u Službenom glasniku Republike Srbije.<sup>948</sup> Opšti izveštaj o rezultatima glasanja sa biračkih mesta mora da uključuje broj registrovanih birača, odziv birača, broj birača koji su glasali, broj nevažećih glasačkih listića, važeće listiće i broj osvojenih mandata za svaku izbornu listu.<sup>949</sup>

945 Zakon o izboru narodnih poslanika, *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br. 14/2022, članovi 25 i 26, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/2>

946 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br. 88/2019, čl. 21, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2011/43/1/reg>


947 Izborni zakon zahteva od LIK-a da objavi podatke o zahtevima birača za glasanje van biračkog mesta pre dana izbora, ali ne i da prikuplja dalje podatke od izbornih komisija u toku izbornog dana. Kako RIK nije u zakonskoj obavezi da objedinjuje i objavljuje ove informacije, informacije o glasanju van biračkog mesta ostaju nepoznate. Izvor: Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju. 2022. Srbija, *predsednički i vanredni parlamentarni izbori, Završni izveštaj*, <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/524385>

948 Zakon o izboru narodnih poslanika (ZINP), *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br. 14/2022, čl. 122, [https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/1638/Zakon%20o%20izboru%20narodnih%20poslanika\\_ENGLESKI-ociscen%20final.pdf](https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/1638/Zakon%20o%20izboru%20narodnih%20poslanika_ENGLESKI-ociscen%20final.pdf)

949 Zakon o izboru narodnih poslanika, *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br. 14/2022, čl. 121 [https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/1638/Zakon%20o%20izboru%20narodnih%20poslanika\\_ENGLESKI-ociscen%20final.pdf](https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/1638/Zakon%20o%20izboru%20narodnih%20poslanika_ENGLESKI-ociscen%20final.pdf)

## 7.2.2. Transparentnost (praksa)

U kojoj meri se objavljuju izveštaji i odluke organa za upravljanje izborima?

 OCENA: 25/100

*Iako RIK objavljuje sav obavezni materijal koji se tiče izbora, on ne objavljuje finansijske planove/izveštaje.*

RIK poseduje internet stranu koja je lako pristupačna i jednostavna za korišćenje, na kojoj redovno objavljuje sva dokumenta i informacije propisane zakonom kao što su: odluke,<sup>950</sup> zapisnici sa sednica,<sup>951</sup> konferencije za medije<sup>952</sup> i saopštenja za javnost.<sup>953</sup> Takođe objavljuje i link na direktan prenos svojih sednica.<sup>954</sup>

U izbornom procesu 2022. godine, RIK je „održavao redovne konferencije za medije i posmatrače i prenosio svoje sednice on-line”.<sup>955</sup> RIK objavljuje kalendar svojih aktivnosti i događaja na svom sajtu i Instagram nalogu. RIK zavodi i objavljuje sve izveštaje po osnovu ZINP. Generalno posmatrano, izveštaji su adekvatni i po kvalitetu i obimu. Međutim, RIK ne objavljuje informacije o trenutnoj (preliminarnoj) izlaznosti birača. Iako ne postoji zakonska obaveza da RIK to učini, izveštavanje o preliminarnom odzivu povećalo bi transparentnost izbornog procesa, navodi se u izveštaju ODIHR-a (2022).<sup>956</sup>

Nedostatak transparentnosti ogleđa se u tome što RIK ne objavljuje dokumenta koja se tiču izveštaja o utrošenim sredstvima. Iako se finansijski planovi redovno objavljuju, nedostaju izveštaji o utrošenim sredstvima za 2021, 2022. i 2023. godinu. Odsustvo izveštaja o potrošnji budžeta izazva sumnju u to da li je značajno povećanje budžeta RIK od 2021. godine, opravdano.

Jedini Informator o radu RIK-a, koji sadrži informacije o naknadama za članove RIK-a, kao i broj administrativnog osoblja i njihove plate, datira iz 2018. godine. Na sajtu RIK-a nije pohranjena kompletna arhiva njegovog rada.<sup>957</sup> Informacije o sastancima RIK-a od 2020. godine dostupne su u vidu sažetih zapisnika koji sadrže samo kratke informacije o odlukama koje su donete.<sup>958</sup>

Redovan kontakt sa RIK-om može se uspostaviti putem e-pošte i fiksnih telefonskih linija.<sup>959</sup> Na dan izbora RIK je uspostavio kol centar, u okviru kojeg su dobijali prijave građana, izbornih kandidata i posmatrača o potencijalnim izbornim nepravilnostima.<sup>960</sup>

## 7.2.3. Odgovornost (zakon)

U kojoj meri zakonski okvir obezbeđuje odgovornost RIK-a za svoje postupanje?

 OCENA: 50/100

*Kao kolektivni organ, RIK je odgovoran parlamentu, ali ne postoje odredbe prema kojima bi pojedini članovi RIK-a bili odgovorni.*

RIK mora da izvesti parlament o svojim aktivnostima na sprovođenju izbora.<sup>961</sup> Zakonom o izboru narodnih poslanika predviđena je samo obaveza RIK-a da Narodnoj skupštini dostavi izveštaj o sprovedenim izborima bez propisanog

950 Internet str. Republičke izborne komisije, <https://www.rik.parlament.gov.rs/dokumenta/41985/document-type-1/election-round-0/additional-document-0/municipality-id-0/election-station-0>.

951 Internet str. Republičke izborne komisije, <https://www.rik.parlament.gov.rs/sekcija/6/informacije-o-odrzanim-sednicama.php>

952 Internet str. Republičke izborne komisije, <https://www.rik.parlament.gov.rs/sekcija/56/konferencije-za-medije.php>

953 Internet str. Republičke izborne komisije, <https://www.rik.parlament.gov.rs/sekcija/34/saopstenja-za-javnost.php>

954 Internet str. Republičke izborne komisije, direktan prenos sednica, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/307/prenosi.php>.

955 Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju. 2022. Izbori u Srbiji, predsednički i vanredni parlamentarni: Završni izveštaj, str. 8, <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/524385>

956 Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju. 2022. Izbori u Srbiji, predsednički i vanredni parlamentarni: Završni izveštaj, str. 29, <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/524385>.

957 Detaljni zapisnici sa sednica RIK-a dostupni su samo od decembra 2021. do februara 2022. godine, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/14052/zapisnici-sednica-republicke-izborne-komisije.php>

958 Internet str. Republičke izborne komisije. Informacije o sednicama, <https://www.rik.parlament.gov.rs/sekcija/6/informacije-o-odrzanim-sednicama.php>

959 Internet str. Republičke izborne komisije. Kontakt <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/1330/kontakt.php>

960 Internet str. Republičke izborne komisije, Instagram stranica [https://www.instagram.com/p/Cb4z\\_76s9JW/](https://www.instagram.com/p/Cb4z_76s9JW/)

961 Zakon o izboru narodnih poslanika (ZINP). Službeni glasnik RS Republike Srbije, br. 14/2022, članovi 8. i 24. st. 21. <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/2>

roka.<sup>962</sup> Predsednik RIK-a odgovara samo parlamentu, dok članovi stalnog sastava odgovaraju poslaničkoj grupi koja ih je predložila. Slično tome, članovi proširenog sastava odgovaraju samo svojim predlagачima, koji su podnosioci izbornih lista i predlagачi kandidata za predsednika.<sup>963</sup>

ZINP predviđa da se sredstva za rad RIK obezbede kroz skupštinski budžet, što komisiji omogućava da sama odredi plate za svoje članove i druge troškove u vezi sa za izbornim procesom.<sup>964</sup> RIK mora da podnese parlamentu finansijski plan i izveštaje o troškovima i u redovnom i u izbornom periodu.<sup>965</sup> Međutim, ne postoji zakonski uslov za internu reviziju, ali bi Državna revizorska institucija mogla da izvrši reviziju RIK-a prilikom revizije finansijskog izveštaja parlamenta.

Podnosioci lista kandidata, političke stranke, kandidati, poslaničke grupe i birači imaju pravo da podnesu žalbe protiv odluka, postupaka i propusta u radu RIK-a. Zakonodavne izmene iz 2022. godine unapredile su efikasnost rešavanja sporova produženjem vremenskih rokova za podnošenje i razmatranje pritužbi sa 24 na 48 i 72 časa i propisivanjem obaveze RIK-u da objavi svoje odluke u roku od 24 sata.<sup>966</sup> Pored toga, RIK mora da obezbedi formulare za različite vrste žalbi.<sup>967</sup>

## 7.2.4. Odgovornost (praksa)

**U kojoj meri RIK izveštava i odgovara za svoje postupke u praksi?**

 **OCENA: 50/100**

*Prilikom donošenja odluke o pritužbama, RIK nastavlja da zauzima naročito formalni pristup, što rezultira time da se većina pritužbi odbija po tehničkom osnovu.*

U 2022. godini RIK je podneo izveštaj o izborima<sup>968</sup> i finansijski plan; međutim, nema tragova podnetih izveštaja o rashodima parlamentu od 2020. godine, ni za redovan rad, ni za predizbornu kampanju 2022. godine.<sup>969</sup> Izveštaj o parlamentarnim izborima 2022. godine pripremljen je i podnet dve nedelje nakon završetka izbora, iako ne postoji zakonski rok za njegovo podnošenje. U ovom izveštaju predstavljeni su samo opšti podaci o izbornoj izlaznosti, rezultati glasanja i pridodate liste dodeljenih mandata kandidatima za poslanike.

Postoji mehanizam za rešavanje pritužbi/sporova za otklanjanje potencijalnih nepravilnosti u izbornom procesu. Političke stranke, kandidati, poslaničke grupe, birači i oni koji podnosioci izbornih lista imaju pravo da podnesu žalbu na odluke, postupke i propuste u radu RIK-a i druge izborne zloupotrebe.<sup>970</sup> Međutim, zbog uskog i formalnog tumačenja zakona od strane RIK-a, kao i lokalnih izbornih komisija, velika većina prigovora je odbačena u izbornom ciklusu 2022. godine. Izborne komisije su, naime, smatrale da pravo za podnošenje prigovora ne uključuje zahteve za poništavanje glasanja, iako je to bio jedini mogući pravni lek za nepravilnosti na dan izbora. Velika većina prigovora odbačena je iz tehničkih razloga, kao što su nedostatak ovlašćenja, nepotpuni lični podaci podnosioca i nedostatak dokaza.<sup>971</sup> Nakon toga, na 14 odluka RIK-a da ne odobri poništenje izbora uložene su žalbe Upravnom sudu, koji ih je razmatrao na zatvorenim sednicama i sve, osim dve, odbio.<sup>972</sup> Prijavljene nepravilnosti u većini odbijenih prigovora mogle bi da predstavljaju krivična dela, tako da prekomerno odbijanja pritužbi nosi šire posledice i moglo bi da ugrozi ukupan integritet izbora.

RIK ne održava redovne sastanke sa zainteresovanim stranama u vezi sa upitima o odlukama i sporovima.

962 Ibid. čl. 24, para 1, tačka 21.

963 Zakon o izboru narodnih poslanika. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br. 14/2022, članovi 8, 17 i 18, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/2>

964 Zakon o izboru narodnih poslanika. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br. 14/2022 čl. 169, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/2>

965 Internet str. Republičke izborne komisije. Poslovnik o radu Republičke izborne komisije, čl. 41, <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/329839/Poslovnik%20RIKA.odt>

966 Zakon o izboru narodnih poslanika *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br. 14/2022, članovi 22, 23, 79, 84, 112, 121, 147, 150, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/2>

967 Ibid. čl. 24, para 1, tačka 17.

968 RIK 2022. Izveštaj o sprovedenim izborima za narodne poslanike, <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/files/additionalDocuments/325/135/IZVE%C5%A0TAJ%20O%20SPROVEDENIM%20IZBORIMA%20ZA%20NARODNE%20POSLANIKE%20NS.pdf>

969 Internet str. RIK, Prihodi i rashodi, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/449/prihodi-i-rashodi.php>

970 Odluke RIK po pritužbama tokom izbora 2022. <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/42216/prigovori.php>

971 Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju. 2022. *Srbija, predsednički i vanredni parlamentarni izbori: Završni izveštaj*, str. 29,30, <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/524385>

972 Ibid.

## 7.2.5. Integritet (zakon)

U kojoj meri pravni okvir propisuje mehanizme koji obezbeđuju integritet organa za upravljanje izborima?

OCENA: 50/100

*RIK ima Kodeks ponašanja koji ne sadrži nikakve potencijalne sankcije za kršenje odredbi Kodeksa i ne uvodi ograničenja za zapošljavanje članova RIK nakon što odu sa funkcije.*

RIK je usvojila svoj Kodeks ponašanja u februaru 2022.<sup>973</sup> Njime se propisuje niz pravila ponašanja i dužnosti za članove RIK-a kako bi se garantovala njihova posvećenost održanju integriteta izbornog procesa. Takođe je jasno da je cilj tih odredbi da se obezbedi profesionalni, nestranački pristup članova RIK-a i pruži kvalitetna usluga biračima i drugim zainteresovanim stranama.

Kodeksom je takođe propisana lista zabranjenih aktivnosti za članove RIK- a, kao što su da: 1) prime poklon, uslugu ili drugu korist za sebe ili članove svoje porodice prilikom vršenja funkcije, izuzev protokolarnog ili prigodnog poklona do zakonom određene vrednosti; 2) koriste javnu imovinu i službene prostorije organa za sprovođenje izbora u privatne ili političke svrhe, niti da zloupotrebljavaju svoju funkciju radi lične koristi ili koristi političke stranke koja ih je predložila u sastav organa za sprovođenje izbora; 3) favorizuju ili diskriminišu pojedine birače u ostvarivanju njihovih izbornih prava zbog političke, nacionalne, rasne, verske, polne ili druge pripadnosti; 4) daju neistinite izjave ili informacije koje bi štetile ugledu organa za sprovođenje izbora ili dovele u pitanje integritet izbornog procesa; 5) namerno ili iz krajnje nepažnje nanose materijalnu štetu organima za sprovođenje izbora ili podstiču druga lica da to čine; 6) javno izražavaju svoju političku, versku ili drugu ličnu pripadnost koja bi mogla da dovede u sumnju njihovu nepristrasnost u odlučivanju; 7) u službenim prostorijama nose simbole i parole političkih stranaka. Međutim, Kodeks ne propisuje nikakve sankcije za potencijalno kršenje ovih postupaka. Kodeks takođe ne postavlja nikakva ograničenja u pogledu mogućnosti zapošljavanja nakon isteka funkcije, niti zahteva od članova da potpišu poseban ugovor ili da se obavežu da će poštovati vodeće principe navedene u odgovornostima.

Kao javni funkcioneri, članovi RIK-a podležu odredbama Zakona o sprečavanju korupcije (ZSK). Ovim odredbama predviđena je obaveza da javni funkcioner podnese izveštaj o imovini i prihodima i propisan je niz normi za sprečavanje sukoba interesa i zloupotrebu javne funkcije.<sup>974</sup> Pored toga, Zakon o državnim službenicima sadrži odredbe za sprečavanje sukoba interesa, koje se odnose na zaposlene u stručnim službama parlamenta, angažovanim za potrebe RIK-a.<sup>975</sup>

## 7.2.6. Integritet (praksa)

U kojoj meri je integritet organa za upravljanje izborima obezbeđen u praksi?

OCENA: 50/100

*Kodeks ponašanja i sprovođenje odredbi iz nadležnosti Agencije za sprečavanje korupcije su dva praktična mehanizma za zaštitu integriteta RIK.*

Kodeks ponašanja RIK-a usvojen je u februaru 2022. godine, što je bilo neposredno pred početak predizborne kampanje 2022. godine. Do sada nije bilo optužbi da su članovi RIK-a prekršili odredbe Kodeksa.

Zakon o sprečavanju korupcije (ZSK) je još jedan mehanizam za zaštitu integriteta RIK. Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) ima nadležnost da sprovodi kontrole imovine i izveštaja o prihodima članova RIK-a i da postupa po službenoj dužnosti po prijavama protiv članova koji krše odredbe ZSK. Izveštaji o imovini i prihodima članova RIK-a javno su dostupni na internet strani ASK- a.<sup>976</sup>

973 Internet str. Republičke izborne komisije, <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/329866/Kodeks%20ponasanja%20organa%20za%20sprowadjenje%20izbora.pdf>

974 Zakon o sprečavanju korupcije. *Službeni glasnik RS* br. 35/2019, 88/2019, 11/2021 – autentično tumačenje, 94/2021 i 14/2022, čl. 2\*, para 1, tačka 3\* i 42, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprecavanju-korupcije.html>

975 Zakon o državnim službenicima. *Službeni glasnik RS* br. 79/2005, 81/2005 – corr, 83/2005 – corr, 64/2007, 67/2007 – corr, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 i 142/2022 Čl. 25, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima.html)


976 Agencija za sprečavanje korupcije. Registri, <https://publicacas.acas.rs/#/acas/funkcioner>.



# Uloga

## 7.3.1. Regulisanje kampanje

Da li izborni organ efikasno reguliše finansiranje kandidata i političkih stranaka?

 OCENA: 0/100

*RIK nema zakonske nadležnosti za regulisanje i kontrolu političkog finansiranja.*

RIK ne reguliše finansiranje kandidata i političkih stranaka. Ministarstvo finansija ima nadležnost da javna sredstva rasporedi odgovarajućim političkim subjektima, dok ASK sprovodi nadzor i kontrolu političkog finansiranja. Jedina uloga koju RIK ima po tom pitanju je da informiše Ministarstvo finansija o onim političkim subjektima koji su tražili finansiranje iz javnih izvora prilikom podnošenja izborne liste. RIK na svojoj internet strani obezbeđuje detaljna uputstva političkim subjektima o zakonskim odredbama kojima se reguliše političko finansiranje prilikom podnošenja kandidature za izbore.

Godišnje finansijske izveštaje političkih stranaka i izveštaje o troškovima kampanje kontroliše ASK (videti: Političke stranke – 11.2.3 Odgovornost/zakon).

## 7.3.2. Izborna administracija

Da li RIK obezbeđuje integritet izbornog procesa?

 OCENA: 50/100

*Sveukupno RIK efikasno organizuje i prati izbore i obezbeđuje integritet izbornog procesa, ali bi trebalo da inicira promene koje bi olakšale bolje uslove za izbornu učešće osoba sa invaliditetom.*

Posmatračka misija ODIHR istakla je da RIK treba da proglasi jasne i konzistentne procedure o celodnevnom izbornim procesima kako bi se osigurala doslednost glasanja, brojanja i poređenja.<sup>977</sup>

Izborni proces je generalno inkluzivan i dovoljno dobro organizovan. RIK objavljuje konačan broj registrovanih birača dva dana pre izbora i obezbeđuje odgovornost u odnosu na upravljanje osetljivim izbornim materijalom.<sup>978</sup> Birači mogu putem interneta ili lično da provere u prostorijama lokalne administracije da li su njihova imena ispravno upisana u Jedinostveni birački spisak i na kom biračkom mestu glasaju.

Birači sa invaliditetom su još uvek jedna od najobespravljenijih biračkih grupa u zemlji. Prvo, mnoga biračka mesta još uvek nemaju adekvatan pristup za pojedine osobe sa invaliditetom.<sup>979</sup> Drugo, izborni materijal, uključujući glasačke listiće i biračka mesta, nije bio pripremljen za birače sa vizuelnim, slušnim ili kognitivnim oštećenjem. Zbog svojih ograničenih kapaciteta i nadležnosti, ove problemi ne može isključivo rešavati RIK.<sup>980</sup>

U izbornom procesu 2022. godine, pojedini predstavnici albanske nacionalne manjine izneli su optužbe da je nesrazmeran broj prebivališta građana koji *de facto* žive na jugu Srbije odjavljen u protekloj deceniji, što je rezultiralo lišavanjem ovih građana njihovih biračkih prava.<sup>981</sup> Iako ovaj problem prevazilazi nadležnosti RIK-a, RIK je bio u

977 Prema izveštaju ODIHR 2022, odsustvo jednoobraznih smernica dostavljenih odborima za istraživanje javnog mnjenja izazvalo je raznoliko postupanje u situacijama, poteškoće u izmirenju brojanja glasova i poređenja, kao i neslaganja u protokolima rezultata koje su podneli birački odbori, Izvor: Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju. 2022. "Srbija, predsednički i vanredni parlamentarni izbori, završni izveštaj", str. 28. <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/524385>

978 Upravljanje Jedinstvenim biračkim spiskom je u nadležnosti Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS).

979 Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju. 2022. "Srbija, predsednički i vanredni parlamentarni izbori, završni izveštaj", str. 10. <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/524385>

980 Vladina strategija za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom za period od 2020. do 2024. postavlja ciljeve za povećanje broja pristupačnih biračkih mesta za 50 procenata do kraja 2024. godine i promovise aktivno učešće osoba sa invaliditetom u javnom i političkom životu kroz uklanjanje prepreka političkom učešću, prilagođavanje izbornog i predizbornog materijala, i obezbeđivanje tajnosti glasanja za osobe sa oštećenim vidom.

981 Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju. 2022. "Srbija, predsednički i vanredni parlamentarni izbori, završni izveštaj", str. 11. <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/524385>

mogućnosti da inicira njegovo rešavanje kod Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i drugih nadležnih institucija.

U periodu pre izbora 2022. godine, RIK je sprovodila aktivnosti edukacije birača putem svoje internet strane, društvenih mreža i, u manjoj meri, elektronskih medija. Ipak, izborna misija ODIHR-a u Srbiji 2022. godine, utvrdila je da te aktivnosti nisu sveobuhvatne u vezi sa nedavnim zakonskim izmenama i zaštitom prava birača.<sup>982</sup>

Na izborima 2022. godine posmatrači iz devet domaćih i 23 međunarodne organizacije dobili su odobrenje RIK-a za učešće 537 međunarodnih i 4.687 domaćih posmatrača u izbornom procesu<sup>983</sup> Međutim, Izveštaj RIK-a sa ovih izbora je konstatovao da je, zbog nedovoljnog razumevanja zakona i izbornih procedura, nekim posmatračima uskraćen pristup biračkim mestima.

RIK se ne obraća javnom tužiocu ili drugim nadležnim organima kada utvrdi falsifikovanje potpisa birača ili sumnju da su potpisi falsifikovani.<sup>984</sup>

### 7.3.3. Rodna ravnopravnost

#### U kojoj meri izborni organ promoviše učešće žena u politici?

 OCENA: 75/100

*Žene mogu slobodno i bez prepreka da ostvare svoje pravo glasa i podležu jednakim uslovima kao i muški birači.*

Članom 15 Ustava predviđeno je da država garantuje jednakost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti, a član 21 zabranjuje i direktnu i indirektnu diskriminaciju na osnovu bilo koje osnove, uključujući rodne razlike. Konačno, član 52 izričito garantuje jednako i univerzalno pravo glasa svim punoletnim građanima, bez obzira na njihovu radnu sposobnost.

Zakon o rodnoj ravnopravnosti garantuje pravo na ulazak u političku stranku i aktivno učešće u radu političke stranke bez ikakve vrste diskriminacije zasnovane na polu.<sup>985</sup> Zakonom o izboru narodnih poslanika predviđeno je da najmanje 40% članova manje zastupljenog pola mora da se nalazi na izbornoj listi, tako da među svakih pet kandidata na listi (prvih pet mesta, drugih pet mesta i tako do kraja) moraju da budu tri člana jednog i dva člana drugog pola.<sup>986</sup> Ovaj procenat se u praksi povremeno menja, jer kada poslanici podnesu ostavke na svoj mandat, imenuje se sledeći na listi, što na kraju dovodi do manje od 40% zastupljenosti u parlamentu. RIK je u obavezi da odbije listu koja nije poštovala zakonsku obavezu o pravilnoj zastupljenosti polova.<sup>987</sup>

Do sada nisu zabeleženi slučajevi sistematske diskriminaciji birača ženskog pola. ZINP propisuje pravila kako bi se obezbedila rodna ravnopravnost i uključivanje osoba sa invaliditetom u stalni sastav RIK-a. Trenutno se svi predlagači članova RIK-a pridržavaju ZINP, kojim je propisano da predlagač treba sa posebnom pažnjom da se odnosi prema rodnoj ravnopravnosti i uključivanju osoba sa invaliditetom prilikom predlaganja članova i njihovih zamena.<sup>988</sup> Osim toga, zahtevi za rodnu ravnopravnost u organima koji su zaduženi za sprovođenje izbora dodatno se zahtevaju i Zakonom o rodnoj ravnopravnosti.<sup>989</sup> RIK ne sprovodi obuku za proaktivnu promociju jednakosti učešća.

982 Ibid.

983 Intrernet str. Republičke izborne komisije. 2023. "Izveštaj o izborima za članove Narodne skupštine", str. 3, <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/files/additionalDocuments/325/135/IZVEŠTAJ%20O%20SPROVEDENIM%20IZBORIMA%20ZA%20NARODNE%20POSŁANIKE%20NS.pdf>

984 Nakon što je RIK zatražio od jedne opštine da proveri autentičnost potpisa birača, a kada je opština negirala autentičnost, predsedavajući RIK-a je naveo da RIK ne može da preduzme dalje zakonske korake. <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/524385>

985 Zakon o rodnoj ravnopravnosti (52/2021) Čl. 48, para 3, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-rodnoj-ravnopravnosti.html>

986 Zakon o izboru narodnih poslanika *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br. 14/2022, čl. 73. <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/2>

987 Ibid. čl. 77.

988 Od 38 članova stalnog sastava RIK- a, 15 (40%) su žene. Međutim, uključivanje osoba sa invaliditetom je još uvek na nezadovoljavajućem nivou. Prema izveštaju ODIHR-a (2022) RIK nije objavila podatke o zastupljenosti osoba sa invaliditetom među izbornim funkcionerima.

989 Zakon o rodnoj ravnopravnosti (52/2021) Čl. 47, para 3, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-rodnoj-ravnopravnosti.html>

## Interakcije

Iako Zakon definiše Republičku izbornu komisiju kao nezavisni organ, RIK ne poseduje sopstvenu službu ni budžet. RIK se oslanja na zaposlene u stručnoj službi Narodne skupštine i radi u parlamentarnim prostorijama. Njegov budžet deo je skupštinskog budžeta. Da bi verifikovali svoje mandate, poslanici moraju dobiti potvrdu od RIK-a. U skladu sa time, RIK je zadužen za potvrđivanje ostavki poslanika i njihovu zamenu.<sup>990</sup>

RIK nije nadležan za praćenje rada političkih stranaka, ali direktno utiče na njihov rad putem odluka koje donosi. RIK odlučuje da li politička stranka zastupa interese nacionalne manjine i da li uživa sa tim povezane privilegije (niži cenzus za ulazak u parlament). RIK čine pravnici koje predlažu ili parlamentarne poslaničke grupe ili političke partije koje učestvuju na izborima, stoga se ne može smatrati stručnim ili nezavisnim telom.<sup>991</sup>

Odluke RIK mogu se osporiti na sudu. Za razliku od uobičajenih procedura, Upravni sud mora da donese odluke vezane za izborni proces u veoma kratkom roku i ta obaveza se uglavnom poštuje.<sup>992</sup>

## Preporuke

- Vlada bi trebalo da predloži, a parlament da usvoji novi zakon kojim bi se republička izborna komisija uspostavila kao profesionalni i nezavisni državni organ. Polazna tačka za diskusiju o najboljem načinu izbora njegovih funkcionera i njihovoj nezavisnosti od političkih stranaka trebalo bi da bude Nacrt zakona o Državnoj izbornoj komisiji iz 2009.<sup>993</sup> Ovaj nezavisni organ treba da raspolaže sopstvenim budžetom i trebalo bi da zapošljava sopstvenu administraciju;
- RIK bi trebalo da objavi godišnje planove nabavki u skladu sa Zakonom (koji nisu objavljivani od 2019. godine), kao i godišnje izveštaje o rashodima nastalim tokom redovnog rada i izveštajima o izbornim rashodima (koji nisu objavljeni od 2020. godine) na svojoj internet strani najkasnije mesec dana nakon izbora;
- RIK bi trebalo da inicira promene za kvalitetnije i jednostavnije učešće birača sa invaliditetom u izborima, uključujući:
  - » obezbeđivanje lakšeg pristupa biračkim mestima osobama sa invaliditetom;
  - » omogućavanje lakšeg kretanja unutar biračkog mesta prilagođenog osobama sa invaliditetom;
  - » omogućavanje pravilnog informisanja i komunikacije sa slepim i gluvim osobama uvođenjem audio, vizuelnih i taktilnih uputstava;
- RIK bi trebalo da proaktivno objavljuje podatke o izlaznosti na izbore, podatke o sastavu biračkih odbora i zbirne rezultate glasanja dobijene od lokalnih izbornih komisija na svojoj internet stranici, u formatu otvorenih podataka, odmah po prijemu od lokalnih izbornih komisija.

990 Zakon o izboru narodnih poslanika *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br. 14/2022, članovi 8 i 24, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/2>

991 Zakon o izboru narodnih poslanika *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br. 14/2022, članovi 16, 24, i 137, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/2>




992 Zakon o izboru narodnih poslanika *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br. 14/2022, članovi 156, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/2>

993 <http://www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/newsitem.php?id=276>; <https://www.politika.rs/sr/clanak/196905/Politika/Izorno-zakonodavstvo-jos-uvek-manjkavo>

# 8. Ombudsman

## Sažetak

**UKUPNA OCENA STUBA: 54,2/100**

DIMENZIJA	INDIKATOR	PROPISI	PRAKSA
<b>OCENA KAPACITETA</b>  50/100	RESURSI	–	50
	NEZAVISNOST	75	25
<b>OCENA UPRAVLJANJA</b>  62,5/100	TRANSPARENTNOST	75	50
	ODGOVORNOST	75	50
	INTEGRITET	75	50
	RODNA RAVNOPRAVNOST		75
<b>OCENA ULOGE</b>  50/100	REŠAVANJE PRITUŽBI		50
	PROMOVISANJE DOBRE PRAKSE		50

Ombudsman<sup>994</sup> je nezavisan i samostalan državni organ, koga imenuje i razrešava Narodna skupština i kojoj je odgovoran za svoj rad. Njegova uloga, definisana Ustavom Republike Srbije i Zakonom o Zaštitniku građana, jeste da se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava i sloboda.<sup>995</sup> On na osnovu pritužbi građana ocenjuje da li se organi državne uprave ili drugi organi ili organizacije koji vrše javna ovlašćenja, prema građanima Srbije ponašaju u skladu sa zakonima i drugim propisima ili u skladu sa principima dobre uprave.

Ombudsman i dalje radi u prostorijama koje su mu privremeno dodeljene i koje su neadekvatne. Pored toga, usled kontinuiranog odliva kadrova, primetno je smanjenje njegovih kadrovskih kapaciteta, kako na rukovodećim mestima, tako i u okviru Stručne službe. Izbor ombudsmana je i dalje pod velikim uticajem politike, jer samo političke partije mogu da predlažu kandidate za tu funkciju. U poslednje dve godine primetno je smanjena transparentnost u radu Ombudsmana, posebno u slučajevima kada postoji izražen javni interes. Takođe, nastavljen je trend smanjenja broja njegovih aktivnosti, kako po broju primljenih pritužbi i postupaka kontrole pokrenutih *ex officio*, tako i prema broju preporuka upućenih organima javne vlasti. Kada je reč o preporukama, one su najvećim delom koncipirane *pro futuro* i ne sadrže mehanizme za sankcionisanje kršenja prava građana. Konačno, dosledan mehanizam za praćenje sprovođenja preporuka ombudsmana još uvek nije uspostavljen.

994 Izraz „Ombudsman“ ili „Zaštitnik građana“, sa velikim slovom, koristi se za naziv organa, a „ombudsman“, odnosno „zaštitnik građana“, malim slovom, za rukovodioca organa.

995 Ust. Republike Srbije, čl. 138, [www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html); Zakon o ombudsmanu, čl. 1, [www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastitniku\\_gradjana.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastitniku_gradjana.html)

# Kapacitet

## 8.1.1. Resursi (praksa)

U kojoj meri ombudsman ili njegov ekvivalent ima adekvatne resurse da ostvari svoje ciljeve u praksi?



Iako Ombudsman ima dovoljna finansijskih sredstava, problem predstavlja stalni odliv zaposlenih iz Stručne službe i rad, od 2010. godine u privremenim prostorijama koje su mu dodeljene. Uprkos tome, ne postoje dokazi koji ukazuju na to da Ombudsman radi na rešavanju problema prostora i kadrova u interesu građana.

Sadašnji prostor koji ombudsman koristi je privremeni smeštaj koji mu je dodeljen 2010. godine (57 kancelarija, arhiva, male i velike sale za sastanke i garaža za pet vozila),<sup>996</sup> dok je zgrada za stalni smeštaj bila u postupku renoviranja. U međuvremenu, ta zgrada je dodeljena, besplatno na period od 30 godina, državnom preduzeću koje je partner u kontroverznom javno-privatnom partnerstvu Beograd na vodi.<sup>997</sup>

Zakonom o budžetu, kao i Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Ombudsmanu je u 2022. godini obezbeđeno 229,7 miliona dinara (oko 1,9 miliona evra), što predstavlja povećanje od 6% u odnosu na 216,6 milijardi dinara (oko 1,8 miliona evra) obezbeđenih sredstava u 2021. godini.<sup>998</sup> Ombudsman je u 2022. godini, kao i u 2021. godini, potrošio 89,9% obezbeđenih budžetskih sredstava (0,7% više nego 2020).<sup>999</sup> Sredstva predviđena budžetom korišćena su za finansiranje redovnih aktivnosti ombudsmana, u skladu sa finansijskim planom koji je predložio.<sup>1000</sup> Ovo ukazuje da ombudsman ima dovoljno finansijskih sredstava za svoj rad.

Na dan 31. decembra 2022. godine u Stručnoj službi Ombudsmana bila su zaposlena ukupno 73 državna službenika (67 na neodređeno i šest na određeno),<sup>1001</sup> što je manje u odnosu na 82 državna službenika zaposlena u 2021. godini (74 na neodređeno i osam na određeno vreme).<sup>1002</sup> Ovo dodatno potvrđuje tvrdnje da postoji trend smanjenja broja zaposlenih na neodređeno vreme, počev od prvog izbora sadašnjeg ombudsmana 2017. godine.<sup>1003</sup>

Na osnovu Informatora o radu Ombudsmana, kao i godišnjih izveštaja o radu,<sup>1004</sup> čini se da Ombudsman nije preduzeo nikakve radnje niti je doneo plan za rešavanje problema odliva zaposlenih u Stručnoj službi i privremenih prostorija, što može dovesti do neefikasnosti u njegovom radu.

## 8.1.2. Nezavisnost (zakon)

U kojoj meri je ombudsman nezavisan po zakonu?



Postoje propisi koji garantuju nezavisnost Ombudsmana. Međutim, čak i novom Zakonu o Zaštitniku građana, koji je usvojen 2021. godine, nedostaju odredbe o obaveznom objavljivanju kriterijuma za izbor Ombudsmana, što stvara rizik od uticaja na postupak njegovog izbora i imenovanja.

Ustav propisuje da je Ombudsman nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa koji imaju javna ovlašćenja.<sup>1005</sup> Ombudsmana bira i razrešava Narodna skupština kojoj odgovora za svoj rad tokom

996 Ombudsman, Informator Zaštitnika građana, str. 36, <https://informatore.poverenik.rs/informatore?org=4vRzkciFRKSiikrR7H>

997 Diković, J. 2016. „Geozavod oduzet od Jankovića i Šabića, zatim dat Belgrade Vaterfront-u. Danas.rs, [www.danas.rs/vesti/drustvo/geozavod-oduzet-jankovicu-i-sabicu-pa-dat-beogradu-na-vodi/](http://www.danas.rs/vesti/drustvo/geozavod-oduzet-jankovicu-i-sabicu-pa-dat-beogradu-na-vodi/)

998 Ombudsman, Godišnji izveštaj o radu za 2022. godinu, str. 132 [www.ombudsman.rs/attachments/article/7685/Redovan%20GI%20za%202022.%20god.pdf](http://www.ombudsman.rs/attachments/article/7685/Redovan%20GI%20za%202022.%20god.pdf)

999 Ombudsman, Godišnji izveštaj za 2021, str. 137, [www.Ombudsperson.rs/indek.php/izvestaji/godisnji-izvestaji/Ombudsman,2022:132](http://www.Ombudsperson.rs/indek.php/izvestaji/godisnji-izvestaji/Ombudsman,2022:132).

1000 Ombudsman, 2021: 137; Ombudsman, 2022: 132.

1001 Ombudsman, 2021: 141.

1002 Ombudsman, 2021: 145.

1003 Beogradski centar za ljudska prava. *Ljudska prava u Srbiji 2021*, str. 206, [www.bgcentar.org.rs/bgcentar/vp-content/uploads/2022/03/Ljudska-prava-u-Srbiji-2021.pdf](http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/vp-content/uploads/2022/03/Ljudska-prava-u-Srbiji-2021.pdf)

1004 Informator Zaštitnika građana, str. 29, <https://informatore.poverenik.rs/informatore?org=4vRzkciFRKSiikrR7H>, Godišnji izveštaj o radu za 2021. godinu, str. 145

1005 Ust. Republike Srbije, čl. 138, [www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

kojeg ima isti imunitet kao i narodni poslanik.<sup>1006</sup> Ombudsmena bira većina narodnih poslanika na predlog Odbora za ustavna pitanja.<sup>1007</sup>

Zakon kaže da je Ombudsman nezavisan u obavljanju svojih dužnosti i da niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje.<sup>1008</sup> Prilikom izrade novog Zakona o Zaštitniku građana 2021. godine propuštena je prilika da se revidiraju odredbe koje uređuju postupak njegovog izbora, koji se obavlja na kriterijumima koji nisu javno dostupni, što ostavlja prostor za sporna imenovanja.<sup>1009</sup>

Ombudsman ne može biti član političke stranke i ne može davati izjave političke prirode.<sup>1010</sup> Takođe, ne može obavljati druge funkcije ili profesionalne aktivnosti niti druge poslove i dužnosti koji bi mogli uticati na njegovu samostalnost i nezavisnost.<sup>1011</sup>

Novim zakonom, usvojenim 2021. godine, mandat ombudsmena je produžen sa pet na osam godina.<sup>1012</sup> Na taj način njegov mandat premašuje (za četiri godine) mandat poslanika koji ga biraju na tu funkciju. Za razliku od starog zakona, sadašnji zakon ne predviđa mogućnost ponovnog izbora na tu funkciju.<sup>1013</sup>

Ombudsman ima pravo na platu jednaku onoj predsednika ustavnog suda (a zamenici jednaku plati sudije ustavnog suda).<sup>1014</sup> U decembru 2022. godine plata ombudsmena iznosila je 464.837 dinara (oko 4.000 evra) mesečno, a plata zamenika 406.732 dinara (nešto manje od 4.000 evra) mesečno.<sup>1015</sup>

### 8.1.3. Nezavisnost (praksa)

#### U kojoj meri je Ombudsman nezavisan u praksi?



*Ombudsman ne radi na onom nivou nezavisnosti koji mu pravni okvir garantuje. Javno dostupni podaci ukazuju na nedostatak efikasnosti, potencijalni politički uticaj i autocenzuru, o čemu svedoči smanjenje broja kontrolnih postupaka i preporuka. Takođe, postoji zabrinutost za kvalitet upućenih preporuka i promene u unutrašnjoj organizaciji institucije, kao i zbog političkog uticaja, dok propuštanje da imenuje sve zamenike u skladu sa zakonom ostaje bez posledica.*

Pravni okvir omogućava Ombudsmanu da radi na profesionalan i nepristrasan način. Međutim, javno dostupni podaci ukazuju da to nije uvek slučaj. Dokaze o političkom uticaju na celokupni rad Ombudsmena teško je naći u situaciji kada sve u državi, pa i dobijanje posla za najnižu platu, zavisi od političke volje.

Iako je ombudsmanu istekao mandat u julu 2022. godine, Skupština nije raspisala konkurs za novog ombudsmena sve do početka 2023. godine, što je bila u obavezi da uradi pre raspuštanja prethodnog saziva parlamenta, odnosno 180 dana pre isteka mandata ombudsmena.<sup>1016</sup> Zbog toga je, krajem oktobra 2022. godine, pet organizacija civilnog društva pozvalo nadležni skupštinski odbor da na adekvatan način obavi javni intervju sa kandidatima i da Skupštini dostavi predlog kandidata koji najbolje odražava kvalitete koje budući zaštitnik građana treba da poseduje. Međutim, izostala je reakcija nadležnih organa, a ombudsman je u međuvremenu, i pored isteka mandata, pozivajući se na član 18. Zakona, nastavio da obavlja svoju dužnost sve do ponovnog izbora.

1006 Ibid.

1007 Zakon o Zaštitniku građana, čl. 6, [https://vvv.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastitniku\\_gradjana.html](https://vvv.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastitniku_gradjana.html)

1008 Zakon o Zaštitniku građana, čl. 3, [https://vvv.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastitniku\\_gradjana.html](https://vvv.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastitniku_gradjana.html)

1009 Izveštaj Beogradskog centra za ljudska prava . *Ljudska prava u Srbiji 2021. godine*, str. 202, <https://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/vp-content/uploads/2022/03/Ljudska-prava-u-Srbiji-2021.pdf>

1010 Zakon o Zaštitniku građana, čl. 11.

1011 Ibid.

1012 Ibid, čl. 6.

1013 Ibid.

1014 Ibid, čl. 43.

1015 Informator Zaštitnika građana, str. 91, <https://informator.poverenik.rs/informator?org=4vRzkciFRKSiikrR7H>

1016 Beogradski centar za ljudska prava . *Ljudska prava u Srbiji 2022. godine*, str. 280, <https://www.bgcentar.org.rs/vp-content/uploads/2023/03/2023-04-24-Ljudska-prava-u-Srbiji-2022-veb.pdf>

Na osnovu dostupnih informacija, javnost može samo da zaključi da postoji visok stepen autocenzure Ombudsmana zbog izuzetno efikasnih mehanizama tzv. „meke moći“ političkih partija. Izveštaj Beogradskog centra za ljudska prava za 2021. godinu pokazuje da je broj kontrolnih postupaka koje je sproveo Ombudsman u 2021. godini znatno manji nego prethodne godine (videti 8.3.1).<sup>1017</sup> Slično tome, u 2021. godini Ombudsman je uputio samo 342 preporuke organima vlasti, dok je u ranijem periodu (2015. i 2016. godine) upućivano i do 900 preporuka godišnje.<sup>1018</sup> Pored toga, postoji zabrinutost zbog smanjenog broja i kvaliteta preporuka, imajući u vidu da je veliki broj njih *pro futuro*, odnosno preporučuju kako nadležni organi treba da postupaju u budućnosti, dok se samo neznatan broj njih odnosi na konkretan slučaj i otklanjanje povreda prava građana, odnosno utvrđuje da su učinjene greške, ko je odgovoran za to i da treba sanirati štetu.<sup>1019</sup>

Ombudsman, izabran 2017. godine, do sada je dva puta menjao Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Stručnoj službi.<sup>1020</sup> Prvi put je zvanično objašnjenje bilo da je to zbog „potrebe kadrovske jačanja institucije”.<sup>1021</sup> Isto obrazloženje navedeno je i u Godišnjem izveštaju za 2021. godinu kao razlog za izmene Pravilnika po drugi put.<sup>1022</sup> Nejasno je da li je ovo objašnjenje verodostojno zbog veoma kratkog vremenskog perioda u kome su izvršene dve izmene, pogotovo što je u Godišnjem izveštaju za 2022. godinu najavljeno da će ombudsman doneti novi Pravilnik.<sup>1023</sup> Na osnovu javno dostupnih informacija o odlivu zaposlenih (od 2018. godine, kada su prestali mandati zamenika prethodnog ombudsmana), broj zaposlenih je smanjen sa 98<sup>1024</sup> na 73 u 2022. godini,<sup>1025</sup> može se osnovano pretpostaviti da je cilj navedenih izmena disciplinovanje zaposlenih koji su tu od početka rada ustanove i stvaranje prostora za partijsko zapošljavanje novih kadrova.

Ilustrativno je i to da je, iako su mandati svih dotadašnjih zamenika istekli, novi ombudsman radio godinu dana bez zamenika.<sup>1026</sup> Takođe, bez posledica je ostala i činjenica da je predložio samo tri nova kandidata za zamenike,<sup>1027</sup> uprkos izričitoj odredbi u Zakonu da „ombudsman ima četiri zamenika“.

## Upravljanje

### 8.2.1. Transparentnost (zakon)

**U kojoj meri postoje odredbe koje obezbeđuju da javnost može da dobije relevantne informacije o aktivnostima i procesima donošenja odluka Ombudsmana?**

 **OCENA: 75/100**

*Brojne su odredbe koje treba da obezbede transparentnost rada Ombudsmana. Međutim, ne postoje odredbe o sankcijama za kašnjenje u objavljivanju godišnjeg izveštaja, što se jednom desilo, a ne postoji ni izričita obaveza objavljivanja podataka o postupcima kontrole za koje postoji javni interes niti održavanja konferencija za novinare.*

Zakonom je propisano da redovni godišnji izveštaj mora da sadrži podatke o stanju ljudskih prava, aktivnostima u prethodnoj godini, uočenim nepravilnostima u radu organa uprave i predloge za unapređenje položaja građana. Izveštaj mora biti objavljen u Službenom glasniku i na internet stranici Ombudsmana. Pored toga, Ombudsman mora

1017 Beogradski centar za ljudska prava. *Ljudska prava u Srbiji 2022. godine*, str. 206-207, <https://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/vp-content/uploads/2022/03/Ljudska-prava-u-Srbiji-2021.pdf>

1018 Ibid.

1019 Ibid.

1020 Informator o radu Zaštitnika građana, str. 5, <https://informator.poverenik.rs/informator?org=4vRzkciFRKSiikrR7H>

1021 Ibid, str. 13

1022 Ombudsman. Godišnji izveštaj 2021, str. 145, <https://www.Ombudsperson.rs/indek.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>

1023 Ombudsman. Godišnji izveštaj 2022, str. 141, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/7685/Redovan%20GI%20za%202022.%20god.pdf>

1024 Ombudsman. Godišnji izveštaj 2018, str. 115, [https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6062/Zastitnik%20gradjana\\_Godisnji%20izvestaj%20za%202018.%20godinu.pdf](https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6062/Zastitnik%20gradjana_Godisnji%20izvestaj%20za%202018.%20godinu.pdf)

1025 Ombudsman. Godišnji izveštaj 2022, str. 141,

1026 Beogradski centar za ljudska prava. *Ljudska prava u Srbiji 2020. godine*, str. 241, <https://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/vp-content/uploads/2014/01/Ljudska-prava-u-Srbiji-2020-za-veb.pdf>

1027 Beogradski centar za ljudska prava. *Ljudska prava u Srbiji 2020. godine*, str. 241, <https://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/vp-content/uploads/2014/01/Ljudska-prava-u-Srbiji-2020-za-veb.pdf>

da obavesti medije o tome. Međutim, ne postoji rok za objavljivanje izveštaja već samo za njegovo podnošenje Narodnoj skupštini (videti 8.2.3).<sup>1028</sup>

Ombudsman i njegov rad podležu Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Slično drugim organima javne vlasti, i Ombudsman je dužan da informacije od javnog značaja dostavi u roku od 15 dana od dana podnošenja zahteva.<sup>1029</sup>

Prema Zakonu o sprečavanju korupcije, ombudsman i njegovi zamenici treba da u roku od 30 dana od dana izbora Agenciji za sprečavanje korupcije podnesu izveštaj o imovini i prihodima, imovini i prihodima supružnika, kao i dece ako žive u istom porodičnom domaćinstvu, prema stanju na dan izbora.<sup>1030</sup> Zakonom je precizirano da podatke iz registra imovine i prihoda javnih funkcionera<sup>1031</sup> sastavlja i vodi Agencija i da oni treba da budu javni.<sup>1032</sup>

Ne postoji poseban zakonski okvir kada je u pitanju učešće javnosti u radu Ombudsmana. Na Ombudsmana se primenjuju svi propisi koji se odnose na uključivanje javnosti u aktivnosti organa javne vlasti (kao što su osnivanje saveta, formiranje savetodavnih komisija, javne konsultacije).<sup>1033</sup>

## 8.2.2. Transparentnost (praksa)

**U kojoj meri postoji transparentnost u aktivnostima i procesima donošenja odluka Ombudsmana u praksi?**

 **OCENA: 50/100**

*Aktivnosti Ombudsmana i proces donošenja odluka u praksi su nedovoljno transparentni. Javnost, na primer, nema uvid u slučajeve postupanja policajaca prema demonstrantima kako tokom protesta održanih 2020. godine tako i onih održanih u decembru 2023. Pored toga, javnost je dezinformisana o postupcima kontrole u Ministarstvu zdravlja i zdravstvenim ustanovama tokom 2020. godine.*

Ombudsman dokumente koje Zakon propisuje javno objavljuje na svojoj veb stranici. Na sajtu se objavljuju svi godišnji izveštaji, kao i posebni izveštaji<sup>1034</sup>, kao i osnovni podaci o sprovedenim postupcima kontrole.<sup>1035</sup> Za razliku od prethodnih godina, kada je Ombudsman objavio pet posebnih izveštaja, u 2021. godini nije objavio ni jedan tematski izveštaj,<sup>1036</sup> dok je 2022. godine objavio dva posebna izveštaja.<sup>1037</sup> Takođe, za razliku od prethodnih godina, a na osnovu podataka dostupnih na sajtu Ombudsmana, više nije moguće sa sigurnošću utvrditi koliko je kontrolnih postupaka, po pritužbama građana i *ex officio*, u 2022. godini sprovedeno.<sup>1038</sup>

Informator o radu Ombudsmana je objavljen na internet stranici, redovno ažuriran i sveobuhvatan. Između ostalog, on sadrži i informacije o budžetu Ombudsmana.<sup>1039</sup> Izveštaji o imovini koje su podneli ombudsman i njegovi zamenici su javno dostupni na veb stranici Agencije za sprečavanje korupcije.<sup>1040</sup>

Međutim, u godišnjim izveštajima nedostaje sadržaj o stanju ljudskih prava i problemima sa kojima se građani suočavaju. Beogradski centar za ljudska prava je u svom izveštaju "Ljudska prava u Srbiji za 2020. godinu" istakao da, na primer, ostaje nepoznato da li je i na koji način Ombudsman reagovao u svim slučajevima postupanja

1028 Zakon o Zaštitniku građana, čl. 39/

1029 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, čl. 16, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_slobodnom\\_pristupu\\_informacijama\\_od\\_javnog\\_znacaja.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_slobodnom_pristupu_informacijama_od_javnog_znacaja.html)

1030 Zakon o Agenciji za sprečavanje korupcije, čl. 68, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprecavanju-korupcije.html>

1031 Agencija za borbu protiv korupcije, Izveštaj o imovini, <https://publicacas.acas.rs/#/acas/obrazacZaPrijavulmovineIPrihodaDetails/5019763>

1032 Zakon o Agenciji za sprečavanje korupcije, čl. 72-73/

1033 Zakon o Vladi, čl. 33, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_vladi.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_vladi.html); Zakon o državnoj upravi, čl. 76-77, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_upravi.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_upravi.html)

1034 Ombudsman, Godišnji izveštaji, <http://zastitnik.rs/indek.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji>

1035 Ombudsman, Kontrolni postupci, <http://zastitnik.rs/indek.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji>

1036 Beogradski centar za ljudska prava. *Ljudska prava u Srbiji 2022. godine*, str. 204, <https://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/vp-content/uploads/2022/03/Ljudska-prava-u-Srbiji-2021.pdf>

1037 Beogradski centar za ljudska prava. *Ljudska prava u Srbiji 2022. godine*, str. 281, <https://www.bgcentar.org.rs/vp-content/uploads/2023/03/2023-04-24-Ljudska-prava-u-Srbiji-2022-veb.pdf>

1038 Beogradski centar za ljudska prava. *Ljudska prava u Srbiji 2022. godine*, str. 283, <https://www.bgcentar.org.rs/vp-content/uploads/2023/03/2023-04-24-Ljudska-prava-u-Srbiji-2022-veb.pdf>

1039 Ombudsman, Informator, 2022, <http://zastitnik.rs/indek.php/lang-sr/component/content/article/132>

1040 Agencija za sprečavanje korupcije, Izveštaj o imovini, <https://publicacas.acas.rs/#/acas/obrazacZaPrijavulmovineIPrihoda>



policijskih službenika prema učesnicima protesta o kojima je bio obavešten.<sup>1041</sup> Slično tome, u junu 2020. godine Zaštitniku građana je podneta inicijativa za pokretanje postupaka kontrole i neposrednog nadzora nad radom Ministarstva zdravlja u vezi sa upravljanjem informacionim sistemom COVID-19 u kojoj se posebno ističe činjenica da potencijalno prikrivanje podataka koji se odnose na javno zdravlje građana Srbije može prouzrokovati nenadoknadivu i neprocenjivu štetu.<sup>1042</sup> Samo tri meseca kasnije, gostujući na jednoj nacionalnoj televiziji, Ombudsman je naveo da je u toku postupak kontrole rada Ministarstva zdravlja.<sup>1043</sup> Međutim, na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja dobijena je informacija da postupak kontrole u konkretnom slučaju nije ni pokrenut, već da je dan pre pojavljivanja Ombudsmana na televiziji od Ministarstva zdravlja zatražio da mu dostavi činjenice utvrđene u postupku revizije informacionog sistema COVID-19.<sup>1044</sup>

Iako je Zakonom propisano da se postupak kontrole mora okončati u roku od 90 dana od prijema pritužbe, ovaj rok se često prekoračuje, iako ne postoje izuzetne okolnosti koje bi opravdale takvo postupanje. Neretko se javlja i nedostatak blagovremenog, obrazloženog obaveštenja o potrebi produženja postupka, koje je, prema odredbama Zakona, Ombudsman dužan da uputi podnosiocu pritužbe. Jedan od takvih primera je i slučaj nehumanog postupanja prema ženi tokom indukovano abortusa u Ginekološko-akušerskoj klinici, koja je Ombudsmanu podnela pritužbu 2022. godine. On ni posle 11 meseci nije završio proceduru kontrole Ministarstva zdravlja niti je blagovremeno obavestio podnosioca pritužbe o postojanju izuzetnih razloga koji opravdavaju prekoračenje Zakonom propisanog roka.<sup>1045</sup>

### 8.2.3. Odgovornost (zakon)

**U kojoj meri postoje odredbe koje obezbeđuju da ombudsman mora da izveštava o svojim postupcima i odgovara za njih?**

 **OCENA: 75/100**

*Postoje odredbe koje propisuju da ombudsman za svoje postupke odgovara Narodnoj skupštini, koja ga u Zakonom propisanim slučajevima može razrešiti funkcije. Međutim, obrazloženi predlog za razrešenje može podneti samo nadležni skupštinski odbor ili najmanje jedna trećina od ukupnog broja narodnih poslanika.<sup>1046</sup> Osim toga, Zakon nije dovoljno precizirao da ombudsman može biti razrešen, između ostalog, i zbog neprofesionalnog i nesavesnog obavljanja funkcija,<sup>1047</sup> što je veoma teško dokazati, s obzirom na način na koji Zakon reguliše ovlašćenja i aktivnosti ombudsmana.*

Ombudsman je odgovoran samo i isključivo Narodnoj skupštini.<sup>1048</sup>

Ombudsman treba da podnese izveštaj o radu Narodnoj skupštini do 15. marta za prethodnu godinu.<sup>1049</sup> U skladu sa Poslovnikom Narodne skupštine i odredbama o nadzoru nad državnim institucijama i organima, izveštaj Ombudsmana moraju da razmatraju nadležni skupštinski odbori: odbor za administrativna, budžetska, mandatna i imunitetska pitanja, odbor za ustavna pitanja i zakonodavna pitanja, odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, odbor za rad, socijalna pitanja, socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, odbor za prava deteta, odbranu i odbor za unutrašnje poslove i odbor za zdravlje i porodicu.<sup>1050</sup> Ombudsman se poziva na sednicu odbora.<sup>1051</sup> Nadležni skupštinski odbori moraju da razmatraju izveštaj Ombudsmana u roku od 30 dana od njegovog podnošenja Skupštini.<sup>1052</sup> Nakon toga, odbor podnosi Skupštini izveštaj, zajedno sa svojim predlogom zaključka, koji može da sadrži preporuke za Skupštinu

1041 Beogradski centar za ljudska prava. *Ljudska prava u Srbiji 2022. godine*, str. 248, <https://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/vp-content/uploads/2014/01/Ljudska-prava-u-Srbiji-2020-za-veb.pdf>

1042 Ibid, str. 136.

1043 Ibid.

1044 Ibid.

1045 Beogradski centar za ljudska prava. *Ljudska prava u Srbiji 2022. godine*, str. 283, <https://www.bgcentar.org.rs/vp-content/uploads/2023/03/2023-04-24-Ljudska-prava-u-Srbiji-2022-veb.pdf>

1046 Zakon o Zaštitniku građana, čl. 14, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastitniku\\_gradjana.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastitniku_gradjana.html)

1047 Ibid.

1048 Ibid, čl. 3,

1049 Ibid, čl. 39, st. 2.

1050 Poslovnik Narodne skupštine, čl. 74. I 237, [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

1051 Ibid.

1052 Ibid.

kako da unapredi pitanja koja je identifikovao ombudsman, na osnovu preporuka iz njegovog izveštaja.<sup>1053</sup> Skupština razmatra izveštaj Ombudsmana i odbora, a narodni poslanici ne glasaju o izveštaju već usvajaju zaključak odbora o merama za unapređenje pitanja koje je Ombudsman identifikovao.<sup>1054</sup>

Rad Ombudsmana ne podleže sudskoj reviziji jer njegove ocene, preporuke i mišljenja o nepravilnostima nemaju formu upravnog akta, niti imaju obavezu pravnu snagu i formalno ne nameću obaveze državnim organima ili građanima.

Niko ne može biti sprečen da podnese pritužbu Ombudsmanu.<sup>1055</sup> U skladu sa Zakonom, Ombudsman može, u posebno opravdanim slučajevima, da organu uprave ne otkrije identitet podnosioca pritužbe.<sup>1056</sup>

Ombudsman je razvio posebne mehanizme za zaštitu uzbunjivača (krajem 2015. godine donet je Pravilnik o internom postupku uzbunjivača za Stručnu službu).<sup>1057</sup> Kada je reč o odgovornosti Ombudsmana za svoje postupke, postoje opšte zakonske odredbe o tome kako lice na toj funkciji može biti razrešeno i zašto.<sup>1058</sup>

## 8.2.4. Odgovornost (praksa)

**U kojoj meri ombudsman u praksi izveštava o svojim postupcima i odgovara za njih?**

 **OCENA: 50/100**

*Ombudsman ne izveštava dovoljno o svojim postupcima, niti postoje javno dostupni podaci o tome da li u praksi odgovara za svoje postupke.*

Ombudsman nadgleda i ocenjuje, direktno i indirektno preko generalnog sekretara, aktivnosti zaposlenih u Stručnoj službi. Na osnovu rezultata njihovog rada, Ombudsman može da ih nagrađuje putem unapređenja ili kažnjava kroz disciplinski postupak. Međutim, prema javno dostupnim izveštajima, u toku su brojni disciplinski postupci koje je ombudsman pokrenuo protiv zaposlenih u Stručnoj službi.<sup>1059</sup> U 2020. godini pokrenuto je pet disciplinskih postupaka protiv pet zaposlenih u Stručnoj službi i svi su suspendovani 2021. godine bez obrazloženja, dok su tri službenika bila prinuđena da napuste instituciju.<sup>1060</sup> Istovremeno, protiv ombudsmana se „zbog mobinga” vodi pet postupaka pred Višim sudom u Beogradu i podneto je 10 predstavi Upravnoj inspekciji za razne nezakonitosti, nepravilnosti i isplate po raznim osnovama.<sup>1061</sup>

Godišnji izveštaj o radu Ombudsmana sadrži informacije o stanju prava u određenim oblastima.<sup>1062</sup> Ombudsman je u martu 2021. godine dostavio Narodnoj skupštini redovni godišnji izveštaj za 2020. godinu, ali dva dana nakon isteka zakonom propisanog roka,<sup>1063</sup> bez posledica po njega. Iako je Poslovnikom Skupštine predviđeno da se podneti izveštaji razmatraju u roku od 30 dana od podnošenja, on je razmatran i usvojen tek 29. decembra 2021. godine.<sup>1064</sup>

Redovni godišnji izveštaj za 2021. godinu dostavljen je Skupštini na vreme.<sup>1065</sup> Delimično zbog toga što je 2022. bila izborna godina, nadležni odbori su razmatrali izveštaj u decembru 2022. godine, u novom skupštinskom

1053 Ibid.

1054 Ibid, čl. 238. i 239.

1055 Zakon o Zaštitniku građana, čl. 28, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastitniku\\_gradjana.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastitniku_gradjana.html)

1056 Ibid, čl. 34. st. 3.

1057 Ombudsman, Pravilnik o internom postupku uzbunjivanja, 2015. [https://www.ombudsman.rs/attachments/4464\\_pravilnik%20o%20postupku%20unustranjeneg%20uzbunjivanja.pdf](https://www.ombudsman.rs/attachments/4464_pravilnik%20o%20postupku%20unustranjeneg%20uzbunjivanja.pdf)

1058 Zakon o Zaštitniku građana, čl. 14.

1059 Beogradski centar za ljudska prava. *Ljudska prava u Srbiji 2022. godine*, str. 206, <https://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/vp-content/uploads/2022/03/Ljudska-prava-u-Srbiji-2021.pdf>

1060 Danas. 2023. 'Protiv Zaštitnika građana Pašalića vodi se pet postupaka zbog mobinga', <https://www.danas.rs/vesti/politika/parlic-protiv-zastitnika-gradjana-pasalica-vodi-se-pet-postupaka-zbog-mobinga/>

1061 Ibid.

1062 Godišnji izveštaj za 2021. <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/7369/Redovan%20Godišnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202021.%20godinu.pdf>

1063 Skupština, Izveštaji, godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2020. godinu, [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2021/451-21%20\(1\).pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2021/451-21%20(1).pdf)

1064 Beogradski centar za ljudska prava. *Ljudska prava u Srbiji 2022*, str. 204, <https://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/vp-content/uploads/2022/03/Ljudska-prava-u-Srbiji-2021.pdf>

1065 Skupština, Izveštaji, godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2021. godinu, [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2022/02-463\\_22.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2022/02-463_22.pdf)

sazivu.<sup>1066</sup> Skupština je usvojila predložene zaključke 27. februara 2023. godine.<sup>1067</sup> Tokom 2022. godine mediji su izveštavali o slučaju uzbunjivača, jednoj zaposlenoj u Stručnoj službi, koja je optuživala ombudsmana za maltretiranje i neprofesionalizam.<sup>1068</sup> Sudska zaštita je, prema rečima službenice, pokrenuta jer je ono što je doživela „školski primer zlostavljanja na radu”, od pokretanja disciplinskog postupka, prebacivanja i izolacije do ponižavajućih razgovora na službenim sastancima.<sup>1069</sup> Pored toga, protiv Ombudsmana se vodi i postupak zbog nezakonitog razrešenja, u kome je već doneta prvostepena presuda u korist bivše zaposlene.<sup>1070</sup> Ako presuda bude potvrđena, zaposlena će biti vraćena na posao, sve zaostale zarade će joj biti isplaćene, a poreski obveznici za ovo mogu da plate i desetine hiljada evra jer postupak traje već duže od četiri godine.<sup>1071</sup>

## 8.2.5. Mehanizmi integriteta (zakon)

**U kojoj meri postoje odredbe koje obezbeđuju integritet ombudsmana?**

 OCENA: 75/100

*Postoji nekoliko propisa koji sadrže pravila o integritetu i etičkom ponašanju Ombudsmana: Zakon o Zaštitniku građana, Zakon o sprečavanju korupcije i Zakon o državnim službenicima. Međutim, ne postoji kodeks ponašanja Ombudsmana i nema dokaza da su planovi integriteta napravljeni.*

Zakon o Zaštitniku građana predviđa da ombudsman i zamenici ne mogu obavljati drugu javnu funkciju, drugu profesionalnu delatnost ili bilo koju dužnost ili posao koji bi mogao uticati na njihovu samostalnost i nezavisnost.<sup>1072</sup> Štaviše, on predviđa da oni ne smeju biti članovi političkih partija niti davati izjave političke prirode.<sup>1073</sup>

Prema Zakonu o sprečavanju korupcije, ombudsman i zamenici se smatraju javnim funkcionerima i imaju iste obaveze kao i drugi javni funkcioneri. Ovo uključuje primenu detaljnih odredbi o sukobu interesa, zabrani poklona, kao i proceduri za podnošenje imovinske prijave Agenciji za sprečavanje korupcije (videti 5.2.5).<sup>1074</sup> Na zaposlene u Stručnoj službi primenjuju se odredbe o sukobu interesa i zabrani primanja poklona iz Zakona o državnim službenicima.<sup>1075</sup>

Ombudsman i zamenici dužni su da čuvaju kao tajnu podatke do kojih su došli u vršenju dužnosti i nakon prestanka dužnosti.<sup>1076</sup> Obaveza čuvanja tajne odnosi se i na zaposlene u Stručnoj službi.<sup>1077</sup>

Ombudsman nema svoj kodeks ponašanja. Međutim, Ombudsman podleže Kodeksu dobre uprave i Etičkom kodeksu Međunarodnog udruženja ombudsmana. Oba dokumenta su uklonjena sa zvanične veb stranice Ombudsmana zbog čega je nepoznato da li su oni još uvek primenljivi. Takođe, ne postoje javno dostupne informacije da je Ombudsman nakon 2010. godine nastavio da izrađuje plan integriteta ustanove.

1066 Skupština, Sednice odbora za ljudska prava i ravnopravnost polova, [http://www.parlament.gov.rs/Druga\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_ljudska\\_i\\_manjinska\\_prava\\_i\\_ravnopravnost\\_polova\\_46198.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Druga_sednica_Odbora_za_ljudska_i_manjinska_prava_i_ravnopravnost_polova_46198.941.html); [http://www.parlament.gov.rs/Deseta\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_ustavna\\_pitanja\\_i\\_zakonodavstvo\\_46216.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Deseta_sednica_Odbora_za_ustavna_pitanja_i_zakonodavstvo_46216.941.html); [http://www.parlament.gov.rs/%C5%A0esta\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_pravosu%C4%91e,\\_dr%C5%BEavnu\\_upravu\\_i\\_lokalnu\\_samoupravu.46228.941.html](http://www.parlament.gov.rs/%C5%A0esta_sednica_Odbora_za_pravosu%C4%91e,_dr%C5%BEavnu_upravu_i_lokalnu_samoupravu.46228.941.html)

1067 Skupština, Akti Skupštine, Zaključci, [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/13\\_saziv/RS11-23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS11-23.pdf)

1068 Danas. 2022. „Optužbe protiv Pašalića stigle do Vučićevog kabineta” (Optužbe na račun Pašalića stigle u Vučićev kabinet”, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/optuzbe-protiv-pasalica-stigle-do-vucicevog-kabineta/>

1069 N1. 2023. Građani mogu platiti desetine hiljada evra zbog inačenja Ombudsmana” („Građani mogu da plate desetine hiljada evra zbog zloupotrebe ombudsmana”, <https://n1info.rs/vesti/grabovica-gradjani-mogu-platiti-desetine-hiljada-evra-zbog-inacenja-ombudsmana/>

1070 Ibid.

1071 Ibid.

1072 Zakon o Zaštitniku građana, čl. 11, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastitniku\\_gradjana.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastitniku_gradjana.html)

1073 Ibid.

1074 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 77-76, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprecavanju-korupcije.html>

1075 Zakon o državnim službenicima, čl. 25a, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima.html)

1076 Zakon o Zaštitniku građana, čl. 24, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastitniku\\_gradjana.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastitniku_gradjana.html)

1077 Ibid.

## 8.2.6. Mehanizmi integriteta (praksa)

U kojoj meri je u praksi obezbeđen integritet Ombudsmana?

 OCENA: 50/100

*I dalje postoji potreba za unapređenjem mehanizama za jačanje integriteta institucije, s obzirom da je reč o nezavisnom telu koje snagom svog autoriteta i integriteta značajno doprinosi ostvarivanju principa dobre uprave.*

Ne postoje javno dostupni podaci o tome da li je bilo pritužbi protiv Ombudsmana zbog mogućeg kršenja pravila o neutralnosti, nepristrasnosti ili pravila o sukobu interesa. Jedan od mogućih razloga za to je činjenica da su Ombudsman i njegov rad praktično nevidljivi, što se ističe u brojnim kritikama organizacija civilnog društva.<sup>1078</sup>

Takođe, javnosti nisu dostupne ni informacije o tome da li je Ombudsman ispunio svoju zakonom propisanu obavezu i nastavio dosadašnju praksu unapređenja plana integriteta institucije.

Imovinski izveštaji ombudsmana i njegovih zamenika objavljuju se na sajtu Agencije za sprečavanje korupcije.<sup>1079</sup> U njima se nalaze podaci propisani Zakonom o sprečavanju korupcije. Međutim, izveštaji o imovini i prihodima ombudsmana i zamenika nisu bili predmet godišnjeg plana provere imovine i prihoda javnih funkcionera od 2016.<sup>1080</sup> Takođe, nema javno dostupnih podataka da su bili predmet vanredne kontrole.

## 8.2.7. Rodna ravnopravnost

U kojoj meri su mehanizmi Ombudsmana rodno osetljivi?

 OCENA: 75/100

*Rodno osetljivi mehanizmi i smernice postoje i aktivno se primenjuju. Međutim, nema informacija o obukama zaposlenih o ovim mehanizmima.*

Postupanje Ombudsmana je rodno osetljivo (pol je obavezan podatak u evidenciji pritužbi, u radu prijemne kancelarije i u radu po pritužbama koje se tiču rodnih pitanja pravilo je da obrađivač mora biti žensko).

Zakon o Zaštitniku građana predviđa da se Ombudsman bavi pitanjem rodne ravnopravnosti. Da bi se obezbedila specijalizacija u toj oblasti, Zakon izričito navodi da Ombudsman mora imati zamenika za tu oblast.<sup>1081</sup>

Posebni protokoli za unapređenje rodne ravnopravnosti nisu navedeni u Zakonu, ali je 2007. godine uspostavljena posebna rodno osetljiva praksa u postupanju po pritužbama i prijemu građana, imajući u vidu Zakon koji propisuje posebnu obavezu Ombudsmana da obezbedi specijalizaciju poslova iz nadležnost Ombudsmana, posebno u pogledu zaštite rodne ravnopravnosti.<sup>1082</sup>

Od ukupno 82 zaposlena u Stručnoj službi, 65 je žena i 17 muškaraca, dok su od tri zamenika dve žene i jedan muškarac.<sup>1083</sup> Ovakav sastav omogućava prijem građana u prijemnoj kancelariji i postupanje po pritužbama po principu rodne osetljivosti.

Ne postoje javno dostupni podaci o obuci zaposlenih o rodno osetljivim mehanizmima u Stručnoj službi. Međutim, ombudsman i njegovi saradnici su učestvovali na brojnim međunarodnim konferencijama radi razmene iskustava iz te oblasti.<sup>1084</sup>

1078 Beogradski centar za ljudska prava. Ljudska prava u Srbiji 2022, str. 279-283, <https://www.bgcentar.org.rs/vp-content/uploads/2023/03/2023-04-24-Ljudska-prava-u-Srbiji-2022-veb.pdf>

1079 Agencija za sprečavanje korupcije, Izveštaji o imovini, <https://publicacas.acas.rs/#/acas/obrazacZaPrijavuImovineIPrihoda>

1080 Agencija za sprečavanje korupcije, funkcioneri, [https://vvv.acas.rs/lat/page\\_vith\\_sidebar/javni\\_funkcioneri#](https://vvv.acas.rs/lat/page_vith_sidebar/javni_funkcioneri#)

1081 Zakon o Zaštitniku građana, čl. 8.

1082 Ibid.

1083 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2021. godinu, str. 145, <https://www.ombudsman.rs/indek.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>

1084 Ibid, str. 5

Ombudsman generiše neke podatke razvrstane po polu (kao što su žalbe koje su podnele žene ili muškarci ili prava koja su prekršile žene ili muškarci). Podaci nisu klasifikovani prema tome da li su pritužbu rešavali žene ili muškarci, iako takvi podaci postoje s obzirom na to da je svaki zaposleni lično odgovoran za rad na konkretnom slučaju.

## Uloga

### 8.3.1. Rešavanje pritužbi

**U kojoj meri je ombudsman aktivan i efikasan u rešavanju pritužbi javnosti?**

 **OCENA: 50/100**

*Ombudsman je nedovoljno efikasan u rešavanju pritužbi građana, daleko ispod očekivanja i potreba građana.*

Procedura za podnošenje pritužbe Ombudsmanu je veoma jednostavna i brza. Ne zahteva se da se pritužba podnese na posebnom obrascu ali je na sajtu dostupan opšti obrazac<sup>1085</sup> koji građanima omogućava da lakše i jednostavnije podnesu pritužbu. Pritužbu građani mogu podneti i dolaskom u prijemnu kancelariju, mejlom ili telefonom. Svaki od ovih kontakata rezultira formalnim pokretanjem postupka, bilo da je reč o pokretanju postupka kontrole ili donošenje zaključka da nema osnova za dalje postupanje. Pritužbe se mogu podneti na bilo kom jeziku koji građani koriste u svakodnevnoj komunikaciji, bilo ćirilicom ili latinicom, što za pripadnike nacionalnih manjina znači da je mogu podneti na svom maternjem jeziku.<sup>1086</sup>

Pre podnošenja pritužbe, podnosilac pritužbe je dužan da pokuša da zaštiti svoja prava u odgovarajućem zakonskom postupku.<sup>1087</sup> Pritužbe podnete pre nego što građani pokušaju da zaštite svoja prava, Ombudsman će odbaciti.

U 2022. godini Ombudsmanu se obratio 13.841 građanin. Od toga broja, Ombudsman je ostvario kontakt sa 8.595 njih.<sup>1088</sup> U prijemnoj kancelariji primljeno je 1.645 građana radi podnošenja pritužbe ili pružanja saveta. Pokrenut je 3.601 postupak kontrole, 3.530 njih po pritužbi i 71 po sopstvenoj inicijativi Ombudsmana.<sup>1089</sup> U 2021. godini ovi brojevi su bili znatno manji: Ombudsmanu se javilo 10.757 građana, od kojih je na razgovor primljeno 1.054 njih. Broj pokrenutih postupaka u 2021. godini je, međutim, veći nego 2022. godine: 4.501, uključujući 4.426 postupaka po pritužbi i 75 slučajeva pokrenutih na sopstvenu inicijativu ombudsmana.<sup>1090</sup>

Broj kontrola koje su samoinicijativno sprovedene u 2021. godini znatno je manji u odnosu na prethodnu godinu,<sup>1091</sup> dok se, prema nekim mišljenjima, na osnovu dostupnih podataka na sajtu Ombudsmana za 2022. godinu, više ne može sa sigurnošću utvrditi broj postupaka kontrole sprovedenih na osnovu pritužbi i na inicijativu ovog organa.<sup>1092</sup>

Statistike objavljene na zvaničnom sajtu Ombudsmana razlikuju se od statističkih podataka predstavljenih u njegovim godišnjim izveštajima. Tako je, prema statistici objavljenoj na zvaničnom sajtu, Ombudsman u 2021. godini ostvario kontakt sa 10.244 građana,<sup>1093</sup> što je smanjenje u odnosu na prethodnu, 2020. godinu, kada je, prema podacima sa sajta, kontakt ostvaren sa 11.811 građana.<sup>1094</sup> U međuvremenu, prema statističkim podacima iz njegovih godišnjih izveštaja, ombudsman je u 2021. godini imao kontakt sa 11.811 građana,<sup>1095</sup> a u 2020. godini

<sup>1085</sup> Zaštitnik građana, Obrazac za pritužbu, <https://www.ombudsman.rs/indek.php/pritužba>

<sup>1086</sup> Ombudsman, Na kom jeziku možete kontaktirati Zaštitnika građana, <https://www.ombudsman.rs/indek.php/2016-04-05-12-53-00/najcesce-postavljana-pitanja>; <https://www.ombudsman.rs/indek.php/pritužba>

<sup>1087</sup> Zakon o Zaštitnik građana, čl. 28.

<sup>1088</sup> Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2022. godinu, str. 1, <https://www.ombudsman.rs/indek.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>

<sup>1089</sup> Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2022. godinu, str. 1, <https://www.ombudsman.rs/indek.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>

<sup>1090</sup> Godišnji izveštaj o radu Zaštitnika građana za 2021. godinu, str. 5, <https://www.ombudsman.rs/indek.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>

<sup>1091</sup> Beogradski centar za ljudska prava. Ljudska prava u Srbiji 2022, str. 206, <https://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/vp-content/uploads/2022/03/Ljudska-prava-u-Srbiji-2021.pdf>

<sup>1092</sup> Beogradski centar za ljudska prava. Ljudska prava u Srbiji 2022. godine, str. 283, <https://www.bgcentar.org.rs/vp-content/uploads/2023/03/2023-04-24-Ljudska-prava-u-Srbiji-2022-veb.pdf>

<sup>1093</sup> Beogradski centar za ljudska prava. Ljudska prava u Srbiji 2022. godine, str. 206, <https://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/vp-content/uploads/2022/03/Ljudska-prava-u-Srbiji-2021.pdf>

<sup>1094</sup> Beogradski centar za ljudska prava. Ljudska prava u Srbiji 2020. godine, str. 243, <https://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/vp-content/uploads/2014/01/Ljudska-prava-u-Srbiji-2020-za-veb.pdf>

<sup>1095</sup> Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2021. godinu, str. 111, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/7369/Redovan%20Godišnji%20izveštaj%20Zastitnika%20građana%20za%202021.%20godinu.pdf>

18.165 građana.<sup>1096</sup> Na zvaničnom sajtu Ombudsmana više nije moguće utvrditi tačan broj građana sa kojima je Ombudsman stupio u kontakt.<sup>1097</sup> Reč je o značajnom padu u odnosu na period od 2014. do 2017. godine, kada je Ombudsman imao više od 17.000 kontakata sa građanima,<sup>1098</sup> sa izuzetkom neuobičajeno velikog broja građana 2022. godine, zbog dugotrajnih karantina tokom pandemije COVID-19.

Ne postoji mehanizam za praćenje da li i kako relevantne institucije sprovode preporuke Ombudsmana. Takođe, percepcija javnosti o Ombudsmanu je, zbog nedovoljno transparentnog i efikasnog delovanja, da je on organ koji štiti organe javne vlasti od građana. Na ovaj utisak u velikoj meri utiče činjenica da nije orijentisan ka građanima kao i zatvorenost prema njima, njegova retka i konfuzna pojavljivanja u medijima i odsustvo promocije bilo kakvih rezultata.

### 8.3.2. Promovisanje dobre prakse

**U kojoj meri je Ombudsman aktivan i efikasan u podizanju svesti unutar vlasti i u javnosti o standardima etičkog ponašanja?**

 OCENA: 50/100

*Ombudsman je uglavnom pasivan i neefikasan u promovisanju dobre prakse i etičkog ponašanja u radu organa javne vlasti preko svojih preporuka, zbog nedostatka nezavisnosti od političkih partija koje su ga izabrale. Ombudsman nema mandat da kontroliše Vladu, Generalni sekretarijat ili nadležne odbore Vlade; državni službenici zaposleni u Stručnoj službi moraju da prate sprovođenje preporuka. Ne postoji zakonska obaveza za organe javne vlasti da vode centralnu evidenciju o preporukama Ombudsmana. Ombudsman je aktivan u objavljivanju nalaza, preporuka, izveštaja o pritužbama i efikasnog postupanja po žalbama. Sve navedeno je objavljeno na zvaničnom sajtu Ombudsmana.*<sup>1099</sup>

Ombudsman nije nadležan da kontroliše rad Vlade<sup>1100</sup> a ta odredba Zakona o Zaštitniku građana se tumači i primenjuje tako da on ne može da kontroliše ne samo rad Vlade već ni Generalnog sekretarijata Vlade niti nadležnih odbora Vlade, dok bi svi ostali organi, uključujući i državne agencije, trebalo da kontroliše. Razlog je činjenica da se radi o kolektivnim organima, a ne organima izvršne vlasti, koje čine najviši politički predstavnici.

Svi državni službenici zaposleni u Stručnoj službi prate sprovođenje preporuka u konkretnom slučaju kojim se bave. Informacije i statistike o sprovođenju preporuka objavljuju se u godišnjem izveštaju ombudsmana.<sup>1101</sup> U 2022. godini Ombudsman je uputio ukupno 904 preporuke organima uprave i to 344 u kontrolnom postupku, a 560 u skraćenom postupku. Organi su postupili u roku po 94 preporuke (63,1%), dok po 55 preporuka nije postupljeno, a rok za postupanje 194 preporuke još nije istekao.<sup>1102</sup> To znači da je broj upućenih preporuka veći nego 2021. godine, kada je Ombudsman uputio 805 preporuka organima uprave – 283 u kontrolnom postupku i 522 u skraćenom kontrolnom postupku, ali je broj prihvaćenih preporuka manji, pošto su organi u 2021. godini prihvatili 100 preporuka (skoro 78%).<sup>1103</sup> Postoje izuzeci u politički osetljivim slučajevima gde izvršenje preporuka nije imperativ ili visoko na listi prioriteta. Na primer, slučaj protivzakonite upotrebe sile i zloupotrebe policije, prema rečima građanina koji je učestvovao na protestima u julu 2020. godine, ombudsman je tek u januaru 2022. godine (nakon godinu i po dana od događaja) okončao postupak kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova povodom ovog slučaja zlostavljanja, utvrdivši propuste policijskih službenika na štetu prava građana.<sup>1104</sup>

1096 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2020. godinu, str. 10, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/7007/Redovan%20godini%20C5%A1niji%20izve%20C5%Attaj%20Za%20C5%A1titnika%20gra%20C4%91ana%20za%202020.%20godinu.pdf>

1097 Beogradski centar za ljudska prava. Ljudska prava u Srbiji 2022, str. 283, <https://www.bgcentar.org.rs/vp-content/uploads/2023/03/2023-04-24-Ljudska-prava-u-Srbiji-2022-veb.pdf>

1098 Beogradski centar za ljudska prava. Ljudska prava u Srbiji 2021, str. 206, <https://www.bgcentar.org.rs/wp-content/uploads/2022/08/Ljudska-prava-u-Srbiji-2021.pdf>

1099 Zvanična veb prezentacija Zaštitnika građana, odeljak sa tabelarnim prikazom postupaka kontrole koje je Ombudsman preduzeo od osnivanja, sa rezimeima i linkom na izveštaje o sprovedenim postupcima, <https://www.ombudsman.rs/indek.php/2012-02-07-14-03-33>

1100 Zakon o Zaštitniku građana, čl. 19.

1101 Zvanična veb prezentacija Zaštitnika građana, odeljak sa tabelarnim prikazom godišnjeg izveštaja koji Narodnoj skupštini podnosi Narodnoj skupštini od osnivanja, sa rezimeima i linkom na izveštaje, Godišnji izveštaji, <https://www.ombudsman.rs/indek.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>

1102 Godišnji izveštaj ombudsmana za 2022. godinu, str. 2.

1103 Godišnji izveštaj ombudsmana za 2021. godinu, str. 6. <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/7369/Redovan%20Godišnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202021.%20godinu.pdf>

1104 Beogradski centar za ljudska prava. Ljudska prava u Srbiji 2022. godine, str. 283,

Zakoni ne propisuju obavezu bilo kog organa da vodi centralnu evidenciju o sprovođenju preporuka Ombudsmana. U nedostatku takve odredbe, Skupština svaki put kada razmatra godišnji izveštaj Ombudsmana donosi zaključak kojim se sumiraju predloženi zaključci nadležnih odbora. Ovi zaključci sadrže samo opšte smernice za budući rad Ombudsmana i organa javne vlasti koji su obuhvaćeni njegovim preporukama.

Nadležni odbori Narodne skupštine, u vršenju zakonodavne i kontrolne funkcije, treba da prate da li organi poštuju preporuke Ombudsmana a „ Narodna skupština poziva Vladu da kontinuirano izveštava Narodnu skupštinu o sprovođenju ovih zaključaka”.<sup>1105</sup>

## Interakcije

Narodna skupština bira ombudsmana koji je dužan da Narodnu skupštinu godišnje izveštava o svom radu.<sup>1106</sup> Skupština redovno kasni sa razmatranjem tih izveštaja, ne razmatra ih kritički, a zaključci koje donosi na osnovu preporuka Ombudsmana nisu dovoljno sadržajni ili kvalitetni da bi unapredili borbu protiv korupcije (videti 8.2.4). Skupština je započela proceduru za izbor novog ombudsmana godinu dana nakon isteka mandata tadašnjeg ombudsmana, čime je ograničila legitimitet nosioca funkcije (videti 8.1.3). Ombudsman nema nadležnost da kontroliše rad Skupštine.<sup>1107</sup>

Ombudsman i mnoge OCD deluju u istoj oblasti, zbog čega je njihova saradnja i komplementarnost izuzetno važna. Nije retkost da OCD kritikuju Ombudsmana da ignoriše njihove inicijative ili ne reaguje na njih na odgovarajući način. Na takve optužbe, ombudsman povremeno odgovara i ukazuje na nedostatak dokaza ili nerazumevanje problema na koje koje OCD ukazuju.

Ombudsman nema nadležnost da nadgleda rad Vlade kao kolektivnog tela, ali može da nadgleda ministarstva koja je čine. Poslednjih godina primetno je smanjenje broja preporuka i postupaka kontrole prema ministarstvima i organima javne vlasti. Pored toga, organi vlasti ne sprovode ni smanjen broj preporuka, od kojih su neke usmerene na sistemske probleme (videti 8.3.2).

## Preporuke

- Vlada treba da obezbedi stalan i odgovarajući prostor za Ombudsmana izvršenjem postojeće odluke ili donošenjem nove odluke o dodeli prostora na trajno korišćenje;
- Ombudsman treba da preduzme sve neophodne mere i aktivnosti da unapredi svoje ljudske resurse popunjavanjem upražnjenih radnih mesta u Stručnoj službi;
- Parlament treba da obezbedi efikasan i javno dostupan mehanizam za praćenje sprovođenja preporuka Ombudsmana, kao i preporuka skupštinskih odbora u vezi sa godišnjim izveštajem Ombudsmana. Taj mehanizam treba da obezbedi propisivanje sankcija za neizveštavanje o sprovođenju preporuka i za neopravdano nesprovođenje preporuka;
- Vlada treba da pripremi, a Skupština da usvoji izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana radi ukidanja monopola političkih partija na predlaganje kandidata; davanja pune transparentnosti izbornom procesu koja omogućava svim kandidatima da predstavljaju svoje programe rada; obezbeđenja ravnopravnog učešća OCD u izbornom procesu, te izbor najboljih kandidata na osnovu jasnih, dobro poznatih i merljivih kriterijuma;
- Ombudsman treba uvek, kada postoji povećan javni interes, da pokrene postupak po službenoj dužnosti;
- Ombudsman treba da blagovremeno i u potpunosti učini dostupnim javnosti informacije o svom radu, pre svega informacije o postupcima kontrole i datim preporukama, posebno u slučajevima kada postoji izražen javni interes.

1105 Skupština, Akti Skupštine, Zaključci, [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2019/RS34-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2019/RS34-19.pdf)




1106 Zakon o Zaštitniku građana, čl. 3 i 6, [https://www.ombudsman.rs/attachments/article/643/Zakon o Zaštitniku građana na engleskom jeziku.pdf](https://www.ombudsman.rs/attachments/article/643/Zakon%20o%20Za%C5%A1titniku%20gra%C4%91ana%20na%20engleskom%20jeziku.pdf)

1107 Ibid.

# 9. Državna revizorska institucija

## Sažetak

### UKUPNA OCENA STUBA: 75/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	PROPISI	PRAKSA
<b>OCENA KAPACITETA</b>  75/100	RESURSI	–	75
	NEZAVISNOST	75	75
<b>OCENA UPRAVLJANJA</b>  83,3/100	TRANSPARENTNOST	75	75
	ODGOVORNOST	75	75
	INTEGRITET	100	100
	RODNA RAVNOPRAVNOST		0
<b>OCENA ULOGE</b>  66,7/100	EFIKASNE FINANSIJSKE REVIZIJE	100	
	OTKRIVANJE I SANKCIONISANJE PREKRŠAJA	50	
	POBOLJŠANJE FINANSIJSKOG UPRAVLJANJA	50	

Državna revizorska institucija (DRI) je nezavisna institucija osnovana zakonom 2005. godine.<sup>1108</sup> Za svoj rad odgovara Skupštini.<sup>1109</sup> Savet DRI rukovodi Institucijom, a predsednik Saveta DRI je istovremeno i generalni državni revizor i predsednik DRI. Članovi Saveta se biraju na pet godina<sup>1110</sup>, a aktuelni saziv parlament je izabrao u aprilu 2023. godine.<sup>1111</sup>

U okviru DRI postoji šest sektora.<sup>1112</sup> Pored centrale u Beogradu, DRI ima kancelarije u još tri grada.<sup>1113</sup> Budžet DRI se obezbeđuje u budžetu Srbije na osnovu finansijskog plana DRI, uz saglasnost skupštinskog odbora za finansije.<sup>1114</sup> Od svog osnivanja, DRI ima problema sa neadekvatnim prostorom i nedovoljnim ljudskim resursima za sveobuhvatnu reviziju svih budžetskih korisnika. Situacija se popravila u proteklih sedam godina, ali je i dalje nezadovoljavajuća.

Pravni okvir postavlja osnovu za nezavisan rad DRI.<sup>1115</sup> Predstavnici DRI tvrde da se ne suočavaju sa pritiscima Vlade ili političara uopšte; međutim većinu članova Saveta DRI predložila je vladajuća stranka. Od osnivanja DRI nijedan član Saveta nije razrešen dužnosti.

1108 Zakon o DRI (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – drugi zakon), čl. 1, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1109 Zakon o DRI (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – drugi zakon), čl. 3, st. 3, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1110 Zakon o DRI (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – drugi zakon), čl. 19-20, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1111 <https://www.dri.rs/aktuelnost/izabrani-clanovi-saveta-drzavne-revizorske-institucije> (13. jul 2023.)

1112 Sektori: Sektor za reviziju budžeta Republike i budžetskih fondova, Sektor za reviziju budžeta lokalnih vlasti, Sektor za reviziju organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, Sektor za reviziju javnih preduzeća, privrednih društava i drugih pravnih lica osnovanih od god. direktni i indirektni korisnici, Sektor za metodologiju i razvoj i Sektor za opšte i pravne poslove u okviru kojeg radi šest službi.

1113 Kancelarije DRI van Beograda su u Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu, gde se obavljaju određene aktivnosti.

1114 Zakon o DRI (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – drugi zakon), čl. 51, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1115 Zakon o DRI (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – drugi zakon), čl. 3, st. 2, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)



Transparentnost rada DRI je povećana poslednjih nekoliko godina; godišnji izveštaji i Informator o radu se objavljuju, a svi revizorski izveštaji dostupni su javnosti. Međutim, kriterijumi za izbor subjekata revizije još nisu objavljeni. Nadležni skupštinski odbori i Skupština na plenumu razmatraju izveštaje DRI o reviziji državnog budžeta, ali ne daju konkretne preporuke na osnovu njih. Do sada, Skupština nikada nije tražila nezavisnu reviziju budžeta DRI.

Od svog osnivanja, DRI se bori sa nedovoljnim kancelarijskim prostorom, što dovodi do neadekvatnog radnog prostora i nedostatka ljudskih resursa. DRI redovno podnosi krivične i prekršajne prijave za prekršaje otkrivene tokom revizija; međutim, tužilaštvo ne postupa adekvatno po svim prijavama, odnosno presuda je malo. Tužilaštvo takođe ne objavljuje izveštaj o rezultatima svog postupanja po prijavama DRI.

## Kapacitet

### 9.1.1. Resursi (praksa)

**U kojoj meri revizorska institucija ima adekvatne resurse da ostvari svoje ciljeve u praksi?**



*Od početka rada 2007. godine,<sup>1116</sup> DRI nije imala adekvatne prostorije, što je uticalo na njenu sposobnost da ojača svoje kadrovske kapacitete i upravljanje procesima revizije.<sup>1117</sup>*

Kancelarije DRI su raspoređene na pet lokacija<sup>1118</sup> u Beogradu, dve u Nišu i po jedna u Novom Sadu i Kragujevcu, što stvara probleme u komunikaciji i povećava ukupne troškove poslovanja. Pored toga, zbog nedostatka kancelarijskog prostora, nije zaposlen dovoljan broj službenika.

Vlada je obećala da će rešiti pitanje nedostatka prostora još u decembru 2014, a skoro 10 godina kasnije iz DRI navode da je rešavanje ovog dugogodišnjeg problema u toku.<sup>1119</sup> DRI je početkom 2023. godine imala 325 zaposlenih, dok je sistematizacijom predviđeno 426. Od planiranih 29 ovlašćenih državnih revizora (odnosno revizora koji su, u skladu sa zakonom, položili ispit za sticanje zvanja ovlašćenog državnog revizora), 16 je zaposleno, a od planiranih 60 državnih revizora (revizora koji imaju status državnog revizora, a još nisu položili ispit za sticanje zvanja ovlašćenog državnog revizora) zaposleno je 37.<sup>1120</sup> Svi zaposleni u DRI imaju odgovarajuće stručno obrazovanje. Većina su ekonomisti, a slede pravnici.<sup>1121</sup>

S druge strane, DRI raspolaže adekvatnim finansijskim sredstvima za svoj rad, a njen finansijski plan uvek u potpunosti prihvata nadležni skupštinski odbor. Budžet DRI se povećavao iz godine u godinu. Budžet DRI za 2023. iznosio je 1,026 milijardi dinara (8,5 miliona evra); u 2022. godini iznosio je 941 milion dinara (7,8 miliona evra); a 2021. godine 892 miliona dinara (7,6 miliona evra).<sup>1122</sup>

Predstavnici DRI tvrde da je zaposlenima omogućena adekvatna obuka. Prema Godišnjem izveštaju o radu DRI za 2021. godinu, kontinuirano stručno usavršavanje zaposlenih utvrđeno je Strateškim planom DRI za 2019-2023.<sup>1123</sup>

1116 Državna revizorska institucija, najviši organ za reviziju javnih sredstava u Republici Srbiji, osnovana je Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji 2005. godine. Novim Ustavom Srbije 2006. godine prepoznata je kao ustavna kategorija. Na sednici Narodne skupštine održanoj 24. septembra 2007. godine Narodna skupština izabrala je predsednika, potpredsednika i članove Saveta Državne revizorske institucije, najvišeg organa Institucije, čime su stvoreni uslovi za početak rada ovog institucija.

1117 Godišnji izveštaj o radu DRI za 2021, [https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Godisnji\\_izvestaji/izvestaj\\_o\\_radu\\_2021.pdf](https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Godisnji_izvestaji/izvestaj_o_radu_2021.pdf)

1118 Informator o radu DRI, str. 15, [https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Informator/informator\\_31032022.pdf](https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Informator/informator_31032022.pdf)

1119 Godišnji izveštaj o radu DRI za 2021, str. 92-92, [https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Godisnji\\_izvestaji/izvestaj\\_o\\_radu\\_2021.pdf](https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Godisnji_izvestaji/izvestaj_o_radu_2021.pdf)

1120 Informator o radu DRI, str. 9, [https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Informator/informator\\_31032022.pdf](https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Informator/informator_31032022.pdf)

1121 Izjava člana DRI koji je insistirao na anonimnosti, (15. oktobar 2022).

1122 DRI, finansijski plan, <https://www.dri.rs/finansijski-plan>

1123 Godišnji izveštaj DRI za 2021. godinu, str. 97, [https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Godisnji\\_izvestaji/izvestaj\\_o\\_radu\\_2021.pdf](https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Godisnji_izvestaji/izvestaj_o_radu_2021.pdf) – Zaposleni u DRI su u 2021. godini učestvovali na 56 obuka, među kojima je 319 zaposlenih prošlo obuku o etičkim standardima. Zaposleni su takođe učestvovali u raznim obukama koje su obezbeđivali donatorski projekti u zemlji i inostranstvu.

## 9.1.2. Nezavisnost (Zakon)

U kojoj meri postoji formalna operativna nezavisnost revizorske institucije?

OCENA: 75/100

*Ustav garantuje nezavisnost DRI, ali ne predviđa nezavisnost članova Saveta.*

Prema Ustavu i Zakonu, DRI je samostalan i nezavisan državni organ odgovoran za svoj rad Narodnoj skupštini.<sup>1124</sup> DRI ima uspostavljene mehanizme na osnovu kojih vrši svoju nadležnost.<sup>1125</sup> Ustav ne predviđa odredbe koje se odnose na nezavisnost članova Saveta DRI.<sup>1126</sup> Zakonom je definisano da DRI vrši reviziju realizacije svih budžeta (republičkih, pokrajinskih i lokalnih samouprava).<sup>1127</sup> Prema zakonu, akti DRI na osnovu kojih Institucija vrši revizorsku nadležnost ne mogu se osporiti pred sudovima ili drugim državnim organima.<sup>1128</sup>

Problematično rešenje u zakonodavstvu koje bi moglo da ugrozi nezavisnost jeste izborna procedura predsednika i članova Saveta DRI<sup>1129</sup> – njih predlažu predstavnici partija u skupštinskom odboru, a bira ih Skupština. Prema rečima ekonomskog analitičara Mihajla Gajića, na ovaj način „lična nezavisnost nije obezbeđena, a zavisi od odnosa snaga u parlamentu”.<sup>1130</sup> Međutim, druge odredbe omogućavaju samostalnost DRI u delokrugu rada i u odnosu sa drugim institucijama kao i u pogledu pozicije članova Saveta.<sup>1131</sup>

Finansijska nezavisnost DRI se čuva kroz nezavisno raspolaganje budžetom i nezavisno donošenje finansijskog plana.<sup>1132</sup>

Savet DRI utvrđuje plan revizije za narednu godinu.<sup>1133</sup> Zakonom je propisano da DRI samostalno odlučuje o predmetima revizije, temama, obimu i vrsti revizije, vremenu i trajanju revizije. DRI utvrđuje svoj plan u skladu sa Zakonom i utvrđuje kriterijume za odabir subjekata revizije, u skladu sa standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI).<sup>1134 1135</sup>

Revizori nemaju imunitet, oni su u potpunosti odgovorni za proces revizije i podležu krivičnoj odgovornosti.<sup>1136</sup>

1124 Ust. Republike Srbije (Službeni glasnik br. 98/2006 and 115/2021), čl. 96, 115/2021), čl. 96, [https://www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html) ; Zakon o DRI (Službeni glasnik RS br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – drugi zakon), čl. 3, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1125 Zakonodavni okvir eksterne revizije javnog sektora u Srbiji, a u skladu sa Pregovaračkom pozicijom Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 32 – Finansijski nadzor je zasnovan o Deklaraciji iz Lime o smernicama za principe revizije, Meksičkoj deklaraciji o nezavisnosti vrhovnih revizorskih institucija, međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija, standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI), evropskim smernicama za primenu standarda INTOSAI i INTOSAI etički kodeks za revizore u javnom sektoru (Naučni rad o ulozi i radu DRI, dostupan na <https://ips.ac.rs/publications/drzavna-revizorska-institucija-i-njena-uloga-u-kontroli-finansija-jedinica-lokalnih-samouprava-sa-posebnim-osvrtom-na-oblast-javnih-nabavki/>, (20. decembar 2022)

1126 Ust. Republike Srbije (Službeni glasnik RS br. 98/2006 i 115/2021), čl. 96, [https://www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

1127 Ust. Republike Srbije (Službeni glasnik RS br. 98/2006 i 115/2021), čl. 92, [https://www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

1128 Zakon o DRI (Službeni glasnik RS br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – drugi zakon), čl. 3, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1129 Zakon o DRI (Službeni glasnik RS br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – drugi zakon), čl. 19, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1130 Intervju sa ekonomskim analitičarem Mihajlom Gajićem (25. februar 2023)

1131 Prema Zakonu o DRI, (Sl.glasnik br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), čl. 5, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html). Institucija obavlja sledeće poslove (između ostalog): planira i vrši revizije, donosi podzakonske i druge akte za sprovođenje Zakona o DRI, podnosi revizorske izveštaje, zauzima stavove i daje mišljenja i druge oblike javnog oglašavanja u vezi sa primenom i sprovođenje pojedinih odredaba Zakona. Zakon takođe navodi da DRI „pruža stručnu pomoć Skupštini, Vladi i drugim državnim organima u pojedinim značajnim merama i važnim projektima, na način koji ne umanjuje nezavisnost Institucije“.

1132 Zakon o DRI (Službeni glasnik RS br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – drugi zakon), čl. 51, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html) saglasnost daje skupštinski odbor, a potvrđuje Ministarstvo finansija.

1133 Zakon o DRI (Službeni glasnik RS br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – drugi zakon), čl. 35, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1134 Odluka o usvajanju internacionalnih standarda (Službeni glasnik RS br. 77/2015), [https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Publikacije/objavljeni\\_standardi\\_SI\\_GI-1,10,30.pdf](https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Publikacije/objavljeni_standardi_SI_GI-1,10,30.pdf); Compliance Audit Standard, INTOSAI, <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-4000-Compliance-Audit-Standard.pdf>

1135 Takođe, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (Službeni glasnik RS br. 14/2022), čl. 35, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_finansiranju\\_politickih\\_aktivnosti.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_finansiranju_politickih_aktivnosti.html) – Programom revizije je predviđeno da svake godine DRI obuhvati odgovarajući broj političkih subjekata koji imaju predstavnike u Narodnoj skupštini, a Agencija za sprečavanje korupcije, nakon kontrole finansijskih izveštaja političkog subjekta, može uputiti zahtev DRI za reviziju tih izveštaja u skladu sa zakonom kojim se uređuje nadležnost DRI.

1136 Izjava člana DRI koji je insistirao na anonimnosti, (15. oktobar 2022).

### 9.1.3. Nezavisnost (praksa)

U kojoj meri je revizorska institucija slobodna od spoljnog mešanja u obavljanje svog posla u praksi?

 OCENA: 75/100

Iako u praksi nema evidentiranog direktnog spoljnog uplitanja, stručnjaci smatraju da je to uglavnom zato što se u praksi postupanje protiv državnih organa ne preduzima direktno na osnovu revizija DRI, već na osnovu odluka tužilaštva.

Rezultati revizija i krivične ili prekršajne prijave protiv odgovornih ukazuju da DRI funkcioniše bez spoljnih pritisaka. DRI je u 2022. godini podnela 145 prijava protiv 322 odgovorna lica, u poređenju sa 101 u 2021. godini.<sup>1137</sup> Prema rečima ekonomskog analitičara Mihajla Gajića „DRI radi profesionalno, čak i bolje nego što se očekivalo s obzirom na ekonomske i političke prilike u Srbiji“.<sup>1138</sup>

U poslednjih nekoliko godina, DRI nije javno ukazala da je imala problema sa spoljnim pritiscima tokom procesa revizije, ali da je bilo opstrukcija od strane subjekata revizije tako što revizorima nisu dostavljali svu potrebnu dokumentaciju.<sup>1139</sup> Stručnjaci, nevladine organizacije ili mediji nisu zabeležili direktne pokušaje uticaja političara na imenovanja i izbore članova Saveta i zaposlenih u DRI, niti političke intervencije vezane za rad DRI.

Međutim, jedan član DRI intervjuisan za ovaj izveštaj ističe da je samo na osnovu revizorskih izveštaja teško zaključiti da li je DRI nezavisna.<sup>1140</sup> Ekonomski analitičari ističu da je spoljni uticaj nepotreban jer se u praksi retko preduzimaju akcije na osnovu rezultata revizija DRI. Ono što je zaista važno jesu radnje koje je tužilaštvo preduzelo u postupanju po krivičnim ili prekršajnim prijavama koje je pokrenula DRI, a koje često rezultiraju tako da navode na sumnje u nezavisno procesuiranje (videti 4.1.4). Takođe, godišnji plan revizije mogao bi biti doveden u pitanje, pre svega zato što kriterijumi za pripremu plana nikada nisu objavljeni (videti 9.2.2).<sup>1141</sup>

Članove Saveta DRI Parlamentarnom odboru za finansije predlažu političke stranke.<sup>1142</sup> Prema rečima člana DRI sa kojim je razgovarano za ovaj izveštaj, u javnosti se stiče utisak da su članovi Saveta predstavnici političkih partija, iako to nisu.<sup>1143</sup> U 2018. godini, pet članova Saveta koji su izabrani predložile su vladajuće stranke. Svi oni su, međutim, već bili zaposleni u DRI. Do sada nije bilo slučajeva da su članovi DRI razrešeni neopravdano, odnosno iz političkih razloga, niti je javno dokazano da imaju političku pozadinu.<sup>1144</sup>

1137 Godišnji izveštaj DRI za 2022, str. 763, <https://www.dri.rs/storage/newaudits/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83%20%D0%94%D0%A0%D0%98%20%D0%B7%D0%B0%202022.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83%20%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D1%83%D1%9A%D0%B5%D0%BD%D0%BE.pdf>

1138 Intervju sa ekonomskim analitičarem Mihajlom Gajićem, 25. februar 2023.

1139 Uvid u godišnje izveštaje DRI, dostupan na <https://www.dri.rs/godisnji-izvestaji-o-radu> i Press Clipping, dostupan na <https://www.dri.rs/pres-materijal>

1140 Izjava člana DRI koji je insistirao na anonimnosti, 15. oktobar 2022.

1141 ibid.

1142 Zakon o DRI (Sl.glasnik br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), čl. 19, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1143 Izjava člana DRI koji je insistirao na anonimnosti, 15. oktobar 2022.

1144 Intervju sa ekonomskim analitičarem Mihajlom Gajićem, 25. februar 2023.

# Upravljanje

## 9.2.1. Transparentnost (zakon)

**U kojoj meri postoje odredbe koje obezbeđuju da javnost može da dobije relevantne informacije o aktivnostima i odlukama DRI?**

 **OCENA: 75/100**

*Poslovnik o radu<sup>1145</sup> i Zakon<sup>1146</sup> pružaju jak osnov za transparentnost rada DRI.*

DRI je dužna da objavljuje godišnje izveštaje o radu, posebne izveštaje o hitnim pitanjima u toku godine i izveštaj o reviziji završnog računa republičkog budžeta.<sup>1147</sup> Međutim, ne postoje rokovi za objavljivanje takvih informacija na internet sajtu DRI. U praksi, DRI objavljuje sve izveštaje o revizijama koje sprovodi, odazivne izveštaje i izveštaje o odazivnim izveštajima, kao i preporuke koje daje subjektima revizije.<sup>1148</sup>

Zakonom je predviđeno da je „rad Institucije javan po Zakonu i Poslovniku”.<sup>1149</sup> Poslovníkom je takođe propisano da DRI „objavljuje akte na svojoj internet stranici“. Tokom revizije mogu se objavljivati samo podaci o predmetu, fazi procesa revizije i očekivanom vremenu završetka revizije.<sup>1150</sup> Nacrt i predlog revizorskog izveštaja su poverljivi, dok je izveštaj subjekata revizije o preduzetim merama za ispunjavanje preporuka iz izveštaja javni dokument koji se i objavljuje. Kada dođe do nepravilnosti, objavljuje se saopštenje „u medijima, koje odredi predsednik DRI”.<sup>1151</sup>

Postoje sveobuhvatne zakonske odredbe koje treba da obezbede da rad i aktivnosti DRI budu dostupni javnosti. DRI je dužna da Informator o svom radu objavljuje na internet stranici i redovno ažurira podatke u Informatoru.<sup>1152</sup>

## 9.2.2. Transparentnost (praksa)

**U kojoj meri postoji transparentnost u aktivnostima i odlukama revizorske institucije u praksi?**

 **OCENA: 75/100**

*Javnost može dobiti relevantne informacije o organizaciji i funkcionisanju DRI putem njenih godišnjih izveštaja i Informatora. Svi revizorski izveštaji dostupni su javnosti. Međutim, kriterijumi za izbor subjekata revizije nisu transparentni.*

U praksi, DRI objavljuje sve izveštaje o revizijama koje sprovodi, odazivne izveštaje,<sup>1153</sup> i preporuke koje daje.<sup>1154</sup> DRI redovno objavljuje i ažurira svoju veb stranicu, Informator o radu, sažetke i kompletne revizorske izveštaje,<sup>1155</sup> saopštenja, vesti, materijale za štampu i kontakt osobe zadužene za odnose sa medijima i javnošću. Redovno predstavlja javnosti nalaze svojih revizorskih izveštaja u najavama i vestima o svojim aktivnostima.<sup>1156</sup> U 2022. godini, u štampanim i elektronskim medijima objavljeno je 1.740 tekstova u vezi sa radom Državne revizorske institucije.<sup>1157</sup> Sve informacije o radu DRI dostupne su na njenom sajtu.

<sup>1145</sup> Poslovnik o radu DRI (*Službeni glasnik RS* br. 9/2009), čl. 47, [https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Opsti\\_dokumenti/Poslovnik\\_DRI.pdf](https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Opsti_dokumenti/Poslovnik_DRI.pdf)

<sup>1146</sup> Zakon o DRI (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), čl. 40-49, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

<sup>1147</sup> Zakon o DRI (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), čl. 43, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

<sup>1148</sup> Revizije: <https://www.dri.rs/revizije-u-toku>; <https://www.dri.rs/izvestaji>; <https://www.dri.rs/revizije-odazivnog-izvestaja>

<sup>1149</sup> Zakon o DRI (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), čl. 49, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

<sup>1150</sup> Poslovnik o radu DRI (*Službeni glasnik RS* 9/2009), čl. 48, [https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Opsti\\_dokumenti/Poslovnik\\_DRI.pdf](https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Opsti_dokumenti/Poslovnik_DRI.pdf)

<sup>1151</sup> Ibid.

<sup>1152</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (*Službeni glasnik RS* br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021), čl. 39, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_slobodnom\\_pristupu\\_informacijama\\_od\\_javnog\\_znacaja.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_slobodnom_pristupu_informacijama_od_javnog_znacaja.html)

<sup>1153</sup> <https://www.dri.rs/revizije-u-toku>; <https://www.dri.rs/izvestaji>; <https://www.dri.rs/revizije-odazivnog-izvestaja>

<sup>1154</sup> Registar preporuka DRI <https://dri.rs/registar-preporuka>

<sup>1155</sup> Sažeci izveštaja DRI, <https://www.dri.rs/sazeci-izvestaja>

<sup>1156</sup> DRI Aktuelnosti, <https://www.dri.rs/aktuelnost-lista>

<sup>1157</sup> Godišnji izveštaj za 2022, str. 118.

Informator o radu DRI se ažurira povremeno, a ne mesečno, kako je određeno Uputstvom Poverenika za informacije od javnog značaja.<sup>1158</sup> DRI je 2022. godine primila i odgovorila na svih 15 zahteva za pristup informacijama od javnog značaja (18 u 2021).<sup>1159</sup> U Godišnjem izveštaju za 2022. godinu nije precizirano koji su to zahtevi, dok se 2021. godine najviše pitanja odnosilo na to da li je DRI podnela zahteve za pokretanje prekršajnog postupka ili krivične prijave protiv odgovornih lica u subjektima revizije i dostavljanje kopija ovih dokumenata.<sup>1160</sup> Član DRI<sup>1161</sup> je naveo da DRI „gotovo svakodnevno dobija informacije u kojima građani upozoravaju na način trošenja javnih sredstava i te informacije se šalju nadležnim vrhovnim državnim revizorima“. Prijave građana se dostavljaju DRI elektronskom i redovnom poštom.

Uprkos poboljšanju u poslednjih nekoliko godina, kriterijumi za izbor predmeta revizije još nisu transparentni. Takođe, DRI na svom sajtu nema stranicu namenjenu građanima preko koje bi ukazivali na sumnje na zloupotrebu javnih sredstava.

DRI ne objavljuje informacije koje dobija od tužilaštva i suda o postupanju sa prekršajnim i krivičnim prijavama protiv odgovornih lista u subjektima revizije za nepravilnosti u svojim godišnjim izveštajima. DRI ne objavljuje ni informacije o tome kako prati procesuiranje prijave koje je podnela, i da li se i kako ti procesi završavaju.

### 9.2.3. Odgovornost (zakon)

**U kojoj meri postoje odredbe koje obezbeđuju da DRI mora da izveštava o svojim postupcima i odgovara za njih?**

 OCENA: 75/100

*Na osnovu Zakona, DRI je odgovorna za svoje postupke, iako nisu regulisani svi detalji – kao što je sadržaj godišnjih izveštaja, a ne postoji ni obaveza revizije završnog računa same DRI.*

DRI je u potpunosti odgovorna Narodnoj skupštini i mora da dostavi godišnji izveštaj o radu do 31. marta.<sup>1162</sup> Zakon ne precizira sadržaj izveštaja, već ga DRI definiše svojim Poslovníkom.<sup>1163</sup>

DRI takođe mora da dostavlja izveštaje o informacijama i podacima koje traži Skupština.<sup>1164</sup> Skupštinski odbor za finansije razmatra ove izveštaje i daje svoje stavove i preporuke Skupštini. Pododbor je posvećen samo pregledu izveštaja DRI i redovnom kontaktu sa DRI. O predloženim preporukama, merama, kao i rokovima za njihovo sprovođenje odlučuje Skupština.<sup>1165</sup>

Ne postoji obaveza revizije završnog računa DRI. DRI ne vrši reviziju svojih završnih računa, ali Skupština može poveriti reviziju završnog računa DRI firmama koje vrše reviziju u skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji.<sup>1166</sup> Podaci o njenom završnom računu deo su godišnjeg izveštaja o radu DRI koji se dostavlja Skupštini.

DRI svoje interne revizije organizuje u okviru Jedinice za internu reviziju, što uključuje uvid u njene interne procedure, javne nabavke, plate, naknade i doprinose za zaposlene, inventar i upravljanje kancelarijama i imovinom.

Ako je predmet revizije, odnosno odgovorno lice predmeta revizije iz vremena na koje se revizija odnosi, uložio prigovor na nalaze revizije sadržane u predlogu izveštaja o reviziji, uz dostavljeni izveštaj o reviziji, DRI je obavezna da dostavi i odgovor na prigovor. Savet utvrđuje odgovor na prigovor, koji je konačan, odnosno protiv odgovora Saveta nema „pravnog leka“.<sup>1167</sup>

1158 Informator o radu DRI, <https://www.dri.rs/informator-o-radu>

1159 Godišnji izveštaj za 2022, str. 109

1160 Godišnji izveštaj za 2021, str. 91-92, [https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Godisnji\\_izvestaji/izvestaj\\_o\\_radu\\_2021.pdf](https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Godisnji_izvestaji/izvestaj_o_radu_2021.pdf) i Godišnji izveštaj za 2020, str. 103, [https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Godisnji\\_izvestaji/izvestaj\\_o\\_radu\\_2020.pdf](https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Godisnji_izvestaji/izvestaj_o_radu_2020.pdf)

1161 Izjava člana DRI koji je insistirao na anonimnosti, 15. oktobar 2022.

1162 Zakon o DRI, (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), čl. 43, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1163 Zakon o DRI, (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), čl. 44, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html) – Izveštaj treba da sadrži podatke o realizaciji godišnjeg programa revizije, obezbeđenim i utrošenim sredstvima i završnim računima DRI, kao i podatke o radu Saveta DRI, o saradnji sa međunarodnim stručnim i finansijskim institucijama, izboru konsultanata za obuku, obuku i ispite za zvanje revizora. Rok za podnošenje izveštaja o radu za prethodnu godinu je 31. mart tekuće godine.

1164 Zakon o DRI, (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), čl. 46, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1165 Zakon o DRI, (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), čl. 48, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1166 Zakon o DRI, (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), čl. 52, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1167 Zakon o DRI, (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), čl. 39, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

## 9.2.4. Odgovornost (praksa)

U kojoj meri DRI mora u praksi da izveštava o svojim postupcima i odgovara za njih?

 OCENA: 75/100

*DRI svoje izveštaje dostavlja Skupštini, ali ih poslanici usvajaju bez davanja konkretnih preporuka i nikada nisu tražili nezavisnu reviziju računa DRI.*

Izveštaje o radu DRI poslanicima podnosi predsednik Saveta DRI. Skupštinski odbor za finansije i Skupština na osnovu izveštaja donose zaključke, ali bez konkretnih preporuka, samo se navodi da je Izveštaj DRI bio sveobuhvatan prikaz njenih aktivnosti.<sup>1168</sup>

Iako Zakon o DRI dozvoljava Skupštini da zatraži od nezavisne revizorske kuće da izvrši reviziju završnog računa DRI, poslanici to nikada nisu tražili.<sup>1169</sup> DRI međutim, ocenjuju (sveobuhvatan pregled njihovih standarda, prakse i metodologije) druge DRI širom sveta u skladu sa INTOSAI standardima.<sup>1170</sup>

DRI ima veoma dobru saradnju sa Odborom za finansije i redovno učestvuje na sastancima ovog radnog tela. U poslednjih pet godina, Odbor je održavao sednice van sedišta Skupštine, a na tim sastancima sa lokalnim vlastima DRI je predstavljala revizorske izveštaje koji se odnose na te lokalne samouprave i njihova javna preduzeća i ustanove.<sup>1171</sup>

Član Saveta, prema Zakonu, ne može da odgovara za mišljenje izneseno u izveštaju o reviziji i postupcima pokrenutim zbog vršenja svoje nadležnosti i ne može biti zadržan u pritvoru bez odobrenja Skupštine.<sup>1172</sup>

Izveštaji DRI se ne mogu menjati, oni su konačni. Mogućnost da druge revizorske kuće pregledaju izveštaje DRI nije regulisana zakonom. Međutim, u praksi je sasvim moguće da izveštaje DRI komentarišu subjekti revizije i druga zainteresovana lica. Ipak, to ne utiče na sadržaj izveštaja DRI.

## 9.2.5. Mehanizmi integriteta (Zakon)

U kojoj meri postoje mehanizmi za obezbeđivanje integriteta revizorske institucije?

 OCENA: 100/100

*Uspostavljeni su sveobuhvatni mehanizmi kako bi se osigurao integritet revizorske institucije.*

Državni revizori i zaposleni moraju da poštuju i primenjuju Etički kodeks DRI,<sup>1173</sup> usvojen 2021. godine, kao i Etički kodeks INTOSAI.<sup>1174</sup> Etički kodeks DRI sadrži odredbe o poštovanju etičkih principa, pravila o postupanju i profesionalnih standarda koji podrazumevaju integritet, poštovanje, nezavisnost, objektivnost, nepristrasnost, političku neutralnost, sprečavanje sukoba interesa, poverljivost podataka, kompetentnost i profesionalno ponašanje. Za povredu Kodeksa „predviđena je odgovornost po zakonu, bez preciznog razjašnjenja značenja te odredbe“.<sup>1175</sup> Za sprovođenje odredbi Kodeksa zadužena je Etička komisija DRI.<sup>1176</sup> Savet je doneo zaključak da se svakom zaposlenom u DRI uruči primerak Kodeksa i da potpiše izjavu da je pročitao i da je svestan posledica kršenja njegovih odredbi.<sup>1177</sup>

1168 Zaključak u vezi sa razmatranjem godišnjeg izveštaja o radu, [http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS60-21.pdf](http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS60-21.pdf); [http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/13\\_saziv/02-581\\_23.pdf](http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/13_saziv/02-581_23.pdf)

1169 Izjava člana DRI koji je insistirao na anonimnosti, (15. oktobar 2022).

1170 <https://www.intosai.org/subcommittee-3-on-peer-reviews-2/> [accessed on 20. decembar 2022], Smernice za reviziju, INTOSAI, 2019, <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-1900-Peer-Review-Guidelines.pdf>; Međunarodni časopis državne revizije, INTOSAI, oktobar 2011, [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about\\_us/IJGA\\_Issues/former\\_years/2011/eng\\_2011\\_oct.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/IJGA_Issues/former_years/2011/eng_2011_oct.pdf)

1171 Uvid u rad Odbora za finansije, npr. sastanak je održan u Somboru 28. decembar 2022, [http://www.parlament.rs/13th\\_Sitting\\_of\\_the\\_Committee\\_on\\_Finance,\\_State\\_Budget\\_and\\_Control\\_of\\_Public\\_Spending.46234.537.html](http://www.parlament.rs/13th_Sitting_of_the_Committee_on_Finance,_State_Budget_and_Control_of_Public_Spending.46234.537.html)

1172 Zakon o DRI, (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), član. 53, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1173 Etički kodeks DRI, [https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Opsti\\_dokumenti/Eticki\\_kodeks\\_DRI\\_2021.pdf](https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Opsti_dokumenti/Eticki_kodeks_DRI_2021.pdf)

1174 Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI), Etički kodeks, <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-130-Code-of-Ethics.pdf>

1175 Izjava člana DRI koji je insistirao na anonimnosti, (15. oktobar 2022).

1176 Etički kodeks DRI, čl. 18, [https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Opsti\\_dokumenti/Eticki\\_kodeks\\_DRI\\_2021.pdf](https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Opsti_dokumenti/Eticki_kodeks_DRI_2021.pdf)

1177 Informacije dobijene putem zahteva za slobodan pristup informacijama, odgovor primljen u januaru 2023. godine.

Članovi Saveta podležu obavezama i zabranama utvrđenim zakonskim odredbama o sprečavanju sukoba interesa pri obavljanju javne funkcije.<sup>1178</sup> Članovi Saveta DRI svoju imovinu moraju da prijave Agenciji za sprečavanje korupcije<sup>1179</sup> i deo tih podataka je javan.<sup>1180</sup> Dve godine po prestanku funkcije dužni su da zatraže saglasnost Agencije ako žele da se zaposle ili da ostvare poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja se bavi poslovima u vezi sa DRI.<sup>1181</sup>

Članovi Saveta ne mogu da budu srodnici ili supružnici.<sup>1182</sup> Zakon propisuje da su revizorski podaci službena tajna i da se mogu koristiti samo za pisanje izveštaja. Članovi Saveta, zaposleni i spoljni eksperti koje angažuje DRI moraju da čuvaju ove podatke u tajnosti.<sup>1183</sup>

## 9.2.6. Mehanizmi integriteta (praksa)

### U kojoj meri je u praksi obezbeđen integritet revizorske institucije?

 OCENA: 100/100

*Integritet DRI je obezbeđen u praksi. Međutim, postoje navodi pojedinih opozicionih političara da je rad DRI selektivan i da pod uticajem izvršne vlasti ne vrše reviziju velikih javnih preduzeća.*

Nije bilo prijavljenih povreda Etičkog kodeksa od strane zaposlenih ili članova Saveta. Agencija za sprečavanje korupcije nije preduzimala nikakve mere protiv članova Saveta DRI ili revizora.<sup>1184</sup> Svi članovi Saveta i drugi zvaničnici DRI prijavili su svoju imovinu Agenciji.<sup>1185</sup>

Prvi i jedini slučajevi postavljanja pitanja u javnosti, u Skupštini, u vezi sa integritetom članova Saveta DRI ili zaposlenih u DRI desili su se na sednici Odbora za finansije održanoj 5. oktobra 2022. godine, na kojoj je predsednik Saveta DRI Danilo Pejović izneo izveštaj o radu DRI za 2021.<sup>1186</sup> Opozicioni poslanik Miroslav Aleksić tada je izneo da je DRI pod uticajem vladajuće stranke i da zbog toga ne vrši reviziju najvećih javnih preduzeća Telekom, EPS i Beograd na vodi, koja imaju i troše najveće budžete.<sup>1187</sup> Međutim, to nije bilo sasvim tačno jer je DRI izvršila reviziju javnog preduzeća za snabdevanje električnom energijom – EPS i prijavila uočene nepravilnosti.<sup>1188</sup>

1178 Zakon o DRI (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), čl. 17, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html); Zakon o sprečavanju korupcije (*Službeni glasnik RS* br. 35/2019, 88/2019, 11/2021, 94/2021 and 14/2022), članovi 40-44. <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-spreccavanju-korupcije.html>

1179 Zakon o sprečavanju korupcije. Takođe, Zakon o DRI (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon) u članu 17 navodi da članovi Saveta, vrhovni državni revizor, ovlašćeni državni revizori i revizori ne mogu obavljati funkcije u državnom organu, organima opštine ili funkcije u političkim strankama ili sindikatima. Takođe, čl. Saveta DRI i revizor ne mogu imati imovinske udele u preduzećima koja su u nadležnosti DRI, niti mogu obavljati druge poslovne aktivnosti koje bi mogle negativno uticati na njenu nezavisnost, nepristrasnost i društveni ugled, kao i na poverenje u DRI i njenu reputaciju. Čl. Saveta i revizor ne mogu učestvovati u postupku revizije, ako su bili u radnom odnosu kod subjekta revizije ili su obavljali poslove za ovaj subjekt, u periodu od pet godina od prestanka angažovanja.

1180 Sadržaj i javno objavljivanje podataka regulisani su Zakonom o sprečavanju korupcije, članovi 71. i 73. Podaci koji su javno dostupni iz Registra imovine i prihoda javnih funkcionera su: ime i prezime javnog funkcionera, javna funkcija koju on/ona izvodi; izvor i iznos neto prihoda javnog funkcionera dobijenih iz budžeta i drugih javnih izvora, pravo korišćenja stana u službene svrhe, osim adrese na kojoj se stan nalazi, pravo svojine ili pravo zakupa na nepokretnostima; osim adrese na kojoj se nepokretnost nalazi, pravo svojine ili pravo zakupa javnog funkcionera na pokretnim stvarima koje podležu upisu, osim njihovog matičnog broja, depozita u bankama i drugim finansijskim institucijama bez naziva banke. ili druge finansijske institucije i bez navođenja vrste i broja računa i visine sredstava na računima, udela i udela u pravnom licu, pravnom licu u kome pravno lice iz tačke 8 ovog stava ima više od 3% akcija ili akcija; i delatnost preduzetnika.

1181 Zakon o sprečavanju korupcije (*Službeni glasnik RS* br. 35/2019, 88/2019, 11/2021, 94/2021 i 14/2022), čl. 55, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-spreccavanju-korupcije.html>

1182 Zakon o DRI (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), čl. 18, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1183 Zakon o DRI (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), čl. 42, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1184 Odluke o povredi zakona, <https://www.acas.rs/cyr/decisions/all>

1185 Registar imovine, [http://www.acas.rs/sr\\_cir/registri.html?fbclid=IwAR35v9NiODw8nLGUzCFXt-g7c5j9S6AzfHOBouguvtVBtoiljaB\\_isqlpk](http://www.acas.rs/sr_cir/registri.html?fbclid=IwAR35v9NiODw8nLGUzCFXt-g7c5j9S6AzfHOBouguvtVBtoiljaB_isqlpk)


1186 Sednica Odbora za finansije 4. oktobar 2022. <http://www.parlament.rs>

1187 Ne navodeći konkretna imena i primere, poslanik Miroslav Aleksić optužio je DRI da „vodi postupke samo protiv nepodobnih i neposlušnih rukovodilaca iz redova vlasti da bi ih vlast ucenjivala i pritiskala“. Predstavnici DRI nisu odgovorili na ove izjave, niti je bilo komentara ili daljih analiza o njima u medijima i od strane nezavisnih eksperata.

1188 Izveštaj o reviziji pravilnosti poslovanja JP „Elektroprivreda Srbije“, 18. januar 2021. <https://dri.rs/izvestaj/3351>. Javno preduzeće Elektroprivreda Srbije u 2018. i 2019. godini nije postupilo u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama prilikom planiranja, sprovođenja postupaka i izveštavanja o javnim nabavkama čija je procenjena vrednost 43,38 milijardi dinara, a ugovorena vrednost 31,53 milijarde dinara bez PDV-a“, saopštila je, Državna revizorska institucija 18. januar 2021. DRI je u Izveštaju o reviziji svrsishodnosti poslovanja „Upravljanje industrijskim otpadnim vodama“ navela i da je EPS najveći generator industrijskih otpadnih voda – Izveštaj o reviziji izvodljivosti poslovanja „Upravljanje industrijskim otpadnim vodama“, 31. januar 2023, str. 2. <https://dri.rs/izvestaj/11293>

## 9.2.7. Rodna ravnopravnost

U kojoj meri su mehanizmi revizorske institucije rodno osetljivi?

 OCENA: 0/100

DRI nema uspostavljene rodno osetljive mehanizme.

DRI nije razvila mehanizme rodne ravnopravnosti, ne postoje rodno osetljivi protokoli ili smernice, niti se sprovodi obuka o rodno osetljivim alatima. Takođe ne obrađuje podatke razvrstane po polu.<sup>1189</sup>

Međutim, od pet članova Saveta DRI, četiri su žene (samo predsednik DRI je muškarac). Od pet vrhovnih državnih revizora, jedna je žena.<sup>1190</sup>

## Uloga

### 9.3.1. Efikasne finansijske revizije

U kojoj meri revizorska institucija obezbeđuje efikasne revizije javne potrošnje?

 OCENA: 100/100

DRI iz godine u godinu povećava broj izvršenih revizija i revizija odazivnih izveštaja.

DRI je u 2021. godini izvršila 534 revizije (527 u 2020).<sup>1191</sup> Državni revizori su utvrdili greške u finansijskim izveštajima od 725 milijardi dinara (6,2 milijarde evra) i nepravilnosti u poslovanju za 31 milijardu dinara (265 miliona evra) u 2022. godini, od čega se najveći deo, 28 milijardi dinara (239 miliona evra), odnosi na javne nabavke.<sup>1192</sup> DRI je u godišnjem izveštaju o radu za 2022. navela da je svojim radom u republički budžet vratila 9,62 milijarde dinara (82 miliona evra). Takođe je dala 2743 preporuke za unapređenje i povećanje efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti subjekata u javnom sektoru. Najviše preporuka je dato u oblasti javnih nabavki, finansijskog upravljanja i kontrole, rashoda.

DRI je izvršila reviziju i izveštaje o reviziji raznih ministarstava, jedinica lokalne samouprave, javnih preduzeća, fondova socijalnog osiguranja i javnih ustanova.<sup>1193</sup> DRI je tokom 2022. godine pripremila i 215 postrevizijskih izveštaja koje su subjekti podneli kao odgovor na preporuke izdate nakon revizije. Ovo je značajan napredak jer je jedini način da se zaista utvrdi da li su preporuke adekvatno sprovedene. DRI je značajno proširila obim revizija učinka i imala je formiranih 30 posebnih timova za različite vrste revizija i za izveštavanje o usklađenosti.<sup>1194</sup>

DRI je izradila 12 izveštaja revizije učinka u 2022. godini koji se odnose na zaštitu životne sredine,<sup>1195</sup> a ova oblast je jedan od strateških ciljeva DRI.<sup>1196</sup>

Svi izveštaji su objavljeni na sajtu DRI.

Inicijativa OECD i EU – SIGMA je, tokom evaluacije javne uprave u zemljama kandidatima za članstvo u EU u svom izveštaju za 2021. godinu, dala DRI ocenu 4,5 od maksimalnih 5,0 (u poređenju sa 3,5 u 2017. godini) u oblasti eksterna revizija, ocenjivanje nezavisnosti, kompetentnosti, organizovanosti i primene najviših standarda DRI. Najviša ocena nije dobijena samo u oblasti praćenja preporuka revizije.<sup>1197</sup>

1189 Izjava člana DRI koji je insistirao na anonimnosti, 15. oktobar 2022.

1190 <https://dri.rs/sai-council>

1191 Godišnji izveštaj DRI za 2022. <https://www.dri.rs/storage/newaudits/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83%20%D0%94%D0%A0%D0%98%20%D0%B7%D0%B0%202022.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83%20%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D1%83%D1%9A%D0%B5%D0%BD%D0%BE.pdf>

1192 Godišnji izveštaj DRI za 2022.

1193 Revizorski izveštaj <https://www.dri.rs/izvestaji?page=8>

1194 Izjava člana DRI koji je insistirao na anonimnosti, 15. oktobar 2022.

1195 Revizorski izveštaj, <https://www.dri.rs/izvestaji?page=8>

1196 Strateški plan DRI za 2019–2023 [https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Opsti\\_dokumenti/DRI%20Strateski%20plan2018-2023.pdf](https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Opsti_dokumenti/DRI%20Strateski%20plan2018-2023.pdf)

1197 Izveštaj SIGMA o praćenju, novembar 2021, <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Serbia.pdf>



### 9.3.2. Otkrivanje i sankcionisanje nedoličnog postupanja

Da li revizorska institucija otkriva i istražuje loše postupanje nosilaca javnih funkcija?

 OCENA: 50/100

DRI je podnela brojne prijave protiv službenika za prekršaje, krivična dela ili privredni prestup; međutim, pravosudne institucije su reagovala veoma sporo.

DRI redovno podnosi zahteve za pokretanje prekršajnog postupka i krivične prijave ako tokom revizije otkrije radnje koje ukazuju na postojanje elemenata prekršaja ili krivičnih dela.<sup>1198</sup> DRI nema ovlašćenja da istražuje otkrivene zloupotrebe, već samo da to prijavi sudu i tužilaštvu.

DRI je protiv službenih lica u revidiranim subjektima podnela brojne prijave za prekršaje, krivična dela ili privredne prestupe otkrivene tokom revizije. Međutim, pravosudne institucije veoma sporo reaguju na ove optužbe.<sup>1199</sup>

U 2022. godini DRI je podnela 145 prijava protiv 2332 odgovorna lica, od čega 109 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, 29 za privredni prestup i sedam krivičnih prijava. Takođe, dostavljeno je 40 informacija tužilaštvima, pravobranilaštvima i drugim nadležnim organima.<sup>1200</sup>

Međutim, stručnjaci koji prate rad DRI tvrde da je problem u tome što sudovi i tužilaštva ne rade svoj posao, ne sprovode odgovarajuće radnje i što se ne izriču sankcije onima koje je otkrila DRI. Zbog toga se može očekivati smanjenje broja sprovedenih preporuka.<sup>1201</sup> Prema rečima predstavnika jedne organizacije civilnog društva, DRI ima potpuni integritet na papiru, ali u praksi subjekti revizije sve ređe sprovode nalaze revizije jer nema adekvatnih sankcija, posebno na lokalnom nivou.<sup>1202</sup>

Tabela 6: Zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka od strane DRI<sup>1203</sup>

Godina	Podneti zahtevi	U procesu	Oslobađajuće presude	Osude	Ponovljen postupak	Suspendovan zbog zastarelosti	Obustavljeni
2019.	320	56	20	230	6	6	2
2020.	133	32	12	83	2	2	2
2021.	97	40	/	56	1	/	/
2022.	130	66	2	59	/	2	1

1198 Zakon o DRI (Sl.glasnik br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), čl. 41, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1199 Izjava člana DRI koji je insistirao na anonimnosti, 15. oktobar 2022.

1200 Godišnji izveštaj za 2022, str. 74. <https://www.dri.rs/storage/newaudits/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83%20%D0%94%D0%A0%D0%98%20%D0%B7%D0%B0%202022.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83%20%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D1%83%D1%9A%D0%B5%D0%BD%D0%BE.pdf>

1201 Intervju sa ekonomskim analitičarem Mihajlom Gajićem, 25. februar 2023.

1202 „Nadležnost DRI je na lokalnom nivou sve manja, a mišljenje je da preporuke DRI ne moraju biti ispunjene; ranije nije bilo tako” – Intervju sa Dragomirovom Popom Mitićem, aktivistom Užičkog centra za ljudska prava i demokratiju, koji godinama analizira rad lokalnih samouprava, 25. oktobar 2023.

1203 Na osnovu Zahteva za FOI koji je TS podnela 21. avgusta .2023.

Tabela 7: Pokrenuti krivični postupci<sup>1204</sup>

Godina	Krivične prijave	U procesu	Oslobađajuće presude	Osude	Suspendovano zbog zastarelosti	Obustavljeni
2019.	33	11	/	1	1	20
2020.	8	4	/	/	/	4
2021.	7	4	1	/	/	2
2022.	9	7	/	/	/	2

### 9.3.3. Poboljšanje finansijskog upravljanja

U kojoj meri je DRI efikasna u poboljšanju finansijskog upravljanja vlasti?



Oko 75% preporuka DRI se realizuje, a zbog postupanja Institucije došlo je do određenog poboljšanja u finansijskom upravljanju vlasti. Ipak, prethodnih godina je zabeležen niz nepravilnosti, posebno u domenu javnih nabavki.

Primetan je napredak u uspostavljanju internih kontrola i internih revizija korisnika javnih sredstava. Ipak, neke nepravilnosti, posebno u javnim nabavkama, ponavljaju se iz godine u godinu. Tokom 2021. godine DRI utvrdila nepravilnosti u poslovanju subjekata revizije u vrednosti od preko 50 miliona evra manje nego prethodne godine.<sup>1205</sup>

Prema rečima predsednika Saveta DRI Danila Pejovića, DRI je posebnu pažnju posvetila javnim nabavkama.<sup>1206</sup> DRI je u 2022. godini izvršila reviziju javnih nabavki od 150,07 milijardi dinara i utvrdila nepravilnosti od 28,33 milijarde dinara, što znači da je u 18,9% javnih nabavki utvrđena neka vrsta nepravilnosti.<sup>1207</sup>

DRI je 2021. godine analizirala sprovođenje 2.155 preporuka datih u 2020. godini subjektima revizije i utvrdila da je realizovano 1.668 preporuka (oko 75%).<sup>1208</sup> Većina njih se odnosila na najveće nepravilnosti, kao što su javne nabavke, finansijsko upravljanje i kontrola, rashodi i izdaci (videti 5.3.3).

Na osnovu preporuka datih u revizijama sprovedenim u 2020. i 2021. godini, ostvarene su uštede usled smanjenja rashoda i rashoda (236,97 miliona dinara, odnosno oko 2,1 milion evra), povećana naplata potraživanja i povećani prihodi (47,27 miliona dinara, odnosno oko 402.000 evra). Bilo je i drugih rezultata, kao što su objektivniji prikaz podataka u finansijskim izveštajima, sadržajnija finansijska evidencija budžetskih korisnika u Upravi za trezor i Upravi carina.<sup>1209</sup>

<sup>1204</sup> Ibid.

<sup>1205</sup> Videti 9.3.1.

<sup>1206</sup> „Revidirali smo 120,14 milijardi dinara ili ukupno 4,5% od ukupno ugovorenih vrednosti koje se odnose na javne nabavke i utvrdili smo da se 61 milijarda odnosi na 2019. godinu, a 59 milijardi na 2020. godinu“, rekao je Pejović na sednici Odbora za finansije (4. oktobra, 2022). Utvrđeno je 53,5 milijardi dinara nepravilnosti u javnim nabavkama, što je za 75,59 milijardi dinara manje nego prethodne godine, odnosno 56,55%.

<sup>1207</sup> Sednica skupštinskog odbora za finansije (15. septembar 2023). <http://www.parlament.gov.rs>

<sup>1208</sup> Danilo Pejović na sednici Odbora za finansije 4. oktobar 2022.

<sup>1209</sup> U najvećoj meri, ove pogodnosti se odnose na objektivniji prikaz podataka u finansijskim izveštajima, u iznosu od 258,28 milijardi dinara, od čega se 115 milijardi odnosi na evidentiranje obaveza budžetskih korisnika u Glavnoj knjizi trezora, a 114 milijardi dinara. milijardi za evidentiranje potraživanja budžetskih korisnika. Takođe, u 2021. godini evidentirana su potraživanja od Uprave carina za 18,6 milijardi dinara. Preporukom DRI, budžetski sistem je unapređen tako što je podzakonskim aktom regulisan način evidentiranja obaveza po osnovu popusta i na taj način je isti u 2021. godini evidentiran u iznosu od 26,2 milijarde dinara.

## Interakcije

Narodna skupština bira predsednika i članove Saveta DRI, a DRI je odgovorna za svoj rad Narodnoj skupštini.<sup>1210</sup> Predstavnicima DRI redovno učestvuju na sastancima skupštinskog Odbora za finansije, sa kojim ima potpisan Memorandum o saradnji i ima poseban zajednički Pododbor za razmatranje revizorskih izveštaja koje priprema DRI.<sup>1211</sup> Međutim, Skupština ne donosi adekvatne zaključke na osnovu izveštaja i preporuka DRI (videti 9.2.4). Takođe ne poziva Vladu na odgovornost u pogledu ispunjavanja preporuka i nalaza DRI. Zbog toga u praksi nema dovoljno pozitivnih pomaka u efikasnom i odgovornom upravljanju javnim finansijama (videti 9.3.3).<sup>1212</sup>

DRI ima zakonsku obavezu da protiv odgovornih za nepravilnosti otkrivene u svojim revizorskim izveštajima podnosi prekršajne i krivične prijave.<sup>1213</sup> U praksi, tužilaštvo kasni u procesuiranju tih izveštaja, a DRI u svojim godišnjim izveštajima ne daje informacije o tome kako prati sudbinu tih prijava i da li su i kako ti procesi završeni (videti 9.2.2). Takođe, tužilaštvo ne reaguje proaktivno niti deluje samostalno po saznanjima iz izveštaja o nepravilnostima u poslovanju.<sup>1214</sup>

Vlada je predmet revizije DRI,<sup>1215</sup> a nadležna je i da ispunjava zaključke koje je donela Narodna skupština na osnovu preporuka DRI.<sup>1216</sup> Vlada ne obaveštava Skupštinu šta je uradila na osnovu tih zaključaka i ne predlaže izmene postojećih propisa na osnovu preporuka DRI iz pojedinačnih revizorskih izveštaja i na taj način smanji nepravilnosti i otkloni eventualne koruptivne radnje.<sup>1217</sup>

## Preporuke

- Državno tužilaštvo treba da postupi po podnescima DRI i izveštava o rezultatima postupanja;
- DRI bi trebalo da poveća broj revizora za popunjavanje sistematizovanih radnih mesta i posebno da ojača svoj Sektor revizije učinka kako bi proširio obim i obim posla;
- DRI treba da pojača saradnju sa civilnim društvom i građanima kako bi promovisala kanale za prijavljivanje nepravilnosti;
- DRI treba da objavi na svojoj internet stranici kriterijume na osnovu kojih pravi godišnji plan revizije;
- Skupštinski Odbor za finansije treba kvartalno da prati ispunjenje preporuka DRI u revidiranim institucijama, npr. kroz javne rasprave o najvažnijim strateškim pitanjima koja je DRI pokrenula u svom izveštaju.

1210 Zakon o DRI (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), čl. 3, st. 3 i čl. 19, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1211 Odluka o osnivanju pododbor za razmatranje revizorskih izvještaja DRI, [http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/05\\_decembar\\_2022.%20Pododbor%20FIN.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/05_decembar_2022.%20Pododbor%20FIN.pdf)

1212 Analiza uloge Narodne skupštine u poštovanju preporuka nezavisnih institucija, CRTA, 2022, str. 7-8, <https://crt.rs/uloga-narodne-skupstine-u-obezbjedjivanju-postovanja-preporuka-nezavisnih-institucija-2022/>

1213 Zakon o DRI (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), čl. 41, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)

1214 Izjava člana DRI koji je insistirao na anonimnosti, 15. oktobar 2022 i Intervju sa ekonomskim analitičarem Mihajlom Gajićem, (25. februar 2023).

1215 Zakon o DRI (*Službeni glasnik RS* br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon), čl. 10, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html)




1216 Poslovnik Skupštine (*Službeni glasnik RS*, br. 20/2012), čl. 237. st. 5. tačka 2.

1217 Izjava člana DRI koji je insistirao na anonimnosti, (15. oktobar 2022) i intervju sa ekonomskim analitičarem Mihajlom Gajićem, (25. februar 2023).

# 10. Agencija za sprečavanje korupcije

## Sažetak

**UKUPNA OCENA STUBA: 60,4/100**

DIMENZIJA	INDIKATOR	PROPISI	PRAKSA
<b>OCENA KAPACITETA</b>  56,2/100	RESURSI	75	50
	NEZAVISNOST	75	25
<b>OCENA UPRAVLJANJA</b>  58,3/100	TRANSPARENTNOST	75	50
	ODGOVORNOST	75	50
	INTEGRITET	50	50
	RODNA RAVNOPRAVNOST		25
<b>OCENA ULOGE</b>  66,7/100	PREVENCIJA	75	
	EDUKACIJA	75	
	ISTRAGA		50

Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) je nezavisno telo zaduženo za sprečavanje sukoba interesa među javnim funkcionerima, kontrolu finansiranja partija i kampanja, sprovođenje zakona o lobiranju, identifikaciju rizika od korupcije u zakonodavstvu, praćenje strateških dokumenata za borbu protiv korupcije i sprovođenje raznih drugih mera za sprečavanje korupcije.<sup>1218</sup>

Agencijom rukovodi direktor koji donosi sve odluke, izriče mere i daje mišljenja i uputstva za sprovođenje Zakona. Direktor imenuje i pomoćnike direktora, a zamenik se bira na javnom konkursu. Savet Agencije je drugostepeni organ koji odlučuje o žalbama na rešenja direktora.<sup>1219</sup>

Napori koje Agencija ulaže u sprečavanje korupcije ograničeni su time što ih Vlada i Skupština ne prate i što sama Agencija nedovoljno promoviše svoje aktivnosti. Njena pozicija je oslabljena i usled nejasne podele uloga između Agencije i vladinog Koordinacionog tela za praćenje sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23 i nepostojanja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije od 2018. godine.

Neki od zadataka Agencije nisu dovoljno definisani, čime se ograničava odgovornost ovog tela u pogledu rezultata i odgovornost za potencijalna krivična dela javnih funkcionera i političkih subjekata koje Agencija nadzire. Takođe, Agencija nema dovoljne resurse (posebno kadrove) da ostvari sve predviđene ciljeve, čak i ako u zakonu postoji nešto viši nivo garancija za odgovarajući budžet u odnosu na ostale budžetske korisnike.

Zakonske garancije nezavisnosti Agencije su relativno visoke, ali neki problemi identifikovani u praksi nisu rešeni poslednjim izmenama Zakona. Nezavisnost i integritet njenih rukovodilaca dovedeni su u pitanje jer su donosili sporne odluke u nekim slučajevima u kojima su glavni akteri bili članovi vladajuće stranke i visoko pozicionirani funkcioneri.

<sup>1218</sup> Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 6.

<sup>1219</sup> Ibid, čl. 8, 9, 17 i 20.

Agencija je odgovorna Skupštini i redovno podnosi sveobuhvatne godišnje izveštaje. Međutim, ne saopštava u dovoljnoj meri rezultate svog rada i godinama nije bilo parlamentarne debate o njenim odlukama u pojedinačnim slučajevima.

Uprkos promenama u zakonskom okviru koje su imale za cilj da unaprede mehanizam odgovornosti i profesionalizaciju Agencije kroz novi sistem izbora njenog saveta (ranije odbora) i direktora, nema dokaza o značajnom napretku.

Iako Agencija na svom sajtu objavljuje veliki broj informacija o svom radu, poštujući zakon, važne informacije i dalje nedostaju, a postojeće baze podataka (registri) nisu prilagođene praktičnoj upotrebi. Za vreme mandata prethodnog direktora Agencija nije organizovala nijednu konferenciju za novinare.

Agencija je prilično aktivna u ispunjavanju svoje uloge u prevenciji korupcije (planovi integriteta, metodološka dokumenta, itd.) kao i edukaciji o korupciji (državni funkcioneri, državni službenici i drugi).

## Kapacitet

### 10.1.1. Resursi (propisi)

**U kojoj meri propisi omogućavaju da Agencija raspolaže adekvatnim resursima za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti?**

 **OCENA: 75/100**

*Agencija ima, u zakonu, viši nivo garancija za raspolaganje dovoljnim resursima u odnosu na većinu ostalih budžetskih korisnika. Ipak, dostupni resursi u krajnjoj liniji zavise od odluka Vlade i Skupštine.*

Rad Agencije finansira se iz republičkog budžeta. Agencija predlaže finansijski plan koji može biti izmenjen u procesu usvajanja budžeta, kako je to regulisano Zakonom o budžetskom sistemu<sup>1220</sup> od strane Ministarstva finansija, Vlade ili Skupštine. Finansijski planovi se mogu menjati i za troškove za koje je Zakonom unapred određen iznos na koji Agencija ima pravo (kao što su sredstva za kontrolu izveštaja o izbornoj kampanji).<sup>1221</sup>

Prema Zakonu o sprečavanju korupcije (ZSK), godišnja sredstva za rad Agencije predviđena u budžetu Republike Srbije trebalo bi da budu dovoljna da omoguće njen efikasan i samostalan rad.<sup>1222</sup> Međutim, ova zakonska odredba je samo deklarativnog karaktera. U Zakonu ne postoji garancija da će plan Agencije biti u potpunosti odobren, niti je zakonska obaveza direktora Agencije da traži sredstva koja bi bila dovoljna za ispunjavanje svih potencijalno potrebnih zadataka Agencije (npr. za proširenje provere izveštaja imovinskog stanja) u narednoj godini. Agencija samostalno raspolaže sredstvima za rad u okviru odobrenih budžetskih ograničenja i ima jednu dodatnu garanciju, uvedenu izmenama ZSK 2019. godine,<sup>1223</sup> na osnovu preporuke GRECO-a.<sup>1224</sup> Vlada ne može bez saglasnosti obustaviti, odložiti ili ograničiti (npr. kroz sistem kvota koliko se može potrošiti u određenom mesecu kao što je to slučaj sa drugim javnim ustanovama)<sup>1225</sup> trošenje odobrenih budžetskih sredstava namenjenih radu Agencije bez saglasnosti direktora Agencije.<sup>1226</sup>

Pored budžeta, Agencija može koristiti sredstva ili tehničku pomoć donatora. Takođe može ostvariti sopstveni prihod kada je to određeno Zakonom, kao što je obuka lobista<sup>1227</sup> i procena rizika od korupcije u organizacijama privatnog sektora.<sup>1228</sup>

<sup>1220</sup> Zakon o budžetskom sistemu, čl. 37, 39, 42.

<sup>1221</sup> Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, čl. 34.

<sup>1222</sup> Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 4.

<sup>1223</sup> Ibid.

<sup>1224</sup> GRECO, Peti krug evaluacije, Izveštaj za Srbiju, 2022, str. 54, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a7216d>

<sup>1225</sup> Pravilnik o sistemu izvršenja budžeta Republike Srbije, čl. 16.

<sup>1226</sup> Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 4.

<sup>1227</sup> Zakon o lobiranju, čl. 7 (*Službeni glasnik RS*, br. 87/2018 i 86/2019 – dr. zakon).

<sup>1228</sup> Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 98.

## 10.1.2. Resursi (praksa)

U kojoj meri Agencija u praksi može, sa resursima koji joj stoje na raspolaganju, da ostvari svoje zadatke?

OCENA: 50/100

*Finansijska sredstva Agencije nisu se povećala sa povećanjem njenih nadležnosti. Agencija nema dovoljno osoblja da u potpunosti obavlja svoju ulogu i nema dovoljno kancelarijskog prostora.*

Prema rečima direktora Biroa za društvena istraživanja, Agencija traži sredstva samo za aktuelni broj zaposlenih, a ne za predviđeni, što pokazuje da sredstva nisu dovoljna za pun obim njenog poslovanja.<sup>1229</sup> Budžet Agencije nije se značajnije menjao poslednjih godina i kreće se između 240 i 300 miliona dinara (oko 2 do 2,5 miliona evra), a za 2023. godinu iznosio je 295.783.000 dinara.<sup>1230</sup> Budžet je ostajao u istim okvirima iako je Agencija dobila nove nadležnosti (lobiranje, izrada analiza rizika od korupcije). Skoro 90% budžeta Agencije odlazi na plate i redovne troškove poslovanja.<sup>1231</sup>

Agencija dobija podršku donatora (EU, USAID, OEBS, itd), što je važna komponenta u izgradnji resursa.<sup>1232</sup> Precizna vrednost ovih donacija se obično ne navodi u finansijskim dokumentima Agencije,<sup>1233</sup> jer je podrška uglavnom u naturi (kao npr. dizajn nove veb stranice).

Novom sistematizacijom (od 1. novembra 2023. godine)<sup>1234</sup> formirano je osam primarnih sektora i dva posebna, za razliku od prethodne<sup>1235</sup>, koja je obuhvatala deset primarnih sektora i dva posebna. Novom sistematizacijom<sup>1236</sup>, direktor je predvideo isti broj zaposlenih koliki je bio i u prethodnoj – 162<sup>1237</sup>, dok je sistematizacijom usvojenom 2018. godine bilo 126 zaposlenih. U Informatoru o radu ažuriranom 30. oktobra 2023. godine nije bilo podataka o broju trenutno zaposlenih u Agenciji. U Agenciji su na dan 31.12.2022. godine bila zaposlena 93 lica, što znači da je bilo 57 slobodnih radnih mesta.<sup>1238</sup> Ovo ukazuje da Agencija nema adekvatne resurse da u praksi ostvari svoje ciljeve u svim svojim nadležnostima.<sup>1239</sup>

Osim kadrovskih problema, Agencija ima problem i sa nedostajućim poslovnim prostorom jer zgrada u kojoj se nalazi nije adekvatna za broj zaposlenih, na šta ukazano još u Godišnjem izveštaju za 2017. godinu.<sup>1240</sup> Agencija je 2018. tražila nove prostorije<sup>1241</sup>, ali zahtev joj nije ispunjen.

Agencija primenjuje opšta pravila o zapošljavanju državnih službenika (konkursi) i raspisivanju upražnjenih radnih mesta. Kandidati moraju ispunjavati uslove iz opisa poslova, uključujući odgovarajuću akademsku spremu i radno iskustvo koji su navedeni u oglasima.<sup>1242</sup> Konkursna komisija organizuje razgovore sa kandidatima i dodatne testove. Ne postoje posebna pravila ili norme u vezi sa verifikacijom moralnih stavova odnosno integriteta kandidata.<sup>1243</sup> Osoblje Agencije uglavnom ima mogućnosti za razvoj karijere i stručno usavršavanje<sup>1244</sup> po relativno visokim standardima s obzirom na projekte međunarodne saradnje.<sup>1245</sup> Nivo kvalifikacija ključnog osoblja ispunjava zakonske

1229 Intervju sa Zoranom Gavrilovićem, direktorom Biroa za društvena istraživanja (BIRODI), 22. februar 2023

1230 ASK, Finansijski plan za 2023, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Finansijski%20plan%20za%202023.%20godinu\\_1.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Finansijski%20plan%20za%202023.%20godinu_1.pdf)

1231 ASK, Informator, poglavlje "Finansije" - <https://informator.poverenik.rs/informator?org=Qk52gm8k2qA4So5S3&ch=tqtoH9xBMFM5NAvTR>

1232 Agencija kontinuirano dobija podršku međunarodnih donatora kroz različite projekte i inicijative, sa ciljem sistematskog jačanja stručnih i tehničkih kapaciteta. Agencija kroz ove projekte sprovodi zakonske obaveze i razvija veštine zaposlenih, Godišnji izveštaj za 2022.

1233 ASK, Izveštaj o radu, 2022. str. 52, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije\\_1.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije_1.pdf)

1234 Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, jul 2023, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Pravilnik%20o%20unutra%C5%A1njem%20ure%C4%91enju%20i%20sistematizaciji%20radnih%20mesta%20u%20Siu%C5%BEbi%20Agencije%202023\\_1.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Pravilnik%20o%20unutra%C5%A1njem%20ure%C4%91enju%20i%20sistematizaciji%20radnih%20mesta%20u%20Siu%C5%BEbi%20Agencije%202023_1.pdf)

1235 Pravilnik, na snazi od marta 2019 do jula 2023.

1236 Pravilnik, na snazi od jula 2023.

1237 Ibid.

1238 Godišnji izveštaj za 2022, str. 57.

1239 Izjave nekoliko zaposlenih u Agenciji koji su zahtevali anonimnost

1240 ASK, Godišnji izveštaj za 2017, str. 16, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202017.%20Agencije%20za%20borbu%20protiv%20korupcije.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202017.%20Agencije%20za%20borbu%20protiv%20korupcije.pdf)

1241 Na osnovu saopštenja Agencije od 23. avgusta 2022. godine, uz kopiju zahteva od 26. marta 2018. godine, podnetu Direkciji za imovinu Republike Srbije.

1242 ASK, Konkursi, <https://www.acas.rs/cyr/competitions/active>; [https://www.acas.rs/cyr/page\\_with\\_sidebar/organizacija#](https://www.acas.rs/cyr/page_with_sidebar/organizacija#)

1243 ASK, Odgovor na Zahtev TS, avgust 2023.

1244 Zaposleni su imali 38 treninga u 2021, Godišnji izveštaj za 2022, str. 92.

1245 Intervju sa bivšim zaposlenim u Agenciji, 22. decembar 2022.

uslove; neki imaju dugotrajno i bogato iskustvo u relevantnim oblastima rada.<sup>1246</sup> Međutim, od 2018. godine postoji i odliv kvalifikovanog i iskusnog kadra.<sup>1247</sup> Agencija navodi da zaposleni imaju adekvatne mogućnosti za razvoj karijere i obuku, kako kroz nacionalne mehanizme, tako i kroz međunarodne projekte.

### 10.1.3. Nezavisnost (propisi)

#### U kojoj meri zakoni obezbeđuje nezavisnost rada Agencije?

 OCENA: 75/100

*Agencija ima srazmerno visok nivo nezavisnosti. Međutim, izazovi za nezavisnost, vidljivi u praksi, nisu rešeni tokom zakonskih reformi 2020. godine.*

Zakon o sprečavanju korupcije<sup>1248</sup> definiše Agenciju kao samostalan i nezavisan državni organ odgovoran Skupštini. Od početka rada Agencije 2010. godine,<sup>1249</sup> nije bilo promena u njenom statusu, ali su suštinske promene u vezi sa izborom rukovodstva na snazi od septembra 2020. godine.

Direktora i pet članova Veća Agencije bira Skupština na javnom konkursu koji organizuje Pravosudna akademija, a raspisuje Ministarstvo pravde. Komisija za izbor<sup>1250</sup> sprovodi testiranje kandidata na osnovu plana i programa Ministarstva pravde i intervjuje sa kandidatima. Ocenjuje osposobljenost kandidata, profesionalni integritet i predloženi program rada (samo za izbor direktora).<sup>1251</sup> O razrešenju direktora Skupština odlučuje i većinom glasova svih poslanika.<sup>1252</sup>

Direktor može biti razrešen dužnosti ako postane član političke stranke, ako je osuđen na kaznu zatvora od najmanje šest meseci, ili za drugo kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim javne funkcije ili ako je povredio zakon u oblasti sprečavanja korupcije. Skupštinski odbor za pravosuđe pokreće postupak za odlučivanje da li postoje razlozi za razrešenje direktora, a direktor ima pravo da se obrati Odboru. Isto važi i za članove Veća.<sup>1253</sup> I direktor i članovi Veća biraju se na pet godina i mogu biti birani najviše dva puta.<sup>1254</sup> Direktor raspisuje i sprovodi javni konkurs za zamenika direktora i odlučuje o njihovom razrešenju.<sup>1255</sup> Direktor i član Saveta ne može biti član političke partije (ali takva zabrana ne postoji za bivše članove ili druge vrste pripadnosti).<sup>1256</sup>

Zakon o sprečavanju korupcije koji je na snazi od septembra 2020. godine uprkos pozitivnim ocenama GREKO<sup>1257</sup> nije uspeo da reši neke od ranije identifikovanih nedostataka. Njime je čak i pogoršan nivo nezavisnosti Agencije u nekim oblastima. Jedna od značajnijih novina je uvođenje obaveze Agencije da analizira rizik od korupcije u nacrtima zakona, ali je nedostatak što se te analize ne objavljuju. Uvedena je i obaveza postupanja po anonimnim predstavkama. Međutim, ništa nije urađeno da se obezbede veća nezavisnost Agencije i primena zakona.<sup>1258</sup>

Prema prethodnoj zakonskoj regulativi, direktora Agencije birao je devetočlani odbor (koji je novim zakonom postao Veće) nakon javnog konkursa, a ne Skupština – kao što je to slučaj sa novim Zakonom o Agenciji. Parlament je birao članove odbora, ali tek nakon što su ih predložile kvalifikovane institucije (uključujući i neke nezavisne, kao

1246 ASK, Direktor i zamenik direktora, [https://www.acas.rs/cyr/page\\_with\\_sidebar/organizacija#](https://www.acas.rs/cyr/page_with_sidebar/organizacija#)

1247 Intervju sa bivšim zaposlenima u Agenciji koji su podneli ostavku nakon izbora Dejana Sikimića za direktora u januaru 2018, zbog, kako su naveli, njegove političke povezanosti sa vladajućom strankom i načina na koji je uveo novu sistematizaciju radnih mesta i novu praksu rada.

1248 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 3.

1249 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, 2008.

1250 Postupak izbora člana Veća Agencije obuhvata javni konkurs koji sprovodi Pravosudna akademija. Upravni odbor Pravosudne akademije obrazuje komisiju od tri člana, zaduženu za izbor članova Veća. Kandidati koji ispunjavaju uslove moraju ispuniti određene kriterijume, uključujući nivo obrazovanja, radno iskustvo i čist dosije. Komisija razmatra prijave, sprovodi test koji se fokusira na stručnu osposobljenost i profesionalni integritet, i dodeljuje bodove. Test se sastoji od dva dela: jedan se daje od 100 poena za stručnost, a drugi se ocenjuje na osnovu ocena „položio“ ili „nije pao“ za profesionalni integritet. Kandidati koji padnu na testu integriteta su diskvalifikovani. Komisija u roku od 15 dana objavljuje rezultate testiranja i rang listu i dostavlja ih ministru nadležnom za poslove pravosuđa. Ministar donosi propise kojima se uređuje postupak javnog konkursa, ZSK, čl. 23.

1251 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 12.

1252 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 16.

1253 Ibid, čl. 27.

1254 Ibid, čl. 14 i 25.

1255 Ibid, čl. 17.

1256 Ibid, čl. 10 i 21.

1257 GREKO, Peti krug evaluacije, 2022, – Sprečavanje korupcije i unapređenje integriteta u centralnim organima vlasti (najviše izvršne funkcije) i organima za sprovođenje zakona, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a7216b>

1258 BIRODI i TS: Novi zakon o sprečavanju korupcije ne rešava probleme društva, 2023, <https://www.danas.rs/vesti/politika/birodi-i-transparentnost-novi-zakon-o-sprečavanju-korupcije-ne-resava-probleme-drustva/>

što su DRI, Poverenik za informacije, Ombudsman, Advokatska komora i novinarska udruženja).<sup>1259</sup> Novim zakonom članovi Veća, biraju se bez potrebe za kvalifikovanim sugestijama ovih institucija. Ovo je loše uticalo na nezavisnost Agencije jer je sada još više podložna uticaju vladajuće stranke u parlamentu.

Proces izbora članova Veća i direktora Agencije, iako se pokreće putem javnog konkursa, izaziva zabrinutost jer konačna odluka leži isključivo na većini članova Narodne skupštine.<sup>1260</sup> Sistem testiranja kandidata, uveden 2019. godine, mogao bi da garantuje značajniju stručnost članova Veća. Međutim, Skupština je slobodna da izabere bilo kog kandidata među onima koji su položili test, bez obzira na nivo pokazanog znanja ili neki drugi kriterijum.<sup>1261</sup>

Zaposleni u Agenciji su državni službenici na položajima, državni službenici i nameštenici,<sup>1262</sup> a na njihova prava<sup>1263</sup> (kao što su uslovi rada, primanja, odmori i odsustva, članstvo u sindikatima i udruženjima, prava na rad) i dužnosti (kao što su izvršavanje naloga, premeštaj, privremeni rad na poslovima koji nisu u opisu radnog mesta, rad u radnoj grupi, čuvanje službene i druge tajne) primenjuju se propisi o državnim službenicima i nameštenicima.<sup>1264</sup> Direktor, članovi Veća i zaposleni nemaju imunitet ili druge posebne privilegije zbog posla koji obavljaju.

## 10.1.4. Nezavisnost (praksa)

### U kojoj meri je rad Agencije nezavisan u praksi?



*Nezavisnost Agencije dovedena je u pitanje zbog načina na koji se bavila pojedinim slučajevima u vezi sa vladajućom strankom i njenim visokim zvaničnicima.*

Nezavisnost Agencije je u nekoliko navrata u poslednjih deset godina dovođena u pitanje zbog postupanja, posebno u vezi sa izborom njenih direktora, njihovim ostavkama i odlukama.<sup>1265</sup>

Po rečima Zorana Gavrilovića (BIRODI), novi direktor Agencije, Dejan Damnjanić, izabran 27. februara 2023. godine, nastavio je raniju praksu da se Agencija ne bavi slučajevima korupcije visokih političkih i državnih funkcionera.<sup>1266</sup> Iako su pojedine stranke, pre svega vladajuća SNS, godinama u više navrata na isti način kršile Zakon, Agencija takve prijave ili odbacuje ili izriče najblaže kazne, odnosno mere upozorenja.<sup>1267</sup> Takođe, u javnim izjavama on se više fokusira na pravdanje najviših zvaničnika za njihove postupke i prakse Agencije. Damnjanić je u intervjuu „Politici” izričito naveo da predsednik Srbije Aleksandar Vučić nije pogrešio učešćem i vođenjem predizborne kampanje vladajuće SNS „jer ne vrši funkciju predsednika države”.<sup>1268</sup>

1259 Zakon o Agenciji za sprečavanje korupcije, čl. 9.

1260 Koalicija PrEUgovor, Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, mart 2019, <https://preu.govor.org/Alarm-izvestaji/1527/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>

1261 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 13 i 24.

1262 Zakon o državnim službenicima (*Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005 – ispr. 83/2005 – ispr. 64/2007, 67/2007 – ispr. 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 i 142/2022).

1263 Zakon o državnim službenicima, Poglavlje 3, Prava državnih službenika, čl. 12-17.

1264 Zakon o državnim službenicima, Poglavlje 3, Dužnosti državnih službenika, čl. 18-24.

1265 Upravni odbor je 2012. godine smenio prvu direktorku Zoranu Marković. Njena naslednica Tatjana Babić podnela je ostavku u decembru 2016. nakon što je imenovana za sudiju Ustavnog suda. Sledeći konkurs je na kraju bio neuspešan jer članovi odbora nisu hteli da podrže vladinog neformalno podržanog kandidata. Odbor je 6. septembra 2017. godine za direktora Agencije izabrao Majdu Kršikapu, koja je samo dva meseca kasnije bez obrazloženja podnela ostavku, u trenutku kada je Agencija najavila vanredne kontrole najviših državnih funkcionera. Tužilac je obustavio postupak protiv Malog i još dvojice funkcionera; Agencija još proverava imovinu Nikolića i Jovanovića: – Insajder TV, <https://insajder.net/arhiva/tema/protiv-malog-i-jos-dvojice-funkcionera-tuzilac-obustavio-postupak-agencija-jos-proverava-imovinu-nikolice-i-jovanovica>. Mediji su preneli da je smena Kršikape, šefa agencije, verovatno nastupila usled političkog pritiska, posebno u iščekivanju odgovora Agencije na „politički osetljive” slučajeve, uključujući poreklo preko 200.000 evra koje koristi ministar unutrašnjih poslova za kupovinu stana. Agencija je dve godine kasnije podnela krivičnu prijavu. Tokom Kršikapinog kratkog mandata, ona je istraživala finansiranje vladajuće SNS i posebne pojedinačne donacije od po 40.000 dinara, što je ukupno 6.500 u donacijama. Međutim, nema informacija da se Agencija obratila tužilaštvu u vezi sa nepravilnostima u predizbornoj kampanji 2016. godine. Agencija je 2014. godine prijavila potencijalno pranje novca tužilaštvu u vezi sa primaocima socijalne pomoći koji su davali značajne donacije vladajućoj stranci. Uprkos izveštaju Agencije o mogućim nezakonitostima u finansiranju političkih partija, Više državno tužilaštvo u Beogradu je 11. maja 2022. godine odlučilo da nema osnova za pokretanje krivičnog postupka protiv njih, više od šest godina od dobijanja rešenja. Insajder: „Kako je završena kontrola imovine Malog i Nikolića ostavkom direktora Agencije”, <https://nova.rs/vesti/politika/kako-se-kontrola-imovine-malog-i-nikolice-zavrсила-ostavkom-direktorke-agencije/>

1266 Intervju sa Zoranom Gavrilovićem (BIRODI).

1267 Monitoring izbora 2022, str. 184-194.

1268 *Politika*, U Srbiji ima više od 30.000 javnih funkcionera, 19.11.2023, <https://www.politika.rs/sr/clanak/585141/U-Srbiji-ima-vise-od-30-000-javnih-funkcionera>



Zbog kašnjenja Ministarstva pravde u primeni Zakona o sprečavanju korupcije u 2020. godini, Agencija šest meseci nije imala Veće, odnosno radila je bez drugostepenog organa koji odlučuje o žalbama na rešenja Agencije.<sup>1269</sup> Zakon koji je stupio na snagu 1. septembra 2020. godine predviđao je ukidanje starog Odbora Agencije, ali ne i istovremeni izbor novog Veća. Konkurs za izbor Veća raspisan je skoro dva meseca nakon stupanja na snagu Zakona, a ono je izabrano u martu 2021. godine, posle 18 meseci.<sup>1270</sup>

Direktor Agencije u periodu 2018–2023, Dragan Sikimić, izabran je skoro godinu dana nakon što je Agencija radila bez direktora, a godinama sa nekompletnim Odborom. Njegova nezavisnost je dovedena u pitanje jer je do dana izbora bio član vladajuće stranke SNS<sup>1271</sup>, njen donator i kandidat ove stranke za lokalnu izbornu komisiju 2017.<sup>1272</sup> U postupku izbora, članovi Odbora nisu proverili njegove veze sa SNS, koja je po zakonu predmet kontrole koju sprovodi Agencija. U saopštenju Odbora je navedeno da oni nisu upoznati sa takvim informacijama, ali i da nisu istražni organ.<sup>1273</sup>

Tokom godina, došlo je do primetne promene u stavu predstavnika Agencije kada je reč o kritikama postupaka vlasti.<sup>1274</sup> Dok su u početku rada Agencije, do 2015. godine, članovi odbora bili aktivni u medijima i javnim događajima, promovišući rad ovog tela i komentarišući pitanja vezana za korupciju, sadašnji članovi Veća su gotovo nevidljivi za javnost; ranija česta neslaganja sa Ministarstvom pravde oko relevantnih zakonskih reformi (uključujući i sadržaj zakona koji reguliše rad Agencije) nisu vidljiva nakon 2018. godine; lista prepreka u godišnjim izveštajima o radu Agencije je smanjena, a jedno od pitanja koje je agencija redovno pokretala do 2018. godine – da joj se obezbedi proširenje prostornih kapaciteta<sup>1275</sup> – nestalo je u kasnijim izveštajima, iako je problem ostao nerešen.<sup>1276</sup>

Slično tome, odluke Agencije koje se odnose na pritužbe protiv političkih partija i zvaničnika tokom izborne kampanje 2022. povremeno su previše blage (videti 10.3.3)<sup>1277</sup>

Narodna skupština je u februaru 2021. usvojila autentično tumačenje definicije „javnog funkcionera” u Zakonu o sprečavanju korupcije<sup>1278</sup>, iako je definicija tog pojma bila jasna.<sup>1279</sup> Vladin Savet za borbu protiv korupcije i Transparentnost Srbija ukazali su na štetnost ovakvog tumačenja, kojim je značajno smanjen broj javnih funkcionera i retroaktivno im ukinuta odgovornost za kršenje Zakona. Istovremeno, Agencija nije javno reagovala.<sup>1280</sup>

---

1269 Zakon o sprečavanju korupcije je usvojen u maju 2019. godine, a stupio je na snagu 1. septembra 2020. godine. Iako je bilo predviđeno da se članovi Veća biraju do dana stupanja na snagu Zakona, to se nije dogodilo. Konkurs je raspisan u oktobru 2020. godine, a testiranje kandidata obavljeno je tek 1. februara 2021. godine, odnosno pet meseci nakon isteka zakonskog roka. Odboru Agencije prestao je mandat danom primene novog zakona, pa je Agencija narednih šest meseci bila bez drugostepenog organa.

1270 Narodna skupština, Odluka o izboru članova Veća Agencije, [http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS11-21.pdf](http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS11-21.pdf)

1271 *Danas*, Sikimić: Ispunjeni svi uslovi za moj izbor, 26. novembar 2018, <https://www.danas.rs/vesti/politika/sikimic-ispunjeni-svi-uslovi-za-moj-izbor/>

1272 Čl. RIK u opštini Zemun na predsedničkim izborima 2017.

1273 *Politika*, Izborom Sikimića nije prekršen zakon, 20. januar 2018, <https://www.politika.rs/sr/clanak/396781/Izborom-Sikimica-nije-prekrsen-zakon>

1274 Intervju sa Bojanom Elekom, zamenikom direktora Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, 5. decembar 2022.

1275 ASK. Godišnji Izveštaji, [https://www.acas.rs/lat/pages/godi%C5%A1nji\\_izve%C5%A1taj](https://www.acas.rs/lat/pages/godi%C5%A1nji_izve%C5%A1taj)

1276 Intervju sa Zoranom Gavrilovićem (BIRODI).

1277 Agencija je objavila odluke po 16 prijavi za kršenje Zakona o finansiranju političkih aktivnosti tokom izborne kampanje 2022. godine, a sve protiv vladajuće SNS. Za devet je utvrđeno da nema osnova za pokretanje postupka. Agencija je u četiri slučaja izrekla mere upozorenja, dok je u tri slučaja najavila da će podneti prekršajne prijave. Agencija je zbog istih prekršaja u ranijim izbornim ciklusima pokrenula prekršajni postupak jer tada nije postupljeno po upozorenju. 2023. godine su sve odbačene kao neosnovane, <https://www.acas.rs/lat/decisions/all?page=2>

1278 PROPISI, propisi. Net: Autentično tumačenje odredbe člana 2. st. 1. tačka 3 Zakona o sprečavanju korupcije, <https://www.propisi.net/autenticno-tumacenje-odredbe-clana-2-stav-1-tacka-3-zakona-o-sprecavanju-korupcije/>

1279 Nema podataka da je Agencija, koja je nadležna za sprovođenje zakona, ikada obavestila Narodnu skupštinu ili zvanično objavila na drugom mestu da postoje problemi u tumačenju i praktičnoj primeni pojma javni funkcioner.

1280 CRTA, crta.rs, Rasprava o autentičnom tumačenju pojma "javni funkcioner" u Zakonu o sprečavanju korupcije, <https://crta.rs/wp-content/uploads/2021/02/CRTA-Rasprava-o-autenticn%C5%9Cnom-tumac%C5%9Cenju-Javni-funkcioner.pdf>

# Upravljanje

## 10.2.1. Transparentnost (propisi)

**U kojoj meri propisi obezbeđuju da javnost dobije relevantne informacije o aktivnostima i procesu donošenja odluka u Agenciji?**

 OCENA: 75/100

*Agencija mora da objavi bitne informacije o svom radu, finansiranju političkih partija i javnim funkcionerima, ali nije joj propisana obaveza objavljivanja nekih veoma relevantnih podataka kao što su informacije o pokrenutim istragama ili mišljenja o rizicima od korupcije.*

Agencija mora da dostavi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj o svom radu do 31. marta<sup>1281</sup>, ali Zakonom nije definisana sadržina izveštaja. Agencija je dužna da podnosi i godišnji izveštaj o sprovođenju antikorupcijskih mera iz Poglavlja 23 Akcionog plana<sup>1282</sup> na osnovu sopstvene metodologije praćenja.<sup>1283</sup> Agencija mora da objavi oba izveštaja na svojoj internet stranici, ali Zakonom nije određen rok do kada.<sup>1284</sup> Skupštinski odbor mora da razmotri izveštaj u roku od 30 dana, a Parlament ga razmatra u plenumu na narednoj sednici.<sup>1285</sup>

Agencija nije po zakonu obavezna da na svom sajtu objavljuje mišljenja o proceni rizika od korupcije.<sup>1286</sup>

Agencija se bavi i oblašću lobiranja.<sup>1287</sup> Međutim, kako je GRECO ukazao,<sup>1288</sup> Agencija nema obavezu da objavljuje podatke o kontaktima lobista sa javnim institucijama i zvaničnicima, već samo registar licenciranih lobista.<sup>1289</sup> Registar lobista koji Agencija vodi i objavljuje na svojoj internet stranici, mora da sadrži osnovne podatke o lobistima – ime i prezime, adresu i datum registracije.<sup>1290</sup> Agencija je dužna da objavi više registara i evidencija: registar funkcionera, registar imovine i prihoda funkcionera, registar lobista i lobiranih lica, spisak pravnih lica u kojima funkcioner poseduje akcije, katalog poklona, godišnje finansijske izveštaje političkih subjekata i izveštaje o finansiranju kampanje. Prema ZSK, iz izveštaja o imovini i prihoda funkcionera, javno su dostupni samo pojedini podaci (npr. prihodi iz javnih izvora, ali ne i privatnih; da li funkcioner ima štednju u banci, ali ne i iznos; stanovi u vlasništvu funkcionera, ali ne i člana porodice).<sup>1291</sup> Prema važećem Zakonu (01.09.2020), svi podaci koji se odnose na bivše javne funkcionere brišu se iz registra tri godine nakon isteka mandata, što je znatno kraći period od roka zastarevanja krivičnog dela propisanog ZSK – neprijavlivanje imovine i prihoda ili davanje lažnih podataka o imovini i prihodima.<sup>1292</sup>

Zakonom je propisano da su postupci koje Agencija vodi radi utvrđivanja prekršaja i sprovođenja mera poverljivi.<sup>1293</sup> Javno objavljivanje je ograničeno na informacije o pokretanju i ishodu postupaka protiv javnih funkcionera.<sup>1294</sup> Pojedine mere koje izriče Agencija, kao što su preporuke za razrešenje, moraju biti objavljene u „Službenom glasniku Republike Srbije” i na sajtu Agencije. Međutim, ovaj uslov se ne odnosi na slučajeve u kojima Agencija izdaje samo „upozorenje“ za prekršaj. Ne postoji obaveza ili zabrana objavljivanja informacija o tekućim postupcima i merama koje izriče direktor do potvrde Veća Agencije u žalbenom postupku.

1281 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 39.

1282 Ibid, čl. 38; Izveštaj o sprovođenju Revidiranog Akcionog Plana za Poglavlje 23, 2022. [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izve%C5%A1taj%20o%20sprovo%C4%91enju%20Revidiranog%20akcionog%20plana%20za%20Poglavlje%2023-Potpoglavlje%20Borba%20protiv%20korupcije\\_4.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20sprovo%C4%91enju%20Revidiranog%20akcionog%20plana%20za%20Poglavlje%2023-Potpoglavlje%20Borba%20protiv%20korupcije_4.pdf)

1283 Smernice za praćenje i nadzor sprovođenja Revidiranog Akcionog Plana za Poglavlje 23, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Smernice%20za%20izve%C5%A1tavanje%20o%20sprovo%C4%91enju%20i%20vr%C5%A1enju%20nadzora%20nad%20sprovo%C4%91enjem%20Revidiranog%20akcionog%20plana%20za%20poglavlje%2023%20E2%80%93%20Potpoglavlje%20borba%20protiv%20korupcije.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Smernice%20za%20izve%C5%A1tavanje%20o%20sprovo%C4%91enju%20i%20vr%C5%A1enju%20nadzora%20nad%20sprovo%C4%91enjem%20Revidiranog%20akcionog%20plana%20za%20poglavlje%2023%20E2%80%93%20Potpoglavlje%20borba%20protiv%20korupcije.pdf)

1284 Agencija za sprečavanje korupcije, Izveštaj 2022.

1285 Narodna skupština, Poslovnik o radu, čl. 237-239.

1286 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 35.

1287 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 6.

1288 GREKO Preporuke, XI, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a7216b>

1289 Zakon o lobiranju, čl. 14-244.

1290 ASK, Registar lobista .

1291 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 73.

1292 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 100.

1293 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 81.

1294 Ibid.


Agencija je takođe dužna da obavesti podnosioca zahteva o ishodu predmeta, ali Zakon ne propisuje rok.<sup>1295</sup>

Postoji obaveza i kratak rok za objavljivanje odluka o prijavama o potencijalnim prekršajima podnetim tokom izborne kampanje u vezi sa zloupotrebom funkcionera<sup>1296</sup> i javnih resursa, ali ne van tog perioda.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja obavezuje Agenciju da u Informatoru o radu<sup>1297</sup> objavljuje i redovno ažurira podatke o svom radu i pruža informacije na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.<sup>1298</sup>

## 10.2.2. Transparentnost (praksa)

**U kojoj meri postoji transparentnost podataka o aktivnostima i procesu donošenja odluka u Agenciji?**

 **OCENA: 50/100**

*Agencija objavljuje sve informacije na koje je zakon obavezuje, ali izbegava objavljivanje za javnost veoma relevantnih informacija kao što su odluke i izveštaji o objavljivanju upozorenja i informacija o pokrenutim prekršajnim postupcima protiv funkcionera i političkih partija.*

Godišnji izveštaj o radu Agencije sadrži podatke o aktivnostima iz raznih oblasti iz njene nadležnosti.<sup>1299</sup> Agencija nije organizovala nijednu konferenciju za novinare 2021. ili 2022. godine. Za razliku od prethodnika, koji je retko direktno obraćao medijima, novi direktor (od 2023. godine) dao je nekoliko intervju a i imao više televizijskih nastupa tokom 2023.<sup>1300</sup> Tokom 2022. Agencija je odgovorila na 62 novinarska pitanja i šest poziva za pojavljivanje u elektronskim medijima. Pitanja su se uglavnom odnosila na imovinu i prihode javnih funkcionera, sukob interesa, a u okviru toga, posebno na nepotizam i nespojivost javnih funkcija.<sup>1301</sup> Značajan deo novinarskih pitanja odnosio se na temu finansiranja političkih aktivnosti.<sup>1302</sup> Mediji su u 2022. godini objavili 1.992 teksta o Agenciji (2.627 u 2021), od kojih je 398 bilo u pozitivnom kontekstu.<sup>1303</sup>

Agencija na svojoj internet stranici objavljuje odluke o povredama zakona po datumima donošenja mišljenja o primeni Zakona o sprečavanju korupcije i drugim pitanjima iz svoje nadležnosti.<sup>1304</sup> Takođe, u rubrici vesti se objavljuju informacije o određenim aktivnostima Agencije (npr. održavanje obuka, najava pojedinih rokova iz ZSK, ali ne i o odlukama<sup>1305</sup>). Svi sektori imaju svoju stranicu na veb sajtu.<sup>1306</sup> Međutim, nema informacija o radu odeljenja za žalbe.

Agencija ažurira svoj Informator o radu mesečno,<sup>1307</sup> a njegov sadržaj generalno odgovara zahtevima Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Uputstvu Poverenika za informacije. Međutim, primetno je da su od 2018. godine kvantitet i kvalitet informacija značajno smanjeni, za šta se tvrdi<sup>1308</sup> da je povezano sa odlukom direktora. Do 2018. godine Informator je sadržao podatke o radu Agencije i broju zaposlenih u svim sektorima u to vreme. Bilo je tu i više informacija nego što se Uputstvom zahteva, ali ta praksa više ne postoji.<sup>1309</sup>

1295 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 81, 90.

1296 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 50.

1297 Zakon o slobodnom pristupu Informacijama od javnog značaja, čl. 39.

1298 Zakon o slobodnom pristupu Informacijama od javnog značaja, čl. 16.

1299 Svi izveštaji od 2010, kada je Agencija počela sa radom, objavljeni su na stranici „Godišnji izveštaji“, [https://www.acas.rs/lat/pages/godi%C5%A1nji\\_izve%C5%A1taj](https://www.acas.rs/lat/pages/godi%C5%A1nji_izve%C5%A1taj)

1300 (primer) RTV, Direktor Agencije gost u 2023, [https://media.rtv.rs/sr\\_lat/pravi-ugao/81420](https://media.rtv.rs/sr_lat/pravi-ugao/81420)

1301 NOVA, nova.rs. „Agencija već pet meseci proverava da li je Šapić prijavio svu imovinu. Za taj posao su potrebna ‘dva klika’“, Na primer, Nova S je u maju 2023. pitala Agenciju zašto su joj potrebni meseci da proveri imovinske izveštaje gradonačelnika Beograda Aleksandra Šapića. Agencija je saopštila 30. januara 2023. da pokreće postupak vanredne provere izveštaja o imovini gradonačelnika Beograda Aleksandra Šapića. Iz Agencije su odgovorili da je postupak u toku, da je u toku provera prijave, ali da čl. 81. Zakona o sprečavanju korupcije ne dozvoljava da podatke koji su predmet provere učini dostupnim javnosti dok se postupak ne okonča, <https://nova.rs/vesti/politika/agencija-vec-pet-meseci-proverava-da-li-je-sapic-prijavio-svu-imovinu-za-taj-posao-su-potrebna-dva-klika/>

1302 ASK, Godišnji izveštaj, str. 54.

1303 Ibid.

1304 ASK, str. Odluke, <https://www.acas.rs/lat/decisions/all>

1305 ASK, početna str, [www.acas.rs](http://www.acas.rs)

1306 Ibid.

1307 ASK, Informator o radu (poslednji dostupan krajem 2023, od 30.11.2023), <https://informator.poverenik.rs/informator?org=Qk52gm8k2qA4So5S3>

1308 Intervjui sa zaposlenima u Agenciji.

1309 Ibid.

Međutim, Agencija na svom sajtu ne objavljuje ni neke od važnih javnih odluka koje donosi, kao što su upozorenja i informacije o pokrenutim prekršajnim postupcima protiv funkcionera i stranaka i merama izrečenim na osnovu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.<sup>1310</sup> Takođe, registre koje vodi i objavljuje nije lako pregledati i dalje analizirati jer nisu pripremljeni u formatu otvorenih podataka.<sup>1311</sup>

### 10.2.3. Odgovornost (propisi)

**U kojoj meri odredbe propisa propisuju Agenciji da podnosi izveštaje i bude odgovorna za svoje postupanje?**

 OCENA: 75/100

*Agencija je odgovorna samo Skupštini; ne postoje posebni mehanizmi za vrednovanje njenog rada, niti postoji građanski nadzor.*

Prema ZSK, Agencija za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Godišnji izveštaj o radu mora da joj podnese najkasnije do 31. marta za prethodnu godinu.<sup>1312</sup> Skupština može zahtevati i podnošenje posebnih izveštaja o stanju korupcije i rizicima od korupcije u organima javne vlasti. Propisan je rok za razmatranje izveštaja (30. april)<sup>1313</sup>, ali ne i ono što nadležni skupštinski odbor treba da utvrdi u postupku razmatranja.

Pored ukupnog izveštaja o svom radu, Agencija je ovlašćena da izradi i izveštaj o kontroli izveštaja o finansiranju kampanje.<sup>1314</sup> Što se tiče istražnog rada, Agencija mora da objavi rezultate u ograničenom broju slučajeva – samo kada se bavi navodnim kršenjem Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (ZFPA) prijavljenim tokom izborne kampanje<sup>1315</sup> i kada identifikuje propuste javnih funkcionera i izriče im mere (ne samo upozorenja).<sup>1316</sup>

Zakon o uzbunjivačima primenjuje se na sve državne organe i institucije i nema odredaba koje se posebno odnose na potencijalne uzbunjivače koji ukazuju na nedolično ponašanje u Agenciji. To znači da potencijalni uzbunjivači u Agenciji imaju isto pravo na zaštitu kao i svi drugi uzbunjivači.<sup>1317</sup>

U okviru Agencije, radom službe rukovodi direktor, koji organizuje i obezbeđuje zakonito i delotvorno obavljanje poslova Agencije i donosi gotovo sve akte i odluke.<sup>1318</sup> U skladu sa ZSK, Veće odlučuje o žalbama na odluke direktora, osim kada je reč o pravima i obavezama zaposlenih u Agenciji, za šta je nadležna Komisija za žalbe. Veće takođe zauzima principijelne stavove za sprovođenje ZSK, nadgleda rad direktora i prati njegovu imovinu.<sup>1319</sup> Slične nadležnosti Veća nisu propisane u primeni Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (ZFPA) i Zakona o lobiranju.

Protiv odluke Saveta ili direktora, kada nije predviđena mogućnost žalbe Veću, moguće je voditi upravni spor pred Upravnim sudom. Nije propisan rok za razmatranje ovih predmeta.<sup>1320</sup> Građani mogu da podnose predstavke Agenciji u vezi sa njenim radom i radom drugih državnih organa.<sup>1321</sup> Ne postoje mehanizmi za sudsku reviziju rada Agencije ili građanski odbor za nadzor.

Državna revizorska institucija (DRI) može vršiti finansijsku reviziju Agencije, a to zavisi od godišnjeg plana DRI. Ne postoji zakonska obaveza da DRI sprovodi reviziju svake godine.

1310 Intervju sa Bojanom Elekom.

1311 ASK, Pretraga kroz izveštaje o finansiranju kampanje, <https://publicacas.acas.rs/#/acas/pretragaKampanja>

1312 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 39.

1313 Narodna skupština, Pravilnik o radu, čl. 237.

1314 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, čl. 33.

1315 Ibid, čl. 37.

1316 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 50.

1317 Zakon o zaštiti uzbunjivača, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastiti\\_uzbunjivaca.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_uzbunjivaca.html)

1318 Direktor donosi opšte i pojedinačne akte, odlučuje o zahtevima javnih funkcionera, donosi odluke o povredama zakona i izriče mere, daje mišljenja i uputstva za sprovođenje zakona, priprema predlog budžetskih sredstava za rad Agencije, odlučuje o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenih u Agenciji, sprovodi odluke Saveta Agencije i obavlja druge poslove utvrđene zakonom, ZSK, čl. 9.

1319 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 9 i 20.

1320 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 80.

1321 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 87-91.

## 10.2.4. Odgovornost (praksa)

### U kojoj meri Agencija u praksi mora da izveštava i odgovara za svoje aktivnosti?

OCENA: 50/100

*Skupština Srbije ne ocenjuje propisno rad Agencije. Kada je u pitanju njena javna odgovornost, Agencija nema praksu sazivanja konferencija za medije na kojima bi odgovarala na novinarska pitanja.*

Skupština do sada nije donela ni jedan zaključak da Agencija nije na zadovoljavajući način obavljala poslove iz svoje nadležnosti. U Zaključku nakon razmatranja Izveštaja o radu Agencije za 2021. godinu, Skupština je konstatovala samo da se izveštaj prihvata,<sup>1322</sup> dok su poslanici u raspravi imali samo pozitivne komentare na njen rad (za razliku od prethodnih saziva).

U 2022. godini, od 49 žalbi na rešenja direktora Agencije (82 u 2021. godini),<sup>1323</sup> Veće Agencije je 45 odbilo kao neosnovane. U jednom slučaju, Veće je poništilo svoju raniju odluku, i odlučujući po žalbi, ponovo istu odbilo. Upravni sud je tokom 2022. godine dostavio na odgovor 16 tužbi koje su podnete za poništenje odluka Veća donetih u postupku žalbenog poravnjanja, a u toku je još 57 upravnih sporova po tužbama iz prethodnih godina. Upravni sud je 2022. godine doneo 27 presuda. Dvadeset pet tužbi je odbijeno, a dve su prihvaćene.<sup>1324</sup> Upravni sud je 2021. godine doneo 23 presude kojima je odbijeno 20 tužbi i usvojeno tri,<sup>1325</sup> dok su mnogi predmeti iz prethodnih godina ostali nerešeni.<sup>1326</sup> Podaci o upravnim sporovima protiv odluka direktora nisu poznati.<sup>1327</sup>

Agencija nema zaposlenog internog revizora, iako je to radno mesto predviđeno sistematizacijom, a DRI ga je preporučila u svojoj jedinoj reviziji rada Agencije (za 2017. godinu) od njenog osnivanja.<sup>1328</sup>

Agencija nema ujednačenu praksu postupanja kada je reč o kritikama koje se u vezi sa njenim radom iznose u javnosti. U pojedinim slučajevima Agencija odlučuje da objavi saopštenja za javnost, najčešće nakon kritika ili primedbi OCD<sup>1329</sup>, dok u većini slučajeva ne reaguje.<sup>1330</sup> Od 26. novembra 2018. godine (kada je direktor izjavio da „nikada neće komentarisati pojedinačne slučajeve“),<sup>1331</sup> Agencija nije organizovala konferencije za novinare, a direktor je odbijao da odgovara na pitanja u nekim drugim situacijama kada su mu se novinari obraćali.<sup>1332</sup>

Ne postoji zvanična statistika o internim slučajevima uzbunjivanja, ali je Agencija navela da ih je u prethodnih 10 godina bilo devet, da su svi okončani, da su u pet slučajeva predložene mere koje se odnose na izmene internih akata Agencije, procedure postupanja, pojedinačni pravni akti Agencije, edukaciju, objavljivanje akta Agencije o internoj elektronskoj mreži, uspostavljanje evidencije, kao i postupanje po usvojenim internim aktima Agencije.<sup>1333</sup>

1322 Zaključak Narodne skupštine u vezi sa Godišnjim izveštajem o radu Agencije za sprečavanje korupcije za 2021, [http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/13\\_saziv/RS14-23.pdf](http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS14-23.pdf)

1323 Na deset sednica u 2021. godini Veće je odlučilo o 82 žalbe: odbilo je 60 kao neosnovane i poništilo prvostepena rešenja u 22 predmeta. Deo poništenih odluka proizašao je iz autentičnog tumačenja pojma „javni funkcioner“ koje je Narodna skupština usvojila u februaru 2021, <https://www.propisi.net/autenticno-tumacenje-odredbe-clana-2-stav-1-tacka-3-zakona-o-spreccavanju-korupcije/>

1324 ASK, Godišnji izveštaj za 2022, str. 18, 19.

1325 ASK, Godišnji izveštaj za 2022, str. 26-29 i 83-85.

1326 Upravni sud je u 2021. godini dostavio Veću Agencije odgovore na 29 tužbi za poništavanje odluka Odbora Agencije u postupku po žalbi (Odbor je prestao da postoji 01.09.2020.). U radu su još 54 upravna spora po predmetima iz prethodnih godina.

1327 To može ukazivati na to da se Upravni sud nije bavio njima 2021. godine, čak i kada je bilo takvih sporova a na koje je Transparentnost Srbija pokrenula 2020. godine.

1328 DRI, Revizija za 2017, <https://www.dri.rs/php/document/download/1183/1>

1329 Na primer, Agencija je reagovala saopštenjem na nekoliko nalaza nevladinih organizacija koje su pratile rad Agencije. Tako je Agencija 31. marta 2022. godine odgovorila Posmatračkoj misiji CRTA. U saopštenju se navodi da „nalaz da nadležne institucije nisu dovoljno doprinele zaštiti javnog interesa, ali su dozvolile dalje urušavanje uslova za fer izbore ne odgovara stvarnom stanju“. U slučaju kada je Biro za društvena istraživanja (BIRODI) pozvao Agenciju da povuče tumačenje da javni funkcioner može biti predsednik Udruženja novinara Srbije, Agencija je odgovorila navodeći da je ona jedina institucija u Srbiji ovlašćena da tumači sukob interesa javnih funkcionera, daje mišljenja i postupa u situacijama sukoba interesa.

1330 Danas, Beta, Neobično saopštenje Agencije za borbu protiv korupcije, 21.02.2109, <https://www.danas.rs/vesti/politika/ts-neobicno-saopstenje-agencije-za-borbu-protiv-korupcije/Insajder>, Agencija za sprečavanje korupcije: Ime zvučno, rezultati tihi, 11. oktobar 2021, <https://www.istinomer.rs/analize/agencija-za-spreccavanje-korupcije-ime-zvucno-rezultati-tihi-1-deo/>

1331 UNS, Press centar – Početak kampanje za podizanje svesti građana o usvajanju i sprovođenju lokalnih antikorupcijskih planova, <https://presscentar.uns.org.rs/announcements/2804/pocetak-kampanje-za-podizanje-svesti-gradjana-o-usvajanju-i-sprovođenju-lokalnih-antikorupcijskih-planova.html>

1332 N1 Info, n1info.rs, Direktor Agencije za borbu protiv korupcije nije želeo da odgovori na pitanja N1, 12. decembar 2019, <https://rs.n1info.com/vesti/a551764-direktor-agencije-za-borbu-protiv-korupcije-nije-zeleo-da-odgovori-na-pitanja-n1/>

1333 Odgovor Agencije na Zahtev za pristup informacijama, 23. avgust 2022.

## 10.2.5. Integritet (propisi)

U kojoj meri u propisima postoje mehanizmi koji bi obezbedili integritet zaposlenih i funkcionera u Agenciji?

 OCENA: 50/100

Agencija nema sopstveni Etički kodeks, ali se na njene zaposlene primenjuje Kodeks za državne službenike.

Zakon o sprečavanju korupcije, koji predviđa neke mehanizme integriteta za funkcionere, primenjuje se i na funkcionere unutar Agencije. Zakon reguliše pitanje poklona, ograničenja pri zapošljavanju nakon prestanka funkcije i obavezu prijavljivanja imovine i prihoda. Međutim, eventualno kršenje ovih odredbi kontroliše sama Agencija.<sup>1334</sup>

U postupku izbora, profesionalni integritet kandidata za mesto direktora i člana Veća proverava se kroz pitanja koja imaju za cilj „utvrđivanje psihološkog profila kandidata u pogledu profesionalnog ponašanja koje se smatra neophodnim za obavljanje funkcije“.<sup>1335</sup> Direktor Biroa za društvena istraživanja Zoran Gavrilović, 2022. je javno zahtevao da se profesionalni integritet ocenjuje na osnovu „doprinosa u borbi protiv korupcije i njihovog dosadašnjeg (ne)etičkog ponašanja“.<sup>1336</sup>

Što se tiče zaposlenih, propisi o državnim službenicima se primenjuju bez posebnih pravila. Direktor može doneti kodeks ponašanja zaposlenih u stručnoj službi.<sup>1337</sup> Takav akt nije usvojen, ali se primenjuje Kodeks ponašanja državnih službenika.<sup>1338</sup> Zakon o državnim službenicima ima neke mehanizme integriteta državnih službenika, kao što su pravila o sukobu interesa i poklonima, ali ne postoje pravila o prijavljivanju imovine.<sup>1339</sup> Ograničenja po prestanku radnog odnosa ne odnose se na državne službenike, već samo na funkcionere.<sup>1340</sup>

Agencija ima obavezu pripreme programa obuke za jačanje<sup>1341</sup> etike i integriteta državnih službenika koji se sprovodi preko Nacionalne akademije za državne službenike.

## 10.2.6. Integritet (praksa)

U kojem obimu je integritet funkcionera i zaposlenih u Agenciji obezbeđen u praksi?

 OCENA: 50/100

Uprkos postojećim etičkim mehanizmima, Agencija se suočava sa izazovima u obezbeđivanju integriteta rada, kao što su: donošenje odluka je koncentrisano u rukama direktora, zabrinutost zaposlenih zbog nedavne „čistke“, sumnje u procenu Veća o sukobu interesa, procesi izbora kandidata i transparentnost konkursa za članove Veća u 2020.

Postojeći etički mehanizmi mogu da obezbede obavljanje poslova sa integritetom u Agenciji. Ipak, u praksi to često nije slučaj jer sve odluke donosi direktor, a zaposleni ih izvršavaju iz straha da će ostati bez posla.<sup>1342</sup> Nikada javnosti nije saopšteno da je službenik Agencije prekršio Etički kodeks, niti da je u Agenciji postojao postupak utvrđivanja kršenja kodeksa.

Tijana Perić Diligenski, potpredsednica stranke Srbija centar, izjavila je da su joj se zaposleni u Agenciji žalili da je u novembru 2023. godine došlo do „čistke“, odnosno da je novi direktor smenio najmanje 15 zaposlenih sa

1334 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 55, 58 i 67.

1335 Pravilnik o programu testa za izbor direktora Agencije za sprečavanje korupcije (*Službeni glasnik RS*, br. 114/2020), čl. 4; Pravilnik o programu testa za izbor člana Veća Agencije za sprečavanje korupcije (*Službeni Glasnik RS*, br. 114/2020), čl. 4

1336 BIRODI, „Odložiti testiranje kandidata za članove Veća Agencije za sprečavanje korupcije, objaviti novi konkurs i značajno promovisati! Srbiji ne trebaju antikorupcijska Potemkinova sela!“, 31. januar 2022, <https://www.birodi.rs/birodi-odloziti-tesitanje-kandidata-za-clanove-veca-agencije-za-sprecavanje-korupcije-objaviti-novi-konkurs-i-znacajno-promovisati-srbiji-ne-trebaju-antikorupcijska-potemkinova-sela/>

1337 Intervju sa Bojanom Elekom.

1338 Zakon o državnim službenicima, čl. 25-31.

1339 Ibid.

1340 Ibid.

1341 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 99; Program obuke u oblasti sprečavanja korupcije i jačanja integriteta (*Službeni glasnik RS*, br. 114/2020).

1342 Intervju sa zaposlenima u Agenciji koji su zahtevali anonimnost.

rukovodećih mesta i doveo nedovoljno kvalifikovan ali „podobni” kadar.<sup>1343</sup> Međutim, nijedan zaposleni o tome nije javno govorio. U odgovoru na ove navode, Agencija je saopštila da je sve urađeno po pravilima i da su svi „raspoređeni na odgovarajuća radna mesta”.<sup>1344</sup>

Uslovi za zapošljavanje u Agenciji se javno objavljuju i predstavljaju deo konkursa za posao. U postupku konkursa i prijema novih radnika ne vrši se provera integriteta kandidata.<sup>1345</sup>

Zaposleni imaju obuku o pitanjima etike i integriteta koja se ponavlja u ciklusima. U odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, Agencija je navela da u Agenciji nije bilo slučajeva kršenja Kodeksa ponašanja ili drugih etičkih standarda.<sup>1346</sup>

Ostalo je nepoznato da li je u nekom konkretnom slučaju Odbor, odnosno Veće Agencije, procenio sukob interesa direktora, njegovog zamenika i pomoćnika, uključujući i onaj koji je mogao nastati odlučivanjem o pitanjima koja se odnose na političku stranku čiji je direktor bio član pre izbora na ovu funkciju.<sup>1347</sup>

Ni konkurs za članove Veća Agencije 2021. godine nije prošao bez kritika. Mediji su izneli sumnju u sukob interesa u procesu selekcije kandidata, navodeći među kandidatima i veliki broj zaposlenih u Agenciji, člana Upravnog odbora Pravosudne akademije i saradnika Ministarstva pravde.<sup>1348</sup> Ostalo je nepoznato da li je neko od kandidata na prvom konkursu propustio da položi test profesionalnog integriteta<sup>1349</sup> i kako je ovaj test uopšte sproveden, jer u ocenjivačkoj komisiji nije bio nijedan psiholog.<sup>1350</sup> Skupština je od 18 kandidata izabrala pet članova Veća isključivo na osnovu unapred obavljenog političkog dogovora i bez uvažavanja individualnih kvaliteta.<sup>1351</sup> Narodni poslanici inače mogu da biraju između svih kandidata koji su prošli konkurs i nisu u obavezi da biraju kandidata koji je najbolje ocenjen. U ovom slučaju, dva člana Veća su i ranije bili članovi Odbora Agencije, a predložili su ih je predsednik Republike i Administrativni odbor Skupštine. Jedna od to dvoje je aktuelna predsednica Veća, čiji izbor je 2016. godine naišao na protivljenje zbog navodnog prikrivanja kršenja ljudskih prava.<sup>1352</sup> Dva člana Veća bili su zaposleni u Agenciji, a peti je aktivni član Antimonopolske komisije, bivši funkcioner Ministarstva pravde i zaposleni na Pravosudnoj akademiji.<sup>1353</sup>

## 10.2.7. Rodna ravnopravnost

 **OCENA: 25/100**

*Agencija ispunjava odredbe Zakona o ravnopravnosti polova koje se odnose na rodnu statistiku i daje pregled najbitnijih podataka razvrstanih po polu. Međutim, nedostaju rodno osetljivi protokoli i obuka.*

U žalbenim i istražnim mehanizmima Agencije ne postoje rodno osetljivi protokoli i smernice. Iz Agencije navode da postoji namera da se takvi protokoli i smernice izrade.<sup>1354</sup>

1343 NOVA, nova.rs – Čistka u Agenciji za sprečavanje korupcije: Pravnika zamenila profesorka španskog, policajac kontrolise str. čke finansije, 4. decembar 2023, <https://nova.rs/vesti/politika/cistka-u-agenciji-za-spreccavanje-korupcije-pravnika-zamenila-profesorka-spanskog-policajac-kontrolise-str.cke-finansije/>

1344 NOVA, nova.rs. Agencija za sprečavanje korupcije: Nema “čistke”, svi su raspoređeni na odgovarajuća radna mesta, 5. decembar 2023, <https://nova.rs/vesti/politika/agencija-za-spreccavanje-korupcije-nema-cistke-svi-su-rasporedjeni-na-odgovarajuca-radna-mesta/>

1345 Odgovor Agencije na Zahtev TS za slobodan Pristup Informacijama, avgust 2023.

1346 Ibid.

1347 Nakon izbora direktora u januaru 2018. godine, UO se oglasio saopštenjem u kojem je naveo da se nije bavio postavljenim pitanjima o dve moguće uplate kandidata za direktora u iznosu od po 40.000 dinara na račun SNS, kao i njegovim izborom 2017. godine za člana radnog tela Republičke izborne komisije u opštini Zemun na predlog koalicije SNS-PS-PUPS. "Kandidat Dragan Sikimić nije dostavio Odboru nijedan od ovih podataka u svojoj biografiji prilikom dostavljanja dokumenata, niti je ovaj podatak bio poznat Odboru. S druge strane, Odbor Agencije još jednom podseća na svoja ovlašćenja koja su mu poverena Zakonom, a koji su i navedeni u ovom saopštenju. Oni jasno pokazuju da Odbor Agencije nije istražni organ, već nadzorni organ u odnosu na direktora, a ne u odnosu na kandidate za mesto direktora", navodi se u saopštenju UO. U dokumentu koji je objavio dnevni list „Danas” se vidi da je Sikimić čl. SNS od 7. maja 2010. godine, da je broj članske karte 178843 i da je prijavljen u Zemunu, kao i da je poslednja godina uplate partijske članarine bila 2012. U pomenutom dokumentu se navodi i datum kada mu je navodno brisano članstvo u SNS – 17. januar 2018. godine, tačno kada je izabran na funkciju direktora Agencije.

1348 NOVA, Kontroverzni kandidati za Agenciju za sprečavanje korupcije, 21. decembar 2020, <https://nova.rs/vesti/politika/kontroverzni-kandidati-za-agenciju-za-spreccavanje-korupcije/>

1349 [Intervju sa Zoranom Gavrilovićem \(BIRODI\)](#).

1350 BIRODI, Izjava, 31. januar 2022.

1351 Pet izabranih kandidata dobilo je između 167 i 172 glasa, dok je šesti imao samo 15. Za većinu neizabranih kandidata poslanici se nisu ni trudili da glasaju ili budu uzdržani, nisu uopšte učestvovali u glasanju. Nije bilo prezentacije kandidata, a poslanici su dobili samo njihove biografije, čiji su se format i sadržaj značajno razlikovali.

1352 Peščanik, Apel protiv izbora Danice Marinković za člana Odbora Agencije za borbu protiv korupcije, 22. decembar 2016, <https://pescanik.net/apel-protiv-izbora-danice-marinkovic-za-clana-odbora-agencije-za-borbu-protiv-korupcije/>

1353 [https://www.acas.rs/lat/page\\_with\\_sidebar/organizacija#](https://www.acas.rs/lat/page_with_sidebar/organizacija#)

1354 Odgovor Agencije na Zahtev za pristup Informacijama, avgust 2023.

Agencija ne obezbeđuje službenicima i zaposlenima materijale za obuku i podizanje svesti za optimalnu primenu rodno osetljivog mehanizma.

Uz podršku Misije OEBS-a u Srbiji, Agencija je izradila Priručnik za merenje pomaka u doprinosu unapređenju rodne ravnopravnosti kroz rad Agencije.<sup>1355</sup> Inicijalna analiza obavljena je 2021. godine, a prva godišnja procena ispunjenosti definisanih indikatora očekivana je 2022. godine,<sup>1356</sup> ali nije urađena. Analiza se bavi aspektima korupcije u pogledu njene rodne dimenzije i njihove moguće povezanosti.<sup>1357</sup>

Agencija objavljuje podatke razvrstane po polu (npr. žalbe koje su podnele žene ili muškarci, vreme obrade pritužbi žena ili muškaraca, rešene ili ignorisane žalbe žena ili muškaraca, itd).<sup>1358</sup>

Agencija je 2021. Međunarodni dan borbe protiv korupcije obeležila onlajn međunarodnom konferencijom *Rodna politika kao neophodnost ili prilika – politikom jednakih mogućnosti ka efikasnijem sprečavanju korupcije*.<sup>1359</sup> Na konferenciji je istaknut značaj sistematskog uključivanja rodne perspektive u sprovođenje mehanizama za prevenciju korupcije i kontinuirane posvećenosti sprovođenju rodniha mera u radu Agencije. Tom prilikom su predstavljeni mehanizmi za uvođenje rodne perspektive u rad Agencije, uz razvijeni uz stručnu pomoć.<sup>1360</sup>

## Uloga

### 10.3.1. Prevencija

**Koliko se Agencija angažuje u preventivnim antikorupcijskim aktivnostima?**



*Agencija obavlja poslove u okviru svojih nadležnosti i ne angažuje se mimo zakonskog okvira i ne istupa u javnosti svojim inicijativama za poboljšanje oblasti borbe protiv korupcije, niti je doprinela sadržaju zakona koje je usvojila skupština a koji se odnose na njen rad.*

U okviru Agencije postoji Sektor za prevenciju i jačanje integriteta.<sup>1361</sup> Agencija je pokrenula treći ciklus (prvi u 2013) izrade i implementacije planova integriteta za 2.977 organa javne vlasti u decembru 2021. godine. Za to se koristi upitnik o proceni stanja koji zaposleni anonimno popunjavaju, aplikacija se konstantno nadograđuje i na kraju izrađuje priručnik koji sadrži modele odlučivanja.<sup>1362</sup>

Agencija je 2021. godine objavila Model vodiča za primenu Kodeksa ponašanja za poslanike<sup>1363</sup> i izradila je i program obuke za poslanike ali ga nije objavila.

Agencija je usvojila Metodologiju za procenu rizika od korupcije u propisima,<sup>1364</sup> na osnovu koje je u 2021. godini dala 15 mišljenja na predloge zakona, ali nijedno nije objavila. U 11 slučajeva je ukazano na faktore rizika i date su preporuke ministarstvima, ali se nije obratila Vladi i Skupštini u slučajevima kada su njihove preporuke ignorisane.<sup>1365</sup> Agencija je u prošlosti (2013-2018), i pre nego što je 2020. godine uspostavljena zakonska obaveza podnošenja

1355 Priručnik definiše 100 indikatora (10 za svaku organizacionu jedinicu) za merenje napretka.

1356 Odgovor Agencije na Zahtev za pristup Informacijama, avgust 2023.

1357 APC, Annual Report 2021 – "Povezanost rodne nejednakosti i korupcije se ogleda u tome što obe imaju potencijal da usporavaju razvoj društva, čime utiču i na povećanje siromaštva. U tom smislu, korupcija predstavlja veliku prepreku ženama u njihovim naporima da ostvare pun pristup svojim građanskim, socijalnim i ekonomskim pravima, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/lzve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202021.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/lzve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202021.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije.pdf)

1358 Rodna statistika je deo godišnjih izveštaja Agencije o radu.

1359 ASK, Vesti, Obeležavanje Međunarodnog dana borbe protiv korupcije, <https://www.acas.rs/lat/news/59>

1360 ASK, Godišnji izveštaj 2021.

1361 Sektor uključuje Odeljenje za jačanje institucionalnog integriteta, Odeljenje za planove i analizu integriteta i Odsek za obrazovanje, antikorupcijske planove i strategiju, [https://www.acas.rs/lat/pages/unutra%C5%A1nja\\_organizacija\\_agencije\\_1](https://www.acas.rs/lat/pages/unutra%C5%A1nja_organizacija_agencije_1)

1362 ASK, Uputstva za rad u aplikaciji i priručnik, [https://www.acas.rs/lat/pages/uputstva\\_za\\_rad\\_u\\_aplikaciji\\_i\\_priru%C4%8Dnik](https://www.acas.rs/lat/pages/uputstva_za_rad_u_aplikaciji_i_priru%C4%8Dnik)

1363 ASK, Model Vodiča za primenu Kodeksa ponašanja narodnih poslanika, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Model%20Vodi%C4%8Da%20za%20primenu%20Kodeksa%20pona%C5%A1anja%20narodnih%20poslanika%20\(2021\).pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Model%20Vodi%C4%8Da%20za%20primenu%20Kodeksa%20pona%C5%A1anja%20narodnih%20poslanika%20(2021).pdf)

1364 ASK – Metodologija za procenu rizika od korupcije u propisima- [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Metodologija%20za%20procenu%20rizika%20od%20korupcije%20u%20propisima.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Metodologija%20za%20procenu%20rizika%20od%20korupcije%20u%20propisima.pdf)

1365 Intervju sa zaposlenima u Agenciji.



nacrta zakona,<sup>1366</sup> samoinicijativno ili na zahtev institucija analizirala pojedinačne akte sa antikorupcijske tačke gledišta i objavljivala svoje nalaze.<sup>1367</sup> Međutim, Agencija nije išla iznad svojih nadležnosti i nije javno inicirala donošenje reformskih zakona, niti je doprinela sadržaju zakona koje je usvojila skupština.<sup>1368</sup>

Odeljenje za istraživanje i analizu je 2021. godine ispitalo studente Univerziteta u Beogradu o percepciji stanja korupcije,<sup>1369</sup> u čemu su učestvovala 1.052 studenta.

U julu 2022. godine, Agencija je dostavila Narodnoj skupštini Izveštaj o oceni uticaja preduzetih mera za smanjenje korupcije u osam rizičnih oblasti – javne nabavke, privatizacija, zdravstvo, porezi, obrazovanje, policija, carina i lokalna samouprava.<sup>1370</sup>

Agencija je nadležna i za izveštavanje o sprovođenju antikorupcijskih mera iz Akcionog plana za Poglavlje 23.<sup>1371</sup> ASK je razvila dobru metodologiju praćenja koja se razlikuje od Metodologije Koordinacionog tela za praćenje sprovođenja mera iz Akcionog plana za poglavlje 23, odnosno detaljnija je. Prati sprovođenje po fazama, kao i kvalitet ispunjenja mera.

## 10.3.2. Edukacija

### U kojoj meri se Agencija angažuje u edukativnim aktivnostima na polju borbe protiv korupcije?

 OCENA: 75/100

*Agencija je generalno veoma aktivna u edukaciji javnosti o korupciji i načinu borbe protiv nje. Međutim, nikada nije objavljeno istraživanje koliko je Agencija u tome uspešna, odnosno da li ima pomaka nakon ovakvih obuka.*

Agencija saraduje sa državnim organima, funkcionerima, državnim službenicima, novinarima, studentima i civilnim društvom.<sup>1372</sup> Obim aktivnosti i broj učesnika ograničen je budžetom i brojem zaposlenih u Agenciji, u odeljenju nadležnom za poslove obrazovanja.

Agencija je održala obuke<sup>1373</sup> za razne institucije o upravljanju rizicima od korupcije, planovima integriteta, sukobu interesa, finansiranju političkih aktivnosti, pranju novca i drugim temama iz svoje nadležnosti. U 2022. godini održane su obuke za predavače (trening za trenere) iz oblasti etike i integriteta zaposlenih u javnim preduzećima; obuka za predavače iz oblasti etike i integriteta, kao i onlajn obuka posvećena praćenju sprovođenja aktivnosti iz strateških dokumenata, gde su učesnici imali priliku da saznaju više o aktivnostima u oblasti sprovođenja antikorupcijskih mera, prevencije i suzbijanja korupcije predviđenim Revidiranim akcionim planom za Poglavlje 23 – odeljak Borba protiv korupcije.<sup>1374</sup> U 2022. godini, više od 100.000 (103.401) zaposlenih i rukovodilaca<sup>1375</sup> u organima javne vlasti završilo je obuku o etici i integritetu, na daljinu, polaganjem testa (više od 40 hiljada u 2021. godini<sup>1376</sup>). Istraživanje koliko je obuka bila uspešna, odnosno da li ima pomaka nakon ovakvih obuka, nikada nije objavljeno.

Agencija ima poseban Sektor za saradnju sa medijima i civilnim društvom. Od svog osnivanja podržala je oko 30 projekata civilnog društva i sprovela 13 javnih konkursa, na osnovu kojih je realizovano i finansirano 25 projekata iz državnog budžeta preko Agencije, a ostali kroz donatorsku podršku.<sup>1377</sup> Agencija je, između ostalog, učestvovala u izradi dokumenata javnih politika u radu Posebne radne grupe za izradu Predloga Akcionog plana za sprovođenje Strategije za stvaranje podsticajnog ambijenta za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji za period od 2022. do

1366 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 6 i 35.

1367 ASK, Godišnji izveštaj za 2021, str. 24.25

1368 Intervju sa Bojanom Elekom

1369 ASK, Istraživanje Percepcija studenata Univerziteta u Beogradu o stanju korupcije na Univerzitetu, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Percepcija%20studenata%20Univerziteta%20u%20Beogradu%20o%20stanju%20korupcije%20na%20Univerzitetu%20\(istra%C5%BEivanje\).pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Percepcija%20studenata%20Univerziteta%20u%20Beogradu%20o%20stanju%20korupcije%20na%20Univerzitetu%20(istra%C5%BEivanje).pdf)

1370 [http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2022/02-554\\_22.pdf](http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2022/02-554_22.pdf)

1371 ASK, Nadzor nad Akcionim planom za poglavlje 23, [https://www.acas.rs/lat/page\\_with\\_sidebar/nadzor\\_pracenje](https://www.acas.rs/lat/page_with_sidebar/nadzor_pracenje)

1372 ASK, Vesti – [www.acas.rs](http://www.acas.rs)

1373 ASK, Vesti, <https://www.acas.rs/lat/search?search=trening>

1374 ASK, Godišnji izveštaj za 2022, str. 28.29 i 54 -[https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije\\_1.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije_1.pdf)

1375 ASK, Godišnji izveštaj za 2022, str. 58.

1376 ASK, Godišnji izveštaj za 2022, str. 48-53.

1377 ASK, Godišnji izveštaj za 2022, podaci za deset godina (do 2021), str. 62.

2023. godine.<sup>1378</sup> U 2021. godini, u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava i socijalni dijalog, Agencija je organizovala konsultativni sastanak sa OCD na temu „Kako do efikasnijeg učešća civilnog društva u borbi protiv korupcije“.<sup>1379</sup>

Agencija je krajem februara 2022. godine raspisala javni konkurs za dodelu sredstava organizacijama civilnog društva za projekte iz oblasti prevencije korupcije. Teme prihvaćenih projekata (četiri od osam prijavljenih) prvenstveno su usmerene na povećanje transparentnosti rada organa javne vlasti, bolje informisanje građana i veće učešće u kreiranju javnih politika i primeni standarda EU, ali i na integrisanje rodno odgovornih mera i mera nediskriminacije u mehanizme prevencije korupcije.<sup>1380</sup>

### 10.3.3. Istrage

#### U kojoj meri se Agencija angažuje u istragama korupcije?

 OCENA: 50/100

*Učinak Agencije u otkrivanju, istrazi i sankcionisanju nedoličnog ponašanja je polovičan. Agencija je pokretala brojne postupke, izdala opomene i druge mere protiv javnih funkcionera zbog kršenja Zakona o sprečavanju korupcije, ali se suočila sa kritikama zbog blažih odluka koje je donosila po prijavama protiv političkih partija tokom predizborne kampanje 2022. godine i zbog toga što nije aktivno promovisala postupke protiv visoko pozicioniranih funkcionera u poslednjih šest godina.*

Agencija nije nadležna za sprovođenje krivičnih istraga, ali neke aktivnosti Agencije imaju istražne elemente: provera imovine i prijava o prihodima, kontrola finansiranja političkih partija i provera godišnjih izveštaja stranaka i troškova kampanje, kao i postupanje po pritužbama i prijavama građana.

Zakonom je propisano da Agencija mora da proverava tačnost podataka u izveštajima o imovini po godišnjem planu provere za određeni broj funkcionera, prema godišnjem planu provere koji donosi direktor, što znači da Agencija sama određuje broj kontrola.<sup>1381</sup> U slučaju neslaganja između podataka iskazanih u imovinskom stanju i stvarnog stanja ili između povećanja vrednosti imovine funkcionera i njihovih zakonitih i prijavljenih prihoda, Agencija je dužna da utvrdi uzrok<sup>1382</sup> takvog neslaganja i da pozove funkcionera ili povezano lice radi dobijanja podataka o stvarnoj vrednosti imovine funkcionera.

U 2022. godini, ASK je proveravala tačnost, potpunost i blagovremenost dostavljanja izveštaja za 366 javnih funkcionera, od kojih je 250 po Godišnjem planu inspeksijskog nadzora za 2022. godinu. Zbog postojanja sumnje, pokrenula je osam vanrednih provera izveštaja javnih funkcionera.<sup>1383</sup>

Agencija može izreći mere protiv javnih funkcionera koji krše Zakon o sprečavanju korupcije (npr. preporuka za razrešenje), pokrenuti prekršajni postupak i podneti krivične prijave.<sup>1384</sup> Agencija je u 2022. godini pokrenula 356 postupaka protiv javnih funkcionera po različitim osnovama zbog kršenja ZSK<sup>1385</sup> (284 u 2021. godini).<sup>1386</sup> U istoj godini Agencija je izrekla 219 opomena i pokrenula prekršajne postupke u 201 predmetu (134 u 2021. godini) zbog nedostavljanja imovinske dokumentacije ili zbog podnošenja netačne ili nepotpune prijave. U 2022. godini podneta su 33 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka u vezi sa slučajevima u kojima su funkcioneri bili u sukobu interesa ili zbog nespojivosti poslova sa obavljanjem javne funkcije. Doneta su sledeća rešenja: u 72% slučajeva izrečena je mera opomene, u 14% mera javnog objavljivanja odluke o povredi zakona, u 10% prestanak javne funkcije po sili zakona i u 4% mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje sa javne funkcije.<sup>1387</sup>

1378 ASK, Godišnji izveštaj za 2022, str. 49.

1379 ASK, *Kako do efikasnijeg učešća civilnog društva u borbi protiv korupcije*, <https://www.acas.rs/lat/news/91>

1380 ASK, Godišnji izveštaj za 2022, str. 48.

1381 Planom verifikacije godišnjeg izveštaja za 2021. godinu obuhvaćeno je 200 javnih funkcionera, uključujući direktore i članove upravnih odbora agencija, komisija i drugih regulatornih tela, funkcionere Narodne banke Srbije i poslanike u Skupštini AP Vojvodine.

1382 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 76.

1383 ASK, Godišnji izveštaj za 2022, str. 16.

1384 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 86.

1385 ASK, Godišnji izveštaj za 2022, str. 16.

1386 ASK, Godišnji izveštaj za 2022, str. 19.

1387 ASK, Godišnji izveštaj za 2022, str. 15.

U 2022. godini, Agencija je donela 309 odluka (347 u 2021, 179 u 2020) zbog kršenja ZSK vezano za sukob interesa.<sup>1388</sup> U 162 slučaja (126 u 2021) izrekla je mere zbog gomilanja javnih funkcija, a u 55 (63 u 2021) zbog kršenja pravila o sukobu interesa i nepotizmu.<sup>1389</sup>

Agencija takođe ima ovlašćenja da izriče mere protiv političkih subjekata – kao što je oduzimanje prava na dobijanje sredstava iz javnih izvora.<sup>1390</sup> Tokom 2022, donela je 41 rešenje<sup>1391</sup> o gubitku prava političkog subjekta na dobijanje sredstava iz javnih izvora za finansiranje redovnog rada po osnovu sudskih odluka o utvrđenim prekršajima (13 u 2021. godini). Agencija je pokrenula 44 postupka protiv političkih subjekata (22 u 2021. godini) i izrekla 28 mera upozorenja (23 u 2021. godini). U 2022, kao i prethodnoj godini, prijavila je tužilaštvu sumnju da je odgovorno lice u jednom političkom subjektu počinilo krivično delo.<sup>1392</sup> Međutim, odluke Agencije koje se odnose na pritužbe na političke stranke i funkcionere tokom izborne kampanje 2022. bile su povremeno previše blage.<sup>1393</sup> Za jedno od najeklatantnijih kršenja ZFPA od strane vladajuće SNS, Agencija uopšte nije pokrenula prekršajni postupak.<sup>1394</sup> U završnom izveštaju o izborima u Srbiji,<sup>1395</sup> misija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) je istakla ozbiljne probleme u vezi sa zloupotrebom javnih resursa i finansiranja kampanje i preporuke za njihovo rešavanje.<sup>1396</sup>

Agencija je u 2022. godini primila 213 predstavljeni fizičkih i pravnih lica, a obrađene su 253, uključujući i one iz prethodnih godina.<sup>1397</sup>

Od 1. septembra 2020. godine, ASK može da postupa i po anonimnim predstavkama,<sup>1398</sup> ali u obrascu za prijavu i dalje je potrebno navesti broj telefona i adresu elektronske pošte.<sup>1399</sup> Prema oblastima na koje se predstavke odnose, najzastupljenije su: pravosuđe (37 prema 47 u 2021), obrazovanje (36 u obe godine), zdravstvo (10, prema 6 u 2021). U 12 slučajeva Agencija nije našla osnovu za postupanje (19 u 2021. godini).<sup>1400</sup>

Agencija je 151 predmet (161 u 2021. godini) prosledila nadležnim tužilaštvima na dalje procesuiranje.<sup>1401</sup> Po zakonu, Agencija mora da obavesti podnosiocima zahteva o ishodu postupka. Na svom sajtu ASK ima i aplikaciju za prijavu korupcije, koji se ne smatra automatski i predstavkom.<sup>1402</sup> Agencija nije nadležna za istraživanje krivičnih dela. Ipak, prijavljivanje slučajeva Agenciji može imati pozitivan ishod, s obzirom na to da bi Agencija trebalo da proveri da li je nadležna institucija (tužilaštvo) istražila slučaj nakon što joj je prosleđen.<sup>1403</sup> Agencija u poslednjih šest godina nije promovisala pokretanje postupka protiv visokih funkcionera. Agencija je proaktivno reagovala na neke od slučajeva o kojima su mediji izveštavali, ali na način koji je shvaćen kao zaštita nosilaca funkcija od odgovornosti. Na primer, u kontroverzi oko izvoza oružja u kojoj je učestvovao otac ministra unutrašnjih poslova, Agencija je 2019. objavila saopštenje u kojem je pojašnjeno da Branko Stefanović, ministrov otac, nije bio vlasnik, pravni zastupnik niti zaposleni u kompaniji GIM. Agencija je, nakon provere, zaključila da GIM-ova nabavka naoružanja nije predstavljala sukob interesa za ministra Stefanovića. Utvrđeno je da ova transakcija neće ugroziti ministrovu nepristrasno i nezavisno izvršavanje javnih dužnosti i da ne postoji odnos zavisnosti koji funkcioner mora da izbegava u vršenju javne funkcije.<sup>1404</sup>

1388 ASK, Godišnji izveštaj za 2022, str. 14.

1389 Ibid.

1390 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, čl. 45.

1391 ASK, Godišnji izveštaj za 2022, str. 21.

1392 ASK, Godišnji izveštaj za 2022, str. 22.

1393 Agencija je objavila odluke po 16 prijavi za kršenje Zakona o finansiranju političkih aktivnosti tokom izborne kampanje 2022. godine, a sve protiv vladajuće SNS. Za devet je utvrđeno da nema osnova za pokretanje postupka. U četiri slučaja izrekla je mere upozorenja, dok je u tri najavila da će podneti prekršajne prijave. Međutim, Agencija je zbog istih prekršaja u ranijim izbornim ciklusima pokrenula prekršajni postupak jer tada nije postupljeno po upozorenju. U 2023, odbačene su kao neosnovane, <https://www.acas.rs/lat/decisions/all?page=2>

1394 CINS, Nedoželjena donacija SNS-u od 13 miliona evra, <https://www.cins.rs/nedoželjena-donacija-sns-u-od-13-miliona-evra/>

1395 OEBS, Republika Srbija, Predsednički i prevremeni parlamentarni izbori 2022, April 2022, <https://www.osce.org/sr/odhr/elections/serbia/524622>

1396 Ibid, str. 17- 19, i 33.

1397 ASK, Godišnji izveštaj za 2022, str. 45.

1398 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 91.

1399 Što je u suprotnosti sa Pravilnikom o postupanju po predstavkama (*Službeni glasnik RS*, br. 126/2020), čl. 3.

1400 ASK, Godišnji izveštaj za 2022, str. 46.

1401 Ibid.

1402 ASK, Forma za podnošenje prijave za korupciju, [https://www.acas.rs/cyr/page\\_with\\_sidebar/prijavi\\_korupciju](https://www.acas.rs/cyr/page_with_sidebar/prijavi_korupciju)

1403 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 90.

1404 Slobodna Evropa, Agencija za borbu protiv korupcije: Branko Stefanović nije zaposlen u GIM-u, <https://www.slobodnaevropa.org/a/30315368.html>

## Interakcije

Narodna skupština bira članove saveta i direktora Agencije za sprečavanje korupcije, koja je odgovorna Skupštini i dužna je da je godišnje izveštava o svom radu. Parlament redovno kasni sa razmatranjem tih izveštaja, ne razmatra ih kritički, a zaključci koje donosi na osnovu preporuka Agencije nisu dovoljno sadržajni ili dovoljno kvalitetni da unaprede borbu protiv korupcije.<sup>1405</sup>

Agencija, uz svoj pismeni i obrazloženi zahtev, ima direktan pristup bazama podataka drugih organa javne vlasti.<sup>1406</sup> Slično, druga pravna lica, banke i finansijske institucije ispunjavaju svoju obavezu da Agenciji dostave potrebne podatke<sup>1407</sup>, kako to zakon nalaže.<sup>1408</sup> Saradnja sa drugim državnim organima i institucijama se odvija i kroz zajedničke aktivnosti, radionice, konsultativne sastanke i obuke.<sup>1409</sup> Ipak, ima primera sporog delovanja tužilaštva.<sup>1410</sup>

Agencija je nadležna za podnošenje prekršajnih i krivičnih prijava kada utvrdi nepravilnosti u radu. Agencija redovno traži od tužilaštva izveštaje o toku i ishodu postupka na osnovu svojih prijavi. O tome izveštava parlament u svim godišnjim izveštajima. Tužilaštvo kasni sa obradom tih prijavi, često ih odbacujući kao neosnovane. Što se tiče prijave o nezakonitim donacijama vladajućoj stranci, na primer, tužilaštvo je jednu prijavu odbacilo pet godina nakon podnošenja.<sup>1411</sup>

Sve političke partije moraju dostaviti Agenciji detaljne finansijske godišnje izveštaje kao i izveštaje nakon izborne kampanje. Agencija je po zakonu ovlašćena da proverava ove izveštaje, upoređuje ih sa svojim i pokreće pravne radnje u slučaju utvrđenih prekršaja. Većina parlamentarnih partija formalno poštuje ove obaveze. Međutim, kontrola nije dovoljno detaljna, a u nekim slučajevima procesi se ne pokreću blagovremeno. Zloupotreba administrativnih resursa od strane javnih funkcionera u korist političkih partija je nedovoljno regulisana zakonom a Agencija ih restriktivno tumači.

Iako Agencija ima službu za saradnju sa medijima i redovno odgovara na zahteve novinara za pristup informacijama od javnog značaja, trebalo bi da bude proaktivnija u informisanju medija o svojim aktivnostima i odlukama vezanim za borbu protiv korupcije. Jedan primer saradnje sa medijima bio je 2021. godine kada je ASK pokrenula medijsku kampanju pod nazivom „Za funkcije bez korupcije“, ali od tada nije ništa inicirala. Agencija retko organizuje konferencije za medije, a njeni zvaničnici nisu davali intervjue od 2018. do 2023. godine.

## Preporuke

- Vlada bi trebalo da izmeni svoj poslovnik i druge relevantne akte kako bi obavezala zakonodavce da zatraže mišljenje Agencije o normama koje bi mogle da utiču na korupciju ili napore u borbi protiv korupcije, i da obrazloži sveobuhvatnu analizu potencijalnih rizika. To bi trebalo da poveća broj akata na koje Agencija daje mišljenje o rizicima od korupcije;
- Skupštinski odbori bi trebalo da budu obavezni prema skupštinskom poslovniku da uzmu u obzir analize Agencije o predlogu zakona i da proaktivno traže njenu podršku u izradi amandmana;
- Skupština bi trebalo da izmeni Zakon o Agenciji za sprečavanje korupcije tako da je obaveže da objavljuje svoja mišljenja, kao i da u zakonom predviđenom roku objavi kako su predlagači propisa postupili prema njenom mišljenju;
- Agencija bi na svojoj internet stranici trebalo da objavljuje mišljenja data službenicima u vezi sa obavljanjem drugih funkcija ili poslova i drugim pitanjima, bez otkrivanja ličnih podataka;

1405 Zaključak u vezi sa razmatranjem izveštaja Agencije za sprečavanje korupcije za 2020. godinu, [http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS99-21.pdf](http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS99-21.pdf)

1406 Intervju sa zaposlenim u Agenciji koji je tražio anonimnost.

1407 Odgovor ASK na Zahtev za pristup Informacijama, 23. avgust 2023.

1408 Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 36.

1409 Odgovor ASK na Zahtev za pristup Informacijama, 23. avgust 2023.

1410 CINS, cins.rs. 2017. Slučaj protiv SNS-a zastareo, tužilaštvo i Agencija prebacuju, <https://www.cins.rs/slucaj-protiv-sns-a-zastareo-tuzilastvo-i-agencija-prebacuju-odgovornost/>; U 2014. Agencija je obavestila tužilaštvo u Zaječaru da je SNS mimo pravila finansirala izbornu kampanju 2013. plaćanjem u gotovini. Međutim, tužilaštvo je pokrenulo preliminarnu istragu tek nakon CINS-ovog teksta o tome 2016. godine. Predmet je zastareo nekoliko meseci kasnije.

1411 Tužilaštvo: SNS nije prao pare, finansiranje kampanje 2014 „čisto“, 11. maj 2022.

- Trebalo bi izmeniti Zakon o finansiranju političkih aktivnosti kako bi se jasno definisala uloga ASK u nadzoru stranačkog finansiranja i finansiranja izbornih kampanja tako što će se odrediti rokovi za kontrolu na osnovu izveštaja dostavljenih u periodu izborne kampanje, definisati minimalni skup aktivnosti koje treba preduzeti prilikom provere celovitosti i istinitosti izveštaja o finansiranju kampanje, itd.;
- Agencija bi trebalo da olakša korišćenje svojih registara (na primer, sa mogućnošću sortiranja podataka iz prijava o imovini) i navede u kojoj meri su tačni. Agencija bi takođe trebalo da poveže sve javne evidencije, ili njihove delove, koje ona vodi, radi lakše pretrage podataka;
- Skupština bi treba da izmeni Zakon o sprečavanju korupcije, tako što će:
  - » uvesti obavezu za javne funkcionere da u svojim izveštajima o imovini navode imovinu svojih firmi, kao što su akcije u drugoj kompaniji i nekretnine, kao i informacije o prihodima iz privatnih izvora;
  - » da se odredi zakonom propisan minimalni broj kontrola koje Agencija mora da izvrši i minimalni sadržaj za kontrolu prijava imovine, i obezbede dovoljna ovlašćenja i resursi za te kontrole (na primer, da svaki službenik mora da bude proveren u roku od četiri godine, ili da se razvije metodologiju za procenu rizika);
- Skupština bi trebalo da izmeni Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije kako bi ponovo uspostavila sistem predlaganja članova Veća od strane institucija umesto što se oni biraju skupštinskom većinom, a na način koji se može kombinovati sa postojećim sistemom testiranja kandidata;
- Agencija bi trebalo da ojača svoj integritet i mehanizme odgovornosti, uključujući promociju procedura uzbunjivanja i objavljivanje (anonimno) podataka o postupanju sa prijavama (eksterno uzbunjivanje) i podataka o merama sprovedenim nakon internog uzbunjivanja, na svom sajtu;
- Skupština bi trebalo da o izveštajima Agencije raspravlja odmah nakon što ih dobije, i da pozove odgovorne u slučajevima kada problemi identifikovani u izveštajima Agencije iz prethodnih godina nisu rešeni;
- Vlada i Agencija bi trebalo da sarađuju u formulisanoj i predstavljanju sveobuhvatne Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, koju bi trebalo da usvoji Skupština;
- Agencija bi trebalo da bude aktivnija u promociji rezultata svog rada u javnosti i omogući razmenu mišljenja i stavova (uključujući i raspravu o konačnim odlukama u pojedinačnim slučajevima), kako bi uticala na veće poštovanje zakona koje sama sprovodi i nadzire.

# 11. Političke stranke

## Sažetak

**UKUPNA OCENA STUBA: 54,2/100**

DIMENZIJA	INDIKATOR	PROPISI	PRAKSA
<b>OCENA KAPACITETA</b>  62,5/100	RESURSI	75	50
	NEZAVISNOST	75	50
<b>OCENA UPRAVLJANJA</b>  62,5/100	TRANSPARENTNOST	75	75
	ODGOVORNOST	75	50
	INTEGRITET	75	25
	RODNA RAVNOPRAVNOST		25
<b>OCENA ULOGE</b>  37,5/100	ZASTUPLJENOST I AGREGACIJA INTERESA		50
	POSVEĆENOST BORBI PROTIV KORUPCIJE		25

U registru političkih stranaka nalazi se 129 aktivnih partija, od kojih polovinu čine manjinske.<sup>1412</sup> Postoje tri bloka političke pripadnosti koji tradicionalno formiraju koalicije. Blok koji uživa najveću podršku i koji učestvuje u vlasti od 2012. godine, čini najveća politička stranka – Srpska napredna stranka (SNS), koja se deklarira kao "catch all" stranka – sa procenjenom podrškom od oko 40% glasača. Ova stranka tradicionalno vrši vlast u koaliciji sa Socijalističkom partijom Srbije (SPS) (koja je bila na vlasti tokom devedesetih godina, a nastala je kao naslednica Saveza komunista Srbije) sa, kako se procenjuje, osam% podrške. Te stranke formiraju vladajuću koaliciju sa pojedinim manjinskim strankama. Najveći opozicioni blok predstavlja skup liberalnih, levih i partija centra sa oko 25% podrške. Najveća opoziciona stranka iz ovog bloka je Stranka slobode i pravde (nastala iz Demokratske stranke koja je bila na vlasti od 2000-2012), novoosnovani Narodni pokret Srbije, novoosnovani Srbija Centar – SRCE i zelene stranke. Treći blok čine desničarske stranke koje nikada nisu bile na vlasti: Pokret Dveri, stranka Zavetnici i Nova demokratska stranka Srbije.<sup>1413</sup> Jedna od najevidentnijih linija podele između blokova je da li podržavaju proces evropskih integracija Srbije, odnosno da li su orjentisani proevropski ili proruski. Dok vladajuća koalicija pokušava da održi odnose sa oba međunarodna entiteta, liberalna opozicija se zalaže za integraciju Srbije u EU, dok je desnica otvoreno protiv EU i za izgradnju čvršćih odnosa sa Rusijom.

Slobodno osnivanje političkih stranaka i njihova uloga u oblikovanju političke volje građana zagarantovani su Ustavom. Iako Ustavni sud ima nadležnost da odluči o zabrani rada političkih stranaka, nijedna od nadležnih institucija nikada nije pokrenula takvu proceduru. Političke stranke i drugi politički subjekti koji imaju svoje predstavnike u skupština dobijaju značajna sredstva iz javnih izvora koja mogu koristiti za finansiranje redovnog rada i predizborne kampanje. Prikupljanje sredstava iz privatnih izvora takođe je dozvoljeno, ali manje uobičajeno. Postojeći pravni okvir i raspored političkih snaga drže mnoge opozicione stranke u nepovoljnoj poziciji, što otežava prikupljanje dovoljnih sredstava za vođenje ravnopravne predizborne kampanje.

1412 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. Registar političkih str. ka, <https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/lzvod-iz-Registra-politickih-str-ka-22.11.2023.pdf>

1413 N1. 2023. "Stata" istraživanje: SNS na 36,6%, slede SSP i Aleksićev Nacionalni pokret Srbije, <https://n1info.rs/vesti/istrazivanje-stata-izbori-rejting/>

Iako zakonodavni okvir pruža dovoljne mere zaštite političkim strankama, nekoliko fizičkih napada na opozicione lidere intenziviralo je političke sukobe i sveukupno nepoverenje između političkih konkurenata na izborima 2022. godine. Državne institucije su brzo reagovale u tim incidentima, ali opozicione stranke tvrde da policija nije jednako efikasna u zaštiti i istrazi prijavljenih napada na niže rangirane stranačke zvaničnike i aktiviste.

Kroz zakonske izmene, iz 2022. godine, uložen je napor da se unapredi transparentnost finansiranja izbornih kampanja i uvede obaveza da politički subjekti dostave Agenciji za sprečavanje korupcije preliminarni izveštaj o rashodima. Međutim, u praksi, ovi preliminarni izveštaji ne prikazuju na pravi način potrošnju tokom zadatog perioda. Kada je u pitanju kontrola finansiranja političkih partija, ASK objavljuje izveštaje o kontroli finansiranja kampanja i redovne godišnje izveštaje. Iako se izveštavanje ASK u praksi poboljšalo, još uvek se ne objavljuju informacije o ishodima pokrenutih postupaka. ASK nastavlja da bude pasivna tokom predizborne kampanje i da donosi neadekvatne sankcije, što umanjuje efektivnost mehanizma odgovornosti.

Većina političkih stranaka ima moćne i nezamenljive lidere koji ne odgovaraju članstvu i uglavnom su nezavisni u donošenju odluka u ime stranke.

Nakon izbora 2022. godine unapređena je zastupljenost političkih ideja u parlamentu. Parlament tog saziva činio je široki spekatar političkih stranaka, od zelene levice i socijaldemokrata, preko političkog centra do nacionalnog populizma i desničarskog etnocentrizma.

## Kapacitet

### 11.1.1. Resursi (zakon)

**U kojoj meri pravni okvir obezbeđuje povoljno okruženje za osnivanje i rad političkih stranaka?**

 OCENA: 75/100

*Zakonski okvir omogućava slobodno osnivanje i rad političkih stranaka, ali model finansiranja favorizuje stranke koje imaju svoje predstavnike u republičkoj i lokalnim skupštinama.*

Zakonodavne izmene usvojene 2015. godine obezbeđuju pravni okvir za osnivanje i rad političkih stranaka u Srbiji.<sup>1414</sup> Za formiranje političke stranke potrebni su potpisi najmanje 10.000 građana.<sup>1415</sup> Ukoliko su svi zakonski uslovi ispunjeni, proces registrovanja stranke se potvrđuje odlukom Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) da se politički subjekat uvrsti na listu registrovanih političkih stranaka. Međutim, ako MDULS utvrdi da zahtev ne ispunjava formalne uslove, onda se podnosiocu zahteva ostavlja rok od 15-30 dana da otkloni nedostatke i ponovo podnese zahtev. Političke stranke imaju pravo da pokrenu upravni spor ukoliko MDULS odbije registraciju političke stranke.<sup>1416</sup>

Slobodno osnivanje političkih stranaka i njihova uloga u oblikovanju političke volje građana u društvu zagantovani su Ustavom.<sup>1417</sup> Međutim, Ustavom se eksplicitno zabranjuju aktivnosti političkih stranaka usmerene na rušenje ustavnog poretka, kršenje zagantovanih ljudskih ili manjinskih prava i podsticanje rasne, nacionalne ili verske mržnje.<sup>1418</sup>

<sup>1414</sup> Zakon o političkim strankama. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br. 61/15, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/36/17/reg>.

<sup>1415</sup> Zakon o političkim strankama. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 8. Br. 61/15, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/36/17/reg>. Zakon o političkim strankama. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 26. Br. 61/15, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/36/17/reg>

<sup>1416</sup> Zakon o političkim strankama. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 26. Br. 61/15, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/36/17/reg>. Zakon o političkim strankama. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 26. Br. 61/15, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/36/17/reg>

<sup>1417</sup> Ust. Republike Srbije. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, član: 5 br.16/22 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/ustav/2006/98/1/reg>.

<sup>1418</sup> Ustavni sud mogao bi da zabrani rad političkoj stranci ukoliko utvrdi da se aktivnostima stranke krši jedna od navedenih zabrana. Postupak za zabranu političke stranke mogli bi da pokrenu vlada, republički javni tužilac ili MDULS. Izvor: Ust. Republike Srbije. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, članovi 55 br.16/22, <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/ustav/2006/98/1/reg>. i Zakona o političkim strankama. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 37. i 38. Br. 61/15, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/36/17/reg>.

Političke stranke i drugi politički subjekti (Zakon omogućava koaliciji političkih stranaka i grupama građana da učestvuju na izborima)<sup>1419</sup> finansiraju se iz državnog budžeta, ali im je takođe omogućeno da finansiraju svoje aktivnosti i iz privatnih izvora.<sup>1420</sup> Politički subjekti čiji su kandidati izabrani u nacionalni parlament, ili parlament autonomne pokrajine i/ili lokalne skupštine imaju pravo da dobiju za svoj redovni rad deo sredstava iz budžeta u iznosu od 0,105% poreskih prihoda.<sup>1421</sup> Sredstva se proporcionalno raspodeljuju strankama<sup>1422</sup> u skladu sa glasovima osvojenih na izborima.<sup>1423</sup> S obzirom na to da Zakon dozvoljava političkoj stranci da sredstava za redovan rad koristi i za potrebe izborne kampanje, stranke koje imaju svoje predstavnike u skupštinama su u povoljnoj poziciji u odnosu na nove političke opcije i vanparlamentarne stranke. Javna sredstva namenjena za izbornu kampanju (u iznosu od 0,07% poreskih prihoda) dodeljuju se političkim subjektima u dve rate, koje se isplaćuju pred kraj ili nakon isteka izborne kampanje, čime se političkim strankama ograničava da ih efikasno koriste.<sup>1424</sup> Prvi deo od 40% izdvaja se samo za one političke subjekte koji su konkurisali za javna sredstva u roku od pet dana od zvaničnog proglašenja svih izbornih lista. Drugih 60% raspodeljuje se u roku od pet dana od objave konačnih izbornih rezultata, političkim subjektima koji su prešli izborni cenzus, srazmerno broju osvojenih glasova. U slučaju predsedničkih izbora, prvi deo (40%) dodeljuje se kandidatima koji su podneli zahtev za javno finansiranje. Predlagač kandidata koji osvoji najveći broj glasova dobija ostatak sredstava (60%).<sup>1425</sup>

## 11.1.2. Resursi (praksa)

**U kojoj meri finansijski resursi koji su na raspolaganju političkim strankama omogućavaju efikasnu političku konkurenciju?**

 OCENA: 50/100

*Troškovi političkih stranaka uglavnom se pokrivaju sredstvima iz javnih izvora. Poslovno okruženje ne pokazuje nikakav interes da podrži opozicione stranke, koje su takođe manje vidljive u medijima od aktuelne vlasti.*

Političke stranke ostvaruju više od 80% prijavljenih godišnjih prihoda za svoje redovno poslovanje iz javnih izvora.<sup>1426</sup> Izveštaju ASK takođe potvrđuje da je najveći deo troškova stranaka pokriven iz tih sredstava.<sup>1427</sup>

U predizbornoj kampanji 2022. godine, opozicione političke stranke iznele su tvrdnje da su njihovi potencijalni donatori obeshrabreni da podrže svoje kandidate zbog straha od moguće odmazde, dok je i pristup kreditima bio ograničen, zbog nedostatka poslovnog interesa banaka.<sup>1428</sup>

1419 Zakon o izboru narodnih poslanika. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br.14/22, član: 62, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/2>

1420 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 3: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/4/reg>

1421 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 16. <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/4/reg>.

1422 U slučaju koalicija, raspodela sredstava među njenim članovima određena je koalicionim sporazumom potpisanim pre izbora. Izvor: Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 17. <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/4/reg>

1423 Članom 17 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti predviđeno je da se "broj glasova političkog subjekta uzima kao osnova za raspodelu sredstava i on se obračunava množenjem broja glasova do tri% važećih glasova svih birača sa količnim brojem 1,5, a broj glasova preko 3% važećih glasova svih birača sa koeficijentom 1". Izvor: Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 17. <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/4/reg>.

1424 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 21, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/4/reg>

1425 Sajt Agencije za sprečavanje korupcije. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Zakon%20o%20finansiranju%20političkih%20aktivnosti.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Zakon%20o%20finansiranju%20političkih%20aktivnosti.pdf)

1426 Agencija za sprečavanje korupcije. 2022. Izveštaj o kontroli godišnjeg izveštaja o finansiranju političkih subjekata str. 8, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izveštaj o kontroli finansiranja političkih aktivnosti u 2022. godini – Izveštaj o kontroli godišnjih finansijskih izveštaja političkih subjekata za 2021. godinu godinu.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izveštaj%20o%20kontroli%20finansiranja%20političkih%20aktivnosti%20u%202022.%20godini%20-%20Izveštaj%20o%20kontroli%20godišnjih%20finansijskih%20izveštaja%20političkih%20subjekata%20za%202021.%20godinu%20godinu.pdf)

1427 Agencija za sprečavanje korupcije. 2022. Izveštaj o kontroli godišnjeg izveštaja o finansiranju političkih subjekata str. 8, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izveštaj o kontroli godišnjeg izveštaja o finansiranju političkih subjekata str. 8, https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izveštaj o kontroli godišnjih finansijskih izveštaja političkih subjekata za 2021. godinu godinu.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izveštaj%20o%20kontroli%20godišnjeg%20izveštaja%20o%20finansiranju%20političkih%20subjekata%20str.%208.%20-%20Izveštaj%20o%20kontroli%20godišnjih%20finansijskih%20izveštaja%20političkih%20subjekata%20za%202021.%20godinu%20godinu.pdf).

1428 ODIHR, 2022. *Srbija, predsednički i vanredni parlamentarni izbori*, str. 18, <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/524385>. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, čl. 42, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Law%20on%20Financing%20Political%20Activities.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Law%20on%20Financing%20Political%20Activities.pdf)



Tabela 8: Ukupan iznos na raspolaganju za parlamentarne izbore 2022. u evrima<sup>1429</sup>

Liste	Budžetska alokacija	Drugi izvori	Ukupno
SNS	8.088.100	1.478.844	9.566.944
SPS	821.007	1.012.607	1.833.614
UPS	1.334.310	35.037	1.369.347
NADA	869.445	61.503	930.948
Dveri	768.387	12.245	780.632
Zavetnici	768.387	0	768.387
Moramo	829.021	23.494	852.515
Suverenisti	566.272	0	566.272

Ukupan udeo sredstava prikupljenih iz privatnih izvora u predizbornoj kampanji je i dalje relativno nizak. Privatne donacije fizičkih i pravnih lica čine manje od 13% od ukupnih sredstava za finansiranje kampanje.<sup>1430</sup> Štaviše, izveštaj ASK (2022) otkriva da je taj udeo znatno manji kod opozicionih stranaka.<sup>1431</sup>

Prema izveštaju ODIHR-a za 2022. godinu, privatni mediji sa nacionalnom frekvencijom favorizovali su predstavnike vlasti u vestima i programima. Sa druge strane, javni servisi pružili su uravnoteženije izveštavanje i predstavljanje svih izbornih kandidata, mada je u isto vreme i konstatovano da se favorizuju predstavnici vladajuće stranke u nekritičkim i obimnim priložima u vestima.<sup>1432</sup>

### 11.1.3. Nezavisnost (zakon)

**U kojoj meri pravni okvir uvodi mere zaštite kako bi se sprečilo neopravdano spoljno mešanje u aktivnosti političkih stranaka?**

 OCENA: 75/100

*Postojeći pravni okvir pruža adekvatnu zaštitu od neopravdanog mešanja u osnovno funkcionisanje političkih stranaka. Međutim, zakon ne pruža specifičnu zaštitnu meru kada je reč o različitim tipovima inspekcijskog nadzora.*

Odluku o zabrani rada neke političke stranke Ustavni sud može da donese samo na inicijativu vlade, republičkog javnog tužioca ili MDULS. Politička stranka mogla bi da bude zabranjena ukoliko se bavi sledećim sktivnostima: nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zagarantovanih ljudskih i manjinskih prava ili podsticanjem rasne, nacionalne ili verske mržnje.<sup>1433</sup>

Nijedan propis ne zahteva prisustvo predstavnika države, niti nadziranje sastanaka političkih stranaka. Postojeći pravni okvir pruža razumna rešenja i ograničava se samo na nadzor nad političkim finansiranjem i zaštitom prava

1429 Transparentnost Srbija. 2022. finansiranje kampanje 2022. [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Finansiranje\\_kampanje\\_vrednost\\_i\\_preliminarni\\_izvestaji\\_-\\_prezentacija.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Finansiranje_kampanje_vrednost_i_preliminarni_izvestaji_-_prezentacija.pdf)

1430 Agencija za sprečavanje korupcije. 2022. Izveštaj o kontroli godišnjeg izveštaja o finansiranju političkih subjekata str. 9, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izveštaj\\_o\\_kontroli\\_finansiranja\\_političkih\\_aktivnosti\\_u\\_2022.\\_godini\\_-\\_Izveštaj\\_o\\_kontroli\\_godišnjih\\_finansijskih\\_izveštaja\\_političkih\\_subjekata\\_za\\_2021.\\_godinu\\_godinu.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izveštaj_o_kontroli_finansiranja_političkih_aktivnosti_u_2022._godini_-_Izveštaj_o_kontroli_godišnjih_finansijskih_izveštaja_političkih_subjekata_za_2021._godinu_godinu.pdf)

1431 Ibid.

1432 ODIHR, 2022. Srbija, *predsednički i vanredni parlamentarni izbori*, str. 23, <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/524385>

1433 Zakon o političkim strankama, *Službeni glasnik RS Republike Srbije*, član: 4 i 37, br. 61/15, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/36/17/reg>

građana. Na primer, Nadzorni odbor za izbornu kampanju<sup>1434</sup> (NO) nadzire aktivnosti političkih stranaka, predlaže proglašene izbornih lista i kandidate za poslanike. NO bi trebalo odmah da pokrene postupak pred nadležnim državnim organima ako bilo koji učesnik izborne kampanje poziva na nasilje, širi nacionalnu, versku ili rasnu mržnju ili podstiče rodnu nejednakost.<sup>1435</sup> U okviru mandata za sprovođenje kontrole finansiranja političkih stranaka, ASK takođe vrši terenski nadzor aktivnosti političkih stranaka u toku kampanje.

Pored toga, Državna revizorska institucija mora da sprovede reviziju odgovarajućeg broja političkih subjekata koji imaju svoje predstavnike u Narodnoj skupštini. Međutim, kriterijumi na osnovu kojih Državna revizorska institucija odlučuje koje političke stranke će biti subjekti revizije, nisu dovoljno precizirani. Zakonom je predviđeno da Državna revizorska institucija treba da uzme u obzir obim sredstava koji je politički subjekt dobio iz javnih izvora i učestalost prethodnih revizija, prilikom donošenja odluke o tome koji politički subjekti će biti obuhvaćeni revizijom.<sup>1436</sup>

Iako je zakon koji uređuje rad političkih stranaka adekvatno postavljen, nisu propisane specifične zaštitne mere koje bi zaštitile političke stranke od proizvoljnih ili selektivnih postupaka državnih institucija. Političke stranke, kao i sva druga pravna lica su subjekti inspekcijske kontrole u raznim oblastima, kao što su radna, zdravstvena ili poreska regulativa.

#### 11.1.4. Nezavisnost (praksa)

U kojoj meri su političke stranke zaštićene od neopravdanog spoljnog mešanja u njihov rad u praksi?

 OCENA: 50/100

*Predstavnici opozicionih stranaka povremeno prijavljuju uznemiravanja i fizičke napade, što je posebno učestala praksa u periodu izbora, mada su institucije uglavnom bile efikasne u identifikovanju i hapšenju odgovornih.*

Uprkos čestim optužbama zvaničnika da opozicija pokušava nasilno da svrgne vlast i da planira državni udar, nadležne institucije nikada nisu pokrenule proces zabrane političkih stranaka. Na primer, ministar za građevinarstvo, infrastrukturu i saobraćaj je 2023. godine optužio članove opozicionih stranaka za pokušaj državnog udara. Ministar za brigu o porodici i demografiju je naveo da su „opozicione stranke opozicija Srbiji“, a ministar unutrašnjih poslova je izjavio da opozicione stranke planiraju da sabotiraju izbore i izazovu haos na dan izbora.<sup>1437</sup> Pored toga, mediji koje kontroliše vlada koriste isti narativ da prikažu opozicione lidere kao izdajnike i kriminalce.<sup>1438</sup> S druge strane, slične optužbe izneli su i opozicioni lideri, uglavnom iz stranaka desnice – Zavetnici, Dveri, Nova demokratska stranka Srbije – protiv vladajućih stranaka. Na primer, Nova demokratska stranka Srbije optužila je predsednika Srbije Vučića za izdaju zbog načina na koji je rešavao krizu na Kosovu.\*<sup>1439</sup>

Jedan od lidera opozicije, Borko Stefanović iz stranke Levica Srbije (danas član Partije slobode i pravde), teško je povređen 2018. godine u Kruševcu, u kako se činilo, politički motivisanom napadu. Iako su prestupnici uhapšeni i kasnije osuđeni, ovaj napad je izazvao niz protesta poznatijih kao „Jedan od pet miliona“.<sup>1440</sup> Fizički napadi na opozicione lidere nastavili su se i u 2020. i 2022. godini. Lideri Pokreta slobodnih građana, Sergej Trifunović i Pavle Grobović, napadnuti su u dva odvojena incidenta 2020. i 2022. godine dok su obavljali političke aktivnosti.<sup>1441</sup>

1434 Nadzorni odbor ima 10 članova koje je imenovao parlament: polovinu na predlog vlade i jednu polovinu na predlog poslaničkih grupa iz redova istaknutih javnih radnika. Članovi Nadzornog odbora ne mogu biti članovi organa političkih str. ka. Pored ostalih dužnosti, Nadzorni odbor takođe: (i) prati predizborne aktivnosti i ukazuje na eventualne nepravilnosti u postupanju političkih str. ka, kandidata i drugih učesnika u izbornom postupku; i (ii) upozorava na postupke političkih str. ka, kandidata i sredstava javnog obaveštavanja kojima se ometa izborna kampanja i ugrožava jednakost prava svih kandidata.

1435 Zakon o izboru narodnih poslanika, *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, članovi 145 i 146, br.14/22, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sqrs/skupstina/zakon/2022/14/2>

1436 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. *Službeni glasnik RS* br. 14/2022), čl. 35, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_finansiranju\\_politickih\\_aktivnosti.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_finansiranju_politickih_aktivnosti.html)

1437 Ministar za građevinarstvo, infrastrukturu i saobraćaj optužio je članove opozicionih str. ka za pokušaj državnog udara. Nova.rs. "Vesić: Poslanici opozicije napali Vučića, to je pokušaj državnog udara", <https://nova.rs/vesti/politika/vesic-poslanici-opozicije-napali-vucica-to-je-pokusaj-drzavnog-udara/> Ministar za brigu o porodici i demografiju je naveo da su "opozicione stranke opozicija Srbiji". 08. maj 2023. <https://www.danas.rs/vesti/politika/ministarka-kisic-tepavcevic-optuzila-opozicione-stranke-da-su-opozicija-srbiji/>; Ministar unutrašnjih poslova saopštio je javnosti da opozicione stranke planiraju da sabotiraju izbore i izazovu haos na dan izbora. Objektiv. 2022. "Agresivna opozicija I kriminalci uz podršku zapada planiraju haos na dan izbora evo zasto pominju Majdan", <https://objektiv.rs/vest/1059552/agresivna-opozicija-i-kriminalci-uz-podrsku-zapada-planiraju-haos-na-dan-izbora-evo-zasto-pominju-majdan/>

1438 N1, 2023. "Paralelna realnost medija u Srbiji: laži, uvrede i targetiranje ljudi", <https://n1info.rs/english/news/the-parallel-reality-of-the-media-in-serbia-lies-insults-and-targeting-people/>

1439 N1, 2023, "Jovanović: Vučić neće moći da pobegne od odgovornosti zbog izdaje Kosova", dostupan na <https://n1info.rs/vesti/jovanovic-vucic-nece-moci-da-pobegne-od-odgovornosti-zbog-izdaje-kosova/>

1440 BBC, 2023, "Srbija protestuje. Hiljade ljudi marširalo protiv predsednika Vučića", <https://www.bbc.com/news/world-europe-46772500>

1441 Danas, 2020, "Sergej Trifunović je napadnut tokom prikupljanja potpisa", <https://www.danas.rs/vesti/politika/izbori-2020/n1-sergej-trifunovic-napadnut-tokom-prikupljanja-potpisa/>; Danas. 2023. "Napad na Pavla Grbovića", <https://www.danas.rs/vesti/politika/izbori22/snimak-napada-na-pavla-grbovica-video/>

Izveštaji o maltretiranju i napadima na predstavnike opozicionih stranaka od strane predstavnika vladajuće stranke i/ili javnih funkcionera posebno su česti tokom predizbornih kampanja i na sam izborni dan. Tokom predizborne kampanje 2022. godine, u Kuli je napadnut kandidat koalicije Moramo prilikom prikupljanja potpisa. Drugog aktivistu Moramo je napalo nekoliko pristalica SNS kada je 19. marta pokušao da snimi podelu poklona građanima u Bečeju od strane SNS aktivista. U Boleču su 27. marta zabeleženi fizički kontakti između SNS i SSP aktivista. Dva kandidata za narodne poslanike i jedan član izborne komisije iz koalicije Moramo i Ujedinjeni napadnuti su i povređeni od strane grupe SNS aktivista u Beogradu.<sup>1442</sup> Policija je bila efikasna u identifikovanju i hapšenju osoba koje su pretile opozicionim liderima.<sup>1443</sup>

Iako opozicioni lideri nisu arbitrarno procesuirani od strane državnih institucija, u nekim slučajevima, opozicioni lideri su izneli tvrdnje da je policija namerno ometala njihovu predizbornu kampanju privođenjem i hapšenjem njihovih predstavnika. Na primer, 2021. godine, tokom lokalnih izbora u Negotinu, desetak pristalica i članova opozicione Narodne stranke (NS), odvedeno je u policijsku stanicu. Razlog njihovog pritvaranja nije objavljen u medijima. Istog dana, članove lokalnih biračkih odbora NS zaustavila je saobraćajna policija i satima držala u pritvoru, što ih je sprečilo da obavljaju svoje dužnosti na dan izbora. U 2022. godini u Sečnju, lider opozicije i nosilac opozicione liste u toj opštini, Vukašin Baćin, uhapšen je zbog navodnog pokušaja podmićivanja birača. Policija u Kruševcu je 2023. godine, na kraju izbornog dana, privela predsednika izvršnog odbora opozicione Stranke slobode i pravde u Kruševcu, Dimitrija Pekovića, nakon što je prijavio izbornu prevaru na biračkom mestu.<sup>1444</sup>

S druge strane, čini se da policija nije bila jednako posvećena istragama predstavnika vladajuće stranke koji su optuženi za kršenje zakona tokom predizborne kampanje.<sup>1445</sup> Jedan od takvih primera je slučaj fizičkog napada na lidera Pokreta slobodnih građana, Pavla Grbovića, na dan izbora 2022. godine, kada je ispred svog izbornog mesta snimao navodne paralelne biračke spiskove koje su nosili aktivisti vladajuće stranke SNS. On je napadnut nakon što im se suprotstavio, policija se pojavila na licu mesta tek nakon napada iako su prvobitno pozvani da istraže te nepravilnosti u glasanju. Policija nije preduzela nikakve dalje korake osim što je uzela izjavu od žrtve i savetovala ga da je trebalo bolje da se zaštiti.

## Upravljanje

### 11.2.1. Transparentnost (zakon)

**U kojoj meri pravni okvir propisuje obavezu stranaka da objavljuju informacije o finansiranju?**



*Na snazi su sveobuhvatni propisi koji obavezuju političke stranke da informacije o finansiranju učine javno dostupnim putem ASK. Međutim, ne postoji obaveza da političke stranke objavljuju izveštaje o troškovima izborne kampanje na sopstvenim internet stranim. Transparentnost finansiranja kampanja od strane trećih lica u korist ili protiv političkih stranaka nije regulisana, niti dužnost izbornih kandidata da izveštavaju o rashodima koje oni direktno plaćaju iz sopstvenih sredstava.*

Politički subjekti koji imaju svoje predstavnike u skupštinama i registrovane političke stranke moraju da podnesu godišnje finansijske izveštaje ASK do 30. aprila. Ovi izveštaji moraju da budu objavljeni na internet strani ASK i moraju biti objavljeni na internet stranim političkih subjekata u roku od osam dana od njihovog podnošenja ASK. Izveštaj obavezno sadrži informacije o donacijama i imovini, zajedno sa prethodno dobijenim mišljenjem sertifikovanog revizora. U odeljku prihodi, političke stranke su u obavezi da navedu imena svih donatora koji su dali

1442 ODIHR, 2022, Srbija, *predsednički i vanredni parlamentarni izbori*, str. 23, <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/524385>

1443 Na primer, izveštaj iz medija: RTV, 2020, Uhapšen zbog pretnji Dilasu, Obradoviću, Veselinoviću, Stefanoviću, na [https://www.rtv.rs/sr\\_lat/politika/uhapsen-zbog-pretnji-dilasu-obradovicu-veselinovicu-stefanovicu...\\_1124633.html](https://www.rtv.rs/sr_lat/politika/uhapsen-zbog-pretnji-dilasu-obradovicu-veselinovicu-stefanovicu..._1124633.html)

1444 N1, 2021, "Narodna stranka tvrdi – privedeno više njihovih časova iz odbora u Negotinu", <https://n1info.rs/vesti/narodna-stranka-tvrdi-privedeno-vise-njihovih-clanova-iz-odbora-u-negotinu/>; Danas, 2022, "Uhapšen nosilac opozicione liste grupe građana u Sečnju Vukašin Baćina", <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/uhapsen-nosilac-opozicione-liste-grupe-gradjana-u-secnju-vukasin-bacina/>; Vreme, 2022, "Kruševac – Uhapšen aktivista ujedninjene opozicije Srbije", <https://www.vreme.com/vesti/kruševac-uhapsen-aktivista-ujedinjene-opozicije-srbije/>

1445 <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/ne-davimo-beograd-aktivisti-sns-pokusali-da-sabotiraju-dogadjaj-policija-nije-reagovala/> i <https://n1info.rs/izbori-2022/grbovic-prijava-protiv-napadaca-policijac-neprijatan-i-njega-ceka-postupak/> i <https://www.danas.rs/vesti/politika/aktivisti-sns-pretukli-sefa-izbornog-staba-narodne-stranke/>

finansijski ili drugi vid doprinosa stranci.<sup>1446</sup> Podneti izveštaj mora da sadrži iznos svakog pojedinačnog doprinosa.<sup>1447</sup> Takođe, svi troškovi, uključujući troškove onlajn kampanje, moraju biti prijavljeni u za to namenjenom odeljku.<sup>1448</sup>

Zakonskim izmenama iz 2022. godine, uvedena je obaveza da politički subjekti koji učestvuju na izborima moraju da podnesu dva izveštaja o finansiranju izborne kampanje, koji se takođe objavljuju na sajtu ASK.<sup>1449</sup> Prvo, učesnici izbora moraju da podnesu preliminarni izveštaj o troškovima izborne kampanje pet dana pre dana izbora, a konačni izveštaj u roku od 30 dana od dana objavljivanja izbornih rezultata. Izveštaji moraju da navedu informacije o poreklu, iznosu i strukturi prikupljenih i potrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora, zajmova i kredita. Zakon ne obavezuje političke subjekte da objavljuju izveštaje o troškovima izborne kampanje na svojim internet stranama.<sup>1450</sup>

Od političkih stranaka se takođe traži da zabeleže i objave na svom sajtu sve donacije koje premašuju iznos prosečne mesečne plate (približno 700 evra u 2023. godini). Ove donacije moraju biti objavljene u roku od osam dana od dana kada je vrednost donacije premašila iznos jedne prosečne mesečne plate.<sup>1451</sup>

## 11.2.2. Transparentnost (praksa)

**U kojoj meri su javnosti dostupne relevantne informacije o finansiranju političkih stranaka?**

 OCENA: 75/100

*Uprkos sveobuhvatnim propisima, u praksi građani nemaju potpune informacije o političkom finansiranju i retko su svedoci institucionalnog ishoda nezakonitih tvrdnji o finansiranju.*

Političke stranke uglavnom slede zakonske obaveze da objavljuju svoje godišnje finansijske izveštaje i donacije na svojim internet stranama. Ovi dokumenti su pristupačni, ali ih nije uvek jednostavno pronaći budući da zakonske odredbe ne propisuju način i mesto na internet strani za objavu ovih izveštaja. Na primer, među onima koji ne objavljuju svoje finansijske podatke je i najveća politička stranka SNS, koja trenutno vrši vlast, i jedna od opozicionih levih stranaka u usponu – Zeleno-levi front (trenutno deo najveće opozicione koalicije). Često nedostaju informacije o datumu kada je donacija primljena, što izaziva sumnju da li je politička stranka objavila informaciju u skladu sa pravno obavezujućim rokom. Na primer, druga po veličini politička stranka u vladajućoj koaliciji, Socijalistička partija Srbije, objavljuje sve donacije primljene u jednoj godini bez navođenja datuma donacije.<sup>1452</sup> ASK vodi registar svih finansijskih izveštaja, koji je jednostavno pretraživ. Ipak, izveštaji u registru nisu objavljeni u mašinski čitljivom formatu.<sup>1453</sup> Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS), organizacija civilnog društva iz Beograda, učinila je podatke iz ovih izveštaja javno dostupnim u mašinski čitljivom formatu.<sup>1454</sup>

Transparentnost Srbija pratila je transparentnost finansiranja izborne kampanje 2020. i 2022. godine. Rezultati istraživanja za 2022. godinu pokazuju da građani nemaju dovoljno informacija o finansiranju izborne kampanje i da poslednje zakonodavne promene nisu unapredile ukupnu transparentnost u ovoj oblasti.<sup>1455</sup> Na primer, neki od učesnika izbora prijavljuju troškove distribucije ili dizajna promotivnih materijala, putne i telefonske komunikacije, a drugi ne, vrednost sličnih usluga značajno varira među različitim strankama, a cena iznajmljivanja bilbord mesta se, na primer, značajno razlikuje. Mnogi delovi izbornih izveštaja ne obezbeđuju efikasnu kontrolu finansiranja i za te potrebe se moraju tražiti dodatni podaci. Na primer, malo je primera da su bilbordi navedeni po svom položaju i periodu zakupa, a u mnogim slučajevima nedostaju čak i osnovne informacije, kao što su broj bilborda i jedinična

1446 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 28, st. 1, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/4/reg>

1447 Ibid.

1448 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 28, st. 3, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/4/reg>

1449 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, čl. 29. [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Law%20on%20Financing%20Political%20Activities.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Law%20on%20Financing%20Political%20Activities.pdf)

1450 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Law%20on%20Financing%20Political%20Activities.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Law%20on%20Financing%20Political%20Activities.pdf)

1451 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, član, st. 3, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/4/reg>. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, čl. 9,

1452 Internet str. Socijalističke partije Srbije, donacije, <https://www.sps.org.rs/prilozi-2022/>

1453 Sajt Agencije za sprečavanje korupcije. Registar, <https://publicacac.acas.rs/#/acas/pretragaGFI>

1454 Centar za istraživačko novinarstvo Srbije – CINS. "Stranačka kasa", <https://www.cins.rs/baze-podataka/str.cka-kasa/>.

1455 Transparentnost Srbija. "Izbori april 2022: transparentnost finansiranja izborne kampanje – TRAFIKA", [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TRAFIKA\\_izbori\\_april\\_2022.pdf2](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TRAFIKA_izbori_april_2022.pdf2), i "Monitoring izbora 2022", str. 13 <https://izbori.transparentnost.org.rs/nedovoljna-transparentnost-finansiranja-izborne-kampanje/>

cena. U slučaju internet oglašavanja redovno nedostaju detalji, kao što su internet adrese na kojima je reklama objavljena kao i napomene koje bi mogle da se iskoriste da se vidi da li je bilo reklama na društvenim mrežama.

Monitoring predizborne kampanje ASK ne pokriva društvene medije i onlajn kampanju. Sve u svemu, nedovoljna transparentnost političke kampanje na internetu delimično je uzrokovana politikom kompanija koje pružaju usluge oglašavanja. Dok Fejsbuk ima alate za prikupljanje informacija o političkim reklamama i sponzorima, druge onlajn platforme nisu toliko transparentne, što omogućava političkim strankama da prikriju neke od svojih finansijera. Nedavni slučaj izazvao je sumnju u moguće prikrivanje političkog finansiranja kada je kompanija Meta najavila suspenziju hiljada lažnih naloga na Fejsbuku i Instagramu zbog stvaranja percepcije rasprostranjene i autentične podrške vladajućoj stranci i predsedniku Srbije.<sup>1456</sup>

### 11.2.3. Odgovornost (zakon)

**U kojoj meri pravni okvir reguliše nadzor nad finansiranjem političkih stranaka od strane nadležnog državnog organa?**

 **OCENA: 75/100**

*Postoji niz zakonskih odredbi kojima se političke stranke obavezuju da evidentiraju i objavljuju svoje finansije, međutim, odredbe o subjektima i obimu finansijske kontrole nisu sveobuhvatne.*

ASK ima mandat da proverava tačnost prijavljenih prihoda i rashoda u godišnjim i izveštajima o finansiranju izborne kampanje. Izveštaji se kontrolišu na osnovu plana koji usvaja ASK.<sup>1457</sup> Zakonom su predviđene kazne za nepodnošenje finansijskih izveštaja Agenciji na potpun i blagovremen način.<sup>1458</sup> Međutim, Zakonu nedostaju sveobuhvatne odredbe o subjektima i obimu finansijske kontrole.<sup>1459</sup>

Zakonom se ASK omogućava da dobije neometan pristup knjigovodstvenim evidencijama i finansijskim dokumentima političkih stranaka.<sup>1460</sup> Na zahtev ASK, institucije, lokalne samouprave, banke i fizička i pravna lica koja finansiraju političke subjekte, odnosno obavljaju poslove u njihovo ime, moraju da dostave potrebne informacije ili obezbede pristup traženim dokumentima.<sup>1461</sup>

ZFPA predviđa da DRI sprovodi revizije odgovarajućeg broja političkih subjekata koji imaju svoje predstavnike u parlamentu.<sup>1462</sup> Termin „odgovarajući broj“ nije definisan, što ostavlja prostor za pristrasnost prilikom izbora političkih subjekata za reviziju.

Godišnji plan poreske kontrole trebalo bi da uključi kontrolu donatora sredstava i/ili robe i usluga političkim subjektima. Spisak donatora koji bi trebalo da budu podvrgnuti poreskoj kontroli sačinjava se na osnovu izveštaja

1456 Prema izveštaju, kompanije Meta, procenjuje se da je trošak za ove aktivnosti oko 150.000 evra. Izvor: Quarterly Adversarial Threat Report, Meta Platform Inc, str. 11, <https://about.fb.com/wp-content/uploads/2023/02/Meta-Quarterly-Adversarial-Threat-Report-Q42022.pdf>.

1457 Zakonom je predviđeno da plan kontrole godišnjih izveštaja bude objavljen na internet strani ASK do 15. marta tekuće godine, a plan kontrole izveštaja o rashodima za izbornu kampanju biće objavljen na sajtu Agencije pet dana nakon raspisivanja izbora. Planom ASK propisano je da se kontrola godišnjih finansijskih izveštaja vrši na osnovu prijavljenih prihoda i rashoda što bi moglo da motiviše političke stranke da ne prikažu u punoj meri svoje donacije i troškove. Na kraju, ASK planira kontrolu godišnjih finansijskih izveštaja, takođe metodom nasumične selekcije ne precizirajući koji tip nasumičnog metoda će se koristiti i koji će biti opseg selekcije ovim metodom.

1458 Političke stranke mogu da budu kažnjene sa do 2 miliona dinara (17.000 evra) i da izgube između 10 i 100% finansijske podrške iz javnih izvora za narednu godinu. Izvor: Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 42, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/4/reg>

1459 Prema planu ASK za kontrolu godišnjih finansijskih izveštaja za 2021. godinu, političke stranke sa najvećim prijavljenim prihodima i rashodima, one sa predstavnicima u parlamentu, one koje su već podvrgnute kontroli Državne revizorske institucije i one koje je ASK nasumično odabere, biće podvrgnute kontroli izveštaja ASK. U slučaju izveštaja o rashodima izborne kampanje, plan ASK za kontrolu za 2022. godinu predviđa da se kriterijumi izbora zasnivaju na tome da li je politička stranka (entitet) registrovala listu na parlamentarnim izborima ili registrovala listu na lokalnim izborima u Beogradu, dok će kontrola izveštaja političkih subjekata sa registrovanim listama na 13 lokalnih izbora biti utvrđena na osnovu prihoda i rashoda i slučajne selekcije. Cilj plana je da se proveriti potrošnja otprilike 90% svih javnih sredstava obezbeđenih političkim strankama. Izvor: Agencija za sprečavanje korupcije. "Plan kontrole godišnjih izveštaja o finansiranju političkih subjekata za 2022. godinu", [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Plan%20kontrola%20GIF%20za%202022.%20godinu.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Plan%20kontrola%20GIF%20za%202022.%20godinu.pdf)

1460 Po zahtevu ASK za informacijama ili dokumentima, političke stranke su dužne da Agenciji dostave sva dokumenta i informacije u roku od 15 dana. Tokom predizborne kampanje rok je tri dana. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 31 i 32, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/4/reg>

1461 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 32, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/4/reg>

1462 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 35 i 32, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/4/reg>

ASK.<sup>1463</sup> Međutim, nejasno je da li bi poreska uprava trebalo da kontroliše samo one subjekte koji su označeni kao sumnjivi u izveštaju ASK ili može odabrati bilo koje subjekte koji su pomenuti u izveštaju.

ASK objavljuje rezultate kontrole u roku od 120 dana od dana podnošenja konačnih izveštaja. Sadržina i način verifikacije izveštaja određuju se pravilnikom ASK.<sup>1464</sup>

Zakon ne obezbeđuje u dovoljnoj meri razdvajanje aktivnosti u okviru zvaničnih funkcija od stranačkih aktivnosti u kampanji. Sprovode se kampanje trećih lica, ali se nigde ne evidentiraju, s obzirom na to da ih zakon ne reguliše.<sup>1465</sup>

## 11.2.4. Odgovornost (praksa)

### U kojoj meri je efikasan nadzor finansiranja političkih stranaka u praksi?



*U praksi se sprovodi nadzor nad finansiranjem političkih stranaka, ali je on nedovoljno efikasan, a sankcije za nepridržavanje zakona su neadekvatne.*

Positivan trend podnošenja godišnjih finansijskih izveštaja ASK preokrenut je u 2022. godini. U 2022. godini, od ukupno 263 politička subjekta, od kojih 116 političkih stranaka i 147 grupa građana, samo 145 političkih subjekata, što je otprilike 55% od ukupnog broja (od kojih 76 političkih stranaka i 69 grupa građana), je poštovalo zakonsku obavezu podnošenja izveštaja u predviđenom roku. U istoj godini, ASK (ili nadležni organ) je inicirala prekršajne prijave protiv 91 političkog subjekta, od kojih 36 političkih stranaka i 55 grupa građana, zbog toga što nisu podneli izveštaje za 2022. godinu. U 2021. godini stopa podnošenja godišnjih izveštaja iznosila je 80%.<sup>1466</sup> Od 19 političkih subjekata koji su učestvovali na parlamentarnim izborima 2022. godine, 16 je podnelo preliminarni Izveštaj o troškovima izborne kampanje, a 15 je podnelo konačni izveštaj o troškovima izborne kampanje.<sup>1467</sup> ASK je u svom godišnjem izveštaju nastavila da objavljuje samo zbirne podatke o ukupnom broju pokrenutih postupaka i sudskih odluka bez ikakvog pozivanja na specifične nepravilnosti zabeležene u prethodno objavljenoj kontroli završnih izveštaja o rashodima izborne kampanje. Ova praksa ASK izaziva sumnju u efikasnost postojećih mehanizama odgovornosti.<sup>1468</sup>

Navod „Pred Agencijom je u toku postupak prikupljanja dokaza i činjenica u cilju utvrđivanja postojanja povrede Zakona“ je bio odgovor na sve uočene nepravilnosti koje ukazuju na kršenje relevantnih odredbi.<sup>1469</sup> Imajući u vidu broj pritužbi koje su posmatrači OCD podneli protiv političkih stranaka zbog kršenja zakonskih odredbi, utisak je da je kontrola finansijskih izveštaja političkih stranaka od strane ASK površna i uzaludna.<sup>1470</sup>

Takođe, ASK ne reaguje dovoljno brzo na većinu navodnih prekršaja, naročito u periodu predizborne kampanje. U 2022. godini ASK nije odlučila po 12 žalbi koje su CRTA i Transparentnost Srbija podnele ASK o zloupotrebi javnih resursa od strane javnih funkcionera, pre izbora.<sup>1471</sup> Pored toga, ASK ima tendenciju da umesto novčanih kazni izdaje mere upozorenja, čak i za ponovljene prekršaje koje je počinila ista stranka. U periodu predizborne kampanje, ASK je razmotrila 15 pritužbi vezanih za navodnu zloupotrebu javnih resursa i javnih funkcija, koje su podnete protiv SNS-a. SNS-u su izdate četiri mere upozorenja i jedna novčana kazna. ASK je obavestila posmatračku misiju ODIHR da smatra da su mere dovoljne jer su odgovarajuće objave i video zapisi uklonjeni sa naloga; međutim, ona nije usvojila druge mere za sprečavanje sličnih prekršaja.<sup>1472</sup>

<sup>1463</sup> Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, čl. 36. [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Law%20on%20Financing%20Political%20Activities.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Law%20on%20Financing%20Political%20Activities.pdf)

<sup>1464</sup> Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 33. <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/4/reg>

<sup>1465</sup> ODIHR, 2022. *Srbija, predsednički i vanredni parlamentarni izbori*, str. 17. <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/524385>

<sup>1466</sup> Agencija za sprečavanje korupcije. Godišnji finansijski izveštaj 2021. i 2022. godine. [https://www.acas.rs/cyr/page\\_with\\_sidebar/politicki\\_subjekti#](https://www.acas.rs/cyr/page_with_sidebar/politicki_subjekti#)

<sup>1467</sup> Agencija za sprečavanje korupcije. "Izveštaj o kontroli finansiranja troškova izborne kampanje za narodne poslanike", (str. 3). [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izveštaj%20o%20kontroli%20finansiranja%20troškova%20izborne%20kampanje%20Narodni%20poslanici%202022.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izveštaj%20o%20kontroli%20finansiranja%20troškova%20izborne%20kampanje%20Narodni%20poslanici%202022.pdf)

<sup>1468</sup> Agencija za sprečavanje korupcije. Godišnji finansijski izveštaj 2022. [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izve%C5%A1taj%20o%20kontroli%20finansiranja%20tro%C5%A1kova%20izborne%20kampanje%20Narodni%20poslanici%202022.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20kontroli%20finansiranja%20tro%C5%A1kova%20izborne%20kampanje%20Narodni%20poslanici%202022.pdf)

<sup>1469</sup> Agencija za sprečavanje korupcije. "Izveštaj o kontroli finansiranja troškova izborne kampanje za narodne poslanike", str. 17. [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izve%C5%A1taj%20o%20kontroli%20finansiranja%20tro%C5%A1kova%20izborne%20kampanje%20Narodni%20poslanici%202022.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20kontroli%20finansiranja%20tro%C5%A1kova%20izborne%20kampanje%20Narodni%20poslanici%202022.pdf)

<sup>1470</sup> Transparentnost Srbija. 2022. <https://izbori.transparentnost.org.rs/izvestaji-ts-o-monitoringu-izbora-2022/>; CRTA. 2022. Završni izveštaj sa preporukama, <https://cрта.rs/izbori-2022-završni-izveštaj-sa-preporukama/>; (iii) Završni izveštaj ODIHR-a (2022), <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/509429>.

<sup>1471</sup> ODIHR. 2022. *Srbija, predsednički i vanredni parlamentarni izbori*, str. 3. <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/524385>

<sup>1472</sup> ODIHR. 2022. *Srbija, predsednički i vanredni parlamentarni izbori*, str. 19. <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/524385>

U prethodnom periodu se ni ASK ni nadležni državni organi nikada nisu osvrnuli na navode o pokušaju velikih razmera da se prikriju pravi privatni izvori finansiranja tokom predizbornih kampanja 2012, 2014. i 2016. godine, kada je Srpska napredna stranka izvestila o stotinama, odnosno hiljadama, donacija građana u jednakim iznosima, što je u ukupnom zbiru činilo značajnu sumu novca.<sup>1473</sup>

### 11.2.5. Integritet (zakon)

**U kojoj meri su doneti propisi koji uređuju unutrašnju organizaciju najznačajnijih političkih stranaka u skladu sa demokratskim standardima?**

 **OCENA: 75/100**

*Političke stranke su usvojile propise koji uređuju njihovu unutrašnju organizaciju u skladu sa demokratskim standardima, mada je značajna moć i dalje u rukama stranačkih lidera.*

Statuti svih najznačajnijih stranaka navode demokratske procedure za izbor rukovodstva i drugih stranačkih tela. Statuti u najširem obezbeđuju niz ovlašćenja predsedniku stranke. Na primer, predsednik jedne stranke bi mogao: 1) da preuzme ulogu predsednika glavnog odbora stranke (Srpske napredne stranke); 2) ima ovlašćenja da pokrene smenu skoro svih stranačkih funkcionera (Demokratska stranka i Narodna stranka); 3) ima pravo da predstavljaju stranku „bez ograničenja“ (Socijalistička partija Srbije); i 4) okuplja i predsedava sednicom glavnog odbora stranke, skupštine, izvršnog odbora i predsedništva (Partija slobode i pravde).<sup>1474</sup> Ukupno gledano, sve vodeće političke stranke imaju unutrašnje propise izgrađene na demokratskim principima, mada široka ovlašćenja obično leže u rukama lidera stranke.<sup>1475</sup>

Kandidate za predsednika stranke obično predlažu lokalni odbori stranke. U većini političkih stranaka način imenovanja i izbora predviđen je statutom. Predsednika bira skupština stranke ili kongres.<sup>1476</sup>

Formalno, kandidate za poslanike bira glavni odbor stranke, na predlog lokalnih/opštinskih odbora stranke (ili na osnovu preporuke izvršnog odbora koju je potvrdilo predsedništvo) ili predsedništva stranke.<sup>1477</sup>

### 11.2.6. Integritet (praksa)

**U kojoj meri funkcioniše efikasno upravljanje u skladu sa demokratskim standardima u okviru političkih stranaka?**

 **OCENA: 25/100**

*Upravljanje strankama u skladu sa demokratskim standardima je u najvećoj meri onesposobljeno kako bi se sprečila dezintegracija političkih stranaka, do koje obično dolazi nakon unutarstranačkih izbora ili sporova.*

Većina političkih stranaka ima moćne i nezamenljive lidere koji nisu odgovorni svome članstvu i uglavnom su nezavisni u donošenju odluka u ime stranke.<sup>1478</sup> Uprkos tome što se organizuju u skladu sa demokratskim principima, rezultati unutarstranačkih izbora za lidera stranke su uglavnom unapred poznati.

Unutrašnji sukobi u stranci nisu retki, ali stranke nemaju demokratski kapacitet da razmotre i artikulišu suprotstavljene ideje. Kao rezultat toga, najčešći ishod unutarstranačkih sporova je otcepljenje dela članstva i formiranje nove političke organizacije. U desetinama slučajeva, nakon poraza na unutarstranačkim izborima, neizabrani kandidat i njegova frakcija napuštaju stranku i osnivaju novu političku opciju. Nedavni primer Narodne stranke (NS), koju vodi bivši ministar spoljnih poslova i predsednik Generalne skupštine UN, Vuk Jeremić, koja se u periodu od godinu i po dana dva puta podelila, što je rezultiralo pojavom dve novoosnovane političke stranke na čelu sa bivšim funkcionerima NS. Samo nekoliko dana nakon predsedničkih izbora u aprilu 2022. godine, bivši potpredsednik

<sup>1473</sup> Ove sumnje potkrepljene su svedočenjima datim javnom tužiocu u kojima su članovi Srpske napredne stranke i zaposleni u lokalnoj administraciji tvrdili da imaju uputstva za prenos sredstava, koja su prethodno dobili u gotovini od svojih nadređenih, na bankovni račun te političke stranke. CINS. 2022. "Slučaj trećeg čoveka iz kafane, svedočenja lažnih donatora SNSa", <https://www.cins.rs/slucaj-trecceg-coveka-iz-kafane-svedocenja-laznih-donatora-sns-a/>.

<sup>1474</sup> Izvor koji se koristi su statuti navedenih političkih stranaka.

<sup>1475</sup> Dušan, Spasojević i Stojiljković Zoran. 2019. "Prezidencijalizacija partija na Zapadnom Balkanu", str. 49-71.

<sup>1476</sup> Ibid.

<sup>1477</sup> Ibid.

<sup>1478</sup> Ibid.

stranke i predsednički kandidat na tim izborima, Zdravko Ponoš, napustio je NS i kasnije osnovao političku stranku SRCE.<sup>1479</sup> Samo godinu dana kasnije, u avgustu 2023. godine, Miodrag Aleksić, lider poslaničke grupe, takođe je napustio NS i osnovao Narodni pokret Srbije.<sup>1480</sup> Oba stranačka funkcionera nisu se slagala sa politikom rukovodstva Narodne stranke i sa svojim novoosnovanim strankama su ušli u koaliciju sa drugim partijama levice, dok je Narodna stranka nastavila da gravitira ka desnici. U prethodnom periodu bilo je samo nekoliko izuzetaka od pravila, političkih stranaka koje su rešile unutarstranačke sporove kroz demokratske unutarstranačke izbore i izbegle podele stranke. Poslednjih godina samo su Demokratska stranka (2018), Demokratska stranka Srbije (2016) i Pokret slobodnih građana (2020) izabrali nove predsednike putem stranačkih izbora.<sup>1481</sup>

Obično se unutarstranačka dinamika razvija pod lupom lidera stranke koji poseduje široka ovlašćenja i nizak nivo odgovornosti prema članovima stranke. Ključne odluke vezane za stav stranke o raznim političkim pitanjima saopštava lider stranke, ostavljajući utisak da druga stranačka tela i članstvo nisu uključeni u proces odlučivanja. Slično tome, odluka o smeni stranačkih zvaničnika sa svojih dužnosti jednoglasno se deli među svim stranačkim odborima unapred. Ilustrativni primer je smena visoko rangiranog funkcionera Srpske napredne stranke (SNS) i ministra u Vladi, iz predsedništva te stranke u Beogradu 2021. godine.<sup>1482</sup>

Potčinjenost stranačkih funkcionera njihovom predsedniku je možda dobro ilustrovana izjavom potpredsednika vladajuće stranke iz 2023. godine koji je rekao o lideru partije: „On je nepobediv ... računamo na njega jer nas je stvorio i jer nas je svemu naučio”.<sup>1483</sup> Zvaničnici iste stranke veruju da će stranka prestati da postoji ako njen predsednik podnese ostavku.<sup>1484</sup>

Samo jedan politički subjekt, koji ima predstavnike u parlamentu, neguje kolektivno rukovodstvo bez autoritativne ličnosti na čelu organizacije. Koalicija Moramo, koju čini nekoliko političkih organizacija među kojima je Pokret Ne davimo Beograd, nastala je iz civilnog sektora i ekološkog aktivizma.<sup>1485</sup>

## 11.2.7. Rodna ravnopravnost

### U kojoj meri su žene deo rukovodstva političkih stranaka?

 OCENA: 25/100

*Zakonskim odredbama predviđena je pozitivna diskriminacija kako bi se osigurala zastupljenost žena na izbornoj listi, a političke stranke su takođe obavezne da usvoje posebne mere za rodnu ravnopravnost, ali se u praksi ova obaveza uglavnom nepoštuje.*

Zakonske odredbe predviđaju da na izbornoj listi mora biti najmanje 40% manje zastupljenog pola, odnosno da u svakih pet kandidata sa liste najmanje dva moraju biti ženskog pola.<sup>1486</sup> U praksi, broj žena na izbornim listama gotovo uvek se svodi na zakonski minimum, a ako narodna poslanica vrati svoj mandat, zameniće je sledeći kandidat sa izborne liste koji je možda suprotnog pola, čime se stvara disbalans ove kvote u praksi.<sup>1487</sup>

Uprkos povećanom broju žena u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, mehanizmi kandidature i napredovanja se suštinski nisu promenili, odnosno ostali su centralizovani, autoritarni, klijentelistički i nepotistički.<sup>1488</sup>

1479 N1, 2022. Zdravko Ponoš napustio Narodnu stranku, <https://n1info.rs/vesti/zdravko-ponos-napustio-narodnu-stranku/>

1480 N1, 2023. Aleksić dao ostavku na sve funkcije u stranci i najavio formiranje novog poslaničkog kluba i stranke, <https://n1info.rs/vesti/aleksic-dao-ostavku-na-sve-funkcije-u-stranci-formira-novu-poslanicku-grupu/>

1481 Danas. 2020. Pavle Grbović novi predsednik PSG, <https://www.danas.rs/vesti/politika/pavle-grbovic-novi-predsednik-psg-a/>; Danas. 2021. Zoran Lutovac ponovo izabran za predsednika Demokratske stranke, <https://www.danas.rs/vesti/politika/danas-skupstina-demokratske-stranke-bira-se-predsednik/>; RTV. 2016. Jovanović umesto Raškovića Ivića?, [https://rtv.rs/rsn/politika/jovanovic-umesto-raskovic-ivic\\_726120.html](https://rtv.rs/rsn/politika/jovanovic-umesto-raskovic-ivic_726120.html)

1482 Politika. 2021. "Odbori SNS-a izjašnjavaju se o nepoverenju Stefanoviću" <https://www.politika.rs/sr/clanak/479248/Odbori-SNS-a-izjasnjavaju-se-o-nepoverenju-Stefanovicu>

1483 Politika. 2023. "Ako Vučić ode biće veliki potres u SNS", <https://www.politika.rs/sr/clanak/533038/Ako-Vucic-ode-bice-veliki-potres-u-SNS-u>

1484 N1, "Vučićevi suradnici: Ostavka bi bila kraj SNS i najcrnji scenarij", <https://n1info.hr/regija/vucicevi-suradnici-ostavka-bi-znacila-kraj-sns-a-i-najcrnji-scenarij/>

1485 Pokret Ne davimo Beograd formirao je, zajedno sa Otvorenom građanskom platformom AKCIJA i Ekološki ustanak, koaliciju zelene levice MORAMO, [https://nedavimobeograd.rs/formirana-zelena-leva-koalicija-moramo/?qclid=CjwKCAiA-P-rBhBEIwAQEXhXeGXZWjUeSmnHauptfcncJvvaXJPKp9RcUvuyK39L1vVXQuwWxuBoCcBUQAvD\\_BwE](https://nedavimobeograd.rs/formirana-zelena-leva-koalicija-moramo/?qclid=CjwKCAiA-P-rBhBEIwAQEXhXeGXZWjUeSmnHauptfcncJvvaXJPKp9RcUvuyK39L1vVXQuwWxuBoCcBUQAvD_BwE)

1486 Zakon o izboru narodnih poslanika. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 73, br.14/22, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/2>

1487 European Western Balkans Rodno izbalansirana Srpska vlada: Korak ka rodnoj ravnopravnosti ili samo PR potez?, <https://europeanwesternbalkans.com/2020/11/19/gender-balanced-serbian-government-step-towards-gender-equality-or-just-a-pr-move/>

1488 Misija OEBS-a u Srbiji. 2021. Nasilje nad ženama političarima u Srbiji: žene u politici na tromeđi roda, moći i političke kulture – Kratak izveštaj, str. 19, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/1/502191.pdf>



Političke stranke su obavezne da svake četiri godine usvajaju akcioni plan sa posebnim merama za promovisanje rodne ravnopravnosti.<sup>1489</sup> Od njih se takođe traži da pripreme izveštaje o broju žena i muškaraca u rukovodstvu, nadzornim i drugim organima. Prema poslednjim dostupnim podacima iz 2022. godine, samo 11 (8 manjinskih stranaka) od 101 političke stranke, podnelo je ove izveštaje. Na osnovu dostupnih podataka, samo Makedonska stranka Srbije i Rusinska demokratska stranka i, donekle, Demokratska unija Roma imaju izbalansiran broj žena i muškaraca u organima za donošenje odluka i nadzora, dok se u drugim strankama procenat učešća žena kreće od 30 do 35%, uzimajući u obzir da 11 podnetih izveštaja nije kredibilan uzorak za procenu stanja rodne ravnopravnosti jer nedostaju izveštaji i statistika najvećih političkih stranaka u Srbiji. Nalazi istraživanja sprovedenih 2020. godine ukazuju na to da postoje razni oblici nasilja nad ženama u politici,<sup>1490</sup> kao i da postoji nedostatak zaštitnih mehanizama protiv rodno zasnovanog nasilja u političkim strankama, parlamentu ili na lokalnom nivou.<sup>1491</sup>

## Uloga

### 11.3.1. Zastupljenost i agregacija interesa

**U kojoj meri političke stranke zastupaju i agregiraju relevantne društvene interese u političkoj sferi?**



*Dve najveće vladajuće stranke su klijentelističke, a raznovrsnost političkih platformi evidentnija je među opozicionim strankama.*

Političkim sistemom dominiraju populističke stranke. Na jednoj strani, najveća stranka iz vladajuće koalicije kombinuje populizam sa deklarativno proevropskom politikom, dok se tipične populističke stranke koje promovišu hrišćanske vrednosti i antimigrantska osećanja mogu naći među opozicijom, kao što su Dveri, Zavetnici i Nova demokratska stranka Srbije.<sup>1492</sup>

Dve najveće vladajuće stranke, Srpska napredna stranka i Socijalistička partija Srbije su klijentelističke. Srpska napredna stranka, koja je na vlasti proteklih dvanaest godina, ključni je igrač na političkom polju, sa uplivom u javna preduzeća, upravljanjem procesom javnih nabavki i domaćim privatnim kapitalom: ona ukršta sve te aktere i procese za sopstvenu korist i stiče prednost u odnosu na druge političke stranke. Poslednjih godina, istraživački novinari su objavili nekoliko desetina priča o poslovnoj saradnji između države i pojedinaca bliskih Srpskoj naprednoj stranci (videti 14.1.4).<sup>1493</sup>

Raznolikost u političkim platformama je evidentnija među opozicionim strankama u parlamentu. Zanimljiva činjenica je da je nekoliko političkih organizacija sa predstavnicima u parlamentu nastalo iz organizacija civilnog društva. Na primer, prva autentična koalicija koja promovise političku platformu zelene levice – Moramo, nastala je iz civilnog društva. Slično tome, stranke desnice – Zavetnici i Dveri, nastale su iz udruženja građana.<sup>1494</sup> Izbore u 2022. godini obeležio je povratak dve stranke koje su dugo na političkoj sceni Srbije, konzervativne Demokratske stranke Srbije (Nove demokratske stranke Srbije) i socijaldemokratske Demokratske stranke. U političkom centru su dve nove stranke, socijaldemokratska Stranka slobode i pravde i Narodna partija desnog centra.<sup>1495</sup>

1489 Zakon o rodnoj ravnopravnosti. *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, čl. 48, st. 2, br. 52/2021, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-rodnoj-ravnopravnosti.html>.

1490 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. 2023. izveštaj o rodnoj ravnopravnosti u Republici Srbiji, str. 75. <https://www.minlmpdd.gov.rs/doc/izvestaji/izvestaj-o-ostvarivanju-rodne-ravnopravnosti-uRSza2022.godinu.pdf>

1491 Nasilje nad ženama političarima u Srbiji: žene u politici na tri međi roda, moći i političke kulture – Kratak izveštaj, Misija OEBS-a u Srbiji, april 2021, str 13-18 dostupno na <https://www.osce.org/files/f/documents/7/1/502191.pdf>

1492 Stojiljković, Zoran i Dušan Spasojević. 2018. "Populistički Zeitgeist u "proevropskoj" Srbiji." *Politička misao: časopis za politologiju* 55.3, 104-128.

1493 <https://www.krik.rs/rasprodaja-u-vrnjackoj-banji-25-miliona-evra-sns-biznismenima-da-srede-hotele/> i <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/koruptivne-veze-milenijum-tim-ustupio-audi-i-stan-bratu-sinise-malog/> i <https://www.slobodnaevropa.org/a/tepic-firma-premierkinog-brata-iz-budzeta-dobila-40-miliona-evra/30854137.html>

1494 Dveri su nastale kao studentski časopis kada je nekoliko studenata srpskog jezika i književnosti objavilo prvo izdanje za nacionalnu kulturu 199: Dveri srpske. Onda su postali patriotska nevladina organizacija i ušli u politiku 2011. Godine. Dveri su registrovane kao politička organizacija 2015: Slobodna Evropa. 2022. 'Novi početak' za desnicu u Srbiji, <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-izbori-desnica/31801289.html>

1495 BBC. 2022. Skupština Srbije i izbori 2022: Ko je ko u skupštinskim klupama, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-62377118>

U 2022. godini izlaznost na izborima bila je nešto više od 58%, što je najviše u poslednjih deset godina i skoro 10% više nego na izborima 2020. godine koje je opozicija bojkotovala.<sup>1496</sup> Time je legitimitet parlamenta i institucionalne političke borbe u zemlji značajno ojačan većim odzivom birača i učešćem političkih organizacija koje predstavljaju građane sa različitim političkim stavovima.

### 11.3.2. Posvećenost borbi protiv korupcije

**U kojoj meri političke stranke pridaju pažnju odgovornosti prema građanima i borbi protiv korupcije?**

 **OCENA: 25/100**

*Uprkos tome što u stranke u svojim statutima i političkim dokumentima imaju odredbe koje se tiču borbe protiv korupcije, javnost obično doživljava političke stranke kao izvor korupcije.*

Borba protiv korupcije ima istaknut status u manifestima ili programima skoro svih političkih stranaka. Međutim, političke stranke se u praksi smatraju jednim od glavnih generatora korupcije.<sup>1497</sup>

Najveća stranka vladajuće koalicije, Srpska napredna stranka uvrstila je borbu protiv korupcije u svoj statut<sup>1498</sup> i program.<sup>1499</sup> Osim toga osnovala je i unutrašnji antikorupcijski savet.<sup>1500</sup> Socijalistička partija Srbije u svom programu ima deo posvećen borbi protiv korupcije i organizovanom kriminalu.<sup>1501</sup> Opoziciona Stranka slobode i pravde proglasila je borbu protiv korupcije i nezavisno pravosuđe jednim od svojih glavnih programskih ciljeva<sup>1502</sup> i deo svoje internet strane posvetila borbi protiv korupcije.<sup>1503</sup> Takođe, beogradski odbor Narodne stranke osnovao je kancelariju za podršku građanima, između ostalog, u borbi protiv korupcije i zaštiti uzbunjivača.<sup>1504</sup>

Predstavnici opozicionih parlamentarnih političkih stranaka često iznose tvrdnje da vladajuće stranke ne žele da depolitizuju javnu upravu i smanje korupciju jer bi to ugrozilo njihovu unutrašnju strukturu.<sup>1505</sup> Državni funkcioneri i predstavnici vladajuće političke stranke tvrde da rezultati borbe protiv korupcije i primena preporuka relevantnih međunarodnih organizacija demonstriraju njihovu posvećenost borbi protiv korupcije.<sup>1506</sup>

Iako se u protekloj deceniji u javnosti često pojavljuju svedočenja učesnika ili čak video klipovi ili snimljeni razgovori u kojima se otkrivaju korupcionaške šeme političkih stranaka koje su čine vladajuću koaliciju (SNS, SPS, Jedinstvena Srbija), nijedna od tih tvrdnji nije procesuirana od strane pravosuđa, čime se kod građana ostavlja utisak o raširenoj korupciji u političkim strankama, ali se za to ne pružaju čvrsti dokazi.<sup>1507</sup> Iste tvrdnje predstavnici sadašnje vlasti pripisuju opozicionim strankama koje su bile na vlasti do 2012. godine (kao što su Demokratska stranka, Ujedinjeni regioni Srbije i Demokratska stranka Srbije).<sup>1508</sup> Pored toga, mnogi istaknuti funkcioneri bivših vladajućih stranaka, sa centralnog i lokalnog nivoa, pridružili su se SNS-u<sup>1509</sup> kada je osvojio vlast.

1496 021. 02. 2023. Projekcije izlaznosti za ove izbore i poređenje sa prethodnim glasovima, <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/361597/FOTO-Projekcije-izlaznosti-na-ovim-izborima-i-poredjenje-sa-prethodnim-glasanjima.html>

1497 Nieves Zúñiga, Transparency International 2021. Pregled korupcije i anti korupcije u Srbiji: Promene u poslednjih 10 godina, Transparentnost Srbija, <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/overview-of-corruption-and-anti-corruption-in-serbia-changes-in-the-last-10-years>; Pored toga, pogledajte: CINS. Borba protiv korupcije/Političke stranke, <https://www.cins.rs teme/borba-protiv-korupcije/politicke-partije/>

1498 Statut Srpske napredne stranke, čl. 7, <https://www.sns.org.rs/o-nama/statut-srpske-napredne-stranke>

1499 Program Srpske napredne stranke, <https://www.sns.org.rs/o-nama/program-srpske-napredne-stranke>

1500 Više detalja dostupno je na sajtu Srpske napredne stranke, <https://www.sns.org.rs/search/node/>

1501 Socijalistička partija Srbije. 2014. Programska deklaracija: Vizija Srbije 2020, pp.77-79, dostupna na <https://www.sps.org.rs/wp-content/uploads/2016/07/Programska-deklaracija-Vizija-Srbije-2020.pdf>

1502 Statut Partije slobode i pravde, čl. 6, <https://ssp.rs/o-nama/dokumenti/statut/>

1503 Više detalja dostupno je na internet strani Partije slobode i pravde <https://ssp.rs/category/?category=korupcija>

1504 Sajt Narodna stranka <http://narodnakancelarija.com/#zdisk>

1505 Depolitizacija državnih službenika na položaju u Srbiji, priča bez kraja, VeBER 20, [https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/04/Depolitizacija-drzavnih-sluzbenika-na-polozaju-u-Srbiji\\_prica-bez-kraja.pdf](https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/04/Depolitizacija-drzavnih-sluzbenika-na-polozaju-u-Srbiji_prica-bez-kraja.pdf)

1506 Ekspoze Ana Brnabić, str. 60, [https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ana-brnabic-ekspoze-1022\\_cyr.pdf](https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ana-brnabic-ekspoze-1022_cyr.pdf)

1507 Slobodna Evropa. 2022. Sve o izbornim nepravilnostima u Srbiji, <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-izborne-nepravilnosti/31787095.html>

1508 OzonPress. 2023. Srbija, carstvo partijskog zapošljavanja, [https://www.ozonpress.net/drustvo/srbija-carstvo-str\\_ckog-zaposljavanja/](https://www.ozonpress.net/drustvo/srbija-carstvo-str_ckog-zaposljavanja/)

1509 BBC na srpskom. 2019. Preletači u srpskoj politici, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-50412608>

## Interakcije

Iako Ustav zabranjuje političkim strankama da direktno vrše vlast, vladajuće partije faktički donose odluke koje se potvrđuju kroz parlament. Vladine odluke se u parlamentu usvajaju jednoglasnom podrškom svih članova parlamentarnih grupa vladajuće većine. Štaviše, prema pojedinim zakonima, poslaničke grupe su predlagači kandidata za nosioce javnih funkcija koji bi trebalo da su nestranačke ličnosti (kao što je Zaštitnik građana ili Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti). Mandat poslanika je slobodan, što podrazumeva mogućnost da napuste stranku i zadrže mandat, što dodatno pospešuje izbor onih kandidata za koje se smatra da su verni rukovodstvu stranke, a ne kandidata sa individualnim i profesionalnim kvalitetima.

Sve političke stranke moraju da podnesu detaljan finansijski izveštaj Agenciji za sprečavanje korupcije, kako godišnji, tako i izveštaj o finansiranju izborne kampanje.<sup>1510</sup> Agencija je po zakonu ovlašćena da kontroliše ove izveštaje, upoređuje ih sa sopstvenim podacima praćenja izbora i pokreće pravne radnje u slučajevima identifikovanih prestupa.<sup>1511</sup> Većina parlamentarnih stranaka poštuje obaveze finansijskog izveštavanja.<sup>1512</sup> Međutim, kontrola nije dovoljno detaljna i u pojedinim slučajevima procesi se ne pokreću blagovremeno.<sup>1513</sup> Zloupotreba javnih resursa od strane državnih funkcionera u korist političkih stranaka neadekvatno je regulisana zakonom, dodatno Agencija restriktivno tumači ovakve slučajeve.<sup>1514</sup>

RIK nije nadležan za praćenje rada političkih stranaka, ali direktno utiče na njihov rad putem odluka koje donosi. RIK odlučuje da li politička stranka zastupa interese nacionalne manjine i da li uživa sa tim povezane privilegije (niži cenzus za ulazak u parlament). RIK čine pravnici koje predlažu ili parlamentarne poslaničke grupe ili političke partije koje učestvuju na izborima, stoga se ne može smatrati stručnim ili nezavisnim telom.<sup>1515</sup>

## Preporuke

- Vlada treba da predloži a parlament da usvoji amandmane na Zakon o finansiranju političkih aktivnosti kako bi se otklonile identifikovane slabosti u sistemu, jasno odredile nadležnosti Agencije za sprečavanje korupcije i drugih organa u procesu kontrole političkih aktivnosti i političkih subjekata, kao i da se precizno utvrde obaveze i mehanizmi za transparentno finansiranje političkih subjekata, najkasnije godinu dana pre sledećih izbora;
  - » zakon treba da uspostavi limit troškova za finansiranje izborne kampanje po jednoj izbornoj listi/predsedničkom kandidatu;
  - » zakon treba da redefiniše svrhu budžetskih sredstava i njihovu raspodelu na način da se sredstva za finansiranje kampanje raspodele pre izbora, a sredstva za redovno finansiranje stranaka da se ne koriste za finansiranje izbornih kampanja;
  - » zakon treba da propiše obaveze Agencije za sprečavanje korupcije u kontroli političkih stranaka, u vezi sa rokovima, transparentnošću i sadržajem kontrolnih izveštaja;
  - » zakon bi trebalo preciznije da reguliše svrhu kontrole poreske uprave nad donatorima stranaka, kako bi se sprečila zloupotreba;
  - » transparentnost finansiranja tokom kampanje trebalo bi da bude regulisana uvođenjem sistema transparentnih računa koji bi omogućio pravovremeno objavljivanje prihoda i rashoda političkih stranaka;
  - » zakon treba da reguliše vođenje kampanje od strane trećih lica i finansiranje aktivnosti od strane samih kandidata i da eksplicitno zabrani sve oblike zloupotrebe javnih resursa za potrebe kampanje;

1510 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, "Službeni glasnik Republike Srbije", čl. 28, st. 1; i čl. 29. st. 1. dostupan u: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/4/reg>

1511 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. Službeni glasnik Republike Srbije, čl. 32, 33 i 37, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/4/reg>

1512 Agencija za sprečavanje korupcije. 2022. Izveštaj o kontroli godišnjeg izveštaja o finansiranju političkih subjekata, str. 8, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izveštaj%20o%20kontroli%20finansiranja%20političkih%20aktivnosti%20u%202022.%20godini%20-%20Izveštaj%20o%20kontroli%20godišnjih%20finansijskih%20izveštaja%20političkih%20subjekata%20za%202021.%20god](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izveštaj%20o%20kontroli%20finansiranja%20političkih%20aktivnosti%20u%202022.%20godini%20-%20Izveštaj%20o%20kontroli%20godišnjih%20finansijskih%20izveštaja%20političkih%20subjekata%20za%202021.%20god)

1513 ODIHR. 2022. "Srbija, predsednički i vanredni parlamentarni izbori, 3. april 2022: Konačni izveštaj", str. 19, <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/524385>

1514 Nieves Zúñiga, Transparency International 2021. Pregled korupcije i antikorusije u Srbiji: Promene u poslednjih 10 godina, Transparentnost Srbija, dostupne na: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/overview-of-corruption-and-anti-corruption-in-serbia-changes-in-the-last-10-years>.

1515 Zakon o izboru narodnih poslanika, *Službeni glasnik RS* Republike Srbije, br.14/22, član: 16, 17 i 22, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/2>

- Vlada bi trebalo da predloži a parlament da usvoji amandmane na druge zakone kojima bi se ograničile mogućnosti za zloupotrebu javnih funkcija i resursa za promovisanje stranaka u predizbornim kampanjama, uključujući zabranu raspodele vanredne socijalne pomoći tokom kampanje, ograničenje novog zapošljavanja u javnom sektoru tokom kampanje, ograničavanje promotivnih aktivnosti državnih funkcionera u kampanji;
- Političke stranke (i Agencija za sprečavanje korupcije) treba da razmotre mere za unapređenje integriteta političkih stranaka i političkog života (na primer, planove integriteta, parlamentarni etički odbor);
- Vlada i parlament treba da izmene krivično delo iz Zakona o finansiranju političkih aktivnosti kako bi se inkriminalisale pretnje pružaocima usluga političkih stranaka i adekvatno kaznile sve vrste odmazde prema donatorima stranke i pružaocima usluga;
- Agencija za sprečavanje korupcije, umesto da izdaje mere upozorenja, treba da sprovodi adekvatne sankcije u slučajevima kada politička stranka ponovi kršenje Zakona;
- Agencija za sprečavanje korupcije treba da objavljuje ishode pokrenutog postupka (rešenje javnog tužioca, krivičnog ili prekršajnog suda).

# 12. Mediji

## Sažetak

**UKUPNA OCENA STUBA: 52,1/100**

DIMENZIJA	INDIKATOR	PROPISI	PRAKSA
<b>OCENA KAPACITETA</b>  56,2/100/100	RESURSI	75	50
	NEZAVISNOST	75	25
<b>OCENA UPRAVLJANJA</b>  58,3/100	TRANSPARENTNOST	75	50
	ODGOVORNOST	75	50
	INTEGRITET	75	25
	RODNA RAVNOPRAVNOST		50
<b>OCENA ULOGE</b>  41,7/100	ISTRAŽIVANJE I RAZOTKRIVANJE SLUČAJEVA KORUPCIJE		50
	INFORMISANJE JAVNOSTI O KORUPCIJI I NJENIM POSLEDICAMA		25
	INFORMISANE JAVNOSTI O FUNKCIONISANJU VLASTI		50

Dugo očekivane, u 2023. godini usvojene, izmene medijskih zakona<sup>1516</sup> donele su određena poboljšanja u pravnom okviru za funkcionisanje medija – kao što je transparentniji i pristupačniji proces javnog sufinansiranja, najava kreiranja jedinstvene informacione platforme za sufinansiranje projekata javnog informisanja,<sup>1517</sup> određeni stepen nezavisnosti u funkcionisanju Regulatornog tela za elektronske medije (REM) i deo o radnim pravima novinara,<sup>1518</sup> ali su istovremeno produbile jaz na ionako polarizovanoj medijskoj sceni Srbije, a iznad svega, obeležile povratak države u medije otvaranjem mogućnosti da postane njihov vlasnik. Dok nadležni hvale nove zakone,<sup>1519</sup> tvrdeći da su usklađeni sa Ustavom i Medijskom strategijom,<sup>1520</sup> medijski stručnjaci, grupe civilnog društva, nacionalna medijska udruženja, politička opozicija i međunarodne nevladine organizacije<sup>1521</sup> upozoravaju da će nova zakonska rešenja postaviti temelje za gašenje preostalih nezavisnih medija i gušenje sloboda govora i objektivnog informisanja i

1516 Zakon o elektronskim medijima (ZEM) i Zakon o javnom informisanju i medijima (ZJIM), usvojeni krajem oktobra 2023. godine, pre raspuštanja Skupštine zbog predstojećih izbora, stupili su na snagu 4. novembra 2023. Godine (*Službeni glasnik RS* br. 92/2023). Izmene trećeg zakona, predviđene Medijskom strategijom – Zakona o javnim medijskim servisima, tek se očekuju.

1517 Primena članova Zakona koji se odnose na jedinstveni informacioni sistem za sprovođenje i praćenje sufinansiranja projekata (čl. 31–34) počće da se primenjuje tek od 1. januara 2025. godine. Drugo, isti izuzetak na početku primene zakona odnosi se i na naziv i matični broj medija, kao i lično ime i jedinstveni matični broj (JMBG) domaćeg fizičkog lica ili broj pasoša i dr. (čl. 47. st. 1 i 2) – Zakon o javnom informisanju i medijima, čl. 159.

1518 CENZOLOVKA, SINOS: „Usvojeno pravo novinara da ne moraju komunicirati s poslodavcima kada su na odmoru“, 30. oktobar 2023, <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/sinos-usvojeno-pravo-novinar-a-da-ne-moraju-komunicirati-s-poslodavcima-kada-su-na-odmoru/>

1519 VOA, *Glas Amerike*, „Skupština Srbije usvojila medijske zakone“, 26. oktobar 2023, <https://www.glasamerike.net/a/balkan-srbija-skupstina-medijski-zakoni-mediji-izglasavanje-vlast-opozicija-nezavisnost-medija-medijske-slobode-telekom/7327335.html>

1520 CENZOLOVKA, „Jovanović ponosan na medijske zakone: Usvojeni zakoni revolucionarni i usklađeni sa evropskim zakonodavstvom“, 30. oktobar 2023, <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/jovanovic-ponosan-na-medijske-zakone-usvojeni-zakoni-revolucionarni-i-uskladjeni-sa-evropskim-zakonodavstvom/>

1521 Međunarodne organizacije civilnog društva, uključujući Reportere bez granica, Article-19 i Balkanska inicijativa za slobodne medije (BFMI). N1/EUROAKTIV: „Sve veći pritisak na Srbiju zbog novih kontroverznih medijskih zakona“, 26. oktobar 2023, <https://n1info.rs/vesti/euraktiv-sve-veci-pritisak-na-srbiju-zbog-novih-kontroverznih-medijskih-zakona/>; <https://www.euractiv.com/section/media/opinion/pressure-builds-on-serbia-over-controversial-new-media-laws/>

povećati ionako već snažnu kontrolu države nad pristupom vestima i informacijama, a protivno Medijskoj strategiji<sup>1522</sup> – koja je jasno upozorila da država mora izaći iz medijskog vlasništva.<sup>1523</sup> Evropska komisija u svom poslednjem Izveštaju o Srbiji zaključila je da pravni proces za donošenje medijskih uredbi nije u potpunosti u skladu sa evropskim standardima.<sup>1524</sup>

Inicijalni Akcioni plan za sprovođenje Medijske strategije istekao je krajem 2022. godine, a novi, za period 2023-2025. još nije usvojen.

Sa skoro 2.600 registrovanih medija<sup>1525</sup>, Srbija ima dve paralelne informativne medijske scene – jednu, koju Vlada podržava ili je na neki drugi način povezana sa njom, i drugu koju čine tzv. nezavisni mediji koji kritički gledaju na delovanje Vlade. Neki od najuticajnijih medija iz prve grupe često krše profesionalne propise i standarde. Domet potonjih je ograničen, ali uprkos spoljnim pritiscima, pretnjama i tužbama, oni se bave istraživačkim novinarstvom i otkrivaju korupciju na najvišem nivou.

Koncentracija medija (uključujući i provajdere kablovske televizije) je vrlo izražena, a državni Telekom Srbija<sup>1526</sup> i privatna kompanija United Group<sup>1527</sup> se nadmeću za tržišni udeo.<sup>1528</sup> Informativni TV kanali povezani sa jednim kablovskim provajderom nisu dostupni na kablovskoj mreži drugog,<sup>1529</sup> što ograničava pristup informacijama. Trenutno postoji pet televizijskih kanala sa nacionalnom pokrivenošću, od kojih četiri sa licencom Regulatora, dostupnih na zemaljskim i kablovskim mrežama.<sup>1530</sup> Medije koji dobijaju licencu na konkursu bira Regulatorno telo za elektronske medije, po zakonu nezavisno telo, iako u praksi pristrasno.<sup>1531</sup> REM uglavnom čine pojedinci koje imenuje Vlada.<sup>1532</sup> Po novom zakonu (ZEM), nezavisni stručnjaci će predlagati članove Saveta REM-a,<sup>1533</sup> ali će ih i dalje birati Skupština.<sup>1534</sup> Srpska novinarska udruženja i neke međunarodne medijske nevladine organizacije<sup>1535</sup> zabrinute su da će novi zakon blokirati preko potrebne reforme REM-a.<sup>1536</sup>

Postoje dva velika novinarska udruženja – Udruženje novinara Srbije (UNS) i Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS) – i nekoliko udruženja elektronskih, štampanih i lokalnih medija. Etički kodeks novinara Srbije propisuje da novinari moraju da poštuju sve etičke i profesionalne standarde.<sup>1537</sup>

---

1522 Prema važećoj Medijskoj strategiji (2020-2025) direktno i indirektno vlasništvo nad privatnim medijima od strane države je zabranjeno. Ovu strategiju usaglasili su Vlada Srbije i predstavnici medijskih organizacija i civilnog društva, a EU je 2020. godine podržala.

1523 Vlada Srbije, Medijska strategija, str. 7, [https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/medijska\\_strategija210\\_cyr.pdf](https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/medijska_strategija210_cyr.pdf)

1524 Evropska komisija (EK), Izveštaj o Srbiji, 2023, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izveštaji\\_ek\\_o\\_napretku/izveštaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izveštaji_ek_o_napretku/izveštaj_ek_23.pdf)

1525 Agencija za privredne registre (APR), <https://apr.gov.rs/home.1435.html>

1526 Telekom Srbija a.d. Beograd je srpski državni telekomunikacioni operater, koji sve usluge u Srbiji pruža pod brendom MTS- [https://mts.rs/Danas:Telekompriznao\\_kontrolu\\_nad\\_pet\\_privatnih\\_televizija](https://mts.rs/Danas:Telekompriznao_kontrolu_nad_pet_privatnih_televizija), 31.05.2022, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/telekom-priznao-kontrolu-nad-pet-privatnih-televizija/>

1527 United Media je vodeća medijska kompanija u jugoistočnoj Evropi, u Srbiji poseduje kablovske kanale, portale, radio stanice, štampane medije i sopstvenu produkciju. Vlasnik je dva glavna kritična TV informativna kanala – N1 i Nova, i njihovog emitera kablovske televizije – SBB, koji je i provajder širokopoljnih internet usluga koji posluje u okviru United Grupe.

1528 U poslednjih pet godina bilo je tenzija između ove dve kompanije, i nekoliko kontroverzi u poslednjem napadu Telekoma Srbije na United Grupu, uključujući i kampanju Telekoma za sticanje SBB korisnika – Nova: Telekom nastavio kampanju protiv SBB-a, promotivni štand i u Glavnoj pošti, 12. novembar 2022, [https://nova.rs/vesti/biznis/telekom-nastavio-kampanju-protiv-sbb-a-promotivni-stand-i-u-glavnoj-posti/U\\_čtvrtom\\_kvartalu\\_2022\\_godine\\_tržišni\\_udeo\\_Telekoma\\_Srbije\\_iznosio\\_je\\_52,6%\\_u\\_poređenju\\_sa\\_43,7%\\_njegovog\\_glavnog\\_rivala\\_SBB\\_\(Srbija\\_Broadband\\_kompanija\\_u\\_okviru\\_United\\_Group\)\\_dok\\_je\\_u\\_drugom\\_kvartalu\\_2023\\_bio\\_52,9%\\_u\\_poređenju\\_sa\\_40,9%\\_\(RATEL\\_Pregled\\_tržišta\\_elektronskih\\_komunikacija\\_u\\_Republici\\_Srbiji\\_Drugi\\_kvartal\\_2023\)](https://nova.rs/vesti/biznis/telekom-nastavio-kampanju-protiv-sbb-a-promotivni-stand-i-u-glavnoj-posti/U_čtvrtom_kvartalu_2022_godine_tržišni_udeo_Telekoma_Srbije_iznosio_je_52,6%_u_poređenju_sa_43,7%_njegovog_glavnog_rivala_SBB_(Srbija_Broadband_kompanija_u_okviru_United_Group)_dok_je_u_drugom_kvartalu_2023_bio_52,9%_u_poređenju_sa_40,9%_(RATEL_Pregled_tržišta_elektronskih_komunikacija_u_Republici_Srbiji_Drugi_kvartal_2023)), [https://www.ratel.rs/uploads/documents/empire\\_plugin/Q2%202023.pdf](https://www.ratel.rs/uploads/documents/empire_plugin/Q2%202023.pdf), str. 14. Nova: „I Yettel u kampanji Telekoma protiv SBB-a, odakle im poverljivi podaci korisnika?“, 22.11. 2022, <https://nova.rs/vesti/biznis/i-yettel-u-kampanji-telekoma-protiv-sbb-otkud-im-poverljivi-podaci-korisnika/>; Yettel je srpski mobilni, fiksni, internet i IPTV provajder u vlasništvu češke investicione grupe PPF sa sedištem u Beogradu/

1529 Korisnici kablovskog operatera *Supernova* u vlasništvu Telekoma od početka 2020. ne emituju N1 i druge kanale United Media grupe. „Uticaj države na medijsku scenu porastao je 2021. godine preko Telekoma Srbija, akcionarskog društva u kojem je država većinski vlasnik“ – Freedom House, *Country Report: Nations in Transit – Serbia 2022*, Executive Summary, <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2022>

1530 Konkursom koji je REM raspisao 2022. godine predviđena je dodela četiri licence za takozvane nacionalne frekvencije, umesto pet frekvencija dostupnih pre deceniju. Licencu su na tom konkursu dobila ista četiri emitera koja su je i prethodno imali (TV Pink, Hepi, Prva i B92), a REM je najavio da će o "petoj frekvenciji biti reči kasnije te jeseni". REM je u avgustu 2022. raspisao konkurs za petu dozvolu, prijavile su se četiri TV stanice (Nova S, Kurir, Kopernik i BK). U međuvremenu, REM je Informeru dao dozvolu za emitovanje TV programa, ali peta licenca još nije dodeljena.

1531 REM je često na meti meta kritika zbog nedostatka nezavisnosti, posebno kada se odlučuje o dodeli nacionalnih frekvencija. Nakon što su u julu 2022. dodeljene četiri nacionalne frekvencije provladinim medijima, Reporteri bez granica (RSF) okarakterisali su medijsko okruženje u Srbiji kao „zagađeno propagandom, trgovinom uticajem i lažnim vestima“ – Fridom Haus, Izveštaj „Sloboda u svetu 2023 – Srbija“, sekcija C1, <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2023>

1532 RSF, Izveštaj o Srbiji, 2023, Politički kontekst, <https://rsf.org/en/country/serbia>. Novim ZEM-om je predviđeno da Savet REM-a nastavi rad u dosadašnjem sastavu još godinu dana.

1533 ZEM, čl. 13.

1534 ZEM, čl. 11.

1535 Reporteri bez granica, Article-19, BFMI.

1536 EURACTIV, "Sve veći pritisak na Srbiju zbog novih kontroverznih medijskih zakona".

1537 Kodeks novinara Srbije, <https://savetazastampu.rs/en/documents/kodeks-novinara-srbije/>

Po zakonu, osnivanje medija je jednostavno; za njihov rad nema zakonskih prepreka, a cenzura je zabranjena. U praksi su, međutim, sve prisutnije i cenzura i autocenzura.<sup>1538</sup>

Od države se zahtevalo da se u potpunosti povuče iz medijskog vlasništva još 2015.<sup>1539</sup> Prema rečima predsednice Evropskog udruženja novinara Maje Sever,<sup>1540</sup> država je to samo formalno učinila, novim zakonom je sada otvoren put legalizaciji državne kontrole nad medijima koja ionako postoji u Srbiji i ovo je samo korak dalje, odnosno legalizacija te kontrole.

Većina medija danas ostvaruje prihode od reklama i javnih subvencija za projekte, često na osnovu netransparentnih procedura.

Kako je Međunarodni institut za štampu primetio 2023. godine, Srbija ima jedinstvenu situaciju u kojoj uvrede i pokušaji diskreditovanja ozbiljnog novinarstva uglavnom potiču od vodećih političara, uključujući predsednika, premijera i poslanike vladajuće stranke.<sup>1541</sup>

## Kapacitet

### 12.1.1. Resursi (propisi)

**U kojoj meri pravni okvir obezbeđuje okruženje pogodno za rad različitih nezavisnih medija?**

 OCENA: 75/100

*Umesto stvaranja povoljnijeg pravnog okvira za slobodne i nezavisne medije, novousvojeni medijski zakoni predstavljaju još jedan korak unazad za slobodu medija.*

Prema Ustavu, svako u Srbiji može da osnuje novine i druga sredstva javnog obaveštavanja.<sup>1542</sup> Prema Zakonu o elektronskim medijima (ZEM), elektronski mediji moraju da dobiju dozvolu za emitovanje od nezavisnog regulatornog i nadzornog tela – REM-a.<sup>1543</sup> Prava za zemaljsko emitovanje programa (signal se mora emitovati i na kablovskim provajderima) izdaju se putem javnog konkursa za ograničeni broj dozvola, a kablovskih televizija na zahtev.<sup>1544</sup> Iako Zakon postavlja kriterijume za izbor, proces donošenja odluka je proizvoljan.<sup>1545</sup> Pošto nema mogućnosti žalbe, jedini pravni lek je upravni spor,<sup>1546</sup> za koji nije predviđen rok.

Zakon o javnom informisanju i medijima (ZJIM) precizira da se javni interes u oblasti informisanja<sup>1547</sup> ostvaruje podsticanjem raznovrsnosti medijskih sadržaja, slobode izražavanja ideja i mišljenja i slobodnog razvoja nezavisnih i profesionalnih medija. Zakon predviđa obezbeđivanje širokog spektra izvora informacija i medijskih sadržaja i zabranjuje svaki oblik monopola u cilju zaštite medijskog pluralizma u sektoru javnog informisanja.<sup>1548</sup> Dva nova zakona,<sup>1549</sup> konačno usvojena krajem oktobra 2023. godine,<sup>1550</sup> omogućavaju međutim državi da osnuje pravna lica koja mogu biti medijski izdavači i proizvođači medijskih sadržaja (preko kojih država indirektno postaje vlasnik medija).

1538 Fridom Haus, *Freedom in the World 2023*, Izveštaj o Srbiji, sekcija D1.

1539 Prema Zakonu o javnom informisanju i medijima iz 2014. godine.

1540 N1, "Predsednica EFJ o medijskim zakonima: Državna kontrola nad medijima ionako postoji u Srbiji, ovo je samo korak dalje", 27. oktobar 2023, <https://n1info.rs/vesti/predsednica-efj-o-medijskim-zakonima-drzavna-kontrola-nad-medijima-ionako-postoji-u-srbiji-ovo-je-samo-korak-dalje/>

1541 International Press Institute (IPI), News Room: *Serbia: Independent journalism faces biggest crisis in years*, 26. april 2023, <https://ipi.media/serbia-independent-journalism-faces-biggest-crisis-in-years/>; Fondacija Slavko Ćuruvija, "Srbija: Nezavisno novinarstvo se suočava sa najvećom krizom u poslednjih nekoliko godina", <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/srbija-nezavisno-novinarstvo-se-suocava-sa-najvecom-krizom-u-poslednjih-nekoliko-godina/>

1542 Ust. Republike Srbije, čl. 50.

1543 ZEM, čl. 7 (st. 4 i 5).

1544 ZEM, čl. 3 i 4.

1545 REM se suočio i sa domaćim i međunarodnim kritikama zbog nedostatka nezavisnosti i politički motivisanih procesa donošenja odluka. (Evropska federacija novinara /EFJ/: Srbija: Novi nacrti medijskih zakona predstavljaju još jedan korak unazad za slobodu medija), 4. oktobar 2023, <https://europeanjournalists.org/blog/2023/10/04/serbia-new-draft-media-laws-represent-another-step-backward-for-media-freedom/>; Videti takođe 12.1.3. Indikator *Nezavisnost (propisi)* za više detalja.

1546 ZEM, čl. 96.

1547 ZJIM, čl 15 i 16.

1548 ZJIM, čl. 6.

1549 CENZOLOVKA, "Sever: Takvi medijski zakoni kao što se donose u Srbiji – ne donose se nigde", 16. oktobar 2023, <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/sever-takvi-medijski-zakoni-kao-sto-se-donose-u-srbiji-ne-donose-se-nigde/>

1550 Treći medijski zakon – Zakon o javnim medijskim servisima (Službeni glasnik br. 83/2014, 103/2015, 108/2016, 161/2020, 129/2021 i 142/2022), već osam godina je „privremen“; JAVNISERVIS.NET: "Izmene i dopune Zakona o javnim medijskim servisima, neopterećeni kašnjenjem u izradi druga dva medijska zakona, ali ih to ne lišava balasta problema koji proizilaze iz dosadašnje nedosledne primene", Saša Mirković, predstavnik ANEM-a u Radnoj grupi za izradu nacrtu medijskih zakona, 21. decembar 2022, <https://javniservis.net/sekcije/drustvo/sta-je-moguće-uraditi-do-izmena-i-dopuna-zakona-o-javnim-medijskih-servisima/>

Prema mišljenju nacionalnih novinarskih organizacija i OCD-a, medijskih stručnjaka, opozicionih partija i međunarodnih organizacija, novi zakoni predstavljaju korak unazad u slobodi medija,<sup>1551</sup> povećavajući već snažnu kontrolu države nad pristupom vestima i informacijama.<sup>1552</sup>

Vlada je početkom 2020. godine usvojila „Strategiju razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025“ (Medijska strategija).<sup>1553</sup> Cilj je bio unapređenje i osiguranje slobode medija, uključujući izmenu tri osnovna zakona o medijima.<sup>1554</sup> U saopštenju koji je koordinisala organizacija Media Freedom Rapid Response (MFRR) upozorava se da „novi zakoni potkopavaju nacionalno i međunarodno poverenje u medijsku strategiju i postavljaju ozbiljna pitanja o posvećenosti vlade unapređenju slobode i pluralizma medija u okviru njenog potencijalnog pristupanja Evropskoj uniji.“<sup>1555</sup>

Ne postoje ograničenja ili preduslovi za bavljenje novinarskom profesijom.

## 12.1.2. Resursi (praksa)

U kojoj meri raznovrsni nezavisni mediji pružaju različite poglede na bitna pitanja?

 OCENA: 50/100

*Iako postoje raznovrsni nezavisni mediji, njihov domet je ograničen. Sve više su podložni spoljnim pritiscima i pretnjama vlasti, posebno na lokalnom nivou. Postoji ozbiljna zabrinutost da će se situacija pogoršati nakon usvajanja novih zakona.*

Postoje mediji (TV, radio, štampa, onlajn) nezavisni od Vlade, kako u glavnom gradu, tako i u drugim gradovima, ali se suočavaju sa brojnim problemima. Uslovi za rad nezavisnih lokalnih medija su izuzetno teški.<sup>1556</sup>

Medijska scena u Srbiji je duboko podeljena.<sup>1557</sup> S jedne strane nalaze se mediji koji se bave nekvalitetnim novinarstvom, a koje vlast podržava.<sup>1558</sup> Na drugoj strani su nezavisni mediji (u smislu njihovog kritičkog pristupa prema vlastima), čiji je domet ograničen.<sup>1559</sup> Prema rečima Jovanke Matić, stručnjaka za medije u Institutu društvenih nauka, Vlada je uglavnom odgovorna za ovakvu podelu tako što deli medije na „politički korektne“ i one koje smatra „državnim neprijateljima“.<sup>1560</sup>

1551 EFJ i partnerske organizacije Media freedom Rapid Response (MFRR).

1552 N1, „Snježana Milivojević za N1: Novi zakoni veliki atak na slobodu medija u Srbiji“, 21. oktobar 2023, <https://n1info.rs/english/news/professor-snjezana-milivojevic-newly-adopted-laws-represent-a-grave-attack-on-media-freedom-in-serbia/> Proevropske opozicione stranke tražile su da se zakoni povuku iz procedure ili izmene u delu kojim se omogućava da državni Telekom sada i legalno može da bude vlasnik medija i da će ti mediji „biti centar državne propagande“, Sindikat novinara Srbije (SINOS), Skupština Srbije usvojila medijske zakone, 26. oktobar 2023, <http://www.sinos.rs/srpski/aktuelno/23/2023/10/26/7582/skupstina-srbije-usvojila-medijske-zakone.html>. Opozicija tvrdi da se novim zakonima „uvodi mrak“ u Srbiju, SINOS, 26. oktobar 2023. „Mogućnost da Telekom osnuje medij izazvala je najviše bure u javnosti. Podsećam, radi se o legalizaciji onoga što je do sada radio nezakonito. A ima mogućnost da se dodatno proširi i dezavuiše medijsku scenu i tržište u Srbiji“ – N1, Ivana Stefanović, direktorka Fondacije Slavko Čuruvija, Stevanović o medijskim zakonima: „Pokazna slika kako vlast donosi važne zakone, a mi se hvatamo za glavu“, 26. oktobar 2023, <https://n1info.rs/vesti/stevanovic-o-medijskim-zakonima-pokazna-slika-kako-vlast-donosi-vazne-zakone-a-mi-se-hvatamo-za-glavu/>. „Povratak države u vlasničku strukturu medija u oblasti telekomunikacija unosi šum, dilemu i zabrinutost kako će se to sprovesti u praksi“, rekao je predsednik Asocijacije nezavisnih elektronskih medija (ANEM) Saša Mirković, intervju za *Radio Free Europe*, 25. oktobar 2023.

1553 Vlada Srbije usvojila medijsku strategiju, 30. januar 2020, <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/149736/serbian-government-adopts-media-strategy.php>

1554 Između ostalog, izmene Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku, koje se odnose na bezbednost novinara i Zakona o zapošljavanju, oblast zaštite novinarskih izvora, projektno sufinansiranje medija, obavezu operatera elektronskih medija, posebno sa u pogledu nediskriminatornog tretmana pružalaca medijskih usluga, sankcija za nepoštovanje zakonskih pravila, finansiranja javnog emitera (RTS) iz takse, a ne budžeta, jačanja nezavisnosti i samostalnosti REM-a itd, *Danas*, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/sprovodjenje-medijske-strategije-zavisice-od-volje-vlasti/>

1555 MFRR, 26. oktobar 2023: *Serbia: New draft media laws represent another step backward for media freedom*, para 7, <https://www.mfrr.eu/serbia-new-draft-media-laws-represent-another-step-backward-for-media-freedom/> Medija centar, „Novi nacrti medijskih zakona predstavljaju još jedan korak unazad za slobodu medija u Srbiji“, <https://mc.rs/novi-nacrti-medijskih-zakona-predstavljaju-jos-jedan-korak-unazad-za-slobodu-medija-u-srbiji/za-medije/detaljno/5990>

1556 N1, TV N1: „Novinari: Lokalni mediji u teškoj situaciji, građani bez osnovnih informacija“, 16.12. 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=upBzW2lmaG4>. Medija centar; <https://mc.rs/novinari-lokalni-mediji-u-teskoj-situaciji-gradani-bez-osnovnih-informacija/za-medije/detaljno/777>

1557 Reporteri bez granica, Izveštaj za Srbiju 2023, <https://rsf.org/en/country/serbia>

1558 IREX, *Media Sustainability Index*, <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-serbia.pdf>, str. 6

1559 Reporteri bez granica, Izveštaj 2023.

1560 CENZOLOVKA, Intervju sa Jovankom Matić, Media expert, Institute of Social Sciences, 5 May 2022. Srpski nezavisni mediji, posebno TV N1 i Nova, kao i dnevni list *Danas*, poslednjih godina su mete kampanje koju vode najviši funkcioneri vlade i vladajuće koalicije, uključujući predsednika zemlje. Obaveštene su međunarodne i nevladine organizacije, medijska udruženja, kao i Evropska unija i zatražena je zaštita (primer: *Danas*, *Vlast podstrekuje hajku protiv nezavisnih medija*, 29.03.2019, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/vlast-podstrekuje-hajku-protiv-nezavisnih-medija/>; - U julu 2023, na društvenim mrežama pojavio se i širio video protiv nezavisnih medija Nova i N1. Snimak počinje slikama novinara i voditelja televizija Nova i N1 i fotografijama naslovnih str. lista „Nova“, u kojima se ovi mediji targetiraju. Video narator između ostalog govori: „Ove tvorevine tamne propagande kao lešinari hrane se našim strahovima i zatvaraju vrata istini i slobodi mišljenja. Dok se njihove laži šire poput otrova naše umove oblikuju i zarobljavaju u okovima iskrivljene percepcije stvarnosti. Na snimku se može videti i slika sa natpisima televizije Nova i N1 pored insekata štetočina na kojima piše „Stop stranoj propagandi“. *DIREKTNO*, *direktno.rs*, „Novi SNS video – napad na slobodne medije i novinare“, 10. jul 2023, <https://direktno.rs/vesti/drustvo-i-ekonomija/479133/direktor-laste-vladan-sekulic-video-mediji-napad.html>; MFRR upozorava na isti problem (”Jako polarizovan medijski pejzaž između provladinih tabloida i nezavisnih medija”); N1, ”Opšti juriš na medije koji nisu pod kontrolom vlasti: Od novinara se prave državni neprijatelji”, 3.11.2023, <https://n1info.rs/vesti/opsti-juris-vlasti-na-danas-i-autore-dokumentarca-ja-aleksandar-drzavni-gambit/>



Kao što su Reporteri bez granica (RSF) primetili, većina medija ostvaruje prihode od reklama i netransparentnih javnih subvencija, a pristup i jednom i drugom uglavnom kontrolišu vladajuća elita.<sup>1561</sup> Ovakva situacija najviše pogađa lokalne medije, pre svega zavisne od javnih izvora finansiranja<sup>1562</sup> zbog nerazvijenog i lošeg tržišta medija i reklama.<sup>1563</sup> Dakle, raspodela konkursnog novca najdirektnije utiče na održivost medija i kvalitet lokalnog informisanja.<sup>1564</sup> Prihodi od oglašavanja u lokalnim i onlajn medijima su minimalni.<sup>1565</sup> Izveštaj EK za 2023. ističe da obavezu u finansiranju medijskih sadržaja i oglašavanja iz državnih resursa nisu ispunjene.<sup>1566</sup>

Zakon o javnom informisanju i medijima omogućava projektno sufinansiranje. U periodu 2015-2022, 16.590 projekata dobilo je više od 100 miliona evra.<sup>1567</sup> Međutim, većina novinara i medijskih analitičara nije zadovoljna načinom na koji se novac raspoređuje jer uglavnom ide medijima bliskim vlastima,<sup>1568</sup> od kojih mnogi imaju praksu kršenja profesionalnih standarda.<sup>1569</sup>

Novinarska udruženja često organizuju stručne obuke o raznim temama za novinare, počevši od upravljanja informacijama o zdravstvenim pitanjima i istraživačkog novinarstva<sup>1570</sup> do informacione bezbednosti.<sup>1571</sup> Novinari u Srbiji ne moraju imati posebne kvalifikacije. Osim toga, definicija novinara ne postoji ni u Medijskoj strategiji, ni u Kodeksu novinara.<sup>1572</sup> U praksi, svako može biti novinar.<sup>1573</sup>

---

1561 Reporteri bez granica, Izveštaj 2023.

1562 IREX; *Media Sustainability Index 2019*, str. 11, "Projektno sufinansiranje medija od solidne ideje (*projektno finansiranje medija od strane lokalnih samouprava počelo je 2015. godine – prim. TS*) koja je trebalo da podrži medijsku scenu pretvorilo se u nešto sasvim suprotno, nešto što je dobilo brojne političke konotacije i postao izvor brojnih problema. Jer činjenice govore da mediji koji su kritični prema vlasti teško dolaze do novca, a mediji koji su uz postojeću vlast relativno lako stižu sredstva"; – CENZOLOVKA, "Javni interes ili politička poslušnost -šta je odlučujuće pri raspodeli novca po medijskim konkursima", 22. april 2023, <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/javni-interes-ili-politicka-poslusnost-sta-je-odlucujuce-pri-raspodeli-novca-po-medijskim-konkursima/>; "Od početka procesa projektnog sufinansiranja upitan je izbor članova i članica konkursnih komisija, kao i fenomen osnivanja sve više medijskih udruženja iz čijih redova se biraju članovi komisija." – Ibid.

1563 "Neverovatno je da državni organi imaju ignorantski odnos prema tako važnoj temi, regulativi oglašavanja. Ovo pitanje je ključno za uspostavljanje fer i transparentnog medijskog tržišta" (Izabela Branković, izvršni direktor Asocijacija medija) – Media Centar/CENZOLOVKA, „Sve je iznenada zamrlo: Rad na medijskim zakonima bio kupovina vremena i zamajavanje, za usvajanje ne postoji politička volja“, 1. avgust 2023, <https://mc.rs/sve-je-odjednom-zamrlo-rad-na-medijskim-zakonima-bio-kupovina-vremena-i-zamajavanje-za-usvajanje-ne-postoji-politicka-volja/za-medije/detaljno/5384>

1564 BIRN, Finansiranje medija, vlasnici i politički uticaj, 9.06.2022, <https://birnsrbija.rs/finansiranje-medija-vlasnici-i-politicki-uticaj/>

1565 IREX, *Izveštaj, 2019*: str. 11 i 12.

1566 EC, *Izveštaj 2023*, str. 42.

1567 Centar za održive zajednice, Projektno sufinansiranje medija u Srbiji, [https://centarzaodrizezajednice.shinyapps.io/Projektno\\_sufinansiranje\\_medija\\_u\\_Srbiji/](https://centarzaodrizezajednice.shinyapps.io/Projektno_sufinansiranje_medija_u_Srbiji/)

1568 CENZOLOVKA, Veran Matić: Tehnički mandat i projektno sufinansiranje, 15. jul 2022, <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/veran-matic-tehnicki-mandat-i-projektno-sufinansiranje/>; - BIRN, Transparentnost podataka o državnoj potrošnji na medijski sektor – Pravna analiza i preporuke, 2017 – <http://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2017/11/TRANSPARENTNOST-PODATAKA-DRZAVNA-POTROSNJA.pdf>, (accessed March 2023); UNS smatra da je proces sufinansiranja pogrešan jer je omogućio interesnim grupama da utiču na dodelu sredstava preko članova konkursnih komisija (Intervju sa Draganom Čabarkapom, UNS).

1569 Press Council, *Co-financing of Media that violate Ethics Standards*, October 2022, <https://savetzastampu.rs/lat/wp-content/uploads/2022/12/Izvestaj-Sufinansiranje-medija-koji-krse-eticke-standarde-2019-2021.pdf> EC, Serbia Report 2023, p.43: "In the current system, the print media with the most violations of the journalistic code of professional conduct recorded by the Press Council, including those with court convictions, are not precluded from and in effect continued – receiving public co-funding, especially at the local level."

1570 NUNS, "NUNS održao obuku za novinare i novinarke na temu upravljanja informacijama o zdravstvenim temama", 23. decembar 2022, <https://nuns.rs/nuns-odrazio-obuku-za-novinare-i-novinarke-na-temu-upravljanja-informacijama-o-zdravstvenim-temama/>; NUNS – Obuka "Istraživačko novinarstvo" 2023, <https://nuns.rs/poziv-na-obuku-istrazivacko-novinarstvo/> (both accessed 16 May 2023)

1571 Media Daily, TV Radio Web: Obuka za novinare o sigurnosti informacija, 31.8.2022, <https://mediadaily.biz/2022/08/31/obuka-za-novinare-o-sigurnost-informacija/>

1572 UNS je predložio da definicija novinara bude sastavni deo budućeg zakona o javnom informisanju (Intervju sa Draganom Čabarkapom, UNS).

1573 NUNS, File 2021: Ko je danas novinar i ko može da se bavi novinarstvom, 13. May 2021, <https://nuns.rs/ko-je-danas-novinar-i-ko-moze-da-se-bavi-tom-profesijom/>

### 12.1.3. Nezavisnost (propisi)

U kojoj meri postoje zakonska rešenja koja treba da spreče neželjeni spoljni uticaj na rad medija?

OCENA: 75/100

*Mada zakoni štite nezavisnost medija, novi medijski propisi dozvoljavaju državnim kompanijama, kao što je Telekom, da osnivaju medije, a da pritom ne obezbeđuju zaštitne mere.*

Ustav garantuje slobodu mišljenja i izražavanja.<sup>1574</sup> Urednici u medijima uživaju zakonsku nezavisnost u svom radu: zakon zabranjuje direktnu ili indirektnu diskriminaciju na osnovu političkih opredeljenja i uverenja ili drugih ličnih karakteristika.<sup>1575</sup> Postoje i državni i privatni mediji, bez obzira na format.<sup>1576</sup> Zakon zabranjuje cenzuru,<sup>1577</sup> a novinar ima pravo da odbije da izvrši nalog urednika ako bi time prekršio propise, pravila profesije i novinarsku etiku.<sup>1578</sup> Prema Etičkom kodeksu novinara Srbije (EKNS), navođenje izvora informacija je obavezno osim ako izvor to ne želi.<sup>1579</sup>

Novi propisi o medijima dozvoljavaju državnim kompanijama, kao što je Telekom, da osnivaju i kupuju medije; prema oceni profesora Zorana Stojiljkovića i Čedomira Čupića, eliminisanje konkurencije i stvaranje jedne vrste monopolizacije, nije dobro ni za tržište, a na kraju, ni za građane.<sup>1580</sup>

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je na snazi od 2004. godine. Poslednje izmene i dopune važe od februara 2022. godine, a najvažnija za medije je brisanje ovlašćenja da se odbije pravo na pristup informacijama pozivanjem na zloupotrebu ovog prava od strane podnosioca zahteva. Ranije, kada državni organ, odnosno organ javne vlasti ne bi dao informaciju traženu zahtevom, mogla se uložiti žalba Povereniku za informacije od javnog značaja. Rešenja Poverenika su se, međutim, retko sprovodila, a iako je Poverenik u ovim slučajevima mogao da izrekne novčanu kaznu, zahtevi za izvršenje su retko bili ispunjeni.<sup>1581</sup>

Od izmena u Krivičnom zakoniku 2012, u Srbiji se kleveta ne tretira kao krivično delo.<sup>1582</sup> Uz nekoliko drugih izmena, nove izmene i dopune zakonika (u pripremi od 2021. godine) trebalo bi da unaprede krivičnu zaštitu u oblasti javnog informisanja.<sup>1583</sup> Iako navodi da ceni napore u tom pravcu, međunarodna organizacija Article 19 izrazila je zabrinutost da bi određene predložene promene mogle da ugroze slobodu izražavanja, uključujući sledeće: (1) Brojni termini u predlogu su krajnje nejasni, čime je povređen zahtev zakonitosti ograničenja prava na slobodu izražavanja.<sup>1584</sup> (2) kažnjava se izražavanje mišljenja koje ima apsolutnu zaštitu u okviru međunarodnih standarda slobode izražavanja,<sup>1585</sup> (3) uvodi se krivična sankcija za „uvredu“ i slični koncepti koji nisu dozvoljeni u okviru međunarodnih standarda slobode izražavanja.<sup>1586</sup>

Kada je u pitanju licenciranje elektronskih medija, dok su u zakonu jasno navedeni kriterijumi<sup>1587</sup> koje treba da poštuje i ocenjuje REM, mehanizam odlučivanja u okviru Saveta regulatornog tela ne omogućava proveru primene ovih kriterijuma, jer se sve odluke donose jednostavnim glasanjem.

1574 Ustav, čl. 46.

1575 ZJIM, čl. 4.

1576 Ustav, čl. 50.

1577 ZJIM, čl. 4.

1578 ZJIM, čl. 50.

1579 Etički kodeks novinara Srbije, Poglavlje 1, [https://savetzastampu.rs/wp-content/uploads/2020/11/Kodeks\\_novinarar\\_Srbije.pdf](https://savetzastampu.rs/wp-content/uploads/2020/11/Kodeks_novinarar_Srbije.pdf)

1580 N1, Zagađenje javnog prostora: Šta konkretno znači za građane to što će Telekom moći da osniva medije?, 24. oktobar 2023, <https://n1info.rs/vesti/zagadenje-javnog-prostora-sta-konkretno-znaci-za-gradjane-to-sto-ce-telekom-moci-da-osniva-medije/>

1581 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (*Službeni glasnik RS br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021*), [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_slobodnom\\_pristupu\\_informacijama\\_od\\_javnog\\_znacaja.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_slobodnom_pristupu_informacijama_od_javnog_znacaja.html); - ARTICLE 19, *Medijske slobode i bezbednost novinara u Srbiji*, MFRR Izveštaj, 2021, str. 17, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/04/MFRR-Serbia-mission-report.pdf>

1582 Ministarstvo pravde, Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, Beograd 2019, Službeni glasnik RS br. 35/19.

1583 Paragraf, Nacrt Zakona o izmenama o dopunama Krivičnog zakonika – Tekst propisa, 9.11.2021. <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/121121/121121-vest13.html>

1584 Zakoni u kojima se organima vlasti poveravaju veoma široka diskreciona ovlašćenja da ograniče pravo na slobodu izražavanja ne ispunjavaju ovaj kriterijum. Predložena izmena i dopuna je baš takav primer zato što ključni pojmovi nisu jasni, uključujući i „javni značaj“, kao i „drsko i bezobzirno ponašanje“. Organizacija Article 19 takođe nalazi nejasnim tumačenje zaštite „mentalnog spokojsstva“ određenih pojedinaca od „grubog vređanja ili zlostavljanja, drskog ili bezobzirnog ponašanja“, ARTCILE 19, Komentari na predložene amandmane na Krivični zakonik Srbije, Novembar 2021, str. 3

1585 U okviru predloga za izmene i dopune Krivičnog zakonika nisu ispunjeni pomenuti međunarodni standardi slobode izražavanja. U okviru predloga ne pravi se razlika između kritika i uvredljivih poruka koje ne povlače krivičnu odgovornost i napada i pretnji sa kojima se novinari suočavaju jer obavljaju svoju novinarsku delatnost. Za ovo drugo zapravo je potrebno da tužilaštvo preduzme gonjenje radi zaštite ugroženih novinara, ARTCILE 19, str. 2

1586 ARTICLE 19, *Srbija: Nacrt amandmana na Krivični zakonik mogao bi da ugrozi slobodu izražavanja*, 15.2.2022. <https://www.article19.org/resources/serbia-criminal-code-draft-amendments-could-threaten-freedom-of-expression/>; NUNS, <https://nuns.rs/srbija-nacrt-amandmana-na-krivicni-zakonik-mogao-bi-da-ugrozi-slobodu-izrazavanja/>

1587 ZEM, čl. 92.

## 12.1.4. Nezavisnost (praksa)

### U kojoj meri su mediji u praksi oslobođeni neželjenog spoljnog mešanja u svoj rad?

**OCENA: 25/100**

*Mediji su pod stalnim spoljnim uticajem, posebno od strane vlasti, i na državnom i na lokalnom nivou.*

Najproblematičnija oblast u sferi medija je politička nezavisnost. Novinari i urednici medija koji imaju kritički odnos prema vlasti su redovno izloženi političkim napadima koje podstiču članovi vladajuće elite, a određene nacionalne TV mreže pojačavaju takve napade.<sup>1588</sup> Srpski medijski pejzaž je i dalje striktno podeljen na provladine i nezavisne medije, a nijedan zakonski akt ne reguliše sveobuhvatno pitanje sukoba interesa između vlasnika medija i vladajućih partija, stranačkih grupa ili političara.<sup>1589</sup> Poslednjih godina pristup novinara zvaničnim izvorima informacija je značajno smanjen, što je posebno bilo primetno nakon izbijanja pandemije COVID-19.<sup>1590</sup>

Javni diskurs je toksičan, a tabloidni mediji igraju centralnu ulogu u širenju govora mržnje.<sup>1591</sup> Govor mržnje i diskriminatorska terminologija se često koriste i tolerišu u medijima i na njih retko reaguju regulatorni organi ili tužioci.<sup>1592</sup>

Prema bazi podataka SLAPP tužbi (strateške tužbe protiv učešća javnosti) koalicije CASE, Srbija je na 10. mestu u Evropi sa 28 registrovanih tužbi u 2022.<sup>1593</sup> Od tog broja, 12 postupaka se trenutno vodi protiv portala Krik koji se bavi istraživanjem kriminala i korupcije.<sup>1594</sup>

Zbog ukupne situacije u medijima, prema Indeksu slobode medija,<sup>1595</sup> Srbija je pala na 91. mesto u 2023. (sa 79. u 2022). Zajedničko saopštenje nekoliko međunarodnih organizacija naglašava da su pozitivni koraci<sup>1596</sup> u procesuiranju napada potkopani sve neprijateljskijom klimom koju stvaraju politički lideri.<sup>1597</sup> U izveštaju Fridom Hausa iz 2023. godine se naglašava da država i vladajuća partija vrše uticaj na privatne medije putem reklamnih ugovora i drugih indirektnih subvencija i da pristalice vladajuće stranke poseduju mnoge privatne medije.<sup>1598</sup>

Verbalni napadi visokih zvaničnika na novinare se nastavljaju.<sup>1599</sup> U 2022. godini, prema podacima NUNS-a, u Srbiji je zabeleženo 137 napada na novinare.<sup>1600</sup> U prvih deset meseci 2023. bilo je 146 napada.<sup>1601</sup> Posebno je primetan

1588 Reporteri bez granica, Izveštaj 2023. Ključni nalazi: Politički kontekst.

1589 Centar za medijski pluralizam i slobodu, Izveštaj o Srbiji 2022, str. 21. ISTINOMER (CRTA), Zarobljeni mediji bez poverenja građana, decembar 2021. <https://www.istinomer.rs/analize/analize-analize/zarobljeni-mediji-bez-poverenja-gradjana/>; N1, N1 Info, Burazer u publikaciji: „Zarobljavanje“ medija, pod pretnjom oni koji kritikuju, 15. decembar 2021. <https://rs.n1info.com/vesti/burazer-u-publikaciji-zarobljavanje-medija-pod-pretnjom-oni-koji-kritikuju/>

1590 ARTICLE 19, Medijske slobode i bezbednost novinara u Srbiji, MFRR Izveštaj 2021, str. 17. CENZOLOVKA: Pritisci i napadi – Zaključavanje informacija, 3. april 2020, <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/zakljucavanje-informacija/>; Savet za štampu, Izveštaj *Monitoring kršenja Kodeksa novinara Srbije u onlajn medijima tokom pandemije kovida-19, 2020*, <https://savetzastampu.rs/wp-content/uploads/2021/04/KONACNA-PREZENTACIJA-KORONA-13.04.-003.pdf>

1591 Ajrin Kan, Specijalna izvestiteljka UN za zaštitu i unapređenje slobode mišljenja i izražavanja, ocenila da je javni diskurs u Srbiji toksičan, CENZOLOVKA, 7.03.2023, <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/izvestiteljka-un-ajrin-kan-ocenila-da-je-javni-diskurs-u-srbiji-toksican/>

1592 EK, Izveštaj o Srbiji 2023, str. 42.

1593 Koalicija protiv SLAPP tužbi u Evropi – CASE: A Treat to Democracy Continue to Grow, A 2023 Updated Report, <https://www.the-case.eu/wp-content/uploads/2023/08/20230703-CASE-UPDATE-REPORT-2023-1.pdf> – Prema podacima organizacije Građanske Inicijative, kao kontakta za prijavljivanje SLAPPa u Srbiji, broj slučajeva je potencijalno veći u odnosu na ovaj izveštaj ali objavljuju se samo provereni podaci, 25. avgust 2023, <https://www.gradjanske.org/case-koalicija-srbija-10-u-evropi-po-broju-slapp-tuzbi/>

1594 EURONEWS Srbija, Srbija je 10. U Evropi po brojnim tužbama: Zloupotreba pravnog sistema za zastrašivanje medija, 1. oktobar 2023, <https://www.euronews.rs/srbija/politika/100572/srbija-10-u-evropi-po-slapp-tuzbama-stanje-u-regionu-jos-gore-zloupotreba-pravnog-sistema-zarad-zastrasivanja-medija/vest>

1595 Reporteri bez granica, *Indeks*, Srbija, <https://rsf.org/en/index> (accessed 20 May 2023)

1596 Učinjeni su pozitivni pomaci u pravcu zaštite novinara, uspostavljanjem nekih mehanizama kao što je Radna grupa za njihovu zaštitu, SOS telefon za novinare čija je bezbednost ugrožena i otvoren je 24/7 (uspostavljen u martu 2021). Međutim, MFRR je uočio neke prepreke njihovom efikasnom funkcionisanju i rešavanju, ARTICLE 19, Izveštaj, str. 16.

1597 International Press Institute (IPI) – Zajednička izjava organizacija ARTICLE 19 Evrope, Evropski centar za štampu i medijske slobode (ECPMF), Evropska federacija novinara (EFJ), Internacionalna federacija novinara (IFJ), IPI, OBC TransEuropa (OBCT), Reporteri bez granica i Fondacija Daphne Caruana Galizia: „Serbia: Independent journalism faces biggest crisis in years“, 26. april 2023, <https://ipi.media/serbia-independent-journalism-faces-biggest-crisis-in-years/>; „Nalazi Evropskog parlamenta i izvestioca Vladimira Bilčika su osuđujući i pokazuju da u protekloj godini nije postignut nikakav napredak.. uključujući slobodu štampe i slobodu izražavanja, IPI, News Room (izvor: Evropski parlament), „Srbija: Rastuća zabrinutost u Evropi zbog slobode medija i pluralizma“, 11.05.2023, <https://ipi.media/serbia-growing-concern-in-europe-over-media-freedom-and-pluralism/>

1598 Fridom Haus, *Freedom in the World 2023: Serbia*, odeljak B2\_EU takođe naglašava da je politički i ekonomski uticaj na medije i dalje razlog za zabrinutost u Srbiji – EK, *Izveštaj*, 2023 str. 46; CENZOLOVKA, 9. april 2023, Željko Bodrožić, Predsednik NUNS-a: "Izuzetno opasna hajka": Kako su mediji postali najveći državni neprijatelj?“, <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/izuzetno-opasna-hajka-kako-su-mediji-postali-najveci-drzavni-neprijatelj/>

1599 EK, Izveštaj 2023, str. 46, MFRR je potvrdio zabrinutost tim povodom, <https://www.mfrr.eu/serbia-mfrr-condemns-dangerous-and-baseless-smear-campaign-aimed-at-krik/>; - „Novinarke su na meti specifičnih oblika onlajn uznemiravanja seksualne prirode ili dobijaju pretnje koje se odnose na članove njihovih porodica“ – ARTICLE 19, Izveštaj o Srbiji, str. 6.

1600 U 2022: 34 verbalna napada, devet fizičkih napada, četiri napada na imovinu i 84 različitih pokušaja pritisaka na medije. NOVA S, Predsednica Evropske federacije novinara Maja Sever: „Premijerka Brnabić da preispita svoj odnos prema novinarima – stvari su davno prešle granicu“, 31.7.2023, <https://nova.rs/emisije/predsednica-evropske-federacije-novinar-a-premierka-brnabic-da-preispita-svoj-odnos-prema-novinarima-stvari-su-davno-presle-granicu/>

1601 U prvih deset meseci 2023, zabeleženo je 146 napada (36 verbalnih, osam fizičkih i 101 različitih oblika pritisaka) – NUNS, Baza podataka: Napadi na novinare, <https://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare>

porast onlajn pretnji.<sup>1602</sup> Državno tužilaštvo pokrenulo je više krivičnih postupaka za pretnje i napade na novinare – podneta je 81 krivična prijava, a izrečeno je samo pet osuđujućih presuda.<sup>1603</sup> U 2021. godini registrovan je 151 napad na novinare, a u 66 krivičnih istraga donesene su samo tri presude.<sup>1604</sup> Mreža *Safe Journalists* pokrenula je kampanju *#Don't Hesitate to Report* (*#NeOklevaj Prijavi*) kako bi podigla svest o problemu nekažnjivosti napada na novinare i podstakla ih da prijave sve vrste napada u vezi sa svojim radom.<sup>1605</sup>

Prema mišljenju novinarskih udruženja, regulator (REM) nije uspeo da se pozicionira kao garant pluralizma medija i ostvarivanja javnog interesa.<sup>1606</sup> Što se tiče licenciranja elektronskih medija, nekoliko organizacija za praćenje zabrinuto je da proces dodele nema transparentnost<sup>1607</sup> i da je REM ponovo dodelio (četiri) nacionalne TV licence emiterima sa nacionalnim dometom, čime su više puta prekršeni medijski propisi.<sup>1608</sup> Iako je REM u avgustu 2022. godine objavio poziv za dodelu pete medijske dozvole sa nacionalnom frekvencijom, ona još nije dodeljena<sup>1609</sup> do decembra 2023,<sup>1610</sup> bez verodostojnog opravdanja.<sup>1611</sup> Još veća zabrinutost je što je Savet REM-a u maju 2023. dodelio kablovsku i IPTV licencu izdavaču štampanog tabloida (Informer) koji često krši etički kodeks ponašanja<sup>1612</sup> za emitovanje TV programa.<sup>1613</sup> Bilo je nekoliko upozorenja da REM-ov pristup davanju TV dozvola podriva medijski pluralizam i raznolikost.<sup>1614</sup>

Prema izveštaju NUNS-a, nadležne institucije u Srbiji nisu dovoljno doprinele zaštiti novinara. Vlada je krajem 2020. formirala Radnu grupu za bezbednost i zaštitu novinara.<sup>1615</sup> Međutim, nakon nekoliko meseci, svi nezavisni mediji i novinarska udruženja su se povukli iz grupe u znak protesta zbog pogoršanja uslova slobode i bezbednosti

---

1602 U period od 1. januara 2016 do 30. aprila 2022, bilo je ukupno 227 online slučajeva u kojima postoji sumnja da je izvršeno neko krivično delo na štetu bezbednosti novinara, Radna grupa za bezbednost i zaštitu novinara – *Danas*, 27.05.2022, <https://www.danas.rs/vesti/politika/radna-grupa-za-bezbednost-i-zastitu-novinararazgovarala-sa-premijerkom-o-napadima-na-novinare/>; "Uznemiravanje na internetu doprinosi osećaju duboke nesigurnosti kod novinara, koji mogu da se samocenzurišu iz straha za svoju bezbednost u nedostatku adekvatne zaštite od strane države. Novinarke su na meti onlajn uznemiravanja seksualne prirode." – ARTICLE 19, *Izveštaj*, str. 11.

1603 IPI, *Izveštaj*, Srbija: Nezavisno novinarstvo suočeno sa najvećom krizom poslednjih godina.

1604 NUNS, *Medijska Strategija nastavak, 2020 – 2025*, *Izveštaj* (Izvor: Friedrich Naumann Foundation) Beograd, 12. april 2022, <https://nuns.rs/izvestaj-medijska-strategija-nastavak-2020-2025/>; - CENZOLOVKA, "Neka priča ko šta hoće, zna se ko će biti tužen", 22. jul 2022.), <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/neka-prica-ko-sta-hoce-zna-se-ko-ce-biti-tuzen/>; - Čak i kada nadležni sud pozitivno odluči o tužbi, kazne su nerazumno niske. Na primer, Viši sud u Beogradu presudio je da je portal e-Pančevo oklevetao novinara Nenada Živkovića, da bi zbog ovakvih tekstova u sredini u kojoj živi novinar možgao da bude izložen osudi i zgražavanju, ali je za hajku protiv njega ovaj portal kažnjen sa samo 100.000 dinara – NUNS, 21. jul 2022, <https://nuns.rs/za-kampanju-klevetanja-novinararazgovarala-sa-premijerkom-o-napadima-na-novinare-portal-e-pancevo-kaznjen-sa-samo-100-000/> (accessed 19 May 2023)

1605 JUGPRESS, Na Međunarodni dan borbe protiv nekažnjivosti za zločine nad novinarima, 2. novembar, članovi mreže *SafeJournalists* pokrenuli su *#Don't Hesitate to Report* kampanju. Cilj kampanje je da se podigne svest o problemu nekažnjivosti napada na novinare, koji je prisutan u svim zemljama Zapadnog Balkana i da se novinari ohrabre i prijave sve vrste napada koji su u vezi sa njihovim radom, <https://jugpress.com/safejournalists-ne-oklevaj-prijavi-napade-i-pretnje/>

1606 ISTINOMER, *Analiza: Zarobljeni mediji bez poverenja građana*, 29. 12. 2021, <https://www.istinomer.rs/analize/analize-analize/zarobljeni-mediji-bez-poverenja-gradjana/>; EK, *Izveštaj 2023: "I pored toga što nekoliko TV kanala emituje sadržaje koji podstiču otvorenu ili prikrivenu mržnju ili nasilje, uključujući i pružanje platforme za osuđene ratne zločince, REM je zaključio da su svi mediji, osim jednog, u celini ispunili odredbe Zakona o elektronskim medijima*, str. 44; - Nedim Sejdinović, medijski analitičar, opisuje REM kao „karikaturu samog sebe”, služeći „vladajućoj kliki kao ključni instrument za zloupotrebu medija za njihovu političku propagandu” – NUNS, <https://nuns.rs/izvestaj-medijska-strategija-nastavak-2020-2025/>

1607 MFRR, 2022, potpisnici ARTICLE 19 Europe, ECPMF, EFJ, NUNS, IPI i OBCT, <https://www.mfrr.eu/serbia-tendering-process-of-national-fta-tv-licences-must-be-open-and-transparent/>

1608 *Glas Amerike*, Savet REM-a ponovo dodelio nacionalne frekvencije televizijama Pink, Hepi, Prva i B92, 29. jul 2022, <https://www.glasamerike.net/a/srbija-frekvencije-rem-vu%C4%8Di%C4%87-mediji-politika/6679165.html>; TV N1, INFO, Zekić: "Ovo je potpuno novi konkurs, nećemo gledati šta je ko prethodno radio", 12. jul 2022, <https://n1info.rs/vesti/zekic-ovo-je-potpuno-novi-konkurs-necemo-gledati-sta-je-ko-prethodno-radio/>; - Povodom ove Zekićeve izjave da organ prilikom donošenja odluke neće uzeti u obzir minuli rad televizije, u izveštaju *Demostata* se ocenjuje da to „praktično znači da REM neće poštovati odredbe Zakona o elektronskim medijima”, *Danas*, 15. jul 2022, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/demostat-iz-rem-a-potvrili-da-ce-televizije-dozvole-za-nacionalne-frekvencije-dobiti-pre-4-avgusta/>

1609 Prema objavljenom pozivu, REM je trebalo da donese odluku u roku od 30 dana od objavljivanja liste kvalifikovanih kandidata.

1610 *Danas*, Olivera Zekić: Odluka o petoj frekvenciji kad se završi spor između REM-a i Nove S, 20. februar 2023, <https://www.ekspres.net/vesti/rem-dodela-pete-nacionalne-frekvencije-sud-olivera-zekic-20-1-2023/>; - NUNS, TV Nova S tužila REM Upravnom sudu zbog nedonošenja odluke po pitanju izdavanja dozvole za petu frekvenciju u zakonskom roku, 20. decembar 2022, <https://nuns.rs/nova-s-tuzila-rem/>

1611 EK, *Izveštaj* o Srbiji, str. 44.

1612 Dnevni list *Informer*, koji prednjači u kršenju Kodeksa u političkom izveštavanju, pre svega prvog poglavlja koje se odnosi na istinitost izveštavanja, kao i odredaba koje se odnose na diskriminatorni govor i kulturu i etiku javnog govora, imao je 512 kršenja Kodeksa, prema poslednjem dostupnom Izveštaju Saveta za štampu, *Savet za štampu: Izveštaj o praćenju poštovanja Kodeksa novinara Srbije u dnevnim novinama u periodu od 1. oktobra 2022. do 31. januara 2023. godine*, str. 7; Takođe, *Izveštaj EK za 2023*, str. 44.

1613 CENZOLOVKA, Tačno nedelju dana nakon što im je Savet Regulatornog tela za elektronske medije (REM) dao dozvolu za pružanje medijskih usluga putem kablovske i IPTV mreže (23.5.2023.), *Informer* je počeo sa emitovanjem eksperimentalnog programa, 31.05.2023, <https://www.cenzolovka.rs/trziste/informer-tv-krenula-sa-eksperimentalnim-programom/>

1614 "Najjasniji primer je bila kontroverzna odluka REM-a iz jula 2022. da ponovo dodeli sve četiri nacionalne frekvencije provladinim televizijskim kanalima, zanemarujući prijave nezavisnih medija. REM i dalje pokazuje nedostatak funkcionalne nezavisnosti." – IPI, *Izveštaj 2023*; *Danas*, Zašto Regulatorno telo za elektronske medije ne dodeljuje i petu nacionalnu frekvenciju za televizije, 18 April 2022, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/novinarska-udruzenja-rem-arbitrano-doneo-odluku-o-broju-frekvencija/>; ECPMF, <https://www.ecpmf.eu/serbia-rems-awarding-of-tv-licences-underscores-media-pluralism-and-media-diversity-failure/>

1615 NUNS, NUNS analiza: "Nedovoljna zaštita novinara u Srbiji", 29.11.2021, <https://nuns.rs/nedovoljna-zastita-novinararazgovarala-sa-premijerkom-o-napadima-na-novinare-portal-e-pancevo-kaznjen-sa-samo-100-000/>; "Pristup pravdi za novinare koji su bili meta pretnji ili uznemiravanja: policija i tužilaštvo nekada ne sprovode istragu u vezi sa ovim radnjama ili tvrde da navodno nemaju dovoljno resursa za istraživanje nasilnih napada ili onlajn pretnji novinarima. Takođe, pravosuđe često odbacuje slučajeve nasilja ili zastrašivanja novinara, navodno jer ne postoje dokazi ili nije utvrđena namera činjenja štete"; ARTICLE 19, *Medijske slobode i bezbednost novinara u Srbiji*, str. 7.

medija.<sup>1616</sup> Međunarodni institut za štampu (IPI) ocenjuje da se nezavisno novinarstvo u Srbiji suočava sa najvećom krizom poslednjih godina.<sup>1617</sup>

## Upravljanje

### 12.2.1. Transparentnost (propisi)

**U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede transparentnost u radu medija?**

 **OCENA: 75/100**

*Iako postoje zakonske odredbe, one ne pokrivaju sve aspekte medijske transparentnosti, kao što su informacije o glavnim finansijerima medija i značajnim oglašivačima.*

Medijski zakoni donekle su poboljšali pravni okvir za transparentnost vlasništva nad medijima<sup>1618</sup>, ali mnogi problemi i dalje opstaju. Na primer, zakon ne predviđa objavljivanje nekih ključnih podataka, odnosno informacija o glavnim finansijerima medija i značajnim oglašivačima.<sup>1619</sup> ZJIM iz 2023. uvodi Jedinostveni informacioni sistem za transparentno praćenje sufinansiranih medijskih projekata,<sup>1620</sup> ali odlaže primenu ovih odredbi do 1. januara 2025. godine.<sup>1621</sup> Do tada će se primenjivati prethodni zakon, što znači da su mediji dužni da, po važećem zakonu, podatke o osnivačima dostave REM-u radi upisa u Registar medija koji vodi APR. Registar sadrži i podatke o sredstvima dodeljenim medijima kao državnu pomoć i o sredstvima dobijenim od organa javne vlasti.<sup>1622</sup>

Zakonom je takođe propisano da svaki medij mora da objavi osnovne informacije, odnosno impresum, skraćeni impresum, kao i opis svog sadržaja i načina objavljivanja, u zavisnosti od tipa medija.<sup>1623</sup>

U Medijskoj strategiji se navodi da postojeći pravni okvir i obim podataka koji se unose u Registar medija ne omogućavaju prikupljanje svih informacija potrebnih za postizanje ciljeva Registra.<sup>1624</sup> Takođe, nije dostupan mehanizam za održavanje prikupljenih podataka ažurnim, umreženih sa podacima koji se nalaze u drugim registrima i lako dostupnih i pretraživih od strane korisnika.

Akcionim planom Medijske strategije predviđene su i izmene osnovnih medijskih zakona, što bi trebalo da donese veću transparentnost u praksi. AP obuhvata aktivnosti kao što su obezbeđivanje obaveze redovnog i transparentnog javnog izveštavanja o trošenju sredstava, otvaranje javnih medijskih servisa za javnost na principima transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti i obezbeđenje stabilnog, transparentnog i nediskriminatornog izvora finansiranja, kao i mehanizme finansijske održivosti medija.<sup>1625</sup> Jedinostveni informacioni sistem za transparentno praćenje sufinansiranih medijskih projekata, koji je ZJIM najavio radi objedinjavanja svih relevantnih informacija i poboljšanja transparentnosti implementacije, predviđen je za rešavanje nekih od ovih pitanja.<sup>1626</sup>

1616 "Udruženja su iz Radne grupe istupila zbog, kako su naveli, ignorisanja napada i ugrožavanja sigurnosti novinara i medija u Srbiji." – *Slobodna Evropa*, 13.03.2021, <https://www.slobodnaevropa.org/a/31149159.html>, Fridom Haus, *Izveštaj Sloboda u svetu 2022. Pregled, Ključni razvoj događaja u 2021*

1617 IPI, Newsroom: Srbija: Independent journalism faces biggest crisis in years, 26. april 2023, <https://ipi.media/serbia-independent-journalism-faces-biggest-crisis-in-years/>

1618 ZJIM 2014, čl. 7.

1619 Transparentnost Srbija predložila je da ove Informacije budu deo registra, ali predlog nije prihvaćen tokom javne rasprave.

1620 ZJIM, čl. 31-34.

1621 ZJIM, čl. 159.

1622 ZJIM, čl. 42-44.

1623 Medijska strategija, čl. 2.

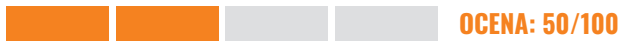
1624 Medijska strategija, čl. 2.

1625 Medijska strategija, Akcioni plan, <https://www.kultura.gov.rs/tekst/sr/5745/akcioni-plan-za-sprovođenje-strategije-razvoja-sistema-javnog-informisanja-u-republici-srbiji-za-period-2020-2025-godina.php>

1626 ZJIM, čl. 31-34.

## 12.2.2. Transparentnost (praksa)

U kojoj meri, u praksi, postoji transparentnost u medijima?



*Dok mediji obično objavljuju neke informacije o svom poslovanju, u mnogim slučajevima nedostaju informacije o vlasništvu, primarnim izvorima prihoda i uređivačkoj politici.*

U 2000. godini, otpočeta je transformacija medijskog sistema u Srbiji, koja je, između ostalog, uključivala i povlačenje države iz vlasništva nad medijima i transformaciju državne televizije u javni medijski servis. Država se nevoljno odricala uloge vlasnika medija, a paralelni procesi su onemogućavali ispunjenje postavljenih ciljeva u praksi.<sup>1627</sup> Međutim, u zakonima iz 2023. godine jedna odredba suštinski olakšava povratak države u suvlasništvo nad privatnim medijima u Srbiji.<sup>1628</sup>

Prema izveštaju Sindikata novinara Srbije za 2022. godinu, informacije o unutrašnjoj organizaciji medija delimično su dostupne javnosti. Iako mediji uglavnom ispunjavaju obavezu objavljivanja impresuma, primetno je da 630 medija registrovanih u bazi podataka Agencije za privredne registre (APR) nema podatke o glavnom i odgovornom uredniku.<sup>1629</sup>

Podaci o primarnim izvorima medijskih prihoda se ne objavljuju. Informacije o finansiranju iz javnih izvora dostupne su putem zahteva za pristup informacijama ili na sajtovima davalaca sredstava.<sup>1630</sup> Zbog zahteva donatora, mediji koji primaju donacije za podršku svom radu uglavnom objavljuju takve informacije za određene medijske projekte.

## 12.2.3. Odgovornost (propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede da mediji budu odgovorni za svoje aktivnosti?



*Postoje odredbe koje osiguravaju da mediji za svoje aktivnosti odgovaraju zainteresovanim stranama; međutim, i dalje postoje određene praznine u regulatornom okviru u pogledu garancija nezavisnosti, nedoslednosti REM-a u izricanju mera i neefikasnog sistema prekršajnih sankcija.*

Kada je reč o elektronskim medijima, REM, između ostalog, utvrđuje strategije razvoja radio i audio-vizuelnih medijskih servisa, izdaje dozvole za TV i radio stanice, kontroliše rad pružalaca medijskih usluga, obezbeđuje doslednu primenu zakona, odredbe zakona, izriče mere pružaoocima medijskih usluga za kršenje zakona i propisuje obavezujuća pravila za pružaoce medijskih usluga.<sup>1631</sup> Elektronski mediji nisu u obavezi da REM-u dostavljaju godišnje izveštaje, ali je propisano da REM vrši permanentno praćenje<sup>1632</sup> njihovog rada. Regulator, po zakonu, prikuplja i analizira podatke i prati i analizira stanje u oblasti pružanja medijskih usluga direktnim uvidom u pojedinačne ili celokupne programske sadržaje (praćenje programa), analizira sadržaj, podatke, obaveštenja i dokumentaciju dobijene od pružalaca medijskih usluga, podatke dobijene od organi javne vlasti, udruženja i institucija koje se bave praćenjem stanja u oblasti pružanja medijskih usluga, istraživanja javnog mnjenja, statističke i druge podatke. Prema Godišnjem izveštaju REM-a za 2022. godinu, fizička lica, OCD, organi vlasti, Zaštitnik građana i novinarska udruženja podneli su 85 prijava zbog prekršaja u vezi sa programskim sadržajem: zaštita maloletnika – 9, govor mržnje – 4, oglašavanje – jedan, povreda ličnih interes – 9, povreda opšteg interesa – 38, istinitost i objektivnost – jedan, izbori – 20 i zaštita ljudskih prava – 3.<sup>1633</sup>

1627 ISTINOMER, CRTA: "Zarobljeni mediji bez poverenja građana", 29. decembar 2021.

1628 Evropska Federacija Novinara, 4. oktobar 2023.

1629 SINOS, Istraživanje – <http://www.sinos.rs/srpski/istrazivanja/7/2022/04/18/7112/vise-od-600-medija-zvanicno-bez-glavnog-urednika.html>

1630 Ministarstvo kulture, Konkursi – <http://www.kultura.gov.rs/cyr/konkursi/30>

1631 ZEM, čl. 7.

1632 ZEM, čl. 32.

1633 REM, Godišnji izveštaj za 2022, <https://www.rem.rs/uploads/files/izvestaj%20o%20radu/izvestaj%20o%20radu%20REM%20za%202022.%20godinu.pdf>, str. 17, 18.

U nacrtu pravne analize koju su advokati i pravni savetnici, uz pomoć NUNS-a, sproveli o položaju REM-a,<sup>1634</sup> ističe se da regulatorni okvir ne daje garancije nezavisnosti, da na REM postoje pritisci političkih, ali i ekonomskih centara moći,<sup>1635</sup> da se sistem prekršajnih sankcija nije pokazao efikasnim i da je potrebno da regulator ima doslednu praksu u izricanju mera.

Savet za štampu je nezavisno, samoregulatorno telo koje okuplja izdavače, vlasnike štampanih i onlajn medija, novinske agencije i medijske profesionalce. Nadzire poštovanje Etičkog kodeksa novinara Srbije i postupa po pritužbama pojedinaca i institucija na određene sadržaje u štampi. Savet organizuje medijaciju za rešavanje sporova između ovlašćenih podnosilaca pritužbi i medija.<sup>1636</sup> Takođe izriče javna upozorenja u slučajevima kršenja etičkih standarda. Samo mediji koji prihvataju nadležnost Saveta za štampu dužni su da objave odluku (javno upozorenje) Žalbene komisije da su prekršili Kodeks.

Izveštaj Evropske komisije navodi da će „novi zakoni ojačati nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije (REM) i kodifikovati ulogu Saveta za štampu“.<sup>1637</sup> Kako će to biti u praksi ostaje da se vidi.

Zakon o javnom informisanju i medijima propisuje pravo na odgovor<sup>1638</sup> i pravo na ispravku,<sup>1639</sup> besplatno, bez izmena, propusta i dopuna.<sup>1640</sup> Oštećeni može podneti tužbu ako odgovorni urednik ne objavi ili odbije da objavi odgovor ili ispravku. Zakonom je detaljno propisano kako se takvi odgovori ili ispravke objavljuju kako bi bili lako uočljivi.<sup>1641</sup>

## 12.2.4. Odgovornost (praksa)

**U kojoj meri su, u praksi, mediji odgovorni za svoje aktivnosti?**

 **OCENA: 50/100**

*Neki mediji imaju efikasne mehanizme odgovornosti i uglavnom poštuju Etički kodeks, dok efikasan sistem odgovornosti za čitav sektor ne postoji.*

Prema rečima analitičarke i pravnice NUNS-a, Marije Babić, REM ne funkcioniše efikasno niti obavlja svoj posao po zakonu. To se posebno odnosi na Savet REM-a, koji je nadležan da izriče sankcije pružiocima medijskih usluga u slučaju kršenja zakona i podzakonskih akata, za šta REM podnosi prijave.<sup>1642</sup> Judita Popović, bivša članica Saveta REM-a,<sup>1643</sup> ocenila je da, dok je REM po zakonu nezavisno telo koje posluje u javnom interesu, svojim „blagim pristupom arogantnom kršenju zakona od strane komercijalnih medijskih servisa doprinosi haotičnoj sceni elektronskih medija u Srbiji“.<sup>1644</sup>

Savet za štampu, nasuprot, funkcioniše veoma dobro, kaže analitičarka NUNS-a. Ipak, mnogi mediji ne prihvataju nadležnosti ovog tela i ne objavljuju odluke Saveta za štampu. S druge strane, Savet za štampu na svom sajtu mesečno objavljuje koji mediji su prekršili Kodeks novinarske etike, koja je sankcija izrečena i da li su mediji to objavili na svom sajtu.<sup>1645</sup>

Mediji uglavnom koriste svoje portale i društvene mreže kao forume. Neki pozivaju građane da prijave konkretne probleme ili predlože određene teme. Međutim, predstavnici UNS-a i NUNS-a smatraju da postoji potreba da toga bude više, jer bi to bilo od pomoći i novinarima i građanima, posebno onima koji mogu da ukažu na potencijalne

1634 Danas, Predstavljen Nacrt pravne analize položaja REM-a, 25. februar 2020, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/predstavljen-nacrt-pravne-analize-polozaja-rem/>

1635 RTS, Pajović: REM treba izmestiti iz sistema propisa državne uprave, 25. februar 20220, <https://www.rts.rs/lat/vesti/drustvo/3865033/rem-pejovic-javna-rasprava.html>

1636 Savet za štampu, Baza podataka žalbi i odluka – <http://zalbe.rs/>

1637 EK, Izveštaj, 2023, str. 41.

1638 ZJIM, čl. 94.

1639 ZJIM, čl. 95.

1640 ZJIM, čl. 108.

1641 ZJIM, čl. 107.

1642 Intervju sa Marijom Babić, pravnicom i analitičarkom NUNS-a.

1643 U junu 2023, nakon tri godine u Savetu REM-a, Judita Popović se podnela ostavku, navodeći u intervjuu za Radio Slobodnu Evropu (RSE), da je „shvatila da je postalo besmisleno ostati u telu koje se ne snalazi u prostoru i vremenu i zanemaruje ogromne društvene turbulencije i nezadovoljstvo javnosti“, RSE, 8.06.2023, <https://www.slobodnaevropa.org/a/judita-popovic-rem-ostavka/32450261.html>

1644 N1, Vesti (izvor: BETA): „Judita Popović: REM blag prema medijima koji arogantno krše zakon“, 21. jul 2022, <https://n1info.rs/vesti/judita-popovic-rem-blag-prema-medijima-koji-arogantno-krse-zakone/>

1645 Intervju sa Marijom Babić.

probleme i zloupotrebe.<sup>1646</sup> Neki mediji imaju ombudsmana, ali prema rečima predstavnika UNS-a i NUNS-a, rukovodstvo ih postavlja, a oni ne služe ničemu.<sup>1647</sup>

Mediji koji poštuju zakona i Etički kodeks i rade profesionalno uglavnom objavljuju odgovore i ispravke, dok oni koji stalno krše Kodeks i nisu prihvatili nadležnost Saveta za štampu, to ne čine.<sup>1648</sup>

## 12.2.5. Integritet (propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede integritet zaposlenih u medijima?

 OCENA: 75/100

*Odredbe Etičkog kodeksa novinara Srbije, koji su zajednički izradili UNS i NUNS, predstavljaju solidnu osnovu novinarskog integriteta, ali su pojedinačni medijski kodeksi veoma retki.*

Etički kodeks novinara Srbije usvojen je 2006. godine. Kao etički standard profesionalnog ponašanja novinara, Kodeks propisuje dužnost svih novinara da poštuju profesionalna i etička načela i da se suprotstave pritiscima da te principe krše.<sup>1649</sup> Kodeks obuhvata oblasti: „istinitost izveštavanja“, „nezavisnost od pritisaka“, „odgovornost novinara“, „novinarska pažnja“, „odnos prema izvorima informacija“, „poštovanje privatnosti“, „korišćenje časnih sredstava“, „poštovanje autorstva“ i „zaštita novinara“. Za primenu Kodeksa odgovorni su i urednici i izdavači. Nacionalna novinarska udruženja imaju svoje sudove časti<sup>1650</sup>, koji se takođe bave slučajevima kršenja Kodeksa.

Kodeks je izmenjen 2013. godine, dodate se odredbe koje se odnose na sprečavanje korupcije i sukoba interesa.<sup>1651</sup> Ovim izmenama novinarska udruženja su sprovela jednu od neobavezujućih preporuka iz Strategije za borbu protiv korupcije.<sup>1652</sup> Strategija preporučuje i obuku novinara o temama vezanim za korupciju, kako bi se izbegao senzacionalizam i podigla svest javnosti o opasnostima i štetnosti korupcije i potrebi antikorupcijskih akcija. Data je i preporuka da mediji donesu interne propise koji bi definisali način na koji će se nositi sa poklonima i pitanjima sukoba interesa između novinara i urednika.<sup>1653</sup> Prema rečima predstavnice NUNS-a, neke redakcije imaju interna uputstva šta novinari mogu da prime na poklon.<sup>1654</sup>

Pored nacionalnog kodeksa, Udruženje onlajn medija usvojilo je svoj interni kodeks 2017.<sup>1655</sup> Nacionalni savet Rusina i Novinsko izdavačka ustanova Rusko slovo usvojili su Interni etički kodeks 2019. godine.<sup>1656</sup>

## 12.2.6. Integritet (praksa)

U kojoj meri je integritet zaposlenih u medijima obezbeđen u praksi??

 OCENA: 25/100

*Mediji i novinari često krše Etički kodeks, ali ga neki ipak poštuju ili bar pokušavaju da to čine.*

Prema rečima Marije Babić iz NUNS-a, neki mediji poštuju standarde Kodeksa, ali ga drugi, posebno tabloidi, sistematski krše.<sup>1657</sup> Monitoring Saveta za štampu<sup>1658</sup> pokazuje da je devet dnevnih listova prekršilo Kodeks u 2.653

1646 Ibid.

1647 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a.

1648 Ibid.

1649 Kodeks novinara Srbije, Preambula.

1650 Sud časti je nezavisan organ (imaju ga i NUNS i UNS) i odlučuje o zahtevima za izricanje mera protiv pripadnika NUNS-a ili UNS-a koji ne poštuju Kodeks novinara Srbije. Odluke Suda časti su javne i objavljuju se na sajtu organizacije; NUNS -<https://nuns.rs/sud-casti-nuns-a/>, UNS, <https://www.uns.org.rs/sr/o-nama/organizacija/honorable-court.html>

1651 Kodeks novinara Srbije – Uputstva i smernice, Četvrto izdanje, [https://savetzastampu.rs/wp-content/uploads/2020/11/Kodeks\\_novinar\\_a\\_Srbije.pdf](https://savetzastampu.rs/wp-content/uploads/2020/11/Kodeks_novinar_a_Srbije.pdf)

1652 Ciljevi Strategije i mere Akcionog plana su obavezujući za državne organe – Preporuke Strategije za medije, NVO, privredni sektor su neobavezujuće.

1653 Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period 2013-2018 (poslednja dostupna, s obzirom da nova nije usvojena), <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/22534/-nacionalna-strategija-za-borbu-protiv-korupcije-arhiva.php>

1654 Intervju sa Marijom Babić

1655 Savet za štampu, Analiza "Da li su mediji spremni za interne etičke kodekse?", 2021, str. 5, <https://savetzastampu.rs/wp-content/uploads/2022/01/najnovije.pdf>

1656 Ibid.

1657 Intervju sa Marijom Babić.

1658 Savet za štampu, *Izvešta o monitoring poštovanja Kodeksa novinara Srbije u dnevnim novinama u periodu od 1. oktobra 2022. do 31. januara 2023. godine*, <https://savetzastampu.rs/lat/wp-content/uploads/2023/03/IZVESTAJ-O-MONITORINGU-POSTOVANJA-KODEKSA-NOVINARA-SRBIE-U-DNEVNIM-NOVINAMA.pdf>



članka (1. oktobar 2022 – 31. januar 2023), pri čemu su prednjačili tabloidi. U međuvremenu, REM je izvestio da su četiri televizije sa nacionalnom pokrivenošću počinile više od 12.000 prekršaja Zakona o oglašavanju, a podneto je i nekoliko pritužbi zbog govora mržnje i emitovanja nasilja.<sup>1659</sup>

Kada su u pitanju izveštavanje i izvori, neki tekstovi u medijima se ne pripisuju autoru ili se, u mnogim slučajevima, pozivaju na anonimne izvore, ali ne radi zaštite izvora nego da bi se iznele određene neproverene pa i netačne informacije.<sup>1660</sup> Neki mediji i novinari kontaktiraju više izvora ili bar pokušavaju da to urade, ali ne mogu da dođu do „druge strane“, navodi Marija Babić iz NUNS-a. Kako navode Reporteri bez granica, novinari koji imaju kritički odnos prema vladajućoj stranci teško dobijaju intervjue od predstavnika vlasti.<sup>1661</sup> Jedini izuzetak su periodi predizborne kampanje kada to moraju da učine na osnovu zakona.<sup>1662</sup>

Dugogodišnja novinarka Branka Mihajlović<sup>1663</sup> ocenjuje da ako se novinari odluče da časno rade ali budu manje plaćeni, čeka ih zadovoljstvo zbog očuvanog integriteta, ali samo ako su spremni da ostanu na marginama na kojima će biti često stigmatizovani – i oni lično i mediji u kojima rade. „Biti časan u nečasnim vremenima skupo košta. Pored ovog medijskog mraka i čuda u kojem se nalaze novinari koji još uvek rade, ima novinara koji čuvaju svoj integritet, ne daju gaženje profesionalnih uzusa.“<sup>1664</sup>

## Uloga

### 12.3.1. Istraživanje i razotkrivanje slučajeva korupcije

**U kojoj meri su mediji aktivni i uspešni u istraživanju i razotkrivanju slučajeva korupcije?**



*Istraživački novinari otkrili su brojne slučajeve korupcije na visokom nivou, ali o tome izveštavaju samo mediji koji imaju kritički odnos prema vlasti.*

Istraživačko novinarstvo je ograničeno na nekoliko medija. Na lokalnom nivou, ono praktično nestaje (lokalni mediji se bore za opstanak i na meti su pritisaka lokalnih vlasti).<sup>1665</sup> Prema navodima nekoliko stručnjaka, Srbija ima veliki broj uspešnih istraživačkih novinarskih organizacija, ali postoji grupa nacionalnih emitera, tabloida i lokalnih medija koji proizvode ogromnu količinu dezinformacija.<sup>1666</sup> CRTA u analizi za 2023. godinu, *Mapiranje dezinformacija u srpskim medijima*, ističe da aktuelnu situaciju u srpskim medijima karakteriše informativni nered sa ekstremnom propagandom i manipulacijom činjenicama i da se često šire dezinformacije o onima koji osporavaju Vladu.<sup>1667</sup>

Kako je primetila Evropska komisija, negativne izjave visokih zvaničnika o svakodnevnom i istraživačkom radu novinara, koje se stalno ponavljaju, sprečavaju stvaranje okruženja u kojem se sloboda izražavanja može nesmetano ostvarivati.<sup>1668</sup> Istraživački novinari se, uz to, i dalje suočavaju sa čestim odbijanjem zvaničnih organa da im saopšte informacije ili uskraćivanjem odgovora na upite. Njihova mogućnost da izveštavaju o krivičnim postupcima koji su u toku takođe su izuzetno ograničena.<sup>1669</sup>

1659 REM, *Izveštaj za 2020: Komercijalni pružaoci medijskih usluga – Načini ispunjavanja zakonskih i programskih obaveza*, str. 114 (poslednji dostupan sa ovim podacima).

1660 Intervju sa Marijom Babić.

1661 Reporteri bez granica, *Izveštaj*, 2023, <https://rsf.org/en/country/serbia#media-outlets-6781>

1662 Zakon o javnim medijskim servisima, (*Službeni glasnik RS*, br. 83/2014, 103/2015, 108/2016, 161/2020, 129/2021, 142/2022 i 92/2023), čl. 7, st. 8

1663 Branka Mihajlović, sada novinar *Radio Slobodne Evrope*, "Integritet u novinarstvu – razgovori sa novinarkama i Novinarima iz zemalja Zapadnog Balkana", Beograd, 2020, <https://www.czkd.org/meta-content/uploads/2020/11/Integritet-u-novinarstvu-%E2%88%92-razgovori-sa-novinarima-i-novinarima-iz-zemalja-Zapadnog-Balkana-czkd.pdf>, str. 25

1664 Branka Mihajlović, *Ibid.*

1665 CENZOLOVKA, Država i mediji: Istraživačko novinarstvo na lokalnu nestaje: Tema uvek ima, ali su novinari i mediji na ivici opstanka, 13 January 2021, <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/istrazivacko-novinarstvo-na-lokalu-nestaje-tema-uvek-ima-ali-su-novinari-i-mediji-na-ivici-opstanka/>

1666 NUNS, CENZOLOVKA, Istraživački novinari u zemlji bez stida: Može li Srbija da podnese istinu?", Direktor BIRN-a, Milorad Ivanović i direktor CINS-a Branko Čečen, 12.10. 2021, <https://nuns.rs/istrazivacki-novinari-u-zemlji-bez-stida-moze-li-srbija-da-podnese-istinu/> (accessed 29 July 2023)

1667 CRTA, Analiza: „Mapping disinformation in the Serbian media“, str. 26. 25. januar 2023, <https://crt.rs/en/mapping-disinformation-in-serbian-media-2020/>

1668 EK, *Izveštaj o Srbiji 2023*, str. 42.

1669 *Ibid.*

U pogledu razotkrivanja korupcije i proizvodnje originalnog sadržaja, samo neprofitni istraživački portali i nekoliko kritički orijentisanih medija pokrivaju ove teme. Drugi nezavisni mediji prenose ova otkrića, ali je njihov broj minimalan ako se ima u vidu skoro 2.600 registrovanih medija u Srbiji.

Među najistaknutijim medijima koji se bave istraživačkim novinarstvom su CINS (Centar za istraživačko novinarstvo), KRIK (Mreža za istraživanje kriminala i korupcije), BIRN Srbija (Balkanska istraživačka mreža), TV N1, nedeljnici *NIN* i *Vreme*, dnevници *Danas* i *Nova*, i *Južne Vesti* na lokalnom odnosno regionalnom nivou. U poslednjih pet godina, oni su otkrili mnogo slučajeva korupcije koji ukazuju na povezanost organizovanog kriminala sa visokim državnim i funkcionerima vladajuće stranke. Primeri uključuju vezu tadašnjeg ministra unutrašnjih poslova sa šemom trgovine oružjem 2019. godine,<sup>1670</sup> ministra bez portfelja koji je učestvovao u sumnjivoj privatizaciji 2019. godine,<sup>1671</sup> slučaj „Savamala“ koji je započet 2016. godine i još nije rešen,<sup>1672</sup> ministra finansija, zbog sumnje da je 2021. godine izvršio pranje novca,<sup>1673</sup> nameštanje tendera iz kabineta gradonačelnika Beograda.<sup>1674</sup>

Neki od najdramatičnijih događaja koji su obelodanjeni u poslednjih nekoliko godina, a koje istraživački novinari nastavljaju da istražuju, su hapšenje grupe Veljka Belivuka, optuženog za teške zločine i ubistva<sup>1675</sup>, slučaj „farme marihuane Jovanjica“<sup>1676</sup> i „Jovanjica 2“<sup>1677</sup> i afera u vezi sa pandemijom COVID-19 kada je Vlada kupovala opremu na osnovu tajnih ugovora.<sup>1678</sup>

### 12.3.2. Informisanje javnosti o korupciji i njenim posledicama

U kojoj meri su mediji aktivni i uspešni u informisanju javnosti o korupciji i njenim posledicama?

 OCENA: 25/100

*Generalno govoreći, mediji u Srbiji su nedovoljno aktivni u informisanju javnosti o korupciji i njenim posledicama. Izuzetak su mediji koji se bave istraživačkim novinarstvom.*

Kvalitetno novinarstvo u Srbiji, koje istražuje kriminal i korupciju, zarboljeno je između široko rasprostranjenih lažnih vesti i propagande.<sup>1679</sup> Razlog tome je, smatra direktorka BIRN-a za Srbiju, zatvorenost takozvanih mejnstrim medija – pre svega javnog servisa. Obim izveštavanja o korupciji je ograničen, osim kada su u pitanju informacije koje prenosi Vlada, a tada je uglavnom reč o slučajevima sitne korupcije koji ne vode do vlasti. Međutim, „promenjeni stavovi javnosti utiču na ograničen domet takvog sadržaja – postoji takozvani *news fatigue* (zamor od vesti) i aktivno izbegavanje kompleksnih tema, uključujući korupciju“.<sup>1680</sup>

Ipak, nekoliko istraživačkih medija izveštava o svojim nalazima o slučajevima korupcije uprkos sve većem broju tužbi, pretnji i javnih uvreda od strane vodećih političara (videti 12.1.4).<sup>1681</sup>

- 
- 1670 BIRN, Trgovina oružjem povlašćena cena za ovca ministra policije 19.09.2019, <https://birn.rs/trgovina-oruzjem-povlascena-cena-za-oca-ministra-policije/>
- 1671 KRIK, Ministar Popović imun na istragu u slučaju „Minel“, 13. februar 2019, <https://www.krik.rs/ministar-popovic-imun-na-istragu-u-slucaju-minel/>. *Danas*, <https://www.danas.rs/vesti/politika/popovic-imun-na-istragu-u-slucaju-minel/>
- 1672 Rušenje privatnih objekata u centru Beograda. Predsednik Srbije je 2016. rekao da ne zna ko je to uradio i krivce nazvao „potpunim idiotima“. Na konferenciji za novinare u aprilu 2023. rekao je: „Ja sam odlučio da se ruše udžerice u Savamali i gradi Beograd na vodi“, N1, 24. april 2023, <https://n1info.rs/vesti/vucic-ja-sam-odlucio-da-se-ruse-udzerice-i-gradi-beograd-na-vodi/>
- 1673 *BBC na srpskom*, „Balkan, korupcija i Pandora papiri: Isplivali papiri o 24 stana u Bugarskoj, Siniša Mali i dalje negira da je vlasnik“, 4. oktobar 2021, <https://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-58785507>; *Freedom Haus*, *Izveštaj o Srbiji 2022, Odeljci: Nezavisni mediji, Korupcija* („Pandora papiri“, koji su procurili u oktobru, doneli su još dokaza o vlasništvu ministra finansija Siniše Malog nad dve ofšor kompanije koje su posedovale 24 stana u Bugarskoj. Ova optužba protiv Malog datira još iz 2015. godine, ali su Pandora papiri otkrili kariku koja je nedostajala da se potvrdi je Mali zaista vlasnik dve ofšor kompanije).
- 1674 BIRN, Snimci otkrivaju da je Šapićev šef Kabineta nudio nameštanje tendera Kentkartu, 10. april 2023, <https://birn.rs/nudjeno-namestanje-tendera-kentkartu/>
- 1675 *Balkan Insight* – BIRN: „Serbia Turns on Crime Gang Once Known for Official Ties“, 4. februar 2021 <https://balkaninsight.com/2021/02/04/serbia-turns-on-crime-gang-once-known-for-official-ties/>
- 1676 *Danas*, Afera Jovanjica, serija članaka – primer: <https://www.danas.rs/tag/afera-jovanjica/>; – TV NOVA S, Jelena Zorić (sada novinar BIRN-a i *Vremena*, koja je kao reporter N1 TV otkrila slučaj Jovanjica), 7. oktobar 2021, [https://x.facebook.com/watch/?v=268960025229936&\\_rdr](https://x.facebook.com/watch/?v=268960025229936&_rdr). *Vreme*, *Slučaj Jovanjica: Politička pozadina prljavih znački*, 6. jul 2022, <https://www.vreme.com/vesti/slucaj-jovanjica-politicka-pozadina-prljavih-znacki/>
- 1677 Nakon otkrivanja plantaže marihuane, nastavljena su hapšenja, a formiran je i slučaj „Jovanjica 2“, u kojem je osam osoba, uglavnom pripadnika bezbednosnih agencija, optuženo za pružanje zaštite i logističke podrške vlasniku plantaže marihuane i poverljivih informacija, *Radio Slobodna Evropa*: „Pet odgovora o smeni dvojice policajaca u Srbiji i slučaju Jovanjica“. 13. avgust 2023, <https://www.slobodnaevropa.org/a/jovanjica-srbija-slobodan-milenkovic-dusan-mitic/32570859.html>
- 1678 CINS, *Tajni ugovori: Kako je Srbija kupovala medicinsku opremu za vreme korone*, <https://www.cins.rs/tajni-ugovor-kako-je-srbija-kupovala-medicinsku-opremu-tokom-korone/>, 20. februar 2023.
- 1679 Reporter bez granica, *Izveštaj 2023*, <https://rsf.org/en/country/serbia>
- 1680 Intervju sa Draganom Obradović, direktorkom BIRN-a u Srbiji.
- 1681 IPI, *Srbija: Nezavisno novinarstvo se suočava sa najvećom krizom poslednjih godina*, 26. april 2023.

Posebni programi za edukaciju javnosti o korupciji, koje vode mediji, postoje vrlo sporadično; mediji uglavnom izveštavaju o korupciji. Takvi programi su nedovoljno vidljivi, a mnogi građani i ne znaju da postoje zbog zatvorenosti vodećih medija za te teme. Pored toga, postoji apatija u delu javnosti, pa čak i normalizacija korupcije, imajući u vidu odsustvo bilo kakve zvanične reakcije institucija na medijski razotkrivene slučajeve korupcije.<sup>1682</sup>

Državna podrška takvim programima ne postoji.

### 12.3.3. Informisane javnosti o funkcionisanju vlasti

**U kojoj meri su mediji aktivni i uspešni u informisanju javnosti o aktivnostima vlade i drugih struktura vlasti??**

 **OCENA: 50/100**

*Svi mediji opširno izveštavaju o aktivnostima Vlade, ali provladini mediji nemaju kritički otklon.*

Mediji u Srbiji redovno prenose zvanična saopštenja i izjave zvaničnika, a javni servis direktno prenosi sednice parlamenta. Premijer, ministri i članovi vladajuće stranke su redovni, gotovo svakodnevni gosti na TV stanicama sa nacionalnom pokrivenošću. Predsednik Srbije je vodeća ličnost u vestima. Prema monitoringu medija koji je sproveo Centar za istraživanje transparentnost i odgovornost (CRTA), vladajuće stranke su dobile oko 90% vremena centralnih informativnih segmenata kanala sa nacionalnom pokrivenošću, dok je opozicija dobila preostalih 10%. Samo predsednik Vučić je svakog meseca od jula 2020. do marta 2021. dobio najmanje 40% vremena posvećenog svim političkim akterima.<sup>1683</sup>

Tviter je 2021. godine sve televizijske kanale sa nacionalnom pokrivenošću, javnog emitera pokrajine Vojvodine – RTV i naloge nekih od najtiražnijih listova u zemlji označio kao „saradnike Vlade“.<sup>1684</sup>

Prema rečima analitičara Udruženja novinara Srbije, izveštavanje o radu Vlade nije objektivno ni sa jedne strane medijske scene, pa je upitno koliko su građani uopšte informisani. Provladini mediji nemaju kritički odnos prema Vladi, dok „opozicioni“ mediji uglavnom kritikuju Vladu i kada za to nema razloga.<sup>1685</sup>

### 12.3.4. Rodna ravnopravnost

**U kojoj meri mediji daju prostora “ženskim glasovima”?**

 **OCENA: 50/100**

*Vesti uključuju ženske glasove i perspektive, ali uglavnom kada je reč o zdravstvu, obrazovanju i drugim pitanjima koja se tradicionalno pripisuju ženama*

Iako više od 60% zaposlenih u medijima čine žene, samo 18% njih je na poziciji glavnog i odgovornog urednika, i to uglavnom na onlajn portalima.<sup>1686</sup>

Kako je navedeno u studiji *Inicijative za mirne promene*, prisustvo novinarki na ekranu potvrđuje da žene čine većinu reportera koji izveštavaju sa terena u Srbiji. Međutim, redakcije u Srbiji ne samo da nisu uspele da iskoriste svoju moć i uticaj da pobiju tradicionalne društvene i kulturne norme, već često jačaju i održavaju štetne rodne percepcije i stereotipe čiji je rezultat ugnjetavanje žena. Novinari su takođe istakli kako redakcije ne uključuju ženske perspektive, iskustva i glasove u svoje medijske proizvode.<sup>1687</sup>

1682 Intervju sa Draganom Obradović, BIRN.

1683 CRTA, *Medijski monitoring političkog pluralizma, juli 2020 – mart 2021*, str. 8, [https://cрта.rs/wp-content/uploads/2021/04/CRTA\\_medijski-monitoring-politickog-pluralizma-jul-mart-2021.pdf](https://cрта.rs/wp-content/uploads/2021/04/CRTA_medijski-monitoring-politickog-pluralizma-jul-mart-2021.pdf)

1684 European Western Balkans, “*Twitter labels accounts of all national TV channels in Serbia as “state-affiliated”*”, 16. avgust 2021. <https://europeanwesternbalkans.com/2021/08/16/twitter-labels-accounts-of-all-national-tv-channels-in-serbia-as-state-affiliated/> Radio Slobodna Evropa, <https://www.slobodnaevropa.org/a/31414785.html>

1685 Intervju sa Draganom Čabarkapom.

1686 FoNet, Intervju sa Sanjom Pavlović iz Ženskog autonomnog centra: “*U medijima 60% zaposlenih čine žene a samo 18% njih je na poziciji glavne urednice*”, 12. jul 2022, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/sanja-pavlovic-azc-u-medijima-60-%-zaposlenih-cine-zene-a-samo-18-%-njih-je-na-poziciji-glavne-urednice/>

1687 Peaceful Change Initiative (Inicijativa za mirne promene), *Istraživanje Žene u medijima*, 2023, [https://peacefulchange.org/wp-content/uploads/2023/03/serbia\\_sr.pdf](https://peacefulchange.org/wp-content/uploads/2023/03/serbia_sr.pdf)

Žene se retko pozivaju u goste ili citiraju u političkim debatama. Čak i u pričama o nasilju nad ženama, novinari češće razgovaraju sa muškarcima nego sa ženama.<sup>1688</sup> Prema poslednjim dostupnim podacima, u 2020. godini žene su činile 20% osoba koje se čulo, čitalo ili videlo u novinama, televiziji, radiju i digitalnim vestima.<sup>1689</sup> Udeo žena se neznatno razlikuje po vrsti medija; niži je u tradicionalnim medijima (19%) i veći u onlajn medijima (25%).<sup>1690</sup>

Što se tiče izveštavanja o određenim temama, kao na primer u vreme pandemije COVID-19, jedna četvrtina subjekata vesti (26%) u Srbiji su bile žene, više nego u ostalim vestima (prosek od 20%). Ekspertkinje su činile 26% svih koji su objašnjavali različite aspekte pandemije, što je 12% više nego u ostalim analiziranim opštim vestima.<sup>1691</sup> Žene su takođe prednjačile u izveštavanju o pričama povezanim sa pandemijom (78% svih vesti o COVID-19).<sup>1692</sup>

Prema istom izvoru, bilo je više od 20.000 priča o ženama koje su pretrpele nasilje i nisu ga prijavile tokom 2021. Svedočenja su objavljena na Tviteru pod haštagom #nisamprijavila, inicirana iskustvom žene koja je prijavila nasilnog partnera ali se suočila sa neaktivnošću i nedostatkom podrške vlasti.<sup>1693</sup>

## Interakcije

Agencija za sprečavanje korupcije ima službu za saradnju sa medijima<sup>1694</sup> i redovno odgovara na zahteve novinara za pristup informacijama od javnog značaja, ali je nedovoljno proaktivna u informisanju medija o svojim aktivnostima i odlukama u vezi sa borbom protiv korupcije. Sporadični primer saradnje sa medijima bio je 2021. godine kada je Agencija pokrenula medijsku kampanju pod nazivom „Za funkcije bez korupcije“<sup>1695</sup>, ali nakon toga nije bilo drugih aktivnosti. Agencija retko organizuje konferencije za štampu, a njeni službenici nisu davali intervju u periodu 2018-2023 (u mandatu prethodnog direktora).

Mediji koji imaju kritički pristup prema vlastima bave se istraživačkim novinarstvom, razotkrivajući slučajeve korupcije na visokom nivou koji su potresli zemlju u poslednjih nekoliko godina; neki od njih ukazuju na veze između organizovanog kriminala i visokih državnih i zvaničnika vladajuće stranke. Ti mediji i pojedini portali nevladinih organizacija su među najvažnijim istraživačima slučajeva korupcije u Srbiji.<sup>1696</sup> Za borbu protiv korupcije osnovani su Tužilaštvo za organizovani kriminal<sup>1697</sup> i četiri posebna odeljenja višeg javnog tužilaštva. Međutim, predstavnici tužilaštava retko saopštavaju medijima informacije o postupanju u slučajevima korupcije.

Selektivan odnos Vlade prema medijima već dugo predstavlja problem u Srbiji. Vlada nastavlja da produbljuje podelu, deli medije na "politički korektne" i one koje smatra "državnim neprijateljima"<sup>1698</sup> a koji imaju minimalan domet. Vlada koristi različite mehanizme, od ignorisanja nezavisnih medija do direktnog uticaja na raspodelu novca u projektnom finansiranju.<sup>1699</sup> Zbog toga je obim izveštavanja o korupciji ograničen. Početkom 2020. godine Vlada je usvojila Medijsku strategiju, ali se već značajno kasni u njenoj primeni.<sup>1700</sup>

1688 Media Diversity Institute, *Challenging the Sexist Serbian Media*, 31 October 2019, <https://www.media-diversity.org/challenging-the-sexist-serbian-media/>

1689 Global Media Monitoring Project: *Who Makes the News?* Serbia, National report, 2020, str. 22, <https://centarzamedije.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2021/07/Serbia-Report-GMMP.pdf>

1690 Ibid.

1691 UNESCO, *World Trends in Freedom of Expression and Media Development: Global Media Monitoring Project (GMMP), Report for 2020*, str. 11, <https://centarzamedije.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2021/07/Serbia-Report-GMMP.pdf>

1692 Ibid.

1693 *BBC News in Serbian*: "Žene, seksualno zlostavljanje i kampanja #nisamprijavila u Srbiji: „Da nijedna devojčica ne doživi bol kao one koju su podelile iskustva", 27. decembar 2021, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-59803726>

1694 ASK, Mediji i Agencija, [https://www.acas.rs/cyr/page\\_with\\_sidebar/mediji](https://www.acas.rs/cyr/page_with_sidebar/mediji)

1695 ASK, Medijske kampanje, [https://www.acas.rs/cyr/page\\_with\\_sidebar/mediji](https://www.acas.rs/cyr/page_with_sidebar/mediji)

1696 Za više informacija, pogledati 12.3.1. Istraživanje i razotkrivanje slučajeva korupcije.

1697 Tužilaštvo za organizovani kriminal, [https://tok.jt.rs/html\\_tok/pocetna\\_eng.htm](https://tok.jt.rs/html_tok/pocetna_eng.htm)

1698 Za više detalja, videti poglavlje 12.1.2 Resursi (praksa).

1699 Za više detalja, videti poglavlje 12.1.4 Nezavisnost (praksa).

1700 Vlada je početkom 2020. godine usvojila „Strategiju razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025“ (Medijska strategija). Stručnjaci su se složili da bi primena Strategije dovela do značajnih promena na medijskoj sceni Srbije, ali da je posle tri godine gotovo ignorisanja ovog strateškog dokumenta jasno da nema političke volje za njegovu primenu. Evropski zapadni Balkan, 12.12. 2022, <https://europeanwesternbalkans.com/2022/12/21/serbias-media-strategy-path-towards-media-freedom-or-a-front-for-the-eu/>

## Preporuke




---

- Vlada i Skupština bi trebalo da poštuju Medijsku strategiju i okončaju zakonodavni proces izmenama i dopunama novousvojenih zakona, posebno u pogledu vlasništva nad medijima i mehanizama zaštite medijskog pluralizma, tako što će:
  - » poštovati medijske slobode i uvesti pravne garancije;
  - » zakonski garantovati da državno vlasništvo neće ugroziti raznovrsnost medijskog sadržaja i ukloniti odredbe koje omogućavaju kompanijama u državnom vlasništvu, poput Telekoma, da poseduju medije;
  - » omogućiti vidljivost svih TV kanala svim građanima Srbije, počev od toga da makar jednoj TV stanici koja ima kritički odnos prema vlasti dodeli petu nacionalnu frekvenciju za emitovanje programa;
  - » osigurati potpuno nezavisno funkcionisanje REM-a, uključujući:
    - odredbe koje omogućavaju sudsku i građansku kontrolu postupanja REM-a po pritužbama građana i organizacija;
    - uvođenje odredbi koje propisuju kriterijume i metodologiju na osnovu kojih REM prati izveštavanje medija tokom izbornih kampanja, kako bi se izbegla zloupotreba državnih institucija i funkcija;
  - » otklanjanje svih oblika „prikrivene kontrole“ kroz pristrasno korišćenje budžetskog novca u projektnom finansiranju medijskih projekata;
- Vlada i Skupština bi trebalo da konačno usvoje Zakon o javnim medijskim servisima, u skladu sa Medijskom strategijom, a ne da samo periodično menjaju odredbe kojima se kontinuirano produžava plaćanje TV pretplate;
- Vlada bi trebalo da obezbedi nezavisnost i efikasnost pravosudnih institucija u skladu sa Medijskom strategijom i usvajanjem akcionog plana za 2023-2025, kada su u pitanju zaštita novinara i sloboda medija (napadi, tužbe, sudski postupci ili optužnice), tako što će:
  - » usvojiti obavezujuća pravila za tužioce da hitno preduzmu mere u slučajevima nasilja nad novinarima;
  - » obezbediti uslove za brzo i regularno sprovođenje tih mera;
- Agencija za sprečavanje korupcije i eksperti u oblasti borbe protiv korupcije trebalo bi da saraduju sa medijima kako bi organizovali i obezbedili stalne obuke/radionice za novinare o izveštavanju o korupciji, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou;
- Medijski projekti unutar medija i od strane donatora i budžeta trebalo bi da budu osmišljeni tako da pruže sveobuhvatnu i kontinuiranu podršku istraživačkom novinarstvu.

# 13. Civilno društvo

## Sažetak

**UKUPNA OCENA STUBA: 61,8/100**

DIMENZIJA	INDIKATOR	PROPISI	PRAKSA
<b>OCENA KAPACITETA</b>  68,8/100	RESURSI	75	50
	NEZAVISNOST	75	75
<b>OCENA UPRAVLJANJA</b>  66,7/100	TRANSPARENTNOST	–	50
	ODGOVORNOST	–	50
	INTEGRITET	–	100
	RODNA RAVNOPRAVNOST		50
<b>OCENA ULOGE</b>  50/100	OBEZBEDIVANJE ODGOVORNOSTI VLASTI		50
	UKLJUČENOST U ANTIKORUPCIJSKE REFORMSKE INICIJATIVE		50

Ustav garantuje slobodu svakog oblika udruživanja i delovanja. Država može da se meša u rad udruženja građana samo ako njihovo delovanje ima za cilj nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zagarantovanih ljudskih ili manjinskih prava, ili izazivanje rasne, nacionalne i verske mržnje. Zakonski okvir omogućava osnivanje organizacija civilnog društva (OCD) i sprovođenje nekih od njihovih uloga, ali nije dovoljno obuhvatan. Uopšteno govoreći, OCD su u svom radu nezavisne od Vlade. Ipak, mnogo je pokušaja vlasti i predstavnika političkih partija da pridobiju nevladine organizacije ili da njima manipulišu zarad svojih interesa.

Srbija je u februaru 2022. usvojila Strategiju za stvaranje podsticajnog ambijenta za razvoj civilnog društva za period 2022-2030. Kao što je predviđeno Akcionim planom, Savet za saradnju i razvoj civilnog društva osnovan je u septembru 2023. Ipak, tek je potrebno stvoriti podsticajno okruženje za razvoj i finansiranje OCD, s obzirom na to da se verbalni napadi i kampanje klevete protiv ovih organizacija nastavljaju.

Transparentnost u radu OCD i dalje je ograničena, iako ima poboljšana u poslednjih nekoliko godina. Nekoliko uspešnih samoregulatornih inicijativa sprovedeno je u okviru nevladinog sektora u Srbiji. Kapacitet OCD da deluju kao čuvati javnog interesa (*watchdog*) je nizak, posebno na lokalnom nivou, gde su izložene pritiscima lokalnih vlasti.

Poslednjih nekoliko godina rejting civilnog društva u Srbiji u izveštajima Freedom Haus je u padu zbog zastrašivanja kojima su OCD izložene od strane vladinih zvaničnika i provladinih medija, i nasilja nad mirnim demonstrantima.<sup>1701</sup>

Agencija za privredne registre (APR) krajem 2023. navodi više od 37.300 registrovanih udruženja i OCD u Srbiji.<sup>1702</sup> Uz Transparentnost Srbija (TS), čija je osnovna delatnost borba protiv korupcije, u ovoj oblasti aktivna je i podgrupa za korupciju u okviru Radne grupe Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 23. Mnoge OCD se bave pitanjima

1701 Freedom Haus, *Nacije u tranzitu 2023*: Srbija, poglavlje o OCD I pored izvesnih poboljšanja na papiru, nastavlja se trend sužavanja njihovog delovanja, kao i pritisaka, zastrašivanja i verbalnih napada na aktiviste i članove nevladinih organizacija. *Izveštaj iz senke: Stanje demokratije u Srbiji 2022*. godine, str. 21-  
<https://centarsavremenepolitike.rs/wp-content/uploads/2022/10/Stanje-demokratije-2022-DIGITAL.pdf?fbclid=IwAR0nbaEMseJ4dQaE0mgLwFD9Gqn-B6duN6y5e66B-RMm5PLYEYDfcUW0-8>

1702 APR, presek sa 31. decembar 2023.

vezanim za borbu protiv korupcije, kao što su vladavina prava, demokratija i učešće građana, raspodela budžetskih sredstava, zaštita životne sredine itd.

U poslednjih desetak godina registrovan je veliki broj nevladinih organizacija za koje se sumnja da su blisko povezane sa aktuelnom vlašću.<sup>1703</sup> U Srbiji se ovakve organizacije osnivaju pre svega da simuliraju podršku vladajućim strukturama i izvlače novac koji se dodeljuje udruženjima građana za njihove projekte.<sup>1704</sup> Često se dešavalo da samo nekoliko meseci nakon osnivanja neka od ovakvih udruženja građana dobiju velika sredstva na konkursima koje raspisuju republičke, pokrajinske ili lokalne vlasti.<sup>1705</sup> Prema istraživanju organizacije Građanske inicijative, GONGO organizacije (tzv. nevladine organizacije iza kojih stoje vlasti) najaktivnije u oblasti korupcije su Savet za monitoring, ljudska prava i borbu protiv korupcije – „Transparentnost“ i Institut za borbu protiv korupcije. Prema rečima Lidije Komlen Nikolić, predsednice Predsedništva Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije i Javni tužilac u Apelacionom javnom tužilaštvu, i u pravosuđu postoje GONGO udruženja.<sup>1706</sup> Tipičan primer je Udruženje sudija i tužilaca (UTS<sup>1707</sup>), klasična GONGO organizacija.<sup>1708</sup>

## Kapacitet

### 13.1.1. Resursi (propisi)

**U kojoj meri pravni okvir obezbeđuje okruženje pogodno za rad civilnog društva?**

 **OCENA: 75/100**

*Pravni okvir obezbeđuje osnivanje OCD-a i nudi neke mogućnosti za sprovođenje njihove uloge. Međutim, pravila oporezivanja koja se primenjuju na ove organizacije nisu povoljna.*

Pravni okvir ne ometa osnivanje, registraciju i rad OCD-a. Ustav Srbije<sup>1709</sup> i Zakon o udruženjima<sup>1710</sup> garantuju slobodu udruživanja. Udruženja mogu da rade i bez upisa u Registar, ali u tom slučaju nemaju status pravnog lica. Registracija u APR-u nije komplikovana i nije skupa<sup>1711</sup>; košta 6.500 dinara (55 evra).<sup>1712</sup>

Nema pravnih prepreka da se OCD bave javnim zagovaranjem i da kritikuju Vladu. Tajna i paravojna udruženja su zabranjena. Ustavni sud može zabraniti samo ona udruženja čije delovanje ima za cilj nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje.<sup>1713</sup>

Prema Zakonu, udruženje može sticati sredstva od članarina, priloga, donacija i poklona (u novcu ili robi), finansijskih subvencija, legata, kamata na depozite, zakupnine i dividendi. Udruženje se može baviti profitnim aktivnostima u vezi sa svojim statutarnim ciljevima.<sup>1714</sup>

1703 Nova, nova.rs, "Institut za evropske poslove: NGO ili GONGO – to je pitanje", 1. dec 2021, <https://nova.rs/vesti/politika/institut-za-evropske-poslove-ngo-ili-gongo-to-je-pitanje/>

1704 Ibid, – Takođe se u APR-u, osim imena ovlašćenog lica, ne navode detalji ovih organizacija (adresa sajta, e-mail adresa, broj telefona), a često postoji čak i lična veza osnivača sa nadležnima. Samo pretragom podataka i imena predstavnika udruženja bilo je moguće pronaći ljude povezane sa strankama na vlasti u Beogradu.

1705 Država je putem javnih tendera u 2021, raspodelila 6,8 milijardi dinara, tj. skoro 58 miliona evra – ovaj novac je često trošen nenamenski i redovno finansira gongo organizacije i tabloide", – BIRN i Građanske inicijative, „Javnost o javnim tenderima: Pregled finansiranje projekata iz oblasti medija, civilnog društva, kulture i mladih 2022“, <https://birnsrbija.rs/javno-o-javnim-konkursima-2022>; GRAĐANSKE, gradjanske.org, Javne nabavke: podeljene milijarde, Transparentnosti i nema, 23. mart 2023, <https://www.gradjanske.org/javni-konkursi-podeljene-milijarde-transparentnosti-nema/>

1706 *Južne vesti*, Vlast ima svoja nevladina udruženja koja ne rade u javnom interesu, 16.05.2020, <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Vlasti-ima-svoja-nevladina-udruzenja-koja-ne-rade-u-javnom-interesu.sr.html>

1707 UTS – Udruženje tužilaca Srbije, <https://uts.org.rs/>

1708 *Peščanik*, Kako GONGO organizacije urušavaju pravosuđe, 25/10/2019, <https://pescanik.net/kako-gongo-organizacije-urusavaju-pravosudje/>

1709 Ust. Republike Srbije, čl. 55

1710 Zakon o udruženjima, čl. 3 (*Službeni glasnik RS, br. 51/2009, 99/2011 – dr. zakoni i 44/2018 – dr. zakon*), [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_udruzenjima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_udruzenjima.html)

1711 APR, <https://www.apr.gov.rs/registri/udruzenja/uputstva/osnivanje.2218.html>

1712 APR, <https://www.apr.gov.rs/registri/udru%C5%BEenja/naknade.2224.html>

1713 Ustav, čl. 51 – Postupak za zabranu rada udruženja pokreće se na predlog Vlade, Republičkog javnog tužioca, ministarstva nadležnog za poslove uprave, ministarstva nadležnog za oblast u kojoj se ostvaruju ciljevi udruženja ili Registratora. Protiv konačne odluke Ustavnog suda, nema žalbe, Zakon o udruženjima, čl. 31.

1714 Zakon o udruženjima, čl. 36 i 37.

Sistem oporezivanja ne pravi razliku između neprofitnih i profitnih organizacija i ne daje podsticaje za aktivnosti nevladinih organizacija.<sup>1715</sup> Zakonom o porezu na dohodak pravnih lica propisano je da se rashodi za zdravstvenu, obrazovnu, naučnu, dobrotvornu, versku, ekološku i sportsku delatnost priznaju kao rashod do 5% ukupnog prihoda.<sup>1716</sup>

Vlada Srbije usvojila je Strategiju za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Srbiji za period 2022-2030.<sup>1717</sup> Međutim, mnogi problemi su ostali.<sup>1718</sup> Nedostatak jedinstvenog sveobuhvatnog dokumenta koji bi regulisao podršku države institucionalnom razvoju OCD-a, projektno finansiranje i sufinansiranje projekata EU, kao i neki elementi postojećeg okvira u oblasti projektnog finansiranja ukazuju na to da zakonska regulativa delimično zadovoljava definisane standarde. Primarni zakoni koji se odnose na civilno društvo i drugi dokumenti direktno se odnose na projektno finansiranje sektorskih OCD-a u nekim oblastima. Detalji postupka dodele ovih sredstava propisani su uredbom Vlade, a primenjuju je većina državnih, pokrajinskih i lokalnih institucija.<sup>1719</sup> Međutim, dve osnovne nacionalne institucije koje finansiraju mlade i kulturu primenjuju druge podzakonske akte, koji predviđaju drugačiju proceduru. Tačnije, procedura za sufinansiranje projekata u omladinskom sektoru ne dozvoljava učesnicima da ulažu žalbe na rezultate javnog poziva.<sup>1720</sup>

Zakon o računovodstvu i reviziji<sup>1721</sup> i novi Pravilnik o sadržini i formi obrazaca finansijskih izveštaja, usvojeni 25. juna 2020. godine, omogućavaju detaljniji pregled finansijske strukture OCD.<sup>1722</sup>

### 13.1.2. Resursi (praksa)

**U kojoj meri OCD raspoložu adekvatnim finansijskim i ljudskim resursima za efikasno delovanje?**

 **OCENA: 50/100**

*Generalno, organizacijama civilnog društva nedostaju odgovarajući ljudski i finansijski resursi.*

Nedostatak institucionalnog finansiranja utiče na održivost OCD: bilateralni i multilateralni donatori i strane privatne fondacije<sup>1723</sup> su i dalje ključni finansijski resursi za OCD.<sup>1724</sup> I dalje nedostaje finansiranje nezavisnih OCD od strane Vlade (i na lokalnom i na nacionalnom nivou), a dostupni javni resursi se preusmeravaju ka nevladinim organizacijama iza kojih stoje vlasti (GONGO) i onima iza kojih stoje političke partije (PONGO). Primetno je poslednjih godina i veće finansiranje od strane lokalnih samouprava i direktnih donacija građana i smanjeno finansiranje od strane domaćih donatorskih organizacija.<sup>1725</sup> Takođe postoji novi trend regratiranja i konsolidacije grantova datih velikim OCD kako bi se dalje distribuirali manjim organizacijama civilnog društva. Prema rečima Tare Petrović, vodeće istraživačice u Građanskim inicijativama, još nije jasno da li je to pozitivan ili negativan razvoj događaja, i da li on čini podršku dostupnijom.<sup>1726</sup>

1715 USAID, *Indeks održivosti organizacija civilnog društva za Centralnu i Istočnu Evropu i Evroaziju*, 25. izdanje, 2023, str. 204.

1716 GRAĐANSKE INICIJATIVE, Građanske inicijative i Balkanska mreža za razvoj civilnog društva: *Matrica za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva- Izveštaj za Srbiju*, <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2022/01/Monitoring-Matrix-2020-.pdf>; "Nema jasnih indikatora koji određuju šta se može smatrati donacijom za svaku od ovih namena. Određuje se od slučaja do slučaja, što nema stimulatívni efekat na korporativne donatore" – Intervju sa Tarom Petrović.

1717 Vlada Srbije, "Usvojena Strategija za razvoj civilnog društva", 3 February 2022, <https://www.srbija.gov.rs/vest/609292/usvojena-strategija-za-razvoj-civilnog-drustva.php>

1718 Uprkos ovoj deklarativnoj podršci, Izveštaj iz senke o stanju demokratije u Srbiji 2022, koji je početkom oktobra objavio Centar za savremenu politiku (CSP), upozorava da se u Srbiji „nastavlja trend sužavanja njihovih aktivnosti, kao i pritisak, zastrašivanje i verbalni napadi na aktiviste i članove nevladinih organizacija“, Beogradska otvorena škola, Centar savremene politike (Evropski zapadni Balkan) „Na papiru saradnja države sa civilnim društvom, u praksi napadi, uvrede i kazne“, 21. oktobar 2022.

1719 GRAĐANSKE INICIJATIVE, *Matrica za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva- Izveštaj za Srbiju*, str. 37

1720 Ibid.

1721 PARAGRAF, Zakon o računovodstvu (*Službeni glasnik RS*, br. 73/2019 i 44/2021 – dr. zakon) – [http://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_racunovodstvu.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_racunovodstvu.html)

1722 Novi elementi obuhvataju prosečan broj angažovanih volontera mesečno, praćenje gotovinskih uplata na blagajni kao i iznos uplata PDV-a i sredstava oslobođenih plaćanja PDV-a u izveštajnom periodu, New elements include the average number of engaged volunteers per month, monitoring of cash payments from the pay desk as well as the amount of VAT payments and funds exempt from VAT in the reporting period, *Matrica za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva- Izveštaj za Srbiju*, 2020 <https://www.balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2022/03/65-5-Serbia-MM-Report-2020-Final.pdf>

1723 Primeri: USAID, Norveška, Švajcarska (bilateralni), EU (multilateralni donator)

1724 USAID, *Indeks održivosti organizacija civilnog društva za Centralnu i Istočnu Evropu i Evroaziju*, 2023, str. 205.

1725 Uočava se značajna razlika u izvorima finansiranja u odnosu na one iz 2011. godine: došlo je do povećanja finansiranja od strane lokalne samouprave (sa 33% u 2011. na 42% u 2019.) i građana (11% u 2011. godini, na 23% u 2019.), i smanjenje finansiranja od strane domaćih donatorskih organizacija (sa 21% u 2011. na 13% u 2019.) i ministarstava (16% u 2011. na 10% u 2019.) – Sektor OCD u Srbiji, *Procena Stanje u sektoru organizacija civilnog društva u Srbiji*, 2019, [https://act.org.rs/wp-content/uploads/2020/01/CSO-Sector-in-Serbia-2019-Full-studi\\_FINAL.pdf](https://act.org.rs/wp-content/uploads/2020/01/CSO-Sector-in-Serbia-2019-Full-studi_FINAL.pdf)

1726 Intervju sa Tarom Petrović, vodećim istraživačem NGO Građanske inicijative.



U poređenju sa 2020. godinom, kada su kompanije suspendovale većinu svoje korporativne društvene odgovornosti zbog pandemije COVID-19, filantropija se polako vratila na raniji nivo.<sup>1727</sup> Ipak, malo je verovatno da će poslovni sektor podržati OCD koje se bave „osetljivim pitanjima“, kao što su korupcija, ljudska prava ili tranziciona pravda.<sup>1728</sup>

Samo veće organizacije imaju stalno zaposlene. Mnoge OCD se suočavaju sa zamorom zaposlenih nakon pandemije, što ukazuje na novu potrebu za podrškom za izgradnju ljudskih kapaciteta.<sup>1729</sup> Prema rečima Bojane Radovanović, istraživačice na Institutu za filozofiju i društvenu teoriju, volonterizam je u Srbiji nedovoljno razvijen.<sup>1730</sup> Neke veće OCD imaju protokole za volontere i programe volontiranja. Ipak, sa značajnim administrativnim procedurama za dugoročnije angažovanje volontera, čini se da Zakon o volonterizmu<sup>1731</sup> obeshrabruje OCD da ih traže. Lokalne OCD, posebno u ruralnim oblastima, i dalje se suočavaju sa problemom mobilisanja građana.

Broj zaposlenih u sektoru civilnog društva je veoma nizak. U 2020. godini u ovom sektoru je bilo 8.712 zaposlenih, odnosno 0,30% od ukupnog broja zaposlenih u Srbiji.<sup>1732</sup>

### 13.1.3. Nezavisnost (propisi)

**U kojoj meri postoji zakonska zaštita kako bi se sprečilo neželjeno spoljno mešanje u aktivnosti OCD?**

 OCENA: 100/100

*Zakonski okvir garantuje nezavisnost aktivnosti OCD.*

Bez obzira na oblast delovanja, pravni okvir garantuje nezavisnost organizacija civilnog društva.<sup>1733</sup> Ustav garantuje slobodu svakog oblika udruživanja i pravo građana da ne pristupaju udruženjima. Udruženja se obrazuju bez prethodnog odobrenja i upisuju u registar koji po zakonu vodi državni organ.<sup>1734</sup>

Tajna i paravojna udruženja su zabranjena. Država može da interveniše u rad udruženja građana samo ako je njihov delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne i verske mržnje.<sup>1735</sup>

Država ne može imati predstavnike u organima OCD. Državna kontrola je ograničena na finansijske izveštaje koje organizacije moraju da podnesu kada dobiju novac iz javnih izvora.<sup>1736</sup>

Nekoliko značajnih događaja poslednjih godina ukazalo je na situaciju u kojoj deluje civilno društvo u Srbiji, kao što su Evroprajd,<sup>1737</sup> ekološki protesti protiv iskopavanja litijuma,<sup>1738</sup> protesti za uklanjanje murala Ratka Mladića u Beogradu,<sup>1739</sup> itd. Ovi događaji obeleženi su napadima na aktiviste i izostankom adekvatne reakcije državnih organa.

1727 USAID, *Indeks održivosti organizacija civilnog društva za Centralnu i Istočnu Evropu i Evroaziju*, 2023, p. 206.

1728 Beogradska otvorena škola, Vodič: „Inicijative za održivu budućnost – inovativni pristupi za saradnju civilnog i poslovnog sektora“ -<https://www.bos.rs/rs/vesti/21/10315/predstavljen-vodic-za-saradnju-poslovnog-i-civilnog-sektora.html>

1729 USAID, *Indeks održivosti organizacija civilnog društva za Centralnu i Istočnu Evropu i Evroaziju*, 2023, p. 205.

1730 Bojana Radovanović, *Volunteering and Helping in Serbia: Main Characteristics*, (Beograd, Sociologija 2019, Volume 61 2019), <https://doiserbia.nb.rs/Article.aspx?ID=0038-03181901133R>

1731 Zakon o volontiranju, (*Službeni glasnik RS*, br. 36/2010) – čl. 3, str. 8; čl. 10, str. 6, čl. 14, str. 3), [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_volontiranju.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_volontiranju.html). Vlada Srbije, *Labour Law and Other Laws Regulating the Field of Work, section Volunteering*, <https://www.srbija.gov.rs/tekst/329911/zakon-o-radu-i-drugi-zakoni-kojima-se-uredjuje-oblast-rada.php>; [http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2010\\_08/t08\\_0181.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2010_08/t08_0181.htm)

1732 Strategija za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji za period 2022-2030, str. 6, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2022/23/2>

1733 APR, Registracija, <https://apr.gov.rs/registers/associations/about-register.1626.html>

1734 Ustav, čl. 55.

1735 Ustav, čl. 55; Zakon o udruženjima, čl. 3 (*Službeni glasnik RS*, br. 51/2009, 99/2011 – dr. zakoni i 44/2018 – dr. zakon).

1736 Intervju sa Tarom Petrović.

1737 Na preporuku predsednika Republike Aleksandra Vučića, Ministarstvo unutrašnjih poslova zabranilo je protestnu šetnju Prajda iz „bezbednosnih razloga“, suprotno Zakonu o slobodnom okupljanju i ranijim presudama Ustavnog suda Srbije. Organizatori su uložili žalbu, ali je Upravni sud u Beogradu to odbio i odlučio da je zabrana šetnje u okviru manifestacije opravdana, *Slobodna Evropa*, „Upravni sud odbio žalbu na zabranu Evroprajd šetnje u Beogradu“, 17.09.2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-evroprajd-prajd-setnja-zabrana/32038399.html>

1738 *Slobodna Evropa*, „Blokade saobraćaja u Srbiji zbog rudnika litijuma“, 3. januar 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/blokade-puteva-protesti-ekoloski-rio-tinto/31637489.html>

1739 Na Dan borbe protiv fašizma 2022. godine, na protestu OCD i građana zbog murala ratnog zločinca Ratka Mladića, policija je uhapsila dvojicu aktivista koji su gađali jajima mural na zgradi u centru Beograda. Dve žene su puštene posle nekoliko sati, ali su protesti nekoliko nevladinih organizacija, aktivista za ljudska prava i građana nastavljeni, *Slobodna Evropa*, „Sve bih ponovila: Aktivistkinja kažnjena zbog gađanja jajima murala Ratka Mladića“, 4. oktobar 2023.

Istovremeno, OCD i aktivisti se suočavaju i sa sve većim brojem SLAPP tužbi (strateške tužbe protiv učešća javnosti).<sup>1740</sup> Javni funkcioneri, javne ličnosti i drugi moćni subjekti u Srbiji posežu za SLAPP tužbama kako bi odgovorili na kritike aktivista. Većina tužbi protiv čuvara javnog interesa – „*watchdogs*“ (van medijske sfere), kao što su aktivisti i organizacije civilnog društva, podnose se na osnovu člana 198. Zakona o obligacionim odnosima i koncepta povrede časti. Sudovi u Srbiji ne primenjuju međunarodne i regionalne standarde koji od javnih funkcionera zahtevaju da zbog prirode službene funkcije tolerišu veći nivo kritike i zadiranja u njihova prava.

### 13.1.4. Nezavisnost (praksa)

U kojoj meri OCD mogu da funkcionišu bez neželjenog spoljnog mešanja?

 OCENA: 75/100

*OCD su, generalno govoreći, slobodne da rade nezavisno od vlasti. Ipak, postoji mnogo pokušaja vlasti i političkih partija da pridobiju nevladine organizacije ili da njima manipulišu za svoje interese.*

Postoje OCD koje se bave osetljivim pitanjima kao što su korupcija, zloupotreba javnih sredstava i zaštita životne sredine. One organizacije koje deluju na lokalnom nivou češće su izložene verbalnim napadima, pritiscima i negativnim kampanjama u provladinim medijima. Prema podacima organizacije Građanske inicijative u 2022. godini, zaključno sa 24. novembrom, kroz proces redovnog monitoringa, evidentirano je 19 povreda ljudskih prava i osnovnih sloboda, od čega 76 povreda slobode izražavanja, 29 slobode udruživanja i 14 slobode okupljanja.<sup>1741</sup>

Trend smanjenja odgovornosti vlade, zatvaranje medija i slabost političke opozicije doveli su do situacije u kojoj se nevladine organizacije koje nadgledaju javni interes smatraju političkim neprijateljima onih na vlasti. Taj trend je građen postepeno, perfidnim izjavama visokih državnih funkcionera, institucionalnim i finansijskim pritiscima koji ugrožavaju ugled i postojanje organizacija, aktivista i medija, stvaranjem paralelnih „vladinih nevladinih organizacija“, i tolerisanjem verbalnih i fizičkih napada (ne)delovanjem institucija.<sup>1742</sup>

Ima mnogo slučajeva direktne manipulacije u kojima rođaci partijskih članova, javnih funkcionera i partijskih uposlenika osnivaju svoje nevladine organizacije, učestvuju na konkursima za finansiranje iz javnih izvora i podržavaju lokalne vlasti na javnim događajima. Na primer, 2021. godine u Zrenjaninu, lokalne vlasti su naredile dugogodišnjim korisnicima – Udruženjima „Dečiji centar“ i „L-Down“ – da se isele iz prostorija u vlasništvu grada.<sup>1743</sup> U slučaju poznatom kao „Spisak“<sup>1744</sup> iz 2020, Vlada je zloupotrebila zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma za pritisak na aktore civilnog društva koji kritikuju Vladu.<sup>1745</sup>

1740 CASE, SLAPPS: A threat to Democracy Continue to Grow, 2023, Updated report, <https://www.the-case.eu/wp-content/uploads/2023/08/20230703-CASE-UPDATE-REPORT-2023-1.pdf> CASE koalicija: Srbija je 10 u Evropi po broju SLAPP tužbi; „Ove tužbe, koje vlasti sistematski koriste kako bi dugotrajnim sudskim procesima ili kaznama zastrašile organizacije i aktiviste, poznate su u autoritarnim režimima u svetu, ali tek sada primećujemo porast ovih tužbi i pritisaka na aktiviste na ovaj način.“, Maja Stojanović, direktorka, Građanske Inicijative – intervju za Centar savremene politike, Think-tank EU-RS, 21. oktobar 2022. („Na papiru saradnja države sa civilnim društvom, u praksi napadi, uvrede i klevete“), 21. oktobar 2022.

1741 Od ovog broja, 33 su bili fizički napadi, 38 verbalni i 48 slučajevi pritiska. Ovaj broj ne uključuje slučajeve zabeležene tokom predizbornog perioda, od 15. februara do 31. marta 2022 (izveštaji „Izbori pod lupom“). Samo u ovom periodu evidentirali smo 84 slučaja kršenja osnovnih ljudskih prava i sloboda, čime je ukupan broj porastao na 203 slučaja. To znači da su već daleko premašili ukupan broj prekršaja – 162 u 2021. godini“, Intervju sa Tarom Petrović. Fridom Haus, *Izveštaj za Srbiju 2022: Odeljak Civilno društvo*.

1742 Civilno društvo za Srbiju u EU, 3. novembar 2021, „Neprijateljska atmosfera prema organizacijama civilnog društva ne prestaje“; Jelena Pejić Nikić, Koordinator koalicije prEUgovor i istraživačica Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, <https://transformator.bos.rs/vesti/1377/neprijateljska-atmosfera-prema-organizacijama-civilnog-drustva-ne-prestaje.html>. *Vreme*, Paralelna stvarnost civilnog društva“, 19. decembar 2021, – “Baš kao što guši kritičke medije, naprednjačka vlast pokušava da uguši kritički nastrojene nevladine organizacije stvarajući „vladine nevladine organizacije“, tzv. gongo organizacije“.

1743 BBC na srpskom; 7.06. 2021; “Zaječar, gradski prostor i deca: Za dečija udruženja više nema mesta u gradskim prostorima <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-57352632>

1744 Radio Slobodna Evropa, 28. jun 2021, “Navodi o vezama terorista, medija i NVO u Srbiji godinu dana bez dokaza” – U junu 2020. godine Uprava za sprečavanje pranja novca zatražila je od banaka uvid u finansijske transakcije 37 organizacija i 20 fizičkih lica iz Srbije, uključujući i OCD. USAID, *Indeks održivosti organizacija civilnog društva za Centralnu i Istočnu Evropu i Evroaziju*, 25. izdanje, 2023, str. 202.

1745 Evropska Komisija, *Izveštaj za Srbiju 2021*, str. 12.

# Upravljanje

## 13.2.1. Transparentnost (praksa)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da omoguće transparentnost u radu civilnog društva?

 OCENA: 50/100

*Transparentnost u radu OCD-a i dalje je ograničena*

Transparentnost podataka ostaje goruće pitanje koje, između ostalog, utiče na poverenje građana u OCD.<sup>1746</sup> Većina NVO ne objavljuje godišnje izveštaje o radu ili finansijske izveštaje na svojim veb stranicama.<sup>1747</sup> U poslednje vreme sve veći broj njih se opredeljuje za objavljivanje programskih i finansijskih podataka na posebnom sajtu namenjenom neprofitnim organizacijama, ali ti podaci su i dalje nepoznati široj javnosti.<sup>1748</sup>

Zakonom je propisano<sup>1749</sup> da udruženja koja se finansiraju iz budžeta moraju objaviti izveštaj o svom radu i načinu i obimu korišćenja ovih sredstava i dostaviti ga davaocu. Zakonom je predviđeno i da rad udruženja mora biti javan. Generalno, postoje odredbe o transparentnosti u glavnim propisima koje regulišu nevladinih organizacija<sup>1750</sup>, uključujući novčane kazne za kršenje odredbi.<sup>1751</sup>

Što se tiče unutrašnjih upravljačkih struktura, postoji napredak, ali OCD još nisu u potpunosti funkcionalne i transparentne. I dalje nedostaju transparentne procedure izbora menadžmenta i jasna podela odgovornosti unutar organizacija. Takođe, vidljiv je nedostatak zajedničkih samoregulatornih inicijativa u civilnom društvu. Samo 10% OCD je potvrdilo da su deo neke samoregulatorne inicijative u pogledu transparentnosti i odgovornosti, dok je 43,3% reklo da ne zna da takve inicijative postoje.<sup>1752</sup>

Evropska komisija u izveštaju o Srbiji za 2023 primećuje da je, kada je u pitanju finansiranje civilnog društva, potrebno značajno poboljšati<sup>1753</sup> transparentnost i pravičnost procedura dodele, s obzirom na nedostatak konsultacija sa OCD prilikom planiranja prioritarnih aktivnosti, diskrecione odluke rukovodilaca u procedurama finansiranja, nedostatak transparentnih kriterijuma za odobravanje finansijske i nefinansijske podrške OCD i nedovoljnu transparentnost organa javne vlasti u izveštavanju o utrošenim sredstvima na godišnjem nivou.

Podaci o članovima odbora su sve dostupniji na veb stranicama OCD, uključujući podatke većine organizacija koje sprovode projekte podržane od strane međunarodnih donatora. Podaci o zakonskim zastupnicima OCD nalaze se na sajtu APR.<sup>1754</sup>

1746 Intervju sa Tarom Petrović.

1747 Najnovije dostupno istraživanje pokazalo je da većina OCD – 67%, finansijske izveštaje ne objavljuje na svojim sajtovima, na Fejsbuku ili na bilo kojoj drugoj društvenoj mreži. Ovi podaci pokazuju da je transparentnost finansijskog poslovanja OCD izveštavanje je veoma nisko." – Intervju sa Tarom Petrović.

1748 Nefitne, <https://neprofitne.rs/still> – Baza podataka sadrži Informacije o više od 29.900 od 37.000 registrovanih.

1749 Zakon o udruženjima, čl. 38.

1750 Istraživanje TS.

1751 Kazne se kreću od 50.000 do 500.000 dinara, – Zakon o udruženjima građana, čl. 74; (Ne postoji evidencija da je bilo koja NVO ikada kažnjena).

1752 Intervju sa Tarom Petrović; Podaci se temelje na izveštaju organizacije Gradjanske Inicijative „Procena potreba za 2022“.

1753 EK, Izveštaj za Srbiju 2023, str. 18, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_o\\_napretku\\_izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_napretku_izvestaj_ek_23.pdf)

1754 APR, <https://www.apr.gov.rs/registri/udruzenja.2207.html>

## 13.2.2. Odgovornost (praksa)

### U kojoj meri su OCD odgovorne svojim organima?



OCENA: 50/100

Generalno, predsednik/direktor OCD je glavni donosilac odluka na svakodnevnom nivou i odgovoran je za implementaciju programa, iako se upravni odbori sve više uključuju u aktivnost organizacija.

Prema studiji Građanskih inicijativa iz 2019. godine, u većini OCD strateške odluke donose Upravni odbor (63%) i Skupština (34%).<sup>1755</sup> Došlo je do pomeranja ka Upravnim odborima kao ključnim donosiocima odluka koji zamenjuju skupštinu. Zanimljivo je da strateške odluke u 27% OCD čiji je budžet veći od 20.001 evra donosi direktor.<sup>1756</sup>

Lica koja upravljaju OCD, bilo kao predsednici ili direktori, odlučuju o svakodnevnom aktivnostima organizacije u 37% slučajeva. Većina OCD (70%) ne objavljuje informacije koje se tiču njihove upravljačke strukture; manje od jedne četvrtine to objavljuje na svojim veb stranicama, dok oko jedne desetine (11%) to čini na Fejsbuku ili drugim društvenim mrežama.<sup>1757</sup>

Kada je u pitanju transparentnost rada odbora, postoji značajan prostor za poboljšanje. Na primer, osnivači ili članovi upravnih odbora ostaju nepoznati, a objavljene baze podataka ne sadrže podatke o zakonskim zastupnicima (imaju ih samo registri). Nije jasno ni koliko često se podaci ažuriraju.<sup>1758</sup>

Sastav odbora zavisi od statuta svake organizacije.

## 13.2.3. Integritet (praksa)

### U kojoj meri je integritet organizacija civilnog društva obezbeđen u praksi?



OCENA: 100/100

Bilo je nekoliko uspešnih samoregulatornih inicijativa unutar srpskog NVO sektora.

Tokom godina, OCD su pokrenule nekoliko uspešnih samoregulatornih inicijativa u NVO sektoru u Srbiji, počevši od Etičkog kodeksa za OCD preko tada aktivne Federacije NVO Srbije (FeNS), krovne organizacije OCD sa više od 550 članova. Kodeks je i dalje, od 2011. godine, otvoren za potpisivanje, popunjavanjem obrasca.<sup>1759</sup> TRAG fondacija i još pet partnerskih fondacija u regionu Zapadnog Balkana udružile su se u razvoju regionalnih Standarda za transparentnost u prikupljanju sredstava na osnovu principa koji važe u 11 zemalja Evropske unije i konsultacija sa neprofitnim organizacijama koje su doprinele prilagođavanju dokumenta situaciji u regionu.<sup>1760</sup> *Neprofitne.rs*<sup>1761</sup> je informativni servis – samoregulatorni alat u vlasništvu i pod upravom *Catalist Balkans*. Organizacije objavljivanjem svojih programskih, projektnih i finansijskih podataka na ovoj javnoj onlajn platformi dobijaju bedž koja potvrđuje njihovu transparentnost.<sup>1762</sup>

1755 Građanske Inicijative, "Procena stanja u sektoru organizacija civilnog društva u Srbiji", 2020, [https://act.org.rs/wp-content/uploads/2020/01/CSO-Sector-in-Serbia-2019\\_Full-study\\_FINAL.pdf](https://act.org.rs/wp-content/uploads/2020/01/CSO-Sector-in-Serbia-2019_Full-study_FINAL.pdf); str. 34-38.

1756 Ibid.

1757 Ibid.

1758 Partnerstvo za otvorenu upravu: *Izveštaji o otvorenim podacima o OCD, Srbija, 2020* – Prema rečima predstavnika OCD, postoji značajan prostor za poboljšanje kada je u pitanju transparentnost organizacija koje su registrovane. Na primer, osnivači ili članovi upravnih odbora ostaju nepoznati, a objavljene baze podataka ne sadrže podatke o zakonskim zastupnicima (samo registri). Takođe nije jasno koliko često se skupovi podataka ažuriraju na portalu otvorenih podataka

1759 Etički kodeks organizacija civilnog društva, Srbija, <https://www.gradjanske.org/wpcontent/uploads/2013/01/Eticki-kodeks-organizacija-civilnog-drustva.pdf> Potpisivanjem Kodeksa, OCD se obavezuju da će se pridržavati ključnih principa poštovanja ljudskih prava, društvenih promena i neprofitnog karaktera, aktivizma i odgovornosti. OCD takođe moraju poštovati zakone i propise, obezbediti najviši kvalitet upravljanja, imati jasnu politiku za sprečavanje sukoba interesa, učiniti aktivnosti, rezultate i finansijske informacije dostupnim javnosti, iti.

1760 SIGN mreža, <https://tragfondacija.org/sign-mreza/> Namerna ovih standarda je da utemelje principe dobre prakse u procesu prikupljanja sredstava čime će se povećati poverenje građana u aktivnosti organizacija civilnog društva i unaprediti njihov legitimitet, održivost i uticaj. Završna verzija standarda je objavljena sredinom 2014. godine i do sada je potpisalo više od 130 organizacija civilnog društva iz svih zemalja Zapadnog Balkana.

1761 Neprofitne, <https://neprofitne.rs/>

1762 Tri nivoa bedževa (bela, siva i plava) odgovaraju različitim nivoima transparentnosti. Da bi stekla najviši bedž transparentnosti, NVO mora da objavi sve programske i finansijske podatke za protekle tri godine.

Na osnovu slovenačkog modela NVO sistema obezbeđenja kvaliteta (KAS) koji je razvio CNVOS<sup>1763</sup> i u kombinaciji sa nekim postojećim elementima u Srbiji, Građanske inicijative nastavljaju da prilagođavaju i razvijaju standarde obezbeđenja kvaliteta za OCD u Srbiji. To uključuje razvoj alata za njihovu verifikaciju, uspostavljanje tela za verifikaciju i direktnu podršku OCD da prošire svoje kapacitete za primenu standarda.<sup>1764</sup>

## Uloga

### 13.3.1. Obezbeđivanje odgovornosti vlasti (praksa)

**U kojoj meri je civilno društvo aktivno i uspešno u insistiranju na odgovornosti vlasti za njene aktivnosti?**

 **OCENA: 50/100**

*Civilno društvo je sve aktivnije u ulozi čuvara javnog interesa, i mada imaju uspeha u nekim slučajevima, uticaj na kreiranje politika i propisa ipak je vrlo mali.*

Civilno društvo ima vrlo mali uticaj na kreiranje politika i propisa. Istovremeno, formalni mehanizmi inkluzije služe više za simulaciju demokratije nego za poboljšanje komunikacije i saradnje.<sup>1765</sup> Neki mehanizmi za učešće u donošenju odluka postoje, ali GONGO i PONGO organizacije obično dominiraju ovim procesima.<sup>1766</sup> OCD koriste, kad god je to moguće, priliku da utiču na delovanje Vlade putem javnih rasprava, radnih grupa ili javnih konsultacija.<sup>1767</sup> Nekoliko OCD koje se bave zakonima, politikom i borbom protiv korupcije posebno je aktivno u slanju inicijativa, sugestija i apela.<sup>1768</sup>

Vlada je 2021. godine, prvi put od dolaska SNS na vlast, prihvatila zahteve građana i povukla Zakon o eksproprijaciji iz skupštinske procedure.<sup>1769</sup> Nakon toga, zbog protivljenja OCD i strukovnih udruženja, Vlada je povukla još neke predloge zakona, uključujući zakone o vodama, o zaštiti potrošača, o obavezama i zaštiti korisnika finansijskih usluga.

Jedan od veoma uspešnih primera mobilizacije nekih od ključnih OCD jeste u vezi sa pokušajem MUP-a Srbije da 2022. godine progura novi Zakon o unutrašnjim poslovima. OCD su, svojom reakcijom, na vreme uzbunila javnost, Vlada je odustala i povukla Nacrt zakona iz skupštinske procedure.<sup>1770</sup> Ovaj primer pokazuje da je otvorena i javna konfrontacija sa Vladom jedina opcija za ostvarivanje uticaja sektora civilnog društva u Srbiji.<sup>1771</sup>

Antikorupcijski aktivizam se prvenstveno ogleda u ukazivanju na slučajeve korupcije putem obraćanja antikorupcijskim telima, organizovanja protesta, pokretanja peticija i obraćanja medijima.<sup>1772</sup>

1763 CNVOS, <https://www.cnvos.si/en/about/>

1764 Intervju sa Tarom Petrović.

1765 *Danas*, Jelena Loncar, "Civil society – a voice that still bothers", 23.10. 2021, <https://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/civilno-drustvo-glas-koji-i-dalje-smeta/>

1766 USAID, januar 2023, str. 202.

1767 Koalicija za pristup informacijama, na primer, jedna je od najupornijih grupa OCD-a, <https://spikoalicija.rs/#>

1768 Među njima su: koalicija PrEUgovor, Praktične politike, CRTA, Transparentnost Srbija.

1769 Vlada, Vlada povukla iz skupštinske procedure Zakon o eksproprijaciji, 8. decembar 2021, <https://www.srbija.gov.rs/vest/596968/vlada-povukla-iz-skupstinske-procedure-zakon-o-eksproprijaciji.php>. *Insajder*, "Od kojih je sve zakona Srbija odustala u godinu dana?", 30.09.2021, <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-zakoni-povlacenje/31480920.html>. *European Western Balkans*, 13 march 2023, Katarina Tadic, "Who are the allies of the civil society in Serbia?", <https://europeanwesternbalkans.com/2023/03/13/who-are-the-allies-of-the-civil-society-in-serbia/> (accessed 28 August 2023).

1770 *Insajder*, 27 December 2022, *Insajder* tim, "Nacrt Zakona o policiji za godinu dana dvaput povučen iz procedure", <https://insajder.net teme/nacrt-zakona-o-policiji-za-godinu-dana-dvaput-povucen-iz-procedure-video>

1771 *European Western Balkans*, Katarina Tadic, "Who are the allies of the civil society in Serbia?", 13.03.2023, <https://europeanwesternbalkans.com/2023/03/13/who-are-the-allies-of-the-civil-society-in-serbia/> (accessed 28 august 2023).

1772 BIRODI, Društvo protiv korupcije, <https://www.birodi.rs/drustvo-protiv-korupcije/>

## 13.3.2. Reforme

### U kojoj meri je civilno društvo aktivno uključeno u antikorupcijske reformske inicijative?

 OCENA: 75/100

*OCD su aktivne kada je reč o predlaganju i pokretanju promena regulative, ali su njihove inicijative retko prihvaćene.*

OCD su uglavnom uključene u izradu zakona ili strategija i unapređenje pravnog okvira. OCD su, na primer, bile uključene ili angažovane „spolja” u izradi predloga ili amandmana pri izradi ili usvajanju zakona<sup>1773</sup> ili izmena zakona o Agenciji za sprečavanje korupcije (ASK), finansiranju političkih aktivnosti, uzbunjivača i javnim nabavkama. Predstavnik Transparentnosti Srbija je bio član Radne grupe za izradu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i nekoliko antikorupcijskih zakona. Agencija je otvorena za saradnju sa OCD – ne samo kroz projekte koje finansira Agencija,<sup>1774</sup> već i prihvatanjem sugestija OCD i iniciranjem izmena zakona kod ministarstava i Vlade.<sup>1775</sup>

Poslanici su prihvatili vrlo malo amandmana koje su predlagale OCD. Vlada ili predstavnici ministarstava retko prihvataju predloge OCD u radnim grupama,<sup>1776</sup> dok javni funkcioneri u javnim nastupima umanjuju značaj doprinosa OCD u borbi protiv korupcije. Istovremeno, međunarodne organizacije za monitoring – poput GRECO-a ili ODIHR-a – često koriste inicijative i izveštaje OCD za svoje izveštaje, a tada je Vlada spremnija da ih prihvati.

## 13.4.1. Rodna ravnopravnost

### U kojoj meri program OCD uključuju pitanja rodne ravnopravnosti?

 OCENA: 50/100

*Programi OCD uključuju pitanja rodne ravnopravnost ali OCD nisu u tome dosledne, i samo ponekad imaju podatke razvrstane po polu.*

Koliko pažnje OCD u Srbiji posvećuju rodnim potrebama korisnika zavisi uglavnom od zahteva projekta koje postavljaju donatori. Još nema dostupnih podataka o dometu i uticaju događaja i projekata OCD koji se tiču rodnih pitanja, ali je evidentan trend rasta u zahtevima projekata da se na to obrati pažnja.

I domaći donatori sve više obraćaju pažnju na pitanja rodne ravnopravnosti kao jednog od ključnih kriterijuma prilikom raspisivanja konkursa. Agencija je 2022. godine prvi put uvela rodnu dimenziju u proceduru dodele sredstava OCD.<sup>1777</sup>

Šest OCD je u 2022. godini dobilo 20,2 miliona dinara od Ministarstva za evropske integracije za realizaciju projekata eliminisanja rodnih stereotipa u različitim oblastima.<sup>1778</sup>

Da bi ojačala partnerstva, obezbedila platformu za dijalog i uticala na nacionalnu, regionalnu i globalnu agendu o rodnoj ravnopravnosti, *UN Women Srbija* osnovala je Grupu za saradnju sa civilnim društvom, i pozvala sve zainteresovane predstavnike civilnog društva, medija i akademske zajednice.<sup>1779</sup>

Nakon usvajanja strategije i akcionog plana o rodnoj ravnopravnosti, Vlada je u oktobru 2022. godine ponovo uspostavila Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost,<sup>1780</sup> koje se sastoji od predstavnika državnih organa i OCD.

1773 PrEUgovor, “Ubrzane reformske aktivnosti ostaju forma bez suštine”, 18.05.2021, <https://preugovor.org/Vesti/1643/Ubrzane-reformske-aktivnosti-ostaju-forma-bez-shtml>

1774 ACAS, Dodela sredstava OCD, [https://www.acas.rs/cyr/page\\_with\\_sidebar/civilno\\_drustvo#](https://www.acas.rs/cyr/page_with_sidebar/civilno_drustvo#)

1775 Koalicija za pristup informacijama od javnog značaja.

1776 „Odluke radnih grupa i teme kojima se bave ne odražavaju sve lošiju stvarnost u zemlji” – USAID, *Indeks održivosti...*, str. 202. Na primer, Agencija za prevenciju korupcije raspisala je Konkurs za dodelu finansijskih sredstava OCD za realizaciju projekata iz oblasti prevencije korupcije za 2022. godinu. Specifični ciljevi konkursa su pružanje podrške OCD u aktivnosti na prevenciji korupcije u oblastima zaštite životne sredine, integrisanje rodno odgovornih mera i mera nediskriminacije.

1777 Na primer, Agencija za prevenciju korupcije raspisala je Konkurs za dodelu finansijskih sredstava OCD za realizaciju projekata iz oblasti prevencije korupcije za 2022. godinu. Specifični ciljevi konkursa su pružanje podrške OCD u aktivnosti na prevenciji korupcije u oblastima zaštite životne sredine, integrisanje rodno odgovornih mera i mera nediskriminacije.

1778 Ministarstvo za evropske integracije, <https://www.mei.gov.rs/srp/vesti/2497/detaljnije/w/0/za-cest-organizacija-civilnog-drustva-20-2-miliona-dinara/>

1779 UN Women in Serbia, <https://serbia.un.org/sr/185190-un-women-srbija-grupa-za-saradnju-sa-civilnim-dru%C5%A1tvom>

1780 Vlada je Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost prvi put uspostavila 2014.

Savet za rodnu ravnopravnost osnovan je u aprilu 2023.<sup>1781</sup> Nekoliko odredbi Zakona o rodnoj ravnopravnosti, uključujući obaveze izveštavanja i prikupljanja podataka i o finansiranju specijalizovanih službi, stupa na snagu u 2024. godini. Prema izveštaju EK za 2023. godinu, još nema napretka u sprovođenju Zakona o rodnoj ravnopravnosti u pogledu obaveza obrazovnih institucija da uključe rodnu perspektivu i uklone rodne stereotipe iz nastavnih planova i programa, udžbenika i nastavnih materijala.<sup>1782</sup>

## Interakcije

Saradnja poslovnog i civilnog sektora u Srbiji ima pretežno filantropski karakter.<sup>1783</sup> Iako nekoliko nevladinih organizacija snažno inicira borbu protiv korupcije, preduzeća se klone finansijske ili čak i deklarativne podrške tim aktivnostima. Unapređenje poslovnog ambijenta za mikro, mala i srednja preduzeća jedna je od sfera koju su predstavnici ova dva sektora prepoznali kao prostor zajedničkog interesa (videti poglavlje Biznis).<sup>1784</sup>

Ombudsman i mnoge OCD deluju u istim oblastima, zbog čega je njihova saradnja izuzetno važna. Nije retkost da OCD kritikuju Ombudsmana da ignoriše ili ne reaguje na odgovarajući način na njihove inicijative. Na takve optužbe, ombudsman povremeno odgovara i ukazuje na nedostatak dokaza ili nerazumevanje problema na koje OCD ukazuju (videti poglavlje Ombudsman).

## Preporuke

- Vlada bi trebalo da unapredi i sistematizuje celokupni pravni okvir kojim se reguliše saradnja sa OCD i obezbedi primenu postojećih konsultativnih mehanizama;
- OCD bi trebalo da prošire svoju aktivnost u borbi protiv korupcije na regionalnom, nacionalnom i lokalnom nivou, da iniciraju i osnaže saradnju sa zainteresovanim stranama iz organizacija civilnog društva kojima borba protiv korupcije nije primarna oblast delovanja, kao i sa poslovnim sektorom i državnim organima;
- Vlada bi trebalo da obezbedi transparentniju raspodelu budžetskih sredstava za programe OCD koji su od javnog interesa kao i efikasniji nadzor nad sprovođenjem tih programa;
- Vlada i Skupština bi trebalo da izmene poreske propise kako bi organizacijama civilnog društva omogućile značajnija sredstva za delovanje, kao i nadzor nad javnim organima i vlastima i za stimulisanje korporativne filantropije za OCD koje se bave ovim pitanjima;
- OCD bi trebalo da uspostave ili ojačaju mehanizme interne kontrole i integriteta.

1781 Savetom predsedava predsednica Vlade Ana Brnabić, a članovi su predstavnici nadležnih organa državne uprave za sprovođenje Zakona o ravnopravnosti polova na ministarskom nivou i predstavnici 10 organizacija civilnog društva izabranih putem javnog poziva za izbor u članstvu ovog organa Vlade, Evropska komisija, Izveštaj o Srbiji 2023, str. 47.

1782 EK, Izveštaj o Srbiji, 2023, str. 47, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_695\\_Serbia.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_695_Serbia.pdf)

1783 Beogradska otvorena škola, Vodič "Inicijative za održivu budućnost – inovativni pristup za saradnju civilnog i poslovnog sektora"

1784 Milena Vujović, Intervju za portal Biznis.rs, 21. decembar 2021.

# 14. Biznis

## Sažetak

**UKUPNA OCENA STUBA: 46,5/100**

DIMENZIJA	INDIKATOR	PROPISI	PRAKSA
<b>OCENA KAPACITETA</b>  56,2/100	RESURSI	75	50
	NEZAVISNOST	75	25
<b>OCENA UPRAVLJANJA</b>  58,3/100	TRANSPARENTNOST	75	50
	ODGOVORNOST	100	25
	INTEGRITET	50	50
	RODNA RAVNOPRAVNOST		50
<b>OCENA ULOGE</b>  25/100	UKLJUČENOST U ANTIKORUPCIJSKE INICIJATIVE		25
	PODRŠKA NEVLADINOM SEKTORU		25

Srbija polako unapređuje svoje poslovno okruženje pojednostavljenjem komplikovanih procedura i smanjenjem njihovih troškova, ali se ono i dalje smatra slabim.<sup>1785</sup> U poslovnom sektoru u Srbiji postoji značajan nesklad između zakonodavstva i prakse.

Implementacija akcionog plana za pojednostavljenje administrativnih procedura dalje je napredovala kroz digitalizaciju i uspostavljanje jedinstvenog javnog registra. Međutim, i dalje postoji regulatorna nesigurnost za pojedince i firme zbog stalnih kašnjenja u usklađivanju sektorskog zakonodavstva sa zakonom o opštem upravnom postupku. Stupanjem na snagu Zakona o fiskalizaciji uveden je sistem fiskalizacije,<sup>1786</sup> koji Poreskoj upravi omogućava bolji nadzor i suzbijanje utaje poreza.

Zakon o privrednim društvima određuje vrste privrednih društava i poslovnih udruženja.<sup>1787</sup> Kompanije u Srbiji su privatne ili državne. Na kraju 2022. godine bilo je 528 velikih, 2.092 srednjih, 13.172 malih i 93.062 mikro preduzeća.<sup>1788</sup> Za registraciju preduzeća zadužena je Agencija za privredne registre (APR). Do kraja septembra 2023. u APR je registrovano više od 136.600 kompanija i 325.000 preduzetnika.<sup>1789</sup>

Mala i srednja preduzeća (MSP) čine okosnicu privrede.<sup>1790</sup> Njihovo učešće u proizvodnji poslovnog sektora, isključujući poljoprivredu, iznosi oko 60% (14 milijardi evra).<sup>1791</sup> MSP kreiraju 60% dodate vrednosti, 66% zaposlenosti

<sup>1785</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Srbiju 2023, str. 80.

<sup>1786</sup> Od 1. maja 2022. obavezna je primena novog modela e-fiskalizacije.

<sup>1787</sup> Zakon o privrednim društvima poznaje pet osnovnih pravnih formi: preduzetnik; registrovano partnerstvo; ograničeno partnerstvo; društvo sa ograničenom odgovornošću; akcionarsko društvo. Pored toga, i strane i domaće kompanije u Srbiji mogu formirati filijale i predstavništva.

<sup>1788</sup> Velika preduzeća u Srbiji ostvarila su više od polovine pozitivnog neto rezultata u 2022. godini: ukupna dobit iznosila je 455,8 milijardi dinara -3,89 milijardi evra (povećanje od 66,1% u odnosu na 2021. godinu) i došlo je do povećanja broja zaposlenih. Mala preduzeća ostvarila su dobit od 168,8 milijardi dinara -1,44 milijarde evra, što je rast od 5,1%, dok su srednja preduzeća zabeležila 15,9% niži pozitivan neto rezultat. Smanjen je broj zaposlenih u MSP.

<sup>1789</sup> APR, podaci iz septembra 2023.

<sup>1790</sup> CEVES, MSP Srbije 2030: Razvoj veština kao preduslov razvoja domaće privrede, 3.03.2023, Onlajn konferencija, <https://ceves.org.rs/category/archive/?lang=SR>

<sup>1791</sup> Nova ekonomija, Mala i srednja preduzeća kao pokretač nove Srpske ekonomije, 2.06.2022, <https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/mala-i-srednja-preduzeća-ka-pokretac-nove-srpske-privrede-2>



i učestvuju sa 45% u ukupnom izvozu. Iako je Vlada u januaru 2022. godine<sup>1792</sup> usvojila set propisa o sistemskoj podršci ovom sektoru, a postoji i solidna institucionalna infrastruktura za podršku razvoju MSP i preduzetnika, sektor MSP ne uživa istu pažnju i podršku kao velika preduzeća.<sup>1793</sup> Nova Strategija za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetnika za period 2023-2027, koja je očekivana do kraja 2022, zatim odložena do kraja 2023, ostavljena je ipak za 2024. godinu.<sup>1794</sup>

Prisustvo države u privredi je značajno. Iako privatni sektor više doprinosi stvaranju BDP-a i zapošljavanju (prema Statističkom godišnjaku za 2022. u privatnim kompanijama radi 2,1 milion ljudi, što predstavlja 73,4% ukupnog broja zaposlenih u Srbiji),<sup>1795</sup> država ima istaknutu ulogu u privredi, sa brojnim državnim preduzećima (DP) u strateškim sektorima,<sup>1796</sup> kao što su energetika, rudarstvo i poljoprivreda. Istovremeno, privatni sektor je nerazvijen i sputan usled slabosti u vladavini prava, naročito korupcije i neefikasnosti sudstva i slabosti u sprovođenju lojalne konkurencije.<sup>1797</sup>

Brojni mehanizmi i pravni okvir za obezbeđivanje integriteta u poslovnom sektoru postoje, ali se ne primenjuju u potpunosti. Poslovni sektor nije aktivan u pokretanju akcija u borbi protiv korupcije, a njegova podrška antikorupcijskim naporima civilnog društva praktično ne postoji.

## Kapacitet

### 14.1.1. Resursi (propisi)

**U kojoj meri zakonski okvir omogućava podsticajno okruženje za uspostavljanje i pokretanje biznisa?**

 **OCENA: 75/100**

*Ne postoje prepreke za osnivanje, registraciju i zatvaranje preduzeća. Međutim, ima i rupa u zakonu, kao što je nepostojanje ograničene odgovornosti ortaka u ortačkom društvu i jasno definisanje razloga probijanja pravne ličnosti.*

Zakonom o privrednim društvima uređuje se pravni položaj privrednih društava, udruženja i preduzetnika i druga pitanja – od važnosti za njihovo osnivanje i rad do pravila za gašenje preduzeća.<sup>1798</sup> Poslednje izmene zakona iz novembru 2021. godine, bila je sedma promena od kada je ovaj zakon počeo da se primenjuje, 2012. Najnovije izmene zakona iz 2021. koje se odnose na registraciju uključuju i to da: akcionar može podneti zahtev za registraciju razrešenja zastupnika; mogućnost osnivanja društva sa ograničenom odgovornošću elektronskim putem, što je značajno pojednostavilo proceduru; privredna društva mogu imati samo pravna lica kao direktore (umesto najmanje jednog fizičkog lica, kao što je do tada bio slučaj); u registracione podatke je, između ostalog, obavezno uneti pol lica koje se registruje, itd.<sup>1799</sup> Po mišljenju Saveta stranih investitora, i dalje postoje nerešena pitanja, kao što su odsustvo koncepta ograničene odgovornosti u ortačkom društvu, nedovoljno jasni razlozi za „probijanje pravne ličnosti“,<sup>1800</sup> nejasno objašnjenje procedure i uslova konverzije,<sup>1801</sup> itd. Jedan od nedovoljno jasno razrađenih instituta Zakona je „probijanje pravne ličnosti“. Prilikom navođenja razloga za probijanje pravne ličnosti, zakonodavac je nespretnom formulacijom ostavio otvoreno pitanje da li su navedeni razlozi jedini zbog kojih se može primeniti ovaj institut ili su navedeni *exempli causa*.<sup>1802</sup>

1792 Vlada Srbije, Vesti – Vlada usvojila set uredbi o sistemskoj podršci MSPP sektoru, 13. januar 2022, <https://www.srbija.gov.rs/vest/604591/vlada-usvojila-set-uredbi-o-sistemskoj-podrsци-mspp-sektoru.php>

1793 CEVES, 3. mart 2023.

1794 Dijalog o novoj strategiji organizovan je u junu 2022. godine u Privrednoj komori Srbije, sa fokusom na digitalizaciju i zelenu agendu, inovacije, izvore finansiranja itd, <https://pks.rs/vesti/digitalizacija-i-zelena-agenda-kljucni-u-novoj-strategiji-razvoja-msp-sektora-6618>. Ministarstvo privrede je 30. januara 2023. godine pozvalo javnost da učestvuje u javnoj raspravi (30.01. do 20. februar 2023. godine) o Nacrtu strategije i odgovarajućem Akcionom planu, <https://privreda.gov.rs/dokumenta/propisi/u-pripremi/javni-poziv-za-ucescе-u-javnoj-raspravi-o-predlogu-strategije-za-razvoj-mspp-za-period-od-2023-do>

1795 Republički zavod za statistiku, *Statistički godišnjak 2022*, str. 82, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20222055.pdf>

1796 BTI Transformation Index 2022, *Izveštaj za Srbiju 2022*, poglavlje "Privatna svojina", <https://bti-project.org/en/reports/country-report/SRB>. Za više o državnim preduzećima, pogledati poglavlje "Državna preduzeća".

1797 EK, *Izveštaj za Srbiju 2023*, str. 7.

1798 Zakon o privrednim društvima (*Službeni glasnik RS*, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – dr. zakon, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 i 109/2021), [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_privrednim\\_drustvima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_privrednim_drustvima.html)

1799 Savet stranih investitora, *Bela knjiga 2022*, str. 88, <https://fic.org.rs/wp-content/uploads/2022/11/Bela-knjiga-2022.pdf>

1800 Savet stranih investitora, *Bela knjiga 2022*, str. 87.

1801 Savet stranih investitora, *Bela knjiga 2022*, str. 89, 90.

1802 FIC, *White Book 2022*, p.89 and 90.

Registracija preduzeća nije zahtevan i dugotrajan proces.<sup>1803</sup> Prema Zakonu o postupku registracije kod APR-a, postupak registracije se pokreće podnošenjem prijave Agenciji, a može se pokrenuti i po službenoj dužnosti.<sup>1804</sup> Odredbe obuhvataju način pokretanja postupka, ko je ovlašćen<sup>1805</sup> i kako je moguće podneti prijavu,<sup>1806</sup> procedure po podnošenju prijave<sup>1807</sup> i rokove za prihvatanje ili odbijanje prijave.<sup>1808</sup> Zakonom su predviđena i pravna sredstva, odnosno mogućnost žalbe na rešenje Registra,<sup>1809</sup> koju treba dostaviti ministru nadležnom za odlučivanje po žalbi, putem APR-a, u roku od 30 dana od dana objavljivanja rešenja.<sup>1810</sup>

Zaštita nadležnosti intelektualne svojine pripada Zavodu za intelektualnu svojinu (ZIS). Setom zakona regulisana je ova oblast.<sup>1811</sup> Najznačajniji delovi zakona su izmenjeni u poslednjih nekoliko godina, što je donelo značajna poboljšanja: promene su se desile u oblastima autorskih prava, patenata, žiga i topografija poluprovodničkih proizvoda (videti 14.2.1 i 14.2.3).<sup>1812</sup> S druge strane, iako relevantno zakonodavstvo o intelektualnoj svojini postoji u Srbiji već nekoliko godina, efikasnost njegove primene je i dalje nezadovoljavajuća.<sup>1813</sup>

## 14.1.2. Resursi (praksa)

### U kojoj meri je u praksi moguće uspostaviti biznis i efikasno poslovati?

 OCENA: 50/100

*Zakonske odredbe se temeljno poštuju pri osnivanju kompanija, ali u samom poslovanju ima problema zbog upornih kašnjenja u usklađivanju sektorskih propisa sa zakonima.*

Postoji nekoliko koraka u osnivanju i registraciji preduzeća u Srbiji, a svi su, u zavisnosti od tipa, detaljno dostupni na portalu APR-a.<sup>1814</sup> Od 2018. godine APR je preduzetnicima omogućio elektronsku registraciju.<sup>1815</sup> Od sredine maja 2023. kompanije imaju mogućnost kompletnog elektronskog procesa osnivanja, koristeći svoj kvalifikovani elektronski potpis.<sup>1816</sup>

Protiv rešenja Registratora moguće je podneti žalbu preko Agencije u roku od 30 dana od dana objavljivanja rešenja. Agencija objavljuje informacije o primljenim pritužbama na svojoj internet stranici.<sup>1817</sup> Prema podacima Agencije, u 2022. godini bila je 701 žalba, od kojih je 120 usvojeno (887 u 2021. godini, 142 usvojene) po različitim osnovama.<sup>1818</sup> Ako se žalba odbije, može se pokrenuti upravni spor, ali se to retko dešava.

Nepodeljeno je mišljenje većine privrednika i ekonomskih stručnjaka da su mala i srednja preduzeća u Srbiji zapostavljena, da nemaju ni izbliza toliku podsticajnu podršku države kao velike firme, posebno one u stranom vlasništvu<sup>1819</sup> (npr. oslobađanje od poreza na dobit od investicija, nepostojanje adekvatne institucionalne podrške u međunarodnim finansijskim transakcijama – izvozno osiguranje i garancije), a neke od poteškoća u njihovom funkcionisanju vezane za poreske kredite. Prema rečima Radojke Nikolić, ekonomskog analitičara, funkcionisanje privatnog sektora otežavaju i visoke opterećenja, koja osim poreza uključuju razne doprinose, naknade, dugotrajne

1803 UHY, DOING BUSINESS in Serbia, str. 14, <https://www.uhy.com/wp-content/uploads/Doing-Business-in-Serbia.pdf>

1804 Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre, čl. 5-24, (*Službeni glasnik RS, br. 99/2011, 83/2014, 31/2019 i 105/2021*).

1805 Ibid, čl. 5a.

1806 Ibid, čl. 9.

1807 Ibid, čl. 14-18.

1808 Ibid, čl. 10,15,19,23.

1809 Ibid, čl. Odeljak Pravna sredstva, 25-32.

1810 Ibid, čl. 25.

1811 Zakoni koji regulišu oblast intelektualne svojine: Zakon o patentima, Zakon o žigovima, Zakon o pravnoj zaštiti industrijskog dizajna, Zakon o oznakama geografskog porekla, Zakon o autorskim i srodnim aktima, Zakon o optičkim diskovima, Zakon o zaštiti topografije a poluprovodničkih proizvoda, <https://www.zis.gov.rs/vesti/?cat=zakoni-i-propisi>. Savet stranih investitora, *Bela knjiga 2022*, str. 97.

1812 Savet stranih investitora, *Bela knjiga 2022, Intelektualna svojina*, str. 97

1813 Savet stranih investitora, *Bela knjiga 2022*, str. 99

1814 APR, Osnivanje, <https://apr.gov.rs/registri/preduzetnici/uputstva/osnivanje.2058.html>

1815 Vlada, Registracija preduzetnika i kompanija, <https://www.srbija.gov.rs/tekst/en/130039/registration-of-entrepreneurs-and-companies.php>

1816 APR, Novi APR e-servis – Pušten u rad novi elektronski servis za registraciju osnivanja privrednih subjekata, <https://apr.gov.rs/vesti.2428.html?newsId=3657>

1817 Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre, čl. 15, 26.

1818 APR, Godišnji izveštaj za 2022, str. 4.

1819 Nemanja Šormaz, direktor Centra za visoke ekonomske studije (CEVES), na panel diskusiji u organizaciji CEVES-a i Privredne komore Srbije „Vreme je za mala u srednja preduzeća“. *Umesto subvencija stranim kompanijama, bolje bi bilo da ih država usmeri na domaća preduzeća*, smatra ekonomista Milan Kovačević, stručnjak za strane investicije. *Problem su ulaganja u domaći privatni sektor, u MSP.. Državne institucije i problem vladavine prava utiču na slab rast ovakvih preduzeća*, ocenio je predsednik Fiskalnog saveta i profesor Ekonomskog fakulteta u Beogradu Pavle Petrović.

i skupe procedure za dobijanje raznih dozvola i sl.<sup>1820</sup> Mnogi ekonomski i pravni stručnjaci ukazuju na neke zakone koji onemogućavaju efikasno funkcionisanje biznis sektora, uključujući i zakon koji reguliše konverziju – Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji<sup>1821</sup> (domaći privrednici, udruženja stranih investitora i preduzeća tražili su godine ukidanje tog zakona, Savet za sprečavanje korupcije je tražio ukidanje spornih odredbi zakona o izmenama i dopunama postojećeg zakona,<sup>1822</sup> ali je novi akt donet netaknut krajem jula 2023. godine.

Prema mišljenju bivšeg guvernera Narodne banke i profesora Ekonomskog fakulteta Dejana Šoškića i predsednika Fiskalnog saveta Pavla Petrovića, jedini izlaz iz ovako nepovoljne ekonomske klime je, pre svega, vladavina prava, odsustvo korupcije i jakih institucija.<sup>1823</sup>

Pod okriljem ovih nedostataka, postoji kritičan problem neujednačenih mogućnosti unutar privatnog sektora koje stvaraju vlasti i njihove mreže. Prema Globalnom indeksu organizovanog kriminala, mafijaške grupe u Srbiji uživaju zaštitu od političkih ličnosti i koriste se kao produžena ruka u kontroli privatnog sektora.<sup>1824</sup>

Uloga Vlade u neopravdanom ograničavanju poslovanja posebno je izražena u javnim nabavkama: često direktno ugovara poslove, donosi posebne zakone, postavlja diskriminatorne uslove od strane ugovornih strana,<sup>1825</sup> a kao posledica toga, smanjuje se broj ponuđača u javnim nabavkama – 51% svih tendera u Srbiji imaju samo jednog ponuđača.<sup>1826</sup>

### 14.1.3. Nezavisnost (propisi)

**U kojoj meri postoje zakonske prepreke koje bi trebalo da spreče neželjeno spoljno uplitanje u aktivnost privatnog biznisa?**

**OCENA: 75/100**

*Odredbe postojećih zakona uglavnom sprečavaju spoljno mešanje u delatnosti privatnih preduzeća. Međutim, Zakonu o lobiranju nedostaje jasnoća u definiciji samog lobiranja i ko se može kvalifikovati kao lobista.*

Prema Ustavu, privreda u Srbiji počiva na na tržišnoj privredi, otvorenom i slobodnom tržištu, slobodi preduzetništva, samostalnosti privrednih subjekata i ravnopravnosti privatne i drugih oblika svojine.<sup>1827</sup> Svi imaju jednak pravni položaj na tržištu i zabranjeni su akti kojima se, suprotno zakonu, ograničava slobodna konkurencija, stvaranjem ili zloupotrebom monopolskog ili dominantnog položaja. Zakonom ne mogu biti umanjena prava stečena ulaganjem kapitala na osnovu zakona.<sup>1828</sup>

1820 Intervju sa Radojkom Nikolić, Uplatom poreza i doprinosa – mala i srednja preduzeća finansiraju 40% rada države – E-KAPIJA, ekapija.com. 2022, Šta su najveći problemi malih i srednjih preduzeća u Srbiji?, <https://www.ekapija.com/bs/news/3956313/sta-su-najveci-problemi-malih-i-srednjih-preduzeca-u-srbiji#komentarheading>. Evropska komisija, Izveštaj za Srbiju 2023, str. 85. Ibid. – Administrativne procedure su i dalje brojne i opterećujuće, posebno za mala i srednja preduzeća (MSP), str. 79; Ibid. – Poslovna udruženja nastavljaju da ističu potrebu za daljim unapređenjem procesa javnih konsultacija, uključujući i one za specifične podzakonske fiskalne propise. Brojni parafiskalni nameti ostaju visoki i netransparentni, bez racionalizacije, a samim tim podrivaju predvidljivost i stabilnost poreskog sistema Srbije. Ovo je prepreka za lokalni ekonomski razvoj, str. 115.

1821 PARAGRAF, Predlog zakona o izmenama i dopunama zakona o planiranju i izgradnji: *Najviše polemike u javnosti izazvala odredba o ukidanju naknade za konverziju zemljišta* – kompanije koje su tokom privatizacije imale pravo korišćenja na zemljište, dobiće hektare na poklon što je “neprihvatljivo i nepravedno”, ocenjuju ekonomisti., <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/120523/120523-vest10.html>. *Nova Ekonomija*, Kome se poklanjaju hektari bez naknade?, <https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/kome-se-poklanjaju-hektari-bez-naknade>, Transparentnost Srbija, Saopštenje za medije: Koruptivni rizici besplatne konverzije nisu uzeti u obzir, 25. jul 2023. “ *Izмене Zakona o planiranju i izgradnji nose sa sobom visok koruptivni rizik jer se država odriče potencijalnih javnih prihoda u korist pojedinih firmi i istovremeno ugrožava pravnu sigurnost i jednakost pred zakonom.*”, <https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12506-koruptivni-rizici-besplatne-konverzije-nisu-uzeti-u-obzir>, Ima i ekonomista i stručnjaka koji smatraju da je zakon o konverziji dobar za biznis, da je to dobra odluka: „Biće više novca za ulaganje. Ukidanje konverzije uz naknadu, predviđeno izmenama Zakona o planiranju i izgradnji, ubrzaće izgradnju i olakšaće rad privrede, koja će moći da ulaže novac u nove investicije, otvarajući nova radna mesta i stimulišući ekonomski rast.”, intervju sa Mišom Brkićem, dugogodišnjim ekonomskim novinarom i urednikom, kolumnistom dnevnog lista *Danas* i nedeljnika *Nedeljnik*.

1822 N1. 2023, “Savet za borbu protiv korupcije: Vlada da poništi odluku o ukidnju konverzije.”, <https://n1info.rs/biznis/savet-za-borbu-protiv-korupcije-vlada-da-ponisti-odluku-o-ukidanju-konverzije/>

1823 Ujedinjeni granski sindikati Nezavisnost, 2023.; Zašto su mala i srednja preduzeća zanemareni motor srpske privrede, <https://nezavisnost.org/zasto-su-mala-i-srednja-preduzeca-zanemareni-motor-privrede-srbije>, *Danas*, 2023, Pavle Petrović: Za privatni sektor ključni vladavina prava, odsustvo korupcije i jake institucije, <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/pavle-petrovic-za-privatni-sektor-kljucni-vladavina-prava-odsustvo-korupcije-i-jake-institucije/>

1824 Global Organised Crime Index, Srbija, Analiza 2023, Sekcija 7 (Criminal Actors), para. 2, <https://ocindex.net/country/srbija>

1825 *Danas*, 2021, Država voli „lend rovere“ i „škode“ koje prodaju ljudi bliski SNS. Kao primer – 021, 021.rs. 2023. Vlada Srbije je na javnom pozivu za učešće u izgradnji solarnih elektrana objavljenom 28. jula pod neuobičajenim uslovima, oslanjajući se na Zakon o obnovljivim izvorima energije, praktično unapred odabrala potencijalne graditelje, <https://www.021.rs/story/Info/Biznis-i-ekonomija/358169/Evropska-komisija-Vise-od-polovine-svih-tendera-u-Srbiji-samo-s-jednim-ponudjcem.html>

1826 Evropska komisija, Izveštaj 2023, str. 87.

1827 Ust. Srbije, čl. 82.

1828 Ust. Srbije, čl. 84.

Poslovanje u privatnom sektoru definisano je nizom zakonskih i podzakonskih akata, u zavisnosti od oblasti u kojoj privredni subjekt posluje.

Neželjeni uticaj u vidu drugih sukoba interesa između privatnog i javnog sektora je zakonom zabranjen i u određenoj meri kontrolisan. Sukob interesa je široko definisan kao privatni interes koji utiče, ili može uticati ili se može smatrati da utiče na radnje službenog lica tako da ugrozi javni interes.<sup>1829</sup>

Kada je u pitanju neželjeno spoljno mešanje u poslovanje, moguće je tražiti odštetu kroz redovne sudske procedure. Zakon o obligacionim odnosima i Krivični zakonik<sup>1830</sup> regulišu ove postupke.

Zakon o lobiranju ne daje dovoljno jasan odgovor na pitanje šta se smatra lobiranjem i ko je lobista. Lobiranjem se, prema zakonu,<sup>1831</sup> smatra delatnost kojom se vrši uticaj na organe vlasti u Srbiji prilikom donošenja zakona i drugih akata iz nadležnosti tih organa radi ostvarivanja interesa korisnika lobiranja. Sledeći član zakona navodi, između ostalog, da aktivnosti lica koja javno iznose svoje stavove ili daju objašnjenja za predložena zakonska rešenja, kao ni građanske inicijative tim povodima, nisu lobiranje.<sup>1832</sup> Po mišljenju stručnjaka koji se bave istraživanjem korupcije, privatne kompanije – domaće i strane – koje učestvuju u izradi zakona u oblastima u kojima ove kompanije posluju treba da budu registrovane i kao lobisti.<sup>1833</sup>

#### 14.1.4. Nezavisnost (praksa)

U kojoj meri je u praksi privatni biznis slobodan od neželjenog spoljnog uplitanja?

 OCENA: 25/100

*Slaba vladavina prava, spori pravosudni sistem koji je podložan političkom pritisku, zakonodavna i regulatorna nepredvidljivost, korupcija i netransparentan tenderski proces su neki od najčešćih oblika neželjenog mešanja države u poslovni sektor.*

Prema Izveštaju EU o Srbiji za 2023. godinu, država i dalje ima veliki uticaj na privredu, dok je privatni sektor nedovoljno razvijen i sputan slabostima u vladavini prava, posebno korupcijom i neefikasnošću pravosuđa, kao i slabostima u sprovođenju lojalne konkurencije.<sup>1834</sup> Po rečima Dušana Šarkovića, direktora kompanije DMV, problemi koji takođe slabe privatni sektor su to što država daje jednake šanse domaćim i stranim investitorima koji su „isisavali” rukovodstvo iz malih privatnih preduzeća, i nedostaci u sistemu državne pomoći male vrednosti – "de minimis".<sup>1835</sup>

Privilegovan položaj firmi bliskih vlasti najvidljiviji je u javnim nabavkama.<sup>1836</sup> Prema rečima ekonomskog novinara Miše Brkića, postoje brojni primeri zloupotrebe državne moći za pristup imovini ili resursima privatnog sektora, uključujući prodaju medija<sup>1837</sup> ili zemljišta<sup>1838</sup> privrednicima iz privatnog sektora bliskim vlastima. Ista situacija je i

1829 Zakon o sprečavanju korupcije (*Službeni glasnik RS*, br. 35/2019, 88/2019, 11/2021 – autentično tumačenje, 94/2021 i 14/2022), čl. 41

1830 Zakon o obligacionim odnosima ("Sl. list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, "Sl. list SRJ", br. 31/93, "Sl. list SCG", br. 1/2003 – Ustavna povelja i *Službeni glasnik RS*, br. 18/2020), odeljak 4

Krivični zakonik (*Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005 – ispr, 107/2005 – ispr, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019)

1831 Zakon o lobiranju, čl. 2.

1832 Zakon o lobiranju, čl. 3.

1833 Radio Slobodna Evropa, Lobiranje ili savetovanje? Uloga privatnih kompanija u izradi zakona Srbije, 7. april 2021, <https://www.slobodnaevropa.org/a/lobiranje-ili-savetovanje-privatne-kompanije-u-srbiji-u-%C4%8Destvuju-u-izradi-zakona/31190989.html>.

1834 Evropska komisija, Izveštaj za Srbiju 2023, str. 7, BTI Transformation Index 2022, Izveštaj za Srbiju, 2022.

1835 DMW, dmw.rs, 30. Kopaonik Business Forum, mart 2023, <https://www.dmw.rs/30-kopaonik-biznis-forum/>

1836 O21.rs – Od 100 javnih nabavki u Srbiji, 75 je „namešteno”, samo jedan ponudač, 29.05.2021, <https://www.o21.rs/story/Info/Srbija/275251/Od-100-javnih-nabavki-u-Srbiji-75-namešteno-samo-jedan-ponudjac.html>

1837 TV Prva i TV O2, Novinska agencija Tanjug: - Brat jednog od funkcionera vladajuće partije kupio je TV Prva i O2, NOVA. 202, "Ko su (pravi) vlasnici medija u Srbiji?", 16. novembar 2020, <https://nova.rs/vesti/politika/ko-su-vlasnici-medija-u-srbiji/>- Tanjug, Danas. 2022, Savet: Novi vlasnici Tanjuga dobili pogodnosti od države da stvore medijsku imperiju, 9. maj 2022, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/savet-novi-vlasnici-tanjuga-dobili-pogodnosti-od-drzave-da-stvore-medijsku-imperiju/>

1838 Najpoznatiji primer za to je „slučaj Savamala”, protivpravno rušenje privatnih objekata u Savamali u Beogradu (2016. godine), za koje do danas niko nije odgovarao. Predsednik Srbije Vučić je u martu 2023. rekao da je on naredio rušenje i izgradnju Beograda na vodi, BTI.2022, Izveštaj o Srbiji 2022, odeljak: Privatna svojina, 1. st. 1, i *Danas*. 2023, „Vučić: Ja sam doneo odluku o rušenju u Savamali”, 24. april 2023, <https://vvv.danas.rs/vesti/politika/vucic-ja-sam-doneo-odluku-o-rusenju-u-savamali/>

sa infrastrukturom ili sektorom poljoprivrede itd. Istraživački portal BIRN je 2023. otkrio da su predstavnici grada Beograda ponudili turskoj kompaniji Kentkart da im raspiše namešten tender za novi posao.<sup>1839</sup>

Među primerima kako Vlada zloupotrebljava svoja prava i favorizuje strane investitore i one domaće investitore koji su bliski vladajućoj stranci za dobijanje unosnih poslova i lokacija<sup>1840</sup> su poslovi „Milenijum tima“<sup>1841</sup> i „Galens kompanije“<sup>1842</sup> u građevinarstvu i nekretninama u poslednjih nekoliko godina. Nedavni primer spoljašnjeg uplitanja je slučaj Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji (tzv. zakon o konverziji) iz 2023. godine, koji je, prema prethodnom mišljenju Saveta za borbu protiv korupcije<sup>1843</sup> i srpske opozicije<sup>1844</sup> – koja nije imala šanse da tražiti ocenu ustavnosti tog zakona od Ustavnog suda – protivustavan.<sup>1845</sup> Vlada je sredinom oktobra 2023. usvojila i uputila Skupštini na usvajanje Zakon o posebnim postupcima za realizaciju EXPO 2027, kojim je predviđeno da se radovi na izgradnji objekata za EXPO i Nacionalnog stadiona – koji bi mogli da koštaju milijardu evra – ugovore bez primene Zakona o javnim nabavkama.<sup>1846</sup>

Zakoni, dakle, postoje, ali ih država ne poštuje niti selektivno primenjuje – ona donosi odluke i uredbe, kako je primetio Brkić, praktično ne krijući da se meša u razne sfere privatnog biznisa rukovodeći se sopstvenim, a ne poslovnim interesima.

Srpska napredna stranka (SNS), koja je na vlasti već deceniju, ključni je igrač koji ima interes za državna preduzeća, upravljanje procesima javnih nabavki i domaći privatni kapital, povezuje sve ove aktere i procese u svoju korist i kako bi stekli prednost u odnosu na druge političke stranke. Poslednjih godina istraživački novinari objavili su nekoliko desetina priča o poslovima između države i pojedinaca bliskih SNS-u. Na primer, 2020. godine, kompanija kojom upravlja brat premijerke Ane Brnabić (SNS) pobedila je na javnom tenderu za instaliranje sistema za uvođenje nacionalne platne kartice – Dina. Narodna banka Srbije (kojom upravlja istaknuta članica SNS, Jorgovanka Tabaković) ovu karticu je nametnula je kao obaveznu za sve vlasnike bankovnih računa u Srbiji, iako su njen učinak i domet manji od već postojećih međunarodnih kartica, poput Visa ili Mastercard. Upotreba ove kartice je stimulisana time što je u pojedinim preduzećima koja pružaju usluge građanima omogućeno plaćanje samo ovom karticom, na primer, od 2022. godine kupovina autobuskih karata na Autobuskoj stanici Beograd moguća je samo gotovinom ili ovom karticom.<sup>1847</sup>

S druge strane, Socijalistička partija Srbije, koalicioni partner vladajućoj SNS, ima još dužu tradiciju klijentelizma i čvrste veze sa pretežno ruskim kapitalom. Na primer, jedna od najznačajnijih ruskih investicija u Srbiji je NIS grupa – kompanija u delimičnom vlasništvu države koju vode funkcioneri Socijalističke partije Srbije.<sup>1848</sup>

---

1839 Turskoj firmi Kentkart je ponuđen posao na nameštenom tenderu za održavanje i unapređenje sistema naplate karata i upravljanja vozilima u javnom gradskom prevozu, ukoliko pristanu na sporazumni raskid postojećeg ugovora iz 2021. Ukoliko ne, Kentkart će biti optužen da je „upropastio javni prevoz u Beogradu“. Turska kompanija nije prihvatila, BIRN. 2023. Snimci otkrivaju da je Šapićev šef kabineta nudio nameštanje tendera Kentkartu (Snimci otkrivaju da je Šapićev šef kabineta ponudio da namesti tender Kentkartu), <https://birn.rs/udjeno-namestanje-tendera-kentkartu/>

1840 Intervju sa Mišom Brkićem.

1841 *KRIK*, Država „Milenijum timu“ prošle godine dala poslove vredne gotovo 12 miliona evra, 27. januar 2022, <https://www.krik.rs/drzava-milenijum-timu-prosle-godine-dala-poslove-vredne-gotovo-12-miliona-evra/>; *NOVA*, Milenijum tim – Naprednjačka hobotnica za sve poslove, 7. februar 2021, <https://nova.rs/vesti/biznis/milenijum-tim-naprednjačka-hobotnica-za-sve-poslove/>

1842 *NOVA*, nova.rs. Pljačka godine: Čiji novac stoji iza kompanije „Galens“? *NOVA*, nova.rs, *Šta sve poseduje Galens, omiljeni SNS neimar u Vojvodini*, 11.03.2021, <https://nova.rs/vesti/drustvo/sta-sve-poseduje-galens-omiljeni-sns-neimar-u-vojvodini/>

1843 *Beta*, Savet za borbu protiv korupcije: Ukidanje naknade za konverziju zemljišta, protivustavno, 9.05.2023, <https://beta.rs/content/182361-savet-za-borbu-protiv-korupcije-ukidanje-naknade-za-konverziju-zemljista-protivustavno>

1844 *Danas*, SSP: Vučić potpisao Zakon o izmenama i dopunama zakona o planiranju i izgradnji iako je on neustavan, 27. jul 2023,

1845 Samo dan nakon usvajanja izmena Zakona o planiranju i izgradnji, kojim je predviđena besplatna konverzija zemljišta, predsednik Srbije Aleksandar Vučić ukazom je već proglasio taj zakon, što znači da opozicija nije mogla da podnese zahtev za ocenu ustavnosti tog zakona Ustavnom sudu, koji bi u tom slučaju morao da se izjasni u roku od sedam dana, već može u redovnoj proceduri, u kojoj nema roka za izjašnjenje. *TV NOVA S*, Vučić već proglasio zakon o besplatnoj konverziji zemljišta: „Žurio da ispuni obećanje dato tajkunima“, 27. jul 2023, <https://nova.rs/vesti/politika/vucic-vec-proglasio-zakon-o-besplatnoj-konverziji-zemljista/>

1846 *Radio Slobodna Evropa*, Lex specialis za EXPO 2027 i Nacionalni stadion u Srbiji, 11. oktobar 2023, <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-zakon-lex-specialis-expo-stadion-javne-nabavke/32633173.html>

1847 *Nova*, Pogledajte kako su građani prisiljeni da sipaju pare u džep brata Ane Brnabić, 30. jul 2022, <https://nova.rs/vesti/biznis/pogledajte-kako-su-gradjani-naterani-da-sipaju-pare-u-dzep-brata-ane-brnabic/>

1848 *Nova Ekonomija*, Krediti, naoružanje i meka moć, 30. novembar 2019, <https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/ruske-investicije-u-srbiji-krediti-naoružanje-i-meka-moc>

# Upravljanje

## 14.2.1. Transparentnost (propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje omogućavaju transparentnost u radu poslovnog sektora?

 OCENA: 75/100

*Zakonski okvir obezbeđuje transparentnost u poslovanju poslovnog sektora, ali Računovodstvena komora zahteva izmene nekih odredbi, upozoravajući na mogućnost porasta sivog tržišta.*

Nova pravila finansijskog izveštavanja propisana Zakonom o računovodstvu primenjuju se od 2021. godine. Po prvi put, preduzeća su dobila obavezu sastavljanja finansijskih izveštaja u skladu sa novim odredbama zakona i podzakonskih akata, i dostavljaju ih APR-u. Od početka 2022. godine Zakon reguliše dostavljanje finansijskih izveštaja na javno objavljivanje, uključujući izmene rokova i uslova.<sup>1849</sup>

Prema zakonu, kompanije koje u proseku imaju više od 500 zaposlenih godišnje moraju da pripremaju nefinansijske izveštaje, odnosno izveštaje o održivosti ili korporativnoj odgovornosti.<sup>1850</sup> Komisija za hartije od vrednosti, koja je zakonom o reviziji osnovana kao jedini organ javnog nadzora nad revizijom, pripremila je smernice za izricanje mera društvima za reviziju i licenciranim revizorima, koji su ovlašćeni u maju 2022. godine.<sup>1851</sup>

Preduzeća i preduzetnici, po slovu zakona,<sup>1852</sup> moraju da sastavljaju godišnje finansijske izveštaje i dostavljaju ih APR. Pravna lica ili samostalni preduzetnici dostavljaju godišnje finansijske izveštaje za izveštajnu godinu Agenciji na javno objavljivanje najkasnije do 30. juna naredne godine.<sup>1853</sup> Agencija mora da objavi izveštaje na svojoj internet stranici u roku od 60 dana od dana prijema.<sup>1854</sup>

Revizija je obavezna<sup>1855</sup> za redovne godišnje finansijske izveštaje velikih i srednjih pravnih lica i svih pravnih lica i preduzetnika čiji ukupan prihod ostvaren u prethodnoj finansijskoj godini prelazi 4.400.000 evra u dinarskoj protivvrednosti.

Računovodstvena komora Srbije je krajem 2022. godine zatražila hitne izmene zakona zbog nekih odredbi u vezi sa zakonskim zastupnicima i računovođama i kvalitetom finansijskih i poreskih izveštaja, i što je najznačajnije. Prema oceni predsednice udruženja Snežane Mitrović, te odredbe mogu da donesu pravnu nesigurnost i nesigurnost za budžet Srbije.<sup>1856</sup> Kako je primetio Boris Stojanović, pravni zastupnik u privatnom sektoru, neki privrednici su ponovo 'gurnuti' u sivu zonu poslovanja, a izostaje podrška države. Identifikovano pitanje je potencijalni scenario u kome će pravni zastupnici se mogu suočiti sa krivičnom odgovornošću, ne samo za dela za koja su bili upoznati, već i za one za koje nisu znali ili nisu bili upoznati. Iako je Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji propisano da Poreska uprava nudi besplatnu pravnu pomoć, izostanak takve pomoći stvara nesklad. Različita tumačenja propisa između ministarstava i Poreske uprave doprinose pravnoj nesigurnosti za privrednike.<sup>1857</sup>

Kodeks profesionalne etike revizora zasnovan je na Etičkom kodeksu za profesionalne računovođe Međunarodne federacije računovođa (IFAC),<sup>1858</sup> i računovođe se moraju pridržavati Međunarodnih standarda finansijskog izveštavanja (MSFI).<sup>1859</sup>

1849 APR, Vesti, "Izmenjeni rokovi i uslovi dostavljanja finansijskih izveštaja u skladu sa Zakonom o računovodstvu", 24. februar 2022, [https://www.apr.gov.rs/vesti\\_2428.html?newsId=3454](https://www.apr.gov.rs/vesti_2428.html?newsId=3454)

1850 Zakon o računovodstvu (*Službeni glasnik RS*, br. 73/2019 i 44/2021 – dr. zakon), čl. 37.

1851 Evropska komisija, Izveštaj o Srbiji za 2022, str. 104.

1852 Zakon o računovodstvu, čl. 34.

1853 Zakon o računovodstvu, čl. 45.

1854 Zakon o računovodstvu, čl. 47.

1855 Zakon o reviziji (*Službeni glasnik RS*, br. 73/2019), čl. 26.

1856 Nova ekonomija, "Bez izmena Zakona o računovodstvu preči razvoj sivog tržišta", 15. decembar 2022, <https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/bez-izmena-zakona-o-racunovodstvu-preci-razvoj-sivog-trzista>

1857 BIZNIS, [biznis.rs](https://biznis.rs/preduzetnik/poslovanje/racunovodje-traze-hitnu-izmenu-zakona-o-racunovodstvu/), Računovođe traže hitnu izmenu Zakona o računovodstvu, decembar 2022; Boris Stojanović, pravna zastupnik u privatnom sektoru, <https://biznis.rs/preduzetnik/poslovanje/racunovodje-traze-hitnu-izmenu-zakona-o-racunovodstvu/>

1858 Zakon o reviziji, čl. 2, st. 19.

1859 Zakon o računovodstvu, čl. 2.

Skupština je usvojila 2018. godine Zakon o centralnom registru stvarnih vlasnika i više puta ga menjala,<sup>1860</sup> usklađujući domaće zakonodavstvo sa međunarodnim standardima. Zakon je uveo jedinstvenu, javnu, elektronsku bazu podataka koju vodi APR, a koja sadrži podatke o fizičkim licima koja su stvarni vlasnici preduzeća. Centralna evidencija je javna, jedinstvena, centralna, elektronska baza podataka o fizičkim licima koja su stvarni vlasnici registrovanog lica.<sup>1861</sup>

## 14.2.2. Transparentnost (praksa)

**U kojoj meri u praksi postoji transparentnost u radu poslovnog sektora?**

 **OCENA: 50/100**

*Preduzeća uglavnom objavljuju osnovne podatke o svojim aktivnostima, ali je pouzdanost finansijskih izveštaja upitna.*

Opšti podaci o registrovanim preduzećima dostupni su na sajtu APR-a.<sup>1862</sup> Agencija ne proverava podatke,<sup>1863</sup> već se pridržava Zakona o postupku registracije kod APR, koji kaže da se postupak registracije zasniva na principima formalnosti, prema kojima regulator odlučuje na osnovu činjenica iz prijave, priloženih dokumenata i registrovanih podataka bez ispitivanja tačnosti činjenica iz prijave, verodostojnosti priloženih dokumenata i pravilnosti i zakonitosti postupaka u kojima su dokumenti doneti.<sup>1864</sup>

Centralna evidencija stvarnih vlasnika<sup>1865</sup> uspostavljena je u APR kao javna baza podataka krajem 2018. godine prema istoimenom zakonu.<sup>1866</sup> Ipak, dostupna je samo korisnicima sa kvalifikovanim sertifikatom za elektronski potpis koji izdaje Sertifikaciono telo Srbije, instaliranim čitačem elektronskih kartica, aplikacijom za elektronsko potpisivanje i korisničkim nalogom u APR sistemu.<sup>1867</sup>

Godišnji finansijski izveštaji su po zakonu javni<sup>1868</sup> i objavljeni na sajtu Agencije za privredne registre, što znači da su javno dostupni.<sup>1869</sup> Često se postavlja pitanje koliko su ovi izveštaji validni. Na primer, postoje slučajevi kada preduzetnik ili kompanija izvlači novac iz poreskog sistema preko neke paušalne firme<sup>1870</sup> ili izvlači profit iz preduzeća preko povezanih lica.<sup>1871</sup> Veruje se da sa uvedenom e-fiskalizacijom više neće biti zloupotreba po fiskalnim računima.<sup>1872</sup>

Korporacije sa stranim kapitalom objavljuju nefinansijske izveštaje. Pošto je novi zakon na snazi tek od početka 2022. godine, još je rano za procenu efekata.

Više od 70% kompanija u Srbiji koje objavljuju izveštaje o održivosti u privatnom su vlasništvu i multinacionalne.<sup>1873</sup> Iako Zakon o računovodstvu propisuje obavezu nefinansijskog izveštavanja, odnosno izveštavanja o održivosti za velika preduzeća, propisi nisu jasni i precizni, a način izveštavanja je proizvoljan – obiluju nejasnim formulacijama zbog čega se stiče utisak da nije do kraja jasno i precizno propisano kakav treba da bude sadržaj ovih izveštaja, kao i forma.<sup>1874</sup>

1860 Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika (*Službeni glasnik RS, br. 41/2018, 91/2019, 105/2021 i 17/2023*).

1861 Ibid, čl. 3.

1862 Opšti podaci kao što su ime, datum osnivanja, matični broj, poreski identifikacioni broj, adresa, imena osnivača i predstavnika preduzeća, podaci o finansijskim izveštajima, iznos uloženi sredstava, osnovni podaci iz finansijskih izveštaja i dr.) dostupni su na internet adresi APR-a, u odeljku "Privredna društva", <https://pretraga2.apr.gov.rs/unifiedentitysearch>

1863 Intervju sa predstavnicama APR-a

1864 Zakon o postupku registracije u APR-u, čl. 3, para. 3

1865 Srbija ima centralnu evidenciju stvarnih vlasnika koji dobro funkcioniše. U 2021. godini APR je podneo ukupno 2.726 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka (u poređenju sa 1.900 u 2020. godini), a nadležni sudovi za prekršaje doneli su 502 rešenja.

1866 Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika (*Službeni glasnik RS, br. 41/2018, 91/2019 i 105/2021*).

1867 APR, Registri, Centralna evidencija stvarnih vlasnika, <https://apr.gov.rs/registri/centralna-evidencija-stvarnih-vlasnika/uputstva.2401.html>

1868 Zakon o reviziji.

1869 Prilikom pretrage evidencije poreskog obveznika prikazuju se statusni podaci o obvezniku na datum bilansa, podaci o aktuelnim zakonskim zastupnicima i ostali podaci o obvezniku koji su od značaja za dostavljanje izveštaja za 2022. godinu (veličina obveznika, obaveza vršenja revizije, računovodstvena regulativa i obrasci na kojima obveznik sastavlja izveštaje), <https://www.apr.gov.rs/registri/finansijski-izve%C5%A1taji/pretraga-javno-objavljenih-finansijskih-izve%C5%A1taja.2092.html>

1870 *Kurir*, Razotkrivena šema fantomskih firmi za utaju poreza i pranja para! 29. april 2022, <https://www.kurir.rs/vesti/drustvo/3922543/razotkrivena-sema-fantomskih-firmi-za-utaju-poreza-i-pranja-par-foto>

1871 *BBC na srpskom*, Srbija, poreski rajevi i ofšor kompanije: Šta su i kako funkcionišu, 12. oktobar 2021, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-58876119>

1872 *Kurir*, 29. februar 2023. Intervju sa prof. Goranom Radosavljevićem sa FEFA, Univerzitet Metropolitan, Beograd

1873 Specijalne izveštaje o održivosti objavljuje samo 21 od 50 najvećih kompanija (po broju zaposlenih) u Srbiji, od čega je samo pet na srpskom jeziku", navodi se u saopštenju Beogradske otvorene škole (BOŠ) – *Nova Ekonomija*, "Da li su izveštaji kompanija o održivosti u skladu sa poslovanjem u praksi?", 27. decembar 2022, <https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/da-li-su-izvestaji-kompanija-o-odrzivosti-u-skladu-sa-poslovanjem-u-praksi>

1874 Centar za savremenu politiku u saradnji sa Beogradskom otvorenom školom i Privrednom komorom Srbije, Analiza izveštaja o održivosti: 50 najvećih kompanija u Srbiji (sa posebnim osvrtom na EPS) / Izveštaj o održivosti, 2022.

### 14.2.3. Odgovornost (propisi)

U kojoj meri postoje propisi i zakoni o nadzoru poslovnog sektora i korporativnom upravljanju u kompanijama?

 OCENA: 100/100

*Zakonske odredbe za odgovarajući nadzor nad korporativnim upravljanjem su uspostavljene, uključujući pravila o načinu upravljanja kompanijama, njihovom formiranju, ulozi odbora, menadžmenta i vlasnika, nesolventnosti i raspuštanju.*

Primarni izvori korporativnog upravljanja u Srbiji su Zakon o privrednim društvima i Zakon o tržištu kapitala. Postoje dva osnovna kodeksa korporativnog upravljanja: jedan izdaje Beogradska berza,<sup>1875</sup> koji se odnosi samo na kompanije koje se kotiraju na berzi, a drugi Privredna komora Srbije (PKS), i on se odnosi na sve kompanije ali njegova pravila se preporučuju, a nisu obavezna.<sup>1876</sup> Primena kodeksa Beogradske berze je dobrovoljna.

Izjava o primeni kodeksa korporativnog upravljanja sastavni je deo godišnjeg izveštaja svake kompanije. Ovaj izveštaj pripremaju javna akcionarska društva i objavljuju ga u skladu sa zakonom o tržištu kapitala.<sup>1877</sup>

Akcionarska društva moraju imati skupštinu i direktora ili upravni odbor.<sup>1878</sup> Preduzeća (bez obzira na veličinu) mogu biti organizovana kroz jednodomni ili dvododni sistem korporativnog upravljanja. Prvi ima jednog ili više direktora i skupštinu koja nadzire rad direktora. U dvododnom, postoji i nadzorni odbor koji nadgleda rad direktora.<sup>1879</sup> Komisije upravnog odbora o svom radu izveštavaju upravni odbor.<sup>1880</sup> Lice koje rukovodi unutrašnjim nadzorom o nadzoru redovno izveštava komisiju za reviziju, a u preduzećima koja nemaju komisiju za reviziju, odbor direktora (odnosno nadzorni odbor).<sup>1881</sup> Nadzorni odbor izveštava skupštinu akcionara o računovodstvenoj praksi, kvalifikacijama, nezavisnosti revizora društva i usklađenosti poslovanja društva sa zakonom.

Komisija za hartije od vrednosti nadgleda rad berze kao nezavisna organizacija. Komisija se sastoji od predsednika i četiri člana koje bira parlament.<sup>1882</sup> U cilju poboljšanja praćenja i nadzora nad aktivnostima organizatora tržišta, investicionih kompanija i drugih učesnika, Komisija za hartije od vrednosti je u avgustu 2023. godine pripremila nove obrasce, koji će služiti kao ključni instrumenti za prikupljanje relevantnih informacija u odgovarajućim postupcima.<sup>1883</sup>

### 14.2.4. Odgovornost (praksa)

U kojoj meri u praksi postoji efikasno korporativno upravljanje u kompanijama?

 OCENA: 25/100

*Sprovođenje postojećih propisa je, u praksi, loše.*

Iako Srbiji ne nedostaju pravila korporativnog upravljanja – uglavnom kroz obaveznu internu strukturu privrednih subjekata, obavezu sprovođenja eksterne revizije i zaštitu prava akcionara<sup>1884</sup> – praksa korporativnog upravljanja izgleda veoma loše zbog niza prepreka, uključujući tretiranje ovih pravila kao birokratskih zahteva, ili samo njihovo

1875 Kodeks korporativnog upravljanja Beogradske berze, usmeren na unapređenje prakse korporativnog upravljanja. Ovo je posebno izraženo u strukturi kodeksa kroz preporuke zasnovane na pravilu pridržavanja ili objašnjenja i odredbama koje bliže ukazuju na poželjnu praksu korporativnog upravljanja i metode za efikasno ostvarivanje ciljeva preporuka. Implementacija kodeksa je zasnovana na principu dobrovoljnosti i pravilu „primeni ili objasni“, <https://www.ecgi.global/code/corporate-governance-code-belgrade-stock-exchange>

1876 Kodeks korporativnog upravljanja Privredne komore Srbije, koji je namenjen svim kompanijama u Srbiji, pretežno je zasnovan na najboljoj praksi EU i principima OECD-a. Privredna društva načela i preporuke kodeksa mogu neposredno sprovođiti donošenjem odluke nadležnog organa društva ili ih, po potrebi, razraditi donošenjem sopstvenog kodeksa korporativnog upravljanja ili donošenjem drugih internih akata društva, <https://www.paragraf.rs/propisi/kodeks-korporativnog-upravljanja-republika-srbija.html>

1877 Zakon o privrednim društvima, čl. 368.

1878 Zakon o privrednim društvima, čl. 326, 437, 451 – ako su kotirani na berzi, moraju imati najmanje tri izvršna direktora (i izvršni odbor), nadzorni odbor sa najmanje jednim nezavisnim članom nadzornog odbora i internog revizora koji ispunjava propisane uslove za interne revizore. zakonima o računovodstvu i reviziji.

1879 Ibid, čl. 228.

1880 Ibid, čl. 408.

1881 Ibid, čl. 452.

1882 Republika Srbija, Komisija za hartije od vrednosti, <https://www.sec.gov.rs/index.php/sr/>

1883 Komisija za hartije od vrednosti, Novi obrasci koji se odnose na investiciona društva, organizatore tržišta i robne berze

1884 Transparentnost Srbija, BICA, [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/BICA\\_SRB\\_ONLINE.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/BICA_SRB_ONLINE.pdf), str. 15.



formalno zadovoljavanje, a neki od široko rasprostranjenih kulturnih modela utiču na poslovanje. Srbija je privreda koju karakterišu određene karakteristike nacionalne kulture kao što su nizak indeks individualizma (vezanost za grupe) ili visok indeks izbegavanja neizvesnosti (netolerancija na rizik).<sup>1885</sup>

Izuzetak su strane kompanije u Srbiji, koje se uglavnom pridržavaju pravila dobrog korporativnog ponašanja.<sup>1886</sup>

Kodeks korporativnog upravljanja, prvenstveno zasnovan na najboljim praksama EU i principima OEBS-a, odnosi se na sve srpske kompanije, ali pošto se samo preporučuje (posebno članicama PKS), kompanije odlučuju da li će ga usvojiti.<sup>1887</sup> Privredna društva mogu direktno da implementiraju principe i preporuke kodeksa donošenjem odluke nadležnog organa društva ili ih, po potrebi, razraditi donošenjem sopstvenih kodeksa ili drugih internih akata društva.

Primena kodeksa Beogradske berze je dobrovoljna, a broj akcionarskih društava koja su usvojila svoje kodekse korporativnog upravljanja je i dalje relativno skroman.<sup>1888</sup>

Država ne podstiče kompanije da objavljuju informacije o borbi protiv korupcije. Borba protiv korupcije čak nije ni među prioritetima nove vlasti, iako je bila jedan od glavnih zadataka prethodnih vlada<sup>1889</sup>, makar i deklarativno.

## 14.2.5. Integritet (propisi)

**U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da omoguće integritet svih aktera u poslovnom sektoru?**

 **OCENA: 50/100**

*Postoje brojni mehanizmi i pravni okviri koji obezbeđuju integritet u poslovnom sektoru, ali nijedna regulativa ne zahteva od kompanija interne antikorupcijske sisteme i programe.*

Privredna komora Srbije (PKS) usvojila je kodekse poslovne etike i korporativnog upravljanja. Kodeksom poslovne etike utvrđuju se principi i pravila poslovne etike za kompanije, članice PKS i inostrane kompanije koje posluju na teritoriji Srbije. Principi i preporuke sadržani u ovom drugom nisu obavezujući već se preporučuju svim društvima kapitala, a posebno članovima PKS.<sup>1890</sup> Zakonom je predviđeno da javna akcionarska društva u godišnji izveštaj unesu izjavu o kodeksu korporativnog upravljanja koji primenjuju.<sup>1891</sup>

Krivični zakonik sadrži detaljne odredbe o primanju ili traženju i davanju mita, poklona, druge materijalne koristi ili druge koristi u obavljanju poslovnih aktivnosti, uključujući i sankcije.<sup>1892</sup> Zanimljivo je da krivično delo primanja ili davanja mita tokom poslovanja u privatnom sektoru ne spada u nadležnost krivičnog gonjenja organizovanog kriminala ili borbe protiv korupcije, već u nadležnosti opšteg tužilaštva.<sup>1893</sup>

Zakonom o krivičnoj odgovornosti pravnih lica<sup>1894</sup> uređuju se uslovi odgovornosti pravnih lica za krivična dela i pravila postupka prilikom odlučivanja o odgovornosti, izricanju krivičnih sankcija, donošenju rešenja o rehabilitaciji, prestanku mera bezbednosti ili pravnih posledica osude i izvršenju sudskih odluka.<sup>1895</sup> Odredbe ovog zakona primenjuju se i na domaća pravna lica odgovorna za krivično delo učinjeno u inostranstvu.<sup>1896</sup>

1885 Transparentnost Srbija, BICA, str. 15, 73.

1886 Savet stranih investitora, Bela knjiga, 2022, str. 18.

1887 CEE Legal Matters. 2023. *Corporate Governance in Serbia*, <https://ceelgalmatters.com/corporate-governance-2023/corporate-governance-serbia-2023>

1888 Ibid.

1889 Vlada Srbije. 2018. Vesti, Borba protiv korupcije jedan od prioriteta na putu ka EU, <https://www.srbija.gov.rs/vest/359129/borba-protiv-korupcije-jedan-od-prioriteta-na-putu-ka-eu.php>

1890 Visoki komesarijat UN za ljudska prava, dodatak, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Corruption/Challenges/Serbia.pdf>

1891 Zakon o kompanijama, čl. 368.

1892 Krivični zakonik, čl. 230, 366-369.

1893 Global Legal Insight (GLI). 2023. Bribery & Corruption Laws and Regulations, Serbia, Section 1. *Brief overview of the law and enforcement regime*, <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/bribery-and-corruption-laws-and-regulations/serbia>

1894 Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela (*Službeni glasnik RS, br. 97/2008*) -[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_odgovornosti\\_pravnih\\_lica\\_za\\_krivicna\\_dela.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_odgovornosti_pravnih_lica_za_krivicna_dela.html)

1895 Ibid, čl. 1.

1896 Ibid, čl. 4, st. 1,2,3.

Zakon o zaštiti uzbunjivača reguliše uzbunjivanje, obaveze državnih i drugih organa i organizacija, pravnih i fizičkih lica. Zakon se takođe odnosi na one koji su povezani sa uzbunjivačima<sup>1897</sup> koji trpe štetne posledice. Pruža potpunu zaštitu onima koji prijave sumnju na korupciju ili zloupotrebu javnog interesa.<sup>1898</sup>

Zakon o javnim nabavkama predviđa opšte mere za sprečavanje korupcije, sukoba interesa i odgovarajuća sredstva obezbeđenja.<sup>1899</sup> Naručilac je dužan da posebnim aktom reguliše način planiranja, sprovođenja postupka javne nabavke i praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci, način planiranja i sprovođenja nabavki na koje se zakon ne primenjuje, kao i nabavke društvenih i drugih posebnih usluga, i da to objavi na svojoj internet stranici.<sup>1900</sup>

U oblasti prevencije korupcije nisu doneti propisi koji bi od preduzeća zahtevali da imaju interne antikorupcijske sisteme i programe.<sup>1901</sup>

## 14.2.6. Integritet (praksa)

**U kojoj meri je integritet svih aktera u poslovnom sektoru obezbeđen u praksi?**

 OCENA: 50/100

*Postojeći okvir za obezbeđivanje integriteta u poslovnom sektoru se ne primenjuje u potpunosti zbog snažnog uticaja javnog sektora na nacionalnu ekonomiju i zavisnosti privrede od veza sa vlastima.*

U Srbiji postoji odijum javnosti prema korupciji u celom privatnom sektoru, ali on još nije artikulisan u akciju od opšteg interesa. Delimično, takva situacija je posledica snažnog uticaja javnog sektora na domaću privredu i zavisnosti privrede od veza sa vlastima, posebno kada su u pitanju mala preduzeća na lokalnom nivou.<sup>1902</sup>

Postojeći kodeksi se ne primenjuju; dobrovoljni su za srpske kompanije. Drugačija je situacija sa stranim firmama, koje, prema Savetu stranih investitora (FIC), promovišu visoke etične standarde i poslovno ponašanje.<sup>1903</sup> Neki primeri uključuju kompanije: Deloitte Srbija,<sup>1904</sup> Schneider Electric,<sup>1905</sup> Siemens<sup>1906</sup> i Coca-Cola.<sup>1907</sup>

Uprkos relativno dobrim zakonima, Srbija nije učinila značajnije pokušaje da se pozabavi takozvanom korupcijom na visokom nivou. Borba protiv korupcije se i dalje fokusira uglavnom na mito i nekoliko slučajeva privrednog kriminala, ali je, prema svim istraživanjima, Srbija i dalje jedno od najkorumpiranijih društava u Evropi.<sup>1908</sup>

Srbija se nalazi na 100. mestu na Globalnom indeksu rizika od podmičivanja u poslovanju<sup>1909</sup> sa ocenom 51 i srednjim nivoom rizika. Za odvratanje od podmičivanja i sprovođenje borbe protiv rizika od podmičivanja, Srbija ima lošu ocenu od 64 (od 100) na osnovu niskog kvaliteta ovih parametara.<sup>1910</sup>

Primena Zakona o zaštiti uzbunjivača je veoma sporna. Postoji nekoliko slučajeva visokog profila, ali nema podrške institucija.<sup>1911</sup> Uzbunjivači su prijavili neke od najvećih korupcijskih skandala u Srbiji, ali su bili izloženi odmazdi umesto da budu zaštićeni.<sup>1912</sup>

1897 Zakon o zaštiti uzbunjivača (*Službeni glasnik RS, br. 128/2014*), čl. 6.

1898 Ibid, čl. 21-36.

1899 Zakon o javnim nabavkama, (*Službeni glasnik RS, br. 91/2019 i 92/2023*), čl. 49,50.

1900 Ibid, čl. 49.

1901 GLI, 2023.

1902 Transparentnost Srbija, BICA, str. 73.

1903 Savez stranih investitora, Bela knjiga 2023, str. 9.

1904 Deloitte Serbia. Code of Conduct 2022, <https://www2.deloitte.com/rs/en/pages/about-deloitte/articles/code-of-conduct-deloitte-serbia.html>

1905 Schneider Electric Serbia. Trust charter, code of conduct, [https://www.se.com/us/en/download/document/SchneiderElectric\\_TrustCharter/](https://www.se.com/us/en/download/document/SchneiderElectric_TrustCharter/)

1906 Siemens Serbia. Code of Conduct, <https://assets.new.siemens.com/siemens/assets/api/uuid:8af5cf0f-1a45-4966-9957-73a20ef38644/CoC-V4-Serbian.pdf>

1907 Coca-Cola Serbia. Corporate governance policies: Code of business conduct, <https://www.coca-colahellenic.com/en/about-us/corporate-governance/policies/code-of-business-conduct>

1908 *Vreme*. 2021. Borba protiv korupcije: Između želja i stvarnosti, Aleksandra Radosavljevic, zamenik javnog tužioca u Višem javnom tužilaštvu u Nišu, Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije, i čl. UO Udruženja tužilaca Srbije, <https://www.vreme.com/vreme/borba-protiv-korupcije-izmedju-zelja-i-stvarnosti/>

1909 TRACE Global Business Bribery Risk Index. 2022. Serbia, <https://www.traceinternational.org/trace-matrix>

1910 TRACE, <https://tiwwwpr%rage.blob.core.windows.net/uploads/MatrixFiles/2022/Reports/Serbia%20-%20TRACE%20Matrix%202022.pdf?sv=2018-03-28&sr=b&sig=t2GBPvzsaocAwF%2B4MQ8D3jCq8JO7Jrkq26Yr7e8VIQE%3D&st=2023-07-19T14%3A17%3A58Z&se=2023-07-19T14%3A23%3A58Z&sp=r>

1911 *European Western Balkans*, 2022, <https://europeanwesternbalkans.com/2022/10/18/whistleblowers-in-serbia-high-profile-cases-but-no-support-of-the-institutions/Vuk Z. Cvijic>. 2021. *Uzbunjivaci u Srbiji*, str. 3, <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2021/05/Uzbunjivaci-u-Srbiji.pdf>

1912 Ibid.

Kada je u pitanju pranje novca, Srbija više nije na sivoj listi Radne grupe za finansijsku akciju (FATF).<sup>1913</sup> Prema poslednjem izveštaju Saveta Evrope (*Moneywall*), Srbija je postigla određeni napredak u izmenama zakona i usvajanju neophodnih propisa.<sup>1914</sup> Kako je BIRN izvestio u oktobru 2023. godine, Srbija je usvojila niz propisa za unapređenje borbe protiv pranja novca, ali njihova primena nije kontrolisana, a stručnjaci procenjuju da se u zemlji nalazi između milijardu i 2,5 milijardi evra opranog novca.<sup>1915</sup>

## 14.2.7. Rodna ravnopravnost

### Koji je udeo žena na rukovodećim pozicijama u poslovnom sektoru?

 OCENA: 50/100

*Postoje stalna poboljšanja kada je rodna ravnopravnost u pitanju: žene zauzimaju oko trećine rukovodećih pozicija u poslovnim udruženjima. Međutim, samo jedna četvrtina članova odbora direktora su žene.*

Prema poslednjim podacima PKS, žene poseduju oko 35% od ukupnog broja registrovanih preduzeća u Srbiji.<sup>1916</sup> Zastupljenost žena u vlasništvu preduzeća je na nivou svetskog i evropskog proseka (33%).<sup>1917</sup>

U oktobru 2021. Vlada je usvojila Strategiju za rodnu ravnopravnost za period 2021-2030<sup>1918</sup>, čiji je cilj prevazilaženje rodnog jaza. Ali i dalje ne postoji sistematsko i redovno prikupljanje rodnih podataka o ženskom preduzetništvu, napominje Sanja Popović<sup>1919</sup>, predsednica Udruženja poslovnih žena Srbije (UPŽS).<sup>1920</sup> Po njenim rečima, u otprilike 10% kompanija princip rodne ravnopravnosti na najvišim rukovodećim pozicijama primenjuje se dosledno i svake godine unapređuje. Što se tiče poslovnih udruženja, 90% srpskih ili stranih privrednih komora vode žene (direktorke/predsednice).

APR je uvela poslovnu demografiju u preduzetnički menadžment (pri čemu je rod, kao obavezan podatak za registraciju, prvi put uveden 2022. godine, ali ne i za korporativne odbore). Prema tim podacima, među preduzetnicima, svaka treća je žena, a oko 25% su vlasnice i direktorke.<sup>1921</sup> Jedna četvrtina članova odbora direktora su žene, jedna trećina u izvršnim odborima, a 30,2% žena su članovi nadzornih odbora.<sup>1922</sup>

Indeks rodne ravnopravnosti u Srbiji, u 2021. godini, iznosio je 58 procentih poena, što predstavlja poboljšanje od 2,2 poena<sup>1923</sup> u odnosu na prethodnu godinu. Najznačajniji napredak ostvaren je u „domenu moći“ (povećanje od 18,5 poena u odnosu na 2014. godinu). Ovo poboljšanje je rezultat značajnog napretka u društvenoj moći zbog uključivanja žena, na primer, u neke odbore.<sup>1924</sup>

1913 Srbija je na sivoj listi FATF-a bila od februara 2018 do juna 2019.

1914 Savet Evrope. 2021. Komitet eksperata za procenu mera protiv pranja novca i finansiranja terorizma (*Moneyval*), *Izveštaj, Srbija, Poboljšani naknadni izveštaj i ponovna ocena tehničke usklađenosti*, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-fur/MONEYVAL-FUR-Serbia-Dec-2021.pdf.coredownload.inline.pdf>

1915 BIRN. 2023. Pranje novca na Balkanu: Dug put do primene zakona – Srbija, <https://birn.rs/pranje-novca-na-balkanu/>

1916 BIZNIS, Business.rs. 2023. O snaži se – kreni u biznis, nova kampanja posvećena ženskom preduzetništvu, <https://magazinbiznis.rs/pks-i-generalni-osiguranje/>, U martu 2023, PKS je saopštila da je među preduzetnicima 31% žena. Business,rs. 2023. *Podrška ženskom preduzetništvu. "Žene u biznisu" powered by Biznis.rs, Biznis.rs*, <https://biznis.rs/vesti/srbija/zene-u-biznisu-powered-by-biznis-rs/>

1917 APR; Svetska banka *Izveštaj 2023*, *Žene, biznis i zakon*.

1918 Vlada Srbije, 2021, Saopštenje, „Usvojena Strategija za rodnu ravnopravnost“, <https://www.srbija.gov.rs/vest/582820/usvojena-strategija-za-rodnu-ravnopravnost-od-2021-do-2030-godine.php>

1919 Intervju sa Sanjom Popović, predsednicom Udruženja poslovnih žena Srbije.

1920 UPŽS postoji 25 godina, ima 300 članica i 900 pridruženih članica iz partnerskih organizacija, <https://poslovnezene.org.rs/>

1921 APR; N1, <https://rs.n1info.com/biznis/zene-u-biznisu-medju-preduzetnicima-svaka-treca-na-celu-firmi-svaka-cetvrta/> (mart 2022)

1922 APR. Infografika “ Zastupljenost žena u privrednim društvima” (mart 2023).

1923 Republički zavod za statistiku, Indeks rodne ravnopravnost za Srbiju, 2021, <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/20211020-indeks-rodne-ravnopravnosti-u-republici-srbiji-2021-godine/>

1924 Indeks rodne ravnopravnosti u Srbiji, 2021, str. 41, <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sites/default/files/2021-10/Indeks%20rodne%20ravnopravnosti%20u%20RS%202021.pdf>

# Uloga

## 14.3.1. Uključenost u antikorupcijske inicijative

U kojoj meri je poslovni sektor aktivan u antikorupcijskim inicijativama prema Vladi?



Poslovni sektor nije aktivan na ovom polju.

Zakon o privrednim društvima ne bavi se posebno poslovnim integritetom i upravljanjem rizicima od korupcije. Propisani su opšti principi nadzora, kao što je dužnost nadzornog odbora akcionarskog društva da vrši unutrašnji nadzor uprave. U javnim akcionarskim društvima, najmanje jedno određeno lice je odgovorno za interni nadzor poslovanja i podleže posebno razrađenim procedurama. Još ne postoji, osim Agencije za sprečavanje korupcije, određena institucija ili mehanizam za prijavu, kao što je, na primer, dežurna telefonska linija za anonimno prijavljivanje koruptivnih radnji ili institucija poslovnog ombudsmana koja bi primala žalbe preduzetnika, pojedinaca i kompanija na pitanja vezanim za korupciju u preduzećima.<sup>1925</sup>

Uprkos postojećem odijumu prema korupciji u privatnom sektoru, i dalje nema konkretnih akcija u okviru sektora.

Po rečima Miše Brkića, korupcija najviše problema pravi stranim kompanijama. Udruženja kao što su Savez stranih investitora (FIC)<sup>1926</sup> ili Američka privredna komora, isticala su problem korupcije na visokom nivou i predlagala načine za borbu. Ipak, Vlada se oglušila o sve ove inicijative, napomenuo je Brkić.<sup>1927</sup> Što se tiče domaćih preduzetnika, dodao je, neki su se uzdigli putem korupcije i znaju da posluju samo kroz javne nabavke koje organizuje država.<sup>1928</sup> Drugi deo domaće poslovne zajednice svoju borbu protiv korupcije vodi tako što ne posluje sa državom.

Krajem oktobra 2023, Globalni dogovor UN imao je 46 članica iz Srbije, od kojih su 15 preduzeća i 11 MSP.<sup>1929</sup>

## 14.3.2. Podrška nevladinom sektoru

U kojoj meri poslovni sektor saraduje sa organizacijama civilnog društva ili im pruža podršku u borbi protiv korupcije?



Mada biznis sektor povremeno saraduje sa OCD na reformskim inicijativama za borbu protiv korupcije, njegova uloga je generalno reaktivna i simbolična.

Gotovo da nije bilo javnih antikorupcijskih kampanja u kojima je privatni sektor učestvovao ili ih pokrenuo. Neke kompanije su samo posredno uključene u antikorupcijske inicijative, iako mnoge navode svoju posvećenost tim inicijativama u svojim etičkim kodeksima.<sup>1930</sup>

Nivo podrške koju poslovna udruženja pružaju privatnim kompanijama u borbi protiv korupcije nije dovoljno razvijen i uglavnom se svodi na pripremu materijala za obuku i organizaciju događaja povezanih sa borbom protiv korupcije.<sup>1931</sup>

1925 OECD. *Fair Market Conditions for Competitiveness in the Adriatic Region – Serbia Country Profile*- <https://t4.oecd.org/south-east-europe/programme/Serbia-Country-Profile.pdf>

1926 Savez stranih investitora (FIC), Bela knjiga 2022, str. 124, 159.

1927 Interjvu sa Mišom Brkićem. Savez stranih investitora (FIC), Bela knjiga 2022.. Primer – U prethodnoj godini nije postignut napredak u oblasti borbe protiv korupcije i integriteta u oblasti javnih nabavki.

1928 Za neke primere pogledati poglavlje 14.1.4.

1929 UN Global Compact. Serbia, members, <https://unglobalcompact.org/engage-locally/europe/serbia> (accessed 25 July 2023).

1930 Transparentnost Srbija, BICA, str. 87.

1931 Transparentnost Srbija, BICA, str. 89: " Međutim, poslovne asocijacije, generalno ne teže da budu prepoznate kao prvaci u borbi protiv korupcije, ili makar ne na način koji bi ih mogao izložiti otvorenim kritikama vlasti, čak i kada su svesni korupcije u državnim organima. Oni pretežno teže da uspostave i održe saradnju sa donosiocima odluka ili makar da postignu dobar nivo ravnoteže između kritika i pohvala na račun napora i rezultata vlade".

Skoro 80% projekata između poslovnog i civilnog sektora u Srbiji ima filantropski karakter; odnosno poslovni sektor igra ulogu donatora.<sup>1932</sup> To se uglavnom odnosi na finansijsku podršku za istraživanja i publikacije koje se bave borbom protiv korupcije.<sup>1933</sup>

Prema oceni ekonomskog novinara Miše Brkića, neka poslovna udruženja (kao što su AmCham, NALED, Globalna mreža) učestvuju u zajedničkim inicijativama, preporukama ili istraživanjima i rade sa OCD koje pozivaju vladu na borbu protiv korupcije ili insistiraju na rešavanju nekih istaknutih slučajeva korupcije na visokom nivou. Korupcija je, smatra Miša Brkić, duboko usađena u društveno biće običnih ljudi. S druge strane, država je generator visoke korupcije u koju je uvukla građane i preduzetnike.<sup>1934</sup> Privatni sektor nije izuzetak. Prema istraživanju Ernst & Young-a, čak 83% menadžera u Srbiji smatra da bez korupcije nema poslovanja.<sup>1935</sup>

Unapređenje poslovnog okruženja za mikro, mala i srednja preduzeća jedna je od sfera koju predstavnici ova dva sektora prepoznaju kao zajednički interes.<sup>1936</sup>

Beogradska otvorena škola je prepoznala i ponudila praktične savete kroz vodič „Inicijative za održivu budućnost: inovativni pristupi saradnji civilnog i poslovnog sektora“.<sup>1937</sup> Efekti vodiča još nisu vidljivi u praksi.

## Interakcije

Vlada uređuje zakone i podzakonska akta i na taj način utiče na poslovanje. Međutim, postoji znatna razlika između zakonodavstva i prakse u poslovnom sektoru Srbije. Privatni sektor ometaju slabosti u vladavini prava, posebno u pogledu korupcije i neefikasnosti pravosuđa i sprovođenja fer konkurencije (kao najčešćih oblika mešanja države). Sam poslovni sektor nije dovoljno aktivan u pokretanju antikorupcijskih akcija i praktično ne pruža podršku antikorupcijskim naporima civilnog društva.

Saradnja poslovnog i civilnog sektora u Srbiji ima pretežno filantropski karakter. Iako nekoliko srpskih nevladinih organizacija snažno inicira borbu protiv korupcije, kompanije se klone finansijske podrške tim aktivnostima pa čak i deklarativnog pružanja podrške. Unapređenje poslovnog ambijenta za mikro, mala i srednja preduzeća jedna je od sfera koju su predstavnici ova dva sektora prepoznali da je od zajedničkog interesa.

Borba protiv korupcije nije među prioritetima Vlade Srbije, a samim tim ni Narodne skupštine, koja služi samo kao „pečat“ za vladine odluke; nije uopšte ili je vrlo malo nezavisna od uticaja predsednika Srbije i izvršne vlasti.<sup>1938</sup> To se ogleda u odsustvu mehanizama za praćenje sprovođenja zakona koji se u velikoj meri tiču i negativno utiču na funkcionisanje privatnog sektora. Sprovođenje postojećih zakonskih odredbi je loše u praksi.

## Preprouke

- Vlada i Narodna skupština bi trebalo da promene celokupni pravni okvir koji se odnosi na poslovanje kako bi promovisali integritet u sektoru, i to:
  - » uvođenjem transparentnog nadzora nad primenom propisa o integritetu, počevši od propisivanja obaveznih vrednosti i Kodeksa ponašanja, uvođenja politika, resursa i sistema integriteta, i upravljanja rizikom integriteta;
  - » obezbeđenjem promocije integriteta u privatnom sektoru uz istovremeno sprečavanje, otkrivanje i nadzor nad prevarama i korupcijom, počevši od jačanja zakona koji regulišu javne nabavke „zatvaranjem“ zakonskih rupa koje javni sektor koristi za nameštanje tendera a Vlada mora da prestane sa praksom korišćenja mogućnosti izuzetka na osnovu međudržavnih sporazuma za sve velike poslove;

1932 Beogradska otvorena škola, 2020, Vodič „Inicijative za održivu budućnost – inovativni pristupi za saradnju civilnog i poslovnog sektora“, <https://www.bos.rs/rs/publikacije/20/319/vodic-inicijative-za-odrzivu-buducnost---inovativni-pristupi-za-saradnju-civilnog-i-poslovnog-sektora-2020.html>

1933 Primer, AmCham (<https://amcham.rs/other-important-documents/>)

1934 Ibid.

1935 KAMATICA, kamatica.rs. 2013. "Biznis": U Srbiji bez mita nema ni posla, <https://www.kamatica.com/vesti/biznis-u-srbiji-bez-mita-nema-ni-posla/9841>

1936 Milena Vujovic, Koordinator za saradnju u Beogradskoj otvorenoj školi, Intervju za portal [biznis.rs](https://biznis.rs/vesti/kako-ostvariti-saradnju-izmedju-poslovnog-i-civilnog-sektora/) 21. decembar 2021, <https://biznis.rs/vesti/kako-ostvariti-saradnju-izmedju-poslovnog-i-civilnog-sektora/>

1937 Inicijative za održivu budućnost: inovativni pristupi saradnji civilnog i poslovnog sektora.

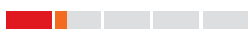

1938 Intervju sa članovima parlamenta, Brankom Stefanovićem i Radomirom Lazovićem, i novinarama Suzanom Trninić i Mirjanom Nikolić.

- » okončanjem prakse zavisnosti preduzeća od veza sa vlastima, posebno kada su u pitanju mala preduzeća na lokalnom nivou i tenderi, tako što će:
  - birati projekte na osnovu identifikovanih potreba i javnog interesa;
  - procenjivati troškove i dobit na osnovu dokaza;
  - DRI redovno vršiti provjere;
- Privredna komora Srbije i druga poslovna udruženja bi trebalo da ojačaju ulogu privatnog sektora, tako što će:
  - » Inicirati uvođenje podsticala i pružiti podršku kompanijama u antikorupcijskim aktivnostima i njegovim odnosima sa civilnim društvom i državnim organima;
  - » promovisati principe dobrog upravljanja, posebno vladavine prava, transparentnosti, odgovornosti i integriteta kroz obuke koje drže stručnjaci, i promovisati primere dobre prakse;
  - » osmisliti adekvatne postupke za sprovođenje procene rizika od korupcije koju bi kompanije mogle da primene;
- Da bi uveli antikorupcijske programe i očekivali njihovu efikasnost, rukovodstva kompanija bi trebalo da pokažu podršku i odlučnost u njihovom sprovođenju, tako što će:
  - » osmisliti i predstaviti te programe zaposlenima kroz radionice, fokusirajući se na jasnu politiku zabrane korupcije;
  - » napraviti precizno uputstvo za otkrivanje i izveštavanje o prekršajima;
  - » uvesti unutrašnju kontrolu i voditi evidenciju;
  - » mapirati rizike od korupcije i faktore rizika u kompanijama;
- Kompanije moraju da obezbede sigurne i pristupačne kanale za uzbunjivače uspostavljanjem preciznih, bezbednih i raznovrsnih mehanizama izveštavanja o sumnji na korupciju, uključujući:
  - » neposredno prijavljivanje, putem za to namenjene e-mail adrese, onlajn platforme kao što je intranet ili eksterni kanal ako nijedan interni kanal nije dostupan ili bezbedan;
  - » mogućnost anonimnog prijavljivanja;
  - » obezbeđivanjem poverljivosti procesa izveštavanja (sadržaja i samog uzbunjivača) i definisanjem šta „poverljivost“ u tom slučaju znači;
  - » podršku i zaštitu licu koje podnosi prijavu, kao i sprečavanje odmazde.

# 15. Privredna društva u državnom vlasništvu

## Sažetak

**UKUPNA OCENA STUBA: 33,3/100**

DIMENZIJA	INDIKATOR	PROPISI	PRAKSA
<b>OCENA KAPACITETA</b>  25/100	RESURSI	–	–
	NEZAVISNOST	50	0
<b>OCENA UPRAVLJANJA</b>  41,7/100	TRANSPARENTNOST	75	25
	ODGOVORNOST	75	25
	INTEGRITET	25	25
<b>OCENA ULOGE</b> N/A	N/A		N/A

U Srbiji postoji više vrsta privrednih društava u državnom vlasništvu, u zavisnosti od njihovog pravnog statusa. Javna preduzeća (JP), čiji je rad regulisan Zakonom o javnim preduzećima (2016) mogu da osnuje država, pokrajina, grad ili opština za obavljanje delatnosti od javnog interesa. U većini slučajeva javna preduzeća vrše komunalne usluge (upravljanje smećem, gradski javni prevoz, elektroenergetske kompanije, preduzeće za vodosnabdevanje i sl), ali mogu biti aktivna i u drugim oblastima (npr. „Službeni glasnik“, „Pošte Srbije“, „Putevi Srbije“). JP kontroliše Vlada Srbije ili pokrajinska i lokalna skupština, pri čemu je pokrajinska skupština odlukom prenela upravljačka prava na pokrajinsku vladu. Te institucije treba da imenuju članove Nadzornog odbora (5 ili 3) i direktore (nakon sprovedenog javnog konkursa), odobre programe rada i dobiju izveštaje.

Poslednji podaci Ministarstva privrede iz 2023. godine navode da je u procesu privatizacije 59 takvih preduzeća.<sup>1939</sup>

Prema preliminarnim podacima Strategije državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine, Republika Srbija u svom portfoliju ima 270 aktivnih privrednih subjekata, od kojih: preduzeća sa ograničenom odgovornošću (DOO) – 157; akcionarska društva (AD) – 82; javna preduzeća (JP) – 26; ostalo – 5.<sup>1940</sup> Agencija za privredne registre takođe vodi evidenciju o svim preduzećima u kojima država ima vlasništvo<sup>1941</sup> (264 aktivnih preduzeća na dan 31. marta 2023), ali ne uključuje privredna društva u indirektnom vlasništvu države. Ukupno 569 privrednih društva u državnom vlasništvu bilo je u obavezi da Agenciji za privredne registre dostavi redovan godišnji finansijski izveštaj za 2022. godinu.<sup>1942</sup>

1939 Usvajanje Zakona o privatizaciji, koje je stupalo na snagu u avgustu 2014. godine, imalo je nameru da se ispravi nemogućnost efikasnog okončanja procesa privatizacije za preko 500 subjekata privatizacije, u prethodnim zakonskim okvirima. Na dan ogošavanja novog Zakona o privatizaciji, u procesu privatizacije bilo je 556 preduzeća. Ministarstvo privrede, <https://privatizacija.privreda.gov.rs/Naslovna>

1940 Strategija o državnom vlasništvu i upravljanju preduzećima u vlasništvu Republike Srbije za period od 2021. do 2027. Godine, str 8, <https://privreda.gov.rs/sites/default/files/documents/2021-08/Strategija-Drzavno-Vlasnistvo-003.pdf>

1941 Listom upravlja Agencija za privredne registre: <https://pretraga2.apr.gov.rs/EvidencijaPSRS>

1942 Agencija za privredne registre, Godišnji izveštaj o poslovanju 2022, str 31, [https://apr.gov.rs/upload/Portals/0/GFI\\_2023/Godisnji\\_izvestaj\\_o\\_poslovanju\\_privrede\\_u\\_2022.pdf](https://apr.gov.rs/upload/Portals/0/GFI_2023/Godisnji_izvestaj_o_poslovanju_privrede_u_2022.pdf)

Podaci Zavoda za statistiku Republike Srbije, za drugo tromesečje 2023. godine, pokazuju da je u JP bilo zaposleno 143.148 ljudi, od tog broja 83.026 u državnim JP i 60.122 u lokalnim JP.<sup>1943</sup>

Kada je reč o profitabilnosti, Agencija za privredne registre objavila je da su tokom 2022. godine preduzeća u državnom vlasništvu ostvarila ukupne prihode od 988 milijardi (9,2 milijarde USD), uz godišnji rast od 18,2%. S druge strane, beleže ukupne rashode u iznosu od 1.063 milijardi dinara (9,9 milijardi USD), što je povećanje od 26,3%. Iako državna preduzeća čine samo 0,5% od ukupnog broja svih preduzeća, ona su učestvovala sa 8,6% u ukupnom broju zaposlenih i realizovala 5,5% poslovnih prihoda. Međutim, ona imaju najizraženiji udeo u neto gubitku privrede – 24,2% (2021. godine 9,5%), dok je njihovo učešće u neto dobiti privrede bilo samo 1,3% (2,0% u 2021. godini). U vezi sa finansijskim kapacitetima, 13,8% poslovne imovine i 17,0% privrednog kapitala odnosi se na državna preduzeća, koja su istovremeno generisala 14,8% ukupnog gubitka privrede.<sup>1944</sup> Ukupan fiskalni deficit Srbije u 2022. godini iznosio je 1,9 milijardi EUR – 3,1% BDP-a, gotovo celokupan deficit je rezultat gubitaka EPS-a i Srbijagasa – bez tih troškova deficit bi bio samo oko 0,4% BDP-a.<sup>1945</sup>

Preduzeća u državnom vlasništvu nisu izuzeta ni od jednog opšteg pravila i propisa koji važe za kompanije u privatnom sektoru, dok podležu i nekim posebnim pravila. Prema zakonskom okviru, nije predviđeno da se vlada meša u svakodnevno funkcionisanje državnih preduzeća. Međutim, u praksi nadzorni odbori i direktori državnih preduzeća u većini slučajeva funkcionišu pod direktnom kontrolom političkih stranaka ili pojedinačnih ministarstava. Profesionalni kapacitet i kompetencije članova odbora su upitnog nivoa. U većini državnih preduzeća na republičkom nivou nisu primenjeni mehanizmi koji bi trebalo da smanje politički uticaj i dovedu do profesionalizacije rukovodstva, uključujući sprovođenje javnih konkursa za imenovanje direktora, koji su predviđeni Zakonom.

Većinom državnih preduzeća upravlja diskreciono imenovani "vršilac dužnosti" direktora ili osobe koje su imenovane po političkoj osnovi. Osim toga, oni nezakonito upravljaju kompanijama, po isteku mandata, što tolerišu i Vlada i pravosuđe.

Propisi predviđaju relativno visoke standarde transparentnosti za kompanije. U praksi se, međutim, ovi standardi ne poštuju – dokumenti i informacije predviđene Zakonom ne objavljuju se na internet stranicama državnih preduzeća. Preduzeća u državnom vlasništvu često krše i druge zakonom propisane obaveze (javne nabavke, računovodstvo).

Ne postoji centralno vladino telo koje bi objavljivalo informacije o državnim preduzećima ili o vladinoj strateškoj politici u vezi sa njima. Praksa rada nadzornih odbora pokazuje da sistem odgovornosti, koji je propisan zakonskim okvirom, ne funkcioniše u potpunosti.

Integritet državnih preduzeća nije obezbeđen u praksi, budući da je njihov rad pod indirektnom kontrolom političkih partija na vlasti. Do pogoršanja pravnog okvira u ovoj oblasti došlo je nakon usvajanja autentičnog tumačenja definicije pojma javnog funkcionera, čime su predstavnici države Srbije u skupštinama akcionara, predsednici i članovi nadzornih odbora, direktori i vršioci dužnosti direktora bili izuzeti od obaveze podnošenja izveštaja o imovini i prihodima i obaveze da prijave potencijalni sukob interesa.

1943 Zavod za statistiku Republike Srbije, Registar zapošljavanja, II tromesečje 2023, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/Htm/G20231209.html>

1944 Agencija za privredne registre, Godišnji izveštaj o poslovanju 2022, str. 31, [https://apr.gov.rs/upload/Portals/0/GFI\\_2023/Godisnji\\_izvestaj\\_o\\_poslovanju\\_privrede\\_u\\_2022.pdf](https://apr.gov.rs/upload/Portals/0/GFI_2023/Godisnji_izvestaj_o_poslovanju_privrede_u_2022.pdf)

1945 Fiskalni savet, Fiskalna stabilizacija: Ovog puta praćen reformama EPS-a?, mart 2023, slajd 4, [https://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/2023/Prezentacija-KBF\\_2023\\_final.pptx](https://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/2023/Prezentacija-KBF_2023_final.pptx)



# Kapacitet

## 15.1.1. Nezavisnost (zakon)

**U kojoj meri pravni i regulatorni okvir za preduzeća u državnom vlasništvu štiti nezavisnost funkcionisanja preduzeća i obezbeđuje jednake uslove na tržištu za rad državnih preduzeća i privatnih kompanija?**

OCENA: 50/100

*Iako postoji niz zakona koji obezbeđuju nezavisnost rada nadzornih odbora i direktora i svakodnevnog poslovanja državnih preduzeća, ne postoji centralizovano vlasništvo nad njima.*

Prema podacima iz Strategije državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine, revizija pravnog i institucionalnog okvira utvrdila je da nijedna od državnih institucija ne sprovodi tri glavne funkcije vlasništva u smislu kontrole, odgovornosti i upravljanja. Trenutno vlasništvo i upravljanje radom državnih preduzeća obavljaju Ministarstvo privrede, Ministarstvo finansija i druga ovlašćena ministarstva. Ne postoji dosledan i ujednačen sistem praćenja rada, kontrole i nadzora nad radom državnih preduzeća, a upravljanje i kontrola je posebno ograničena kada je reč o preduzećima koja su izvan delokruga ovih ministarstava.<sup>1946</sup> Revizija sistema je utvrdila odsustvo centralizovanog vlasničkog tela, odgovornog za upravljanje preduzećima u državnom vlasništvu, koje bi, između ostalog, trebalo da obavlja vlasničku funkciju preko svog predstavnika u skupštini preduzeća i treba da bude odgovorno za koordinaciju sa ovlašćenim ministarstvima, da postavi opšte ciljeve za strateško i operativno planiranje, nadgleda sprovođenje ovih ciljeva, obezbedi efikasnost upravljanja finansijskim sistemom i kontrole i pridržava se okvira korporativnog upravljanja.<sup>1947</sup>

Prema odredbama Zakona o javnim preduzećima, Vlada ne sme da se meša u svakodnevno funkcionisanje JP. JP nisu izuzete od bilo kakvih opštih zakona i propisa koji se odnose na kompanije u privatnom sektoru. Nadzorni odbori<sup>1948</sup> i direktori<sup>1949</sup> imaju nezavisnost i odgovornost za rukovođenje JP. Nadzorni odbor utvrđuje poslovnu strategiju i poslovne ciljeve JP i vodi računa o njihovoj primeni, usvaja izveštaj o stepenu realizacije programa poslovanja, usvaja godišnji program poslovanja i nadzire rad direktora. Direktor predstavlja javno preduzeće, organizuje i vodi proces rada, predlaže godišnji biznis plan i preduzima mere za njegovo sprovođenje.<sup>1950</sup> Vlada daje saglasnost za poslovne planove, a može i da smeni nadzorni odbor ako JP ne ispuni godišnji biznis plan, ili direktora ako je odgovoran za "značajno odstupanje od ostvarivanja osnovnih ciljeva poslovanja JP, odnosno biznis plana JP".<sup>1951</sup>

Na ostala privredna društva u državnom vlasništvu primenjuje se regulativa koja se odnosi na rad privatnih preduzeća – po osnovu Zakona o privrednim društvima. Ovim preduzećima upravlja skupština akcionara. Vlada imenuje svoje predstavnike u skupštinu akcionara kompanije. Skupština bira Nadzorni odbor i Upravni odbor, dok Nadzorni odbor bira direktora. Ako je preduzeće organizovano kao jednodomno, skupština direktno bira direktora.<sup>1952</sup>

Preduzeća u državnom vlasništvu, koja obavljaju usluge od opšteg ekonomskog interesa, izuzeta su od nekih pravila vezanih za dodelu državne pomoći.<sup>1953</sup> Prema Uredbi o pravilima za dodelu državne pomoći, obavezujući uslov je da je učesniku na tržištu zvanično dodeljena dužnost, putem zvaničnog dokumenta poput zakona, odluke

1946 Strategija o državnom vlasništvu i upravljanju preduzećima u vlasništvu Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine, str 4, <https://privreda.gov.rs/sites/default/files/documents/2021-08/Strategija-Drzavno-Vlasnistvo-003.pdf>

1947 Ibid, str. 14.

1948 Vlada, (ili drugi javni organ, kao što je pokrajina ili opština) imenuje članove Nadzornog odbora i direktora. Nadzorni odbor se sastoji od pet članova koje je predložio osnivač, od kojih je jedan "samostalni član", i jedan predstavnik zaposlenih. Svi članovi treba da imaju odgovarajuća znanja i veštine u oblasti rada javnog preduzeća, a postoje i neki dodatni zahtevi za nezavisnog člana – on ili ona možda nisu u srodstvu sa JP i ne smeju biti članovi političke stranke. Članovi nadzornih odbora biraju se na period od četiri godine. Oni moraju da imaju najmanje pet godina iskustva na pozicijama koje traže visoko obrazovanje i najmanje tri godine na pozicijama vezanim za domen specifičnog JP i poseduju stručnost u korporativnom upravljanju i finansijama. (Zakon o službenom glasniku javnih preduzeća br. 15/2016 i 88/2019, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnim\\_preduzecima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_preduzecima.html))

1949 Direktor se imenuje po javnom nadmetanju, koje sprovodi Vladina Komisija za imenovanje. Komisija pravi uže liste sa tri kandidata i predlaže je Vladi, koja može da izabere bilo koga ili nijednog sa liste. Međutim, ne postoje jasni kriterijumi na osnovu kojih bi komisija napravila konačnu selekciju kandidata koji ispunjavaju sve propisane uslove. (Zakon o službenom glasniku javnih preduzeća br. 15/2016 i 88/2019, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnim\\_preduzecima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_preduzecima.html))

1950 Zakon o javnim preduzećima (Službeni glasnik br. 15/2016 i 88/2019), čl. 26. [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnim\\_preduzecima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_preduzecima.html)

1951 Ibid, čl. 49.

1952 Zakon o poslovnim udruženjima (Službeni glasnik br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – drugi zakon 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 i 109/2021), Članci 219, 228, 329, 384, 434, 441, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_privrednim\\_druztvima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_privrednim_druztvima.html)


1953 Zakon o kontroli državne pomoći (Službeni glasnik RS br. 73/2019), čl. 6, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_kontroli\\_drzavne\\_pomoci.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_kontroli_drzavne_pomoci.html)

ili ugovora, da pruži specifičnu uslugu od opšteg ekonomskog interesa. Opseg i sadržaj ove usluge moraju biti jasno definisani.<sup>1954</sup>

Važan aspekt nezavisnosti rada preduzeća je formiranje cena usluga. Pojedina državna preduzeća su slobodna da formiraju cene prema tržišnim uslovima, dok kod drugih postoji neka vrsta regulative koja ograničava ovo pravo, bilo direktno od strane vlade, od strane skupštine opštine ili od strane nezavisnog regulatornog tela.<sup>1955</sup>

## 15.1.2. Nezavisnost (praksa)

**U kojoj meri se svakodnevno poslovanje preduzeća u državnom vlasništvu odvija nezavisno od uticaja države?**

 **OCENA: 0/100**

*Upravljanje državnim preduzećima zavisi od uticaja centara moći koji su povezani sa političkim strankama koje su pomogle imenovanje menadžmenta, koji najčešće nema ni dovoljno profesionalnih kapaciteta ni slobode da sam donosi odluke.*

Političari na visokim funkcijama se ne uzdržavaju od toga da u javnosti predstave da podela nad upravljanjem državnim preduzećima predstavlja stranački plen. U 2020. godini, koalicioni partner najveće političke stranke – Srpske napredne stranke, Ivica Dačić (Socijalistička partija Srbije – SPS), izjavio je neposredno nakon izbora da direktorska pozicija u JP Srbijagas nikada nije dovedena u pitanje i da će Dušan Bajatović (takođe član Socijalističke partije Srbije – SPS) ostati na čelu te kompanije, ali i da će „SPS biti zadužen za još jedno veliko javno preduzeće“.<sup>1956</sup> Prema rečima profesora Fakulteta za bankarstvo, osiguranje i finansije Univerziteta Union u Beogradu i nekadašnjeg člana Odbora Agencije za borbu protiv korupcije, Bože Draškovića, odluke o imenovanju direktora i članova nadzornih odbora se donose „iza kulisa“. Te odluke, koje se često nazivaju „podelom plena“, uključuju sporazume o raspodeli pozicija između različitih sektora. Izbor kandidata nije transparentan, jer postoji skriveni proces selekcije koji prethodi bilo kakvom formalno raspisanom konkursu. Ovaj nedostatak otvorenosti i javne rasprave o procesu donošenja odluka izaziva zabrinutost u pogledu transparentnosti i pravičnosti.<sup>1957</sup> JP Elektro distribucija – EPS, promenila je svoj status 4. aprila 2023. godine na osnovu odluke Nadzornog odbora, promenom Statuta i Osnivačkog akta, koje je dovelo do izbora novog Nadzornog odbora kog je izabrao jedini član Skupštine akcionara – ministarka rudarstva i energetike. Nema javno dostupnih podataka o razlozima i proceduri izbora tih članova, niti informacije o tome da li je razmatrano više kandidata.<sup>1958</sup>

Ova politizacija rada državnih preduzeća dovela je do toga da su finansijski gubici u poslovanju često praćeni povećanjem broja zaposlenih i njihovih plata, finansiranjem raznih projekata koji nemaju nikakve veze sa radom kompanije, uključivanjem političkih interesa u donošenje odluka, preuzimanjem vlasništva nad propalim kompanijama, davanjem sponzorstava koje ima političku pozadinu i zaključivanjem štetnih ugovora koji su verovatno proizvod koruptivnih radnji.<sup>1959</sup> Izveštaj Agencije za privredne registre pokazuje da su se dugovi Telekomu Srbije, telekomunikacione kompanije, značajno uvećali – za 350 miliona evra u 2022. godini. Očekuje se da će uskoro taj dug dostići tri milijarde evra. Telekom kupuje privatne kompanije koje su u vlasništvu pojedinaca koji su u bliskoj vezi sa vladajućom većinom, što izaziva sumnju javnosti da se takve akvizicije čine kako bi se ta lica obeštetila za svoja preduzeća koja su prekinula rad iz drugih razloga (npr. za prevremeni prekid emitovanja rijaliti programa koji je promovisao nasilje usled masovnih protesta građana).<sup>1960</sup> Telekom Srbija je u oktobru 2021. godine platio 600 miliona evra za šestogodišnje pravo na emitovanje Premijer lige, što je iznos koji je za 700% veći u odnosu na aranžman koji imaju druge zemalje i njegovu prethodnu cenu. Razlog za takav drastičan potez je bespoštedna

1954 Ibid, čl. 6, st. 1, tačka 1. Međutim, treba napomenuti da se to odnosi na sve privredne subjekte koji obavljaju usluge od opšteg ekonomskog interesa, što bi moglo da obuhvati i privatne kompanije kojima su odobrene koncesije za obavljanje takvih usluga.

1955 Komentar Marka Paunovića, ekonomiste.

1956 Radiotelevizija Srbije, Dačić: Bajatović ostaje na čelu Srbijagasa, SPS ima još jednu kompaniju, 26. oktobar 2020, <https://www.rts.rs/vesti/politika/4126299/dacic-bajatovic-srbijagas-.html?fbclid=IwAR3BsQf0aNCpYV74ZJ3UpfYpeJL8UBQY-u54zzJF1SRbjwXoyrNtWQ9Mbh8>

1957 Intervju sa Božom Draškovićem, ekonomistom, profesorom Fakulteta za bankarstvo, osiguranje i finansije, Univerzitet Union u Beogradu, 3. oktobar 2023.

1958 Transparentnost Srbija, Inicijativa za unapređenje pravnog okvira za izbor upravnih tela EPS-a, 14. 6. avgusta 2023. [https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Inicijativa\\_-\\_izbor\\_organ\\_a\\_EPS\\_ad.pdf](https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_-_izbor_organ_a_EPS_ad.pdf)

1959 Fiskalni savet, Analiza državnih preduzeća: Fiskalni aspekt, [https://www.fiskalisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/rezime-analiza\\_preduzeca\\_u\\_drzavnom\\_vlasnistvu-fiskalni\\_aspekt.pdf](https://www.fiskalisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/rezime-analiza_preduzeca_u_drzavnom_vlasnistvu-fiskalni_aspekt.pdf)

1960 Nova, Posle glasina o prestanku "Zadruga": "Telekom" je potvrdio da kupuje kompaniju "Željko Mitrović" i suvlasnika Kentkarta (8). 6. marta 2023, <https://nova.rs/vesti/politika/telekom-potvrdio-da-kupuje-firmu-zeljka-mitrovica-i-suvlasnika-kentkarta/>

tržišna borba između Telekoma Srbije i United Media – jedinog kablovskog operatera koji omogućava pristup medijima koji kritički izveštavaju o rezultatima rada aktuelne vladajuće koalicije.<sup>1961</sup>

Restrukturiranje i unapređenje upravljanja preduzećima u državnom vlasništvu ključni su deo reforme za koju se Vlada Srbije obavezala da sprovede u okviru aranžmana sa MMF-om sa ciljem da uspostavi korporativno upravljanje u kompanijama kako bi postigla veću efikasnost u njihovom poslovanju.

Većina direktora državnih preduzeća je u statusu vršioca dužnosti, od kojih su mnogi nezakoniti, jer im je mandat odavno istekao. Čak je i revizorski izveštaj Državne revizorske institucije za 2021. godinu utvrdio da u tri subjekta revizije, čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, vršilac dužnosti direktora obavlja tu dužnost duže od godinu dana i/ili je isto lice dva puta imenovano za vršioca dužnosti direktora. DRI je izdao preporuku nadležnim organima da analiziraju situaciju i preduzmu mere u okviru svojih nadležnosti za imenovanje lica u javnim preduzećima čiji su osnivači.<sup>1962</sup> U pravnom smislu to znači da su odluke i dokumenta koje su potpisali direktori čiji je mandat istekao, pravno neobavezujući. Držanje direktora u statusu vršioca dužnosti, obezbeđuje vladajućoj većini neometan uticaj na njihove odluke, budući da imenovanje direktora zavisi od odluke političara na vlasti (odnosno odluke osnivača u kome oni čine većinu). Prema istraživanju Transparentnosti Srbija za 2021. godinu, i ažuriranim podacima iz 2023. godine, postoji najmanje 16 državnih preduzeća (od 34 na koja se primenjuju zakonske odredbe o izboru direktora na javnom konkursu) koja nakon usvajanja Zakona o javnim preduzećima nisu niti jedan jedini dan imala direktora izabranog na javnom konkursu. Od ta 34 preduzeća, samo osam imalo je u vreme istraživanja direktora izabranog putem javnog konkursa, čak 18 vršioca dužnosti direktora kome je istekao mandat, a pet direktora je imenovano bez raspisivanja javnog konkursa ili njihov status nije poznat.<sup>1963</sup>

Jedan od najistaknutijih primera kako se vrši upravljanje državnim preduzećima je promena statusa elektroenergetskog preduzeća u državnom vlasništvu – Elektroprivrede Srbije (EPS),<sup>1964</sup> u akcionarsko društvo, u aprilu 2023. godine, kroz izmene Osnivačkog akta i Statuta, koje je inicirao Nadzorni odbor, a prema kojima se na to preduzeće više ne primenjuje Zakon o javnim preduzećima. Jedna od najznačajnijih posledica toga je što više ne postoji obaveza izbora direktora na javnom konkursu. Štaviše, čak i ako je konkurs raspisan, na njega se ne primenjuju odredbe Zakona o javnim preduzećima. Otkako je došlo do promene statusa ovog preduzeća jedini član Skupštine akcionara je ministarka energetike i rudarstva koji je sama izabrala nove članove Nadzornog odbora.

Imajući u vidu da godinama unazad Vlada najavljuje reforme državnih preduzeća, sa ciljem da smanji njihovu zavisnost od državnog budžeta kako bi posledično uklonila (ili bar umanjila) neracionalne subvencije, Fiskalni savet je pozvao Vladu da izađe sa konkretnim reformskim planom u Revidiranoj fiskalnoj strategiji i bar nabroji sve korake koje planira da sprovede u rešavanju ključnih problema koji su identifikovani u funkcionisanju preduzeća u državnom vlasništvu. To se odnosi ne samo na 37 energetske kompanije u kojima su problemi trenutno najvidljiviji (EPS, Srbijagas, Resavica), već i na sve ostale – železnička preduzeća, lokalna javna preduzeća itd.<sup>1965</sup>

1961 N1, Telekom Srbija je platio prava na Premijer ligu sa povećanjem od preko 700 procenata, 12. 10. novembra 2021. <https://n1info.rs/biznis/sportbusiness-o-telekomu-i-kupovini-prava-za-premier-ligu/>

1962 Vrhovna revizorska institucija, Izveštaj o radu za 2022. godinu, pg 136, <https://www.dri.rs/storage/newaudits/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83%20%D0%94%D0%A0%D0%98%20%D0%B7%D0%B0%202022.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83%20%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D1%83%D1%9A%D0%B5%D0%BD%D0%BE.pdf>

1963 Transparentnost Srbija, Javna preduzeća u Srbiji 2021 – transparentnost, rukovodioci ekspertize i nezakonito postupajuće stanje (maj 2021), pg 5 [https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Razresenje\\_vd\\_stanja\\_u\\_javnim\\_preduzecima\\_-\\_sazetak.pdf](https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Razresenje_vd_stanja_u_javnim_preduzecima_-_sazetak.pdf)

1964 Loš poslovni učinak nereformisanih javnih preduzeća iz energetske sektora (EPS i Srbijagas) bio je najveći fiskalni problem u prethodne dve godine. Kao glavni razlog za to od izbijanja energetske krize Fiskalni savet vidi domaće, a ne međunarodne faktore. Drugim rečima: 1) da je EPS propao zbog dugoročno lošeg upravljanja i nedostatka investicija; 2) da je Srbijagas na vreme proširio i bolje upravljao postojećim skladištem gasa; i 3) da Vlada nije toliko zakasnila sa neophodnim povećanjem konačne cene gasa i električne energije – fiskalni troškovi za ova preduzeća bili bi mnogo manji ako uopšte postoje. Videti: Fiskalni savet, Mišljenje o Nacrtu fiskalne strategije za 2024. godinu sa projekcijama za 2025. i 2026. godinu (maj 2023), str 5-6, [https://www.fiskalnisavet.rs/doc/FS\\_%20Misljenje-na-Nacrt-Fiskalne-strategije-2024-2026\\_090623.pdf](https://www.fiskalnisavet.rs/doc/FS_%20Misljenje-na-Nacrt-Fiskalne-strategije-2024-2026_090623.pdf)

1965 Ibid, pg 36-37.

# Upravljanje

## 15.2.1. Transparentnost (zakon)

U kojoj meri postoje odredbe koje obezbeđuju transparentnost aktivnosti preduzeća u državnom vlasništvu?



*Zakonski okvir (Zakon o privrednim društvima i Zakon o računovodstvu) predviđa relativno visoke standarde u pogledu transparentnosti. Dodatno, od javnih preduzeća se zahtevaju i neki dodatni standardi, poput obaveze pripreme i objavljivanja kvartalnih izveštaja o realizaciji godišnjeg programa poslovanja.*<sup>1966</sup>

Zakon o javnim preduzećima reguliše transparentnosti rada JP. JP su u obavezi da na svom sajtu objave biografije članova nadzornog odbora, direktora i izvršnih direktora, organizacione strukture, godišnjeg ili trogodišnjeg programa poslovanja, kao i sve njegove izmene i dopune, ili izvod iz tog programa ukoliko javno preduzeće posluje sa konkurencijom na tržištu, kvartalne izveštaje o sprovođenju godišnjeg ili trogodišnjeg programa poslovanja, godišnji finansijski izveštaj sa mišljenjem ovlašćenog revizora i drugim informacijama od značaja za javnost. Pored toga, vlada može da utvrdi i druge elemente poslovanja javnog preduzeća koji će biti objavljeni, a koji su od posebnog značaja za javnost. Za neispunjanje ove obaveze propisuje se novčana kazna od 50.000 do 150.000 dinara odgovornom licu u javnom preduzeću.<sup>1967</sup>

Međutim, ne postoji centralizovano koordinaciono telo koje bi bilo zaduženo za pripremu sveobuhvatnog izveštavanja i objavljivanje godišnjeg zbirnog izveštaja o radu preduzeća u državnom vlasništvu. Na osnovu Zakona o ministarstvima, Ministarstvo privrede je nadležno za sva JP, u pogledu njihovog kvartalnog izveštavanja i godišnjih planova, ali ne postoji zakonska obaveza da se ta dokumenta objavljuju na internet prezentaciji Ministarstva.<sup>1968</sup> Prema navodima iz Strategije državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine, aktuelni propisi u ovoj oblasti ne obezbeđuju pravni okvir za uniformno objavljivanje podataka i politiku transparentnosti za sva preduzeća u državnom vlasništvu.<sup>1969</sup>

Pored obaveze predviđene Zakonom o JP za objavljivanje finansijskih izveštaja na svojim internet stranicama, državna preduzeća su u obavezi, kao i sva druga preduzeća, na osnovu Zakona o računovodstvu, da svoj finansijski izveštaj dostave Agenciji za privredne registre. Agencija ove podatke objavljuje na svojoj internet stranici, u rubrici Registar finansijskih izveštaja.<sup>1970</sup>

Ne postoji obaveza preduzeća u državnom vlasništvu da izveštavaju o sprovođenju njihovih eventualnih antikorupcijskih programa.

## 15.2.2. Transparentnost (praksa)

U kojoj meri je rad preduzeća u državnom vlasništvu transparentan u praksi?



*Određen nivo transparentnosti rada državnih preduzeća postoji u praksi, ali je on nedovoljan. Preduzeća u državnom vlasništvu u većini slučajeva ne ispunjavaju sve svoje obaveze u vezi sa transparentnošću, predviđene Zakonom o javnim preduzećima. Državna preduzeća takođe u pojedinim slučajevima ne ispunjavaju obaveze koje proističu iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog interesa.*

Na internet prezentacijama preduzeća u državnom vlasništvu, u kojima država nije jedini vlasnik, se najčešće mogu naći ili oskudne informacije o vlasničkoj strukturi i stvarnom vlasništvu ili se ti podaci ne objavljuju uopšte.

<sup>1966</sup> Zakon o javnim preduzećima (Službeni glasnik br. 15/2016 i 88/2019), čl. 63, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnim\\_preduzecima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_preduzecima.html)

<sup>1967</sup> Ibid, čl. 71.

<sup>1968</sup> Zakon o ministarstvima (Službeni glasnik br. 128/2020 i 116/2022), čl. 4, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_ministarstvima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ministarstvima.html)

<sup>1969</sup> Strategija o državnom vlasništvu i upravljanju preduzećima u vlasništvu Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine, pg 21, <https://privreda.gov.rs/sites/default/files/documents/2021-08/Strategija-Drzavno-Vlasnistvo-003.pdf>

<sup>1970</sup> Ibid, čl. 44, para 1.

Međutim, registar Agencije za privredne registre daje detaljne podatke o vlasničkoj strukturi i omogućava pretragu po ovim kriterijumima.<sup>1971</sup>

Istraživanje koje je sprovedla Transparentnost Srbija pokazalo je da svake godine sve više lokalnih javnih preduzeća ima poseban odeljak na svojim internet prezentacijama sa informacijama o njihovom radu – 89,7% u 2022. godini, u poređenju sa 82% u 2021. i 70% u 2020. godini. Međutim, i dalje veliki broj lokalnih JP iz posmatranog uzorka nema internet sajt (15%), iako zakonska obaveza objavljivanja određenih informacija i dokumenata na sajtu JP postoji od 2012. Sveobuhvatnu dokumentaciju o procesu selekcije direktora JP može se pronaći na nekoliko sajtova lokalnih samouprava (7,6%, u poređenju sa 4,1% u 2021. godini), a bar neka dokumenta iz postupka izbora direktora se mogu naći u 17% slučajeva.<sup>1972</sup>

Indeks transparentnosti javnih preduzeća za 2021. godinu pokazao je da se samo jedno preduzeće u državnom vlasništvu, iz uzorka istraživanja od 33, smatra potpuno transparentnim, sa ispunjenih 82% kriterijuma, što predstavlja poboljšanje u odnosu na 2019. godinu kada nijedno preduzeće iz uzorka istraživanja nije dostiglo ovaj nivo. Prosečna ocena je 53,2%. Najbolje rangirana oblast je objavljivanje cenovnika preduzeća, podataka o broju zaposlenih (što je deo planova rada i kvartalnih izveštaja), finansijskih planova, programa rada. Najgora situacija je u oblasti objavljivanja ugovora za pravne usluge (0%), pravilnika o troškovima reprezentacije i zapisnika sa sastanaka nadzornih odbora.<sup>1973</sup>

Kada je reč o objavljivanju informacija o finansijskom poslovanju, većina državnih preduzeća objavljuje svoje finansijske planove/budžete (93,9%) zajedno sa godišnjim planovima rada (89,4%) na svojim internet prezentacijama. Godišnje izveštaje o radu objavljuje dve trećine preduzeća iz uzorka (74,2%). Revizorski izveštaji objavljeni su na internet prezentacijama 62,1% preduzeća. Podaci o dugovanjima i kreditima dostupni su na 89,4% uzorka i podaci o potraživanjima duga na 34,8%.<sup>1974</sup> Agencija za privredne registre u svom registru objavljuje finansijske izveštaje državnih preduzeća. Iako ova dokumenta prikazuju podatke o prihodima i rashodima ostvarenim na domaćem ili međunarodnom tržištu, nema javno dostupnih podataka o poslovanju na pojedinim stranim tržištima za državna preduzeća koja posluju na međunarodnom nivou.

Preduzeća u državnom vlasništvu takođe nisu dovoljno transparentna u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Prema godišnjem izveštaju Poverenika za informacije od javnog značaja za 2022<sup>1975</sup> godinu, 16% svih žalbi podnetih Povereniku bilo je protiv državnih preduzeća (1.389 od 9.219 žalbi) zbog nedostavljanja traženih dokumenata ili informacija. Drugo istraživanje pokazalo je da javna preduzeća i druga državna preduzeća u Srbiji, u većini slučajeva, ne postupaju po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, ili postupaju na način da odbijaju zahteve uz obrazloženje da su tražene informacije o radu preduzeća tajne ili poverljive.<sup>1976</sup>

Kada je reč o objavljivanju informatora o radu, uvid u bazu podataka Poverenika za informacije od javnog značaja pokazao je da 50 od 53 proverena državna preduzeća imaju objavljene informatore o radu. Međutim, samo 13 je ažurirano u skladu sa zakonskom obavezom, a 15 je poslednji put ažurirano 2022.<sup>1977</sup>

1971 Listom upravlja Agencija za privredne registre: <https://pretraga2.apr.gov.rs/EvidencijaPSRS>

1972 Transparentnost Srbija, Indeks transparentnosti lokalne samouprave 2022 (maj 2022), str. 19, [https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/LTI\\_2022\\_-\\_ENG\\_-\\_final\\_report\\_May\\_2022.pdf](https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/LTI_2022_-_ENG_-_final_report_May_2022.pdf)

1973 Transparentnost Srbija, PETRA – Indeks transparentnosti javnih preduzeća – 2021 (maj 2021), str. 8-14, [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/JPTRA\\_2021\\_-\\_izvetaj.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/JPTRA_2021_-_izvetaj.pdf)

1974 Ibid.

1975 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Godišnji izveštaj o radu za 2022. godinu, str 80, [https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2022/Godi%C5%A1nji\\_izve%C5%A1taj\\_2022\\_-\\_16\\_03\\_2023.docx](https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2022/Godi%C5%A1nji_izve%C5%A1taj_2022_-_16_03_2023.docx)

1976 Partneri Srbija, Alternativni izvori zvaničnih informacija o radu državnih preduzeća, pg 10, [https://www.partners-serbia.org/public/documents/Alternativni\\_izvori\\_zvanicnih\\_informacija\\_o\\_radu\\_drustava\\_kapitala\\_i\\_javnih\\_preduzeca.pdf](https://www.partners-serbia.org/public/documents/Alternativni_izvori_zvanicnih_informacija_o_radu_drustava_kapitala_i_javnih_preduzeca.pdf)

1977 <https://informatore.poverenik.rs/naslovna>

### 15.2.3. Odgovornost (zakon)

**U kojoj meri su supostavljena pravila i zakoni koji regulišu nadzor nad radom preduzeća u državnom vlasništvu?**

OCENA: 75/100

*Uspostavljene su sveobuhvatne zakonske odredbe za odgovarajući nadzor nad radom preduzeća u državnom vlasništvu, kroz interne strukture (putem odbora) i putem eksternih mehanizama (kroz dostavljanje kvartalnih izveštaja nadležnim ministarstvima). Međutim, nije uspostavljeno centralizovano i nezavisno koordinaciono telo za nadzor državnih preduzeća.*

JP su, prema Zakonu o javnim preduzećima, dužna da ministarstvu nadležnom za specifičnu oblast delovanja JP (Ministarstvo privrede, Ministarstvo finansija i druga ovlašćena ministarstva) dostavi kvartalne izveštaje o sprovođenju godišnjeg ili trogodišnjeg programa poslovanja, 30 dana od proteka izveštajnog perioda.<sup>1978</sup> Na osnovu ovih izveštaja, Ministarstvo sastavlja i dostavlja Vladi informacije o nivou usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti u roku od 60 dana od isteka kalendarske godine.<sup>1979</sup>

Državna preduzeća podležu istim računovodstvenim i revizorskim standardima kojima i privatne kompanije.<sup>1980</sup> Prema Zakonu o računovodstvu<sup>1981</sup>, pravna lica su u obavezi da sačine godišnji izveštaj o poslovanju koji obuhvata kratak 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, informacije o ulaganjima u cilju zaštite životne sredine, sve značajne događaje po završetku poslovne godine, planirani budući razvoj, aktivnosti istraživanja i razvoja, informacije o otkupu sopstvenih akcija, odnosno udela, postojanje ogranaka, koje finansijske instrumente koristi ako je to značajno za procenu finansijskog položaja i uspešnosti poslovanja, 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. Za razliku od prethodne verzije Zakona, sadašnja nalaže preduzećima od javnog interesa da sastave godišnji izveštaj o poslovanju, čak i ako su mikro i mala preduzeća.<sup>1982</sup>

Zakon o privrednim društvima i Zakon o javnim preduzećima propisuju na koji način se preduzeća, bilo privatna ili državna, organizuju i nadziru.<sup>1983</sup> Kada su u pitanju javna preduzeća, njihovi nadzorni odbori odgovaraju vladi ili lokalnoj skupštini.<sup>1984</sup> Zakon o privrednim društvima predviđa jednodomno (Skupština i direktor) ili dvodomno (Skupština, Nadzorni odbor, direktor) rukovođenje preduzećem sa ograničenom odgovornošću.<sup>1985</sup> U slučaju akcionarskog društva, može postojati upravni odbor na mestu direktora (jednodomni) i izvršni odbor (dvodomni).<sup>1986</sup> Nadzorni odbor je ovlašćen da imenuje, nadgleda i razreši direktora<sup>1987</sup> i da saziva sednicu skupštine.<sup>1988</sup> Ovlašćenja Nadzornog odbora ne mogu se preneti direktorima preduzeća.<sup>1989</sup>

Prema Zakonu,<sup>1990</sup> ovlašćenje Nadzornog odbora je da određuje poslovnu strategiju društva, imenuje i razrešava direktora i ostale zastupnike, utvrđuje naknadu za njihov rad, odnosno načela za utvrđivanje tih naknada, 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,

1978 Zakon o javnim preduzećima (Službeni glasnik RS br. 15/2016 i 88/2019), čl. 63, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnim\\_preduzecima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_preduzecima.html)

1979 Ibid, čl. 64.

1980 Zakon o računovodstvu (Službeni glasnik br. 73/2019 i 44/2021 – drugi zakon), čl. 2, st. 1, tačka 2, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-racunovodstvu-2020.html> i Zakon o reviziji (Službeni glasnik br. 73/2019), čl. 26, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_reviziji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_reviziji.html)

1981 Ibid, čl. 34.

1982 Ibid, čl. 34, st. 5.

1983 Zakon o privrednim društvima (Službeni glasnik br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – drugi zakon 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 i 109/2021), čl. 198 – 237, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_privrednim\\_drustvima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_privrednim_drustvima.html)

1984 Zakon o javnim preduzećima (Službeni glasnik RS br. 15/2016 i 88/2019), čl. 59 i 63, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnim\\_preduzecima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_preduzecima.html)

1985 Zakon o privrednim udruženjima (Službeni glasnik br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – drugi zakon 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 i 109/2021), čl. 198, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_privrednim\\_drustvima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_privrednim_drustvima.html)

1986 Ibid, čl. 326, 417.

1987 Ibid, čl. 219, 220, 228.

1988 Ibid, čl. 202.

1989 Ibid, čl. 232, 441.


1990 Ibid, čl. 232, 441.

kontrolirše predlog raspodele dobiti i drugih plaćanja članovima, odlučuje o pokretanju postupka i davanju punomoćja za zastupanje društva u sporu sa direktorom, vrši i druge poslove određene osnivačkim aktom i odlukom skupštine.

Ukoliko nije drugačije određeno osnivačkim aktom ili odlukom skupštine, 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>1991</sup> Zakon o javnim preduzećima predviđa sličnu organizaciju kao Zakon o privrednim društvima.<sup>1992</sup> Zakon o javnim preduzećima predviđa razrešenje članova nadzornog odbora i predsednika, pre isteka mandata, u slučaju da: javno preduzeće ne dostavi godišnji, odnosno trogodišnji program poslovanja u propisanim rokovima, nadzorni odbor propusti da preduzme neophodne mere pred nadležnim organima u slučaju postojanja osnovane sumnje da odgovorno lice javnog preduzeća deluje na štetu javnog preduzeća nesavesnim ponašanjem ili na drugi način, ukoliko se utvrdi da deluje na štetu javnog preduzeća nesavesnim ponašanjem ili na drugi način, u toku trajanja mandata bude osuđen na uslovnu ili безусловnu kaznu zatvora.<sup>1993</sup>

#### 15.2.4. Odgovornost (praksa)

**U kojoj meri je uspostavljen efikasan nadzor nad radom preduzeća u državnom vlasništvu u praksi?**

 **OCENA: 25/100**

*Ministarstvo privrede pokazalo je ograničenu efektivnost u nadgledanju poslovanja preduzeća u državnom vlasništvu. Slučajevi direktora državnih preduzeća umešanih u skandale ili korupciju su česti, što izaziva zabrinutost u pogledu pravilnog nadzora nad aktivnostima direktora. Zabeleženi su i značajni problemi u pogledu neobjavlivanja kvartalnih izveštaja, nedovoljne stručnosti članova nadzornih odbora i neefikasnost internih revizija. S druge strane, novi softverski sistem nadzora uveden je u januaru 2023 godine.*

Na internet prezentaciji Ministarstva privrede nije moguće pronaći informacije o podnošenju kvartalnih izveštaja ili njihovom eventualnom razmatranju. Prema rečima Boža Draškovića, ekonomiste, profesora Fakulteta za bankarstvo, osiguranje i finansije, Univerziteta Union u Beogradu, nadzorni odbori često ne objavljuju izveštaje o poslovanju, a pitanje odgovornosti rada preduzeća se pokreće samo kada skandali izađu u javnost.<sup>1994</sup> Na primer, u slučaju Er Srbije, nacionalne avio kompanije, veliki deo informacija o njenom poslovanju ostao je nepoznat javnosti. Osnovana je 2013. u partnerstvu sa Etihadom na osnovu strateškog sporazuma koji je ostao poslovna tajna. Nema javno dostupnih podataka o tome koliko su partneri investirali tokom godina i da li najnovija deklarirana dobit proizilazi iz državnih subvencija ili poslovnog uspeha. U novembru 2023. godine Etihad se povukao iz strateškog partnerstva iz nepoznatih razloga.<sup>1995</sup> Prema rečima Katarine Đulić, vanredne profesorke ekonomije na FEFA fakultetu, čak i postojeći metod praćenja javnih preduzeća kroz kvartalne finansijske izveštaje podložan je kritici zbog svojih ograničenja. Članovi nadzornih odbora, koji bi trebalo da razmatraju ove izveštaje, često ne poseduju neophodna znanja za finansijske analize. Uprkos tome što su visoko obrazovani, njihove kvalifikacije možda nisu relevantne za efikasno ispunjavanje nadzorne uloge.<sup>1996</sup>

Izveštaj Državne revizorske institucije za 2022. godinu pokazao je da su samo četiri državna preduzeća, subjekta revizije, dobila pozitivno mišljenje od DRI u finansijskoj reviziji, tri su dobila negativnu ocenu, a 27 je klasifikovano kao odobreno sa rezervom.<sup>1997</sup> Pored toga, DRI je 2021. sprovela reviziju svrsishodnosti poslovanja u Beogradskoj elektrani: „Zaštita potrošača u oblasti snabdevanja toplotnom energijom“. Iako je većina zaključaka revizije bila negativna i ukazala na loše upravljanje ovim preduzećem,<sup>1998</sup> njen tadašnji direktor Rade Basta je nakon toga, 2022. godine, imenovan za ministra privrede.

1991 Ibid, čl. 232,

1992 Zakon o javnim preduzećima (*Službeni glasnik RS* br. 15/2016 i 88/2019), čl. 15 [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnim\\_preduzecima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_preduzecima.html)

1993 Zakon o javnim preduzećima (*Službeni glasnik RS* br. 15/2016 i 88/2019), čl. 21, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnim\\_preduzecima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_preduzecima.html)

1994 Intervju sa Božom Draškovićem, ekonomistom, profesorom Fakulteta za bankarstvo, osiguranje i finansije, Univerzitet Union u Beogradu, 3. oktobar 2023.

1995 Radio Slobodna Evropa, 15.11.2023, <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-air-serbia-etihad-povlacenje/32685837.html>

1996 Izjava Katarine Đulić, vanredne profesorke ekonomije, FEFA, Univerzitet Metropolitan u Beogradu, Konferencija: "Javno preduzeće: Javna podrška je neophodna za reformu "korupcionaških žarišta", Nova Ekonomija, 14.06.2023, <https://www.youtube.com/watch?v=NJoLFAIH1s0>

1997 Vrhovna revizorska institucija, Godišnji izveštaj o radu za 2022. godinu, str 13, <https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2022/2021-4-SV%20Za%C5%A1tita%20potro%C5%A1a%C4%8Da%20u%20oblasti%20tolpotne%20energije.pdf>

1998 Vrhovna revizorska institucija, "Zaštita potrošača u oblasti snabdevanja toplotnom energijom", str. 2, <https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2022/2021-4-SV%20Za%C5%A1tita%20potro%C5%A1a%C4%8Da%20u%20oblasti%20tolpotne%20energije.pdf>

Prema rečima Boža Draškovića, velike kompanije imaju uspostavljenu internu reviziju propisanu zakonom, ali njena efikasnost je često ograničena od strane direktora i nadzornog odbora. Ove jedinice unutrašnje kontrole postoje, ali je njihova mogućnost da samostalno iniciraju aktivnosti ograničena.<sup>1999</sup>

Pitanje odgovornosti direktora državnih preduzeća za odluke i delovanje ne postavlja se u praksi. Direktori koji su bili umešani u korupciju ili druge skandale retko su se suočavali sa pravnim posledicama. Vršilac dužnosti direktora Koridora Srbije, Zoran Babić, podneo je ostavku nakon što je u februaru 2019. godine učestvovao sa službenim vozilom u saobraćajnoj nezgodi sa fatalnim ishodom. Međutim, Vlada, koja je trebalo da konstatuje da je podneo ostavku i na taj način je učini važećom, to je učinila tek u novembru 2020. godine, skoro dve godine nakon podnošenja ostavke. Za to vreme Zoran Babić je nastavio da se pojavljuje na zvaničnim događajima Vlade i prima platu vršioca dužnosti direktora.<sup>2000</sup> U decembru 2021. godine, vršilac dužnosti direktora Elektroprivrede Srbije Milorad Grčić podneo je ostavku na ovu funkciju zbog energetskog kolapsa. Do ostavke je došlo nakon što su ga je na to pozvao predsednik Republike i u to vreme predsednik vladajuće političke stranke, Aleksandar Vučić.<sup>2001</sup> Međutim, godinu dana ranije, tokom predizborne kampanje, predsednik Vučić je telefonom pred TV kamerama pozivao Grčića da zatraži da to JP, mimo plana, uradi određene radove koje je Vučić u selu na jugu Srbije obećao meštanima sa kojima je razgovarao. U to vreme Grčić je već četiri godine bio u nelegalnom statusu vršioca dužnosti direktora, jer je istekao period od godinu dana koliko vd mandat može da traje.

U istraživanju Transparentnost Srbija<sup>2002</sup> o vršiocima dužnosti direktora zabeležena su tri hapšenja vršilaca dužnosti direktora zbog zloupotrebe službenog položaja i primanja mita. Najkontroverzniji slučaj bio je vezan za JP za podzemno rudarenje uglja Resavica, u kome je direktor Vladan Milošević, koji se na toj funkciji nalazio od oktobra 2012. godine, uhapšen pod optužbom da je primio mito, a razrešen je u februaru 2015. On je osuđen na četiri godine zatvora.<sup>2003</sup> Njegovu funkciju zauzeo je Stevan Dželatović, koji je ostao u statusu vršioca dužnosti direktora dve godine nakon čega je uhapšen, u aprilu 2017. zbog zahtevanja mita. Iako je javni konkurs za izbor direktora ovog preduzeća pokrenut samo mesec dana pre njegovog hapšenja, nikada nije finalizovan. Stevana Dželatovića je u maju 2017. zamenio još jedan vršilac dužnosti direktora. Drugo javno preduzeće čiji je vršilac dužnosti direktora optužen za primanje mita je Infrastruktura železnice Srbije. Miroljub Jevtić imenovan je za vršioca dužnosti direktora ovog preduzeća u septembru 2017. godine, uhapšen je u januaru 2020. zbog primanja mita, a kasnije i osuđen na godinu dana zatvora. Njemu se sudi, zajedno sa bivšim državnim sekretarom, u još jednom procesu zbog zloupotrebe javnih nabavki.<sup>2004</sup>

Prema pisanju nedeljnika Nova Ekonomija, država kao vlasnik nema efektivnu kontrolu nad javnim preduzećima. Ministarstvo privrede je pre sedam godina osnovalo Sektor za javna preduzeća, koji je trebalo da prati poslovanje 37 preduzeća i vlasništvu republike na koja se primenjuje, u celosti ili delimično, Zakon o JP. To telo se nije pokazalo preterano efikasnim u kontroli javnih preduzeća, što i ne čudi s obzirom da ima samo desetak zaposlenih. Javna preduzeća kontrolišu i ovlašćena ministarstva, koja imaju odlučujući uticaj na kadrovsku politiku i vrše operativnu kontrolu. Stranački uticaj na rukovodstvo javnih preduzeća do sada se pokazao kao najveća kočnica njihovom efikasnom radu.<sup>2005</sup>

Vlada je 2020. godine osnovala Odbor za ekonomiju javnog sektora, sa ciljem kontrole rada JP, međutim, do avgusta 2022. nije održana nijedna sednica tog tela.<sup>2006</sup> Od 1. januara 2023. godine nadzor svih javnih preduzeća

1999 Intervju sa Božom Draškovićem, ekonomistom, profesorom Fakulteta za bankarstvo, osiguranje i finansije, Univerzitet Union u Beogradu, 3. oktobar 2023.

2000 Vršilac dužnosti direktora Koridora Srbije Zoran Babić podneo je ostavku nakon što je učestvovao sa vozilom svoje firme u saobraćaju, 021, Babić, koji je "podneo ostavku" na današnjem potpisivanju ugovora o izgradnji koridora, 5. 12. oktobra 2019. <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/229235/Babic-koji-je-podneo-ostavku-i-na-danasnjem-potpisivanju-ugovora-za-izgradnju-koridora.html>

2001 Nova.rs, Video: Kako su se igrali sa EPS: Vučić zove Grčića i „sređuje“ trafo stanicu, 16. decembar 2023, <https://nova.rs/vesti/politika/video-kako-su-igrali-sa-eps-vucic-zove-grcica-i-sredjuje-trafo-stanicu/>

2002 Transparentnost Srbija, Pregled statusa u republičkim javnim preduzećima, AD i DOO, na koje se odnosi pitanje izbora direktora, primenjuje se Zakon o javnim preduzećima, od usvajanja Zakona o javnim preduzećima od decembra 2012. do 17. decembra 2021. godine, decembra 2021. godine, str. 2 i 12, [https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Konkursi\\_vd\\_stanje\\_izbor\\_direktora\\_-\\_republi%C4%8Dka\\_JP\\_i\\_preduze%C4%87a\\_u\\_dr%C5%BEavnom\\_vlasni%C5%A1tvu\\_decembar\\_2021.pdf](https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Konkursi_vd_stanje_izbor_direktora_-_republi%C4%8Dka_JP_i_preduze%C4%87a_u_dr%C5%BEavnom_vlasni%C5%A1tvu_decembar_2021.pdf)

2003 Krik, bivši direktor "Resavice" i funkcioner SNS osuđen zbog primanja mita, 4.2.2016, <https://www.krik.rs/tag/vladan-milosevic/>

2004 Krik, bivši direktor "Infrastrukture železnice Srbije" osuđen je na godinu dana zatvora zbog primanja mita, 21. oktobar 2021. godine, <https://www.krik.rs/bivsem-direktoru-infrastrukture-zeleznice-srbije-godinu-dana-zatvora-zbog-mita/>, Transparentnost Srbija, Pregled statusa u republičkim javnim preduzećima, AD i DOO, na koje se radi po pitanju izbora direktora, primenjuje se Zakon o javnim preduzećima, od usvajanja Zakona o javnim preduzećima od decembra 2012. do 17. decembra 2021. godine, na str. 2 i 12, [https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Konkursi\\_vd\\_stanje\\_izbor\\_direktora\\_-\\_republi%C4%8Dka\\_JP\\_i\\_preduze%C4%87a\\_u\\_dr%C5%BEavnom\\_vlasni%C5%A1tvu\\_decembar\\_2021.pdf](https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Konkursi_vd_stanje_izbor_direktora_-_republi%C4%8Dka_JP_i_preduze%C4%87a_u_dr%C5%BEavnom_vlasni%C5%A1tvu_decembar_2021.pdf)

2005 Nova Ekonomija, Javna preduzeća – blago ili noćna mora (januar 2021), <https://javnapreduzece.rs/01-2021-javna-preduze%C4%87a-bлаго-ili-no%C4%87na-mora.php>

2006 Informacije dobijene mehanizmom slobodnog pristupa informacijama, <https://transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Odgovor%20Vlade%20RS%20-%20Odbor%20za%20ekonomiju%20javnog%20sektora.pdf>



u Republici Srbiji sprovodi se putem softvera razvijenog na inicijativu Ministarstva privrede u okviru projekta „Reforma lokalnih javnih finansija II“ koji podržava Vlada Švajcarske.<sup>2007</sup>

### 15.2.5. Mehanizmi integriteta (zakon)

**U kojoj meri su uspostavljeni mehanizmi koji obezbeđuju integritet preduzeća u državnom vlasništvu?**

 **OCENA: 25/100**

*Ne postoji kodeks dobrog upravljanja za preduzeća u državnom vlasništvu. Iako brojni zakoni uređuju pitanja sukoba interesa, podmićivanja itd, postoje mogućnosti da se zaobiđu pravila koja uređuju javne nabavke, prilikom nabavke koja podrazumeva dalju prodaju trećim licima". Pokušaj vlade da izmeni značenje pojma "javni funkcioner" i time isključi rukovodioce preduzeća u državnom vlasništvu od obaveza iz Zakona o sprečavanju korupcije izaziva zabrinutost u pogledu daljih koraka vlade u slabljenju mehanizama integriteta.*

Ne postoji kodeks dobrog upravljanja za državna preduzeća. Međutim, novousvojeni Zakon o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije (usvojen u septembru 2023. godine, stupa na snagu u septembru 2024. godine) uveo je obavezu donošenja Etičkog kodeksa.<sup>2008</sup> Vlada će, na predlog Ministarstva, usvojiti Kodeks korporativnog upravljanja, a preduzeća će biti dužna da Ministarstvu dostave izveštaj o primeni kodeksa, najkasnije do isteka prvog kvartala tekuće godine za prethodnu godinu.<sup>2009</sup>

Pravila o sukobu interesa predviđena su Zakonom o privrednim društvima i Zakonom o sprečavanju korupcije. Ta pravila iz Zakona o sprečavanju korupcije primenjuju se na sve javne funkcionere, među kojima su i članovi menadžmenta državnih preduzeća.<sup>2010</sup>

Novi Predlog zakona o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije suočio se sa oštrim kritikama javnosti, što je dovelo do njegovog povlačenja iz parlamentarne procedure. Zakon je potom izmenjen i usvojen, sa značajnim poboljšanjim zasnovanim na predlozima civilnog društva, a primena je odložena za 12 meseci. U međuvremenu se očekuje usvajanje izmena Zakona o sprečavanju korupcije bez kojih se rukovodioci u državnim kompanijama neće smatrati javnim funkcionerima kada Zakon o upravljanju državnim preduzećima počne da se primenjuje. U tom slučaju ne bi imali obavezu izveštavanja o imovini i prihodima, poštovanja pravila o poklonima, prijavljivanja sukoba interesa i bili bi samo delimično odgovorni.<sup>2011</sup>

Zakon zabranjuje direktorima i članovima nadzornog odbora da koriste imovinu društva, da koriste informacije do kojih su došli u tom svojstvu, a koje inače nisu javno dostupne, da koriste mogućnosti za zaključenje poslova koje se ukažu društvu.<sup>2012</sup> Dužni su da odbor direktora, odnosno nadzorni odbor ako je upravljanje društvom dvodomo, obaveste o postojanju ličnog interesa (ili interesa sa njima povezanih lica) u pravnom poslu koji društvo zaključuje, odnosno pravnoj radnji koju društvo preduzima.<sup>2013</sup> Zakonom o privrednim društvima predviđena je novčana kazna ili zatvor do godinu dana zbog kršenja dužnosti da se prijavi sukob interesa<sup>2014</sup>, odnosno do pet godina ako je kompanija pretrpela štetu koja premašuje 10 miliona dinara (100.000 USD).<sup>2015</sup>

2007 Ministarstvo privrede, Nadzor svih javnih preduzeća od 1. januara 2023. godine putem softvera <https://privreda.gov.rs/aktuelno/vesti-i-saopstenja/nadzor-svih-javnih-preduzeaca-od-1-januara-2023-godine-putem-softvera>.

2008 Zakon o upravljanju državnim preduzećima (Službeni glasnik RS br. 76/2023), čl. 32, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-upravljanju-privrednim-društva-koja-su-u-vlasnistvu-republike-srbije.html>

2009 Ibid., čl. 33.

2010 Zakon o sprečavanju korupcije (Službeni glasnik br. 35/2019, 88/2019, 11/2021 – autentično tumačenje, 94/2021 i 14/2022), čl. 2, para 1, tačka 3 <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprečavanju-korupcije.html>

2011 Transparentnost Srbija, Inicijativa za otklanjanje ozbiljnih korupcionaških rizika u Nacrtu zakona o upravljanju preduzećima u vlasništvu Republike Srbije i autentično tumačenje Zakona o sprečavanju korupcije, str. 8-9, [https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_predlozi\\_-\\_Konsultacije\\_o\\_Predlogu\\_zakona\\_o\\_upravljanju\\_privrednim\\_dru%C5%A1tvima\\_u\\_vlasni%C5%A1tvu\\_Srbije.pdf](https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_predlozi_-_Konsultacije_o_Predlogu_zakona_o_upravljanju_privrednim_dru%C5%A1tvima_u_vlasni%C5%A1tvu_Srbije.pdf); Transparentnost Srbija, Potrebne su i izmene i dopune novog nacrtu zakona o upravljanju državnim preduzećima, Saopštenje za javnost, 4. avgust 2023, <https://transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/naslovna/12511-potrebne-dopune-i-u-novom-predlogu-zakona-o-upravljanju-drzavnim-preduzećima>) Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju korupcije bio je predmet javne rasprave u avgustu 2023. godine. (<https://www.mpravde.gov.rs/sr/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>)

2012 Zakon o privrednim društvima (Službeni glasnik br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – drugi zakon, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 i 109/2021), čl. 69, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_privrednim\\_društva.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_privrednim_društva.html)

2013 Ibid., čl. 65, st. 1.

2014 Ibid., čl. 583.

2015 Dva najveća preduzeća posluju u statusu akcionarskih društva Elektroprivreda Srbije (Kompanija za snabdevanje energijom promenila je svoj status u aprilu 2023. godine) i Telekom Srbija (telekomunikacioni operater), čime potpadaju pod Zakon o privrednim društvima, a ne Zakon o javnim preduzećima.

Primanje i davanje mita, kao i trgovina uticajem su krivična dela propisana Krivičnim zakonikom. Zakonik predviđa zatvorsku kaznu u trajanju do 10 godina za trgovinu uticajem,<sup>2016</sup> odnosno do 15 godina za primanje mita<sup>2017</sup> i do pet godina za davanje mita.<sup>2018</sup> U Krivičnom zakoniku postoji i krivično delo – „Zloupotreba u vezi sa javnim nabavkama“, sa predviđenom zatvorskom kaznom do 10 godina.<sup>2019</sup>

Državna preduzeća imaju „dvostruku“ ulogu u javnim nabavkama. Oni moraju da sprovedu pravila javnih nabavki, kao i svaki drugi organ javne vlasti. Međutim, oni koji učestvuju na tržištu mogli bi efektivno da preskoče pravila javnih nabavki, u situacijama kada se vrše nabave za „dalju prodaju“. Sa druge strane, državna preduzeća mogu da učestvuju na tenderima zajedno sa privatnim kompanijama, kao ponuđači. U retkim situacijama, državna preduzeća mogu biti isključivi pružaoci nekih usluga ili ponuđači određenih usluga.<sup>2020</sup>

Preduzećima u državnom vlasništvu je zabranjeno da daju donacije političkim strankama, u novcu i u uslugama. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti zabranjuje finansiranje političkih subjekata od strane javnih ustanova, javnih preduzeća, privrednih društava i preduzetnika koji obavljaju usluge od opšteg interesa, ustanova i preduzeća sa učešćem državnog kapitala i drugih organizacija koje vrše javna ovlašćenja.<sup>2021</sup>

## 15.2.6. Mehanizmi integriteta (praksa)

U kojoj meri je integritet preduzeća u državnom vlasništvu obezbeđen u praksi?

 OCENA: 25/100

*Mada su skoro sva preduzeća u državnom vlasništvu izradila planove integriteta za rešavanje rizika od korupcije, Agencija za sprečavanje korupcije primila je 11 pritužbi građana u 2022. godini u kojima se ukazuje na nepravilnosti koje mogu biti povezane sa korupcijom. Agencija za sprečavanje korupcije je u 2019. godini obavila najviše provera imovine i prihoda direktora državnih preduzeća, u godinama koje su usledile, taj broj je bio značajno manji. Stručnost članova nadzornog odbora je upitna, uzimajući u obzir njihove kvalifikacije i nisku nadoknadu za njihov angažman, kao i nezainteresovanost za dalje usavršavanje. Integritet preduzeća u državnom vlasništvu je dodatno pod znakom pitanja zbog snažnog uticaja vladajućih političkih partija na njihov rad (videti 15.1.2)*

Sva organi javne vlasti, uključujući i preduzeća u državnom vlasništvu, bili su u obavezi da izrade planove integriteta – da prepoznaju rizike za korupciju i pripreme planove za smanjenje tih rizika i čak 99% od svih organa je sprovedo ovu obavezu.<sup>2022</sup>

Agencija za sprečavanje korupcije je 2022. godine primila 11 pritužbi građana (od ukupno 213 primljenih pritužbi) na preduzeća u državnom vlasništvu, u kojima se ukazuje na nepravilnosti koje mogu biti povezane sa korupcijom.<sup>2023</sup> Ilustrativni primer je slučaj direktora JP Puteva Srbije, Zorana Drobnjaka. Tokom predizborne kampanje 2020. godine, bojkot izbora u jednom srpskom selu, podstaknut neispunjenim obećanjima sa predsedničkih izbora iz 2017. godine, doveo je do toga da direktor JP Putevi Srbije poseti ovo selo u toku predizborne kampanje i obeća izgradnju puta. On je istovremeno, pred kamerama, zauzvrat pozvao građane da glasaju. Krivičnu prijavu protiv njega zbog navodnog podmićivanja građana tužilaštvo je prvobitno odbacilo, navodeći kao razlog nedostatak jasne veze između njegovog poziva na glasanje i obećanja izgradnje puta, ali je nakon toga Apelaciono javno tužilaštvo

2016 Krivični zakonik (Službeni glasnik RS br. 85/2005, 88/2005 – ispravka 107/2005 – ispravka 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019), čl. 366, <https://www.paragraf.rs/propisi/krivicni-zakonik-2019.html>

2017 Ibid, čl. 367.

2018 Ibid, čl. 368.

2019 Ibid, čl. 2228.

2020 Zakon o javnim nabavkama (Službeni glasnik br. 91/2019), čl. 3. <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-javnim-nabavkama.html>

2021 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (Službeni glasnik RS br. 14/2022), čl. 12, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_finansiranju\\_politickih\\_aktivnosti.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_finansiranju_politickih_aktivnosti.html)

2022 Spisak institucija koje su razvile plan integriteta i stavile odluku o njegovom usvajanju u aplikaciji (datum poslednjeg ažuriranja 06/20/2023) [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/14.%20Sistem%20javnih%20preduze%C4%87a\\_15.xlsx](https://www.acas.rs/storage/page_files/14.%20Sistem%20javnih%20preduze%C4%87a_15.xlsx), [pristupljeno 5. avgusta 2023]; Agencija za sprečavanje korupcije, Godišnji izveštaj o radu za 2022. godinu, pq 27, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/lzve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije\\_1.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/lzve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije_1.pdf) [pristupljeno 16. oktobra 2023. godine].

2023 Agencija za sprečavanje korupcije, Godišnji izveštaj o radu za 2022. godinu, str. 46, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/lzve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije\\_1.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/lzve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije_1.pdf)

tokom preispitivanja zakonitosti ove odluke ocenilo da je odbacivanje neosnovano.<sup>2024</sup> Kada je reč o sukobu interesa, Agencija za sprečavanje korupcije izdala je preporuke za razrešenje sa javnih funkcija dva direktora lokalnih JP.<sup>2025</sup>

Imovina direktora državnih preduzeća bila je pod lupom Agencije za sprečavanje korupcije u 2019. godini, kada je godišnjim planom provere izveštaja o imovini i prihodima javnih funkcionera predviđena provera preko 170 direktora, vršilaca dužnosti direktora i bivših direktora republičkih i lokalnih javnih preduzeća. U 2020. godini nije bilo takvih predmeta, dok je 2021. provera obuhvatila dva, a 2022. godine sedam vršilaca dužnosti direktora lokalnih javnih preduzeća.<sup>2026</sup>

Stručnost i posvećenost članova nadzornih odbora obavljanju svoje funkciju su pod znakom pitanja. Prema Zakonu o javnim preduzećima kandidat za člana nadzornog odbora, pored ostalih kriterijuma, mora da poznaje oblast korporativnog upravljanja ili oblast finansija.<sup>2027</sup> Međutim, na kandidatima je kako će da dokažu poznavanje ovih oblasti. Prema istraživanju Transparentnosti Srbija, kao dokaz su dostavljana razna dokumenata, najčešće diplome sa kurseva korporativnog upravljanja.<sup>2028</sup> Postojale su inicijative eksperata i civilnog sektora da se organizuju obuke za već aktivne članove odbora za unapređivanje njihovih kapaciteta za odgovarajući nadzor, međutim, ispostavilo se da je interesovanje za takve obuke gotovo nepostojeće.<sup>2029</sup> Pored toga, još jedna prepreka kompetentnom nadzoru je pitanje male nadoknade za rad. Prema rečima Katarine Đulić, vanredne profesorke ekonomije na FEFA, naknada od 2.000 dinara za angažman u nadzornom odboru izaziva zabrinutost: prvo, to nagoveštava nedostatak očekivanja u pogledu odgovornosti i menadžerskih dužnosti; drugo, obeshrabruje kvalifikovane pojedince da se prijave; i treće, naglašava važnost stvaranja uslova za samostalno donošenje odluka, jer niska nadoknada može dovesti do zavisnosti od spoljnih uputstava, kao što je primećeno u ponašanju nekih direktora.<sup>2030</sup>

## Interakcije

Preplitavanje javnog sektora i preduzeća u državnom vlasništvu ogleda se u ulozi koju javni sektor igra u upravljanju i nadzoru rada državnih preduzeća. Ministarstva, pre svega privrede, ali i druga poput ministarstava finansija, energetike i saobraćaja, nadziru rad preduzeća u državnom vlasništvu. Međutim, još uvek ne postoji centralizovani sistem nadzora, zbog čega ne postoji dosledno i sveobuhvatno izveštavanje o njihovom radu.

Preduzeća u državnom vlasništvu su predmet revizije DRI. Od samog osnivanja, DRI sprovodi revizije na tom polju. Kao rezultat toga, u oblastima kao što su javne nabavke i druga ugovaranja, zapošljavanje, raspolaganje imovinom i donacije identifikuju se brojne zloupotrebe. Uprkos ovim izveštajima, neki od problema i dalje postoje.

Čak i ako više od decenije zakon propisuje profesionalizaciju upravljanja javnim preduzećima, to se nije dogodilo. U praksi, direktori ili vršioци dužnosti direktora su ljudi koji uživaju podršku Vlade ili pojedinih ministara. Mada je ta praksa bila vidljivija u prethodnom periodu, kada je vladu činilo više političkih stranaka i sada je jasno i da su državna preduzeća deo „izbornog plena“ članova koalicije.

2024 Transparentnost Srbija, Saopštenje za javnost, tužilac iz Niša nije istražio da li je Drobnjak zloupotrebio položaj u Kukulovcima, 15.9.2021, <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/11650-niski-tuzilac-nije-ispitao-da-li-je-drobnjak-zloupotrebio-polozaj-u-ukulovcima> [pristupljeno 2. oktobra 2023.]; Transparentnost Srbija, Saopštenje za javnost, Odluka o odbacivanju krivične prijave u slučaju "Kukulovce" bila je neregularna, 19.11.2020, <https://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/11715-odluka-o-odbacivanju-krivicne-prijave-u-slucaju-kukulovce-je-bila-neppravilna>

2025 Ibid, str. 14.

2026 Agencija za sprečavanje korupcije, Godišnji planovi za proveru izveštaja o javnoj imovini i prihodima javnih funkcionera, [https://www.acas.rs/cyr/page\\_with\\_sidebar/plan\\_provere](https://www.acas.rs/cyr/page_with_sidebar/plan_provere)

2027 Zakon o javnim preduzećima (*Službeni glasnik RS* br. 15/2016 i 88/2019), čl. 18, st. 1, tačka 5 [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnim\\_preduzecima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_preduzecima.html)

2028 Transparentnost Srbija, Smena statusa glume u javnim preduzećima – Završni izveštaj, maj 2021, str 7-9, <https://transparentnost.org.rs/images/publikacije/Razresenje%20v.d.%20stanja.pdf>

2029 Katarina Đulić, vanredna profesorica ekonomije, predlaže minimiziranje štete poboljšanjem znanja i veština pojedinaca, posebno u korporativnom menadžmentu. Ona predlaže organizovanje specijalizovanih programa za unapređivanje kompetencija, naglašavajući da se politički aspiranti često opiru prisustvu na takvim treninzima. Đulić spekulise da bi uvođenje testova ili ispita posle obuke moglo da poveća standarde učešća. Mnogi političari, ističe ona, nemaju svest o svojim pravnim odgovornostima i potencijalnoj odgovornosti ako nešto pođe po zlu u nekoj kompaniji. Uloga i odgovornosti u tom pogledu su često slabo shvaćene. To je izjavio tokom konferencije o javnim preduzećima, na kojoj je razgovarano o potrebi javne podrške u reformi oblasti sklonih korupciji. Vidim: Izjava Katarine Đulić, vanredne profesorke ekonomije, FEFA, Konferencija: "Javno preduzeće: Podrška javnosti neophodna je za reformu "korupcionaških žarišta", . Nova Ekonomija, 14.06.2023, <https://www.youtube.com/watch?v=NJoLFAlH1s0>

2030 Izjava Katarine Đulić, vanredne profesorke ekonomije, FEFA, Konferencija: "Javno preduzeće: Javna podrška je neophodna za reformu "korupcionaških žarišta", Nova Ekonomija, 14.06.2023, <https://www.youtube.com/watch?v=NJoLFAlH1s0>

## Preporuke

---

- Vlada bi trebalo da osnuje centralizovano koordinaciono telo za praćenje, kontrolu i nadzor nad radom preduzeća u državnom vlasništvu, a podaci iz tog sistema trebalo bi da budu dostupni javnosti;
- Vlada bi trebalo da obezbedi veću nezavisnost u poslovanju preduzeća, posebno od političkog uticaja, okončanjem prakse imenovanja vršioca dužnosti direktora i raspisanim konkursom za izbor direktora javnih preduzeća za sva preduzeća kojima upravljaju legalni ili nezakoniti (istekao mandat) vršioci dužnosti direktora. Nakon početka primene Zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu Republike Srbije, zakonitost treba da obezbede predstavnici države u nadzornim odborima i skupštinama akcionara;
- Vlada i Skupština treba da pripreme i usvoje izmene i dopune Zakona o sprečavanju korupcije kako bi se poništilo autentično tumačenje definicije pojma javni funkcioner i obezbedilo da direktori, vršioci dužnosti direktora, članovi nadzornih odbora i predstavnici države u skupštinama akcionara preduzeća u državnom vlasništvu imaju status javnih funkcionera i da su podležu obavezama za prijavljivanje imovine i prihoda i sukobu interesa;
- Vlada i Skupština treba da pripreme i usvoje izmene i dopune Zakona o javnim preduzećima i Zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu Republike Srbije kako bi smanjili mogućnosti za zloupotrebe resursa ovih preduzeća u svrhu političke promocije ili ostvarivanja ciljeva koji nisu vezani za delokrug rada preduzeća;
- Vlada treba da precizira, u meri u kojoj je to moguće, kriterijume za utvrđivanje da li je direktor obavljao svoje dužnosti neprofesionalno i nemarno i da li je bilo (značajnog) odstupanja od ostvarenja osnovnog cilja rada javnog preduzeća, to jest od poslovnog plana.

# Zaključci i preporuke

Iako je u poslednje dve decenije postojao povoljan ambijent za ostvarivanje boljih rezultata u borbi protiv korupcije, napredak je ostvaren gotovo isključivo na nivou normativnih i institucionalnih rešenja, kao i u pogledu veće svesti građana o različitim oblicima korupcije. Štaviše, situacija je pogoršana u mnogim oblastima. Na globalnoj rang listi indeksa percepcije korupcije Transparensi internešenela rezultat je pogoršan posle višegodišnje stagnacije, pa je Srbija 2023. godine ocenjena najlošije u periodu dužem od jedne decenije. Drugi međunarodni izveštaji daju slične ocene. Ova činjenica utoliko više zabrinjava jer je sve to vreme borba protiv korupcije slovila za jedan od prioriteta.

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

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

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

Srbija nije ispunila većinu značajnih preporuka GRECO iz Pete runde evaluacije do prvog roka (septembar 2023), nije odgovorila na ključne preporuke iz izveštaja Evropske komisije za 2022. pre objavljivanja narednog (novembar 2023) i nije unapredila propise koji se odnose na finansiranje izborne kampanje i zloupotrebu javnih resursa u kampanji na osnovu preporuka ODIHR-a i Venecijanske komisije pred izbore u decembru 2023. godine.

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

Krajnji rezultat je stagnacija ili pogoršanje u ocenama percepcije ili stanja korupcije i brojnih povezanih oblasti. Prvi činilac koji dovodi do nezadovoljavajućeg stanja u oblasti borbe protiv korupcije je nedovoljan značaj koji se pridaje, čak i deklarativno, oblastima u kojima je pogoršanje primetno poslednjih godina. Među najvidljivijim pokazateljima su nepostojanje nacionalne strategije za borbu protiv korupcije od 2018. godine i sve manji stepen prioriteta koji borba protiv korupcije ima u programima Vlade Srbije (npr. 2022. i 2020. u odnosu na 2016. i 2014. godinu). U periodu važenja prethodne strategije, iako je Agencija za borbu protiv korupcije (sada Agencija za sprečavanje korupcije) pripremala kvalitetne izveštaje o realizaciji, ti izveštaji nisu bili predmet rasprave u institucijama, a još manje utvrđivanja odgovornosti za propuste. Slično tome, uprkos brojnim kašnjenjima, nije bilo odgovornosti zbog kršenje antikorupcijskih obaveza iz Akcionog plana za Poglavlje 23 pregovora Srbije sa EU.

Otvoreno nepoštovanje antikorupcijskih pravila od strane samog vrha izvršne vlasti ima dalekosežne i ozbiljne posledice po čitav sistem borbe protiv korupcije, što je najvidljivije na primerima nesprovedene profesionalizacije u rukovođenju javnim preduzećima i državom upravom uprkos nedvosmislenim zakonskim obavezama. Na sličan način, jedinstvo sistema za borbu protiv korupcije je ugroženo i zaključivanjem najvrednijih ugovora o raspolaganju javnim resursima bez nadmetanja, primenom izuzetaka iz međudržavnih sporazuma ili posebnih zakona.

Proces donošenja odluka u mnogim slučajevima od javnog interesa bio je netransparentan, a kanali spoljnih uticaja ostali su nepoznati uprkos zakonu o lobiranju iz 2018. godine. Osim toga, problem je što, prema javno saopštenim informacijama, važne odluke ne donose Vlada i drugi nadležni organi koji ih formalno izglasavaju, već predsednik Republike, lider najjače političke partije (2012-2023) i nosilac svih partijskih izbornih lista i nakon što nakon što se zvanično povukao sa čela stranke. Netransparentnost razloga za donošenje odluka vodila je ka sumnjama na korupciju u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti i sudstvu (npr. nagle promene opštih pravnih shvatanja u pojedinim predmetima od velikog značaja).

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

Nepoštovanje pravila o pristupu informacijama obuhvata raširenu praksu ignorisanja ili neopravdanog odbijanja zahteva za informacijama, ali i nesprovođenje nekoliko stotina obavezujućih naloga Poverenika za informacije od javnog značaja o objavljivanju informacija na godišnjem nivou. Pravna zaštita na pristup informacijama u posedu sedam najviših državnih organa je potpuno neefikasna (upravni spor pred Upravnim sudom). Većina državnih organa ne objavljuje sve informacije čak i kada ih zakon na to obavezuje, a posebno ne u otvorenom formatu. Svi ovi faktori značajno doprinose netransparentnosti odlučivanja i rada organa vlasti i smanjuju njihovu odgovornost.

Nadzor nad sprovođenjem brojnih preventivnih antikorupcijskih pravila je neadekvatan u pogledu broja kontrolisanih subjekata i učestalosti i obima kontrola. Kada se tome doda i nedovoljna saradnja državnih organa u korišćenju rezultata sprovedenih kontrola, ne iznenađuje da izostaju i željeni efekti propisanih obaveza. Slabosti u nadzoru se samo delimično mogu pripisati nedovoljnim kapacitetima državnih organa, identifikovanim u gotovo svim oblastima, ali mnogo više praksi „autocenzure“ kada se radi o „osetljivim“ predmetima. Jedan od pokazatelja nedovoljnih kapaciteta su nepopunjena radna mesta na osnovu postojećih akata o sistematizaciji, pri čemu se ni u tim aktima ne razmatra potreba za znatno intenzivnijim nadzorom. Slično je i kada je reč o gonjenju korupcije i kapacitetima i metodama postupanja istražnih organa.

Iako su neki uzbunjivači dobili sudsku zaštitu, nema sistemskog praćenja šta se dešava po njihovim prijavama. Na taj način se ugrožava glavni motiv za uzbunjivanje – rešavanje problema. Javna tužilaštva i drugi državni organi ne deluju dovoljno proaktivno, pa ostaju neispitane i one sumnje u korupciju koje su dobro dokumentovane i iznete u javnost, uključujući i izveštaje Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije. Kada je reč o proaktivnosti istraživanja korupcije, za sada nije bilo vidljivih efekata ustavne reforme pravosuđa, koja je kao glavne ciljeve imala oslobađanje pravosuđa od političkog uticaja i veću samostalnost javnih tužilaca. Pozitivni efekti su vidljivi u pogledu javnosti rada pravosudnih saveta, ali kada je reč o odgovornosti članova tih tela za svoj rad, reforma je čak pogoršala stanje.

Od uvođenja sporazuma o priznanju krivice i formiranja četiri posebna odeljenja za borbu protiv korupcije 2018. godine, evidentan je napredak u brzini rešavanja slučajeva korupcije. Međutim, broj prijavljenih slučajeva, optužnica i presuda nije bitno povećan, čak je i opao. Međunarodne i nacionalne organizacije i mediji posebno ukazuju na veoma mali broj takvih predmeta koji se tiču lica na visokim položajima, izricanje niskih kazni i propusta da se oduzme imovina stečena korupcijom.

Kada je u pitanju suzbijanje korupcije, pored nedovoljne proaktivnosti, postoje i problemi sa definisanjem pojedinih krivičnih dela, neadekvatnom podelom nadležnosti među tužilaštvima, indikacijama političkog uticaja u istrazi i procesuiranju pojedinih slučajeva moguće korupcije, preopterećenošću tužilaca nadležnih za borbu protiv korupcije zbog gonjenja drugih krivičnih dela, iznošenjem informacija o gonjenju korupcije od strane neovlašćenih lica, dugim trajanjem sudskih postupaka, kao i nedovoljnom javnošću podataka kada se postupak okonča sporazumom o priznanju krivice.

# Sve preporuke

## Zakonodavna vlast

- Skupština bi trebalo da se više angažuje na preispitivanju usaglašenosti predloga propisa sa Ustavom i strateškim dokumentima, razmatranju potencijalnih rizika od korupcije sa akcentom na međudržavne sporazume i verifikaciju sredstava predviđenih za sprovođenje konkretnih propisa. S tim u vezi, Skupština bi izmenama Zakona o Narodnoj skupštini i Poslovnika trebalo da prekine praksu donošenja autentičnih tumačenja koja izazivaju nestabilnost u pravnom sistemu;
- Parlament treba da podrži uključivanje civilnog društva:
  - » organizovanjem više javnih slušanja o temama od najvećeg javnog interesa, u diskusijama o rizicima od korupcije i implementaciji preporuka međunarodnih organizacija (npr. ODIHR, GRECO);
  - » pozivanjem predstavnika civilnog društva i eksperata da učestvuju na sednicama relevantnih odbora i osnivanje više anketnih odbora;
  - » razmatranjem i uključivanjem građanskih inicijativa u dnevni red;
- Parlament treba da unapredi transparentnost svog rada blagovremenim objavljivanjem amandmana, mišljenja Vlade o amandmanima, dokumenata razmatranih i usvojenih na sednicama odbora, dokumenata o izvršenju budžeta (koji su trenutno dostupni samo poslanicima) i informacija o lobiranju. Skupština treba da organizuje intervjue sa kandidatima za sve funkcije koje bira Skupština;
- Parlament treba da unapredi integritet svog rada kroz:
  - » bolje regulisanje sukoba interesa izmenama i dopunama Zakona o Narodnoj skupštini i Kodeksa ponašanja kako bi se obezbedila pravila po meri i jasna nadležnost između Agencije za sprečavanje korupcije i samoregulacije Narodne skupštine;
  - » izmenu Kodeksa ponašanja u skladu sa praksom i predstavljanje Kodeksa građanima;
  - » objavljivanje izveštaja o primeni Kodeksa ponašanja i blagovremenim razmatranjem svih prijavljenih prekršaja Kodeksa.

## Izvršna vlast

- Vlada treba da pripremi, u konsultacijama sa svim relevantnim akterima, novu antikorupcijsku strategiju koja će važiti za period 2023-2028. i bez daljeg odlaganja sprovede aktuelne strateške antikorupcijske dokumente.
- Vlada treba da sprovede sve međunarodne preporuke, uključujući GREKO preporuke i preporuke iz izveštaja Evropske komisije o napretku. Prednost bi trebalo dati sledećem:
  - » regulisanje sukoba interesa kod savetnika predsednika, premijera i ministara i jačanje sistema kontrole izveštaja izvršne vlasti;
  - » regulisanje neformalnog lobiranja;
  - » omogućavanje građanima da podnesu žalbu Povereniku kada Vlada Srbije ili predsednik Republike odbiju ili ignorišu zahtev za pristup informacijama;
  - » obavezu da se održi javna rasprava o svim zakonima;
  - » ograničavanje imuniteta članova Vlade u slučaju koruptivnih krivičnih dela, proširenje nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal i jačanje Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije.
- Vlada bi trebalo da uskladi i učini uporedivim svoj četvorogodišnji program sa godišnjim programima rada i izveštajima o njihovom izvršenju;
- Vlada treba da omogući javnosti da utiče na proces usvajanja i izvršenja budžeta i da pruži objašnjenja o uticaju planiranih budžetskih rashoda na ispunjavanje zakonskih obaveza državnih organa i na sprovođenje definisanih prioriteta;
- Vlada bi trebalo da propiše standarde o sukobu interesa koji bi se odnosili na specijalne savetnike u Vladi i ministarstvima;

- Vlada treba da uvede obavezu objavljivanja svih svojih odluka, osim kada je to neophodno radi zaštite pretežnog javnog interesa, uključujući zakonske rokove za objavljivanje;
- Vlada bi trebalo da dozvoli medijima da prisustvuju njenim sednicama i da objavljuje transkripte sa svojih sednica, osim kada se razgovara o pitanjima koja treba da ostanu poverljiva; Vlada bi trebalo da najavi dnevni red sednica;
- Vlada treba da objavi profesionalne biografije kandidata koje predlaže, kao i da pravovremeno objavi svoje odluke o izboru, imenovanju i razrešenju sa razlozima za takve odluke;
- Vlada bi trebalo da uvede praksu pozivanja na odgovornost ministara u vladi ako dođe do kašnjenja u ispunjavanju njihovih obaveza – npr. kašnjenje dostavljanja predloženog budžeta i završnog računa skupštini, zanemarivanje odluka Poverenika za informacije od javnog značaja i drugih agencija, neispunjavanje zahteva ili preporuka Zaštitnika građana, Agencije za sprečavanje korupcije, Državne revizorske institucije i drugih tela, nedonošenje podzakonskih akata i neispunjavanje obaveza iz buduće Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana;
- Prilikom uspostavljanja, svaka nova vlada bi trebalo da definiše i objavi prioritete u oblasti borbe protiv korupcije; ti prioriteti treba da budu u skladu sa budućom Strategijom za borbu protiv korupcije i Akcionim planom za njenu primenu.

## Pravosuđe

- Skupština treba da unapredi nezavisnost i odgovornost VSS, kroz proces selekcije istaknutih pravnika na način da ih biraju narodni poslanici neposredno kako bi se sprečilo da, u slučaju kada poslanici to ne učine, njihov bira komisija;
- VSS treba da usvoji pravila/podzakonske akte o nezavisnosti pravosudnog budžeta, da izgradi kapacitete za sprovođenje budžeta za pravosuđe i stvori mehanizme za njihovu efikasnu primenu;
- VSS bi trebalo da sprovede novu analizu kako bi se utvrdio broj sudija u skladu sa potrebama pravosudnog sistema radi rešavanja predmeta u razumnom roku, uključujući i trenutna kašnjenja;
- VSS treba, nakon javnih konsultacija, da donese podzakonski akt o kriterijumima za izbor na funkciju sudije i predsednika suda;
- Sudovi treba da obezbede veći stepen transparentnosti rada održavanjem redovnih konferencija za novinare i objavljivanjem podataka o stanju postupaka za koje postoji javni interes, kao i blagovremenom i potpunom obradom zahteva za pristup informacijama u skladu sa zakonskim okvirom;
- VSS i sudovi treba da izvrše analizu postupaka u predmetima krivičnih dela u vezi sa korupcijom, koji traju izuzetno dugo ili se završavaju simboličnim sankcijama, i iznesu javnosti razloge za takvo stanje;
- Ministarstvo i Vlada treba da obezbede pravo na odštetu žrtvama korupcije, u skladu sa građanskopravnom konvencijom Saveta Evrope, koju je Srbija ratifikovala;
- Pravosudna akademija treba da unapredi kvalitet kontinuirane obuke sudija o korupciji, posebno u pogledu gonjenja koruptivnih krivičnih dela na osnovu javno iskazanih sumnji.

## Javni tužilac

- Skupština bi trebalo da izmeni pravni okvir za rad VST kako bi se obezbedila njegova veća nezavisnost i odgovornost, naročito tako što će obezbediti da tzv. istaknute pravnike biraju direktno narodni poslanici, a ne posebna komisija ukoliko narodni poslanici ne izvrše svoja ovlašćenja;
- Vlada i VST treba da obezbede tužilaštvu neophodne uslove za rad: kadrove, kancelarijski prostor i opremu. Pored toga, trebalo bi da obezbede uslove za više finansijskih forenzičara, uključujući i eventualne izmene zakonskog okvira koje bi omogućile njihovo zapošljavanje po tržišnim uslovima, a ne za plate državnih službenika;
- VST treba da unapredi sistem odgovornosti tužilaca tako što će obezbediti transparentan sistem odlučivanja po pritužbama građana, odlučivanja po prijavama tužilaca zbog nezakonitog uticaja i ocenjivanja javnih tužilaca;
- VST i sva tužilaštva treba da povećaju broj tužilaca koji istražuju isključivo slučajeve korupcije kako bi vodili proaktivne istrage na osnovu javno dostupnih podataka o koruptivnom ponašanju;



- Pravosudna akademija treba da obezbedi veći broj obuka na kojima će nadležni javni tužioci kontinuirano usavršavati svoja znanja i veštine za borbu protiv korupcije;
- Sva tužilaštva treba da obezbede veći stepen proaktivne transparentnosti, bez podnošenja zahteva za pristup informacijama; posebno broj informacija na svojim veb stranicama za koje postoji javni interes ili o slučajevima za koje su javno izražene sumnje u korupciju u medijima, kao i da objave jasna uputstva (na svojim sajtovima i u prostorijama) za lica koja žele da prijave korupciju: šta treba da urade, šta da očekuju u toku postupka, kada mogu očekivati informacije o toku postupka i sl.

## Javni sektor

- Vlada treba da napusti praksu postavljanja vršilaca dužnosti državnih službenika na položajima i drugih rukovodilaca u javnom sektoru, a Upravni sud da poništi dosadašnje nezakonite odluke u vezi sa tim postavljenjima;
- Agencija za sprečavanje korupcije treba da sprovede istraživanje o korupciji i povlašćenom zapošljavanju u državnoj upravi i da na osnovu nalaza istraživanja predloži mere za otklanjanje problema političkih uticaja u procesu zapošljavanja;
- Vlada i Narodna skupština treba da izmene propise koji se odnose na upravljanje sukobom interesa zaposlenih u javnom sektoru i da uspostave osnovu za širu i efikasniju primenu ovog mehanizma. Ovim izmenama trebalo bi da budu obuhvaćeni i šefovi kabineta i vladini savetnici i savetnici predsednika, kako bi oni bili u obavezi da poštuju pravila o prijavljivanju imovine.
- Zakon o zaštiti uzbunjivača treba izmeniti i dopuniti kako bi se na odgovarajući način sankcionisali svi oblici odmazde prema uzbunjivačima i postavilo jedno telo za opšti i sveobuhvatan nadzor nad primenom zakona. Pored toga, Ministarstvo pravde treba da analizira efikasnost sprovođenja zakona i transparentnost drugih organa u ovoj oblasti. Praćenje ne bi trebalo da se fokusira samo na zaštitu koja se daje uzbunjivačima, već i na postupanje u vezi sa informacijama koje oni daju.
- Vlada bi trebalo da napusti praksu zaključivanja međudržavnih sporazuma ili predlaganja posebnih zakona kojima se zaobilaze propisi o javnim nabavkama.

## Policija

- Državna revizorska institucija bi trebalo da sprovede sveobuhvatnu reviziju i evaluaciju trošenja budžeta u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Paralelno, tužilaštvo mora aktivno i pažljivo da prati inicijative civilnog društva i izveštaje istraživačkih novinara koji rasvetljavaju potencijalne slučajeve zloupotrebe budžetskih sredstava u policiji. Ovaj proaktivan pristup osiguraće da se sve nepravilnosti promptno identifikuju i reše;
- Policija bi trebalo da preduzme proaktivne mere kako bi sprečila curenje informacija i brzo reagovala kada je njen integritet doveden u pitanje, radi zaštite integriteta i povećanja poverenja javnosti. To uključuje: jačanje bezbednosti informacija (zaštita servera, prostorija i ulaza i kontrola pristupa radi zaštite osetljivih informacija od neovlašćenog pristupa ili oštećenja), sprovođenje brzih i temeljnih istraga kada se pojave optužbe u medijima zbog curenja informacija. Policija bi uvek trebalo da pruži jasne i precizne informacije kako bi odgovorila na bilo kakve sumnje ili zabrinutosti;
- Policija bi trebalo da pruži jasno i sveobuhvatno uputstvo pojedincima koji žele da prijave korupciju, podstakne prijavljivanje i osigura transparentnost u procesu. To uključuje: jasne instrukcije na internet stranicama i u prostorijama; jasno objašnjenje onoga što pojedinci mogu da očekuju tokom procesa. Policija bi trebalo da se obaveže da redovno obaveštava pojedince koji su prijavili korupciju o toku i ishodu procesa;
- Policija, tužilaštvo i sudovi bi trebalo da sarađuju u pripremi i redovnoj objavi sveobuhvatnih statističkih godišnjih pregleda na zvaničnim internet stranicama. Pregledi bi trebalo da sadrže glavne podatke o slučajevima korupcije, pružajući javnosti jasan uvid u napredak i ishode povezanih slučajeva. Trebalo bi preduzeti sledeće korake: saradnja i deljenje podataka između pomenutih institucija; redovni statistički pregledi trebalo bi da budu pripremljeni i objavljeni, prikazujući agregatne podatke o različitim aspektima slučajeva korupcije; objavljeni statistički pregledi bi trebalo da budu lako dostupni javnosti, na zvaničnim stranicama policije, tužilaštva i sudova, osiguravajući transparentnost;

- Sektor unutrašnje kontrole bi trebalo u godišnjem izveštaju da proceni efikasnost mera za borbu protiv korupcije, kao što su lični imovinski kartoni i testovi integriteta, kao i njihov uticaj na jačanje integriteta policije;
- Parlament treba da igra aktivnu ulogu u nadgledanju Sektora unutrašnje kontrole redovnim razmatranjem njegovih godišnjih izveštaja, nadziranjem zakonitosti trošenja budžetskih i operativnih fondova, praćenjem primene posebnih dokaznih radnji i testova integriteta, osiguravanjem političke i ideološke neutralnosti unutar policije, adresiranjem uočenih nezakonitosti ili nepravilnosti u operacijama policije i izveštavanjem o zaključcima i predlozima u plenumu Narodne skupštine.

## Republička izborna komisija

- Vlada bi trebalo da predloži, a parlament da usvoji novi zakon kojim bi se republička izborna komisija uspostavila kao profesionalni i nezavisni državni organ. Polazna tačka za diskusiju o najboljem načinu izbora njegovih funkcionera i njihovoj nezavisnosti od političkih stranaka trebalo bi da bude Nacrt zakona o Državnoj izbornoj komisiji iz 2009.<sup>2031</sup> Ovaj nezavisni organ treba da raspolaže sopstvenim budžetom i trebalo bi da zapošljava sopstvenu administraciju;
- RIK bi trebalo da objavi godišnje planove nabavki u skladu sa Zakonom (koji nisu objavljivani od 2019. godine), kao i godišnje izveštaje o rashodima nastalim tokom redovnog rada i izveštajima o izbornim rashodima (koji nisu objavljeni od 2020. godine) na svojoj internet strani najkasnije mesec dana nakon izbora;
- RIK bi trebalo da inicira promene za kvalitetnije i jednostavnije učešće birača sa invaliditetom u izborima, uključujući:
  - » obezbeđivanje lakšeg pristupa biračkim mestima osobama sa invaliditetom;
  - » omogućavanje lakšeg kretanja unutar biračkog mesta prilagođenog osobama sa invaliditetom;
  - » omogućavanje pravilnog informisanja i komunikacije sa slepim i gluvim osobama uvođenjem audio, vizuelnih i taktilnih uputstava;
- RIK bi trebalo da proaktivno objavljuje podatke o izlaznosti na izbore, podatke o sastavu biračkih odbora i zbirne rezultate glasanja dobijene od lokalnih izbornih komisija na svojoj internet stranici, u formatu otvorenih podataka, odmah po prijemu od lokalnih izbornih komisija.

## Ombudsman

- Vlada treba da obezbedi stalan i odgovarajući prostor za Ombudsmana izvršenjem postojeće odluke ili donošenjem nove odluke o dodeli prostora na trajno korišćenje;
- Ombudsman treba da preduzme sve neophodne mere i aktivnosti da unapredi svoje ljudske resurse popunjavanjem upražnjenih radnih mesta u Stručnoj službi;
- Parlament treba da obezbedi efikasan i javno dostupan mehanizam za praćenje sprovođenja preporuka Ombudsmana, kao i preporuka skupštinskih odbora u vezi sa godišnjim izveštajem Ombudsmana. Taj mehanizam treba da obezbedi propisivanje sankcija za neizveštavanje o sprovođenju preporuka i za neopravdano nesprovođenje preporuka;
- Vlada treba da pripremi, a Skupština da usvoji izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana radi ukidanja monopola političkih partija na predlaganje kandidata; davanja pune transparentnosti izbornom procesu koja omogućava svim kandidatima da predstavljaju svoje programe rada; obezbeđenja ravnopravnog učešća OCD u izbornom procesu, te izbor najboljih kandidata na osnovu jasnih, dobro poznatih i merljivih kriterijuma;
- Ombudsman treba uvek, kada postoji povećan javni interes, da pokrene postupak po službenoj dužnosti;
- Ombudsman treba da blagovremeno i u potpunosti učini dostupnim javnosti informacije o svom radu, pre svega informacije o postupcima kontrole i datim preporukama, posebno u slučajevima kada postoji izražen javni interes.

2031 <http://www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/newsitem.php?id=276>; <https://www.politika.rs/sr/clanak/196905/Politika/Izorno-zakonodavstvo-jos-uvek-manjkavo>

## Državna revizorska institucija

- Državno tužilaštvo treba da postupi po podnescima DRI i izveštava o rezultatima postupanja;
- DRI bi trebalo da poveća broj revizora za popunjavanje sistematizovanih radnih mesta i posebno da ojača svoj Sektor revizije učinka kako bi proširio obim i obim posla;
- DRI treba da pojača saradnju sa civilnim društvom i građanima kako bi promovisala kanale za prijavljivanje nepravilnosti;
- DRI treba da objavi na svojoj internet stranici kriterijume na osnovu kojih pravi godišnji plan revizije;
- Skupštinski Odbor za finansije treba kvartalno da prati ispunjenje preporuka DRI u revidiranim institucijama, npr. kroz javne rasprave o najvažnijim strateškim pitanjima koja je DRI pokrenula u svom izveštaju.

## Agencija za sprečavanje korupcije

- Vlada bi trebalo da izmeni svoj poslovnik i druge relevantne akte kako bi obavezala zakonodavce da zatraže mišljenje Agencije o normama koje bi mogle da utiču na korupciju ili napore u borbi protiv korupcije, i da obrazloži sveobuhvatnu analizu potencijalnih rizika. To bi trebalo da poveća broj akata na koje Agencija daje mišljenje o rizicima od korupcije;
- Skupštinski odbori bi trebalo da budu obavezni prema skupštinskom poslovniku da uzmu u obzir analize Agencije o predlogu zakona i da proaktivno traže njenu podršku u izradi amandmana;
- Skupština bi trebalo da izmeni Zakon o Agenciji za sprečavanje korupcije tako da je obaveže da objavljuje svoja mišljenja, kao i da u zakonom predviđenom roku objavi kako su predlagači propisa postupili prema njenom mišljenju;
- Agencija bi na svojoj internet stranici trebalo da objavljuje mišljenja data službenicima u vezi sa obavljanjem drugih funkcija ili poslova i drugim pitanjima, bez otkrivanja ličnih podataka;
- Trebalo bi izmeniti Zakon o finansiranju političkih aktivnosti kako bi se jasno definisala uloga ASK u nadzoru stranačkog finansiranja i finansiranja izbornih kampanja tako što će se odrediti rokovi za kontrolu na osnovu izveštaja dostavljenih u periodu izborne kampanje, definisati minimalni skup aktivnosti koje treba preduzeti prilikom provere celovitosti i istinitosti izveštaja o finansiranju kampanje, itd.;
- Agencija bi trebalo da olakša korišćenje svojih registara (na primer, sa mogućnošću sortiranja podataka iz prijave o imovini) i navede u kojoj meri su tačni. Agencija bi takođe trebalo da poveže sve javne evidencije, ili njihove delove, koje ona vodi, radi lakše pretrage podataka;
- Skupština bi treba da izmeni Zakon o sprečavanju korupcije, tako što će:
  - » uvesti obavezu za javne funkcionere da u svojim izveštajima o imovini navode imovinu svojih firmi, kao što su akcije u drugoj kompaniji i nekretnine, kao i informacije o prihodima iz privatnih izvora;
  - » da se odredi zakonom propisan minimalni broj kontrola koje Agencija mora da izvrši i minimalni sadržaj za kontrolu prijave imovine, i obezbede dovoljna ovlašćenja i resursi za te kontrole (na primer, da svaki službenik mora da bude proveren u roku od četiri godine, ili da se razvije metodologiju za procenu rizika);
- Skupština bi trebalo da izmeni Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije kako bi ponovo uspostavila sistem predlaganja članova Veća od strane institucija umesto što se oni biraju skupštinskom većinom, a na način koji se može kombinovati sa postojećim sistemom testiranja kandidata;
- Agencija bi trebalo da ojača svoj integritet i mehanizme odgovornosti, uključujući promociju procedura uzbunjivanja i objavljivanje (anonimno) podataka o postupanju sa prijavama (eksterno uzbunjivanje) i podataka o merama sprovedenim nakon internog uzbunjivanja, na svom sajtu;
- Skupština bi trebalo da o izveštajima Agencije raspravlja odmah nakon što ih dobije, i da pozove odgovorne u slučajevima kada problemi identifikovani u izveštajima Agencije iz prethodnih godina nisu rešeni;
- Vlada i Agencija bi trebalo da saraduju u formulisanju i predstavljanju sveobuhvatne Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, koju bi trebalo da usvoji Skupština;

- Agencija bi trebalo da bude aktivnija u promociji rezultata svog rada u javnosti i omogućiti razmenu mišljenja i stavova (uključujući i raspravu o konačnim odlukama u pojedinačnim slučajevima), kako bi uticala na veće poštovanje zakona koje sama sprovodi i nadzire.

## Političke stranke

- Vlada treba da predloži a parlament da usvoji amandmane na Zakon o finansiranju političkih aktivnosti kako bi se otklonile identifikovane slabosti u sistemu, jasno odredile nadležnosti Agencije za sprečavanje korupcije i drugih organa u procesu kontrole političkih aktivnosti i političkih subjekata, kao i da se precizno utvrde obaveze i mehanizmi za transparentno finansiranje političkih subjekata, najkasnije godinu dana pre sledećih izbora;
  - » zakon treba da uspostavi limit troškova za finansiranje izborne kampanje po jednoj izbornoj listi/predsedničkom kandidatu;
  - » zakon treba da redefiniše svrhu budžetskih sredstava i njihovu raspodelu na način da se sredstva za finansiranje kampanje raspodele pre izbora, a sredstva za redovno finansiranje stranaka da se ne koriste za finansiranje izbornih kampanja;
  - » zakon treba da propiše obaveze Agencije za sprečavanje korupcije u kontroli političkih stranaka, u vezi sa rokovima, transparentnošću i sadržajem kontrolnih izveštaja;
  - » zakon bi trebalo preciznije da reguliše svrhu kontrole poreske uprave nad donatorima stranaka, kako bi se sprečila zloupotreba;
  - » transparentnost finansiranja tokom kampanje trebalo bi da bude regulisana uvođenjem sistema transparentnih računa koji bi omogućio pravovremeno objavljivanje prihoda i rashoda političkih stranaka;
  - » zakon treba da reguliše vođenje kampanje od strane trećih lica i finansiranje aktivnosti od strane samih kandidata i da eksplicitno zabrani sve oblike zloupotrebe javnih resursa za potrebe kampanje;
- Vlada bi trebalo da predloži a parlament da usvoji amandmane na druge zakone kojima bi se ograničile mogućnosti za zloupotrebu javnih funkcija i resursa za promovisanje stranaka u predizbornim kampanjama, uključujući zabranu raspodele vanredne socijalne pomoći tokom kampanje, ograničenje novog zapošljavanja u javnom sektoru tokom kampanje, ograničavanje promotivnih aktivnosti državnih funkcionera u kampanji;
- Političke stranke (i Agencija za sprečavanje korupcije) treba da razmotre mere za unapređenje integriteta političkih stranaka i političkog života (na primer, planove integriteta, parlamentarni etički odbor);
- Vlada i parlament treba da izmene krivično delo iz Zakona o finansiranju političkih aktivnosti kako bi se inkriminalisale pretnje pružaocima usluga političkih stranaka i adekvatno kaznile sve vrste odmazde prema donatorima stranke i pružaocima usluga;
- Agencija za sprečavanje korupcije, umesto da izdaje mere upozorenja, treba da sprovodi adekvatne sankcije u slučajevima kada politička stranka ponovi kršenje Zakona;
- Agencija za sprečavanje korupcije treba da objavljuje ishode pokrenutog postupka (rešenje javnog tužioca, krivičnog ili prekršajnog suda).

## Mediji

- Vlada i Skupština bi trebalo da poštuju Medijsku strategiju i okončaju zakonodavni proces izmenama i dopunama novousvojenih zakona, posebno u pogledu vlasništva nad medijima i mehanizama zaštite medijskog pluralizma, tako što će:
  - » poštovati medijske slobode i uvesti pravne garancije;
  - » zakonski garantovati da državno vlasništvo neće ugroziti raznovrsnost medijskog sadržaja i ukloniti odredbe koje omogućavaju kompanijama u državnom vlasništvu, poput Telekoma, da poseduju medije;
  - » omogućiti vidljivost svih TV kanala svim građanima Srbije, počev od toga da makar jednoj TV stanici koja ima kritički odnos prema vlasti dodeli petu nacionalnu frekvenciju za emitovanje programa;
  - » osigurati potpuno nezavisno funkcionisanje REM-a, uključujući:
    - odredbe koje omogućavaju sudsku i građansku kontrolu postupanja REM-a po pritužbama građana i organizacija;

- uvođenje odredbi koje propisuju kriterijume i metodologiju na osnovu kojih REM prati izveštavanje medija tokom izbornih kampanja, kako bi se izbegla zloupotreba državnih institucija i funkcija;
- » otklanjanje svih oblika „prikrivene kontrole“ kroz pristrasno korišćenje budžetskog novca u projektnom finansiranju medijskih projekata;
- Vlada i Skupština bi trebalo da konačno usvoje Zakon o javnim medijskim servisima, u skladu sa Medijskom strategijom, a ne da samo periodično menjaju odredbe kojima se kontinuirano produžava plaćanje TV pretplate;
- Vlada bi trebalo da obezbedi nezavisnost i efikasnost pravosudnih institucija u skladu sa Medijskom strategijom i usvajanjem akcionog plana za 2023-2025, kada su u pitanju zaštita novinara i sloboda medija (napadi, tužbe, sudski postupci ili optužnice), tako što će:
  - » usvojiti obavezujuća pravila za tužioce da hitno preduzmu mere u slučajevima nasilja nad novinarima;
  - » obezbediti uslove za brzo i regularno sprovođenje tih mera;
- Agencija za sprečavanje korupcije i eksperti u oblasti borbe protiv korupcije trebalo bi da saraduju sa medijima kako bi organizovali i obezbedili stalne obuke/radionice za novinare o izveštavanju o korupciji, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou;
- Medijski projekti unutar medija i od strane donatora i budžeta trebalo bi da budu osmišljeni tako da pruže sveobuhvatnu i kontinuiranu podršku istraživačkom novinarstvu.

## Civilno društvo

- Vlada bi trebalo da unapredi i sistematizuje celokupni pravni okvir kojim se reguliše saradnja sa OCD i obezbedi primenu postojećih konsultativnih mehanizama;
- OCD bi trebalo da prošire svoju aktivnost u borbi protiv korupcije na regionalnom, nacionalnom i lokalnom nivou, da iniciraju i osnaže saradnju sa zainteresovanim stranama iz organizacija civilnog društva kojima borba protiv korupcije nije primarna oblast delovanja, kao i sa poslovnim sektorom i državnim organima;
- Vlada bi trebalo da obezbedi transparentniju raspodelu budžetskih sredstava za programe OCD koji su od javnog interesa kao i efikasniji nadzor nad sprovođenjem tih programa;
- Vlada i Skupština bi trebalo da izmene poreske propise kako bi organizacijama civilnog društva omogućile značajnija sredstva za delovanje, kao i nadzor nad javnim organima i vlastima i za stimulisanje korporativne filantropije za OCD koje se bave ovim pitanjima;
- OCD bi trebalo da uspostave ili ojačaju mehanizme interne kontrole i integriteta.

## Biznis

- Vlada i Narodna skupština bi trebalo da promene celokupni pravni okvir koji se odnosi na poslovanje kako bi promovisali integritet u sektoru, i to:
  - » uvođenjem transparentnog nadzora nad primenom propisa o integritetu, počevši od propisivanja obaveznih vrednosti i Kodeksa ponašanja, uvođenja politika, resursa i sistema integriteta, i upravljanja rizikom integriteta;
  - » obezbeđenjem promocije integriteta u privatnom sektoru uz istovremeno sprečavanje, otkrivanje i nadzor nad prevarama i korupcijom, počevši od jačanja zakona koji regulišu javne nabavke „zatvaranjem“ zakonskih rupa koje javni sektor koristi za nameštanje tendera a Vlada mora da prestane sa praksom korišćenja mogućnosti izuzetka na osnovu međudržavnih sporazuma za sve velike poslove;
  - » okončanjem prakse zavisnosti preduzeća od veza sa vlastima, posebno kada su u pitanju mala preduzeća na lokalnom nivou i tenderi, tako što će:
    - birati projekte na osnovu identifikovanih potreba i javnog interesa;
    - procenjivati troškove i dobit na osnovu dokaza;
    - DRI redovno vršiti provere;

- Privredna komora Srbije i druga poslovna udruženja bi trebalo da ojačaju ulogu privatnog sektora, tako što će:
  - » Inicirati uvođenje podsticala i pružiti podršku kompanijama u antikorupcijskim aktivnostima i njegovim odnosima sa civilnim društvom i državnim organima;
  - » promovisati principe dobrog upravljanja, posebno vladavine prava, transparentnosti, odgovornosti i integriteta kroz obuke koje drže stručnjaci, i promovisati primere dobre prakse;
  - » osmisliti adekvatne postupke za sprovođenje procene rizika od korupcije koju bi kompanije mogle da primene;
- Da bi uveli antikorupcijske programe i očekivali njihovu efikasnost, rukovodstva kompanija bi trebalo da pokažu podršku i odlučnost u njihovom sprovođenju, tako što će:
  - » osmisliti i predstaviti te programe zaposlenima kroz radionice, fokusirajući se na jasnu politiku zabrane korupcije;
  - » napraviti precizno uputstvo za otkrivanje i izveštavanje o prekršajima;
  - » uvesti unutrašnju kontrolu i voditi evidenciju;
  - » mapirati rizike od korupcije i faktore rizika u kompanijama;
- Kompanije moraju da obezbede sigurne i pristupačne kanale za uzbunjivače uspostavljanjem preciznih, bezbednih i raznovrsnih mehanizama izveštavanja o sumnji na korupciju, uključujući:
  - » neposredno prijavljivanje, putem za to namenjene e-mail adrese, onlajn platforme kao što je intranet ili eksterni kanal ako nijedan interni kanal nije dostupan ili bezbedan;
  - » mogućnost anonimnog prijavljivanja;
  - » obezbeđivanjem poverljivosti procesa izveštavanja (sadržaja i samog uzbunjivača) i definisanjem šta „poverljivost“ u tom slučaju znači;
  - » podršku i zaštitu licu koje podnosi prijavu, kao i sprečavanje odmazde.

## Privredna društva u državnom vlasništvu

- Vlada bi trebalo da osnuje centralizovano koordinaciono telo za praćenje, kontrolu i nadzor nad radom preduzeća u državnom vlasništvu, a podaci iz tog sistema trebalo bi da budu dostupni javnosti;
- Vlada bi trebalo da obezbedi veću nezavisnost u poslovanju preduzeća, posebno od političkog uticaja, okončanjem prakse imenovanja vršioca dužnosti direktora i raspisanjem konkursa za izbor direktora javnih preduzeća za sva preduzeća kojima upravljaju legalni ili nezakoniti (istekao mandat) vršioci dužnosti direktora. Nakon početka primene Zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu Republike Srbije, zakonitost treba da obezbede predstavnici države u nadzornim odborima i skupštinama akcionara;
- Vlada i Skupština treba da pripreme i usvoje izmene i dopune Zakona o sprečavanju korupcije kako bi se poništilo autentično tumačenje definicije pojma javni funkcioner i obezbedilo da direktori, vršioci dužnosti direktora, članovi nadzornih odbora i predstavnici države u skupštinama akcionara preduzeća u državnom vlasništvu imaju status javnih funkcionera i da su podležu obavezama za prijavljivanje imovine i prihoda i sukobu interesa;
- Vlada i Skupština treba da pripreme i usvoje izmene i dopune Zakona o javnim preduzećima i Zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu Republike Srbije kako bi smanjili mogućnosti za zloupotrebe resursa ovih preduzeća u svrhu političke promocije ili ostvarivanja ciljeva koji nisu vezani za delokrug rada preduzeća;
- Vlada treba da precizira, u meri u kojoj je to moguće, kriterijume za utvrđivanje da li je direktor obavljao svoje dužnosti neprofesionalno i nemarno i da li je bilo (značajnog) odstupanja od ostvarenja osnovnog cilja rada javnog preduzeća, to jest od poslovnog plana.

## Članovi Savetodavnog odbora

---

1. **Bojan Klačar**, NGO Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)
2. **Lidija Komlen Nikolić**, Predsednik predsedništva Udruženja javnih tužilaca Srbije i javni tužilac u Apelacionom javnom tužilaštvu u Beogradu
3. **Aleksandra Litričin**, advokat
4. **Tanja Maksić**, NGO Balkanska istraživačka mreža Srbije, programski koordinator
5. **Miroslav Milićević**, Savet za borbu protiv korupcije, predsednik
6. **Vida Petrović Škero**, Predsednik Pravosudnog istraživačkog centra CEPRIS, bivši predsednik Vrhovnog suda Republike Srbije
7. **Marijana Obradović**, Agencija za sprečavanje korupcije
8. **Zoran Stojiljković**, politički analitičar i profesor Fakulteta političkih nauka u penziji
9. **Rodoljub Šabić**, advokat, bivši Poverenik za informacije od javnog značaja (2004-2018)
10. **Gordana Todorović**, Privredna komora Srbije
11. **Rada Vasić**, Profesor Pravnog fakulteta, Univerziteta u Beogradu u penziji
12. **Saša Đorđević**, Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organizovanog kriminala

## Spisak intervjuisanih

---

1. **Marija Babić**, pravnik i analitičar Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS)
2. **Miša Bojović**, Otvoreni parlament – CRTA
3. **Miša Brkić**, ekonomski novinar, urednik i kolumnista dnevnog lista Danas i nedeljnika Nedeljnik
4. **Dragana Čabarkapa**, predsednik Sindikata novinara Srbije
5. **Božo Drašković**, ekonomista, profesor Fakulteta za bankarstvo, osiguranje i finansije Univerziteta Union u Beogradu
6. **Miloš Đajić**, predsednik Akademije ženskog liderstva
7. **Saša Đorđević**, stručnjak koji više od decenije prati reformu policije u Srbiji
8. **Bojan Elek**, zamenik direktora Beogradskog centra za bezbednosnu politiku
9. **Zoran Gavrilović**, direktor Biroa za društvena istraživanja (BIRODI)
10. **Mihajlo Gajić**, ekonomista
11. **Omer Hadžimerović**, sudija Apelacionog suda u Beogradu u penziji
12. **Miloš Janković**, bivši zamenik ombudsmana
13. **Lidija Komlen Nikolić**, Predsednik predsedništva Udruženja javnih tužilaca Srbije i javni tužilac u Apelacionom javnom tužilaštvu u Beogradu
14. **Radomir Lazović**, poslanička grupa i kopredsednik Zeleno-levog fronta
15. **Zoran Lutovac**, Potpredsednik Skupštine, član poslaničke grupe Demokratska stranka
16. **Ružica Mačukat**, zamenika registratora u Agenciji za privredne registre
17. **Radojka Nikolić**, analitičar, glavni i odgovorni urednik Biznis magazina i Ekonometra
18. **Mirjana Nikolić**, novinar, portal Istinomer
19. **Dragana Obradović**, direktor Balkanske istraživačke mreže Srbije (BIRN Srbija)
20. **Marija Pajić**, zamenica registratora u Agenciji za privredne registre
21. **Tara Petrović**, istraživač u NVO “Građanske inicijative”
22. **Sanja Popović**, Predsednica Udruženja poslovnih žena Srbije
23. **Dragomir Pop Mitić**, aktivista Užičkog centra za ljudska prava i demokratiju
24. **Dragana Rakić**, poslanička grupa Demokratska stranka
25. **Borko Stefanović**, poslanička grupa Ujedinjeni – SSP, PSG, Preokret, Sloga
26. **Suzana Trninić**, novinar, TV Insajder

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

342.51/.52(497.11)"2023"

351(497.11)"2023"

343.85:343.352(497.11)"2023"

330.34(497.11)"2023"

НЕНАДИЋ, Немања, 1972-

Procena sistema društvenog integriteta : Srbija 2023. / [Nemanja Nenadić]. - Beograd :  
Transparentnost Srbija, 2024 (Beograd : Unagraf). - 245 str. : tabele ; 30 cm

Tiraž 100. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-84711-57-3

а) Законодавство -- Примена -- Србија -- 2023 б) Корупција -- Сузбијање -- Србија -- 2023  
в) Државна управа -- Србија -- 2023

COBISS.SR-ID 142481417





ISBN-978-86-84711-57-3



Finansira  
Evropska Unija

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.