



Alternativni izveštaj o specifičnim izazovima i problemima u borbi protiv korupcije u Srbiji



**Alternativni izveštaj
o specifičnim izazovima i problemima
u borbi protiv korupcije u Srbiji**

Sadržaj

Uvod	5
Antikorupcija kroz prizmu Poglavlja 23 – nazadovanje umesto stagniranja	7
<i>Zlatko Minić, član Upravnog odbora i istraživač u organizaciji Transparentnost Srbija</i> <i>Nemanja Nenadić, programski direktor u organizaciji Transparentnost Srbija</i>	
Postupak za ubistvo novinara Slavka Ćuruvije – Slika vlasti i dokaz neispunjavanja Poglavlja 23	17
<i>Vuk Z. Cvijić, novinar nedeljnika Radar</i>	
Uzbunjivači u Srbiji: između sudske statistike i medijskog narativa	27
<i>Zoran Gavrilović, direktor Biroa za društvena istraživanja (BIRODI)</i>	
Gradovi i građani protiv korupcije	39
<i>Zoran Gavrilović, direktor Biroa za društvena istraživanja (BIRODI)</i>	
Lokalni antikorupcijski plan - Slučaj Grada Loznice	49
<i>Miroslav Mijatović, predsednik udruženja građana Podrinjski antikorupcijski tim (PAKT)</i>	
Unapređivanje transparentnosti javnih konkursa za projekte i programe koje sprovode organizacije civilnog društva	53
<i>Dejana Stevkovski, Građanske inicijative</i>	

Uvod

Borba protiv korupcije u Srbiji već duži niz godina odvija se u okvirima koji su formalno uspostavljeni, ali suštinski nedovoljno funkcionalni. Iako je normativni i institucionalni okvir razvijen - kroz zakone, strategije i mehanizme usklađene sa evropskim standardima, praksa ukazuje na trend “nazadovanja” u borbi protiv korupcije, kao i posledično kontinuirano slabljenje poverenja građana u institucije.

U kontekstu Poglavlja 23, koje obuhvata pravosuđe, borbu protiv korupcije i osnovna prava, postaje jasno da ključni izazov više nije u donošenju novih propisa, već u njihovoj doslednoj primeni, stvarnoj nezavisnosti institucija i postojanju političke volje da se korupcija sistemski suzbija. Izostanak efikasnog procesuiranja slučajeva, netransparentno donošenje odluka i sužavanje prostora za delovanje medija i civilnog društva dodatno produbljuju jaz između formalnih reformi i njihove primene u praksi.

Ovakvi sistemski problemi posebno su vidljivi u složenim i društveno značajnim predmetima, poput postupka za ubistvo novinara Slavka Ćuruvije, koji ukazuje na ozbiljne slabosti u funkcionisanju pravosuđa, zaštiti svedoka i institucionalnoj odgovornosti. Tok ovog postupka, obeležen pritiscima, osporavanjem ključnih dokaza i izostankom odgovornosti za utvrđene povrede zakona, pokazuje da pravosudni sistem u praksi ne obezbeđuje doslednu i nezavisnu primenu pravde, čime se direktno dovodi u pitanje ispunjavanje standarda iz Poglavlja 23.

Istovremeno, u uslovima ograničene efikasnosti institucija, sve značajniju ulogu u borbi protiv korupcije preuzimaju građani, organizacije civilnog društva, mediji i uzbunjivači, koji kroz istraživanja, javne inicijative i ukazivanje na nepravilnosti, doprinose razotkrivanju koruptivnih praksi i podizanju svesti javnosti. Međutim, njihov rad se često odvija u okruženju u kojem, uprkos postojanju razvijenog normativnog okvira – poput Zakona o zaštiti uzbunjivača – zaštita u praksi ostaje nedovoljna, a institucionalna kultura i dalje ne prepoznaje u punoj meri ove aktere kao legitimne nosioce zaštite javnog interesa.

Upravo iz tog razloga, inicijativa „Svetioničari“ polazi od potrebe da se borba protiv korupcije sagleda šire od institucionalnog okvira i da se ojačaju participativni, vaninstitucionalni mehanizmi koji doprinose otkrivanju korupcije, kao i razumevanju i pokretanju javnog dijaloga o brojnim posledicama po društvo. Inicijativa integriše tri ključne dimenzije: analizu stanja kroz alternativni izveštaj, javni dijalog i afirmaciju aktera integriteta kroz dodelu nagrade Svetioničari, sa ciljem izgradnje održivog i društveno legitimnog antikorupcijskog okvira.

Integralni alternativni izveštaj koji je pred vama predstavlja rezultat tog pristupa. On objedinjuje nalaze više tematskih analiza koje obuhvataju ključne segmente borbe protiv korupcije u Srbiji: funkcionisanje pravosuđa i politički uticaj na procese odlučivanja u slučaju ubistva novinara Slavka Ćuruvije, transparentnost upravljanja javnim resursima, položaj uzbunjivača, izazove istraživačkog novinarstva, kao i stanje antikorupcijskih mehanizama na lokalnom nivou.

Nalazi izveštaja dosledno ukazuju na nekoliko zajedničkih obrazaca. Prvo, borba protiv korupcije često ostaje na nivou formalnih rešenja, bez stvarnog efekta u praksi. Drugo, insti-

tucije pokazuju ograničen kapacitet ili spremnost da reaguju na identifikovane nepravilnosti, uključujući i nalaze nezavisnih aktera. Treće, mehanizmi društvene kontrole – mediji, organizacije civilnog društva i uzbunjivači – suočavaju se sa sve većim izazovima, uprkos njihovoj ključnoj ulozi u zaštiti javnog interesa..

Poseban značaj ima i lokalni nivo, gde se korupcioni rizici najdirektnije manifestuju u svakodnevnom životu građana. Iako su lokalni antikorupcijski mehanizmi formalno uspostavljeni, njihova funkcionalnost i legitimitet ostaju ograničeni, što ukazuje na potrebu za jačanjem lokalnih sistema integriteta i većim uključivanjem građana u procese nadzora i donošenja odluka.

U tom smislu, ovaj izveštaj ne predstavlja samo analitički pregled stanja, već i pokušaj da se kroz identifikaciju ključnih izazova i formulisanje konkretnih preporuka doprinese unapređenju prakse u skladu sa evropskim standardima. Njegov cilj je da posluži kao okvir za delovanje, kako za institucije, tako i za civilno društvo i građane, u pravcu izgradnje transparentnijeg, odgovornijeg i participativnijeg sistema borbe protiv korupcije.

Danijela Radošević,
Direktorka Nacionalne koalicije za decentralizaciju

Antikorupcija kroz prizmu Poglavlja 23 – nazadovanje umesto stagniranja

Zlatko Minić, član Upravnog odbora i istraživač u organizaciji Transparentnost Srbija

Nemanja Nenadić, programski direktor u organizaciji Transparentnost Srbija

Antikorupcija u Srbiji je u stanju nazadovanja, nakon dužeg perioda koji su obeležili stagnacija i fingiranje antikorupcijskih napora, uz minimalne rezultate, uglavnom na normativnom planu – usvajanje izmena propisa ili strateških dokumenata.

Neke od najvažnijih problema identifikovala je organizacija Transparentnost Srbija (TS) u analizi¹ uzroka sve lošije pozicije Srbije na rangiranju zemalja po Indeksu percepcije korupcije (CPI):

- javni tužioci ne istražuju samoinicijativno javno iznete i dokumentovane sumnje u korupciju;
- Vlada predlaže (a sve češće i poslanici direktno), a Skupština usvaja posebne zakone i međudržavne sporazume koji isključuju primenu Zakona o javnim nabavkama, ili zakonske odredbe retroaktivno menjaju neutemeljenim autentičnim tumačenjima;
- javnom upravom rukovode nezakonito postavljeni vršioци dužnosti, a preduzećima u državnom vlasništvu vršioци dužnosti čiji je mandat odavno istekao;
- Vlada ne objavljuje zaključene ugovore i druge bitne informacije o donošenju odluka, ostavljajući brojne sumnje u skrivene uticaje, skrivene štetne posledice i kršenje propisa pri ugovaranju;
- umesto da Skupština vrši delotvoran nadzor nad radom Vlade, koristeći izveštaje nezavisnih državnih organa, a da Vlada definiše i sprovodi državnu politiku, rad zakonodavne i izvršne vlasti podređen je predsedniku Republike, a uloga nezavisnih organa marginalizovana;
- mogućnost medija, civilnog društva i građana da doprinesu borbi protiv korupcije bitno je sužena tretiranjem medija koji postavljaju pitanje odgovornosti kao da je reč o političkoj opoziciji i odsustvom javnih rasprava pri donošenju ključnih odluka.

Trend nazadovanja antikorupcije posebno je uočljiv kroz prizmu evropskih integracija, Poglavlja 23 (pravosuđe i osnovna prava), koje obuhvata i stanje korupcije, odnosno borbe protiv korupcije. Otkako je Srbija stekla status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji (2012. godine), propušten je toliko veliki broj prilika, uz dobre okolnosti za ozbiljno suzbijanje korupcije, da se više ne može govoriti o poteškoćama, problemima, nestručnosti, već isključivo o odsustvu volje, odnosno jasno dokazanoj volji da se korupcija ne suzbija, već naprotiv – podstiče i da se uklanjaju prepreke za njeno bujanje.

Naime, najveći deo tog perioda, nakon promene vlasti 2012. godine i uspostavljanja neupitne parlamentarne većine Srpske napredne stranke 2014. godine, obeležila je politička stabilnost, bez bilo kakvih potreba da se okleva zarad zadovoljenja koalicionih partnera, visok stepen podrške javnosti antikorupcijskim reformama, snažna međunarodna podrška, posebno Brisela, u zadovoljavanju kriterijuma za evropske integracije, naročito onih iz Poglavlja 23.

Vlast se, međutim, opredelila za formalno ispunjavanje postavljenih zahteva kroz usvajanje propisa koji su sadržali ozbiljne nedostatke (ili su u najboljem slučaju bili neambiciozni i nisu imali mehanizme koji bi ih učinili funkcionalnijim ili funkcionalnim i doprineli stvarnom napretku), zatim kroz lošu praksu u primeni zakona, ignorisanje nezavisnih institucija, kontrolu nad procesuiranjem korupcije, čime se stvarao privid procesuiranja, kroz statistiku koja je zbog nadležnosti utvrđenim procesnim propisima obuhvatala i dela koja nisu imala dodirnih tačaka sa korupcijom.

¹ https://transparentnost.org.rs/images/TS_CPI_2025_rezultati_i_analiza_za_Srbiju.pdf

Zakon o zaštiti uzbunjivača (usvojen 2014. godine) rezultirao je, u godinama posle početka primene, redovnim saopštavanjem statističkih podataka o broju osoba koje su dobile status uzbunjivača, odnosno formalnu zaštitu, dok se o najznačajnijem aspektu, sa antikorupcijskog stanovišta, istragama i procesuiranju slučajeva na koje su uzbunjivači ukazali nije moglo saznati apsolutno ništa. Poslednjih godina došlo se do toga da uzbunjivači bivaju progonjeni, ne samo od strane poslodavca već i od države (primeri Aleksandra Obradovića ili Danijele Maletić).

Zakon o lobiranju (2018) jedan je od najboljih primera zadovoljavanja forme bez želje i potrebe da se suštinski reguliše oblast na koju se odnosi. S obzirom na način na koji su regulisane obaveze, i na samu definiciju lobiranja, odnosno lobiste, nije ni čudo da su dva poslednja istraživanja, koja je Transparentnost Srbija sprovela na uzorku koji je obuhvatio kabinet predsednika i celu Vladu (predsednik, potpredsednici, ministarstva, ministri bez portfelja), pokazala da registrovanog lobiranja praktično gotovo da nema. U oba istraživanja (2024. i 2025) zabeležen je po jedan registrovan slučaj lobiranja – oba puta u Ministarstvu poljoprivrede.

Zakon o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu (2020) najavljivan je kao ključni antikorupcijski zakon, a zapravo je reč o poreskom propisu, čime su dodatno razrađene mere i mehanizmi koji su postojali gotovo dve decenije (u Zakonu o poreskoj administraciji). Propisana je kontrola koja nije fokusirana isključivo ili prevashodno na nosioce javnih funkcija ili zaposlene u javnom sektoru, a čiji je eventualni rezultat određivanje visokog poreza (75%) na imovinu kojoj se poreklo ne može dokazati. U međuvremenu se uporno odbijalo uvođenje krivičnog dela nezakonito bogaćenje, u skladu sa UN konvencijom protiv korupcije, koja bi se odnosila samo na javni sektor. Razmatranje uvođenja tog dela postalo je, na insistiranje TS, ponovo deo antikorupcijske strategije, čije sprovođenje, međutim, već na samom početku kasni i ne daje osnova za nadu da će doneti bilo kakav napredak, a posebno ne u ovoj osetljivoj oblasti. Naime, ovaj mehanizam bio bi snažno oružje protiv korupcije, a evidentno je da je to ono što aktuelna vlast ne želi da postigne.

Pojedini propisi menjani su u prethodnih pet godina zbog sprovođenja preporuka GRECO ili preporuka OSCE/ODIHR. Iz današnje perspektive jasno je da napredak nije ostvaren, bilo zbog toga što su vlasti neke preporuke „kreativno“ tumačile ili što su i same preporuke bile neadekvatne.

Tako smo dobili izveštavanje o troškovima kampanje deset dana uoči izbora umesto otvorenih računa. U praksi je to značilo da najveći deo troškova ne bude prikazan jer nisu plaćeni do tog roka, a da i ono što jeste plaćeno, bude (zbog rokova, brzine rada Agencije za sprečavanje korupcije) dostupno javnosti dan ili dva pre izborne tišine. Umesto rešavanja problema funkcionerske kampanje ograničavanjem aktivnosti funkcionera, izmenjen je Zakon o elektronskim medijima i uvedeno ograničenje za pojedine medije da izveštavaju o pojedinim aktivnostima pojedinih funkcionera u ograničenom delu kampanje. Umesto da se ograniče rashodi u kampanji, uvedena su nova ograničenja pojedinačnih priloga iako se kampanje gotovo u potpunosti finansiraju iz javnih izvora.

Kada je reč o nezavisnim institucijama od značaja za borbu protiv korupcije, period od 2012. godine može se podeliti na dve faze – prvu, u kojoj su institucije ignorisane, po njihovim prijavama se uglavnom nije postupalo, izveštaji su ignorisani, formalno usvajani, bez do-

datnih preporuka ili se ispunjavanje tih preporuka nije pratilo, dok su u drugoj fazi institucije većinom utopljene u opštu lošu sliku – kadrovskom politikom svedene su na fasadu.

Parlament se ni ranije nije isticao aktivnošću u praćenju primene propisa, nadzora nad izvršnom vlasti, nije bio mesto demokratskog dijaloga, ali je pokazano da može i gore – u potpunosti je marginalizovan i u zakonodavnom delu nadležnosti time što propise kojima se onemogućava borba protiv korupcije usvaja parlamentarna glasačka mašinerija na predlog pojedinačnih poslanika, čime se izbegava javna rasprava.

Na slabe rezultate u procesuiranju korupcije ukazivali su, godinu za godinom, izveštaji Evropske komisije o Srbiji. S druge strane nudile su se statistike koje su stvarale privid, zahvaljujući činjenici da pojedini zakoni, koji definišu postupanje državnih organa, uključuju u nadležnost specijalnih antikorupcijskih jedinica i odeljenja i dela iz oblasti privrede koja nemaju dodira sa korupcijom. Što se tiče procesuiranja javnih funkcionera, gotovo da nema presuđenog slučaja. Ilustrativan je primer nekadašnjeg predsednika beogradske Opštine Palilula – uhapšen je 2021. godine, optužnica je potvrđena 2022, suđenje je počelo 2024, a poslednja informacija je iz juna 2025, kada je ročište odloženo.

Sve ovo vreme korupcija je, prema istraživanjima javnog mnjenja, bila rangirana na 3. ili 4. mestu među najvećim problemima, koje građani prepoznaju i sa kojima se suočavaju.

Situacija se drastično promenila posle 1. novembra 2024. i tragedije na novosadskoj železničkoj stanici, te protestâ koji su usledili i koji se identifikuju kao antikorupcijski.

Građani nedugo potom prvi put postavljaju korupciju na prvo mesto među problemima u zemlji (istraživanje² koje je Transparentnost Srbija sproveda početkom 2025. godine).

Od tada do danas uočavaju se sledeće bitne tačke.

- Predsednik Srbije najavljuje antikorupcijske policijske akcije krajem decembra 2024. godine, odnosno „rezultate koji će biti vidljivi do kraja marta 2025“. Ovim zapravo pruža još jedan dokaz nepostojanja sistema i nefunkcionisanja institucija. Predsednik nema nadležnosti da najavljuje takve akcije. Operativni rad policije i tužilaštva u nadležnosti su odgovarajućih struktura unutar ovih organa, ali čak ni direktor policije ni vrhovna tužiteljka ne bi mogli niti smeli da najavljuju akcije. Time se, zapravo, šalje poruka da istražni organi već poseduju dokaze o velikom broju slučajeva korupcije, po kojima do tada nisu postupali. U mesecima potom pokazalo se da je akcija prvenstveno imala propagandnu namenu i da je bila (loš) pokušaj odgovora na zahteve protesta za borbu protiv korupcije, jer su u antikorupcijske aktivnosti svrstana uglavnom dela privrednog kriminala.

- Tužilaštvo za organizovani kriminal, posle dugogodišnje pasivnosti, „oslobađa se“ i pokreće istrage i podiže optužnice protiv ljudi iz vlasti, među kojima su i ministri, a u vezi sa slučajem „nadstrešnica“. Vlast odgovara napadima na tužilaštvo, uskraćuje mu se podrška policije i drugih organa u istragama. Kadrovskim promenama, koje su u javnosti označene kao dovođenje „superlojalista“ umesto „lojalista“, policija je u potpunosti instrumentalizovana, te uz Više javno tužilaštvo u Beogradu postaje oružje za borbu protiv svih koje režim identifikuje kao protivnike. Zloupotreba je, prema navodima medija³, eskalirala do tih razmera da

² <https://transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/konferencije/12854-istrazivanje-korupcija-najveci-problem-za-22-odsto-gradjana>

³ <https://nova.rs/vesti/hronika/otkrivamo-policija-odbila-da-uhapsi-gradonacelnika-i-celnike-grada-bora-zbog-korupcije-novi-slucaj-drzavnog-udara-i-ignorisanja-mup-da-postupi-po-naredbi-tuzilastva/>

policija ne postupa po zahtevu tužilaštva za privođenje najviših funkcionera jedne lokalne samouprave, osumnjičenih za koruptivna krivična dela. Najteži udarac vlast pokušava da zada Tužilaštvu za organizovani kriminal (TOK) izmenama propisa koje prete da u potpunosti parališu njegov rad. Poslanik koji je podneo predlog zakona otvoreno je izjavio da se to čini „zato što su (TOK, prim. Z. M.) krenuli sa hapšenjem ministara iz SNS. Zato što su hteli, na kraju, da uhapsu i predsednika Vučića!“ Istovremeno se vrši snažan pritisak prilikom izbora članova Visokog saveta tužilaštva i Visokog saveta sudstva kako bi se u ovim telima našao kadar za koji se veruje da će moći da ih kontroliše.

- U tim okolnostima pomena jedva vredna, ali ilustrativna, jesu dešavanja sa antikorupcijskom strategijom i akcionim planovima. Strategija za period 2024–2028. usvojena je u julu 2024. godine, a Akcioni plan za njeno sprovođenje u 2024. i 2025. godini krajem decembra 2024. bez bilo kakve informacije da je to učinjeno. Naime, ne samo što se plan za dve godine usvaja na samom isteku prve već se u to vreme zahuktavaju antikorupcijski protesti, pa bi i pokušaj skretanja pažnje na preventivni dokument, koji sadrži neke sasvim neambiciozne ciljeve, samo doneo negativni publicitet i dolio ulje na vatru. U avgustu 2025. godine pojavljuje se nacrt Akcionog plana za period 2026–2028. Do februara 2026. ovaj dokument nije usvojen, ali je vredno notirati da već tekst koji se pojavio u avgustu 2025. predviđa odlaganje niza mera iz Akcionog plana 2024–2025. za naredni period. U velikom broju slučajeva (na primer, objavljivanje podataka o savetnicima svih članova Vlade i predsednika Republike) reč je o aktivnostima koje nisu previše zahtevne i simptomatično je što je već četiri meseca pre isteka roka za njihovo sprovođenje Vlada uverena da one neće biti sprovedene na vreme.

I u ostalim oblastima i aktivnostima povezanim sa korupcijom, odnosno antikorupcijom, stanje nije ništa bolje. Savet Regulatornog tela za elektronske medije nije formiran, vlast grčevito pokušava da obezbedi uticaj i kontrolu nad većinom (pet od devet) članova tog tela. Posle izmena Zakona o jedinstvenom biračkom spisku, formirana je komisija koja treba da počne rad na njegovom uređenju, ali reč je o postupku koji, čak i ako ne bude opstrukcije državnih organa, ne može dati značajne rezultate u kratkom roku. Konačno, nepromenjeno je održavanje „v. d. stanja“ u državnoj upravi i u javnim preduzećima i ustanovama. O tome svedoče i istraživanja⁴ TS, pa je tako, na primer, od maja 2024. do avgusta 2025. godine samo oko 20% od 977 rešenja izdato u skladu sa zakonom. U januaru 2026. godine, prema nalazu⁵ TS, od 34 preduzeća u državnom vlasništvu, bilo da su u statusu javnih preduzeća, AD ili DOO, koja bi direktora morala da biraju na javnom konkursu, zakonito postavljenog direktora imala su samo dva.

Izveštaji o napretku

Redovni šestomesečni izveštaji koalicije nevladinih organizacija PrEUgovor, koje prate napredak u poglavljima 23 i 24, ilustruju pomenute faze borbe protiv korupcije, odnosno priroda borbe protiv korupcije i neskrivenog rasplamsavanja korupcije – pre tragedije u Novom Sadu i posle toga.

⁴ https://transparentnost.org.rs/images/Preporuke_GRECO_iz_petog_kruga_evaluacije.pdf

⁵ <https://transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12992-sve-manje-drzavnih-preduzeca-ima-zakonitog-direktora>

Tako, na primer, izveštaj iz maja 2022. godine (obuhvata period od novembra 2021) ukazuje da je „značajan početni korak ka jačanju nezavisnosti pravosuđa napravljen promenom Ustava“, ali istovremeno upozorava da „prostor za uticaj politike na ovu granu vlasti nije sasvim eliminisan“.

Izveštaj konstatuje ogromne razmere funkcionerske kampanje tokom predsedničkih, parlamentarnih i lokalnih izbora u Beogradu i još dvanaest gradova i opština, održanih u aprilu 2022.

Izveštaj iz maja 2024. (period novembar 2023. – maj 2024) konstatuje da se ovaj izveštajni period izdvaja od prethodnih po obimu osvedočenih zloupotreba u okviru izbornog procesa (decembar 2023). Kampanju je obeležilo pristrasno medijsko izveštavanje u korist vladajuće većine, kao i izrazita zloupotreba javnih funkcija u cilju promocije pojedinih funkcionera. Kvalitet izbornog procesa osporili su međunarodni i domaći posmatrači, koji su zabeležili brojne zloupotrebe. Međutim, državni organi koji nadziru izborni proces ostali su pasivni tokom izbornog perioda⁶.

Dalje se navodi da je „nastavljena praksa netransparentnog izbora sudija i tužilaca, a primećeno je i da pravni lekovi nisu delotvorni u takvim situacijama. Veliki broj predsednika sudova i glavnih javnih tužilaca i dalje je u statusu vršioca funkcije. Organi VST-a nastavili su u posmatranom periodu da izbegavaju da odlučuju o disciplinskoj odgovornosti i odgovornosti tužilaca za nedozvoljeni uticaj, što i dalje zabrinjava, naročito kada se posmatra iz ugla ciljeva zbog kojih je menjan Ustav. Pravosuđe je ostalo zabrinjavajuće pasivno u svim predmetima, u kojima se odlučivalo o povredi izbornog prava“.

„Kada je reč o borbi protiv korupcije, tokom izveštajnog perioda pokrenut je samo postupak izmena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije, ali ni on nije dovršen. Novi Nacrt strategije za borbu protiv korupcije predstavljen je u martu 2024. godine, nakon što je prethodni u septembru 2023. prošao javnu raspravu, sa koje nikada nije objavljen izveštaj“⁷.

U maju 2025. godine izveštaj ima malo drugačiji ton: „U prethodnih šest meseci (novembar 2024. – april 2025) mnogo toga se promenilo i pokrenulo u Srbiji, ali ne i reforme u okviru njenih evrointegracija... Građani su prozreli zarobljenu državu, o kojoj smo izveštavali u prethodnim Alarm izveštajima, i vrlo jasno joj se suprotstavili... Napori da se poboljšaju izborni uslovi višestepenim procesom uz podršku ODIHR-a osujećeni su otporom vladajuće većine prema suštinskim reformama... Narodna skupština je u proteklih šest meseci postala ljuštura institucije i svela se na produženu ruku vladajuće koalicije... Pretnje i pritisci na civilno društvo u Srbiji su se tokom perioda izveštavanja umnogostručili“⁸.

Dalje se navodi da su „antikorupcijski napori Srbije i dalje uglavnom površni, ograničeni slabom političkom voljom, institucionalnom pasivnošću i selektivnim sprovođenjem zakona. Iako su usvojeni nova Strategija za borbu protiv korupcije i prateći Akcioni plan, njihov ograničen domet, izostanak promocije i isključenje civilnog društva ukazuju na formalistički pristup. Korupcija je postala glavno pitanje za građane, ali visoki zvaničnici nisu ispunili svoja obećanja, a ključne GRECO preporuke u vezi sa odgovornošću ostaju zanemarene“.

⁶ <https://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1878/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>

⁷ Isto.

⁸ <https://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1925/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>

„Ozbiljne pretnje slobodi izražavanja i medija u Srbiji intenzivirale su se uporedo sa masovnim protestima... Dokumentovani slučajevi nasilnih napada koje su vršila treća lica, državno uznemiravanje i navodi o prekomernoj upotrebi sile – u šta spada i sumnja o upotrebi zvučnog oružja – otkrili su značajne nedostatke u poštovanju međunarodnih i domaćih obaveza Srbije vezanih za zaštitu prava na mirno okupljanje“.

Konačno, u poslednjem izveštaju, u novembru 2025. godine se konstatuje: „U proteklih šest meseci (maj–oktobar 2025) u Srbiji se produbila erozija demokratskog poretka koja zemlju udaljava od ambicije članstva u Evropskoj uniji. Dok se masovni građanski i studentski protesti za odgovornost, funkcionalne institucije i slobodne i poštene izbore nastavljaju, država odgovara rastućom represijom, koja obelodanjuje sistemski oslabljene mehanizme kontrole i ravnoteže vlasti. Vladajuća stranka je intenzivirala praksu podriivanja ustavnog poretka kroz marginalizaciju parlamenta, pritiske na civilno društvo, medije i akademsku zajednicu, zloupotrebu bezbednosnih institucija i jačanje političkog uticaja na pravosuđe. U ključnim oblastima – od izbora i ljudskih prava do borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala – beleži se stagnacija ili nazadovanje, uz niz alarmantnih slučajeva... Marginalizacija parlamenta ušla je u novu fazu u kojoj vladajuća većina više ni ne pokušava da simulira njegovu funkciju“⁹.

Preporuke

Uz ovakvu sliku stanja, logično, ali najteže pitanje jeste šta se može učiniti da bi se stvari promenile. Jednostavan odgovor ne postoji. Nemoguće je izdvojiti dve ili tri „čarobne mere“, a da se pri tome ne generalizuje (poput – „stvoriti uslove da policija, tužilaštvo i sudstvo neometano procesuiraju slučajeve korupcije“ ili „osloboditi medije, proterati govor mržnje, otvoriti ih kao platforme za deliberativnu demokratiju“ i sl.).

Transparentnost Srbija formulisala je (ne računajući tu pojedinačne preporuke, odnosno predloge za unapređenje konkretnih propisa, najčešće u formi amandmana) desetine preporuka za unapređenje antikorupcije. Neke od njih bile su sastavni delovi sektorskih analiza (u vezi sa transparentnošću lokalne samouprave ili javnih preduzeća, participativnošću, javnim nabavkama, finansiranjem političkih subjekata i sl.), neki delovi širih studija (poput Nacionalne studije integriteta), dok su neke preporuke sadržane u dokumentima pripremljenim za specifične povode – Međunarodni dan borbe protiv korupcije, godišnje predstavljanje Indeksa percepcije korupcije (CPI), konstituisanje novog saziva parlamenta ili izbor nove vlade.

Među ključne sistemske preporuke mogu se ubrojiti:

- ispitivanje svih slučajeva sumnji na korupciju u vezi sa kojima su obelodanjeni dokumenti ili iznete direktne optužbe, bez čekanja javnog tužioca da iko podnese krivičnu prijavu, kao i objavljivanje informacija o ishodu ispitivanja, uključujući i obrazloženje u slučaju da je utvrđeno da nema krivične odgovornosti;

⁹ <https://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1943/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>

- pokretanje krivičnog postupka u slučajevima ometanja istraga o korupciji;
- obezbeđivanje svih uslova za gonjenje korupcije primenom posebnih istražnih tehnika, za sprovođenje finansijskih istraga uporedo sa krivičnim i za proaktivnost u ispitivanju korupcije, što uključuje i izmene Krivičnog zakonika, Zakonika o krivičnom postupku i Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije radi efikasnijeg gonjenja pojedinih oblika korupcije i određivanje potrebnog broja javnih tužilaca;
- uspostavljanje bezbednih kanala za prijavljivanje nepravilnosti u vezi sa zloupotrebom javnih resursa, korišćenjem javne funkcije i izbornim postupkom i njihova promocija od strane državnih organa;
- zakonsko ograničavanje mogućnosti za vođenje „funkcionerske kampanje“, to jest prividno redovnih aktivnosti javnih funkcionera koje se preduzimaju radi političke promocije i uspostavljanje funkcionalnog nezavisnog nadzora, kao i zakonsko ograničavanje javnih rashoda u periodu pre i neposredno nakon izbora;
- ograničavanje troškova izborne kampanje, preciziranje dužnosti Agencije za sprečavanje korupcije u kontroli izveštaja o troškovima kampanje, obezbeđivanje veće javnosti podataka dok izborna kampanja traje;
- stvaranje uslova za suzbijanje političke korupcije postavljanjem zakonitih i profesionalnih rukovodilaca u preduzećima u vlasništvu države i u javnoj upravi;
- objavljivanje informacija o dosadašnjoj primeni Zakona o ispitivanju porekla imovine i posebnom porezu, sagledavanje njegovih antikorupcijskih efekata (ako ih ima), efekata kontrole imovine i prihoda javnih funkcionera koju vrši Agencija za sprečavanje korupcije i otvaranje rasprave o kriminalizaciji „nezakonitog bogaćenja“ u smislu člana 20. UNCAC;
- nadzor Kancelarije za javne nabavke, Budžetske inspekcije i Komisije za zaštitu konkurencije, kao i Državne revizorske institucije nad planiranjem, sprovođenjem i izvršenjem javnih nabavki u daleko većem broju slučajeva;
- obezbeđivanje pune transparentnosti kod javno-privatnih partnerstava i poništaj svih ugovora koji suštinski predstavljaju JPP, a zaključeni su bez primene zakona ili drugog valjanog pravnog osnova;
- prestanak prakse zaključivanja međudržavnih sporazuma, na osnovu kojih se može isključiti transparentnost i nadmetanje u vezi sa zaključivanjem ugovora o javnim nabavkama, javno-privatnim partnerstvom i prodajom javne imovine.

Važne su i preporuke:

- unapređenje i sveobuhvatan nadzor nad primenom Zakona o zaštiti uzbunjivača;
- uključivanje mera za sprečavanje korupcije u program svake nove (ili „rekonstrukcije“) vlade, uz nedvosmisleno obavezivanje napuštanja nezakonitih praksi (naročito u vezi sa postavljanjem vršilaca dužnosti), uvođenje prakse redovnog postupanja u vezi sa izveštajima Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije i prakse objavljivanja dokumenata od javnog interesa (ugovori, informacije o uticajima na proces donošenja

- odluka, obrazloženja podzakonskih akata i kadrovskih rešenja, zaključci Vlade i slično);
- obezbeđivanje veće javnosti uticaja na donošenje propisa i pojedinačnih odluka, bilo da je reč o registrovanom lobiranju, neregistrovanom lobiranju ili neformalnim vidovima komunikacije, koji nisu uređeni Zakonom o lobiranju;
 - poštovanje ustavnih i zakonskih pravila i načela podele vlasti u donošenju odluka.

Od značaja za suzbijanje korupcije su i pojedine uže fokusirane preporuke:

- prestanak sa praksom sprovođenja nabavki na osnovu posebnih zakona koji se donose za infrastrukturne projekte i ukidanje nedavno donetog posebnog zakona za EXPO 2027 i posebnog zakona za Generalštab;
- hitno ispitivanje svih obelodanjenih kršenja pravila pre i tokom izborne kampanje iz decembra 2023. i juna 2024, lokalnih izbora iz 2025, kao i u međuisbornom periodu;
- utvrđivanje razloga za neostvarivanje ciljeva iz Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013–2018. i odgovornosti zbog neispunjenja aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23; Revizija predloga Akcionog plana antikorupcijske strategije za period 2026–2028. kako bi se predvidele mere koje mogu da doneseu vidljiv napredak u praksi, uz uključenje aktera koji su izostavljeni prilikom izrade ovog dokumenta;
- Vlada Srbije treba da obezbedi izvršenje rešenja Poverenika i da sama počne redovno da postupa po primljenim zahtevima;
- treba uvesti mogućnost žalbe Povereniku i u slučajevima kada informacije uskraćuju Vlada, Narodna skupština, predsednik, Vrhovni sud, Vrhovno javno tužilaštvo, Ustavni sud i Narodna banka;
- Vlada i Narodna skupština treba da izmene Poslovnike kako bi se obezbedilo sprovođenje javnih rasprava kod donošenja i izmene svih zakona;
- povećanje javnosti podataka o izdvajanjima iz budžetske rezerve.

Nije izvesno da bi ispunjavanje nekih, pa čak ni svih nabrojanih preporuka iz korena i u kratkom roku preokrenulo stanje korupcije u Srbiji. Za to je potrebno dosledno i uporno raditi, uravnoteženo sprovoditi ključne mehanizme edukacije, prevencije i represije, omogućene upravo primenom ovih mera.

S druge strane, izvesno je da bi se ignorisanjem većine ovih preporuka očuvalo aktuelno loše stanje, odnosno tendencija njegovog daljeg pogoršanja.

Pred Srbijom i njenim građanima je izbor.

Postupak za ubistvo novinara Slavka Ćuruvije Slika vlasti i dokaz neispunjavanja Poglavlja 23

Vuk Z. Cvijić, novinar nedeljnika Radar

Postupak za ubistvo novinara Slavka Ćuruvije, pokrenut i vođen u vreme vlasti Srpske napredne stranke (SNS), postao je slika odnosa ove vlasti prema pravosuđu, slobodi medija i zločinima iz devedesetih, kao i prema obavezama koje Srbija ima u okviru evropskih integracija, naročito u Poglavlju 23.

To poglavlje, koje obuhvata pravosuđe, borbu protiv korupcije i osnovna prava, od države kandidata za članstvo u Evropskoj Uniji (EU) zahteva nezavisne institucije, efikasno suđenje, zaštitu svedoka, zaštitu novinara i jasnu političku distancu od pritisaka na pravosudne organe. Slučaj ubistva Ćuruvije pokazuje suprotno. Proces je od početka bio politički upotrebljen, tokom suđenja praćen pritiscima, pretnjama, promenama iskaza, osporavanjem ključnih dokaza i izostankom odgovornosti institucija. Na kraju je bio okončan spornom oslobađajućom presudom Apelacionog suda u Beogradu. Vrhovni sud Srbije utvrdio je da je Apelacioni sud povredio zakon u korist optuženih, ali to nije moglo da izazove dalje pravne posledice prema važećim zakonima. Nije imalo posledice ni za sudije Apelacionog suda koje su donele takvu presudu. Da nema odgovornosti sudija, iako se utvrdi da nisu sudili u skladu sa zakonom je postala praksa u Srbiji. Povrede zakona u korist optuženih su utvrđene u slučajevima oslobađajućih presuda Stanku Subotiću Cenetu, finasijera SNS-a koji je pre njihovog dolaska na vlast bio optužen kao vođa kriminalne grupe za šverc cigareta devedesetih godina, kao i u postupku protiv Luke Bojovića koji je bio optužen kao vođa novog zemunskog klana.

Tužilaštvo za organizovani kriminal (TOK) pokrenulo je 2014. godine istragu protiv četvorice funkcionera tajne službe iz vremena ubistva Slavka Ćuruvije, koja se tada zvala Resor državne bezbednosti (RDB). Okrivljeni kao naredbodavac bio je Radomir Marković, bivši šef RDB koji je već služio kazne za više političkih ubistava. Kao organizator bio je optužen Milan Radonjić, u vreme ubistva šef RDB Centra Beograd, a kao saizvršilac ubistva nekadašnji glavni inspektor u 2. upravi RDB Ratko Romić. Kao neposrednog ubica okrivljen je Miroslav Kurak, instruktor pucanja u RDB koji je svo vreme postupka bio u bekstvu. Inače, optuženi kao saizvršioc ubistva novinara, Kurak i Romić su kumovi.

Taj trenutak pokretanja zvanične istrage protiv okrivljenih iskoristio je sadašnji predsednik Srbije Aleksandar Vučić, tada još uvek na mestu prvog potpredsednika Vlade Srbije. On je bio glavni govornik na konferenciji za novinare kada je najavljen početak istrage protiv četvorice okrivljenih uz tužioce i policajce koji su svi kasnije smenjeni. Vučić i mediji koje je već držao pod kontrolom početak istrage su iskoristili za njegovu promociju. Međutim, tok postupka i dešavanja sa svedocima i istražiteljima pokazali su da formalno pokretanje istrage nije isto što i stvarna politička i institucionalna volja da se pravda sprovede.

Aleksandar Vučić ne samo da je devedesetih godina bio ministar informisanja u Vladi Slobodana Miloševića, već je pre toga izjavio da će se osvetiti Ćuruviji zbog njegovih novinarskih tvrdnji. Tokom suđenja sud nije uopšte razmatrao tvrdnje Tužilaštva za organizovani kriminal i advokata porodice Ćuruvije da se u režimskim medijima pred ubistvo Ćuruvije vršena priprema za taj zločin. Oni koji pamte odnos Vučića prema medijima dok je bio ministar informisanja znaju i da se sada kao predsednik na isti način verbalno obračunava sa nezavisnim novinarima.

Zato je njegovo pojavljivanje 2014. imalo dvostruku poruku. Sa jedne strane, vlast je želela da pokaže demokratsko i evropsko lice, kao i navodni otklon SNS-a od ekstremne Srpske radikalne stranke iz koje su potekli i koju je vodio i vodi Vojislav Šešelj. Sa druge strane,

činjenica da se na mestu glavnog političkog promotera postupka za ubistvo Ćuruvije našao čovek i koji je bio deo sistema u kojem je novinar progonjen i na kraju ubijen 11. aprila 1999. godine, bacila je odmah sumnju na dobre namere.

Na toj konferenciji Vučić je rekao da se takvi problemi moraju rešiti da bi Srbija bila „normalna i pristojna“. Međutim, to obećanje dato je u trenutku raspisivanja vanrednih parlamentarnih izbora u martu 2014. godine, posle kojih je SNS osvojio apsolutnu vlast. Istovremeno je najavljeno i formiranje komisije za ispitivanje pozadine ubistva Zorana Đinđića, kao i razrešenje ubistva petorice srpskih mladića u Peći decembra 1998. godine, za koje postoji sumnja da su počinili pripadnici srpskih oružanih formacija uprkos tadašnjoj propagandi.

Te najave su važne za razumevanje odnosa Srbije prema Poglavlju 23. Evropski standardi ne mere sposobnost vlasti da najavi istragu, već da obezbedi trajnu, nezavisnu i profesionalnu institucionalnu reakciju. Sa ove distance očito je da su svi ovi slučajevi, pa i onaj za ubistvo Ćuruvije najavljeni kao politički marketing za izbore, a i onaj koji predstavlja Vučića kao lidera spremnog da Srbiju uvede u EU. Danas se ispostavilo da su to bile samo marketinške obmane, jer su svi ti slučajevi ostavljeni bez epiloga. Tako je postalo jasno i da je pravosuđe postalo deo političko reklamne komunikacije, a ne nezavisna grana vlasti.

Od svih tih obećanja, u postupak se krenulo samo za ubistvo Ćuruvije, uprkos vlastima, a pre svega zahvaljujući pojedincima. Među tim pojedincima su policajac Dragan Kecman, koji je vodio istragu do kraja, pripadnik DB-a Zoran Stijović, koji je u početku skupljao dokaze, Veran Matić, predsednik Komisije za istraživanje ubistava novinara, advokat porodice Ćuruvija Slobodan Ružić, kao i policijska grupa Poskok koja je prva skupljala dokaze nakon što su Slobodan Milošević i Vojislav Šešelj svrgnuti sa vlasti 5. oktobra 2000. Inače vlast na republičkom nivou u Srbiji osim neprikosnovenog SNS čini i Miloševićeva Socijalistička partija Srbije, a na lokalnom nivou vlast drže zajedno i sa Šešeljevima radikalima.

Oni koji su učestvovali u istrazi, kao i svedoci koji su se pojavili bili su životno ugroženi od 2014. godine. To potvrđuju brojna dokumenta i svedočenja istražitelja i svedoka. Međutim, ni jedan slučaj ugroženosti nije rasvetljen. Već ta činjenica govori o atmosferi u kojoj se vodila istraga. Ljudi koji su radili na rasvetljavanju ubistva novinara nisu imali zaštitu sistema, već su se i sami našli u riziku. Za Poglavlje 23 to je naročito važno, jer nezavisno pravosuđe ne može da postoji ako policajci, svedoci i službenici koji rade na najosetljivijim predmetima zavise od lične hrabrosti, a ne od institucionalne zaštite.

Događaji koji su pratili postupak često su više ličili na odbranu zločina nego na organizovani napor države da se dođe do pravde. Već na suđenju se otkrilo da je prećeno ključnim svedocima. O tome su govorili upravo ti svedoci Milorad Ulemek Legija i braća Miloš i Aleksandar Simović. Njihova svedočenja bila su važna jer su ukazivala ne samo na izvršioce, već i da postoji namera da se uklanjanjem tragova zataška zločin. Više puta je iz dokaza pokušano izbacivanje analiza baznih stanica mobilnih operatera. Ta analiza bila je jedan od ključnih materijalnih dokaza, jer je pokazivala da su optuženi međusobno komunicirali i da su Ratko Romić i Miroslav Kurak, optuženi kao saizvršioци, bili na mestu ubistva. U pravosudnom sistemu koji funkcioniše, takav dokaz bi morao biti posebno pažljivo razmotren. U ovom slučaju, on je postao predmet stalnog osporavanja, što ukazuje na selektivnost u postupanju sa dokazima.

Na kraju je Apelacioni sud u Beogradu u svojoj konačnoj presudi upravo taj dokaz prenebregao, što je primetio u Vrhovni sud u oceni presude koja nema pravne posledice. To je jedna od najvažnijih tačaka za kritiku neispunjavanja Poglavlja 23: ako sud zanemari dokaz koji povezuje optužene sa mestom zločina, poverenje u nezavisnost i profesionalnost pravosuđa ne može opstati.

Pritisak na svedoke i istražitelje bio je očit u sudnici i dolazio je sa različitih mesta. Upadljivo tokom postupka bilo je svedočenje Branka Crnog, tada funkcionera SNS-a, a u vreme ubistva prvog zamenika optuženog šefa RDB-a Radomira Markovića. On je operativno vodio RDB i kum je Milana Radonjića, optuženog da je kao šef beogradskog DB-a organizovao ubistvo Ćuruvije. U iskazu pred sudom Branko Crni se verbalno obrušio na pripadnike DB-a koji su nešto govorili o slučaju. Posle toga mnogi su dobili amneziju. Svedoci nisu delovali kao ljudi koji slobodno, bez pritiska, iznose činjenice, već kao učesnici procesa u kojem se meri lični rizik svake izgovorene reči.

Jedan od upečatljivih primera promene iskaza bilo je svedočenje na suđenju Aleksandra Radosavljevića, koji je učestvovao u tajnoj pratnji Ćuruvije. On je 2007. u istrazi naveo da je u blizini mesta ubistva video beli automobil „golf“, koji su, prema optužnici, koristili Kurak i Romić. Na suđenju je rekao da se toga ne seća. Na pitanje koji su slučajevi tajnog praćenja RDB-a, osim Ćuruvije i Ibarske magistrale (ubistvo četvorice funkcionera SPO 3. oktobra 1999. godine), završeni ubistvom, Radosavljević je odgovorio: „Ne želim da ugrozim sebe.“ Ta rečenica je pokazala atmosferu u kojoj se postupak odvijao. Ako svedok u sudnici mora da vaga sopstvenu bezbednost pre nego što odgovori na pitanje, onda država nije obezbedila uslove za pravično suđenje. A bez pravičnog suđenja nema ni ispunjavanja Poglavlja 23.

O pritiscima, pretnjama i opstrukciji svedočili su na samom suđenju i ljudi iz policije i RDB-a: Dragan Kecman, Mile Novaković, Dragan Karleuša, Zoran Stijović, Stevan Nikčević i Vladimir Nikolić. Kecman, koji je vodio istragu od 2004, rekao je da su svedoci iz RDB-a strahovali za svoj život i naveo konkretne situacije. Novaković i Karleuša, koji su istragu vodili 2001, svedočili su da ih je DB opstruisao i pokušavao da ih skrene sa istrage. Zoran Stijović, koji je 2001. privedo Radonjića, rekao je da je posle toga došao do saznanja da je bio meta pucača koji su došli „preko Drine“. On je ispitivao i Radomira Markovića i svedočio da je Marković bio uplašen i da se plašio za svoju i bezbednost porodice. Ova svedočenja pokazuju da je istraga nailazila na otpor iz struktura bivše službe. Međutim, problem za Poglavlje 23 nije samo to što je otpor postojao, već što ga institucije nisu uspešno savladale. U takvom kontekstu standardi Poglavlja 23 nisu apstraktna evropska birokratija. Oni znače vrlo konkretno pitanje: da li država može da obezbedi uslove u kojima svedok govori bez straha. U postupku za ubistvo Ćuruvija, odgovor je negativan.

Tokom suđenja sud je optuženima Milanu Radonjiću i Ratku Romiću, uhapšenima 13. januara 2014., zatvorski pritvor zamenio kućnim 6. jula 2017., iako se tužilaštvo tome protivilo. Tužilaštvo je navodilo brojne razloge, među kojima je bio i rizik od uticaja na svedoke, kao i njihove veze u tajnoj službi. U kontekstu postupka koji je već bio obeležen promenama iskaza, pretnjama i atmosferom straha, takva odluka dodatno je oslabila poverenje u sud. Evropski standardi zahtevaju da sud ozbiljno proceni rizik od uticaja na postupak.

Bio je veoma zabrinjavajuć i način na koji su institucije postupala prema inspektor Draganu Kecmanu, glavnom policijskom istražitelju od 2004. do pokretanja sudskog po-

stupka. Tada član veća Posebnog odeljenja za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu, sudija Dragan Milošević, koji je pod vlašću SNS-a napredovao do predsednika Višeg suda u Beogradu pod kojim je i ovo Posebno odeljenje, ispitivao je Kecmana kao da je on optuženi. Takav odnos prema policajcu koji je vodio istragu šalje poruku i drugim istražiteljima. To nije ambijent vladavine prava, već ambijent institucionalne nesigurnosti. Sudija Milošević i kao predsednik Višeg suda prepoznat je kao neko ko izlazi u susret vlastima u kritičnim trenucima. Na primer kada je sebe i svog bliskog saradnika imenovao u Veće koje je ukinulo pritvor dvojici ministara SNS-a Goranu Vesiću i Tomislavu Momiroviću u postupku za sumnju na korupciju prilikom rekonstrukcije pruge kroz Vojvodinu i Železničke stanice u Novom Sadu gde je nastradalo 16 ljudi.

Ozbiljne informacije o životnoj ugroženosti Dragana Kecmana pojavljuju se u tri navrata, a posebno su ignorisane one koje su se pojavile u vreme sudskog postupka 2016. i 2021. godine. Prva informacija potiče iz februara 2006. godine, kada je tajno snimljen razgovor u beogradskom klubu Varadero na Makišu. Tamo su se sastali Miroslav Kurak, već spomenuti Branko Crni i svedok Slaviša Arsić, koji je neposredno pre toga dao iskaz u vezi sa ubistvom Ćuruvije upravo Kecmanu. Kurak je tada izgovorio da „Kecmana treba o’laditi“.

Informacije o njegovoj ugroženosti ponovo se pojavljuju 2016. godine. Nakon što je Kecman smenjen sa mesta načelnika UKP-a Policijske uprave za grad Beograd, bez objašnjenja, usledila su saznanja da se u inostranstvu priprema njegova likvidacija. Tadašnji direktor policije Vladimir Rebić tvrdio je da Kecman nije smenjen zbog rezultata, već da je vraćen u sedište Ministarstva unutrašnjih poslova kako bi pomogao rasvetljavanju ubistva novinara Milana Pantića iz Jagodine, što do danas nije učinjeno.

Međutim, službena beleška Službe za obaveštajne poslove iz jula 2016. ukazivala je na konkretna saznanja o pripremi ubistva. U njoj je navedeno da je prijateljski izvor 23. juna 2016. u jednoj kafani čuo grupu ljudi kako razgovara o likvidaciji Kecmana. Beleška je prosleđena Službi kriminalističke analitike, koja potpada pod Upravu kriminalističke policije (UKP). U to vreme sekretar UKP-a bila je Dijana Hrkalović, protiv koje se vodi postupak u Posebnom odeljenju za organizovani kriminal.

Kada je Radna grupa za ubistva novinara 7. februara 2017. zvanično zatražila informacije o ugroženosti Kecmana i drugih članova, stigao je odgovor iz MUP-a, tačnije iz Službe kriminalističke analitike UKP-a, potpisan od tadašnjeg šefa kabineta direktora policije Nemanje Bojčića, da ne raspolaže informacijama da je Kecman ugrožen. Do danas nije objašnjeno kako je moguće da postoji službena beleška o pretnjama, a da zvanični odgovor tvrdi da informacije ne postoje.

Veran Matić je ranije objasnio da je Kecman originalni izveštaj predao Slobodanu Malešiću, šefu novosadske policije, protiv koga je Tužilaštvo za organizovani kriminal kasnije pokrenulo postupak zbog drugih krivičnih dela. Malešić je tada bio zadužen za pretnje. Od tada do danas nema ni rezultata ni odgovora.

Matić i Kecman su, suočeni sa izostankom institucionalne reakcije, sami pozvali na razgovor osobu koja se pominjala kao mogući organizator napada. Ta osoba je demantovala navode i na tome je sve ostalo. Ako se predstavnici Komisije i istražitelj sami suočavaju sa ozbiljnim pretnjama, dok institucije ćute, to znači da sistem zaštite ne postoji.

U septembru 2021. pouzdani kontakt, kako se navodi u službenoj belešci, preneo je Kecmanu razgovor sa Brankom Crnim, visokim funkcionerom DB-a u vreme ubistva Ćuruvije. Crni je rekao da ga je „drug iz Južne Afrike“ zvao i vršio pritisak da reši problem koji ima, jer policija intenzivno radi na njegovom pronalaženju, a za sve to je odgovoran Kecman. Inspektor Kecman je u službenoj belešci naveo dva moguća pravca tumačenja: ili da se ubrza okončanje sudskog postupka u korist optuženih, ili da se njemu uputi poruka i nanese neprijatnost. O tim saznanjima obavešten je načelnik UKP-a, ali, prema Matićevim navodima, nije pokazao zainteresovanost.

Ovo nereagovanje na ozbiljne informacije o životnoj ugroženosti Kecmanu 2016. i 2021. godine predstavljaju najjasniji primera neispunjavanja Poglavlja 23. Institucije ne samo da nisu zaštitile istražitelja, nego nisu obezbedile ni elementarnu unutrašnju odgovornost za skrivanje ili ignorisanje podataka o njegovoj ugroženosti.

Još jedan nerasvetljen problem tokom postupka od 2014. godine odnosi se na neovlašćene pristupe ličnim podacima članova Komisije za istraživanje ubistava novinara. Veran Matić je ukazivao da su iz Ministarstva unutrašnjih poslova iz različitih mesta u Srbiji masovno pristupali tim podacima. Nikada nije ispitano ko je to radio, po čijem nalogu i sa kojom namerom. Ovo pitanje je posebno važno jer se ne tiče samo privatnosti, već bezbednosti ljudi koji su radili na slučaju ubistva novinara. Ako se lični podaci članova Komisije neovlašćeno pretražuju iz policijskih kancelarija, a za to niko ne odgovara, onda država ne može tvrditi da ispunjava evropske standarde u oblasti osnovnih prava i zaštite od zloupotrebe institucija.

Poseban problem u postupku bio je što Miroslav Kurak, optuženi kao neposredni ubica Ćuruvije, izbegava hapšenje. Veran Matić je govorio da ima utisak da se ne radi dovoljno na pronalaženju i hapšenju Kuraka.

Iako je 2014. izgledalo da će postupak biti brzo okončan, ubrzo počinju neobične stvari. Miroslav Kurak izbegava hapšenje. Utvrđeno je da je iz Afrike zvao Dragana Filipovića, poznatog kao „Major Fića“, koji je zatim zvao Mirjanu Marković, šeficu JUL-a i suprugu tada pokojnog Slobodana Miloševića. Za Mirjanu Marković utvrđeno je da je neposredno pre ubistva naručila sraman tekst „Ćuruvija dočekao bombe“ u Politici ekspres. Filipović je, po sopstvenom priznanju u knjizi, bio savetnik za specijalne operacije RDB-a, koje je zatim opisao kao ubistva. Pravni tim SPO tvrdio je da je viđen na Ibarskoj magistrali 3. oktobra 1999, kada su ubijena četvorica članova te stranke. Pobegao je u vreme policijske akcije Sablja nakon ubistva premijera Đinđića, a u Srbiju se vratio 2015., kada neki svedoci na suđenju za ubistvo Ćuruvije počinju da pate od amnezije.

Veran Matić je govorio da je za njega bila šokantna potpuna nezainteresovanost za privođenje Kuraka, koji je napustio zemlju, a zatim, prema različitim saznanjima, bio vrlo aktivan u komunikaciji sa strukturama bliskim bivšem DB-u i onima koji su bili politička zaleđina ubistva. Potvrdio je da je registrovana komunikacija Kurak – Filipović – Mirjana Marković. Iako je to bila jasna pretnja svim mogućim svedocima i svima koji su se bavili slučajem, institucionalne reakcije nije bilo.

Ovaj deo slučaja otvara jedno od najtežih pitanja za Poglavlje 23: šta znači efikasna istraga ako optuženi izbegava hapšenje, komunicira sa akterima povezanim sa političkim zaleđem slučaja, a država ne pokazuje stvarnu odlučnost da ga privede? Takođe, Matić je opisao i kako je na jednom sastanku 2021. pripremljeno hapšenje Kuraka u jednoj afričkoj zemlji, ali

da je on dan ili dva pre akcije nestao. Matić je rekao da je očigledno bio upozoren. Ako optuženi koji je u bekstvu nestaje neposredno pre hapšenja, a sistem ne daje odgovor kako je do toga došlo, onda nije reč samo o operativnom neuspehu, već o mogućem curenju informacija. U kontekstu Poglavlja 23, to otvara pitanje integriteta bezbednosnih i pravosudnih institucija.

To je drugačije izgledalo kada je postupak počeo 2014. Do prodora u istrazi dolazi nakon formiranja Komisije i kada je zatim početkom januara 2014. dao iskaz Milorad Ulemek Legija, koji služi i dalje kaznu za više političkih ubistava kao komandant Jedinice za specijalne operacije pri RDB-u. On opisuje kako i gde je šef RDB-a Radomir Marković od njega najpre tražio da ubije Ćuruviju, a zatim mu rekao da su to uradili Romić i Kurak. Ulemek je ispričao i da mu je Marković iz zatvora 2002. poslao pouku da se ubiju Romić i Kurak kao nezgodni svedoci, ali da je od toga odustao nakon razgovora sa njima. Njegove reči potvrdila su braća Miloš i Aleksandar Simović osuđeni kao pripadnici zemunskog klana. I ranije su svedoci saradnici protiv zemunskog klana, Dejan Milenković Bagzi i Miladin Suvajdžić, svedočili da se pripremalo ubistvo Romića i Kuraka, ali da se od toga odustalo. Ključni materijalni dokaz bila je analiza baznih stanica mobilne telefonije. Ona je pokazivala da su Kurak i Romić u vreme ubistva bili na licu mesta, u Svetogorskoj 35, ispred ulaza u zgradu u kojoj je Ćuruvija živeo i gde je ubijen, kao i da su pre i posle ubistva komunicirali sa Radonjićem. Ova analiza negirala je odbrane optuženih, koji su tvrdili da su u vreme ubistva bili na drugim mestima. Važan dokaz bio je i dosije RDB „Ćuran“, otkriven posle petooktobarskih promena. On je pokazivao da je Ćuruvija bio stalno praćen, da je Radonjić tražio da ga izveštavaju o svakom njegovom kretanju i da je neposredno pre ubistva naredio prekid pratnje.

U pravnoj državi, ovakva kombinacija svedočenja i materijalnih dokaza morala bi da bude okosnica jasnog sudskog epiloga. U postupku za ubistvo Ćuruvije, ona je postala predmet proceduralnog razvlačenja i relativizovanja.

Bilo je još dokaza koje su sudovi ignorisali. Veće posebnog odeljenja za organizovani kriminal koje je sudilo prvostepeno odbilo je da u dokaze uvrsti iskaze 27 pripadnika Odeljenja pratnje RDB-a koji su pratili Ćuruviju pre ubistva. Ti ljudi su ranije detaljno, uz neke veoma inkriminišuće tvrdnje za optužene, opisivali šta se dešavalo. Na suđenju su neki od njih počeli da pate od amnezije. Sud je protumačio da su njihovi iskazi u RDB-u obaveštenja prikupljena od građana i da ne mogu biti dokaz. Advokat porodice Ćuruvija, Slobodan Ružić, insistirao je da se radi o službenim dokumentima, ali sud to nije prihvatio. Nisu uvrštena ni priznanja Radomira Markovića iz postupka pred istim sudom korišćena kao dokazi za pravosnažnu osuđujuću presudu za ubistvo Ivana Stambolića i atentat na Vuka Draškovića u Budvi. Marković je u tim istragama rekao da je Milošević naredio ubistva političkih protivnika. Nije prihvaćena ni pravosnažna osuđujuća presuda u kojoj je taj iskaz bio uvršten kao dokaz.

Međutim, to tom Veću Posebnog odeljenja Višeg suda nije smetalo da izrekne dve osuđujuće presude za četvoricu optuženih sa jednim neobičnim detaljem u obe presude - da je Ćuruviju navodno ubila i nepoznata treća osoba osim saizvršioca Romića i Kurka. Prvu presudu je poništio Apelacioni sud, a nakon druge je doneo konačnu oslobađajuću. Ovakvo postupanje sa dokazima predstavlja suštinski problem za ocenu Poglavlja 23. Formalno, postupak je vođen. Suštinski, sud je odbijao da razmotri niz dokaza koji su mogli da osvetle

kontekst i mehanizam ubistva. Ishod tog postupka pokazuje da Srbija nije položila test koje nameće Poglavlje 23. Ne zato što dokaza nije bilo, već zato što sistem ne funkcioniše.

Poseban problem je bilo što je iz dokaza svo vreme izostavljena medijska priprema ubistva Ćuruvije. Tužilac je u žalbi Apelacionom sudu naglasio da je Veće Posebnog odeljenja Višeg suda u presudi prihvatilo kao činjenicu laži da je Ćuruvija tražio bombardovanje i da je odbio da u dokaznom postupku razmotri medijsku pripremu ubistva. To je posebno važno jer se ubistvo Ćuruvije ne može razumeti izvan medijskog i političkog konteksta u kojem je prethodno označen kao neprijatelj i izdajnik. Isti izvođač radova, Đorđe Martić, koji je aprila 1999. bio urednik Politike ekspres, gde je po naredbi Mirjane Marković objavljen sraman tekst „Ćuruvija dočeka bombu“, napisao je 20 godina kasnije u Ilustrovanoj politici sličan tekst. U tekstu iz 2019. godine i u časopisu pod kontrolom Vučićevog režima naveo je da su optuženi zapravo žrtve propagande NATO-a. Takva javna relativizacija dodatno je produžila logiku iz devedesetih: umesto da se govori o ubijenom novinaru i odgovornosti države, fokus se premešta na navodnu nevinost optuženih i geopolitičke konstrukcije. Takođe, Vučić koji je Ćuruviju vređao i govorio kako će mu se osvetiti, pa je kratko bio promoter istrage njegovog ubistva, sada se na isti način govori o nezavisnim i profesionalnim novinarima.

Za Poglavlje 23, sloboda medija nije samo pitanje današnjih pritisaka na novinare, već i sposobnosti države da procesuirá zločine nad novinarima iz prošlosti i da jasno osudi propagandni okvir koji je prethodio nasilju. Srbija je po oba pitanja u slobodnom padu.

I završetak postupka bio je neobičan. Apelacioni sud je aprila 2023. doneo oslobađajuću presudu, ali je ona objavljena tek februara 2024. godine. U tom veću bila je i sudija Dušanka Đorđević, koja je zajedno sa suprugom, advokatom Aleksandrom Đorđevićem, nekadašnjim funkcionerom RDB-a i saradnikom sada bivših optuženih za ubistvo Ćuruvije, tužila novinarsku istraživačku redakciju KRIK. Tužili su KRIK, koji je među najnagrađivanijim redakcijama u Srbiji, zbog objavljivanja javno dostupnih podataka o njenoj karijeri i imovini. U tužbi su tražili zabranu rada i zatvorske kazne za novinare.

Ovaj detalj otvara dodatno pitanje poverenja u sudsku nepristrasnost i odnos pravosuđa prema istraživačkim medijima. Kada sudija u predmetu ubistva novinara istovremeno vodi postupak protiv novinara tražeći drastične mere, javnost ima pravo da se pita o senzibilitetu pravosuđa za slobodu medija.

Tu nije kraj apsurdima koji su se nastavili i posle oslobađajuće presude. U prostoru oko „Ćacilenda“ (gde su se skupljale pristalice Vučića 15. marta 2024, kada je održan i najveći protest u Srbiji i to protiv aktuelnog predsednika i njegove vlasti, viđen je Miroslav Kurak, koji je bio u bekstvu dok oslobađajuća presuda nije objavljena. Nakon oslobađajuće presude, koja po zakonu ne može biti promenjena ni posle odluke Vrhovnog suda, optuženi su postali tužiocí. Radonjić, Romić i Kurak su tužili Fondaciju „Slavko Ćuruvija“, koju su osnovala deca ubijenog novinara. Kurak je zapravo prvi put posle višegodišnjeg bekstva ušao u sud kao tužilac dece novinara za čije ubistvo je bio optužen. U kontekstu Poglavlja 23, to je poraz ne samo pravosuđa, već i sistema zaštite osnovnih prava.

Postupka za ubistvo Ćuruvije pokazuje da Srbija ne ispunjava ključne zahteve Poglavlja 23. Prvo, nezavisnost pravosuđa ostaje dovedena u pitanje. Postupak je od početka bio politički najavljen, korišćen u predizbornom trenutku i vođen u atmosferi u kojoj su političke i bezbednosne strukture iz prošlosti ponovo bile prisutne u javnom i institucionalnom prostoru.

ru. Drugo, efikasnost pravosuđa nije ostvarena. Postupak je trajao godinama, presuda je objavljena sa velikim zakašnjenjem, a konačni epilog nije doneo odgovornost za ubistvo novinara. Treće, zaštita svedoka i istražitelja nije funkcionisala. Pretnje nisu procesuirane, svedoci su govorili o strahu, neki su menjali iskaze, a država nije pokazala sposobnost da zaštiti one koji su radili na slučaju. Četvrto, postupanje sa dokazima ukazuje na selektivnost. Analiza baznih stanica, iskazi pripadnika RDB-a, priznanja iz drugih postupaka i dokumenti službe ili su osporavani, ili nisu prihvaćeni, ili su zanemareni. Peto, sloboda medija nije zaštićena ni simbolički ni pravno. Ubistvo novinara ostalo je bez krivičnog pravnog epiloga, a medijska priprema zločina nije uopšte bila predmet sudskog razmatranja.

Od 2014. godine do danas Srbija u ovom postupku za ubistvo Slavka Ćuruvije nije pokazala približavanje standardima Poglavlja 23. Naprotiv, pokazala je koliko se konstantno udaljava od tih standarda. Ne samo da porodica Ćuruvija i srpsko društvo nisu dočekali pravdu nego su postali svedoci da Srbija sve više liči na državu kakva je bila devedesetih godina, kada je ubijen novinar. To govore i podaci o velikom porastu pretnji i fizičkih napada na novinare. U 2025. godini prema podacima Nezavisnog udruženja novinara Srbije dostignut je rekord 113 stvarnih napada i 124 ozbiljnih pretnji upućenih novinarima, a čini se da će ove 2026. godine opet biti premašen.

Uzbunjivači u Srbiji: između sudske statistike i medijskog narativa

Zoran Gavrilović, direktor Biroa za društvena istraživanja (BIRODI)

Istorija uzbunjivanja u Srbiji može se podeliti u tri faze: period pre posebnog zakona, period uspostavljanja zakonskog okvira i period sudske i institucionalne prakse nakon stupanja zakona na snagu.

U prvoj fazi, koja traje do 2014. godine, uzbunjivanje u Srbiji postoji u društvenoj i medijskoj praksi, ali ne i kao zaokružen pravni institut. Ljudi su prijavljivali korupciju, zloupotrebe i nezakonitosti, ali je njihova zaštita bila rasuta kroz različite propise i uglavnom nedovoljna. Još u analizama pre donošenja zakona ukazivano je da u Srbiji ne postoji sistemski zaštita uzbunjivača, već samo parcijalne odredbe u različitim zakonima, što nije davalo stvarnu sigurnost onima koji prijavljuju korupciju. Istovremeno, Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period 2013–2018. prepoznala je potrebu da se ovo pitanje posebno uredi, što je bio važan političko-pravni korak ka posebnom zakonu.

U toj predzakonskoj fazi, razvoj uzbunjivanja oslanjao se na pojedinačne slučajeve i istraživačko novinarstvo. Savet za borbu protiv korupcije Vlade Srbije svoj rad je u velikoj meri bazirao na predstavkama koje su podnosili građani, ukazujući na potencijalne slučajeve nezakonitog i koruptivnog ponašanja. Nakog pravne validacije dobijene dokumentacije Savet za borbu protiv korupcije obraćao se nadležnim organima i telima, odnosno izrađivao izveštaje o korupciji. Na taj način građeno je savezništvo antikorupcijskog tela i građana koji su ukazivali na nezakonitosti i potencijalnu korupciju. Iako nije postojao zakon koji bi štitiu uzbunjivače, javnost i Savet kao antikorupcijsko telo bili su institucionalni zaklon za borbe protiv korupcije.

Portal Pištaljka imao je važnu ulogu u javnoj afirmaciji uzbunjivača, jer je objavljivao slučajeve u kojima su zaposleni iz javnog sektora ili javnih preduzeća ukazivali na korupciju, zloupotrebe i pronevere, često uz visoku ličnu cenu poput otkaza, premeštaja ili dugotrajnih sudskih sporova. Upravo su takvi slučajevi doprineli da uzbunjivanje postane javna tema, a ne samo individualni čin profesionalne savesti.

Druga faza počinje 2014. godine, kada je Srbija donela Zakon o zaštiti uzbunjivača. Taj zakon objavljen je u „Službenom glasniku RS“, broj 128/2014, a počeo je da se primenjuje 2015. godine. Njime je prvi put celovito uređeno šta je uzbunjivanje, ko je uzbunjivač, koje vrste uzbunjivanja postoje i kakvu zaštitu lice može da traži ako pretrpi štetnu radnju zbog prijavljivanja nepravilnosti. Zakon je važan zato što je obuhvatio unutrašnje, spoljašnje i javno uzbunjivanje i zato što je zaštitu vezao ne samo za zaposlene u klasičnom smislu već i za širi krug lica koja dolaze u dodir sa institucijama ili poslodavcima.

Nakon zakona, 2015. godine donet je i podzakonski akt, koji je detaljnije uredio unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavaca sa više od deset zaposlenih, uključujući određivanje ovlašćenog lica i proceduru prijavljivanja. Time je uzbunjivanje prešlo iz sfere opšteg zakonskog priznanja u sferu konkretnih organizacionih obaveza za institucije i poslodavce.

Treća faza je primena i sudske prakse, od 2015. do danas. U toj fazi najveći značaj ima razvoj sudske zaštite. Srbija je u regionalnim i međunarodnim analizama često navođena kao zemlja koja je relativno rano uspostavila poseban i sveobuhvatan okvir za zaštitu uzbunjivača. OECD je, na primer, naveo da je srpski okvir pokazao određeni stepen efikasnosti, uz veliki broj predmeta pred sudovima od juna 2015. do decembra 2021. godine. Istovremeno, međunarodni izveštaji i dalje ukazuju na to da formalni zakonski okvir nije dovoljan sam po sebi, već da su ključni problemi dosledna primena, zaštita od odmazde i institucionalna kultura,

koja često još ne prihvata uzbunjivača kao zaštitnika javnog interesa, već kao remetilački faktor.

Zakon o zaštiti uzbunjivača u Republici Srbiji donet je 2014. godine, a počeo je da se primenjuje 2015. sa ciljem da se uspostavi sistemska zaštita lica koja prijavljuju nepravilnosti u radu institucija, javnog i privatnog sektora. Njegov značaj proizlazi iz činjenice da prvi put u srpskom pravnom sistemu uzbunjivanje dobija status posebnog pravnog instituta, a uzbunjivači formalnu zaštitu od odmazde.

Uzbunjivanje se zakonom definiše kao otkrivanje informacija o kršenju propisa, zloupotrebi javnih ovlašćenja, povredi ljudskih prava, kao i o opasnostima po život, zdravlje ljudi, bezbednost i životnu sredinu. Uzbunjivač je svako fizičko lice koje takve informacije učini dostupnim, bez obzira na njegov formalni status. To znači da zaštitu ne uživaju samo zaposleni, već i bivši zaposleni, lica angažovana po ugovoru, kandidati za posao i druga lica koja dolaze u kontakt sa radnim okruženjem u kojem su nepravilnosti uočene.

Zakon prepoznaje tri oblika uzbunjivanja: unutrašnje, spoljašnje i javno. Unutrašnje uzbunjivanje podrazumeva prijavljivanje nepravilnosti unutar same organizacije, odnosno poslodavcu. Spoljašnje uzbunjivanje odnosi se na obraćanje nadležnim državnim organima, kao što su tužilaštvo, inspekcije ili Agencija za sprečavanje korupcije. Javno uzbunjivanje predstavlja obraćanje medijima ili široj javnosti i dozvoljeno je naročito u situacijama kada prethodni kanali nisu dali rezultat ili kada postoji neposredna opasnost od prikrivanja dokaza ili nastupanja štete.

Centralni element zakona jeste zabrana štetnih radnji prema uzbunjivaču. Pod štetnom radnjom podrazumeva se svako postupanje, koje uzbunjivača dovodi u nepovoljniji položaj zbog toga što je izvršio uzbunjivanje. To uključuje otkaz, premeštaj na lošije radno mesto, pokretanje disciplinskog postupka, uskraćivanje prava, ali i različite oblike pritiska i zlostavljanja na radu. Zakon izričito propisuje da je svaka takva radnja nezakonita ukoliko je u uzročnoj vezi sa uzbunjivanjem.

Poseban značaj ima mehanizam sudske zaštite. Postupci u vezi sa zaštitom uzbunjivača imaju hitan karakter, a sud može izreći privremene mere radi sprečavanja štete, kao što je vraćanje uzbunjivača na posao. Jedna od ključnih procesnih novina jeste prebacivanje tereta dokazivanja na poslodavca, što znači da poslodavac mora da dokaže da preduzete mere nisu posledica uzbunjivanja. Time se znatno olakšava položaj uzbunjivača u postupku.

Zakon takođe uvodi obaveze za poslodavce, naročito za one sa većim brojem zaposlenih. Oni su dužni da uspostave procedure za uzbunjivanje, odrede ovlašćeno lice za prijem prijava i obezbede poverljivost podataka. Poverljivost identiteta uzbunjivača predstavlja jedno od ključnih načela zakona, jer se time smanjuje rizik od odmazde i podstiče prijavljivanje nepravilnosti.

U normativnom smislu, Zakon o zaštiti uzbunjivača predstavlja jedan od razvijenijih zakona u regionu i usklađen je sa savremenim standardima zaštite uzbunjivača. Međutim, njegova stvarna efikasnost zavisi od prakse primene. Iskustvo pokazuje da, uprkos postojanju pravnog okvira, uzbunjivači često i dalje trpe pritiske, što ukazuje na jaz između formalne zaštite i institucionalne stvarnosti.

Zbog toga se može zaključiti da zakon postavlja jasne principe i mehanizme zaštite, ali da je njegova puna funkcionalnost uslovljena spremnošću institucija da ga dosledno prime-

njuju i prihvate uzbunjivača kao legitimnog aktera u zaštiti javnog interesa, a ne kao pretnju organizaciji ili sistemu.

Zato istorija uzbunjivanja u Srbiji nije samo istorija jednog zakona. To je istorija prelaska od perioda u kome su pojedinci uglavnom bili nezaštićeni i oslonjeni na medije i ličnu hrabrost, ka periodu kada postoji poseban pravni okvir, ali se i dalje vodi borba za njegovu punu društvenu i institucionalnu legitimaciju. Drugim rečima, Srbija je relativno rano dobila moderan zakon, ali i dalje traje sukob između normativnog priznanja uzbunjivača i stvarnog odnosa institucija prema njima.

Položaj uzbunjivača u Srbiji može se razumeti samo ako se istovremeno posmatraju dve dimenzije: institucionalna, koja pokazuje kako sistem funkcioniše u praksi, i medijska, koja otkriva kako se taj sistem predstavlja i razume u javnosti. Analiza podataka iz godišnjih izveštaja Vrhovnog suda Republike Srbije za period od 2016. do 2024. godine, kao i empirijski obrađenog medijskog korpusa iz perioda april 2025. – april 2026, ukazuje na postojanje dva paralelna i međusobno povezana procesa: kontinuiranog pada broja sudskih predmeta u vezi sa zaštitom uzbunjivača i istovremene fragmentacije značenja samog pojma „uzbunjivač“ u javnom prostoru.

U formalnom smislu, Srbija raspoložuje razvijenim normativnim okvirom za zaštitu uzbunjivača. Zakon o zaštiti uzbunjivača iz 2014. godine predviđa sudsku zaštitu, zabranu odmazde i niz proceduralnih mehanizama koji bi trebalo da ohrabre pojedince da prijavljuju nepravilnosti. U teorijskom smislu, uzbunjivači imaju ulogu korektivnog mehanizma javne sfere, jer omogućavaju društvu da prepozna i reaguje na institucionalne devijacije koje formalni sistemi kontrole ne detektuju.

Međutim, empirijski podaci pokazuju da se ovaj sistem koristi sve manje. Broj novoprimljenih predmeta opada sa 149 u 2017. godini na 117 u 2020, zatim na 99 u 2021. i konačno na 58 u 2024. godini. Ovaj pad od preko 60 procenata nije sporadičan, već linearan i bez devijacija. Istovremeno, smanjuje se i broj nerešenih predmeta, sa 71 na kraju 2017. godine na 37 na kraju 2024. godine. Na prvi pogled, ovaj paralelni pad može ukazivati na veću efikasnost sudova, ali kada se sagleda u celini, jasno je da se radi i o smanjenju priliva, odnosno o manjoj upotrebi zakona.

Statistička analiza dodatno potvrđuje ovaj obrazac.¹⁰ Linearna regresija pokazuje da broj predmeta opada prosečno za oko 14 godišnje, dok visok koeficijent determinacije potvrđuje stabilnost ovog trenda.¹¹ Drugim rečima, pad nije slučajna, već sistematičan.

Kvalitativna analiza medijskog sadržaja dodatno pokazuje da se pojam koristi kroz međusobno suprotstavljene narative. U jednom delu medija uzbunjivači se predstavljaju kao žrtve odmazde ili heroji promene, dok se u drugom delu prikazuju kao pretnja ili kao „lažni uzbunjivači“. Postoji i treći narativ, u kojem se pojam depolitizuje i svodi na tehnički kontekst. Ova polarizacija i konfuzija dodatno smanjuju poverenje u sistem.

Kada se institucionalna i medijska dimenzija povežu, postaje jasno da pad broja sudskih predmeta ne može biti tumačen isključivo kao pozitivan fenomen. Iako deo tog pada može

¹⁰ Spirmanov koeficijent korelacije između vremena i broja predmeta iznosi približno minus jedan, što ukazuje na savršenu monotono negativnu povezanost u dostupnom uzorku.

¹¹ Fridmanov test potvrđuje da su razlike između posmatranih godina statistički značajne, a testovi robusnosti pokazuju da trend nije rezultat ekstremnih vrednosti niti metodoloških izbora.

biti rezultat efikasnijeg rada sudova, kombinacija sa medijskom konfuzijom ukazuje da je verovatniji uzrok smanjena spremnost pojedinaca da koriste zakonsku zaštitu. Drugim rečima, potencijalni uzbunjivači odustaju pre nego što uopšte uđu u sistem.

U takvom kontekstu, unapređenje sistema zaštite uzbunjivača zahteva intervencije koje prevazilaze pravni okvir. Ključni problem nije odsustvo zakona, već njegova nedovoljna društvena funkcionalnost. To podrazumeva potrebu za većom transparentnošću institucionalnog sistema, pre svega kroz objavljivanje detaljnijih podataka o ishodima sudskih postupaka, njihovom trajanju i stvarnim efektima zaštite.

Bez takvih podataka, javnost ne može da proceni da li sistem funkcioniše, što dodatno smanjuje poverenje.

Istovremeno, medijski prostor zahteva minimalnu standardizaciju u upotrebi pojma „uzbunjivač“. Bez jasnog razlikovanja između pravnog instituta i drugih značenja, javni diskurs ostaje konfuzan i kontradiktoran. Uvođenje profesionalnih smernica u medijima, koje bi obavezivale na kontekstualizaciju pojma i njegovo povezivanje sa zakonskim okvirom, predstavljalo bi važan korak ka stabilizaciji značenja.

Na nivou javnih politika, neophodno je aktivno raditi na povećanju vidljivosti i razumljivosti prava uzbunjivača. To podrazumeva ne samo informativne kampanje već i razvoj mehanizama koji smanjuju rizik od odmazde, uključujući dostupne i bezbedne kanale za prijavu nepravilnosti. Bez osećaja sigurnosti, normativna zaštita ostaje nedovoljna.

Ovakve intervencije imaju i širi značaj. Sistem zaštite uzbunjivača nije izolovan segment pravnog poretka, već deo ukupnog kapaciteta društva da prepozna i sankcioniše korupciju. Kada taj sistem ne funkcioniše, ne gubi se samo zaštita pojedinaca, već i sposobnost društva da reaguje na nepravilnosti.

Zaključno, analiza pokazuje da se u Srbiji problem uzbunjivača ne može svesti na pravni okvir. Sistem formalno postoji, ali njegova upotreba opada, dok medijski diskurs dodatno destabilizuje njegovo značenje. Ova kombinacija ukazuje na sistemski problem, koji zahteva integrisan odgovor institucija, medija i javnih politika. U suprotnom, trend pada broja predmeta neće značiti da je društvo postalo uređenije, već da je postalo tiše.

Statistička analiza sudskih predmeta uzbunjivača (2017–2024)

Statistička analiza sudskih predmeta u vezi sa zaštitom uzbunjivača zasniva se na empirijskim podacima iz godišnjih izveštaja Vrhovnog suda Republike Srbije za izabrane godine u periodu od 2017. do 2024. godine. U posmatranom uzorku dostupni su podaci o broju novoprimljenih predmeta i, delimično, o broju nerešenih predmeta na kraju godine. Za 2017. godinu zabeleženo je 149 novoprimljenih i 71 nerešen predmet, za 2020. godinu 117 novoprimljenih predmeta, dok podaci o nerešenim predmetima nisu dostupni u jedinstvenoj zbirnoj formi. U 2021. godini evidentirano je 99 novoprimljenih i 41 nerešen predmet, dok je u 2024. godini zabeleženo 58 novoprimljenih i 37 nerešenih predmeta. Nedostajući podaci označeni su u analizi i nisu imputirani, kako bi se očuvala empirijska validnost.

Za potrebe neparametrijske analize, odnosno Fridmanovog testa, izvršeno je rangiranje vrednosti prema veličini broja novoprimljenih predmeta. Godina 2017. dobila je najviši

rang (4), zatim 2020. (3), 2021. (2), dok 2024. ima najniži rang (1). Ovakvo rangiranje reflektuje jasan monotoni pad vrednosti kroz vreme.

Rezultati statističkih testova ukazuju na izrazito stabilan i negativan trend. Spirmanov koeficijent korelacije iznosi -1.00 , što znači da postoji savršena monotono negativna povezanost između vremena i broja predmeta u posmatranom uzorku. Pirsonov koeficijent korelacije iznosi -0.98 , što potvrđuje snažnu linearnu negativnu vezu između promenljivih. Linearna regresija pokazuje da se broj predmeta smanjuje prosečno za oko 14,35 godišnje, dok koeficijent determinacije (R^2) od 0.97 ukazuje da model objašnjava gotovo celokupnu varijaciju u dostupnim podacima. Fridmanov test daje vrednost približno $\chi^2 \approx 9.00$, uz nivo značajnosti $p < 0.05$, što znači da se nulta hipoteza o nepostojanju razlika između godina odbacuje i potvrđuje postojanje statistički značajnog trenda.

Parametri linearne regresije dodatno preciziraju karakter ovog kretanja. Model $y = a + bt$ pokazuje da je procenjena vrednost konstante približno 289, dok je nagib negativan i iznosi $-14,35$. To znači da se broj predmeta sistematski smanjuje iz godine u godinu linearnom dinamikom.

Robusnost nalaza proverena je kroz više procedura. Usporedna analiza korelacionih mera pokazuje gotovo identične rezultate između Spirmanovog i Pirsonovog koeficijenta, što ukazuje da zaključak ne zavisi od izbora statističke metode. Test osetljivosti na izbacivanje pojedinačnih tačaka pokazuje da, bez obzira na to koja se godina izuzme iz analize, pravac trenda ostaje negativan, što znači da rezultat nije posledica jedne ekstremne vrednosti. Dodatno, poređenje linearnog i logaritamskog modela pokazuje da linearni model ima veću objašnjenost ($R^2 = 0.97$), što potvrđuje da je pad linearan, a ne eksponencijalan.

U celini posmatrano, statistička analiza ukazuje na jasan i konzistentan obrazac. Trend je opadajući, stabilan i statistički značajan. Robusnost nalaza potvrđena je kroz različite metode i testove, dok linearan karakter kretanja sugerise postepeno, ali kontinuirano smanjenje broja sudskih predmeta. Ovakvi rezultati predstavljaju empirijski utemeljenu osnovu za dalje interpretacije u glavnom tekstu rada.

Analiza medijske upotrebe pojma „uzbunjivač“

Podaci iz analize medija pokazuju da je pojam „uzbunjivač“ u medijskom prostoru Srbije tokom posmatranog perioda bio istovremeno prisutan i semantički nestabilan. Najvažniji nalaz je da se samo 32% svih pojavljivanja odnosi na uzbunjivača u njegovom zakonskom i institucionalnom smislu, odnosno na lice koje prijavljuje nepravilnosti i traži zaštitu u javnom interesu. To znači da se u skoro dve trećine slučajeva ovaj pojam koristi izvan svog osnovnog pravnog značenja ili u okvirima koji to značenje relativizuju.

Drugi važan nalaz odnosi se na politizaciju pojma. Kategorija „politika i korupcija“ čini 18% pojavljivanja, dok narativ „politički alat“ obuhvata dodatnih 12%. To pokazuje da je pojam „uzbunjivač“ u značajnoj meri uključen u političko-retoričke sukobe.

U takvom diskursu on ne funkcioniše prvenstveno kao pravna kategorija, već kao oznaka koja može služiti za delegitimizaciju protivnika, pojačavanje političke optužbe ili moralno pozicioniranje aktera. To dodatno slabi njegov institucionalni sadržaj. Kada se pojam koristi

kao politička etiketa, a ne kao normativno definisana kategorija, opada njegova preciznost, a raste njegova propagandna upotrebljivost.

Distribucija po tipu medija dodatno pojačava ovaj zaključak. Kablovske televizije učestvuju sa 39%, a dnevna štampa sa 34% svih pojavljivanja, što znači da gotovo tri četvrtine celokupne upotrebe pojma dolaze iz dva medijska segmenta, koji imaju snažan uticaj na oblikovanje dnevnog javnog diskursa. Pri tome se iz drugih delova analize vidi da kablovski mediji češće koriste pojam u personalizovanom i konfliktno-socijalnom okviru, dok štampa obuhvata i pravni, i politički, i tabloidni tretman. Skupštinski stenogrami, komercijalne televizije i javni servis zajedno učestvuju znatno manje, što znači da pojam nije dominantno oblikovan kroz institucionalnu komunikaciju države, već kroz medijski i politički posredovan diskurs.

Narativna analiza pokazuje da je najzastupljeniji okvir „žrtva odmazde“, sa 30%, što ukazuje da je značajan deo medijskog polja spreman da uzbunjivače prikaže kao osobe koje trpe posledice zbog ukazivanja na nepravilnosti. To je važan indikator prisustva empatijskog i ljudskopravaškog pristupa. Međutim, odmah iza toga dolazi „heroj promene“ sa 18%, a potom politički i negativni narativi. Ovakav raspored govori da medijski prostor nije homogen: on istovremeno proizvodi i zaštitničke, i depolitizujuće, i stigmatizujuće okvire. Drugim rečima, javnost ne dobija jedinstvenu poruku o tome ko je uzbunjivač, već niz međusobno neusaglašenih predstava.

Posebno je važan nalaz, koji pokazuje tonalitet po vrstama medija. Kod kablovskih medija (N1, Nova i Insajder) pozitivan ton je visok, a negativan nizak, što znači da oni uzbunjivače dominantno tretiraju kao legitimne aktere javnog interesa. Kod komercijalnih medija i tabloida negativan ton je visok, što ukazuje na veći stepen podsmeha, delegitimizacije ili sumnjičenja. Javni servis je dominantno neutralan, što na prvi pogled može delovati profesionalno, ali u ovakvom kontekstu neutralnost može značiti i odsustvo aktivnog objašnjavanja pravnog i društvenog značaja uzbunjivača. Tako se formira medijska struktura, u kojoj jedan deo medija legitimise uzbunjivače, drugi ih relativizuje, a treći ih ne objašnjava dovoljno.

Analiza najčešće pominjanih aktera pokazuje da je najviše slučajeva iz oblasti zaštite uzbunjivača, poput Marije Radovanović, Tomislava Veljkovića, Aleksandra Obradovića ili Katarine Petrović, ali imaju manju vidljivost.

Mesečna dinamika pokazuje da se tema ne razvija kontinuirano, već talasasto i povodom konkretnih događaja. Najveći broj pojavljivanja zabeležen je u aprilu 2025. sa 45, potom slede leto i jesen 2025. sa više meseci između 30 i 40 pojavljivanja, dok je april 2026. znatno niži sa 9, što je razumljivo jer je reč o nepotpunom mesecu u uzorku. Ovaj obrazac govori da pojam „uzbunjivač“ nema stalnu, stabilnu medijsku prisutnost kao društveno važna tema, već se aktivira pre svega u situacijama skandala, godišnjica, pojedinačnih slučajeva i kriznih događaja. Takva dinamika pogoduje epizodnom, a ne strukturnom razumevanju problema.

Jedan od najvažnijih nalaza meri preciznost upotrebe pojma. Precizna upotreba prisutna je u 32% slučajeva, delimično precizna u 22%, nejasna ili mešovita u 26%, a potpuno neprecizna u 20%. To znači da je skoro polovina svih pojavljivanja ili nejasna ili potpuno neprecizna, dok samo trećina dosledno koristi pojam u njegovom zakonskom smislu.

Ovo je možda i najjači nalaz cele analize, jer pokazuje da problem nije samo u političkoj instrumentalizaciji već u opštem nedostatku semantičke discipline u medijskom polju. Kada pojam nije precizan, on ne može efikasno da obavlja svoju društvenu funkciju.

Iz svega navedenog može se izvesti nekoliko zaključaka. Prvo, pojam „uzbunjivač“ jeste prisutan u medijima, ali njegova prisutnost ne znači i jasnoću. Drugo, pravno značenje pojma nije dominantno. Treće, medijska scena je izrazito diferencirana: kablovski mediji češće legitimišu uzbunjivače, dok tabloidi i deo komercijalnih medija češće proizvode negativan ili podrugljiv okvir. Četvrto, vidljivost pojedinačnih aktera ne odgovara nužno njihovom pravnom značaju, što dodatno deformiše javnu percepciju. I peto, sama struktura upotrebe pojma ukazuje da u Srbiji još nije uspostavljen stabilan javni narativ o uzbunjivačima kao legitimnim akterima zaštite javnog interesa.

Zbog toga se medijska analiza ne može čitati samo kao opis medijskog sadržaja već i kao indikator šireg društvenog odnosa prema uzbunjivačima. Ako je pojam u javnosti neprecizan, politički opterećen i često izmešten iz svog osnovnog značenja, onda ni institucionalna zaštita ne može imati puni efekat. U tom smislu, medijska konfuzija nije sporedan problem, već deo šireg mehanizma, kojim se slabi društvena funkcionalnost uzbunjivanja kao oblika građanske i profesionalne hrabrosti.

Izveštaj o istoriji slučaja Valentine Krstić – slika borbe protiv korupcije i uzbunjivanja

Slučaj Valentine Krstić, načelnice Službe za obuke i upošljavanje, predstavlja jedan od najdugotrajnijih i najkompleksnijih primera uzbunjivanja u Srbiji, jer obuhvata kontinuitet delovanja u javnom interesu duži od jedne decenije, kao i više ciklusa institucionalne reakcije – od zaštite do represije. Njena uloga nije bila ograničena na pojedinačno ukazivanje na nepravilnosti, već se angažovala na razvijanju institucionalnog integriteta Kazneno-popravnog zavoda Niš (KPZ), ali i Lokalnog antikorupcijskog foruma (LAF) Grada Niša.

Valentina Krstić stekla je formalni status uzbunjivača 2012. godine odlukom tadašnje Agencije za borbu protiv korupcije, čime njen slučaj dobija i pravni okvir, ali i dodatnu težinu u analizi odnosa institucija prema uzbunjivanju.

Početak uzbunjivačkog delovanja Valentine Krstić vezuje se za period u kojem su identifikovane ozbiljne zloupotrebe u radu KPZ Niš. Tada je, zajedno sa tadašnjim upravnikom Živorodom Brankovićem, ukazivala na niz nepravilnosti koje su imale karakter systemske korupcije i upravljačke disfunkcionalnosti. Među najznačajnijim nalazima bili su slučajevi nezakonitog korišćenja resursa Zavoda od strane privatnih korisnika, uključujući priključenje na vodovodnu i elektromrežu bez odgovarajuće kontrole i bez izmirivanja obaveza. Takođe je ukazivano na višegodišnje vođenje fiktivne evidencije o zalihama materijala, konkretno o postojanju velikih količina lima koje realno nisu postojale, čime je prikrivana potencijalna materijalna šteta. Poseban segment uzbunjivanja odnosio se na javne nabavke, gde su dokumentovani slučajevi isporuke polovne opreme umesto nove, kao i pokušaji prikrivanja takvih nepravilnosti kroz naknadnu dokumentaciju. Važan događaj u ovom periodu desio se kada je pokušaj njenog sankcionisanja zbog očuvanja dokaznog materijala na inicijativu Centra za

ljudska prava iz Niša i BIRODI-ja sprečen intervencijom Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja, Agencije za borbu protiv korupcije i Misije OEBS-a u Srbiji.

Nakon 2013. godine KPZ Niš prolazi kroz fazu institucionalne stabilizacije i unapređenja, koja se poklapa sa promenom upravljačke strukture. U tom periodu došlo je do značajnog unapređenja infrastrukturnih, organizacionih i profesionalnih standarda, uključujući rekonstrukciju objekata, unapređenje radnih uslova i jačanje resocijalizacione funkcije Zavoda. Valentina Krstić u tom periodu deluje kao deo profesionalnog jezgra, koje insistira na zakonitosti i odgovornosti u radu. Ovaj period je značajan, jer pokazuje da uzbunjivanje, kada ga podržava rukovodstvo, može imati pozitivan efekat na institucionalni razvoj.

Nova faza slučaja započinje 2023. godine zapošljavanjem Saše Stojiljkovića u KPZ Niš putem postupka preuzimanja iz Gradske uprave. Ovaj proces bio je netransparentan i zasnovan na diskrecionom odlučivanju, bez konkurentnog postupka i bez jasnog obrazloženja izbora kandidata. Za Valentinu Krstić ovaj događaj predstavlja ključni trenutak, kada ona ponovo preuzima ulogu uzbunjivača. Kao načelnica Službe za obuke i upošljavanje, ona procenjuje da zapošljavanje osobe čija profesionalna biografija uključuje javno iznete navode o neetičkom i nezakonitom ponašanju može predstavljati rizik za instituciju, posebno imajući u vidu značaj funkcije resocijalizacije.

Dana 3. jula 2023. godine, prvog radnog dana Stojiljkovića, ona ga upoznaje sa kolegama i istovremeno ukazuje na relevantne informacije o njegovoj profesionalnoj prošlosti, koje je prikupila iz medija i ranijeg rada u Lokalnom antikorupcijskom forumu. Istovremeno, o tim saznanjima obaveštava i zamenicu upravnika, smatrajući da takve informacije treba da budu deo institucionalnog odlučivanja. U izveštaju se naglašava da je, uprkos tome, novom zaposlenom pružila profesionalnu podršku i upoznala ga sa radnim procesima.

Samo osam dana kasnije, 11. jula 2023. godine, protiv Valentine Krstić pokrenut je disciplinski postupak i doneto je rešenje o suspenziji. Odluka je zasnovana na izjavama lica koja nisu bila neposredno relevantna za događaj, uključujući osobe koje nisu prisustvovala sastanku koji je bio predmet spora. Posebno je problematično to što joj nije data mogućnost da pre pokretanja postupka iznese svoju verziju događaja i dostavi dokumentaciju koja bi mogla da ospori navode protiv nje. Time je, prema analizi izveštaja, narušen osnovni princip pravičnosti postupka i onemogućeno joj je da se brani u fazi kada je to najvažnije.

Nakon pokretanja postupka, Valentina Krstić pokušava da zaštitu potraži na višem institucionalnom nivou. Ona 30. juna 2023. godine upućuje zahtev za razgovor sa direktorom Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, a sastanak se održava 20. jula 2023. godine. Teme razgovora bile su njen slučaj i druga pitanja u vezi sa funkcionisanjem ustanove.

Međutim, iz odgovora institucije proizlazi da se njena motivacija dovodi u pitanje, pri čemu se zanemaruje njen prethodni status uzbunjivača i dugogodišnji doprinos integritetu institucije.

Ovakav pristup dodatno potvrđuje obrazac u kojem se uzbunjivač delegitimizuje umesto da se njegovi navodi ispituju.

Istorija slučaja Valentine Krstić pokazuje jasan kontinuitet uzbunjivačkog delovanja i ponavljajući obrazac institucionalne reakcije. U ranoj fazi, uz podršku pojedinih aktera i intervenciju spoljašnjih institucija, uzbunjivanje je imalo efekat zaštite javnog interesa i una-

pređenja sistema. Međutim, u kasnijoj fazi dolazi do promene u institucionalnom ponašanju, gde se uzbunjivač tretira kao problem, a ne kao resurs.

Ovaj slučaj ilustruje fenomen „obrnutog sistema odgovornosti“, u kojem lice koje ukazuje na rizike po instituciju biva sankcionisano, dok se akteri čije ponašanje predstavlja predmet upozorenja ne suočavaju sa adekvatnom proverom ili odgovornošću. Time se ne narušava samo položaj pojedinca već i sposobnost institucije da funkcioniše u skladu sa principima zakonitosti i javnog interesa.

Slučaj Valentine Krstić predstavlja ilustrativan primer odnosa između uzbunjivanja i institucionalne reakcije u Srbiji. On pokazuje da formalno postojanje pravnog okvira za zaštitu uzbunjivača nije dovoljno ukoliko ne postoji institucionalna kultura, koja prepoznaje i štiti njihovu ulogu. Dugogodišnje delovanje Valentine Krstić u javnom interesu, praćeno ponovljenim pokušajima njenog sankcionisanja, ukazuje na duboku tenziju između normativnog priznanja uzbunjivača i stvarne prakse institucija.

U tom smislu, njen slučaj prevazilazi individualni okvir i postaje indikator stanja institucionalnog integriteta, ali i test sposobnosti sistema da zaštiti one koji ukazuju na zloupotrebe, umesto da ih sankcioniše, a sankcioniše one na koje uzbunjivač na bazi dokaza ukazuje.

Preporuke za unapređenje sistema zaštite uzbunjivača

Nalazi ovog istraživanja ukazuju da problem zaštite uzbunjivača u Srbiji nije primarno normativne prirode, već funkcionalne, što znači da intervencije moraju biti usmerene ka jačanju upotrebe i društvene operativnosti postojećeg sistema. Prvi i najvažniji korak odnosi se na unapređenje institucionalne transparentnosti. Postojeća sudska statistika, iako omogućava uvid u opšti trend, ne pruža dovoljno informacija o ishodima postupaka, njihovom trajanju i efektima zaštite. Bez tih podataka, javnost ne može da proceni da li sistem zaista štiti uzbunjivače, što direktno utiče na nivo poverenja i spremnost pojedinaca da koriste zakonske mehanizme. U tom smislu, objavljivanje detaljnih, standardizovanih i uporedivih podataka o svim fazama postupka predstavlja ključni preduslov za revitalizaciju sistema.

Druga ključna oblast odnosi se na ulogu pravosudnih i nadzornih institucija, pre svega tužilaštava i inspeksijskih organa. Empirijski podaci pokazuju da se zaštita uzbunjivača dominantno odvija kroz sudske postupke, dok proaktivna uloga drugih institucija ostaje nedovoljno vidljiva. Jačanje njihove uloge, posebno u ranoj fazi postupka, moglo bi da smanji potrebu za dugotrajnim sudskim sporovima i poveća osećaj sigurnosti kod potencijalnih uzbunjivača. Time bi se sistem pomerio sa reaktivnog na preventivni model zaštite.

Medijski sistem predstavlja drugu ključnu tačku intervencije. Analiza pokazuje da pojam „uzbunjivač“ u javnom prostoru nema stabilno značenje, već je fragmentiran između pravnog i političkog konteksta. Ovakva semantička nestabilnost direktno utiče na percepciju građana i smanjuje funkcionalnost zakonskog instituta. Zbog toga je neophodno uspostaviti minimalne profesionalne standarde u upotrebi ovog pojma, koji bi podrazumevali jasno razlikovanje između uzbunjivača kao pravne kategorije i drugih značenja, kao i obavezno kontekstualizovanje pojma u skladu sa zakonom. Bez takve standardizacije, medijski prostor nastavlja da proizvodi konfuziju koja obeshrabruje potencijalne uzbunjivače.

Pored toga, analiza tonaliteta ukazuje na duboku polarizaciju medijskog sistema, gde jedan deo medija legitimise uzbunjivače, dok ih drugi delegitimizuje ili relativizuje. U takvim uslovima, javni servis ima posebnu odgovornost da preuzme aktivniju ulogu u objašnjavanju pravnog i društvenog značaja uzbunjivača, umesto dominantno neutralnog pristupa, koji ne doprinosi razumevanju. Jačanje informativne i edukativne funkcije javnog servisa moglo bi da deluje kao stabilizujući faktor u medijskom polju.

Na nivou javnih politika, neophodno je sistematski raditi na povećanju vidljivosti i razumljivosti prava uzbunjivača. To podrazumeva razvoj kontinuiranih, a ne ad hoc kampanja koje bi građanima pružile jasne informacije o tome šta uzbunjivač jeste, koja prava ima i na koji način može da ostvari zaštitu. Istovremeno, potrebno je razvijati institucionalne mehanizme, koji smanjuju rizik od odmazde, uključujući dostupne i bezbedne kanale za prijavu, kao i efikasne mehanizme podrške tokom postupka. Bez osećaja sigurnosti, ni najkvalitetniji pravni okvir neće biti korišćen.

Konačno, rezultati ukazuju na potrebu za kontinuiranim istraživanjem ove oblasti. Neotpuna vremenska serija i ograničen broj podataka otežavaju dublju analizu trendova i njihovih uzroka. Povezivanje sudske statistike sa istraživanjima percepcije građana, kao i sa međunarodnim indikatorima, omogućilo bi preciznije razumevanje uzroka pada broja predmeta i identifikaciju ključnih tačaka intervencije.

U celini posmatrano, preporuke ukazuju na to da je za unapređenje sistema zaštite uzbunjivača neophodan integrisan pristup, koji povezuje institucije, medije i javne politike. Bez takvog pristupa, trend opadanja broja sudskih predmeta verovatno će se nastaviti, ne kao pokazatelj smanjenja nepravilnosti, već kao indikator smanjenja spremnosti društva da ih prijavi.

Gradovi i građani protiv korupcije

Zoran Gavrilović, direktor Biroa za društvena istraživanja (BIRODI)

Šta je šta?

Korupcija je stanje neodrživosti institucija u javnom, privatnom i civilnom sektoru. Kao reakcija na takvo stanje, unutar institucija (zaposleni i rukovodioci) i oko njih (klijenti – pravna i fizička lica) nastaju devijacije – kako one koje idu u pravcu (re)institucionalizacije i jačanja integriteta, tako i one koje vode zloupotrebi resursa, prava i uticaja zarad interesa pojedinca i/ili grupe.

Antikorupcija, odnosno borba protiv korupcije, predstavlja postojanje normativnih akata, institucionalnih mehanizama, kadrovskih kapaciteta i kompetencija koji posredno i/ili neposredno, na efektivan i efikasan način, doprinose: dijagnostikovanju korupcije, njenom sankcionisanju, prevenciji korupcije kao pojave, ali i razvoju novih antikoruptivnih normi, mehanizama, kapaciteta i kompetencija.

Antikorupcija, odnosno borba protiv korupcije, predstavljena kao formula glasi:

INTEGRITET + RESURSI + UTICAJ → REZULTAT

U državama systemske korupcije, što je Srbija sa svojim padom na 116. mesto liste Transparensi internešenel (Transparency International), borba protiv korupcije ne može biti svedena isključivo na normativni i institucionalni okvir, već mora da se vodi istovremeno na tri međusobno povezana nivoa:

- nivo antikorupcijske infrastrukture: zakoni, strategije, nezavisne institucije, nadležnosti, procedure i kapaciteti za prevenciju i sankcionisanje korupcije;
- nivo legitimisanja borbe protiv korupcije: stvaranje društvenog i medijskog ambijenta, koji omogućava funkcionalnost antikorupcijske infrastrukture, kroz informisanu javnost, poverenje u institucije, društvene norme i aktivno učešće građana;
- nivo pravnih, političkih i ekonomskih reformi: strukturne promene, koje smanjuju systemske podsticaje za korupciju i obezbeđuju održivost institucionalnog integriteta.

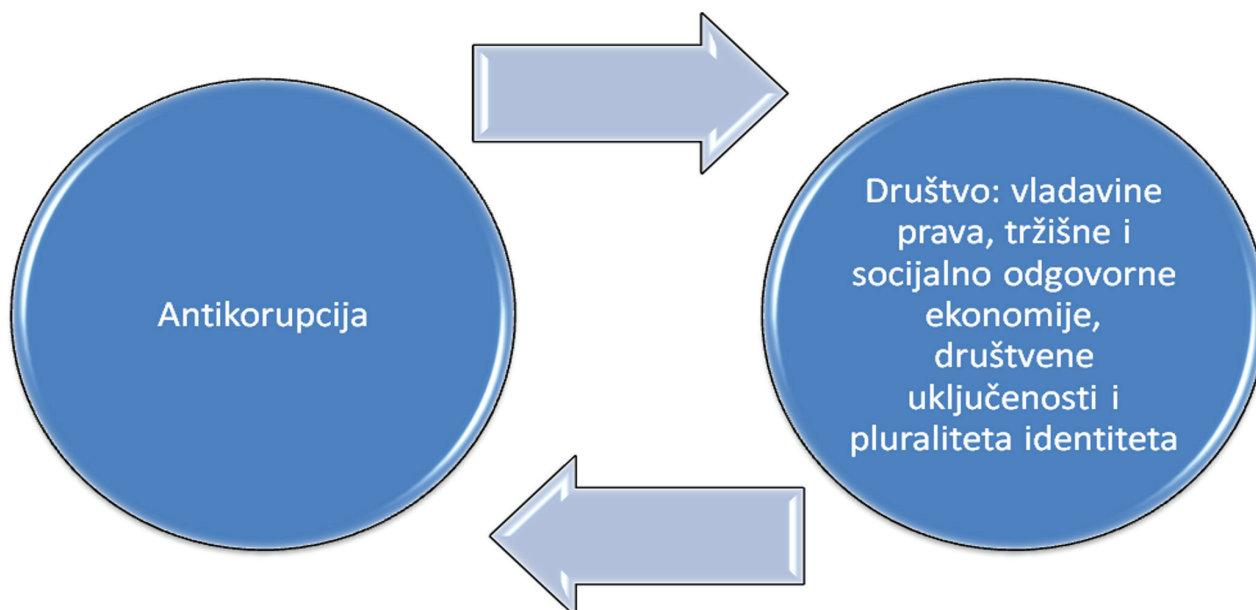
Kako bismo pratili ne samo stanje korupcije već i borbe protiv nje, od pomoći može da bude BIRODI skala za evaluaciju.

Prema ovoj skali, koja je manje „osetljiva“ na promene, Srbija od 2016. godine ima ocenu (2-), a to znači da se protiv korupcije fiktivno bori, i to usvojenim i nesprovodivim zakonima i probranim kadrom, koji je dobro plaćen i ušuškano da se nekažnjivo ne bori protiv korupcije, dok su oni koji se u takvom ambijentu opredelili za to predmet pravne, društvene i medijske odmazde i sankcija.

Tabela 1. Birodi skala evaluacije borbe protiv korupcije

Ocena	Dominatno stanja borbe protiv korupcije	Faza
0	Nema borbe protiv korupcije i nema boraca protiv korupcije	Zarobljeni korupcijom
1-	Ne postoji institucionlanio normativni okviri, borci protiv korupcije se diskriminišu sa ciljem da se borba protiv korupcije učini nemogućom i/ili društveno nepoželjnim ponašanjem	Tribunska
1	Ne postoji institucionlanio normativni okviri, borci protiv korupcije se tolerišu, odnosno destimulišu kroz mehanizme kooptiranja u korupciju	
1+	Ne postoji institucionlanio normativni okviri, borci protiv korupcije imaju jasan sistem integriteta, organizovani i uticajni u društvu na način da mogu da sprovedu efektivne akcije koje dovode do jačanja svesti i interesa o značaju borbe protiv korupcije , odnosno da sa se inicira procesuiranje slu čajeva korupcije	
2-	Usvojen pravni okvir, a antikorupcijska tela su nedovoljno neautorna i bez potrebnog integriteta, borba protiv korupcije je u velikoj meri zavisna od integriteta pojedinca, nedovoljno učinkovita, ne postoje adekvatni uslovi za rad	Normativno -institucion alna
2	Usvojen pravni okvir postoji antikorupcijska tela koja je izgradila mehanizme integriteta, kažnjivost korupcije je izvesna za „malu korupciju“ i korupciju nižerangiranih činovnika/funkcionera, velike ribe su mirne	
2+	Usvojen pravni okvir, antikorupcijska tela sama ili u saradnji sa ostalim antikorupcijskim akterima postupa u skladu sa zakonskim obavezama, što rezultiraju otkrivanja, procesuiranja, sankcionisanja i pružanja podrške borcima protiv korupcije	
3-	Antikorupcijska zajednica sprovodi aktivnosti koje rezultiraju razvoju integriteta na nivou pojedinaca, institucija i profesija	Socijalizacij ska
3	Centar borbe protiv korucije postaje društvo koje sprovodi aktivnosti koje rezultiraju razvoju prevencije korupcije kroz stvaranje antikoruptivnog ambijenta , tj. integriteta – complaince	
3+	Centar borbe protiv korucije postaje društvo koje sprovodi aktivnosti koje rezultiraju razvoju prevencije korupcije kroz stvaranje antikoruptivnog ambijenta , tj. integriteta – valu	
4	Prestaje potreba za posebnim antikorupcijskim telima, integritet građana i institucije na nivou koji garantuje efikasno otkrivanje, sankcionisanje i društvenu osudu koruptivnog ponašanja	Slobodni od korupcije

Zato se za kraj ovog pojmovnog uvođenja u tekst korupcija i borba protiv korupcije moraju posmatrati sociološki – u kontekstu razvoja društva, a pre svega vladavine prava, kako ne bi postala prepreka razvoju društva, tržišne i socijalno odgovorne privrede, društvene uključenosti, pluraliteta identiteta, odnosno demokratske javnosti.



Zašto borba protiv korupcije na nivou gradova?

U Republici Srbiji usvojena je velika većina ključnih antikorupcijskih zakona i uspostavljene su osnovne antikorupcijske institucije, čime je borba protiv korupcije formalno i normativno utemeljena. Međutim, uprkos postojanju pravnog i institucionalnog okvira, borba protiv korupcije ostaje proces koji je pre svega legalizovan, ali ne i legitimizovan u očima građana. Ovakav raskorak između formalnih mehanizama i stvarnog poverenja javnosti ukazuje na dublje strukturne probleme u funkcionisanju društva i institucija.

Srbija se u tom kontekstu suočava sa izraženim elementima anomičnog društva, u kojem su norme formalno prisutne, ali slabo internalizovane i selektivno primenjivane. Institucije koje bi trebalo da sprovode antikorupcijske politike često deluju dezorganizovano, sa ograničenim kapacitetima, slabom međusobnom koordinacijom i nedovoljnom autonomijom, što dodatno podriva efikasnost sistema borbe protiv korupcije.

Prema nalazima Transparensi internešenela, borba protiv korupcije u Srbiji stagnira sa tendencijom pada, što potvrđuje da reformski procesi nisu proizveli suštinske promene u praksi. Dok je republički nivo vlasti dominantno u fokusu interesa javnosti, medija i međunarodnih aktera, pokrajinski, gradski i opštinski nivoi vlasti ostaju na marginama sistematske pažnje i evaluacije antikorupcijskih politika. Time se zanemaruje činjenica da se veliki deo korupcionih rizika upravo manifestuje na lokalnom nivou, u neposrednom kontaktu građana sa institucijama.

Ovaj problem dobija dodatnu težinu u svetlu predstojećih procesa decentralizacije, tokom kojih će značajan deo ovlašćenja biti prenet sa republičkog nivoa na gradove i opštine. Bez paralelnog jačanja lokalnih mehanizama integriteta, decentralizacija nosi rizik da se korupcioni obrasci samo „spuste“ na niže nivoe vlasti, umesto da budu suštinski ograničeni.

Na to je još 2004. godine ukazao i GRECO, zaključivši da je nivo borbe protiv korupcije na lokalnim nivoima vlasti nizak, te preporučivši razvoj posebnih, održivih mehanizama integriteta na lokalnom nivou (Preporuka br. 1 (2004)). Ključno pitanje u tom kontekstu nije samo uspostavljanje lokalnih inicijativa već njihova održivost, institucionalno ukorenjivanje i otpornost na političke i kadrovske promene.

U tom smislu, globalni trendovi u borbi protiv korupcije sve se više oslanjaju na koncept *Local Integrity System*, koji podrazumeva umrežavanje institucija, civilnog društva, medija i građana na lokalnom nivou, uz jasne mehanizme praćenja, odgovornosti i javne kontrole. Upravo u skladu sa ovim pristupom, BIRODI (Biro za društvena istraživanja) razvio je i testirao Lokalni antikorupcijski forum (LAF) – model u Nišu, koji je kasnije prepoznat kao dobra praksa i ugrađen kao obaveza u Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije i u okviru Poglavlja 23, mera 2.2.10.31.

Ovaj razvoj potvrđuje da su lokalni nivoi vlasti ključni prostor za obnovu legitimiteta borbe protiv korupcije, ali i da bez systemske podrške, jasnih standarda i aktivnog uključivanja lokalne zajednice, antikorupcijske politike ostaju formalne i ograničenog dometa.

U državama systemske korupcije borba protiv nje na nivou gradova jeste stvaranje inkubatora integriteta čiji je zadatak da akumuliraju građanski i profesionalni integritet, pretvore ih u institucionalni i tako izgrade legitimitet borbe protiv korupcije, a to znači društvenu podršku antikoruptivnom ponašanju i rezultate i uticaj u borbi protiv korupcije.

Istorija borbe protiv korupcije na nivou gradova

Istorija borbe protiv korupcije, bar na papiru, počinje 2005. godine, u prvoj Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije, kada je prepoznata potreba da se ta borba ne ograniči isključivo na republički nivo, već da se sistematski razvijaju mehanizmi na lokalnom nivou, gde se najveći deo interakcije građana i institucija svakodnevno odvija. Izostanak realizacije bila je inspiracija Birou za društvena istraživanja da 2010. godine inicira zagovaranje koncepta lokalnih antikorupcijskih foruma, kao modela koji bi omogućio institucionalizovano učešće različitih aktera u borbi protiv korupcije na nivou gradova i opština.

Ovaj koncept je razvijan kao odgovor na uočene slabosti centralizovanog pristupa i potreba za jačanjem lokalnih sistema integriteta. Kao rezultat višegodišnjeg zagovaranja i pilot-primene, koncept LAF-ova je 2013. godine ugrađen u Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije, čime je lokalni nivo prvi put dobio formalno priznanje kao sastavni deo nacionalne antikorupcijske politike. Time je lokalna borba protiv korupcije prešla iz sfere preporuka u sferu javnih politika.

Dalji korak u institucionalizaciji ovog pristupa učinjen je 2017. godine, kada je obaveza izrade lokalnih antikorupcijskih planova (LAP) i osnivanja lokalnih antikorupcijskih foruma postala deo Akcionog plana za Poglavlje 23 u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Tim dokumentom su svi gradovi i opštine u Republici Srbiji stavljeni u obavezu da najkasnije do 30. juna 2017. godine usvoje LAP i osnuju LAF, čime je lokalna borba protiv korupcije dobila jasan normativni i vremenski okvir.

Uvod i kontekst istraživanja

BIRODI se od 2011. godine sistematski bavi razvojem i evaluacijom mehanizama za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou. Jedan je od inicijatora izrade lokalnih antikorupcijskih planova (LAP) i formiranja lokalnih antikorupcijskih tela u gradovima i opštinama u Srbiji. Obaveza izrade i primene lokalnih antikorupcijskih planova, kao i formiranja tela za praćenje njihove primene, formalno je uvedena za sve jedinice lokalne samouprave (JLS) 2017. godine, u okviru Akcionog plana za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, mera 2.2.10.31. Time je borba protiv korupcije na lokalnom nivou postala deo procesa evropskih integracija Republike Srbije.

Uprkos formalnom normativnom okviru, u praksi su uočene značajne razlike u stepenu implementacije LAP-a, funkcionalnosti antikorupcijskih tela i stvarnog uticaja ovih mehanizama na smanjenje korupcionih rizika. Iz tog razloga, BIRODI na sopstvenu inicijativu i na volonterskoj osnovi sprovodi godišnji monitoring realizacije lokalnih antikorupcijskih planova.

U nameri da nastavi praćenje promene koju je inicirao, BIRODI je sproveo istraživanje čiji je cilj da se proceni stanje borbe protiv korupcije na lokalnom nivou, sagleda stepen usvajanja i primene LAP-a, analizira kvalitet procesa izrade LAP-a, identifikuju ključne prepreke u formiranju i radu tela za praćenje primene LAP-a, i definišu preporuke za unapređenje lokalnih antikorupcijskih politika.

Namera je da se rezultati istraživanja predstave Delegaciji Evropske unije u Srbiji, Narodnoj skupštini Republike Srbije, nadležnim ministarstvima i široj javnosti.

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Istraživanje je sprovedeno putem onlajn upitnika, dostupnog na platformi tvojestav.com. Upitnik su popunjavali predstavnici lokalnih samouprava, odnosno osobe koje su direktno ili indirektno uključene u procese izrade, primene ili praćenja lokalnih antikorupcijskih planova.

Istraživanje je kvantitativno-kvalitativnog karaktera i predstavlja zbir zatvorenih pitanja sa skalama i otvorenih pitanja, koja su učesnici sami popunjavali. Sprovedeno je u drugoj polovini septembra 2025. u 45 lokalnih samouprava. Rezultati se zasnivaju na samoprijavljenim podacima, što može uključiti elemente subjektivne procene, institucionalne lojalnosti ili socijalno poželjnih odgovora. Istraživanje nije reprezentativno za sve jedinice lokalne samouprave u Srbiji, ali pruža validan indikativni uvid u ključne obrasce, prepreke i sistemske slabosti.

Opšta ocena borbe protiv korupcije na lokalnom nivou

Na pitanje kako ocenjuju stanje borbe protiv korupcije u svojoj lokalnoj samoupravi, ispitanici su dali prosečnu ocenu 6,74 od maksimalnih 12 poena, što ukazuje na srednji nivo razvijenosti antikorupcijskih politika. Najveći procenat ispitanika (28,26%) smatra da u njihovim jedinicama lokalne samouprave postoje institucionalno-normativni okviri i da antikorupcijska tela, samostalno ili u saradnji sa drugim akterima, postupaju u skladu sa zakonskim obavezama, što dovodi do otkrivanja i procesuiranja slučajeva korupcije.

Međutim, gotovo jednako veliki deo ispitanika (21,74%) navodi da, iako okviri postoje, antikorupcijska tela nemaju dovoljnu autonomiju, integritet i uslove za rad, te da borba protiv korupcije zavisi od integriteta pojedinaca. Značajan broj ispitanika borbu protiv korupcije vidi kao delimično efikasnu i ograničenu na tzv. malu korupciju i niže rangirane službenike. Manji, ali ne zanemarljiv deo ispitanika navodi da borba protiv korupcije praktično ne postoji ili da se sprovodi u izrazito nepovoljnom institucionalnom ambijentu. Ovi nalazi ukazuju da je formalna uspostavljenost mehanizama češća od njihove stvarne efikasnosti, kao i da je lokalna borba protiv korupcije i dalje u velikoj meri personalizovana, a ne institucionalizovana.

Usvajanje i faza realizacije lokalnih antikorupcijskih planova

Prosečan skor u vezi sa statusom usvajanja i realizacije LAP-a iznosi 5,22 od 12 poena, što potvrđuje neujednačen napredak među lokalnim samoupravama. Skoro četvrtina ispitanika (23,91%) navodi da su u njihovim JLS usvojeni LAP-ovi, imenovana koordinaciona tela ili osobe i da su započete mere, uključujući izbor tela za praćenje primene LAP-a. Dodatnih 21,74% navodi da je LAP usvojen, ali bez jasnih podataka o punoj implementaciji.

Istovremeno, u značajnom broju jedinica lokalne samouprave LAP je istekao, novi još nije izrađen ili je proces započet, ali nije okončan. U pojedinim slučajevima navodi se i pot-

puni izostanak aktivnosti, uz obrazloženja da se čeka podrška nadležnih institucija ili da ne postoje dovoljni kadrovski kapaciteti.

Ovi rezultati ukazuju na diskontinuitet antikorupcijskih politika na lokalnom nivou, gde se LAP često posmatra kao projektna ili administrativna obaveza, a ne kao trajni mehanizam upravljanja rizicima od korupcije.

Kvalitet procesa izrade LAP-a i uključivanje aktera

Analiza uključenosti različitih aktera u proces izrade LAP-a pokazuje da je ovaj proces dominantno interno-administrativnog karaktera.

Najveći doprinos dali su: organi i ustanove na koje se LAP odnosi, stručnjaci zaposleni u lokalnim samoupravama i Agencija za sprečavanje korupcije.

Nasuprot tome, učešće civilnog društva, medija, univerziteta, privrede, uzbunjivača i međunarodnih organizacija izrazito je ograničeno ili u potpunosti izostaje. Više od polovine ispitanika navodi da antikorupcijske nevladine organizacije na nacionalnom nivou, univerziteti i međunarodne organizacije uopšte nisu učestvovali u izradi LAP-a.

Ovakav obrazac ukazuje da LAP u praksi često nije rezultat inkluzivnog i participativnog procesa, već dokument izrađen unutar administracije, sa ograničenim legitimitetom u lokalnoj zajednici.

Formiranje i rad tela za praćenje primene LAP-a

Otvoreni odgovori ispitanika jasno identifikuju ključne razloge zbog kojih tela za praćenje primene LAP-a nisu osnovana ili nisu funkcionalna: hronični nedostatak stručnog i zainteresovanog kadra, neuspešni javni konkursi (bez prijavljenih kandidata), česte kadrovske promene u lokalnim upravama, nepostojanje finansijske naknade za rad u telima, nejasne procedure i nedovoljna metodološka podrška, čekanje usvajanja novog LAP-a ili politička nestabilnost.

Čak i u slučajevima gde su tela formalno osnovana, često se navodi da ona ne izrađuju izveštaje, da skupštine o njima ne raspravljaju ili da telo postoji samo na papiru. Podaci iz skala dodatno potvrđuju da je praćenje primene LAP-a najslabija karika celog sistema, uz izuzetno nizak nivo redovnog izveštavanja i skupštinske kontrole.

Zaključci, lekcije i preporuke

Normativni okvir za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou postoji, ali je njegova primena fragmentisana i često formalna. Lokalni antikorupcijski planovi se češće usvajaju nego što se dosledno sprovode i prate. Procesi izrade LAP-a nisu dovoljno inkluzivni i participativni. Tela za praćenje primene LAP-a predstavljaju najslabiji institucionalni mehanizam. Bez systemske podrške, LAP ostaje dokument bez realnog uticaja.

Preporuke BIRODI-ja pre svega se odnose na uspostavljanje obaveznih minimalnih standarda za rad tela za praćenje LAP-a, postojanje kontinuirane metodološke i stručne podrške lokalnim samoupravama na polju borbe protiv korupcije, jačanje učešća civilnog društva, medija i stručne javnosti u izradi i praćenju LAP-a, uvođenja obavezne skupštinske rasprave o godišnjim izveštajima o realizaciji LAP-a i razmatranje modela međuopštinske saradnje radi prevazilaženja kadrovskih ograničenja.

Niš je grad u kojem je nastao pelcer borbe protiv korupcije na nivou gradova koju su predvodili građani. Zato je potrebno vratiti se početku.

Model Lokalnog antikorupcijskog foruma (LAF) zasnovan je na principu institucionalnog integriteta, a ne na političkom predstavljanju. U skladu sa tim, lokalni funkcioneri i političari nisu bili članovi LAF-a. Umesto toga, forum su činili građani i pripadnici različitih profesija koji su svojim ličnim i profesionalnim integritetom izgradili instituciju sa integritetom. Ovakav pristup imao je za cilj da obezbedi nezavisnost LAF-a od dnevne politike i da spreči sukob interesa u radu foruma.

Članove LAF-a birali su građani sa prepoznatim integritetom, čime je proces selekcije bio zasnovan na poverenju zajednice, a ne na političkom ili institucionalnom uticaju. LAF je imao pravo da samostalno bira svoje članove, pri čemu se integritet kandidata utvrđivao kroz jasno definisanu proceduru sa unapred utvrđenim i transparentnim kriterijumima. Time je obezbeđen kontinuitet vrednosti i standarda u radu foruma, kao i otpornost na spoljne pritiske.

U svom radu, LAF se bavio društveno i institucionalno relevantnim temama na nepristrasan, objektivan i stručan način, oslanjajući se na činjenice, analize i javno dostupne podatke. Takav pristup omogućio je da se pitanja korupcionih rizika razmatraju iz ugla javnog interesa, a ne parcijalnih ili političkih ciljeva. Zbog svoje profesionalnosti i doslednosti u radu, LAF je stekao i značajnu podršku medija, koji su ga prepoznali kao kredibilan izvor informacija i analize u oblasti borbe protiv korupcije na lokalnom nivou.

Biro za društvena istraživanja izradio je kompozitni indeks antikorupcijskog integriteta lokalnih samouprava (0–100), zasnovan na četiri komponente: institucionalno-normativni okvir, funkcionalnost antikorupcijskih tela, usvojenost Lokalnog antikorupcijskog plana i uključenost aktera u izradu LAP-a. Indeks je standardizovan na skali 0–100, gde veća vrednost znači bolji rezultat u razvoju lokalnih antikorupcijskih politika.

Ključni nalazi (N=45)

- Srednja zona (33–67): 28 lokalnih samouprava (62,2%)
- Visoka zona (67–100): 14 lokalnih samouprava (31,1%)
- Niska zona (0–33): tri lokalne samouprave (6,7%)

Nalazi pokazuju da je većina lokalnih samouprava u fazi delimično razvijenih antikorupcijskih politika: formalni mehanizmi postoje, ali njihova primena i uključivanje relevantnih aktera u proces izrade i sprovođenja LAP-a nisu ujednačeni.

Rang lista (Top/Bottom)

Top pet lokalnih samouprava:

1. Opština Kladovo – 89,29
2. Grad Subotica – 88,99
3. Grad Kragujevac – 81,67
4. Opština Varvarin – 79,76
5. Opština Dimitrovgrad – 77,38

Donjih pet lokalnih samouprava:

- Paraćin – 25,00 (niska zona)
- Arilje – 28,69 (niska zona)
- Plandište – 30,77 (niska zona)
- Sjenica – 35,42 (srednja zona)
- Bač – 38,39 (srednja zona)

Statistički nalazi

Analiza pokazuje da je kompozitni indeks najviše povezan sa usvojenošću LAP-a, što ukazuje na to da formalno usvajanje ovog dokumenta i dalje predstavlja ključni indikator razvoja lokalnih antikorupcijskih politika. Istovremeno, rezultati pokazuju da uključenost različitih aktera u proces izrade LAP-a ima važnu ulogu u kvalitetu lokalnih antikorupcijskih politika, jer doprinosi većoj transparentnosti i legitimitetu procesa.

Metodologija

Indeks je izračunat na osnovu četiri komponente:

- institucionalno-normativni okvir,
- funkcionisanje antikorupcijskih tela,
- usvojenost LAP-a,
- uključenost aktera u izradu LAP-a.

Sve komponente su standardizovane na skali 0–100, a kompozitni indeks predstavlja njihov aritmetički prosek. Rezultati su razvrstani u tri kategorije: nizak, srednji i visok nivo razvijenosti lokalnih antikorupcijskih politika.

Lokalni antikorupcijski plan

Slučaj Grada Loznice

Miroslav Mijatović, predsednik udruženja građana Podrinjski antikorupcijski tim (PAKT)

U drugom delu teksta predstaviceemo posledice nacina usvajanja i sadržaja lokalnog antikorupcijskog plana Grada Loznice, ali neuspostavljanje i tela za njihov nadzor nad primenom lokalnog antikorupcijskog plana na (anti)koruptivni ambijent u gradu koji je u žiži javnosti Srbije.

Na početku treba reći da je LAP u Loznici prepisan po modelu Agencije za sprečavanje korupcije i da ne sadrži nikakvu ozbiljnu analizu i lokalne specifičnosti! Grad Loznica konkurisao je kod međunarodnih donatora za stručnu podršku i dobio ju je da unapredi svoj antikorupcijski plan i formira antikorupcijsko telo, koje nije ni do danas osnovano.

Podršku projektu dao je SKGO u saradnji sa razvojnom agencijom Vlade Švajcarske, ali dalje od pukog i formalnog prepisivanja dokumenta nije se otišlo. Očigledno se trud na izradi LAP-a Loznice želeo izbeći. Raspisan je jedan konkurs, na koji su se javili samo Miroslav Mijatović i Dušan Filipović, pa je konkurs obustavljen, a članovi nisu izabrani. Mišljenja smo da je u LAP Loznice trebalo inkorporirati sva značajna (već postojeća) dokumenta, kao što je Lokalni ekološki plan ili plan zapošljavanja, ali i da je trebalo sagledati realno sve probleme i predvideti izradu i usvajanje svih potrebnih i nedostajućih dokumenata. Mišljenja smo i da svaka sredina ima svoje specifične probleme, koje je trebalo uključiti u postojeće ili nove dokumente.

Da se pri izradi poštovao princip specifičnosti, LAP Grada Loznice izgledao bi kao LAP Bora, koji se tiče korupcije i životne sredine. Tako bi imao sva predmetna dokumenta vezana za Studiju procene uticaja na životnu sredinu. Puko prepisivanje Lokalnog antikorupcijskog plana iz modela koji je kreirala Agencija za sprečavanje korupcije, način njegovog usvajanja i izostanak Lokalnog antikorupcijskog foruma slika su volje za borbom protiv korupcije i slika puta kako se donose odluke.

Javna rasprava o sadržaju LAP-a organizovana je tokom novogodišnjih praznika. Organizacija PAKT je tako usvojen dokument proglasila nevažećim!

Ovakvim odnosom prema uspostavljanju lokalnih antikorupcijskih mehanizama propušteno je da se:

- izradi, a potom i usvoji nacrt opšteg akta o oblastima/vrstama propisa za koje je obavezna javna rasprava. Valjanu javnu raspravu trebalo je sprovesti na nivou grada. To je propušteno, jer bi u suprotnom lokalna samoprava preuzela odgovornost za izradu potrebnih dokumenata;
- izradi i usvoji nacrt opšteg akta, kojim se propisuju pravila održavanja javnih rasprava. Neusvajanjem ovog akta pružena je prilika da se projektom upravlja iz Beograda, umesto da se on učini lokalnim dokumentom;
- dopuni Kodeks ponašanja lokalnih funkcionera i zaposlenih u gradskoj upravi. Ne-postojanjem lokalnog etičkog kodeksa ove vrste omogućeno je da pojedini odbornici vladajuće većine rade i kao kooperanti Rio Tinta, a da ujedno u Skupštini Grada Loznice glasaju o projektu Jadar;
- dopuni Pravilnik Gradskog veća u pogledu dostavljanja, uz nacrt opšteg akta, analize rizika od korupcije – sačinjenog od nadležnog lica. Ovakvim postupanjem propuštena je prilika da se Gradsko veće ovlasti da raspravlja o projektu Jadar;

- uspostavi i reguliše upravljanje sukobom interesa na lokalnom nivou – tema koja nije uopšte razrađena LAP-om uz opravdanje da je uređena Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije. Mnogo je sukoba interesa ostalo neregulisano ili nesankcionisano. Sprovođenje referenduma pokazalo je sukobe interesa, jer je mnogo sportskih klubova uzimalo sponzorstva od Rio Tinta;
- unapredi zaštita uzbunjivača uz opravdanje da postoji Zakon o zaštiti prava uzbunjivača;
- objavi građanski budžet, koji na razumljiv način objašnjava planiranje, izvršenje i kontrolu nad budžetom. Objavljivanje građanskog budžeta osvetlilo bi rad lokalnih javnih preduzeća, pa se „uslovi“ ne bi tako lako izdavali;
- javno-privatna partnerstva nisu sadržana u LAP-u, jer je ocenjeno da ne postoji koruptivni rizik. Primera radi, Grad Loznica je po naredbi vlasti sa republičkog nivoa ušla u neki vid javno-privatnog partnerstva sa Rio Tintom;
- regulišu administrativne procedure i unapredi kontrola za ostvarivanje prava i regulisanje obaveza korisnika usluga jedinica lokalnih samouprava. Ovu oblast ne razrađuje loznički LAP, jer je ocenjeno da su procedure na tom nivou sa sasvim malim koruptivnim rizikom;
- otklone rizici korupcije u radu komisija i drugih organa jedinica lokalne samouprave, koji su nadležni za prostorno i urbanističko planiranje i izgradnju;
- propišu uslovi i kriterijumi za davanje statusa objekta od posebnog značaja za razvoj Grada Loznice.

LAP i telo koje prate njegovu primenu čine svojevrsni antikorupcijski inkubator, koji treba da omogući proizvodnju institucionalnog, normativnog, profesionalnog i građanskog integriteta. Navedeno ukazuje da su izostanak LAP-a i tela za njegov nadzor u Loznici uticali da se uruši institucionalni i normativni, ali i profesionalni integritet. Lokalne i republičke institucije doživljene su kao da nisu u funkciji javnog interesa. Nastanak nepoverenja prvi je korak za očuvanje koruptivne situacije u Loznici.

**Unapređivanje transparentnosti javnih konkursa
za projekte i programe koje sprovode
organizacije civilnog društva**

Dejana Stevkovski, Građanske inicijative

Uvod

U poslednjih petnaest godina primene Uredbe o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja¹² (u daljem tekstu Uredba), normativni okvir koji uređuje ovu oblast ostao je u velikoj meri neizmenjen u svom suštinskom delu. Iako je tokom vremena dolazilo do manjih tehničkih prilagođavanja, izostale su temeljne izmene, koje bi odgovorile na uočene sistemske nedostatke u planiranju, sprovođenju i nadzoru javnih konkursa, kao i efektima podržanih programa/projekata.

Paralelno sa tim, obim finansiranja organizacija civilnog društva (OCD) iz budžetskih sredstava ostao je značajan (za 2025. iznosio je 99.000.000 evra), zbog čega pitanje transparentnosti, pravičnosti i odgovornosti u dodeli i korišćenju tih sredstava dobija dodatnu težinu.

Tokom ovog perioda, brojne organizacije civilnog društva, kao i mediji, kontinuirano su pratili i analizirali konkursne procedure i odluke o dodeli sredstava. Objavljene analize ukazuju na ponavljajuće obrasce problema. Među njima se izdvajaju nedovoljno precizno definisani kriterijumi za izbor projekata, ograničena transparentnost rada konkursnih komisija, neujednačena praksa ocene prijave, kao i nedostatak dostupnih i razumljivih informacija o toku i ishodima konkursa.

Posebno zabrinjava činjenica da su kroz ove analize dokumentovane i konkretne zloupotrebe – kako u fazi odlučivanja o dodeli sredstava, tako i u kasnijim fazama njihove distribucije i potrošnje. Ukazivano je na slučajeve favorizovanja pojedinih organizacija, nedovoljno obrazložene odluke i na izostanak suštinske kontrole realizacije odobrenih projekata. Pored toga, izveštaji o realizovanoj finansijskoj podršci udruženjima, koje su nadležni organi obavezni da objave, često nisu javno dostupni ili ne pružaju adekvatan uvid u ostvarene rezultate i efekte finansiranih aktivnosti.

Uprkos kontinuiranom ukazivanju na ove probleme, izostala je adekvatna i sistemska reakcija nadležnih organa. Nisu uspostavljeni efikasni mehanizmi za ispitivanje navoda o nepravilnostima, niti su preduzete mere koje bi obezbedile veću odgovornost u radu institucija koje raspodeljuju sredstva. Ovakva situacija doprinosi eroziji poverenja u javne konkurse kao instrument podrške razvoju civilnog društva, ali i u širi sistem upravljanja javnim resursima.

Polazeći od nalaza dostupnih analiza i iskustava organizacija koje godinama prate ovu temu, ovaj izveštaj ima za cilj da identifikuje ključne izazove u postojećem okviru i da ponudi konkretne preporuke za unapređenje transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti javnih konkursa. Poseban fokus stavljen je na potrebu sistemskih izmena, koje bi obezbedile jasna pravila, doslednu primenu procedura i efektivan nadzor nad dodelom i korišćenjem javnih sredstava.

¹² <https://www.paragraf.rs/propisi/uredba-sredstvima-podsticanje-programa-nedostajuceg-dela-sredstava-finansiranje.html>

1. Mehanizam konkursnog finansiranja OCD

Konkursno (su)finansiranje projekata od javnog interesa predstavlja ključni mehanizam podrške radu značajnog broja organizacija civilnog društva (OCD), pre svega onih manjih, koje deluju na lokalnom nivou, u oblastima zaštite prava posebno ugroženih grupa, socijalne zaštite, omladinske politike, zaštite životne sredine. Konkursno finansiranje zamišljeno je kao sistem koji ima potencijal da doprinese razvoju demokratije, zaštiti javnog interesa i jačanju participacije građana.

Međutim, analiza pravnog i institucionalnog okvira ukazuje na značajne nedostatke u pogledu transparentnosti, odgovornosti i pravičnosti u raspodeli sredstava. U praksi, ovi nedostaci dovode do zloupotreba, neujednačene primene propisa i smanjenog poverenja u konkursne procese.

2. Ključni problemi u postojećem sistemu

2. 1. Nedovoljno razvijen i neujednačen pravni okvir

Pravni okvir koji uređuje konkursno finansiranje OCD (zvanično udruženja, fondacija i zadužbina, jer su to termini prepoznati u Zakonu o udruženjima i Zakonu o fondacijama i zadužbinama) primarno predstavlja podzakonski akt, tj. Uredba, omogućava široku diskreciju organima vlasti i stvara neujednačen sistem primene između različitih sektora (omladina, informisanje, socijalna zaštita, zaštita životne sredine, obrazovanje itd.).

Jedan od ključnih nedostataka ovog propisa jeste njegov ograničen pravni domet. Za razliku od konkursnog finansiranja u oblasti medija, koje je primarno uređeno Zakonom o javnom informisanju, Uredba kao podzakonski akt ne predviđa postojanje nadzornog tela, koje bi pratilo njenu primenu, niti jasno uspostavlja odgovornost za kršenje njenih odredbi.

U skladu sa odredbama Uredbe, organi vlasti imaju mogućnost da donose dodatne akte (pravilnike, odluke i slično), kojima bliže uređuju pojedina važna pitanja, poput definisanja javnog interesa, načina formiranja i rada komisija, kao i kriterijuma za izbor programa. Ovakva praksa, međutim, dovodi do značajnih razlika u primeni i neujednačenosti postupanja.

Pored Uredbe, na projektno finansiranje utiče i niz drugih, sektorski specifičnih zakona i propisa koji uređuju ovu oblast kroz zasebne procedure dodele sredstava putem javnih konkursa. Tako se, na primer, u omladinskom sektoru sredstva raspodeljuju u skladu sa Zakonom o mladima i pratećim pravilnikom o finansiranju i sufinansiranju programa i projekata od javnog interesa, dok se u oblasti kulture primenjuju Zakon o kulturi i posebna uredba koja uređuje kriterijume, merila i postupak izbora projekata.

2. 2. Nepostojanje obaveznosti redovnog raspisivanja konkursa

U velikom broju slučajeva konkursi se ne raspisuju redovno, tj. raspisuju se suviše kasno da bi realizacija odobrenih projekata/aktivnosti mogla imati smislen uticaj na zajednicu ili ciljnu grupu. Istovremeno, sredstva se ne planiraju adekvatno i raspodeljuju se van transparentnih procedura.

Iako su organi javne vlasti od 2018. u obavezi da unapred planiraju i objavljuju godišnji raspored konkursa, oni i dalje nisu dužni da definišu raspone sredstava po pojedinačnom projektu. Ovakva neusklađenost u praksi često dovodi do dodele iznosa koji su višestruko manji od realnih potreba i očekivanja učesnika konkursa. Dodatno, ova pravna praznina omogućava arbitrarnost i politički uticaj u raspodeli sredstava.

2.3. Prekomerna diskreciona ovlašćenja organa vlasti

Uredba, kao krovni dokument, organu davaocu sredstava u potpunosti ostavlja na volju da sam svojim propisom odredi sastav komisije, kao i način odlučivanja. U praksi, organi koji raspisuju konkurse imenuju članove komisija i donose konačne odluke, a često nisu obavezani da slede preporuke komisija.

Takođe, Uredba predviđa i mogućnost imenovanja lica, predstavnika stručne javnosti, za članove komisije, kao i mogućnost angažovanja stručnjaka koji će pripremiti analize o uspešnosti, kvalitetu i ostvarenju ciljeva programa koji se realizuju. Podaci korišćeni u objavljenim analizama pokazali su da članovi komisija dolaze pre svega iz redova zaposlenih u organima koji raspisuju konkurs.

Prema Uredbi, sukob interesa obuhvata situacije kada član komisije ili njegova porodica imaju lični interes (porodični, ekonomski ili drugi) povezan sa udruženjem na konkursu. Za razliku od medijskih propisa, ova Uredba ne zabranjuje javnim funkcionerima članstvo u komisijama. Stoga je neophodno normativni okvir unaprediti preciznijim definicijama i listom konkretnih primera sukoba interesa, po uzoru na Zakon o sprečavanju korupcije.

Ono što u najvećoj meri umanjuje nezavisnost procesa i otvara prostor za političku podobnost kao ključni kriterijum odlučivanja jeste to što odluke komisije nisu konačne. U skladu sa važećim normativnim rešenjem – komisija utvrđuje listu vrednovanja pristiglih predloga, a konačnu odluku donosi organ – u dosadašnjoj praksi često se dešavalo da organi davaoci sredstava u svojim pravilnicima propišu mogućnost da rukovodilac organa (predsednik opštine, gradonačelnik, ministar) promeni odluku komisije bez objašnjenja.

2.4. Nedovoljna transparentnost konkursnih procedura

Nepostojanje standardizovanih kriterijuma za ocenu u svim sektorima, kao i nedovoljno jasno definisane **oblasti javnog interesa**, neki su od problema i razloga za manjak transparentnosti konkursnih procedura.

Iako Uredba ostavlja veoma širok prostor organima davaocima sredstava da propišu sopstvene kriterijume, u praksi se pokazalo da kriterijumi za finansiranje pojedinačnih programa i projekata vrlo često ostaju na nivou formulacija zadatih u Uredbi, koje je, zbog njihove opštosti, u praksi teško primeniti onako kako je propisano.

Kako ne postoji obaveza organa da objavi podatke o vrednovanju po pojedinim kriterijumima, transparentnost procesa rangiranja biva značajno umanjena.

Postoji ozbiljan nedostatak precizne definicije javnog interesa kod finansiranja projekata udruženja. Zakon o udruženjima taksativno navodi 18 oblasti koje se smatraju javnim in-

teresom, ali podzakonski akti (poput Uredbe) to ne prate niti detaljnije razrađuju. Posledica toga je da svako ministarstvo ili lokalna samouprava može samostalno da određuje prioritete, što direktno vodi ka neusaglašenom postupanju i neizvesnosti.

2. 5. Slaba kontrola i evaluacija projekata

Procesi kontrole sprovođenja i evaluacije podržanih projekata nisu sistemski uređeni, često se svode na formalne izveštaje korisnika sredstava i retko uključuju procenu stvarnih efekata na javni interes, a nedostatak nezavisnog nadzora dodatno smanjuje odgovornost korisnika i davaoca sredstava.

Po Uredbi se ranije nenamensko trošenje sredstava na strani podnosioca projekta samo potencijalno može ceniti kao otežavajuća okolnost, a ne predstavlja prepreku za učešće, dok se nepodnošenje finansijskog i narativnog izveštaja eksplicitno ni ne navodi kao kriterijum. Predviđeno je da će davalac sredstava prilikom vrednovanja programa „uzeti u obzir da li je sa udruženjem u prethodne dve godine raskinuo ugovor zbog nenamenskog trošenja budžetskih sredstava“.

Činjenica da ne postoji ujednačena dinamika, forma i metodologija praćenja realizacije projekata, već je to prepušteno organu davaocu sredstava, povećava neizvesnost i nepoverenje u proces. Svakako, ključno je to što nadležni organi ne razumeju potrebe i ciljeve monitoringa, kao i što nema blagovremenog planiranja monitoring poseta svim podržanim udruženjima. S tim u vezi, a govoreći samo hipotetički, jer do sada takve situacije nisu zabeležene, objavljivanje izveštaja nakon monitoring poseta ili o izazovima/nedoslednostima/nepравilnostima uočenim tokom sprovođenja projekata, moglo bi znatno da unapredi definisane procedure i uočene prakse.

2. 6. Neefikasna pravna zaštita

Uredbom predviđeni mehanizmi zaštite (prigovor, uvid) ograničeni su ili neefikasni, što obeshrabruje organizacije da osporavaju nepravilnosti. Oni ni u najmanjoj meri ne doprinose pravnoj zaštiti učesnika javnog konkursa, niti nude mogućnost sankcionisanja odgovorne strane u slučaju uočenih i dokazanih štetnih radnji.

Učesnici konkursa imaju pravo uvida u podnete prijave i priloženu dokumentaciju u roku od tri radna dana od dana objavljivanja rang-liste, a prigovor na rezultate rangiranja mogu uložiti u roku od osam dana. Svoju konačnu odluku o izboru programa nadležni organ donosi u roku od 30 dana od dana isteka roka za podnošenje prigovora. U praksi, učesnicima konkursa dozvoljen je samo uvid u prijavu koju su sami podneli, ali ne i u one za koje smatraju da su neadekvatno ocenjene. Takođe, iz ovako definisanog žalbenog postupka nejasno je u kojim će slučajevima prigovor moći da se odbije kao neosnovan, odnosno, ni na koji način nisu određeni razlozi iz kojih inicijalna odluka komisije može da se pobija. Tako su dodatno umanjani izgledi da će komisije koje su već odlučivale o podnetim projektima promeniti svoju odluku u postupku po prigovoru.

Istovremeno, predviđeno rešenje, po kom isto telo donosi odluku i odlučuje o pravnom leku, ne može se smatrati ni primerenim ni adekvatnim kada je reč o zaštiti prava učesnika

konkursa i obezbeđivanju nepristrasnosti postupka. Njime se zapravo narušava **objektivnost**, jer organ koji je već doneo odluku teško može nepristrasno da preispituje sopstvene eventualne propuste.

Iako sama Uredba ne pominje moguće pravne lekove protiv odluke o izboru programa, u teoriji je moguće pokrenuti **upravni spor**. Po Zakonu o upravnim sporovima, on se može pokrenuti protiv svih konačnih upravnih akata, osim onih gde je predviđena drugačija sudska zaštita. Međutim, ovaj pravni lek nije primeren udruženjima zbog troškova koje nameće, a ne predstavlja ni efikasan vid zaštite prava. Sporovi traju dugo, a i kada se okončaju, oštećena udruženja nemaju satisfakciju, jer su sredstva raspodeljena, a projekti završeni.

2.7. Nedostatak sistemskih podataka i koordinacije

Od 2021. reaktivirana je platforma (posebna stranica u okviru sajta Ministarstva za ljudska i manjinska prava) Kalendar javnih konkursa¹³ koja objedinjuje podatke o planiranim konkursima na početku svake kalendarske godine, kako bi se obezbedilo blagovremeno informisanje drugih organizacija civilnog društva o planiranim javnim konkursima, povećala njihova vidljivost i broj potencijalnih korisnika finansijskih sredstava iz budžeta Republike Srbije.

Ovaj alat je tek delimično doprineo većoj transparentnosti procesa i boljoj informisanosti, imajući u vidu da je putem Kalendara moguće pratiti samo planirane rokove za raspisivanje konkursa, ali ne i pronaći ažurirane podatke o konkretnom konkursu – tačan datum objavljivanja, rok za podnošenje predloga, tekst samog poziva i potrebnu dokumentaciju, objavljene preliminarne i konačne rezultate i odluke o dodeli sredstava. Ono što predstavlja solidan pomak jeste da se na istom mestu mogu naći ključni podaci o podržanim projektima/udruženjima (naziv udruženja, matični broj, iznos odobrenih sredstava, direktni korisnici, tip aktivnosti ili usluge koja se pruža, teritorija na kojoj su se aktivnosti realizovale).

Iako prema odredbama Uredbe nadležni organi imaju obavezu da izrade i objave izveštaj o realizovanoj finansijskoj podršci programima udruženja iz budžetskih sredstava u prethodnoj kalendarskoj godini, ovakvi izveštaji ne objavljuju se redovno, pogotovo to ne rade ministarstva. Pretraga internet stranica ministarstava i jedinica lokalne samouprave (JLS) pokazala je da su poslednji izveštaji objavljeni pre više godina (2–5), sa izuzetkom nekoliko JLS koje imaju objavljen izveštaj za 2025.

Nakon institucionalnih promena (ukidanja Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom i formiranja Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog), nije jasno definisana nadležnost za prikupljanje podataka o finansiranju OCD. Vredi pomenuti da su i pre toga samo prikupljanje, analiza i objavljivanje podataka bili nesistematični i neredovni – nije uspostavljen sistem redovnog/godišnjeg izveštavanja o dodeljenim sredstvima. Poslednji zbirni izveštaj o dodeljenim sredstvima udruženjima za programe/projekte od javnog interesa objavljen je krajem 2018. i tiče se sredstava dodeljenih tokom 2016. godine.

Ovakvo stanje značajno otežava praćenje i analizu javne potrošnje, ne samo od nadležnih organa nego i medija, OCD i nezavisnih istraživača.

¹³ <https://minljmpdd.gov.rs/sektori/civilno-drustvo/kalendar-konkursa/> - transliteration-lat

Na kraju, Uredbom je predviđena i mogućnost da nadležni organ može sprovesti analizu uspešnosti, kvaliteta i stepena ostvarenosti ciljeva programa za koja su dodeljena sredstva, ali samo ukoliko oceni da bi to dovelo do unapređenja stanja u određenoj oblasti. Do sada ovakve analize nisu objavljene, iako nezavisne analize i izveštaji OCD ukazuju na nedostatak bilo kakvih informacija o pozitivnim promenama nastalim nakon sprovođenja podržanih udruženja i projekata.

Stoga, nedostatak pojedinačnih i zbirnih evaluacija efekata konkursa u odnosu na strateške dokumente organa u određenoj oblasti javnog interesa dodatno onemogućava procenu stvarnog uticaja ovih programa/projekata, vodi ka manjoj usklađenosti sa strateškim ciljevima i težem strateškom planiranju intervencija. Iz toga proizlazi i manja transparentnost i odgovornost, imajući u vidu da se smanjuje mogućnost spoljne kontrole i neefikasnog trošenja javnih sredstava, jer ona odlaze na programe koji imaju mali ili nikakav efekat, dok se uspešni modeli ne prepoznaju i ne šire.

3. Posledice postojećeg sistema, tj. dugotrajnog zanemarivanja

Svi navedeni problemi direktno dovode, ili bar otvaraju mogućnost za zloupotrebe javnih sredstava, favorizovanja politički podobnih organizacija, tj. organizacija bliskih političkim strankama, smanjenja konkurentnosti i kvaliteta projekata, finansijske nesigurnosti OCD i narušavanja poverenja u institucije. Građani i organizacije gube poverenje u konkurse i institucije kada nema jasnih dokaza o rezultatima i efektima finansiranih projekata. Istovremeno, opstanak mnogih organizacija zavisi od diskrecionih odluka, što dugoročno destabilizuje sektor.

4. Ključne preporuke za unapređenje transparentnosti

- **Jačanje pravnog okvira.** Jasno normirati obavezno raspisivanje konkursa u svim relevantnim sektorima, tj. zakonski urediti obavezu raspisivanja javnih konkursa za dodelu sredstava u svim oblastima od javnog interesa, bez izuzetaka koji nisu jasno obrazloženi, i ujednačiti pravila za sve sektore.
- **Smanjiti diskreciona ovlašćenja donosilaca odluka i obezbediti stručnost i nezavisnost konkursnih komisija.** Potrebno je definisati i primenjivati jasne kriterijume za izbor članova komisija: uvesti javne pozive za izbor članova komisija iz reda stručnjaka, definisati kriterijume stručnosti i iskustva članova komisije, precizirati zakonsku definiciju sukoba interesa, u ovom kontekstu, obaveznosti poštovanja odluka komisije.
- **Unapređenje transparentnosti celog procesa.** Neophodno je propisati kao obavezan transparentan i participativan postupak utvrđivanja javnog interesa, uz obavezne konsultacije sa relevantnim akterima kao uslov za definisanje prioriteta i kriterijuma konkursa. Kriterijumi za ocenjivanje moraju biti jasno definisani, merljivi i dosledno primenjivani. Objavljivati sve podatke o konkursima i dodeljenim sredstvima, oba-

vezno u formatima otvorenih podataka (opciono: u bazama koje su lako i potpuno pretražive).

- **Unaprediti i ujednačiti kriterijume za vrednovanje projekata** – moraju biti jasno definisani, merljivi i dosledno primenjivani. Razviti standardizovane matrice za ocenjivanje i objavljivati kriterijume i bodovne liste uz rezultate konkursa.
- **Uspostaviti efikasan sistem žalbi**, tj. omogućiti pravnu zaštitu kroz jasne i funkcionalne žalbene procedure. Uspostaviti drugostepeni organ ili nezavisno telo za odlučivanje po žalbama. Definirati rokove i postupak odlučivanja. Objavljivati odluke po žalbama radi transparentnosti.
- **Unaprediti praćenje i evaluaciju efekata** realizovanih projekata uz uključivanje više aktera. S tim u vezi neophodno je razviti jedinstveni sistem za praćenje realizacije projekata i omogućiti javni pristup podacima o realizaciji i rezultatima.
- **Uvesti obavezu objavljivanja podataka i izveštaja o realizaciji**. Potrebno je obavezati davaoce sredstava da transparentno i redovno objavljuju sve relevantne informacije o finansiranju i efektima, standardizovati formate izveštavanja. Propisati obavezno objavljivanje: odobrenih sredstava, izveštaja korisnika, evaluacija.

Zaključak

Transparentnost javnih konkursa za finansiranje projekata OCD predstavlja ključni preduslov za:

- odgovorno upravljanje javnim sredstvima,
- razvoj civilnog društva,
- jačanje demokratije i vladavine prava.

Kako bi se rešili ključni problemi – široka diskreciona ovlašćenja organa vlasti, neujednačena pravila, nedostatak efikasnog nadzora, kao i slaba pravna zaštita učesnika, a sve to u praksi dovodi do zloupotreba, uključujući favorizovanje politički podobnih organizacija i netransparentnu raspodelu sredstava, potreban je set reformi koje uključuju jačanje pravnog okvira, povećanje transparentnosti, unapređenje evaluacije i uspostavljanje centralizovanog sistema podataka.

Iako normativni okvir sadrži određene dobre elemente, njegovi nedostaci i loša primena u praksi dovode do sistemskih problema. Sveobuhvatna reforma, zasnovana na jačanju transparentnosti, odgovornosti i participacije, neophodna je kako bi konkursni mehanizam zaista služio javnom interesu, doprinosu demokratizaciji društva i održivosti OCD.

„Ova publikacija je deo projekta „Svetioničari” koji realizuje Nacionalna koalicija za decentralizaciju, uz podršku Švedske u okviru programa Beogradske otvorene škole „Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije EU – Europe ASAP”. Stavovi i mišljenja autora publikacije ne predstavljaju nužno i mišljenje partnera i donatora.”