

Reflektor za vladavinu prava

Beograd – april, 2026. godine



IZDAVAČ:

Evropski pokret u Srbiji

Kralja Milana 31, Beograd

www.emins.org

ZA IZDAVAČA:

Dragana Đurica

UREDNICI:

Dr. Vladimir Međak, Časlav Jovičić

AUTORI:

Ema Miškov, Marija Murgaški, Marija Raković, Ivana Belić, Elena Čavlin, Milica Popović, Marko Paunović.

DIZAJN I ŠTAMPA:

Grafolik, Beograd

Beograd, 2026

Ova publikacija je nastala u okviru projekta „Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije EU - Europe ASAP“ koji Evropski Pokret u Srbiji realizuje u partnerstvu sa Beogradskom otvorenom školom i uz podršku Švedske. Stavovi i mišljenja autora izneta u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno i mišljenje partnera i donatora.

Sadržaj

Dezinformacije i strani uticaji kao izazov vladavini prava u Srbiji

Ema Miškov 3

GDPR, prava građana, i digitalni razvoj u Srbiji: Uloga Data centara u evropskoj integraciji

Marija Raković 11

Sloboda medija i represija kulturnog sadržaja u kontekstu vladavine prava i pregovaračkog poglavlja 23 u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji

Marija Murgaški 19

Analiza sprovođenja reforme javne uprave u Republici Srbiji u kontekstu procesa pristupanja Evropskoj uniji

Elena Čavlin, Ivana Belić 27

Reforma pravosudnog sistema Srbije u kontekstu evropskih integracija - između normativnog usklađivanja i stvarnih efekata

Marko Paunović, Milica Popović 45

UVOD

Ovaj zbornik radova nastao je kao rezultat edukacije i treninga na temu vladavine prava u okviru projekta "Reflektor za Vladavinu prava".

Projekat je organizovan sa ciljem da studentima i istraživačima ponudi specifična znanja o kompleksnoj i višeslojnoj temi procesa pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, predstavljenoj na sažet i strukturiran način. Poseban fokus je stavljen na oblast vladavine prava, koja predstavlja glavni stub celog procesa pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Posebna vrednost ovog pristupa ogleda se u njegovom oslanjanju na metodološki okvir definisan kroz pregovarački proces sa Evropskom unijom, čime se omogućava sistematično razumevanje oblasti koje su od ključnog značaja za ispunjavanje kriterijuma za članstvo.

Iako se pojedini segmenti ovih tema obrađuju u okviru različitih studijskih programa na univerzitetima, pristup koji integriše znanja kroz prizmu pregovaračkih poglavlja, relevantnih međunarodnih standarda i zvaničnih dokumenata još uvek nije u potpunosti zastupljen u formalnom obrazovnom sistemu. Upravo zbog toga, ovaj projekat i zbornik, kao jedan od njegovih proizvoda, predstavljaju pokušaj da se premosti taj jaz i pruži dodatna, komplementarna perspektiva mladim istraživačima i studentima u Srbiji.

Poseban akcenat stavljen je na analizu zvaničnih dokumenata koji prate proces pristupnih pregovora, uključujući stavove i pozicije Evropske unije, pregovaračke pozicije Republike Srbije, kao i izveštaje relevantnih međunarodnih organizacija koje prate stanje u oblastima obuhvaćenim političkim kriterijumom za članstvo. Ove oblasti, u kojima Srbija i dalje beleži značajna odstupanja u odnosu na zadate standarde, ujedno predstavljaju i segment u kojem su uočljivi najveći problemi i zaostajanje u poređenju sa drugim državama kandidatima, poput Crne Gore i Albanije.

Radovi koji su sabrani u ovom zborniku svedoče o visokom nivou analitičkog pristupa i istraživačke posvećenosti autora. Oni dodatno osvetljavaju teme koje zahtevaju interdisciplinarno sagledavanje, poput uticaj savremenih tehnologija, poput razvoja data centara i primene veštačke inteligencije, na ostvarivanje osnovnih prava, naročito prava na privatnost, kao i pitanja slobode izražavanja i položaja kulture u savremenom društvenom kontekstu.

Ovaj zbornik je, stoga, rezultat zajedničkog napora da se kroz inovativne i alternativne obrazovne formate produbi razumevanje ključnih društvenih i političkih pitanja. Istovremeno, on predstavlja i vredan doprinos razvoju kritičkog mišljenja i akademske rasprave, pružajući autorima osnovu za dalja istraživanja i stručni dijalog u oblasti evropskih integracija.

Zbornik je kreiran u okviru projekta "Reflektor za vladavinu prava" u okviru projekta „Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije EU – Europe ASAP“ koji Evropski pokret u Srbiji sprovodi u partnerstvu sa Beogradskom otvorenom školom i uz podršku Švedske. Program obrazovanja i tematske celine pokrivene programom su kreirane kroz studiju potreba sprovedenu od strane Evropskog pokreta u Srbiji u oktobru i novembru 2025. godine. Četvoro nedeljnom programu obrazovanja prisustvovalo je 20 studenata iz Srbije sa raznovrsnim obrazovnim profilom i poljima interesovanja. U programu mentorske podrške za pisanje stručnih radova učestvovalo je 8 studenata i radovi su napisani u periodu od Februara do Aprila 2026. godine.

Želeli bismo da se zahvalimo svim mladim polaznicima Reflektora za vladavinu prava, a posebno autorima radova i da im svima poželimo sreću u daljem radu i borbi za izgradnju vladavine prava u Srbiji.

Dezinformacije i strani uticaji kao izazov vladavini prava u Srbiji

Emi Miškov

Aix-Marseille Univerzitet

SAŽETAK

Dezinformacije se u savremenoj političkoj teoriji definišu kao namerno plasiranje netačnih, manipulativnih ili selektivno predstavljenih informacija sa ciljem uticaja na oblikovanje političkih stavova i usmeravanje javnog diskursa. Njihov uticaj je posebno značajan u državama u kojima su prisutne institucionalne slabosti, ograničena transparentnost, kao i izražen politički uticaj na medijski prostor. U tom kontekstu, pitanje dezinformacija prevazilazi medijsku sferu i postaje povezano sa pitanjem funkcionisanja demokratskih institucija i vladavine prava.

U slučaju Srbije, dezinformacije se razvijaju u okviru političkog sistema koji istovremeno karakterišu proces evropskih integracija, kao i unutrašnja politička polarizacija. Samim tim, cilj ovog rada jeste analiza u kojoj meri dezinformacije i strani informativni uticaji predstavljaju strukturni izazov vladavini prava u Srbiji. Posebna pažnja je posvećena odnosu između medijskog sistema, političkih narativa, stranih informativnih uticaja i poverenja građana u institucije.

Analiza se primarno zasniva na relevantnim međunarodnim istraživanjima i izveštajima institucija, kao i na relevantnoj akademskoj literaturi iz oblasti političke komunikacije i medijskih studija.

Rezultati ukazuju da dezinformacije u Srbiji ne funkcionišu samo kao izolovani medijski problem, već kao deo šire političke dinamike u kojoj informativni prostor postaje važan instrument političkog uticaja i oblikovanja percepcije javnosti.

1. TEORIJSKI OKVIR I ZNAČAJ PROUČAVANJA DEZINFORMACIJA

Informativni prostor je postao značajno polje konkurencije u kojem različiti akteri koriste strategije oblikovanja javnog mnjenja kako bi ostvarili političke, bezbednosne ili geopolitičke ciljeve. Jedan od najvažnijih instrumenata takvog uticaja jesu dezinformacije, koje značajno utiču na političke procese. Prema analitičkom okviru koji je razvio Savet Evrope, savremeni informativni prostor karakteriše fenomen takozvanog *informacionog poremećaja* koji obuhvata različite oblike manipulacije informacijama, uključujući dezinformacije i propagandne narative (Wardle & Derakhshan, 2017).

Naime, u savremenoj političkoj teoriji dezinformacije se ne posmatraju samo kao netačne informacije, već kao instrument političkog uticaja koji može imati dugoročne posledice po funkcionisanje demokratskog sistema. Njihova specifičnost ogleda se u tome što cilj nije samo pogrešno informisanje javnosti, već i oblikovanje interpretacije stvarnosti na način na koji pogoduje određenim političkim interesima. Shodno tome, dezinformacije imaju za cilj da ističu pojedine aspekte političkih događaja i da, sa druge strane, izostavljaju relevantne informacije koje bi mogle promeniti razumevanje određenog pitanja ili situacije.

Takav način oblikovanja javnog diskursa povezan je sa procesom koji se u literaturi često označava kao medijska distorzija, koja podrazumeva situaciju u kojoj mediji određeni događaj predstavljaju na način koji favorizuju jednu interpretaciju političke stvarnosti, pri čemu se pojedini elementi naglašavaju, dok se drugi marginalizuju ili potpuno izostavljaju (Spinde et al., 2023). Posledica toga je upravo distorzija

javne percepcije, jer građani političke procese i društvena dešavanja ne posmatraju kroz kredibilne informacije, već kroz unapred oblikovane narative.

U političkom smislu, ovakav proces ima posebnu težinu jer utiče na kvalitet demokratske debate. Kada se javni prostor dominantno zasniva na selektivno predstavljenim informacijama, racionalna politička rasprava postaje otežana, a prostor za argumentovanu javnu debatu se sužava. U takvim okolnostima politička komunikacija sve više poprima karakter konfliktnog nadmetanja narativa, pri čemu sadržaji koji izazivaju snažnu emocionalnu reakciju često dobijaju veću vidljivost od analitičkih i argumentovanih informacija (Milosavljević & Poler, 2018).

Pored unutrašnjih političkih faktora, dodatnu složenost ovom pitanju doprinosi činjenica da se dezinformacije danas često posmatraju i kroz prizmu stranih informativnih uticaja. S obzirom da je informativni prostor bitan element geopolitičkog delovanja, različiti akteri koriste medijske i digitalne platforme radi oblikovanja političkih percepcija u drugim državama (OSCE, 2025). Ovakvi oblici delovanja naročito dolaze do izražaja u regionima u kojima postoje izražena institucionalna ranjivost, a analize Beogradskog centra za bezbednosnu politiku pokazuju da su upravo ovakvi narativi prisutni u regionalnim medijskim tokovima (Brautović & John, 2024).

U slučaju Srbije, ovo pitanje je stožernog karaktera zbog procesa evropskih integracija. Kao država kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, Srbija je preuzela obavezu usklađivanja sa standardima koji se odnose na vladavinu prava, slobodu medija, nezavisnost institucija i transparentnost političkog sistema (Evropska komisija, 2023). Ovi kriterijumi predstavljaju deo političkih uslova za članstvo, definisanih još u Kopenhagenu 1993. godine, gde je naglašeno da stabilne institucije koje garantuju demokratiju i vladavinu prava predstavljaju elementarni preduslov za pristupanje Evropskoj uniji. Upravo iz ovog razloga pitanje dezinformacija u Srbiji ne može biti odvojeno od šireg procesa institucionalnih reformi. Ako informativni prostor ostaje podložan manipulativnim sadržajima, to može direktno uticati na javno razumevanje reformskih procesa i političkih odluka, kao i na nivo poverenja građana u institucije koje sprovode promene. Dodatno, istraživanja organizacije CRTA pokazuju da građani češće veruju informacijama koje su u skladu sa njihovim već formiranim političkim stavovima, dok sadržaje koji odstupaju od tih stavova često doživljavaju sa rezervom ili nepoverenjem (CRTA, 2023).

U ovom kontekstu, posebnu pažnju treba posvetiti i digitalnoj transformaciji medijskog prostora. Razvoj društvenih mreža je omogućio da političke poruke više ne zavise isključivo od tradicionalnih medijskih posrednika. Naime, informacije se danas šire kroz veliki broj paralelnih komunikacionih kanala, pri čemu korisnici često istovremeno primaju sadržaje iz profesionalnih medija, alternativnih portala i društvenih mreža. Ovakvo informativno okruženje znatno povećava količinu dostupnih informacija, ali istovremeno otežava razlikovanje pouzdanih izvora od manipulativnih sadržaja. U meri u kojoj građani raspolazu tačnim i legitimnim informacijama raste i sposobnost društva da vodi racionalnu političku debatu. Nasuprot tome, u uslovima informativne preopterećenosti i dominacije konfliktnih narativa, raste verovatnoća da političke odluke budu zasnovane na netačno interpretiranim informacijama.

2. ANALIZA AKTUELNIH OBRAZACA INFORMATIVNOG UTICAJA U SRBIJI

2.1. *Struktura dezinformacija u savremenom medijskom diskursu Srbije*

U Srbiji dezinformacije ne deluju samo kao medijski fenomen, već kao i faktor koji utiče na način na koji građani razumeju rad institucija, političke procese i spoljnopolitičke prioritete države. Od posebne važnosti je činjenica da se nezanemarljiv deo manipulativnih sadržaja ne odnosi na potpuno izmišljene informacije, već na pristrasno predstavljanje političkih događaja, kroz unapred oblikovane interpretativne okvire. Na taj način medijska sfera postaje mesto u kojem se ne vodi samo borba za pažnju publike, već i za kontrolu političkog značenja događaja.

Studija Evropskog parlamenta *Mapping Fake News and Disinformation in the Western Balkans and Identifying Ways to Effectively Counter Them* ukazuje da je region Zapadnog Balkana posebno podložan dezinformacijama upravo zbog kombinacije političke polarizacije, slabije institucionalne otpornosti i vrlo visokog stepena zavisnosti građana od digitalnih izvora informisanja (Evropski parlament, 2020). U toj studiji se navodi da se u Srbiji dezinformacije najčešće pojavljuju u oblastima koje su izuzetno politički osetljive, kao što su evropske integracije, međunarodni odnosi, bezbednosna pitanja i unutrašnje političke reforme. Takođe, većina dezinformacija koje kruže u Srbiji potiče iz domaćih izvora, što dodatno potvrđuje ulogu zemlje kao polazne tačke za širenje manipulativnih sadržaja i u okolnim državama regiona.

Jedan od ključnih problema je konstatacija da manipulativni sadržaji imaju tendenciju da se brže šire od institucionalnih odgovora. Analiza platforme Fake News Tragač pokazuje da se netačne ili informacije manipulativnog karaktera u domaćem digitalnom prostoru najčešće pojavljuju kroz naslove koji akcentuju konflikt, političku ugroženost ili spoljne pritiske, pri čemu se sadržaj članka često ne poklapa sa tvrdnjama koje su prikazane u naslovu (Fake News Tragač, 2024).

Empirijski podaci pokazuju da je ovaj obrazac prisutan u širokom obimu. Prema istraživanju Saveta za Regionalnu Saradnju, 57% građana Srbije smatra da je broj dezinformacija u javnom prostoru povećan u poslednjih godinu dana, dok 35% ispitanika navodi da informacije proverava samo povremeno, u zavisnosti od teme koju smatra politički važnom (Savet za Regionalnu Saradnju, 2024). Iz ovog podatka možemo zaključiti da svest o postojanju dezinformacija postoji, ali da mehanizmi objektivne i analitičke provere nisu dovoljno razvijeni.

Dodatni izazov predstavlja prisustvo spoljnopolitičkih narativa, koji kroz informativni prostor oblikuju odnos građana prema međunarodnim akterima. Upravo analize Balkanske istraživačke mreže pokazuju da su teme koje se odnose na odnose Srbije sa Evropskom unijom i međunarodnim političkim akterima među najčešće korišćenim poljima za plasiranje pojednostavljenih političkih poruka i selektivnih interpretacija događaja (CRTA, 2025).

U kontekstu navedenog, specifične analize informativnih tokova ukazuju da je Srbija među najizraženijim ciljevima ruskih dezinformacionih kampanja u regionu. Prema nalazima Centra za informisanje, demokratiju i građanstvo pri Američkom univerzitetu u Bugarskoj, koncentracija sadržaja povezanih sa ruskom propagandnom mrežom u Srbiji bila je 6,3 puta veća od proseka država Evropske unije, dok je Srbija zauzela četvrto mesto među analiziranim državama prema broju objava u odnosu na broj stanovnika. (Support for Partnership, 2025).

Bitno je naglasiti da dodatni izazov predstavljaju savremene dezinformacije koje imaju formu legitimnog izvora. Naime, u domaćem digitalnom prostoru se sve češće pojavljuju sadržaji koji podsećaju na legitimna istraživanja ili međunarodne izveštaje, iako su podaci selektivno predstavljeni. Takav oblik manipulacije je izuzetno socijalno štetan, iz razloga što korisnici predstavljeni sadržaj doživljaju kao kredibilan.

2.2. Dezinformacije u politički osetljivim društvenim procesima

Jedno od područja u kojem su dezinformacije u Srbiji posebno istaknute jesu politički osetljive teme, koje već same po sebi izazivaju visoku značajnu pažnju javnosti i intenzivne političke reakcije. Upravo u takvim okolnostima manipulativni sadržaji dobijaju dodatnu vidljivost jer se asimiliraju u već postojeće društvene podele i emotivno formirane stavove građana.

Posebno mesto u ovom kontekstu zauzima, pre svega, pitanje evropskih integracija. Istraživanja pokazuju da se u informativnom prostoru često pojavljuju neispravni prikazi evropskih politika, osobito kada je reč o uslovima koje Evropska unija postavlja Srbiji u okviru pregovaračkog procesa. Stručni pregled portala European Western Balkans pokazuje da su tokom više ciklusa političkih rasprava redovno plasirane tvrdnje da Evropska unija uvode nove političke uslove koji formalno nisu sadržani u pregovaračkoj

dokumentaciji, čime se stvara percepcija nepredvidivosti procesa evropske integracije (European Western Balkans, 2024). Takvi sadržaji imaju značajnu političku težinu, iz razloga što utiču na način na koji građani percipiraju reformske procese. Kada se evropski procesi interpretiraju parcijalno, reformske mere se često doživljaju kao spoljašnji pritisak, a ne kao sastavni deo institucionalnog razvoja države.

Uzged, od izuzetne važnosti je i dodatni odgovor Evropske komisije na širenje dezinformacija, koji sadrži usvajanje *Code of Practice on Disinformation* 2018. godine, prvi dobrovoljni evropski okvir kojim su velike digitalne platforme poput Fejsbuka, Gugla i Tvitera preuzele obaveze da prijavljuju nepravilnosti zapažene kod lažnih naloga, bot mreža i netransparentnog političkog oglašavanja (Evropska komisija, 2018). Kasnije su ove mere dodatno ojačane kroz regulatorni okvir Evropske unije, posebno kroz *Digital Services Act*, kojim su uvedene obaveze većeg nadzora nad velikim onlajn platformama.

Pored toga, okolnost u kojima dezinformacije dobijaju dodatnu političku funkciju su izborni procesi. Posmatračke analize pokazuju da se u predizbornim periodima povećava broj medijskih sadržaja koji sadrže neproverene tvrdnje o političkim akterima, često bez jasnog razdvajanja između informativnog i komentarskog sadržaja. Naime, u izveštajima organizacije Transparentnost Srbija se navodi da se tokom izbornih kampanja primećuje povećana zastupljenost dominantnih aktera i neravnomerno predstavljanje poruka u medijima, stvarajući prostor za selektivne i konfliktne političke narative (Transparentnost Srbija, 2024).

Analize Centra savremene politike dodatno potvrđuju ovu dinamiku, ukazujući da korisnici političkih informacija često dele sadržaje koji izazivaju snažnu emotivnu reakciju ili potvrđuju njihove postojeće stavove, dok provera izvora pre deljenja ostaje znatno ređa (Centar savremene politike, 2025). Ovakav obrazac ukazuje da širenje dezinformacija ne zavisi samo od same proizvodnje sadržaja, već i od načina na koji publika reaguje i učestvuje u njegovoj distribuciji.

Istovremeno, specifičnu relevantnost pitanju dezinformacija u Srbiji daje činjenica da se manipulativni sadržaji učestalo pojavljuju u trenucima povećane društvene napetosti, kada javnost intenzivnije prati političke događaje i kada potreba za informacijama raste brže od kapaciteta institucija da pruže proverene i kredibilne analize. Upravo u tom momentu medijski prostor postaje izuzetno podložan brzom širenju netačnih tumačenja.

Jedan od najuočljivijih primera ove dinamike može se videti tokom masovnih društvenih protesta, kada se u veoma kratkom vremenskom intervalu pojavljuje veliki broj kontradiktornih tvrdnji o broju učesnika, karakteru događaja i navodnim političkim ciljevima organizatora. Analize FakeNews Tragač potvrđuju ovu dinamiku, pokazujući da su tokom većih protesta u Srbiji neki portali objavljivali sadržaje sa međusobno potpuno različitim procenama istog okupljanja, pri čemu su se brojke razlikovale i višestruko, a izvor nije bio jasno naveden. Na primer, učestala je pojava da miran protest ili skup građana biva diskurzivno pretvoren u bezbednosni problem. Takav način izveštavanja stvara prostor u kojem građani ne dobijaju proverljive informacije, već konkurentne političke interpretacije i jednostrane, politički oblikovane narative (FakeNews Tragač, 2025).

2.3. Institucionalni odgovori i ograničenja u suzbijanju dezinformacija

Jedan od najkompleksnijih izazova predstavlja način na koji se informacije prenose kroz više medijskih nivoa. Jedna početna nepotpuna informacija se često prenosi kroz desetina portala u roku od nekoliko sati, pri čemu svaki naredni prenos dodatno pojačava utisak verodostojnosti. Ovakva struktura digitalnog širenja informacija posebno otežava institucionalnu reakciju. Čak i u situacijama kada se netačna tvrdnja naknadno demantuje, prvobitna verzija često ostaje prisutna u medijskoj oblasti i nastavlja da utiče na deo publike koja ne prati naknadne korekcije.

Dodatni problem predstavlja selektivna upotreba međunarodnih izvora. U domaćem medijskom prostoru neretko se citiraju delovi međunarodnih izveštaja bez prikazivanja šireg konteksta dokumenta. Na primer, pojedini segmenti izveštaja Evropske komisije ili međunarodnih organizacija izdvajaju se tako da potvrde unapred formiranu političku interpretaciju, dok se drugi delovi istog dokumenta ne prenose.

Time formalno tačan podatak dobija drugačije političko značenje od onog koje postoji u originalnom izvoru. Studija Evropskog parlamenta iz 2020. posebno ukazuje da je upravo ovakav oblik parcijalne interpretacije veoma prisutan u državama Zapadnog Balkana, gde medijski sadržaji često ne proizvode potpuno netačne informacije, već menjaju značenje činjenica kroz selekciju i naglašavanje pojedinih delova političkih događaja (Evropski parlament, 2020).

Takođe, istraživanja pokazuju da građani često pokazuju viši nivo poverenja prema informacijama koje dobijaju kroz privatne komunikacione mreže, poput razgovora sa prijateljima, rodbinom ili kolegama, nego prema zvaničnim institucijama i tradicionalnim medijima. Prema OSCE izveštaju o medijskoj pismenosti u Srbiji iz 2025. godine, 68,5 % ispitanika navodi da najviše veruje informacijama dobijenim od ljudi iz svoje neposredne okoline, dok značno manji broj ispitanika ima poverenje u sadržaje sa televizije, radija i online portala (OSCE, 2025). Ovaj obrazac ukazuje da poverenje u neformalne kanale igra značajnu ulogu u obrascima širenja informacija i predstavlja izazov za praćenje i odgovore institucija u borbi protiv dezinformacija.

Ove konstatacije dodatno komplikuju borbu protiv dezinformacija, jer se deo politički relevantnih sadržaja širi van javno vidljivog medijskog prostora, kroz komunikacione kanale koje je znatno teže pratiti i analizirati. Samim tim, problem dezinformacija u Srbiji pokazuje da pitanje tačnosti informacija više nije isključivo medijsko pitanje, već pitanje ukupnog kapaciteta institucija da očuvaju poverenje građana u uslovima visokog intenziteta digitalne političke komunikacije. Stoga se borba protiv dezinformacija danas ne svodi isključivo na uklanjanje netačnih sadržaja, već i na izgradnju dugoročne institucionalne otpornosti, koja podrazumeva jačanje medijske pismenosti, veću transparentnost institucija i sposobnost javnih organa da pravovremeno komuniciraju poverljive informacije.

U tom pogledu, institucionalni odgovor Srbije u domenu suzbijanja dezinformacija ostaje nedovoljno sistematizovan. Iako postoje zakonski okviri koji se odnose na obavezu medija da izveštavaju istinito i objektivno, nema specifičnog sveobuhvatnog regulatornog mehanizma koji bi direktno adresirao digitalne manipulacije ili koordinisano suzbijanje netačnih informacija. Analiza savremenih medijskih propisa pokazuje da postojeći pravni okvir u Srbiji ne definiše jasno ni termin dezinformacija niti postavlja obaveze relevantnih aktera za njihovo efikasno sankcionisanje, što dodatno oslabljuje efektivno sankcionisanje medija, jer su predviđene kazne minimalne, a tabloidi poput Informera su, uprkos brojnim kontroverzama, godinama dobijali značajna sredstva iz javnih budžeta po osnovu konkursa za sufinansiranje medijskog sadržaja (Ekološki ustanak, 2025).

Zbog toga se u stručnim analizama sve češće ističe da je za efikasnije suzbijanje dezinformacija u Srbiji neophodna bolja povezanost regulatornih tela, obrazovnog sistema i javnih institucija, kako bi se odgovor na manipulativne sadržaje razvijao istovremeno na preventivnom i regulatornom nivou.

3. PROCENA ODRŽIVOSTI POSTOJEĆEG PRISTUPA I PRAVCI DALJEG UNAPREĐENJA

Iako se pitanje dezinformacija u Srbiji poslednjih godina češće prepoznaje u stručnim analizama i javnim debatama, ostaje vidljivo da se odgovor na ovaj problem i dalje uglavnom razvija parcijalno, bez jasne dugoročne strategije koja bi povezala medijsku politiku, obrazovanje i institucionalnu komunikaciju. U praksi se često reaguje tek onda kada određeni sadržaj izazove veću javnu pažnju, dok preventivni pristup i dalje nije dovoljno razvijen.

Jedan od centralnih problema predstavlja činjenica da se dezinformacije u domaćoj komunikacionoj sferi često tumače kao sporadične pojave, umesto kao simptom šire institucionalne i komunikacione ranjivosti. Kada se netačne ili manipulirane informacije pojavljuju u kontinuitetu, postaje jasno da problem prevazilazi pojedinačne sadržaje i ukazuje na slabosti u načinu na koji javni prostor reguliše i proverava tok informacija. Drugim rečima, nije presudno samo koliko se dezinformacija pojavljuje, već koliko brzo sistem može da vrati poverenje u proverljive informacije.

U tom kontekstu, od krucijalne važnosti je pitanje poverenja građana u institucije. U društvima u kojima je poverenje dugoročno oslabljeno, čak i tačne informacije koje dolaze iz zvaničnih izvora mogu biti dočekane sa rezervom. To znači da borba protiv dezinformacija ne zavisi isključivo od tehničke provere sadržaja, već i od ukupnog kvaliteta odnosa između institucija i javnosti. Ukoliko građani imaju utisak da institucije komuniciraju selektivno ili nedovoljno jasno, prostor za alternativna tumačenja postaje znatno širi.

Esencijalni izazov predstavlja i to što se u Srbiji javna debata često vodi u kontekstu izražene političke konfrontacije, pri čemu informacije vrlo brzo bivaju pretvorene u alat političkog pozicioniranja. U takvom ambijentu ispravka netačne tvrdnje ne znači nužno i promenu njenog efekta, jer publika informacije često procenjuje kroz političku pripadnost izvora iz kojeg dolaze. To pokazuje da problem dezinformacija nije moguće rešavati isključivo kroz formalne medijske standarde, već i kroz šire jačanje kulture javne argumentacije.

Jedno od suštinskih ograničenja ogleda se u tome što institucionalni odgovori primarno reaguju na posledice, a ne na uzroke. Uklanjanje spornog sadržaja ili naknadno demantovanje može imati kratkoročan efekat, ali ne menja okolnosti zbog kojih deo javnosti ostaje spreman da poveruje manipulativnim interpretacijama. Dugoročnije posmatrano, to znači da se otpornost društva ne gradi samo kroz kontrolu informacija, već kroz stvaranje stabilnijeg javnog prostora u kojem građani imaju više poverenja u proverljive izvore.

Upravo zato posebno mesto zauzima transparentnost rada institucija. Kada su odluke javnih organa jasno obrazložene, kada su podaci lako dostupni i kada postoji kontinuitet u informisanju javnosti, smanjuje se potreba da građani političke događaje tumače kroz nezvanične izvore. Transparentnost ovde nije samo administrativna obaveza, već važan element političke stabilnosti, jer direktno utiče na to koliko će javni prostor biti otporan na pristrasna i iskrivljena tumačenja.

Međutim, u praksi je primetno da transparentnost nije jednako razvijena u svim oblastima. Posebno u situacijama kada su teme politički osetljive, institucije često zadržavaju visok nivo formalnosti u saopštenjima, ali bez dovoljno objašnjenja koja bi građanima omogućila da razumeju širi kontekst odluka. Takav pristup ostavlja prostor za dodatne interpretacije, a upravo taj prostor često koriste sadržaji koji imaju manipulativni potencijal.

Samim tim, važno pitanje predstavlja i institucionalna doslednost. Ukoliko javni organi različito reaguju na slične slučajeve ili ako se komunikacija menja u zavisnosti od političkog trenutka, poverenje u zvanične informacije postaje nestabilno. Građani tada teže uspostavljaju jasnu granicu između pouzdanih i nepouzdanih izvora, što dugoročno pogoduje širenju neproverenih tvrdnji.

Na osnovu svega navedenog, može se zaključiti da je jedan od ključnih predloga razvoj stabilnije institucionalne kulture javnog objašnjavanja. To znači da institucije ne bi trebalo da komuniciraju samo kada nastane pritisak javnosti, već da redovno objašnjavaju odluke, procedure i kriterijume po kojima postupaju. Takva praksa dugoročno smanjuje prostor za proizvoljna tumačenja.

Pored toga, korisno bi bilo dodatno povezivanje akademske zajednice i javnih institucija u analiziranju obrazaca dezinformacija. Istraživanja koja nastaju u akademskom prostoru mogu pomoći da se problem sagleda detaljnije i dugoročnije, a ne samo kroz pojedinačne slučajeve koji privlače pažnju medija.

Kao logični ishod, jedan od fundamentalnih predloga jeste i razvijanje stabilnijih programa medijske pismenosti koji ne bi bili ograničeni samo na obrazovni sistem. U savremenim uslovima potreba za razumevanjem načina na koji informacije nastaju podjednako postoji i kod starijih generacija, naročito kod dela publike koji se intenzivno informiše kroz svakodnevne medijske sadržaje, ali nema razvijene navike provere izvora.

Iskustva evropskih država pokazuju da najbolji rezultati nastaju onda kada se borba protiv dezinformacija ne vodi kroz pojedinačne kampanje, već kroz kontinuirano jačanje institucionalne pouzdanosti. Shodno tome, dugoročna otpornost Srbije na dezinformacije neće zavisiti samo od regulatornih promena, već pre svega od sposobnosti da javni prostor postane predvidljiviji, transparentniji i zasnovan na većem stepenu poverenja između institucija i građana.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Sve što je do sada izloženo pokazuje da dezinformacije i strani uticaji kojima društvo u Srbiji podleže nisu ograničeni samo na distribuciju netačnih sadržaja, već se kroz prizmu odnosa između medija, institucija i građana formira javni prostor podložan deplasiranim i selektivnim informacijama.

Ovaj kompleksni fenomen ukazuje na međuzavisnost različitih faktora, među kojima su institucionalni odgovori koji često kasne ili su parcijalni, nedovoljna transparentnost u javnoj komunikaciji, i ograničena sposobnost građana da kritički procene informacije, koji posledično stvaraju uslove u kojima manipulativni narativi lako dolaze do izražaja.

Takođe, trebalo bi staviti akcenat i na savremene alate veštačke inteligencije, koji omogućavaju ne samo brzu i ciljanu proizvodnju sadržaja, već i generisanje visoko uverljivih lažnih informacija, čime se dodatno ubrzava širenje dezinformacija i otežava pravovremena identifikacija i kontrola njihovog uticaja na javno mnjenje. Upotreba ovih tehnologija u kombinaciji sa strateškim stranom propagandom i informacijskim kampanjama povećava rizik od masovne manipulacije, jer pružaju uslove za precizno ciljanje različitih društvenih grupa.

S tim u vezi, možemo zaključiti da očuvanje dugoročne otpornosti društva u Srbiji iziskuje sistemsko jačanje kritičke medijske pismenosti, povećanje institucionalne transparentnosti i uspostavljanje efikasnih mehanizama za neutralisanje manipulativnih narativa, čime se neposredno doprinosi osnaživanju kvaliteta demokratskog diskursa i stabilnosti poverenja građana u institucije. Sposobnost društva da održi integritet javnog diskursa u eri digitalne i informaciono-političke kompleksnosti predstavlja ključni test zrelosti njegove demokratije.

Literatura

Wardle, C., & Derakhshan, H. (2017). *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*, str. 20–25. Strasbourg: Council of Europe. Dostupno na: <https://rm.coe.int/information-disorder-report-november-2017/1680764666>

Spinde, T., Hinterreiter, S., Haak, F., Ruas, T., Giese, H., Meuschke, N., & Gipp, B. (2023). *The Media Bias Taxonomy: A Systematic Literature Review on the Forms and Automated Detection of Media Bias*. arXiv. Dostupno na: <https://arxiv.org/abs/2312.16148>

Milosavljević, M., & Poler, M. (2018). *Between Scylla and Charybdis – Public Service Broadcasters in the Western Balkans between Commercialization and Politicization*. *Medijska istraživanja / Media Research*, 24(2), str. 5–29. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/316576>

OSCE Representative on Freedom of the Media. (2025). *South East Europe Media Conference summary report*. Dostupno na: <https://rfom.osce.org/sites/default/files/f/documents/7/4/601011.pdf>

Brautović, M., & John, R. (2024). *The role of the media in Russian and Serbian influence operations: A case study on the cross-border shaping of narratives in the Western Balkans*. *Medijske studije / Media Studies*, vol. 15, no. 30, str. 5–28. Dostupno na: <https://ojs.srce.hr/medijske-studije/article/view/29586>

Evropska komisija. 2023. *Serbia 2023 Report*, str. 7–15. Brisel : Evropska komisija. Dostupno na : https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/9198cd1a-c8c9-4973-90ac-b6ba6bd72b53_en?filena-

[me=SWD_2023_695_Serbia.pdf](#)

CRTA. (2023). *Analiza medija 2023 : Prepoznavanje relevantnosti i značaja medija: Decembar 2023*, str. 38, 52, 61–64. Dostupno na: <https://crtars/wp-content/uploads/2022/09/Analiza-medija-Prepoznavanje-relevantnosti-i-znacaja-medija-decembar-2023.pdf>

European Parliament. (2020). *Mapping fake news and disinformation in the Western Balkans and identifying ways to effectively counter them*, str. 31–34. Brussels: Policy Department, Directorate-General for External Policies. Dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653621/EXPO_STU\(2020\)653621_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653621/EXPO_STU(2020)653621_EN.pdf)

FakeNews Tragač. (2024, 27. februar). *Verba non acta: Dezinformacije o izborima u Srbiji i u Crnoj Gori*. Dostupno na: <https://fakenews.rs/2024/02/27/verba-non-acta-dezinformacije-o-izborima-u-srbiji-i-u-crnoj-gori/>

Regional Cooperation Council. (2024). *Balkan Barometer 2024: Public opinion survey* (p. 110). Dostupno na: <https://www.rcc.int/download/docs/BB2024-PO.pdf/c29cfed20c3776d280077cdfc2617abc.pdf>

CRTA. (2025, Decembar 22). *Monitoring medija otkriva sistemski rast antizapadnih sadržaja*

Dostupno na: <https://crtars/monitoring-medija-otkriva-sistemski-rast-anti-zapadnih-sadrzaja/>

Support for Partnership. (2025, April 30). *Serbia as a key target of the Russian disinformation campaign in the Western Balkans*. Dostupno na: <https://support4partnership.org/en/news/serbia-as-a-key-target-of-the-russian-disinformation-campaign-in-the-western-balkans>

European Western Balkans. (2024, September 12). *Discussion: EU in Serbia targeted by disinformation campaigns, accession process poorly communicated*. European Western Balkans. Dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.com/2024/09/12/discussion-eu-in-serbia-targeted-by-disinformation-campaigns-accession-process-poorly-communicated/>

European Commission. (2018). *Code of Practice on Disinformation*. Brussels: European Commission. Dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/online-disinformation>

Transparentnost Srbija. (2024, 31. maj). *Bilten o medijskom izveštavanju tokom predizborne kampanje*. Dostupno na: https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Bilten_2024_05_31.pdf

Centar savremene politike. (2025). *Stanje demokratije u Srbiji 2024: Izveštaj iz senke*. Beograd: Centar savremene politike. Dostupno na: <https://centarsavremenepolitike.rs/biblioteka/izvestaj-iz-senke-stanje-demokratije-u-srbiji-2024/>

FakeNews Tragač. (2025). *Tragačeva blokadna beleznica (28. Februar - 3. mart 2025)*. Dostupno na: <https://fakenews.rs/2025/03/03/tragaceva-blokadna-beleznica-6/>

European Parliament. (2020). *Mapping Fake News and Disinformation in the Western Balkans and Identifying Ways to Effectively Counter Them* (str. 31–47). Policy Department, Directorate-General for External Policies. Dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653621/EXPO_STU\(2020\)653621_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653621/EXPO_STU(2020)653621_EN.pdf)

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Mission to Serbia. (2025). *Media literacy of Serbia's citizens: Survey research report*. Belgrade: OSCE. Dostupno na: https://serbia.osce.org/sites/default/files/documents/official_documents/2026/01/2025%20Media%20Literacy%20of%20Serbia-%E2%80%99s%20citizens%2C%20Survey%20Research%20Report.pdf

Ekološki ustanak. (2025, 31. mart). *Informer od 2017. godine iz budžeta dobio najmanje 30 miliona dinara*. Beta / Cenzolovka. Dostupno na: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/ekoloski-ustanak-informer-od-2017-godine-iz-budzeta-dobio-najmanje-30-miliona-dinara/>

GDPR, prava građana, i digitalni razvoj u Srbiji:

Uloga Data centara u evropskoj integraciji

Marija Raković

Fakultet Političkih Nauka, Univerzitet u Beogradu

UVOD

Biopolitika je tip politike koji se bavi specifično podacima građana, kao što su podaci koji se prikupljaju putem automatske pasoške kontrole, digitalnog zdravstva i drugih digitalnih servisa eUprave. Građani Srbije imaju pravo na zaštitu ličnih podataka, pravo na pristup informacijama o tome ko prikuplja i obrađuje njihove podatke, kao i pravo na pravnu nadoknadu u slučaju zloupotrebe. U kontekstu ubrzane digitalizacije državnih usluga i infrastrukture, kao što su „superkomjuteri“ potrebni za sam proces digitalizacije, ova prava nisu apstraktne norme, već konkretna pitanja svakidašnjih života građana. Međutim, iako je Srbija trenutno samo kandidat za Evropsku uniju, ona nije usklađena sa principima „General Data Protection Regulation“ (GDPR), posebno u pogledu transparentnosti infrastrukture u kojoj se podaci skladište i obrađuju. Principi koje je GDPR ovekovečio 2016. godine implicitni su deo poglavlja 23, tj. pravo građana na zaštitu sopstvenih podataka.

U procesu pristupanja Evropskoj uniji, odredbe poglavlja 23, o pravosuđu i ljudskim pravima, zahtevaju ne samo prihvatanje određenih evropskih normi, već i primenu zakona o zaštiti prava građana kroz nezavisne institucije i jasne legalne mehanizme. Iz toga proizlazi, onda, da pitanje data centara u Srbiji nije samo pitanje tehnološkog razvoja, već i test sposobnosti države da garantuje osnovna prava svojih građana u digitalnom okruženju.

Savremeni data centari mogu se posmatrati ne samo kao tehnološki ili industrijski objekti, već i kao ključni elementi onoga što literatura iz oblasti Science and Technology Studies (STS) naziva „infrastrukturnom moći.“ Ključno pitanje ovog rada zato nije samo kako data centri funkcionišu kao infrastrukturni projekti, već kako oni redefinišu odnos između države i građana. Umesto da se građani posmatraju kao korisnici digitalnih usluga, kao što je eUprava, oni postaju izvor podataka, i tako se njihova prava na privatnost, informisanost o sopstvenim podacima i kontrola nad tim kako se oni koriste gubi u kompleksnim i netransparentnim digitalnim sistemima. Zbog toga smatram da razvoj data centara u Srbiji trenutno prevazilazi institucionalne i regulativne kapacitete države da zaštiti prava građana, čime se digitalna infrastruktura koja bi trebala da modernizuje javni život pretvara iz alatke javnih usluga u potencijalni mehanizam centralizacije moći i nadzora nad privatnim podacima građana.

Infrastruktura ima i ekološku dimenziju, koja oblikuje raspodelu resursa i tržišne mogućnosti, kao i društvene odnose i formulaciju prava građana na korišćenje tih resursa (Star, 1999). Data centri, u tom smislu, predstavljaju ne samo materijalizaciju digitalne ekonomije, već i tačku susreta između globalnih tehnoloških kompanija, kao što su Google, Microsoft, i Amazon, i lokalnih ekoloških i tržišnih ograničenja. Šta više, infrastrukturni sistemi poput data centara ne funkcionišu samo kao tehnička podrška digitalnim uslugama, već kao oblici moći koji usmeravaju tokove podataka, kapitala i energije.

U okviru savremene javne politike i savremenih digitalnih sistema, biopolitika se ne odnosi samo na regulaciju tela građana (zdravstvo, digitalni pasoši, pritvor, itd.), već i na upravljanje podacima koja ta tela reprodukuju. Pravo na privatnost, pravo na slobodu kretanja, i pravo na slobodu izražavanja sve više zavise od digitalnih sistema koji upravljaju i validiraju lične podatke, pogotovo kada građani moraju koristiti digitalne servise vlade kako bi pristupili svojim zdravstvenim potrebama, ili se prijavili na konkurs za posao. Ovaj pomak ka centralizovanom upravljanju podacima direktno utiče na prava građana,

pogotovo ako je skladištenje i korišćenje tih podataka netransparentno kao, na primer, ilegalna prodaja tih podataka digitalnim posrednicima.

PRVI SUPERKOMJUTER I EVROPSKA INTEGRACIJA

Izraz „superkompjuter“ je etimološki zanimljiv jer asocira na ranu naučnu fantastiku i digitalni razvoj šezdesetih godina, kao što je partija šaha Garija Kasparova i IBM-ovog superkomputera „Deep Blue.“ U savremenom jeziku, „superkomjuteri“ su klasa mašina koji imaju više od 300 MW (megavata) procesorske moći i potrebna im je specializovana infrastruktura kulera i centralnih procesorskih jedinica (CPU-ova) (Clark, 2025). Pored toga, superkompjuteri se često koriste za skladištenje veštačke inteligencije i ogromne količine podataka koja je potrebna za „obrazovanje“ tog istog AI-a. U tom smislu, razlika između „superkomputera“ i „data centra“ postaje manje definisana, budući da su obe kategorije deo iste infrastrukture koju oblikuju serveri, sistemi za hlađenje, sistemi za prečišćavanje, čipovi i CPU-ovi.

Po dosadašnjim izvajama predsednika Privredne komore Srbije (PKS), Marka Čadeza, srpski superkompjuteri primarno bi spadali u ovu drugu kategoriju „skladišta,“ što ih čini vrlo sličnih klasičnim data centarima (CorD, 2023a). Šta je više, prvi superkompjuter u Kragujevcu, tj. prvi državni data centar u Kragujevcu (zvanični naziv na stranici Vlade), ima svega 14 MW snage (processing power). U vreme pisanja ovog članka, ne postoji bilo kakav javno dostupan spisak platformi i kompanija koje koriste servere i servise data centra u Kragujevcu. Za građane Srbije, ovaj nedostatak transparentnih informacija otežava utvrđivanje toga da li se prava građana zaista poštuju.

Ova prava nisu apstraktna, već direktno utiču na svakodnevni život građana, pogotovo zbog digitalizacije vladinih usluga. Na primer, podaci iz sistema eUprave, digitalnih zdravstvenih kartona, kao i digitalnih sertifikata i potpisa, mogu biti obrađivani u različitim sistemima i serverima, koji neće nužno biti u Srbiji, često bez jasne informacije o tome ko ima pristup podacima građana koji koriste te usluge. U slučaju greške ili zloupotrebe, ili pak „doxovanja“ (publikacije privatnih informacija na internet od strane hakera), građani nemaju jasan mehanizam za zaštitu svojih podataka ili pravnu naknadu zbog nanesene štete.

Nedostatak javno dostupnih informacija o tipu podataka koji se skladišti u državnom data centru u Kragujevcu otvara pitanja transparentnosti ovog tipa infrastrukturnog projekta. Putem regulative o generalnoj zaštiti podataka (General Data Protection Regulation – GDPR), države članice Evropske unije su dale svojim građanima pravo da znaju ne samo koje podatke država prikuplja o njima, već i gde se ti podaci fizički skladište i ko njima ima pristup.

Prava koje štiti GDPR su međutim često ograničena kompleksnošću digitalnih infrastruktura, koje su sačinjene od više partnera, uključujući državne institucije, privatne kompanije, hibridne kompanije, i slično. Ovaj „lanac“ različitih aktera potreban za obradu podataka otežava jasno definisanje odgovornosti i dovodi do situacije u kojoj nominalna prava postoje, ali su ona teško ostvariva u praksi.

Po pitanju poglavlja namenjenih zemljama kandidatima, kao što je Srbija, poglavlje 23, koje se tiče pravosuđa i osnovnih prava građana, predstavlja centralni stub procesa pristupanja Evropskoj uniji. Poglavlje 23 štiti ne samo ljudska prava, već i pravo na slobodno izražavanje, i na zaštitu ličnih podataka. U kontekstu data centara i razvoja daljih digitalnih infrastrukturnih projekata u Srbiji, ovo poglavlje zahteva usaglašavanje srpskog zakonodavstva sa GDPR-om, promociju normativnih ciljeva GDPR-a kroz nezavisne institucije, i praktikovanje transparentnih i pristupačnih načina skladištenja informacija građana. Trebalo bi napomenuti da dok je GDPR obiman zakon o digitalnim pravima građana po pitanju upravljanja sopstvenim podacima, on je često kritikovan kao „preambiciozan“ ali značajan pomak ka humanizmu u digitalnim sistemima od globalnog normativnog uticaja (Sirur, Nurse, & Webb, 2018).

Poglavlje 10, Digitalna transformacija i mediji (Digital transformation and media), se takođe direktno odnosi na razvoj digitalne infrastrukture, tj. na data centre, telekomunikacije i digitalne usluge usklađene sa evropskim standardima i tržištem. U slučaju Srbije, ovo poglavlje podstiče izgradnju sigurnih i interoperabilnih sistema koji omogućavaju zaštitu ličnih podataka građana i njihovih digitalnih prava. Razvoj infrastrukture bez paralelnog jačanja regulatornih mehanizama može dovesti do tehnološkog napredka koji prevazilazi kapacitete države da zaštiti svoje građane, a i da zaštiti svoje ekosisteme.

Poglavlje 27, koje se tiče životne sredine i klimatskih promena, je takođe vrlo bitno po pitanju građanskih prava u kontekstu novih infrastrukturnih projekata, jer data centari zahtevaju značajne količine vode i energije, i zato ima direktne posledice po stanovništvo. Zbog toga, građanska prava ne ograničavaju se samo na digitalnu privatnost i zaštitu podataka, već uključuju i pravo na održive resurse i transparentno upravljanje infrastrukturnim projektima.

Poglavlje 8 je takođe relevantno jer se odnosi na regulaciju tržišta i jednakosti tržišnih moći velikih kompanija. Sa obzirom na to da veliki broj država hoće da razvije svoje digitalne kapacitete strategijama koje privlače globalne aktere, postoji rizik i u Evropi i u Srbiji od monopolizacije digitalnih usluga, što može ograničiti izbor građana i uticati na način na koji se njihovi podaci obraćuju. Zaštita konkurencije na tržištu zato postaje indirektno, ali važno pitanje zaštite građanskih prava.

Zbog skladištenja privatnih podataka građana, kao što su informacije na društvenim mrežama (bilo na javnim ili privatnim serverima), takođe postoji pitanje državnog nadzora nad građanima, što dalje dovodi u pitanje pravo građana na slobodan govor. Mogućnost nadzora, iako nije potvrđena, menja način ponašanja onih koji veruju da su pod nadzorom. Ovo je filozofski princip "panoptikona" Mišela Fukoa (1977). Pitanje nadzora nije samo tehničko, već duboko poličko pitanje slobode izražavanja, jer ukoliko građani veruju da su njihove digitalne aktivnosti praćene i analizirane, oni mogu ograničiti svoje ponašanje i početi da se samocenzurišu, čime se posredno ugrožava demokratski diskurs. Ova „difuzna vidljivost“ zato dovodi do samodiscipline korisnika, čak i kada direktni nadzor nije potvrđen.

EVROPSKI PRIMERI

U Holandiji, aktivisti su se popeli na krov Microsoftovog data centra u Midermiru, severno od Amsterdama, kako bi protestovali protiv skladištenja vojnih podataka Izraelske vojske baš u tom data centru. Iz tog primera vidimo brisanje državnih granica, tj. suverenitet država dolazi u pitanje zbog osetljivih podataka koji se često skladište unutar njihovih granica, na komercijalnim serverima. Budući da vlada Srbije ima direktnu upravu data centra u Kragujevcu putem državne firme, Data Cloud Technologies, koja upravlja tim data centrom, ona ima određenu pregovaračku moć sa drugim državama po pitanju skladištenja njihovih podataka. Primer Midermira takođe pokazuje i na rizike ovog pristupa, jer suverenitet Holandije kao svesnog aktera, koji bira kakve podatke međunarodne kompanije kao što su Microsoft mogu da skladište u sopstvenim data centarima u njegovoj teritoriji, je ovim putem doveden u pitanje. U ovom slučaju izraelska vojska je koristila Microsoftov sistem Azuro (cloud platforma za skladištenje i analizu podataka) kako bi sprovodila nadzor nad hiljadama Palestinaca u svojim teritorijama, posle čega je Microsoft dao izjavu da će ti servisi biti ukinuti izraelskoj vojsci kao njihovom korisniku. Dok Microsoft jeste sproveo istragu u pitanje programa Azuro i obustavio pristup izraelske vojske tom servisu, sama vlada Holandije nije dala zvaničnu izjavu po ovom pitanju. Odsustvo zvaničnog stava vlade ukazuje na širi problem „difuzne odgovornosti“ u okviru digitalnih infrastruktura, gde je teško identifikovati koji akteri su politički i pravno odgovorni za potencijalna kršenja građanskih i ljudskih prava.

Ovaj slučaj nije važan samo iz perspektive suvereniteta. Ukoliko se podaci o pojedincima koriste u vojne ili nadzorne svrhe, bez znanja ili saglasnosti tih pojedinaca, dolazi do direktnog kršenja prava na privatnost i potencijalno i drugih ljudskih prava. Ovaj primer jasno ilustruje kako se infrastrukturni suverenitet razlikuje od tradicionalnih definicija suvereniteta, kao što je Veberova definicija, po kojoj je suverenitet vezan za teritoriju, tj. iako se podaci fizički nalaze na teritoriji jedne države, u serverima

data centara koji su tamo izgrađeni sa dozvolom te iste države, kontrola nad tim podacima može biti isključivo u domenu privatnih kompanija. U tom smislu, ako međunarodne kompanije traže sebi najbolje uslove (rent seeking), same države se pretvaraju u „hostove“ infrastrukture, a ne nužno u suverene vlasnike i upravljače te infrastrukture. Ovaj aranžman zato komplikuje međunarodne odnose, jer države kao što su Holandija postaju upletene u kršenje građanskih prava od strane drugih nacija, a Holandija ipak donekle učestvuje u tom kršenju zbog tehnologije koju poseduje. Ovaj primer ukazuje na to da specializovana infrastruktura, kao što su data centri, otuđuje odgovornost pojedinaca (i pojedinačnih aktera) u složenim sistemima, čime se olakšava kršenje prava građana od tih istih aktera.

Možemo uočiti i druge rizike ovakvih javnih politika. Na primer, zbog planske izgradnje velikog broja data centara u Irskoj, nacionalna potrošnja struje i vode se znatno povećala, što je dovelo do skoka cene struje čak 25% za sve potrošače (de Roucy-Rochegonde & Buffard, 2025), nakon čega je Vlada Irske izdala moratorijum nad izgradnjom novih data centara. Sličan primer je Švedska, koja je 2016. godine usvojila zakone kojima je značajno snizila cene električne energije za data centre putem poreskih olakšica, čime je postala jedna od najjeftinijih tržišta električne energije za data centre u Evropi. Ove poreske olakšice su u potpunosti ukinute 2023. godine. Uprkos tome, zabrinutost zbog preopterećenih elektroenergetskih mreža i rasta cene struje jeste prisutna u javnom diskursu. Iako u pojedinim ruralnim opštinama postoji otpor prema data centrima, 18 data centara je zatvoreno ne zbog ekoloških razloga, već zbog ilegalnog rudarenja kriptovaluta. Rast cena energije usled razvoja data centara takođe ima dimenziju građanskih prava, jer direktno utiče na ekonomsku dostupnost osnovnih resursa i, kao što vidimo iz primera kriptovaluta, može biti iskorišćen za nelegalne aktivnosti.

Ovi primeri ukazuju na fenomen koji se u literaturi često opisuje kao infrastrukturni „rent-seeking“, gde privatne tehnološke kompanije koriste lokalne resurse (struju, vodu, zemljište) uz relativno niske cene i troškove, dok se negativne posledice, poput preopterećenja mreže i rasta komercijalnih cena, prelivaju na lokalno stanovništvo, kao što možemo videti u primerima Irske i Švedske, koje su usvojile tip javne politike namenjen privlačenju stranih investitora radi ubrzane izgradnje specializovane digitalne infrastrukture, tj. hiperskalarnih data centara ili „superkompjutera“, radi poboljšanog ekonomskog razvoja.

Postoje i pozitivni primeri. Poljska je jedno od najbrže rastućih tržišta data centara u Evropi, zahvaljujući hiperskalarnim investicijama kompanija Google, Microsoft i Amazon, kao i državnim poreskim olakšicama koje dostižu i do 50% za projekte vezane za digitalizaciju i sajber-bezbednost. Takođe je značajno da je poljski operator elektroenergetske mreže (PSE) do 2036. godine „rezervisao“ 1.200 MW rastućeg kapaciteta upravo za data centre (Polskie Sieci Elektroenergetyczne, 2026). Fokus Poljske je pre svega na energetici i nacionalnoj bezbednosti, uz znatno manju pažnju posvećenu održivosti u poređenju sa drugim primerima. Ipak, postoji lokalni otpor prema data centrima, poput inicijative „Ne data centru u Kajetanima“.

Litvanija, slično Poljskoj, zauzima strateški važnu poziciju između Baltika i Istočne Evrope, kako geografski, tako i u pogledu digitalne povezanosti, te nastavlja da se razvija kao regionalno čvorište data centara. Litvanija se obavezala da do 2030. godine ostvari 70% proizvodnje energije iz obnovljivih izvora i tu posvećenost koristi kao sredstvo za privlačenje investicija u data centre kroz „zeleni“ pristup digitalnom razvoju. EU „AI Factory“ i Tehnološki park „Kruonis“ predstavljaju dva najveća razvojna projekta u zemlji. Međutim, vladina inicijativa „Invest Highway“ omogućava izuzetno brzu izgradnju data centara, a ubrzane dozvole, kratke procene uticaja na životnu sredinu (environmental impact assesment) i niski porezi čine da nevladine organizacije postavljaju pitanja o regulatornim praksama Vlade Litvanije.

Oba primera ukazuju na to da razvoj data centara mora biti praćen planskim razvojem elektrodistribucije i njenih kapaciteta, kako ne bi došlo do preopterećenja mreža i pogoršanja životnih uslova građana kroz nestašice i isključenja struje (i grejanja na struju), disrupcije digitalnih sistema vlade (kao što je eUprava), poskupljenje životnih potrebnosti, kao i drugih negativnih faktora. Da bi se ovakvi problemi izbegli potrebno je pristupiti regulaciji data centara kroz trostruki model javne politike, tj. usklađenje (1) razvoja digitalnih kapaciteta kroz samu gradnju data centara sa (2) jakim normativnim i regulativnim

pravilima preuzetih iz GDPR-a i Poglavlja 23, i (3) planskom razvoju drugih industrijskih sektora, kao što su struja i energetika, radi poboljšanja životnih uslova i smanjenja negativnih posledica divljeg razvoja.

ZAKLJUČAK I BUDUĆNOST

U poređenju sa sušnim područjima kao što su Španija i Portugalija, ili područjima sa ograničenim rezervuarima vode kao što je Malta, Srbija je već u prednosti po pitanju njenih prirodnih resursa. U tom smislu, ključno pitanje nije da li Srbija ima dovoljno resursa za razvoj data centara, već kako se ti resursi politički i ekonomski raspodeljuju. Bez jasne strategije, postoji šansa da, iako bi Srbija postala novi „lider u regionu“ po pitanju specializovane digitalne infrastrukture, ne bi postala ništa više od „energetske podrške“ međunarodnim akterima u globalnoj digitalnoj ekonomiji, bez proporcionalne ekonomske koristi, a sa povišenim troškovima koje bi nosilo njeno stanovništvo. Bez jake regulativne moći i planskog razvoja ekonomije, Srbija je ograničena na to šta može postići sa sirovim prirodnim resursima i ograničenim kapacitetima njene elektrodistribucije. Bez planskog jačanja industrije i jakog regulativnog pristupa razvoju, digitalni razvoj u Srbiji može biti sveden na kratku i burnu epohu fragmentisanih projekata. Irska je takođe imala velike rezerve vode i mnogobrojne reke, kao i planski razvoj data centara, ali je ipak dostigla svoj kapacitet za manje od dve decenije.

Budući da Srbija trenutno nema organe potrebne za direktan nadzor energetske potrošnje u zasebnim industrijskim sektorima, regulacija energije je fragmentisana između Elektrodistribucije Srbije, Elektromreže Srbije, Agencije za energetiku, i Ministarstva energetike i rudarstva, gde svaki od navedenih aktera zasebno obrađuje informacije o opterećenju mreža, lokalnoj potrošnji (po regionu ili po korisniku-kompaniji), zakonima i javnim politikama vezanih za energiju, i cenama struje na tržištu. Ova fragmentacija regulativnih sistema otežava merenje realne potrošnje ove rastuće industrije, i sprečava intervencije koje mogu da zaustave preopterećenja i industrijskih i ekoloških sistema, koje mogu biti opasne po zdravlje građana (kroz prekomerno zagađenje, disrupcije u dotoku struje i grejanja, i slično).

I pored rizika, izgradnja data centara, tj. „superkompjuter“, u Srbiji zato ima veliki potencijal da poboljša domaće tržište po pitanju digitalne infrastrukture, pogotovo ako bude pratila jaku javnu politiku koja bi umanjila potencijalne rizike izgradnje ovakvih projekata, i imala mehanizme protiv potencijalne energetske „gubitke.“ Na primer, data centri se mogu integrisati u grejne sisteme tokom zime, po uzoru na nordijske zemlje, što bi takođe moglo pomoći da se smanji korišćenje uglja i pođe ka principima cirkularne ekonomije, kao što je upravo ponovno korišćenje energije i vode (circular economy). Integracija data centara u lokalne energetske sisteme, kao što su grejni sistemi, predstavlja dobar primer kako domaći sistemi mogu biti modernizovani kroz međusobnu povezanost, tj. principe održivog razvoja. Ovakvi modeli zahtevaju visok nivo koordinacije između javnog i privatnog sektora (koji postoji, budući da je Data Cloud Technologies državna firma), kao i visok stepen supervizije nadležnog ministarstva radi usklađenog rada, što takođe zahteva visok stepen transparentnosti u skladu sa Poglavljem 8.

Konačno, data centri često čuvaju poverljive podatke, kao što su vojni podaci različitih zemalja. Data centri, iz tog razloga, imaju i geopolitičku vrednost i mogu pomoći u jačanju spoljne politike države Srbije i njenom umreženju sa drugim državama. Problem sa hibridnim modelima jeste „kohabitacija“ državnih i komercijalnih, kao i privatnih i vojnih, podataka; kao i „hostovanje“ podataka bez upravljanja nad njima. Izgradnja i „hostovanje“ data centara, i pored ograničenog nadzora, predstavlja oblik „digitalne diplomatije“, gde države mogu koristiti sopstvenu infrastrukturu kao sredstvo uticaja u spoljnoj politici. Čak i bez skladištenja osetljivih podataka, Srbija bi zato mogla da se pozicionira kao regionalni hab za skladištenje i obradu podataka na Balkanu, pogotovo za stratešku lokalizaciju globalnih mreža u telekomunikacijama, i nekih globalnih servera za video igre.

Digitalna tranzicija zato nije isključivo tehnološki proces, već političko-ekonomska transformacija društva po pitanju građanskih i ekoloških prava. Pitanja ko kontroliše podatke građana, gde se oni skladište i pod kojim uslovima, postaje pitanje o privatnosti, slobodi i jednakosti građana. Bez jake regulativne srži, postoji rizik da razvoj data centara dovede do centralizacije moći, gde državne institucije ili privatni akteri

stiču disproportionalnu kontrolu nad podacima građana. U takvom scenariju, prava za koja se zalaže GDPR postaju primarno normativna, i ograničena u primeni. Iz tog razloga, data centri se mogu shvatiti ne samo kao infrastrukturni ili ekonomski projekti, već kao institucije koje oblikuju građanska prava u digitalnom dobu, pogotovo pravo na privatnost, slobodu izražavanja i građansku jednakost.

U kontekstu pristupanja Evropskoj uniji, ova pitanja su institucionalno definisana kroz pregovaračka poglavlja, pre svega poglavlje 23 (Pravosuđe i ljudska prava), poglavlje 10 (Digitalna transformacija i mediji), i poglavlje 27 (Životna sredina i klimatske promene). Uspeh u ovim poglavljima ne zavisi samo od usvajanja evropskih zakona i javnih politika, već i od sposobnosti vlade da digitalnu infrastrukturu, kojoj pripadaju data centri, organizuje i sprovodi na način koji štiti prava građana po samoj svojoj strukturi. Srbija se zato nalazi u posebno osetljivoj poziciji, jer istovremeno razvija sopstvenu digitalnu infrastrukturu i usklađuje se sa standardima Evropske unije. Ako vlada razvoj data centara ne pro prati odgovarajućim mehanizmima zaštite prava građana, postoji rizik da digitalizacija dovede do centralizacije moći nad podacima i nad prirodnim resursima, umesto njene demokratizacije, što će dodatno usporiti integraciju Srbije u Evropsku uniju.

Reference

- Borland, P. L., McDonnell, K., & Harty, M. (2023). Assessment of the potential to use the expelled heat energy from a typical data centre in Ireland for alternative farming methods. *Energies*, 16(18), 6704. doi: <https://doi.org/10.3390/en16186704>
- Clark, S. (2025, July 31). AI Supercomputers in 2025: Performance, Power & Sustainability Trends. VKTR. Retrieved from: <https://www.vktr.com/ai-technology/ai-supercomputers-in-2025-performance-power-sustainability-trends/>
- Central Statistics Office (CSO). 2023. Data Centres Metered Electricity Consumption 2023. <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-dcmec/datacentresmeteredelectricityconsumption2023/>
- CorD. (2023, Oct 4). *Mnogo je razloga za optimizam*. <https://cordmagazine.com/sr/intervju/marko-cadez-predsednik-privredne-komore-srbije-mnogo-je-razloga-za-optimizam/>
- CorD. (2023, Dec 1). *U korak sa najboljima*. <https://cordmagazine.com/sr/intervju/danilo-savic-data-cloud-technology-u-korak-sa-najboljima/>
- Danish, M., S., S., & Senjyu, T. (2023). Shaping the future of sustainable energy through Alenabled circular economy policies. *Circular Economy*. 2. 100040. 10.1016/j.cec.2023.100040.
- Davies, H. (2025, Aug 10). Activists in Netherlands protest on roof of Microsoft site storing Israeli military data. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2025/aug/10/activists-in-netherlands-protest-on-roof-of-microsoft-site-storing-israeli-military-data>
- de Roucy-Rochegonde, L & Buffard, A. (2025) AI, Data Centers and Energy Demand: Reassessing and Exploring the Trends. Ifri.
- Foucault, M. (1977). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. Pantheon Books.
- Foxe, K. (2024). EirGrid warns of possible data centre 'exodus' amid connections row. *The Irish Times*, 7 August. <https://www.irishtimes.com/business/2024/08/07/eirgrid-warns-of-possible-data-centre-exodus-amid-connections-row/>
- Government of Ireland. 2018. Government Statement on The Role of Data Centres in Ireland's Enterprise Strategy. Prepared by the Department of Business, Enterprise and Innovation. <https://enterprise.gov.ie/en/publications/publication-files/government-statement-data-centres-enterprise-strategy.pdf>
- Government of Ireland. 2022. Government Statement on The Role of Data Centres in Ireland's Enterprise Strategy. July 2022. <https://enterprise.gov.ie/en/publications/publication-files/government-statement-on-the-role-of-data-centres-in-irelands-enterprise-strategy.pdf>
- Grant Thornton (2018). *A Study of the Economic Benefits of Data Centre Investment in Ireland*. [online] Available at: <https://www.idaireland.com/getmedia/98975918-818a-499d-b4e5-6edc885d8412/IDA-Ireland-Economic-Benefits-of-Data-Centre-Investment-Final-May182018.pdf>
- Johansson, P., O., & Kriström, B. (2021). The Costs and Benefits of Supporting Data Centers: A General Equilibrium Analysis. *The Center for Environmental and Resource Economics, CERE*, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3963876> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3963876>
- Libertson, F., Velkova, J., & Palm, J. (2021) Data-center infrastructure and energy gentrification: perspectives from Sweden, *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 17(1), 152-161, DOI: 10.1080/15487733.2021.1901428
- Lind, Y. (2021). Attracting multinational tech-companies through environmental tax incentives, *Intertax* 49(11), pp. 885-896, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3744175>
- Meaker, M. (2023, Mar 30). These Angry Dutch Farmers Really Hate Microsoft. *WIRED*. <https://www.wired.com/story/microsoft-netherlands-hyperscale-data-centers/>

Reflektor za vladavinu prava

Polish Data Center Association (PDCA) (2025). POLAND: A Cool Place for Data Center Development. <https://www.paih.gov.pl/wp-content/uploads/2026/01/Poland-A-cool-place-for-data-centre-development-2025.pdf>

Polskie Sieci Elektroenergetyczne. (2026, Feb 2). Draft Development Plan for Meeting Current and Future Electricity Demand for 2027-2036. <https://www.pse.pl/-/projekt-nowego-planu-rozwoju-sieci-przesylowej-na-lata-2027-2036>

Sirur, S., & Nurse, J., & Webb, H. (2018). Are We There Yet?: Understanding the Challenges Faced in Complying with the General Data Protection Regulation (GDPR). MPS '18: Proceedings of the 2nd International Workshop on Multimedia Privacy and Security, pp. 88 – 95, 10.1145/3267357.3267368. Star, S. L. (1999). The Ethnography of Infrastructure. *American Behavioral Scientist*, 43(3), 377-391.

The Ministry of the Economy and Innovation of the Republic of Lithuania. Accessed (Apr 20, 2026): <https://eimin.lrv.lt/en/sector-activities/digital-policy/artificial-intelligence/>

Sloboda medija i represija kulturnog sadržaja u kontekstu vladavine prava i pregovaračkog poglavlja 23 u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji

Marija Murgaški

Filozofski fakultet, Univerzitet u Novom Sadu

SAŽETAK

Rad se bavi istraživanjem stanja slobode medija i represije nad kulturnim sadržajem u Republici Srbiji, kao i način na koji ovi faktori utiču na proces pristupanja Evropskoj uniji. Poseban fokus stavlja se na pregovaračko poglavlje 23 - Pravosuđe i osnovna prava, koje obuhvata pitanja vladavine prava, zaštite osnovnih prava i slobode izražavanja. Medijski pluralizam i sloboda medija predstavljaju ključne pokazatelje stanja vladavine prava i demokratije. Evropska komisija u izveštaju za 2025. godinu konstatuje da je slobodno, nezavisno i profesionalno delovanje medija u Srbiji ograničeno. Zastrašivanje novinara, učestali napadi na njih, netransparentno delovanje medijskih institucija uprkos izmeni medijskog zakonodavstva u junu 2025. godine i slučaj REM-a, samo su neki od problema koji se spominje u izveštaju. U radu se govori i o načinu na koji politički i institucionalni pritisci utiču na rad medija i kulturni sektor. Primer je kulturna manifestacija BITEF koja po prvi put od 1967. nije održan zbog izostanka institucionalne podrške. Metodologija rada zasnovana je na analizi diskursa i javnih dokumenata EU, čime rad ispituje u kojoj je meri vladavina prava prisutna, kao i sam proces ispunjavanja kriterijuma za članstvo u EU. Analiza pokazuje da napredak Republike Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji zavisi od sprovođenja suštinskih reformi u oblasti slobode medija, institucionalne transparentnosti i zaštite kulturnog izražavanja, u skladu sa poglavljem 23.

Ključne reči: Evropska unija, Poglavlje 23, vladavina prava, sloboda medija, kulturni sadržaj, Republika Srbija

Kada je Republika Srbija 2008. potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa Evropskom unijom, a zatim podnela i zvaničan zahtev za članstvo u Evropskoj uniji 2009. godine, niko nije ni mogao da pretpostavi da će proces toliko dugo trajati. Tadašnji potpredsednik Evropske komisije Žak Baro, izjavio je da Srbija mora da bude strpljiva, procenjujući da će ovaj proces trajati od pet do sedam godina.¹

Međutim, 17 godina kasnije, može se zaključiti da nismo puno napredovali u pregovorima. Od kada je 2012. godine dobila status kandidata, Srbija je otvorila 22 poglavlja, a zatvorila samo dva. Od 2021. godine, napredak nije zabeležen sa obzirom na to da nijedno poglavlje nije ni zatvoreno, ni otvoreno. Iako je postojala šansa za otvaranje preostala tri poglavlja u klasteru 3 (10, 16 i 19), to ipak nije bio slučaj, jer otvaranje istih zavisi od stanja vladavine prava, odnosno poglavlja 23 i 24.

Proces pregovaranja za ulazak u Evropsku uniju zapravo je potpuno usklađivanje i sprovođenje pravnih tekovina EU sa ciljem da nova članica primenjuje politike EU, odnosno, prilagođavanje zemlje na standarde Evropske unije. Dakle, da bi Srbija ostvarila svoj cilj pristupanja, ona mora da reformiše sve oblasti koje nisu u skladu sa vrednostima Evropske unije, čime će zatvoriti sva poglavlja u procesu pregovora (ili prostije rečeno, usvojiti model funkcionisanja država) i postati punopravna članica. Ipak, kao što se može videti, ovaj proces je izuzetno dug, a očekivani rezultati se neprestano odlažu.

Može se uočiti da Srbija najviše problema ima pri poglavljima 23 (Pravosuđe i osnovna prava), i 24 (Pravda, sloboda i bezbednost). Ova poglavlja su politički problematična, i jasno je da se stanje u državi ne reflektuje u odnosu na same vrednosti EU koje obuhvata vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava. O tome, pored godišnjeg izveštaja Evropske komisije za države kandidate, govori i izveštaj o vladavini prava koji izlazi za celu EU, a od 2024. uključene su i neke države kandidati. Vladavina prava jedna je od osnovnih načela demokratije, koje bi Republika Srbija trebalo da poštuje, jer po državnom uređenju i jeste demokratija, definisana ustavom. Vladavina prava podrazumeva da pravosuđe bude nezavisno i nepristrasno, da su svi jednaki pred zakonom, da postoji pravna sigurnost, da su osnovna prava delotvorno zaštićena i da se korupcija efikasno suzbija. Iako, u teoriji, država nastoji da se pridržava ovih načela, istraživanja, pa i sam izveštaj iz 2025. godine, govore drugačije. Politički pritisak na sudstvo i tužilaštvo je i dalje visoko, a institucije, poput Visokog saveta sudstva, ostaju pasivne, ne reagujući prikladno. Evropska komisija izražava posebnu zabrinutost za autonomiju tužilaštva, kao i efikasnost i poverljivost istraga u toku. Poverljive informacije do kojih dolaze određena lica koja nisu uključena u istragu, predstavljaju samo jedan vid nepoštovanja zakona, i nejednakost lica pred istim. U izveštaju se navodi da je opšti utisak javnosti o korupciji vrlo negativan, čemu u prilog ide i činjenica da je u 2025. Godini, našavši se na 116. mestu po Indeksu percepcije korupcije (CPI)², koji izdaje *Transparency International*, ostvarila najlošiji rezultat u prethodne dve decenije, a čak je, po prvi put, najgore i rangirana u odnosu na zemlje u regionu. U ovakvim uslovima, uloga medija i nivo informisanosti građana dobijaju poseban značaj, međutim, dostupni izveštaji i istraživanja ukazuju na to da ovaj segment nije na zadovoljavajućem nivou, naročito u prethodnom periodu.

Sloboda medija ključni je indikator vladavine prava u jednom društvu. Članovima 50 i 51 Ustava, sloboda medija i pravo na informisanost garantuju se građanima Republike Srbije, što podrazumeva da novinari mogu da rade bez pritiska i mešanja vlasti, ali i da građani imaju pristup pouzdanim, tačnim i pravovremenim informacijama. Međutim, to pravo se sve češće narušava upravo od strane vlasti, iako bi njena uloga trebalo da bude obezbeđivanje uslova za slobodan rad medija. Prvi pomenuti aspekt - rad novinara bez pritiska, upravo je u prethodnih godinu i nešto dana najviše i doveden u pitanje. Prema podacima *Reportera bez granica*,³ u periodu od skoro godinu dana zabeleženo je 89 napada na novinare i novinarkе, od čega je polovina bila od strane pripadnika policije. Ugrožena bezbednost bilo kog stanovnika direktno se kosi sa vrednostima koje ne zastupa samo demokratska država, već i međunarode konvencije o ljudskim pravima kojima je Srbija pristupila. Novinari koji su se našli na građanskim protestima izveštavajući sa njih, ili na okupljanjima organizovanim od strane aktera povezanih sa vladajućim strukturom, uključujući i predstavnike vlasti, bili su sprečeni da rade svoj posao, a neki

1 https://www.upi.com/Top_News/International/2009/12/26/European-Union-wants-Serbia-to-join/UPI-55921261861798

2 <https://www.transparency.org/en/cpi/2025>

3 <https://rsf.org/en/protests-serbia-least-89-attacks-journalists-recorded-rsf-one-year>

čak i privedeni. Zabeleženi su i slučajevi uništavanja opreme. U septembru 2025. godine, tokom čega je narušena autonomija Univerziteta u Novom Sadu, pripadnici policijskih snaga zadržali su pojedince u zgradi Rektorata, među kojima su se našli i članovi studentske redakcije Blokada Info, prilikom čega im je zaplenjena oprema. Ovi slučajevi napada nisu sankcionisani, a u javnom diskursu često su praćeni izjavama državnih službenika i pojedinih medija u kojima se negativno predstavljaju napadnuti novinari dok se postpanje policijskih snaga opravdava.

Pored fizičkih obračuna, u manjini nisu bili ni verbalni. Nezavisna medijska kuća N1 postala je jedna od najvećih meta predstavnika vlasti, okarakterisana kao akter koji deluje protiv državnih interesa. *Mapping media freedom*⁴ izdvojio je 12 slučajeva, među kojima se nalazi i email pretnja o pucnjavi u aprilu mesecu 2025. godine, online pretnje smrću na članak koji govori o predsednikovom obeležavanju medijske kuće kao čist terorizam u junu mesecu, kao i pretnje smrću u februaru tokom prenosa uživo sa jednog od pro režimskih događaja. Iz ovih slučajeva može se zaključiti da cenzura prevladava u medijskom svetu u Srbiji, i da nezavisni mediji koji prenose drugačiji narativ od onoga što sistem nalaže, bivaju sankcionisani. U izveštaju za 2025. godinu, jasno je napomenuto da je sloboda izražavanja ugrožena od strane visokih zvaničnika koji ne propuštaju priliku da uzvrate ne samo različitim komentarima, već i pretnjama. Još jedan razlog za zabrinutost u pogledu bezbednosti novinara i njihovih izvora jeste kontinuirana nezakonita upotreba naprednih špijunskih alata i ciljanih hakerskih napada. Organizacija *Amnesty International* otkrila je da su uređaji dvoje novinara BIRN-a bili zaraženi špijunskim softverom Pegasus, čime se direktno ugrožava sloboda i novinara i pojedinaca.⁵

Uprkos promeni medijskog zakonodavstva u junu 2025. godine sa ciljem približavanja pravnim tekuvinama EU i ubrzanju procesa pregovora, u praksi se ništa nije promenilo. Postoji izvestan jaz između teorije i prakse, ali i u samoj izmeni zakona: prema pisanju NUNS-a (Nezavisno udruženje novinara Srbije) sam proces izmene zakona doneo je i mnoge neregulativnosti: netransparentne konsultacije sa medijima u Srbiji, samo kašnjenje čitavog procesa izmene, a i sami zakoni koji dozvoljavaju zloupotrebu i ograničavanje slobode izražavanja. NUNS i njegovi sagovornici ističu da je ovakva izmena zakona zapravo samo ulepšavanje već postojećih, i obmanjivanje javnosti o postignuću konkretnog napretka. Drugim rečima, pokušaj ispunjavanja obaveza obećanih zvaničnicima EU. Iako je nakon izmena iz 2023. omogućeno da preduzeća u državnom vlasništvu budu vlasnici medija, uvedene dodatne mere o zaštiti medijskog pluralizma, prema izveštaju, moraju biti primenjene u praksi.⁶

Medijski pluralizam podrazumeva postojanje raznovrsnih i nezavisnih izvora informacija i mišljenja, koji omogućavaju građanima da budu objektivno i sveobuhvatno informisani. Korisnici telekomunikacionog operatera Telekom Srbija, najvećim delom u vlasništvu države, nemaju pristup nezavisnim televizijskim kanalima poput N1 ili Nova TV. Pojedini mediji, kao i državni javni servis, izveštavaju o aktuelnim događajima ili veoma sažeto, ili potpuno zanemaruju pojedina dešavanja, što je dovelo do studentske dvonedeljne blokade RTS-a. Ograničeno izveštavanje samo je jedan vid manipulacije informacijama, a politički pritisak na medije stvara ograničen medijski pluralizam. Iako se novouvedenim medijskim zakonima poboljšava nezavisnost državnih medija, jasno je da se one nalaze pod konstantnim pritiskom državnih institucija i vladajuće političke stranke. U prilog ovoj tvrdnji ide činjenica da je u 2024. godini, 94% vremena emitovanja u centralnim informativnim emisijama RTS-a obuhvatalo je vladajuću većinu, u odnosu na 6% vremena emitovanja za opozicione stranke.⁷

Rad medijskih institucija, uključujući regulatorna tela, karakteriše nedovoljna transparentnost i efikasnost. Skupština nije izabrala novi Savet Regulatornog tela za elektronske medije (REM) u zakonskom roku, do 4. novembra 2024. godine, zbog čega je Srbija od tada ostala bez regulatornog tela koje donosi odluke u oblasti medija. Nadležni skupštinski odbor raspisao je poziv za predlaganje kandidata tek 25. novembra 2024. godine, ali je sedam od ukupno 18 kandidata povuklo svoje prijave

4 https://www.mapmf.org/explorer?q=+N1&year=2025&f.country=Serbia&f.who_was_attacked=Journalist%28s%29%2Fmedia+worker%28s%29,Media+company+or+publishing+house&f.exclude_id=33469,33636,33895,34304,33031,33041,33040,32937,33327,33283,33164,33591,33635,33000,32910,32907,33466&f.type_of_incident=Death+threat&show=list

5 <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/03/serbia-birn-journalists-targeted-with-pegasus-spyware/>

6 <https://nuns.rs/sta-je-sporno-u-predlozenim-izmenama-medijskih-zakona/>

7 Informacija preuzeta iz Izveštaja Evropske komisije.

ukazujući na nepravilnosti koje nisu otklonjene, nakon čega je poziv poništen. U maju je raspisan novi konkurs, ali ni on se nije uspešno završio. Nakon izbora predstavnika REM-a, četvero njih je podnelo ostavku. Trenutno su mesta upražnjena, i dok vlada Srbije tvrdi da je sve bilo zakonski regulisano, NUNS odbija da učestvuje u daljem procesu.

Izveštaj Evropske komisije o vladavini prava ocenjuje mere za uvećanje transparentnosti o vlasništvu i javnom finansiranju medijskog sektora kao delom implementirane. Razlog za to jeste problem transparentnosti dodeljivanja sredstava kroz konkurse sa kojim se Srbija suočava duži vremenski period. Praksa pokazuje da su određena sredstva dodeljena medijima bliskim sa predstavnicima vlasti, kao što je to slučaj sa konkursom koji je raspisao grad Vranje.⁸ Dodatno, delovanje medija je, pored regulatornih i institucionalnih ograničenja, često uslovljeno i finansijskim izazovima.

Ovi primeri prakse pokazuju da javni konkursi nikada nisu bili privatniji. U studiji *Vežbe iz anatomije kulture*, u izdanju Asocijacije *Nezavisna kulturna scena Srbije*, analizirani su javni konkursi za kulturu tokom prethodnih 10 godina. Rezultati dobijeni nakon desetogodišnjeg monitoringa, bili su krajnje razočaravajući za istraživače. Pravidnici po kojem se sprovode konkursi i sprovedeni konkursi znatno se razlikuju. Pored toga što je fond za kulturu znatno manji nego u zemljama Evropske unije, čak i u susednim zemljama poput Hrvatske i Slovenije, fondovi se dodeljuju sumnjivim organizacijama, bez poštovanja procedura definisanih kroz zakone. Autori su, posmatrajuće organizacije u kulturi kojima su dodeljivana sredstva, primetili nepravilnosti poput nepostojanja same organizacije u APR-u, delovanja van oblasti kulture, osnovane organizacije pred ili tokom raspisanog konkursa, organizacije sa podnesenom izjavom o neaktivnosti i organizacije koje nisu registrovane u gradu u kom se raspisuje konkurs. Projekti ovakvih organizacija ne bi smeli da budu razmatrani na konkursu uopšte, i ovakvi slučajevi ukazuju na ozbiljno kršenje zakonskih okvira državnih institucija, sve u cilju dodeljivanja sredstava problematičnim organizacijama, preko kojih dodeljena sredstva idu nepoznatim licima, za nešto za šta nisu namenjena. Brojne su nepravilnosti koje se takođe pojavljuju na ovakvim konkursima. Prema Uredbi o kriterijumima, merilima i načinu izbora projekta u kulturi, nadležni državni organ dužan je da objavi rezultate konkursa 60 dana po njegovom završetku. Od dvadeset analiziranih konkursa, objavljivanje rezultata za jedanaest konkursa kasnilo je više od sto dana, a rezultati konkursa za sufinansiranje projekata podržanih na međunarodnim konkursima kasnili su čak 221 dan.⁹ Samo iz ovih činjenica, primetno je da politički kriterijumi nisu ispoštovani prilikom konkursa u kulturnom sektoru.

Međutim, to nije jedini način na koji se kulturni sadržaj u Srbiji potiskuje radi održanja postojećeg poretka i lične dobrobiti pojedinaca. Izostanak podrške kulturnim manifestacijama ukazuje na sužavanje prostora za slobodno kulturno izražavanje. Nezavisna kulturna scena u Srbiji u prethodnoj godini pretrpela je izuzetne udare koji su doveli do otkazivanja i odlaganja pojedinih kulturnih manifestacija. Takav primer je i Beogradski Internacionalni Teatarski festival (BITEF) koji po prvi put od osnivanja 1967. nije održan. Ovaj festival važi za jedan od većih evropskih festivala koji je decenijama pratio savremenu pozorišnu umetnost i teatar. Otkazivanje ovakvog festivala, za stručnjake, ali i za širu javnost, predstavlja krah kulturne politike koja se već godinama bori za održavanje u Srbiji.¹⁰ Kultura je područje u kojem je slobodno izražavanje mišljenja uvek bilo dobrodošlo, i sama umetnost je mesto gde su mnogi pojedinci pronašli svoj izraz, dajući svoje mišljenje. Namernim gašenjem, državni aparat sistemski guši osnovno ljudsko pravo na izražavanje slobodnog mišljenja.

Samo sprečavanje organizovanja dogodilo se sistemski. Pravni okviri festivala su prvobitno promenjeni, kako bi učestvovanje BITEF teatra u organizaciji samog festivala bilo značajno smanjeno. Sredstva za produkciju predstava su odlukom Sekretarijata za kulturu Grada Beograda smanjena za 50%, a potom je i sama struktura organizacionog odbora promenjena. Sve ovo je dovelo do olakšane cenzure sadržaja i zabrane prikazivanja istog. Netransparentnost i odlaganje samog festivala su, kao i u slučajevima javnih konkursa, način na koji se dolazi do postepenog gašenja i institucionalne kontrole. Primer mešanja organa vlasti u domene delovanja kojima zakonski nema pravo odlučivanja pokazuje upravo ovogodišnji

8 <https://slobodnarec.com/milion-i-po-evra-za-propagandu-decenija-interesa-javnosti-ili-rezima/>

9 Dunja Karanović, "Krah kulturne politike", Lice ulice, br. 18. (2026): 14-17.

10 <https://www.masina.rs/prva-godina-bez-bitef-a-scena-je-na-ulici/>

slučaj. Poznati švajcarski pozorišni reditelj, Milo Rau, koji je trebalo da predstavi dramu *Slučaj Peliko* premijerno pred beogradskom publikom, među vladajućom strankom ocenjen je kao nedobrodošao, o čemu su pisali i evropski mediji, poput DPA (Deutsche Presse-Agentur). U članku se navodi kako zbog društvene angažovanosti ovog reditelja, kao i njegovim rečima na prošlogodišnjem festivalu o delovanju kompanije Rio Tinto, zbog koje su bili organizovani mnogi građanski protesti, pozivnica je morala biti poništena. Tako je festival prvo odložen, a zatim i otkazan. Milo Rau je ocenio da se “odlukom da se cenzuriše komad ‘Slučaj Peliko’ dovršava razaranje umetničke slobode jednog od najvećih evropskih festivala, koje traje već mesecima”¹¹.

Umetnička sloboda deo je osnovnih prava koja vladavina prava treba da štiti. Sloboda mišljenja i izražavanja zagarantovana je Ustavom Republike Srbije, a u istom tom Ustavu piše: “Vladavina prava se ostvaruje... povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu”.¹² Umetnička sloboda je specifičan deo vladavine prava, jer umetnost često izražava kritičke i društveno relevantne stavove. Kada država direktno ili indirektno utiče na umetnički sadržaj, kroz cenzuru, uskraćivanje finansiranja ili političke pritiske, jasno se pokazuje da institucije ne deluju nezavisno i da pravila nisu jednaka za sve. Time se narušavaju prava građana i deluje suprotno principima vladavine prava. Na osnovu brojnih izveštaja iz prethodnih godina, nedovoljna transparentnost u svim oblastima predstavlja jednu od ključnih prepreka Srbije na putu ka Evropskoj uniji, zbog čega je neophodno da državni organi ulože dodatne napore u reformu vladavine prava. Narušena transparentnost u radu nadležnih organa dodatno produbljuje problem vladavine prava, jer onemogućava javni uvid u procese donošenja odluka i stvara prostor za politički uticaj i neodgovornost institucija.

Ovi problemi nisu nerešivi, no potrebna je izuzetna volja institucija i političkog vrha za ne samo formalnim rešenjima, već suštinskom implementacijom, kako bi se Srbija približila ulasku u Evropsku uniju. U izveštaju za 2025. Godinu, na više mesta je pomenuto da iako su zakoni doneseni, potrebna je doslednija implementacija istih. Ograničavanje medijskih i umetničkih sloboda nije slučajan proces, nastao nepažnjom, već rezultat sistemskog namernog gušenja radi održanja trenutnog sistema i dobiti pojedinaca. Nadležne institucije, odnosno zaposleni u njima, često se nalaze pred političkim pritiscima i ucenama. Inicijativa *Zajednica umetnosti i kulture* (ZUK) je tokom novembra i decembra 2025. godine prikupila skoro 40 anonimnih ili imenovanih svedočanstava radnika u kulturi koja beleže iskustva političke represije nastale u kontekstu studentskih i građanskih protesta. Drugim rečima, za medijske radnike i radnike u oblasti kulture postoji visoka verovatnoća da je njihova sloboda ugrožena u različitim aspektima. Ovakva činjenica pokazuje koliko je zapravo sloboda mišljenja ugrožena, kao i ljudska prava zagarantovana Ustavom.

Ukoliko, ipak, postoji prostor i volja za istinskom reformom sistema koji će nas navesti na put ka EU, potrebno je promeniti dosadašnje načine funkcionisanja. Regulatorna tela (primer: REM) moraju dobiti veću nezavisnost, kako bi svoj posao mogla da rade bez uticaja spoljašnjih faktora. Ova institucija je osnovana kako bi doprinela očuvanju, poboljšanju i zaštiti slobode mišljenja, no iz primera praksi ranije spomenutih, jasno je da je REM u nemogućnosti obavljanja svoje funkcije, zbog neprestanog sistemskih ometanja. Potrebno je obezbediti transparentan i depolitizovani proces izbora njihovih članova, kao i garancije njihove profesionalne autonomije u radu, sa ciljem smanjivanja uticaja izvršne vlasti na donošenje odluka u oblasti medija. Time bi se povećalo poverenje javnosti u institucije i omogućilo doslednije sprovođenje zakona. Sankcionisanje krivih za napade na novinare trebalo bi da je jedan od primarnih ciljeva nadležnih organa, kao i sprečavanje novih napada brzom reakcijom i delovanjem. Stvaranje sigurnih uslova za rad i obezbeđivanje pravnih uslova za rad podstaklo bi slobodnije izveštavanje. Transparentnost javnih konkursa trebalo bi da je uslovljena samim nazivom ali iz prethodnih primera, primetno je da to nije slučaj. Veća transparentnost u radu institucija ogleda se u jasnim i javno dostupnim procedurama odlučivanja, posebno kada je reč o dodeli finansijskih sredstava medijima i kulturnim projektima. Objavljivanje kriterijuma, obrazloženja odluka i rezultata konkursa doprinelo bi smanjenju mogućnosti za zloupotrebe i politički uticaj, kao i poštovanje vremenskih rokova propisanih konkursom. Obezbeđivanje transparentnog i depolitizovanog procesa izbora članova REM-a, kao i garancije njihove profesionalne autonomije u radu, čime bi se smanjio uticaj izvršne vlasti na donošenje odluka u oblasti medija. Time bi se povećalo poverenje javnosti u institucije i omogućilo doslednije sprovođenje zakona.

¹¹ <https://n1info.rs/vesti/nemacka-agencija-ugledni-festival-bitef-na-udaru-cenzure-u-srbiji/>

¹² Ustav Republike Srbije čl. 3, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.

Nikakav napredak u procesu pregovora ne može biti ostvaren sve dok se ovi problemi istinski ne reše. No, pravo je pitanje da li je Vlada zapravo zainteresovana za ulazak Srbije u EU, ili je to samo formalno jedan od strateških ciljeva naše države. Uprkos zakonodavnim izmenama, mediji i kulturni sektor u Srbiji suočavaju se sa ograničenjima u slobodnom, nezavisnom i profesionalnom radu. Pluralizam medija i objektivno izveštavanje presudan je faktor za informisanje građana koji učestvuju u političkom životu jedne države, a pritisci na slobodne medije, direktno deluju na donošenje odluka. Ovakvi mehanizmi otvaraju prostor za represiju i direktno utiču na demokratiju pri čemu slobodni mediji imaju važnu ulogu u kontroli rada državnih institucija i ukazivanju na eventualne zloupotrebe. Sistemsko gašenje kulture deluje u cilju sprečavanja podsticanja formiranja kritičkog mišljenja, a cenzura istih utiče na slobodu mišljenja. U tom kontekstu, ovakvi nedostaci predstavljaju ozbiljnu prepreku u procesu evropskih integracija, budući da Evropska unija posebnu pažnju posvećuje poštovanju vladavine prava i zaštiti osnovnih sloboda u okviru Poglavlja 23. Bez suštinskog unapređenja slobode medija, transparentnosti institucija i zaštite kulturnog izražavanja, napredak u procesu pristupanja ostaje ograničen, jer formalne reforme bez dosledne primene ne mogu zadovoljiti standarde koje Evropska unija zahteva. Pitanje evropske integracije Srbije ne leži samo u formalnom usklađivanju propisa, već pre svega u stvarnoj posvećenosti vrednostima na kojima Evropska unija počiva.¹³ Vladavina prava, sloboda medija i zaštita kulturnog izražavanja predstavljaju suštinske elemente demokratskog poretka koji zahtevaju doslednu i iskrenu primenu u praksi. Sve dok ovo ne bude slučaj, ni Srbija neće postati deo Evropske unije. Izostanak konkretnih rezultata koje vidimo u analizi praksi u ovim oblastima ukazuje na postojanje dubokog jaza između posvećenosti Evropi i realnog opredeljenja. Ova razlika, između teorije i prakse, je upravo razlog usporavanja i ometanja napretka u pregovorima, jer Evropska unija insistira na konkretnim i održivim rezultatima, a ne samo na normativnim promenama. Iz tog razloga, dalji tok evropskih integracija Srbije u velikoj meri zavisi od spremnosti vlasti da sprovede suštinske reforme koje će obezbediti nezavisnost institucija, slobodan rad medija i razvoj kulturnog pluralizma. U suprotnom, proces pristupanja ostaće na nivou ideje, bez stvarne transformacije društva u skladu sa evropskim standardima.

¹³ Prema članu 2 Ugovora o EU: Unija je zasnovana na vrednosti poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava, kao i na poštovanju prava čoveka, uključujući i prava lica koja pripadaju nacionalnim manjinama. Ove vrednosti su zajedničke svim državama članicama u društvu koje karakteriše pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između žena i muškaraca.

Literatura:

Corruption Perceptions Index (2026) Preuzeto 28. marta 2026. <https://www.transparency.org/en/cpi/2025>

European Commission. *2025 Rule of Law Report: Country Chapter on the Rule of Law Situation in Serbia*. Brussels: European Commission, 2025. https://mail.google.com/mail/u/0?ui=2&ik=19b4038e69&attid=0.6&permmsgid=msg-f:1855271962736369081&th=19bf40053ca49db9&view=att&zw&disp=inline&acrotat-PromotionSource=gmail_chrome-card

European Commission. *Serbia 2025 Report*. Brussels: European Commission, 2025. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2025/serbia_2025_report_sr.pdf

European Union wants Serbia to join. (2009) Preuzeto 15. marta 2026. sa https://www.upi.com/Top_News/International/2009/12/26/European-Union-wants-Serbia-to-join/UPI-55921261861798/

Karanović, Dunja. "Krah kulturne politike." *Lice ulice*, br. 18 (2026): 14–17.

MapMF Alert Explorer (2026) Preuzeto 16. Marta 2026. https://www.mapmf.org/explorer?q=+N1&f.year=2025&f.country=Serbia&f.who_was_attacked=Journalist%28s%29%2Fmedia+worker%28s%29,Media+company+or+publishing+house&f.exclude_id=33469,33636,33895,34304,33031,33041,33040,32937,33327,33283,33164,33591,33635,33000,32910,32907,33466&f.type_of_incident=Death+threat&show=list

Milion i po evra za propagandu – decenija interesa javnosti ili režima. Preuzeto 16. Marta 2026. <https://slobodnarec.com/milion-i-po-evra-za-propagandu-decenija-interesa-javnosti-ili-rezima/>

Nemačka agencija: Ugledni festival Bitef na udaru cenzure u Srbiji. Preuzeto 20. Marta 2026. <https://n1info.rs/vesti/nemacka-agencija-ugledni-festival-bitef-na-udaru-cenzure-u-srbiji/>

Protests in Serbia: at least 89 attacks on journalists recorded by RSF in one year (2025). Preuzeto 15. Marta 2026. sa <https://rsf.org/en/protests-serbia-least-89-attacks-journalists-recorded-rsf-one-year>

Prva godina bez BITEF-a: Scena je na ulici. Preuzeto 20. marta 2026. <https://www.masina.rs/prva-godina-bez-bitef-a-scena-je-na-ulici/>

Serbia: BIRN journalists targeted with Pegasus spyware Preuzeto 16. Marta 2026. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/03/serbia-birn-journalists-targeted-with-pegasus-spyware/>

Šta je sporno u predloženim izmenama medijskih zakona? Preuzeto 16. Marta 2026. <https://nuns.rs/sta-je-sporno-u-predlozenim-izmenama-medijskih-zakona/>

Ugovor o Evropskoj uniji (konsolidovana verzija). Službeni list Evropske unije C 202/13. 2016. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2023/ueu_ufeu.pdf

Vežbe iz anatomije kulture. Uredio Ivan Branković. Beograd: Asocijacija Nezavisna kulturna scena Srbije, 2024.

Analiza sprovođenja reforme javne uprave u Republici Srbiji u kontekstu procesa pristupanja Evropskoj uniji

Elena Čavlin, Ivana Belić

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

SAŽETAK

Pojednostavljenje procedura, povećanje broja usluga javne administracije koje se pružaju građanima, upravljanje ljudskim resursima i osposobljavanje zaposlenih u javnoj administraciji za nove izazove u poslovnom i društvenom okruženju kao i mnoge druge nadležnosti, predstavljaju jedan sveobuhvatni, ključni mehanizam u postupku pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji. Naša zemlja od 2014. kroz strateški i programski okvir nastoji da sprovede reformu javne uprave u skladu sa principima EU. Glavna okvirna strateška dokumenta su Strategije reforme javne uprave, prva koja je na snazi bila od 2014.-2020. i druga koja je na snazi od 2021.-2030. U okviru perioda 2014-2020, napredak je postignut u uspostavljanju sistema za praćene reformi javnih uprava, u digitalnim uslugama i pojednostavljenju procedura za građane i privredu, dok je zabeležen sporiji napredak od planiranog u oblastima; razvoja i koordinacija javnih politika, upravljački i sistem zasluženog upravljanja u državnoj službi, kao i mehanizmi odgovornosti. Iako su prethodno navedene oblasti u fokusu Strategije za period 2021-2030 nivo ispunjenosti planiranih aktivnosti u ovim oblastima za 2024. godinu, četiri godine nakon donošenja nove strategije, iznosi svega 57% što ukazuje na nedovoljnu efikasnost i lošu koordinaciju planiranih aktivnosti. U ovom radu sprovedena je analiza realizacije procesa reforme javne uprave i mapirani su izazovi i manjkavosti sistema koje postoje i koje onemogućavaju da se reforme sprovede na zadovoljavajućem nivou. Cilj rada je da odgovori na pitanje koji su ključni uzroci stagnacije u pojedinim oblastima reforme i da se daju preporuke za usvajanje mehanizama koji bi povećali njenu efikasnost.

Ključne reči: reforma javne uprave, Izveštaj za 2024. o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje Strategije za reformu javne uprave za period od 2021. do 2030. godine, efikasnost javne uprave, strateški ciljevi.

1. UVOD

U okviru Sporazuma o stabilizaciji i procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji potpisanog 2008. godine Srbija se obavezala da će svoj razvoj uskladiti sa strateškim ciljevima Evropske unije. Strateški ciljevi pristupanja Evropskoj uniji podjeljeni su u okviru dokumenta Revised enlargement methodology donetog 5. februara 2020. godine koji se sastoji od 6 klastera i 35 poglavlja. U okviru prvog klastera, jedan od strateških ciljeva jeste i reforma javne uprave. 2014. godine Srbija je usvojila Strategiju reforme javne uprave u Republici Srbiji kao strateški dokument za sprovođenje jedan od osnovnih zahteva u okviru pristupnog procesa. Izveštaji Evropske Komisije za period od 2014.-2020. ukazuju da, iako je došlo do napretka u određenim poljima (digitalizacija, pojednostavljivanje procedura, uspostavljanje elektronskih sistema za praćenje procesa reformi javne uprave), ocena je ostala ista, 3-umereno pripremljeni.

U cilju sprovođenja reforme javne uprave za naredni period, Srbija je usvojila Strategiju reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine (u nastavku: Strategija RJU) i u cilju njenog sprovođenja usvojen je Akcioni plan za period od 2021. do 2025. godine. Pored Strategije, usvojeno je i nekoliko programa za reformu javne uprave: Program razvoja e-uprave (2023-2025), Program za reformu sistema lokalne samouprave (2021-2025), Program reforme upravljanja javnim finansijama (2021-2025), Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom sa akcionim planom (2021-2025), Program za pojednostavljenje administrativnih postupaka i regulative "e-PAPIR" (2023-2025) i Program za suzbijanje sive ekonomije (2023-2025)¹. Postojanje ovih akata ukazuje na to da je od 2021. godine jasnije određen i tematski rekonstruisan postupak sprovođenja reformi, kao i da su preduzeti koraci kako bi se jasnije odredio način implementacije i željeni ishodi sveobuhvatne reforme javne uprave. Ova faza se odnosi na usvajanje detaljnog i sveobuhvatnog okvira za sprovođenje reformi, a cilj ovog rada je da se kroz analizu Godišnjeg izveštaja za 2024. godinu (u nastavku: Godišnji izveštaj) o sprovođenju Akcionog plana (2021-2025) za sprovođenje Strategije RJU (u nastavku: Akcioni plan) odgovori na pitanje koji su ključni uzroci stagnacije u pojedinim oblastima reforme i da se daju preporuke za usvajanje mehanizama koji bi povećali njenu efikasnost.

Prema Izveštaju Evropske komisije o razvoju Srbije za 2025. godinu efikasnost implementacije strategije je neophodno unaprediti jer Izveštaj o sprovođenju za 2024. godinu ukazuje na spor progres sa svega 57% ostvarenih planiranih mera i aktivnosti (Serbia 2025 Report 2025, 25). Imajući u vidu da strateško planiranje i izrada akcionih planova podrazumevaju procenu izvodljivosti, uzrok niskom nivou ostvarenosti nije preterana ambicioznost postavljenih ciljeva već nedovoljno dobro koordinisan proces i nestabilnost političkog sistema u Srbiji.

Kroz analizu sedam tematskih oblasti u okviru Godišnjeg izveštaja u radu će biti prikazan stepen ostvarenosti planiranih mera i aktivnosti u cilju utvrđivanja efikasnosti javne administracije. Tematske oblasti u okviru Izveštaja su: planiranje i koordinacija javnih politika, upravljanje ljudskim resursima, pružanje usluga, odgovornost i transparentnost, upravljanje javnim finansijama, sistem lokalnih samouprava i komunikacija i koordinacija. Iako postoje jasno definisane smernice i mere koje je neophodno preduzeti, manjkavost sistema se ogleda u nedovoljnoj učinkovitosti procesa implementacije što rezultira stalnim odlaganjem sprovođenja reformi i stagnacijom u procesu evrointegracija. Na osnovu uvida u nivo ispunjenosti predviđenih aktivnosti od strane različitih institucija, preduzetih mera i aktivnosti koje su trenutno u toku, kao i onih čija realizacija još uvek nije započeta, kroz rad su mapirane institucije koje su bile najmanje ažurne u procesu implementacije i u kojim oblastima je najneophodnija veća podrška u finansijskom i kadrovskom smislu.

Reforma javne uprave kao jedan od strateških ciljeva u procesu evrointegracija je usko povezan sa napretkom u drugim poglavljima i zbog toga je od suštinskog značaja da se u ovoj sferi obezbedi potpuna transparentnost, egzaktnost i ažurnost podataka, ali i da se uzmu u obzir kritike, preporuke i smernice institucija Evropske unije koje se tiču nastavka procesa. Prema stavovima organizacija civilnog društva (u nastavku: OCD) pred institucijama su u kontekstu reforme javne uprave izazovi koji se

¹ Sva dokumentacija dostupna na ovom linku: <https://monitoring.mduls.gov.rs/dokumenta.html>

tiču bolje organizacije i koordinacije procesa sprovođenja Strategije RJU, posebno u pogledu pripreme AP 2026-2030 (Izveštaj o sprovođenju Strategije RJU 2024, 70).

Prema istraživanju organizacije SIGMA² u odnosu na prosek Zapadnog Balkana Srbija zaostaje u sledećim oblastima: izvršenje budžeta, konsultativni proces pri donošenju javnih politika, interna kontrola i revizija i koordinacione politike i centralna vlast (Public administration in Serbia, 12).

U prethodnom periodu, političko usmeravanje procesa reforme javne uprave bilo je neefikasno dok su rasprave unutar Saveta za RJU postale neredovna formalnost. Pritom, novi program vlade nije mapirao kao jedan od prioriteta sveobuhvatnu Strategiju za RJU nego samo pojedine njene segmente (Public administration in Serbia 2024, 10). Posledica ove situacije je dostizanje rezultata koji su iznad očekivanih u prioriternim oblastima prema vladinom razvojnom planu, dok se druge oblasti zanemaruju i u pogledu mera i aktivnosti u tim segmentima ne ostvaruju se ciljane vrednosti.

Na kraju rada biće izvršena sistematična analiza i sumiranje uočenih nedostataka u procesu reforme javne uprave u Republici Srbiji, uz posebno isticanje preporuka Evropske komisije sadržanih u Izveštaju o napretku Srbije za 2025. godinu.

2. ANALIZA TEMATSKIH OBLASTI U OKVIRU IZVEŠTAJA O SPROVOĐENJU AP ZA REALIZACIJU STRATEGIJE ZA REFORMU JU U RS (2021-2030)

Stepen implementacije rezultata Strategije za 2024. godinu iznosi svega 57% što ukazuje na nedovoljnu efikasnost reforme javne uprave i da preduzete aktivnosti ne odgovaraju predviđenom okviru. Ukoliko se reforma javne uprave u Srbiji nastavi ovim tempom, proces evrointegracija u ovom segmentu, ali i segmentima koji posledično zaostaju zbog neefikasnosti reforme javne uprave, proces će stagnirati ili će čak doći do degradacije ostvarenog napretka.

2.1. Prva tematska celina: Planiranje i koordinacija javnih politika

Javne politike predstavljaju skup mera i propisa koje se tiču svih građana i odnose se na usluge i društvene oblasti koje se smatraju društvenim (opštim) interesom. Dobro planirane i koordinisane javne politike omogućavaju transparentan proces implementacije, obučene kadrove i adekvatan proces ocenjivanja efikasnosti usvajanja politika.

U ovoj oblasti, prema oceni izveštaja Evropske komisije, postoji regulativa, ali ne i sistemsko sprovođenje. U pogledu optimizacije kritikuje se što je reforma sprovedena u svega 3 od ukupno 23 sektora u javnoj administraciji. Takođe, u izveštaju je skrenuta pažnja na to da je objavljeno svega 30% godišnjih izveštaja o sprovođenju sektorskih planskih dokumenata, iako je njihovo donošenje zakonska obaveza, a zaostaje se i u pogledu usvajanja srednjoročnih planova na šta ukazuje podatak da je usvojeno svega 61% za period od 2025. do 2027. godine. Takođe, srednjoročni planovi na republičkom nivou još uvek nisu usvojeni, iako ih je trebalo usvojiti još 2020. godine, usled kašnjenja usvajanja Plana razvoja kao krovnog strateškog dokumenta. (Serbia 2025 Report, 26). Implementacija definisanih ciljeva u okviru planiranja i koordinacije javnih politika je svega 50% od planiranog, implementirano je 43% od predviđenih mera (3 implementirane, 4 nisu implementirane) i sprovedeno je svega 33% predviđenih aktivnosti odnosno jedna je implementirana i dve su u toku.

Ovi podaci ukazuju na neažurnost institucija kako na republičkom, tako i na nižim nivoima. Nepostojanje srednjoročnih planova i kašnjenje sa izveštavanjem o sprovedenim reformama posledica su nedovoljnog kapaciteta, čestih izbornih procesa u periodu od 2020. godine do danas, ali i nedovoljnih kapaciteta javne uprave.

² SIGMA (Podrška unapređenju upravljanja i rukovođenja) predstavlja zajedničku inicijativu OECD-a i Evropske unije (EU), koja se prvenstveno finansira iz sredstava Evropske unije. Njen ključni cilj jeste jačanje osnova za unapređenje javnog upravljanja, a samim tim i podrška socio-ekonomskom razvoju kroz jačanje kapaciteta javnog sektora i unapređenje osmišljavanja i sprovođenja reformi javne uprave.

U okviru planiranja i koordinacije javnih politika definisano je četiri posebna cilja: regulatorna reforma u funkciji unapređenja poslovnog okruženja i smanjenja nepotrebnog opterećenja za građane i privredu, jačanje kapaciteta i primena instrumenata za kvalitetno kreiranje i praćenje sprovođenja javnih politika i propisa, efektivna koordinacija javnih politika i povećanje stepena učešća civilnog društva, privrede i drugih zainteresovanih strana u ranim fazama pripreme javnih politika i propisa.

Prema podacima iz Izveštaja, ocena stepena kvaliteta planiranja politika ostala je ista kao i 2023. godine. Ocena 4 ukazuje na zadovoljavajući kvalitet planiranja, međutim, stagnacija u pogledu povećanja kvaliteta dovodi do zaključka da nisu preduzete aktivnosti kako bi se dalje unapredio ovaj segment. Dodatno, prema oceni Svetske banke, kvalitet propisa je sa 56,13 u 2023. godini porastao na svega 56,6 u 2024. godini što je daleko niže od ciljane ocene (64) (Izveštaj o sprovođenju AP 2021–2025 za sprovođenje Strategije RJU 2024, 8). Iako visoko ocenjena, oblast planiranja politika ostaje ispod ciljanih vrednosti kada se uzme u obzir detaljnija analiza sa više pokazatelja visine kvaliteta. Kako bi se planiranje podiglo na viši nivo potrebno je jačati kapacitete kadrova, povećati transparentnost i povećati nivo uključenosti javnosti u proces planiranja. Neefikasno sprovođenje mera usmerenih na unapređenje procesa planiranja, dovodi do toga da inicijalna faza, u kojoj se postavljaju temelji za realizaciju bude nepotpuna što dovodi do kompromitacije kvaliteta i uspešnosti celokupnog procesa.

Tokom 2024. godine zabeležen je rast kvaliteta analiza efekata koje se sprovode pri pripremi uredbi koji je iznad ciljanog trenda i iznosi 77,6% što je za 11% više u odnosu na 2023. godinu, dok je ciljana vrednost bila 62%.

Ipak, kada je u pitanju udeo usvojenih zakona koji sadrže potpunu analizu efekata u ukupnom broju usvojenih zakona za koje je analiza efekata bila neophodna, cilj nije dostignut. Ostvarena vrednost je 31,1% u odnosu na ciljanu vrednost u iznosu od 50%. Pritom, došlo je do pada u odnosu na 2023. godinu kada je udeo iznosio 39,6%. Donošenje zakona po ubrzanim procedurama posledica je nestabilnosti političkog sistema i prevremenih parlamentarnih izbora koji su doveli do kašnjenja procedura. Neadekvatno sprovođenje zakonodavnog postupka smanjuje njegovu demokratičnost, onemogućuje sprovođenje javnih konsultacija u kratkom roku i isključuje iz procedure transparentno izveštavanje. Da bi se ovakvi propusti izbegli i da bi se poštovala obaveznost izveštavanja u zakonodavnom postupku, potrebno je krenuti od rešavanja uzroka problema, odnosno, potrebno je jačati stabilnost političkog sistema i vrednovanje demokratskih principa u radu zakonodavnih organa. Takođe, neophodno je jačanje kapaciteta kadrova u javnoj upravi koji se bave ocenom efekata donetih javnih politika kako ne bi dolazilo do velikih odstupanja od ciljanih vrednosti i kako se javne politike ne bi usvajale bez adekvatne procene efekata. Podsticanjem unapređenja ovog segmenta biće omogućena bolja procena efekata, a samim tim i veći kvalitet usvojenih politika.

Na polju sprovođenja javnih konsultacija pri donošenju propisa ostvaren je pomak sa 52,9% na 58,3% što je i dalje manje u odnosu na ciljanu vrednost od 75%. Pozitivan trend ogleda se u povećanju upotrebe portala e-konsultacije, ali se i dalje primeti pasivnost i nedovoljna informisanost javnosti o značaju učešća u konsultativnim procesima pri donošenju propisa. U tom smislu, potrebno je povećati svest građana o značaju konsultativnih procesa i povećati njihovu uključenost u sam proces. Bez učešća javnosti u donošenju javnih politika, nemoguće je ostvariti multidisciplinarni pristup i demokratičnost procesa koja podrazumeva slobodu davanja mišljenja o aktima u proceduri i predlaganja mera koje bi iz ugla privrede, civilnog društva i drugih aktera povećala kvalitet akta u proceduri. Posledično, ovu oblast Evropska komisija ocenjuje kao nedovoljno efikasnu jer i dalje ne postoji centralno telo odgovorno za nadzor i kontrolu kvaliteta javnih konsultacija i jer je upotreba platforme e-konsultacije zastupljena samo u oko 30% slučajeva (Serbia 2025 Report, 26). Sveukupno gledano, implementacija u ovom segmentu je bila delimična. Upotreba portala e-konsultacije je povećana, ali i dalje nedovoljno normirana. Radna grupa za izmenu pravnog okvira konsultacija i javnih rasprava u narednom periodu treba da formira nacрте izmena i unapređenje kontrole kvaliteta procesa sprovođenja javnih konsultacija.

Tokom 2024. godine trebalo je da bude revidirano i optimizovano ukupno 12 planskih oblasti, ali je tokom godine optimizovana samo oblast omladinske politike i broj revidiranih planskih okvira se povećao sa 3 na 4 u odnosu na 2023. godinu. Kašnjenje optimizacije planskih oblasti posledica je nepostojanja standarda u procesima planiranja politika i nedostatka kapaciteta javne uprave u oblasti planiranja. Da bi se otklonile ove manjkavosti sistema, potrebno je povećati broj zaposlenih i uspostaviti standarde pomoću kojih će ovaj proces moći mnogo efikasnije da se sprovedi.

Takođe, tokom 2024. godine sprovedena je ex-post analiza Programa unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom (2021-2025) sa Akcionim planom i krajem godine je Vlada donela Odluku o izmenama i dopunama Programa, uključujući i izmene pratećeg AP. Ovaj podatak nas dovodi do zaključka da organi javne uprave u Srbiji prate dinamiku promena i oscilacije u planiranim aktivnostima i da u skladu sa tim dugoročne planove prilagođavaju novonastalim okolnostima u procesu reformi. Međutim, oscilacija u okviru ove tematske oblasti iznosi 43% što ukazuje na nedovoljnu doslednost u realizaciji planova. Iako je prilagođavanje potrebno i ispravno, u procesu implementacije planiranog ne bi trebalo da bude toliko oscilacija i prilagođavanje bi trebalo da bude na nivou neznatnih korekcija, a ne višemesečnih odlaganja propisa. Takođe, kritika koju je i Evropska komisija iskazala u svom Izveštaju za 2025. godinu odnosi se na kašnjenje izveštavanja. Zakasneli izveštaji onemogućavaju da se dokumenta i planovi revidiraju na vreme što dodatno umanjuje efikasnost reformi. Potrebno je obezbediti da postupak izveštavanja bude ažurniji, transparentniji i bolje organizovan kako ne bi dolazilo do kašnjenja sa narednom fazom reformi.

U pogledu usvajanja regulatornih akata, zakasnilo se sa usvajanjem Uredbe o analizi efekata propisa i Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika. Ovi akti su usvojeni u prvom kvartalu 2025. godine umesto tokom 2024. godine što je usporilo proces usvajanja metodologije i pravila izrade analiza. U narednom periodu neophodno je prilagoditi metodologiju pri izradi analiza, izveštavanju i proceni efekata sa usvojenim uredbama što će posledično uticati na kvalitet i sveobuhvatnost dokumenata. Kada se dostigne zadovoljavajuć broj ovih akata i kada njihov kvalitet bude na zadovoljavajućem nivou, to će biti osnov za dalji razvoj planske oblasti i bolji proces implementacije planiranog. Nedovoljno precizna uputstva i dosadašnja nestandardizovana metodologija doveli su do velikih odstupanja, različitosti i kašnjenja, zbog čega nijedna faza od planiranja do evaluacije nisu mogle da budu sprovedene temeljno i na vreme.

Stavovi OCD u pogledu planiranja i koordinacije javnih politika su da i dalje postoji nedovoljna transparentnost u pogledu konsultativnog procesa pri njihovom donošenju u pogledu selekcije angažovanih pojedinaca, udruženja i drugih zainteresovanih strana u procesu i da je potrebno jasnije prikazati proaktivnost organa u organizovanju konsultacija.

Imajući u vidu sve ove podatke, zaključak je da za razvoj procesa donošenja javnih politika treba povećati transparentnost procesa, ažurnost izveštavanja, standardizaciju metodologije u izradi analiza, bolje informisati javnost i jačati kapacitete službenika u javnoj upravi koji se bave izveštavanjem i pravljenjem procena .

2.2. Druga tematska celina: Upravljanje ljudskim resursima

Upravljanje ljudskim resursima predstavlja jednu od centralnih tematskih oblasti reforme javne uprave, budući da kvalitet administracije u velikoj meri zavisi od načina zapošljavanja, razvoja kadrova, sistema napredovanja i profesionalne autonomije zaposlenih. Bez stabilnog i meritornog kadrovskeg sistema teško je očekivati dosledno sprovođenje javnih politika, institucionalnu memoriju i kontinuitet reformskih procesa. Upravo zbog toga Evropska unija i SIGMA kontinuirano ovu oblast tretiraju kao jedan od temelja evropskih principa javne uprave.

U Akcionom planu za sprovođenje Strategije reforme javne uprave za period 2021–2025. godine (4)³, u okviru posebnog cilja 2 definisano je unapređenje procesa regrutacije u javnoj upravi. Kao ključni pokazatelj ishoda naveden je indikator „Meritokratija i efikasnost zapošljavanja državnih službenika (SIGMA princip)“, čija je početna vrednost iznosila 3 u 2019. godini, dok je ciljana vrednost za period od 2022. do 2025. godine postavljena na 4. Ovakvo planiranje pokazuje da je država već u startu prepoznala da sistem zapošljavanja nije na zadovoljavajućem nivou i da je potreban prelazak sa formalnog na stvarno meritokratski model upravljanja kadrovima.

Jedna od prvih mera odnosila se na unapređenje kadrovskog planiranja i promovisanje državne uprave kao poželjnog poslodavca. U tom delu, indikator „zapošljavanje zasnovano na iskazanim kadrovskim potrebama organa“ planiran je da poraste sa 20–25% u 2021. godini na 40–45% do 2025. godine (ibidem). Sam podatak pokazuje da je značajan deo zapošljavanja ranije bio nepovezan sa realnim potrebama institucija, što ukazuje na dugogodišnje strukturne slabosti u planiranju radnih mesta i ljudskih resursa.

U toku 2024. godine sprovedene su aktivnosti koje se odnose na modernizaciju metodologije kadrovskog planiranja, izradu novih kadrovskih planova i saradnju sa visokoškolskim ustanovama radi privlačenja mladih kadrova u javni sektor. Ipak, prema domaćem izveštaju o sprovođenju Akcionog plana, realizacija mera u ovoj oblasti bila je delimična, uz prisutna kašnjenja u pojedinim aktivnostima i neujednačenu dinamiku sprovođenja. To potvrđuje širi obrazac reforme javne uprave u Srbiji, gde formalno planiranje često nije praćeno jednakim intenzitetom implementacije.

Evropska komisija u Izveštaju za Srbiju za 2025. godinu konstatuje da je zemlja u oblasti reforme javne uprave umereno pripremljena (moderately prepared), ali da tokom izveštajnog perioda nije ostvaren napredak (no progress), kao i u svakom izveštajnom periodu u proteklih 10 godina. U preporukama ovogodišnjeg izveštaja se posebno ističe potreba da se smanji broj vršilaca dužnosti na rukovodećim mestima i osigura zapošljavanje zasnovano na zaslugama. Ova ocena je značajna jer pokazuje da postojanje normativnog okvira samo po sebi nije dovoljno ukoliko ne dolazi do njegove dosledne primene.

Na sličan način, SIGMA konstatuje da se princip zapošljavanja po zaslugama ne primenjuje dosledno u praksi (Sigma, 45). Dodatno se naglašava da „the extensive use of acting positions undermines stability and professionalism of the civil service“ (ibidem, 47). Drugim rečima, produženo stanje vršilaca dužnosti ne predstavlja samo tehničko pitanje, već direktno utiče na profesionalizaciju uprave, stabilnost institucija i odgovornost rukovodilaca.

Poseban izazov predstavlja i zadržavanje kvalitetnih kadrova u javnom sektoru. U uslovima u kojima postoji konkurencija privatnog sektora, naročito u oblastima informacionih tehnologija, finansija i prava, javna uprava se suočava sa problemom odliva stručnog kadra. Iako su u Akcionom planu predviđene promotivne aktivnosti za predstavljanje državne uprave kao poželjnog poslodavca, njihov dolet je ograničen ukoliko nisu praćene reformom zarada, jasnim karijernim napredovanjem i većom predvidivošću radnog okruženja.

Dodatni segment reforme odnosi se na stručno usavršavanje zaposlenih. Nacionalna akademija za javnu upravu predstavlja važan institucionalni mehanizam, ali i dalje ostaje otvoreno pitanje u kojoj meri su programi obuke povezani sa sistemom napredovanja, ocenjivanja rada i upravljanja učinkom. Ukoliko obuke ostanu izolovan instrument bez jasne veze sa karijernim razvojem, njihov stvarni reformski efekat ostaje ograničen.

Reformaska agenda Republike Srbije za period 2024–2027. godine dodatno naglašava potrebu jačanja institucionalnih kapaciteta, digitalizacije procedura i efikasnije javne administracije kao preduslova

³ Videti: <https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Akcioni-plan-za-period-od-2021.-do-2025.-godine-za-sprovođenje-Strategije-RJU-u-Republici-Srbiji-2021-2030..pdf>

ekonomskog razvoja i približavanja jedinstvenom tržištu EU. Time se potvrđuje da upravljanje ljudskim resursima nije izolovana upravna tema, već pitanje koje utiče na investicioni ambijent, kvalitet javnih usluga i ukupnu konkurentnost države.

Sa teorijskog aspekta, profesionalna uprava podrazumeva depolitizovan sistem u kome se zapošljavanje, napredovanje i odgovornost zasnivaju na kompetencijama i rezultatima rada. Lilić (1109) ističe da savremena javna uprava mora biti racionalna, efikasna i profesionalna kako bi mogla da ostvaruje javni interes. Evropska komisija (EK, 25), sa druge strane, ukazuje da je Srbija u ovoj oblasti umereno pripremljena, ali bez napretka tokom izveštajnog perioda, što potvrđuje da institucionalni okvir još uvek nije praćen dovoljno snažnom primenom u praksi.

Može se zaključiti da je Srbija u oblasti upravljanja ljudskim resursima uspostavila relativno razvijen normativni okvir, ali da suštinski izazovi ostaju u procesu nedovršene implementacije. U narednom periodu biće neophodno da fokus bude premešten sa usvajanja pravila na njihovu doslednu primenu, jer tek tada kadrovska politika može postati stvarni nosilac modernizacije javne uprave.

2.3. Treća tematska celina: Pružanje usluga, odgovornost i transparentnost

Javna uprava i njene usluge prema građanima dugi niz godina u Srbiji bile su veoma zastarele. Procedure su bile duge, bilo je potrebno mnogo papirologije i za najjednostavnije postupke pred državnim organima. Dugi redovi, nemogućnost zakazivanja termina za vađenje lične karte, pasoša i čekanje po par sati. Danas se zahvaljujući digitalizaciji javne uprave stavlja tačka na neefikasnost sistema pružanja usluga. Pa ipak, u procesu unapređivanja postoje neke manjkavosti.

U oblasti pružanja usluga, odgovornosti i transparentnosti definisan je samo jedan cilj koji nije realizovan, a implementirano je 80% predviđenih mera i predviđena je jedna aktivnost koja nije realizovana, ali je u toku. Poseban cilj u okviru ove tematske celine je pružanje usluga javne uprave na efikasan i inovativan način tako da odgovaraju na potrebe krajnjih korisnika i unapređuju njihovo iskustvo.

Prema istraživanju koje je tokom 2024. godine sproveda SIGMA pod nazivom *Survey of Citizens on public administration 2024*, zadovoljstvo građana uslugama je na visokom, ali nedovoljno zadovoljavajućem nivou. Građani su najmanje zadovoljni uslugama Poreske uprave (60%), dok je najviši nivo zadovoljstva izražen kod usluga organa koji izdaju lična dokumenta (77%). Ovi podaci ukazuju na to da pružanje usluga od strane javne administracije iz ugla građana još uvek nije na zadovoljavajućem nivou. Takođe, podatak o tome da su se o zadovoljstvu uslugama pojedinačnih institucija kao neutralni izjasnili ispitanici u rasponu od 12 do 21% u zavisnosti od institucije koja je bila predmet pitanja, možemo zaključiti da dosta građana nema dovoljno informacija o digitalnim uslugama i reformama koje su omogućile pojednostavljenje određenih procedura. Njihov neutralan stav ukazuje na neinformisanost o benefitima modernizacije sistema javne uprave (*Public administration in Serbia 2024*, 12). S tim u vezi, potrebno je obezbediti obuke za građane kako bi sistem bio svrsishodan. Sa novinama u sistemu koje građani ne znaju da koriste ili nisu upoznati sa njihovim postojanjem, ne možete ostvariti željeni ishod. Takođe, potrebno je uključiti građane u proceduru unapređenja pružanja usluga kako bi se poboljšalo korisničko iskustvo i kako bi oni u inicijalnoj fazi reforme neke usluge bili u mogućnosti da se upoznaju sa njenim funkcionalnostima.

Evropska komisija smatra da se u ovoj oblasti ostvaruje kontinuirani napredak, pogotovo kada je u pitanju pružanje e-usluga građanima i biznisima, ali kritikuje fragmentiranost odgovornosti i nadležnosti između institucija i nedostatak adekvatnog sistema koordinacije (*Serbia 2025 Report*, 28).

U pogledu broja organa državne uprave koji su usvojili CAF⁴ ili neki drugi alat za upravljanje kvalitetom usluga u toku jedne kalendarske godine, a na osnovu postojećeg pravnog okvira ciljana vrednost je bila 8, a tokom 2024. godine je ukupno 23 organa usvojilo ove alate što ukazuje na napredak značajno

⁴ CAF (Common Assessment Framework) je zajednički okvir za procenu. Reč je o evropskom alatu za upravljanje kvalitetom namenjenom institucijama javnog sektora, koji služi za samoprocenu rada organizacije, odnosno za sagledavanje načina upravljanja, pružanja usluga, korišćenja resursa, uključivanja zaposlenih i ostvarenih rezultata. Njegova svrha je da pomogne organima javne uprave da prepoznaju slabosti, unaprede učinak, ojačaju odgovornost i uvedu kulturu kontinuiranog unapređenja rada.

iznad očekivanog. Takođe, tokom 2024. godine, Kancelarija za borbu protiv droga i Akreditaciono telo Srbije dobili su evropsku oznaku kvaliteta, a imajući u vidu da se ova tela bave veoma bitnim društvenim oblastima, podizanje kvaliteta njihovih usluga na evropski nivo je od izuzetnog značaja. Ipak, potrebno je u narednom periodu nastaviti sa praćenjem njihovog rada i da li će postignuti kvalitet ostati na zadovoljavajućem nivou.

Kada je u pitanju obučavanje zaposlenih koju pružaju usluge građanima, ciljana vrednost je bila između 49,5 i 55, a dostignuta 0 što je posledica nepostojanja konsenzusa oko definicije pojma javnih usluga, pa samim tim nije bilo moguće utvrditi koji broj službenika je pohađao obuke u ovoj oblasti. U pogledu jačanja kapaciteta javne uprave u oblasti pružanja usluga, tokom 2024. izrađen je Predlog razrade Metodologije za unapređenje radnih mesta i broja izvršilaca koji rade na poslovima u vezi sa pružanjem javnih usluga. Ovo je samo jedan od mnogih pojmova u zakonskom i podzakonskom sistemu u Srbiji koji nije dovoljno preciziran i zbog kojeg onda dolazi do zastoja u praćenju nekih pojava, u realizaciji procedura, u kažnjavanju jasno neprihvatljivog ponašanja i sl. Isto tako, da bi se ovaj predlog kompletirao, potrebno je jasno definisati pojam javnih usluga i omogućiti nastavak procedure.

Dostupan podatak je da je u 2024. godini obuke za unapređenje kvaliteta pružanja usluga pohađalo svega 1.706 službenika što je značajan pad u odnosu na 3.649 obučanih službenika tokom 2023. godine. Kako bi se prevazišao izazov praćenja broja obučanih zaposlenih, potrebno je jasno utvrditi obuhvat pojma javnih usluga.

Pojednostavljenje administrativnih procedura za građane je u periodu 2021. do 2024. godine premašilo ciljanu vrednost od 450 sa ukupno 556 pojednostavljenih procedura. Tokom 2024. godine kroz program e-PAPIR optimizovan je 81 postupak, 109 postupaka je digitalizovano, a 39 postupaka je ukinuto. Inovacije u javnoj upravi su na zadovoljavajućem nivou, a proces pojednostavljivanja i ukidanja bespotrebnih međukoraka u procedurama ukazuje na visok nivo efikasnosti reforme pružanja usluga. Pored toga, uspostavljeno je ukupno 65 jedinstvenih upravnih mesta u odnosu na ciljanu vrednost koja je bila između 30,6 i 34, od toga je 10 formirano tokom 2024. godine. Iako je ostvareni napredak značajan, dalji koraci treba da budu usmereni ka uspostavljanju standarda u oblasti unapređenja pružanja usluga i utvrđivanje indikatora na osnovu kojih bi se merio kvalitet pruženih usluga uz jasna uputstva za korisnike.

Konkretno, neke od najznačajnijih aktivnosti su: povećanje broja JLS koje koriste usluge ePisarnice, odnosno koje za svu administraciju koriste pisarnicu što omogućava znatno smanjenje papirologije i unapređenje sistema elektronskog plaćanja taksi za izdavanje dokumentacije usled čega građani više ne moraju da odlaze u poštu ili menjačnicu da plate takse nego sva plaćanja mogu da obave elektronski i to na objedinjenoj uplatinici. Takođe, iako se ova aktivnost realizovala nakon izveštajnog perioda, značajno bi bilo pomenuti i kampanju Svoj na svome za primenu Zakona o posebnim uslovima za evidentiranje i upis prava na nepokretnostima. Ovom inicijativom, omogućeno je da elektronskim putem građani legalizuju svoje nepokretnosti po povoljnim cenama i bez potrebe da odlaze u organe lokalnih samouprava i čekaju u redovima. Takođe, zahvaljujući izgradnji digitalnog zoning plana Srbije, za nepokretnosti koje su vidljive na mapi snimljenoj dronom neće biti potrebe da inspekcije izlaze na teren radi provere realnog stanja ukoliko je zemljište u posedu podnosioca zahteva za legalizaciju. Bez terenskih poseta i bez potrebe za ličnim podnošenjem zahteva uz gomilu prateće dokumentacije u fizičkom obliku, a uz to i jeftinijoj proceduri, ova akcija će dovesti do smanjenja utaje poreza i boljeg uvida u imovinsko stanje građana, a sa druge strane građanima će biti obezbeđena pravna sigurnost u pogledu vlasništva nad nepokretnostima.

Zabeležen je blagi zaostatak u procesu uspostavljanja ključnih preduslova za EU benchmark elektronske uprave (indeks 0-100) od ciljanog raspona 67,5-75 ostvareno je 62,5. Kako bi se unapredilo poštovanje⁵ standarda upravljanja, transparentnosti i odgovornosti neophodno je da se aktivno nastavi rad na prilagođavanju principa funkcionisanja javne uprave u Srbiji sa EU regulativama.

5 EU Government benchmark odnosi se na godišnju analizu postignutih rezultata u procesu digitalizacije aktivnosti koje sprovodi javna administracija u zemljama članicama EU i zemljama kandidatima. U okviru praćenja napretka procesa definisano je nekoliko oblasti iz svakodnevnog života građana, a koje su vezane za neke administrativne postupke kao što su: stanovanje, pokretanje biznisa, izdavanje ličnih dokumenata itd. Kao osnovni kriterijumi ocene uzimaju se u obzir: transparentnost, rad korisničkog centra, tehnološki činioci i prekogranične usluge. Komparativnom analizom procesa digitalizacije reinterpretera se e-uprava u 27 država članica, a pored njih i u Islandu, Norveškoj, Severnoj Makedoniji, Srbiji, Albaniji, Crnoj Gori i Turskoj.

Broj državnih organa koji poslovanje obavljaju preko E-pisarnice je do kraja 2024. godine bio 220, u odnosu na ciljanih 350. Potrebno je pružiti podršku državnim organima koji i dalje nisu počeli sa korišćenjem e-pisarnice i omogućiti da proces usvajanja ovog alata bude efikasniji. Neusklađenost u primeni ovakvih alata dovodi do velikih razlika u radnom učinku između različitih jedinica lokalne samouprave, ali i republičkih organa što onemogućava sveobuhvatno unapređenje sistema. Na primer, veliki broj jedinica lokalnih samouprava još uvek nije usvojio ovaj sistem što usporava procedure i otežava koordinaciju između lokalnog i republičkog nivoa. Evropska komisija u svom izveštaju kritikuje nedovoljnu mogućnost razmene informacija između postojećih elektronskih sistema unutar javne administracije (Serbia 2025 Report, 28) što je posledica ove nedoslednosti u usvajanju alata.

U pogledu zadovoljstva korisnika e-uprave ciljana vrednost je bila 30%, a ostvarena 95%. Broj izdatih parametara za mobilnu aplikaciju Consent ID je bio 1.128.385, dok je ciljana vrednost bila 61.000. Ipak, ne postoji jasna metodologija ocenjivanja zadovoljstva korisnika, a broj korisnika aplikacije Consent ID iako visok i dalje ne obuhvata značajan deo populacije iznad 18 godina te je potrebno da se poveća informisanost građana o tome na koji način posedovanje aplikacije ubrzava administrativne postupke i kako da koriste ovaj alat.

Procenat zdravstvenih ustanova povezanih na Jedinственu informaciono-komunikacionu mrežu e-uprave raste. Tokom 2024. godine umesto očekivanih 2,5% na ovu mrežu je povezano 8,6% zdravstvenih ustanova. Tokom 2025. godine radilo se na razvoju sistema e-bolovanja koji je od velikog značaja kako za privredne subjekte tako i za zaposlene i zdravstvene ustanove, a cilj uvođenja ovog rešenja jeste povećanje transparentnosti procesa odobravanja bolovanja, kao i veću efikasnost zdravstvenog sistema. Sistem e-bolovanja je stavljen u funkciju, a efekti ovog alata biće utvrđeni u narednom periodu. U pogledu digitalizacije zdravstvenog sistema, Crna Gora je korak ispred Srbije. U januaru 2026. godine Narodna skupština Crne Gore je usvojila Zakon o upravljanju podacima u oblasti zdravstva i digitalnom zdravlju i izmene i dopune postojećeg Zakona o zdravstvenoj zaštiti. Donošenjem zasebne zakonske regulative u ovoj oblasti Crna Gora je obezbedila transparentnost zdravstvenog sistema u skladu sa principima koji se tiču zaštite podataka o ličnosti, a samim tim i standardizovanu digitalizaciju sistema u skladu sa etičkim principima koja će doprineti ažurnosti i pojednostavljenju administrativnih postupaka, kao i debirokratizaciji i modernizaciji zdravstvenog sistema⁶.

Kao jedan od izazova mapirana je nemogućnost povezivanja servera e-inspektor i e-sanduče⁷. Tokom 2024. godine nije ostvaren planirani cilj da se dostavi 30.000 akata iz softvera e-inspektor ka softveru e-sanduče. Takođe, zbog kašnjenja sa uvođenjem softverskog sistema e-sud⁸ za upravljanje predmetima, nije ostvarena ciljana vrednost od 16 pokrenutih i vođenih sudskih postupaka posredstvom ove aplikacije. Ovi podaci ukazuju na nespornost pravosudnog sistema u Srbiji na digitalizaciju koja podrazumeva transparentnost i efikasnost. Pravosudni sistem u Srbiji je poznat po sporim i dugim procedurama, velikim troškovima, netransparentnosti i koruptivnim radnjama. Kako bi se onemogućile malverzacije i kako bi se omogućio veći nadzor i lakši uvid javnosti u postupke potrebno je da se ovaj postupak privede kraju i da se omogući neometano korišćenje ovih alata.

Kada je u pitanju omogućavanje pristupa otvorenim podacima, predviđeno je bilo da se pruži podrška za otvaranje i ponovno korišćenje otvorenih podataka za ukupno 50 organa, dok je ostvarena vrednost bila 15 tokom 2024. godine. Infrastruktura sistema javne uprave koja je u službi građana podrazumeva transparentnost kao osnovni princip i odnosi se na obezbeđivanje lakog pristupa relevantnim informacijama o

⁶ Zakon možete pogledati na sledećem linku: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/832/3998-23318-28-2-26-2.pdf>.

⁷ Svrha postojanja ove poveznice između dva servera je da se akti inspeksijskih organa dostavljaju pravnim ili fizičkim licima na koja se odnose tako što će dokumenti kreirani u okviru servera e-inspektor moći da se prosleđuju organima ili licima na koja se odnose putem servera e-sanduče. Trenutna praksa je da se akti inspeksijskih organa koji su kreirani u okviru servera e-inspektor ne mogu proslediti u server e-sanduče iz razloga što još uvek nije kreirano efikasno rešenje u pogledu njihovog povezivanja te dokumente koji se odnose na rad inspeksijskih organa građani i pravna lica još uvek ne mogu da dobijaju putem e-sandučeta. Prevazilaženjem ovog izazova, omogućilo bi se efikasnije delovanje inspekcija, ali i brža dostava dokumentacije građanima, bolja informisanost i ažurnost javne uprave.

⁸ Ovo znači da softverski sistem e-sud još uvek nije u dovoljnoj meri razvijeno digitalno rešenje i da se kao instrument za povećanje transparentnosti i efikasnosti sudskih postupaka i dalje koristi samo za pretragu fizički dostavljenih akata i za proveru statusa sudskih predmeta, ali da se putem ove platforme ne vode postupci niti da se u okviru nje može pratiti tok celokupnog postupka što onemogućava pomak u digitalizaciji sudskog sistema i dovodi do toga da je za postupke ovog tipa i dalje potrebna obimna fizička dokumentacija, da se proces usložnjava i odugovlači zbog toga što je dokumentacija i dalje u fizičkom obliku što povećava obimnost papirologije i čini nemogućim da tok postupka bude pregledan i hronološki postavljen. Takođe, ograničenja postoje i u pogledu transparentnosti, jer ukoliko je neki postupak otvoren za javnost, i dalje moraju da se traže fizički primerci akata, umesto da se putem ovog portala omogući uvid u tok postupka.

budžetu, projektima i aktivnostima koje se tiču javnog interesa. Ipak, u procesu reforme ova oblast niti je označena kao prioritetna niti su u njoj ostvarene vrednosti koje su očekivane za posmatrani period. S tim u vezi, potrebno je da se preduzmu dalje aktivnosti na izgradnji infrastrukture otvorenih podataka i da se ti podaci učine dostupnim, preglednim i potpunim. Pre svega potrebno je organizovati i isplanirati obuke za državne službenike koji će biti zaduženi za otvaranje podataka u okviru svojih institucija i sprovesti obuku na temu važnosti i benefita koje otvaranje podataka donosi u kontekstu transparentnosti i efikasnosti javne uprave.

Inspeksijski organi u Srbiji su pre početka reformi uglavnom imali restriktivnu ulogu, ali sa početkom reformi postavljen je cilj da se redefiniše njihova uloga od restriktivne ka savetodavnoj. Tokom 2024. godine realizovano je 6.312 službenih savetodavnih poseta inspeksijskih organa. Pa ipak, i dalje se često dešava da novootvoreni privredni subjekti koji tek započinju svoje poslovanje dobijaju kazne što nije posledica njihove namerne greške, već nedovoljne informisanosti i nerazumevanja obaveza koje bi izmirili da su bili adekvatno informisani. Prema podacima iz izveštaja tokom 2024. godine nisu zabeležene službene savetodavne posete sledećih inspekcija: poreska, budžetska inspekcija, uprava za sprečavanje pranja novca, geodetska inspekcija, upravni inspektorat, fitosanitarna inspekcija, inspekcija za radijacionu i nuklearnu sigurnost i bezbednost, inspekcija za lekove i medicnska sredstva, inspekcija socijalne zaštite i inspekcije u oblasti kulture što ukazuje na njihovu neaktivnost u pogledu vršenja savetodavne funkcije. Nadležnost ovih inspekcija odnosi se kako na rad privrednih subjekata (fitosanitarna inspekcija, poreska, uprava za sprečavanje pranja novca i dr.), tako i na rad državnih organa i preduzeća (geodetska inspekcija, upravni inspektorat). Periodično posećivanje pravnih lica za čije poslovanje su nadležne trebalo bi uvesti kao praksu u sistemu kako bi se omogućilo poslovanje u granicama zakona i kako bi se prvenstveno na savetodavnom nivou obezbedila podrška poslovanju, a u krajnjoj instanci sankcionisalo nepoštovanje zakonskih odredbi vezanih za poslovanje.

U tom kontekstu, potrebno je izraditi ex post i ex ante analize Zakona o inspeksijskom nadzoru, nove funkcionalne analize inspekcija, kao i intenzivirati rad radnih grupa radi prevazilaženja različitih izazova u pogledu koordinacije rada inspekcija.

U tom kontekstu, potrebno je obezbediti mere zaštite početnika u poslovanju i inspekcije rada usmeriti na savetodavne alate kao sredstvo za borbu protiv sive ekonomije. Na taj način bi se postiglo suzbijanje sive ekonomije jer bi se na inspeksijske organe gledalo kao na saradnike u procesu stabilizacije biznisa, a ne kao na pretnju. Umesto sankcija, potrebno je razmotriti mere podrške i podići svest delatnika o značaju legalizacije biznisa umesto da se na ovakve slučajeve odgovara sankcijama bez prethodnog upozorenja i davanja prilike da registruju svoje poslovanje.

U pogledu treće tematske celine, percepcija OCD je da izvori podataka o zadovoljstvu korisnika elektronskim servisima treba da budu javno dostupni uz referencu u Godišnjem izveštaju, kao i da je potrebno jasnije prikazati povezanost inspeksijskih nadzora sa sprovođenjem Strategije RJU i reformskim rezultatima jer trenutno nije vidljivo kako redovne kontrolne aktivnosti doprinose ciljevima u ovoj oblasti (70 str).

Ni tokom 2025. godine nisu sprovedene predviđene izmene i dopune Zakona o inspeksijskom nadzoru, nije sprovedeno merenje učinka pružalaca javnih usluga, niti je uspostavljeno softversko i hardversko rešenje u svim JLS u cilju implementacije merenja zadovoljstva krajnjih korisnika pruženim uslugama javne uprave, jedino je tehnička specifikacija za kreiranje platforme ovog tipa izrađena tokom drugog kvartala 2024. godine.

Pored toga, nije kreiran i objavljen spisak administrativnih zahteva na portalu Registra administrativnih postupaka tako da oni još uvek nisu javno dostupni za sve privredne subjekte. Potrebno je unapređenje Registra kako bi se omogućilo prikazivanje ovih zahteva na korisnički-orijentisan način.

Takođe, nije došlo do izmene pravnog okvira u skladu sa preporukama analize za unapređivanje optimalnog institucionalnog okvira za kreiranje i sprovođenje politike pružanja javnih usluga, koordinisanu

optimizaciju i digitalizaciju administrativnih postupaka. U proceduri se stalo kod podnošenja inicijative za sprovođenje analize institucionalnog okvira za kreiranje usluga i kontrolu kvaliteta, ali zbog procedura Svetske banke došlo je do zastoja u izboru izvođača. Dodatno, izrađen je nacrt izmena i dopuna Zakona o elektronskoj upravi koji je usklađen sa Direktivom EU 2019/1024, ali koji još uvek nije usvojen.

2.4. Četvrta tematska celina: Upravljanje javnim finansijama

Upravljanje javnim finansijama predstavlja jednu od najznačajnijih oblasti reforme javne uprave, budući da neposredno utiče na fiskalnu stabilnost države, kvalitet javnih usluga i poverenje građana u institucije. Način na koji država planira prihode i rashode, sprovodi budžet, upravlja investicijama i kontroliše trošenje javnih sredstava u velikoj meri određuje ukupnu efikasnost javnog sektora. U kontekstu evropskih integracija, ova oblast ima dodatni značaj jer podrazumeva usklađivanje sa standardima Evropske unije u pogledu budžetske discipline, transparentnosti, interne finansijske kontrole i spoljne revizije.

Strategija reforme javne uprave Republike Srbije i prateći Akcioni plan za period 2021–2025. godine prepoznaju upravljanje javnim finansijama kao jedan od ključnih stubova modernizacije administracije. Paralelno sa tim, usvojen je i poseban Nacrt programa reforme upravljanja javnim finansijama za period od 2026. do 2030. godine⁹, čime je potvrđeno da se ova oblast posmatra kao horizontalna reforma koja utiče na rad gotovo svih državnih institucija. Takav pristup je opravdan, jer bez stabilnog sistema finansijskog upravljanja ni druge reformske politike ne mogu biti uspešno sprovedene.

Prema Izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2025. godinu (EK, 89), Srbija je u oblasti finansijske kontrole ocenjena kao umereno pripremljena (“moderately prepared”), dok je u toku izveštajnog perioda ostvaren samo ograničen napredak (“limited progress”). Ista ocena je data i u Izveštaju za 2015. godinu gde je ostvaren dobar napredak („good progress“), Slična ocena data je i u oblasti javnih nabavki, gde je Srbija takođe umereno pripremljena, uz ograničen napredak (ibidem, 84). Ovakve formulacije Evropske komisije ukazuju da institucionalni okvir postoji, ali da sprovođenje reformi ne napreduje željenom dinamikom.

U oblasti makrofiskalne stabilnosti Srbija je tokom prethodnog perioda ostvarila određene pozitivne pokazatelje. Reformska agenda Republike Srbije (9-10) navodi da je fiskalni deficit u 2022. godini iznosio 3,2% BDP-a, dok je u 2023. godini smanjen na 2,2% BDP-a. Istovremeno, javni dug je sa 52,3% BDP-a krajem 2023. godine smanjen do jula 2024. godine na 50,3% BDP-a. Ovi podaci ukazuju da je Srbija uspela da očuva relativnu fiskalnu stabilnost uprkos spoljnim ekonomskim pritiscima, energetske krizi i inflatornim kretanjima.

Međutim, fiskalna stabilnost sama po sebi ne znači i visok kvalitet upravljanja javnim finansijama. Evropska komisija i SIGMA ukazuju da ključni izazovi ostaju u vezi između strateškog planiranja i budžetskog procesa, transparentnosti kapitalnih ulaganja i jačanja sistema kontrole trošenja javnih sredstava. SIGMA (109) posebno navodi da “javne politike i budžetska izdvajanja nisu uvek dovoljno usklađeni”.

Ovakav nalaz je naročito značajan jer ukazuje na čest problem javnih uprava u tranzicionim sistemima, što je posledica kreiranja ambicioznih strategija bez adekvatnog finansijskog utemeljenja. Ukoliko strateški dokumenti nisu povezani sa budžetskim planiranjem, dolazi do kašnjenja u realizaciji mera, parcijalnog sprovođenja politika ili potpunog odustajanja od pojedinih reformskih ciljeva.

Jedan od najvažnijih izazova u Srbiji odnosi se na upravljanje javnim investicijama. Evropska komisija (EK, 26) preporučuje uspostavljanje „jedinstvenog, sveobuhvatnog i transparentnog sistema za planiranje kapitalnih investicija i upravljanja njima“ (str. 26), dok SIGMA konstatuje da „upravljanje javnim investicijama nema jedinstven i transparentan okvir“ (SIGMA, 112). Drugim rečima, sistem planiranja i sprovođenja kapitalnih projekata još uvek nije dovoljno standardizovan i transparentan.

⁹ Nacrt videti na: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm>

Ovaj problem je od posebne važnosti imajući u vidu da se značajan deo javne potrošnje u Srbiji odnosi upravo na infrastrukturne projekte (saobraćajnice, energetiku, zdravstvene ustanove i obrazovne objekte). Bez jedinstvenih kriterijuma prioritizacije projekata, procene troškova i ex-post evaluacije, postoji rizik da se javna sredstva neće koristiti na najefikasniji način.

Dodatnu dimenziju upravljanja javnim finansijama čini sistem javnih nabavki. Iako je zakonodavni okvir unapređen prethodnih godina, Evropska komisija ukazuje da je i dalje potrebno dalje usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, jačanje kapaciteta Kancelarije za javne nabavke i efikasniji nadzor nad sprovođenjem procedura (EK, 84–85). Posebno zabrinjava široka upotreba izuzetaka od primene Zakona o javnim nabavkama, čime se smanjuje transparentnost trošenja javnog novca. Iako je ukupna vrednost ugovora izuzetih od primene Zakona o javnim nabavkama smanjena sa 7,1 milijarde evra u 2023. godini na 5,7 milijardi evra u 2024. godini, broj tendera sa jednom ponudom je ostao konstantan kao u prošlim godinama, oko 50%. Međudržavni sporazumi bili su drugi najčešće korišćen pravni osnov za izuzeća prema vrednosti, u iznosu od 1,2 milijarde evra, i činili su 21% prijavljenih izuzeća u 2024. godini.

U oblasti interne finansijske kontrole i revizije takođe postoje izazovi. Iako institucionalni mehanizmi formalno postoje, Evropska komisija ukazuje da je potrebno dalje jačanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole nad korisnicima javnih sredstava, kao i bolja primena preporuka Državne revizorske institucije (EK, 89–90). To pokazuje da kontrolni sistem još uvek nije dovoljno snažan da preventivno deluje na nepravilnosti.

U domaćem okviru reforme, Program upravljanja javnim finansijama i Akcioni plan RJU predvideli su unapređenje programskog budžetiranja, digitalizaciju budžetskih procedura, veću transparentnost budžetskih podataka i unapređenje upravljanja kapitalnim projektima. Ipak, da ponovimo, ukupna realizacija reforme javne uprave u 2024. godini iznosila je svega 57% planiranih aktivnosti, što ukazuje da ni mere u ovoj oblasti nisu sprovedene predviđenom dinamikom.

Može se zaključiti da Srbija u oblasti upravljanja javnim finansijama beleži mešovite rezultate. Sa jedne strane, makrofiskalni pokazatelji, poput smanjenja deficita i javnog duga, ukazuju na određeni nivo stabilnosti. Sa druge strane, ograničen napredak u finansijskoj kontroli, problemi u javnim nabavkama, nedovoljna povezanost planiranja i budžetiranja, kao i slabosti u upravljanju investicijama pokazuju da reformski proces još uvek nije dostigao pun kapacitet. U narednom periodu biće neophodno jačati transparentnost, izvršivost revizorskih preporuka i strateško planiranje rashoda, kako bi javne finansije postale stvarni oslonac ukupne reforme javne uprave.

2.5. Peta tematska celina: Komunikacija i koordinacija

Kvalitet javnih politika ne zavisi samo od sadržine propisa, već i od sposobnosti organa uprave da međusobno razmenjuju informacije, koordiniraju aktivnosti i prema javnosti komuniciraju ciljeve i rezultate reformskih procesa. Ova oblast je naročito značajna kod horizontalnih reformi, kakva je reforma javne uprave, budući da u njenom sprovođenju učestvuju brojna ministarstva, posebne organizacije i jedinice lokalne samouprave.

Strategija reforme javne uprave Republike Srbije za period 2021–2030. godine prepoznaje potrebu jačanja centralne koordinacije reforme, unapređenja sistema praćenja rezultata i razvijanja komunikacije sa građanima i zainteresovanom javnošću. U Akcionom planu za sprovođenje Strategije za period 2021–2025. godine (2-3) predviđene su mere koje se odnose na unapređenje međuinstitucionalne saradnje, redovno izveštavanje o sprovođenju reforme, kao i aktivnosti usmerene ka većoj vidljivosti procesa reforme javne uprave.

Već više puta spomenuti podatak o realizaciji planiranih aktivnosti iznosila je **57%**, koji ukazuje da značajan broj predviđenih reformi nije sproveden, iako se na celokupan reformski proces, on istovremeno predstavlja i pokazatelj kvaliteta koordinacije, jer kašnjenja u realizaciji mera često proizlaze iz neusklađenosti institucija, sporog donošenja odluka ili nedovoljno jasne podele nadležnosti. Evropska komisi-

ja (EK, 26) dodatno ukazuje na potrebu jačanja upravljačkih i koordinacionih kapaciteta za sprovođenje reformi, kao i na važnost doslednijeg praćenja strateških dokumenata i rezultata njihovog sprovođenja. Ovi podaci ukazuju da koordinacija reforme nije samo tehničko pitanje administrativne saradnje, već i pitanje političkog prioriteta i kontinuiteta upravljanja reformskim procesom.

Važan segment ove oblasti odnosi se i na komunikaciju sa građanima. Reforma javne uprave često ostaje nedovoljno vidljiva javnosti, iako njeni efekti direktno utiču na svakodnevni život građana kroz dostupnost usluga, dužinu procedura, digitalizaciju i transparentnost rada institucija. Zbog toga Akcioni plan (3) predviđa mere promocije reformskih rezultata i informisanja javnosti, kako bi građani jasnije prepoznali koristi modernizacije uprave.

Reformska agenda Republike Srbije za period 2024–2027. godine (138-139) dodatno insistira na jačanju administrativnih kapaciteta, efikasnijoj koordinaciji politika i sposobnosti institucija da sprovedu reformske prioritete povezane sa Planom rasta Evropske unije. Time se potvrđuje da komunikacija i koordinacija prevazilaze okvir same javne uprave i postaju važno razvojno pitanje države.

Može se zaključiti da Srbija raspolaže osnovnim institucionalnim mehanizmima za koordinaciju reforme javne uprave, ali da njihova efektivnost još uvek nije na zadovoljavajućem nivou. Ograničena realizacija planiranih aktivnosti, ocena Evropske komisije da nije ostvaren napredak, kao i raniji nalazi o slabijoj funkcionalnosti koordinacionih tela ukazuju da komunikacija i koordinacija ostaju važan izazov reformskog procesa. U narednom periodu biće neophodno ojačati centralne mehanizme praćenja reforme, unaprediti međuinstitucionalnu saradnju i razviti proaktivniju komunikaciju sa javnošću, kako bi reforma javne uprave dobila veću dinamiku i vidljivije rezultate.

2.6. Šesta tematska celina: Sistem lokalnih samouprava

Poseban cilj u okviru ove tematske celine za 2024. godinu bio je uspostavljanje sistema lokalne samouprave koji omogućava efikasno i održivo ostvarivanje prava građana na lokalnu samoupravu. Status implementacije na nivou cilja je 50%, na nivou mera 50% i na nivou aktivnosti 59%, odnosno implementirano je 22 aktivnosti, 9 je u toku, dok 7 nije implementirano. Ovaj posebni cilj je razrađen u okviru Programa za reformu sistema lokalne samouprave za period 2021-2025. godine, gde su definisana četiri posebna cilja: unapređenje položaja i odgovornosti lokalne samouprave, sistema finansiranja lokalne samouprave, organizacije i kapaciteta LS i kvaliteta i dostupnosti usluga lokalnih organa uprave, komunalnih usluga i usluga javnih ustanova.

Kada je u pitanju udeo rashoda lokalnih samouprava u konsolidovanim rashodima u 2024. godini u Republici Srbiji, ciljana vrednost je bila 16-17%, a ostvarena 11,7 %. Udeo poreskih prihoda u lokalnim samoupravama u ukupnim poreskim prihodima u RS tokom 2024. godine iznosio je 10,3%, a ciljana vrednost je bila 11,7%. Udeo kapitalnih izdataka u ukupnim izdacima lokalne samouprave bio je 17,2% u odnosu na ciljanih 18%. Ovi podaci ukazuju na neadekvatno upravljanje finansijama na lokalnom nivou koje ne prati potrebe reforme. U tom kontekstu, potrebno je jačati kapacitete lokalnih samouprava u upravnim jedinicama nadležnim za finansije i projektno planiranje. Takođe, neefikasnost u radu lokalnih samouprava zabeležena je u oblasti naplate poreskih prihoda. Imajući u vidu da su poreski prihodi osnovni izvor finansiranja, neefikasno obavljanje ove delatnosti dovodi do finansijske nestabilnosti i nemogućnosti realizacije predviđenih planova.

Udeo jedinica lokalnih samouprava koje imaju usvojen srednjoročni plan iznosio je 12,4% u odnosu na ciljanih 30%. Srednjoročni planovi se ne usvajaju ni na republičkom nivou, tako da inicijativa za usvajanje ovih planova nije pokrenuta ni na centralnom nivou što ukazuje na nedovoljnu ažurnost i neprepoznavanje značaja izrade ovih planova, ali i nedovoljne kapacitete lokalnog nivoa za kreiranje ovih planova. Srednjoročni planovi predstavljaju most između dugoročnih strateških ciljeva i kratkoročnih operativnih aktivnosti i da bi se obezbedilo efikasnije upravljanje resursima, veća fleksibilnost i prilagodljivost i praćenje i evaluacija ostvarenih rezultata, usvajanje ovih dokumenata na lokalnom nivou je od ključnog značaja.

Tokom 2024. godine unapređen je sistem finansiranja lokalnih samouprava kroz izmene pravnog okvira, uvođenje u sisteme SPIRI i ISKRA, poboljšanje budžetskog planiranja i transparentnosti, sa posebnim fokusom na izradu srednjoročnih planova i kapitalno budžetiranje. Ipak, imajući u vidu da procenat donetih srednjoročnih planova na lokalnom nivou nije zadovoljavajuć, potrebno je nastaviti razvoj kapaciteta lokalnih samouprava u ovom segmentu.

Paralelno su jačani kapaciteti uprave kroz obuke, unapređene funkcije interne kontrole i revizije, kao i sistem razvojnog planiranja, pri čemu je obuhvat lokalnih samouprava premašio planirane vrednosti, uz vidljiv napredak u oblasti komunalnih delatnosti i javno-privatnih partnerstava.

Potrebno je izraditi predlog izmena i dopuna Zakona o lokalnoj samoupravi jer trenutno važeće zakonsko rešenje ne dozvoljava ispunjenje punog potencijala i kapaciteta lokalne samouprave pri uključivanju u postupke izrade propisa i javnih politika na centralnom nivou i to onih koji se na nju odnose. Pa ipak, ovaj nacrt nije izrađen ni tokom 2025. godine. Iako je do kraja 2024. godine trebao biti usvojen Zakon o ratifikaciji Evropske povelje o lokalnoj samoupravi to je učinjeno tek u oktobru 2025. godine što je znatno usporilo proces usklađivanja funkcionisanja sistema lokalnih samouprava u Srbiji sa principima obuhvaćenim EPLS-om. Kašnjenje u donošenju bazičnih regulatornih akata kojima se utvrđuje smer reformi dovodi do neadekvatnih procedura i potrebe za ponovnim prilagođavanjem ranije reformisanih segmenata državne uprave kako bi se već reformisane oblasti dodatno prilagodile ranije predviđenim, ali kasnije usvojenim normama što dovodi do bespotrebnog povećanja izdataka, rasipanja resursa i usložnjavanja samog procesa reforme.

Jedan od osnovnih pokazatelja reforme sistema lokalnih samouprava tokom 2024. godine bilo je povećanje međuopštinske saradnje na 61% u odnosu na planirani raspon 33-42% što ukazuje na značajno povećanje kooperacije između lokalnih samouprava u različitim oblastima delovanja. Ovakav vid kooperacije na lokalnom nivou je od izuzetnog značaja za ujednačenost rada i međusobnu podršku, razmenu iskustava i uzajamno delovanje pri prevazilaženju istih izazova. Od velikog je značaja da se u narednom periodu nastavi sa dobrom praksom međuopštinske saradnje uz uspostavljanje konkretnih planova o ciljevima i oblastima saradnje, ali i o svrsishodnosti ovakvih projekata na duži rok.

U okviru mere koja se tiče unapređenja učešća LS u procesu izrade nacionalnih propisa i javnih politika sistem Stalne konferencije gradova i opština doprineo je većem učešću jls u primeni propisa i javnih politika kroz unapređenje njihove inforisanosti o sadržaju ključnih novina ili izmena sadržanih u nacionalnim dokumentima, a koji su referentni za funkcionisanje ls. Ipak, potrebno je dalje unapređivati mehanizme za sistemsko učešće ls u zakonima i politikama koji su relevantni za ovaj nivo vlasti.

3. KOMPARATIVNA ANALIZA: STANJE REFORMI JAVNE UPRAVE U REGIONU ZAPADNOG BALKANA - PRIMER SRBIJA VS CRNA GORA - DOKLE SMO STIGLI?

Poređenje dometa reformi javne uprave u Srbiji i Crnoj Gori posebno je važno imajući u vidu sličan istorijski i institucionalni kontekst dve države, kao i zajedničku stratešku orijentaciju ka članstvu u Evropskoj uniji. Obe zemlje prošle su tranzicioni period obeležen transformacijom upravnih sistema, depolitizacijom administracije, usklađivanjem zakonodavstva i nastojanjem da usvoje standarde evropskog upravnog prostora. Ipak, uprkos brojnim sličnostima, dinamika i rezultati reformskih procesa nisu bili identični.

Crna Gora je u procesu evropskih integracija formalno napredovala brže od Srbije. Kao država kandidat od 2010. godine i zemlja koja je otvorila sva pregovaračka poglavlja, Crna Gora je duži vremenski period posmatrana kao institucionalno najnapredniji kandidat Zapadnog Balkana. U oblasti javne uprave to se ogledalo kroz ranije usvajanje strateških dokumenata, intenzivniji fokus na profesionalizaciju administracije i snažnije povezivanje reforme uprave sa pregovaračkim procesom. U literaturi se ističe da je evropska perspektiva imala snažan uticaj na brzinu i intenzitet reformi u tranzicionim državama, uključujući Crnu Goru (Hađina, 19).

Srbija je, sa druge strane, reformu javne uprave razvijala u složenijem institucionalnom i teritorijalnom okviru, sa većim brojem zaposlenih u javnom sektoru, većim administrativnim aparatom i izraženijim problemima koordinacije između različitih nivoa vlasti. To je reformu činilo sporijom i operativno zahtevnijom. Ipak, Srbija je poslednjih godina razvila obimniji normativni okvir, usvojila Strategiju reforme javne uprave 2021–2030, prateći Akcioni plan i posebne sektorske programe u oblastima upravljanja ljudskim resursima i javnih finansija.

Kada je reč o kvalitetu administrativnog sistema, obe države suočavaju se sa sličnim strukturnim problemima, kao što su politizacija rukovodećih mesta, nedovoljno razvijen meritokratski sistem, česta reorganizacija institucija i ograničen kapacitet za sprovođenje javnih politika. Zemlje Zapadnog Balkana, uključujući Srbiju i Crnu Goru, već decenijama pokušavaju da naprave otklon od autoritarnih upravnih režima, korumpiranih struktura, slabe demokratske tradicije i niskog poverenja građana ka otvorenoj i transparentnoj upravi (Vranješ, 29).

Jedna od ključnih razlika između dve države ogleda se u obimu sistema. Crna Gora, kao manja država sa centralizovanim administrativnim aparatom, ima određenu institucionalnu prednost kada je reč o koordinaciji reformi, digitalizaciji procedura i upravljačkoj preglednosti. Manji sistem omogućava brže organizacione promene i jednostavnije vertikalno usklađivanje politika. Srbija, nasuprot tome, raspolaže kompleksnijim sistemom u kome reforme često zahtevaju duži rok implementacije, veći broj aktera i snažnije koordinacione mehanizme.

U oblasti digitalizacije i pružanja usluga građanima obe države ostvarile su vidljiv napredak. Srbija je razvila portal eUprava i niz digitalnih usluga koje su postale široko korišćene, dok je Crna Gora takođe poslednjih godina ulagala u elektronske servise i modernizaciju administracije. Međutim, u obe zemlje digitalizacija još uvek nije uvek praćena potpunom organizacionom transformacijom institucija, pa se deo procedura i dalje odvija paralelno i elektronski i papirno.

Kada je reč o kadrovskom sistemu, izazovi su gotovo identični. U oba slučaja formalno postoje zakoni i procedure koje afirmišu profesionalizaciju državne službe, ali praksa pokazuje da politički uticaj na imenovanja i dalje nije u potpunosti prevaziđen. Upravo zato se u savremenim analizama regiona depolitizacija službeničkog sistema navodi kao jedan od centralnih izazova reforme javne uprave (Vranješ, 29–32).

Crna Gora je u pojedinim fazama imala prednost u formalnom usklađivanju sa evropskim standardima, dok je Srbija pokazivala snažnije administrativne kapacitete u pojedinim sektorima, naročito u digitalizaciji usluga i fiskalnom upravljanju. To ukazuje da napredak reforme javne uprave ne zavisi isključivo od veličine države ili brzine pregovora sa EU, već od političke volje, institucionalnog kontinuiteta i sposobnosti sprovođenja usvojenih politika.

Ni Srbija ni Crna Gora nisu završile reformu javne uprave, već se obe nalaze u fazi prelaska sa normative modernizacije ka pitanju stvarne implementacije. Ipak, kao dodatni pokazatelj napretka može se uzeti činjenica da je Crna Gora, prema podacima Evropske komisije i pratećim analizama iz 2025. godine, ispunila ili zatvorila 81 od ukupno 99 merila potrebnih u pregovaračkom procesu, čime je sebi obezbedila status formalno najspremnijeg kandidata iz regiona.

Na osnovu svega navedenog se može zaključiti da je Crna Gora trenutno dalje odmakla u formalnom procesu evropske integracije i u meri pregovaračke pripremljenosti, dok Srbija raspolaže većim administrativnim i fiskalnim kapacitetima za sprovođenje reformi. Crna Gora trenutno prednjači u tempu približavanja evropskim institucionalnim standardima, dok Srbija poseduje potencijal za snažnije reformske efekte ukoliko obezbedi dosledniju implementaciju. U obe države konačni uspeh reforme javne uprave neće zavisiti samo od usvojenih strategija i otvorenih/zatvorenih poglavlja, već pre svega od profesionalizacije administracije, političke odgovornosti i poverenja građana u institucije.]

4. ZAKLJUČAK

Analiza sprovođenja reforme javne uprave u Republici Srbiji pokazuje da je ovaj proces ostao jedan od ključnih, ali istovremeno i najzahtevnijih segmenata evropskih integracija. Iako je od 2021. godine uspostavljen obimniji strateški i programski okvir kroz Strategiju reforme javne uprave, Akcioni plan i prateće sektorske programe, rezultati realizacije ukazuju da normativni napredak nije u potpunosti praćen institucionalnom efikasnošću i doslednom primenom u praksi. Ukupan stepen sprovedenosti planiranih aktivnosti od svega 57% tokom 2024. godine jasno potvrđuje jaz između planiranja reforme i njene operativne implementacije.

Istraživanje je pokazalo da Srbija u pojedinim oblastima beleži vidljiv napredak. To se naročito odnosi na digitalizaciju uprave, razvoj elektronskih usluga, pojednostavljivanje administrativnih procedura i unapređenje dostupnosti usluga građanima i privredi. Napredak u oblasti eUprave, razvoj jedinstvenih upravnih mesta i rast broja pojednostavljenih procedura, pokazuju da su reformski pomoci mogući kada postoji politička podrška, jasna institucionalna odgovornost i merljivi ciljevi. Slično tome, u oblasti javnih finansija uočljivi su pozitivni trendovi, poput smanjenja fiskalnog deficita i relativne stabilizacije javnog duga.

Međutim, centralni nalaz rada jeste da najveći problemi nisu više u odsustvu strategija, već u slabostima sistema sprovođenja. U oblastima planiranja javnih politika, koordinacije institucija, upravljanja ljudskim resursima i lokalne samouprave reforme se odvijaju sporije od planiranog. Posebno zabrinjava stagnacija u meritokratskom sistemu zapošljavanja, produžena upotreba statusa vršioca dužnosti, kašnjenja u izveštavanju, nedovoljna međuinstitucionalna saradnja i neujednačeni kapaciteti jedinica lokalne samouprave. Evropska komisija zato Srbiju ocenjuje kao umereno pripremljenu, ali bez napretka u oblasti reforme javne uprave tokom posmatranog perioda.

Komparativni osvrt na Crnu Goru dodatno potvrđuje da formalni evropski napredak zavisi pre svega od kontinuiteta reformi i sposobnosti njihove primene. Iako Srbija raspolaže većim administrativnim i finansijskim kapacitetima, Crna Gora je trenutno ispred u tempu približavanja evropskim institucionalnim standardima. To ukazuje da veličina sistema sama po sebi nije odlučujući faktor, već kvalitet upravljanja reformskim procesom, politička volja i stabilnost institucija.

Na osnovu sprovedene analize može se zaključiti da će dalji uspeh reforme javne uprave u Srbiji zavisiti od prelaska sa faze normativnog planiranja na fazu dosledne implementacije. Prioriteti u narednom periodu trebalo bi da budu profesionalizacija službeničkog sistema, jačanje koordinacionih mehanizama, veća transparentnost rada institucija, snažnija podrška lokalnim samoupravama i uspostavljanje sistema odgovornosti za neispunjavanje reformskih ciljeva. Bez takvog zaokreta reforma javne uprave rizikuje da ostane administrativni proces bez dubljeg transformativnog efekta. Sa druge strane, ukoliko se postojeći strateški okvir dosledno sprovede, javna uprava može postati jedan od najvažnijih nosilaca evropske modernizacije Srbije i jačanja poverenja građana u institucije države.

Spisak literature

1. European Commission. (2025). *Commission staff working document: Serbia 2025 report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (SWD(2025) 755 final).
2. European Commission. (2025, July 8). *2025 Rule of Law Report - Country Chapter Serbia* [SWD(2025) 755 final]. Directorate-General for Justice and Consumers.
3. Hađina, B. (2023). *Komparativni prikaz reformi javne uprave u tranziciji i zemalja Europske unije* (Doctoral dissertation, Sveučilište u Zagrebu, Sveučilište u Zagrebu-Pravni fakultet, Katedra za upravnu znanost).
4. Lilić, S. (2011). Strategy of Administrative Reform in Serbia in the context of European integration. *Croat. & Comp. Pub. Admin.*, 11, 1107.
5. Milovanović, D. (2016). Reforma javne uprave u Republici Srbiji u kontekstu pristupanja EU. *Srpska politička misao*, (4), 331-347.
6. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. (2021). *Akcioni plan za period od 2021. do 2025. godine za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2021-2030. godine*. <https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Akcioni-plan-za-period-od-2021.-do-2025.-godine-za-sprovođenje-Strategije-RJU-u-Republici-Srbiji-2021-2030..pdf?script=lat>
7. OECD. (2025). *Public administration in Serbia 2024: Assessment against the principles of public administration* (SIGMA Monitoring Reports). <https://doi.org/10.1787/9c2f22f8-en>
8. Pejanović, D. Ključni pravci unapređivanja javne uprave u Crnoj Gori u sada sagledivoj budućnosti - Pravci djelovanja, kratkoročno, srednjoročno i dugoročno na području regulisanja, organizacije, informacionog sistema i kadrovski.
9. Rabrenović, A., & Malezić Rapajić, T. (2022). Reforma javne uprave u Srbiji u kontekstu evropskih integracija.
10. Vlada Republike Srbije. (2024). *Reformska agenda Srbije 2024-2027*. Ministarstvo za evropske integracije. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/reformska_agenda_rs_2024_2027.pdf
11. Vranješ, N. (2022). Aktuelni izazovi reforme državne uprave u zemljama Zapadnog Balkana. *Društvo i politika*, 3(3), 29-41

Reforma pravosudnog sistema Srbije u kontekstu evropskih integracija - između normativnog usklađivanja i stvarnih efekata

Marko Paunović, Milica Popović

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

APSTRAKT

Rad analizira normativnu reformu pravosuđa u Republici Srbiji nakon ustavnih promena iz 2022. godine, sa posebnim fokusom na položaj i način izbora nosilaca sudijske i javnotužilačke funkcije, kao i na ulogu Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva u tom procesu. Polazeći od ustavnog i zakonskog okvira, rad ispituje u kojoj meri su usvojena rešenja doprinela jačanju nezavisnosti sudstva i samostalnosti javnog tužilaštva, odnosno smanjenju političkog uticaja. Posebna pažnja posvećena je postupcima izbora članova ovih tela, kao i normativnim garancijama njihove nepristrasnosti i profesionalnosti. U drugom delu rada analiziraju se godišnji izveštaji Evropske komisije za period 2015 - 2025, u okviru pregovaračkog Poglavlja 23, sa ciljem identifikovanja ključnih trendova u oceni napretka Srbije u oblasti vladavine prava. Nalazi ukazuju na postojanje formalnog normativnog napretka, ali i na kontinuitet strukturnih problema, pre svega u pogledu političkog uticaja i ograničene primene reformskih rešenja u praksi. Zaključuje se da, uprkos značajnim institucionalnim promenama, stvarni domet reformi ostaje uslovljen širim političkim i institucionalnim kontekstom.

Ključne reči: poglavlje 23, reforma pravosuđa, Visoki savet sudstva, Visoki savet tužilaca

ABSTRACT

This paper analyzes the normative reform of the judiciary in the Republic of Serbia following the constitutional amendments of 2022, with particular focus on the status and selection procedures of judges and public prosecutors, as well as the role of the High Judicial Council and the High Prosecutorial Council in this process. Starting from the constitutional and legislative framework, the paper examines the extent to which the adopted solutions have contributed to strengthening judicial independence and prosecutorial autonomy, as well as to reducing political influence. Special attention is devoted to the procedures for the election of members of these bodies and to the normative guarantees of their impartiality and professionalism. The second part of the paper analyzes the annual reports of the European Commission for the period 2015 - 2025, within the framework of Chapter 23, with the aim of identifying key trends in the assessment of Serbia's progress in the field of the rule of law. The findings indicate the existence of formal normative progress, but also the persistence of structural challenges, particularly with regard to political influence and the limited implementation of reform measures in practice. The paper concludes that, despite significant institutional changes, the actual impact of the reforms remains conditioned by the broader political and institutional context.

Keywords: Chapter 23, judicial reform, High Judicial Council, High Prosecutorial Council

UVOD

Politički i pravni sistem u Srbiji počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Iako se može debatovati i postaviti pitanje šta uopšte znači dobro pravosuđe, u kontekstu Srbije dobar pravosudni sistem obično podrazumeva onaj u skladu sa evropskim standardima. Prema poglavlju 23, koje se tiče pravosuđa i osnovnih prava, ističe se potreba za efikasnim i nezavisnim pravosuđem, otpornim na eksternu uticaje, kako bi se obezbedio efikasan sistem radi očuvanja demokratskih institucija. Ključna obeležja nezavisnog pravosuđa su: pravno definisanje suda kao samostalne i nezavisne državne institucije; zasnovanost suda i suđenja na aktima najvišeg ranga; institucionalna nezavisnost sudije; personalna nezavisnost sudije; donošenje meritorne odluke u razumnom roku, na osnovu pravičnog i javnog raspravljanja; nepristrasnost; pojavni izgled nezavisnosti suda i sudije; način određivanja sudije u konkretnoj pravnoj stvari.¹

Za vreme SFRJ proklamovano jedinstvo vlasti svakako se kosilo sa osnovnim demokratskim principima podele vlasti, pa time i nezavisnošću sudske vlasti. Sa demokratskim promenama i Ustavom iz 2006. to je promenjeno, a ulogu predstavnika sudske vlasti vrši Visoki savet sudstva, a javno tužilaštvo predstavlja Državno veće tužilaca.² Stanje pravosuđa u Srbiji godinama je ocenjivano od strane Evropske komisije u kontekstu usaglašenosti sa evropskim standardima, te je 2021. došlo do usvajanja seta amandmana na Ustav radi bližeg usklađivanja, što je potvrđeno na referendumu održanom početkom 2022. godine. Glavne tekovine ovih izmena su promena načina izbora članova saveta dve pravosudne grane (sudija i tužilaca). Amandmanima je trebalo obezbediti nezavisnost pravosuđa u odnosu na političke uticaje koji dolaze iz zakonodavne i izvršne vlasti. Analizom ovih ustavnih promena, kao i izmenama zakona koje su usledile, nastojaćemo da ocenimo koliko je zapravo pravosudni sistem napredovao put nezavisnosti, a kasnije i kako su ti napori ocenjeni od strane Evropske komisije.³

Rad se metodološki zasniva na kvalitativnoj analizi Ustava i relevantnih zakona Republike Srbije u domenu pravosuđa, kao i na analizi izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije ka članstvu u EU. Rad ukazuje na normativno usklađivanje sa kriterijumima i standardima EU, ali je stvarni domet reformi ograničen političkim kontekstom i kulturom.

PRAVOSUDNI SISTEM SRBIJE

Osnovni principi na kojima počiva pravosudni sistem u Srbiji su: nezavisnost sudstva, zakonitost, pravično suđenje i javnost postupka. Glavne institucije su sudovi (osnovni, viši, apelacioni i vrhovni), tužilaštva, Ustavni sud, Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaca. Normativni okvir čine Ustav, Zakon o sudijama, Zakon o tužilaštvu, Zakon o visokom savetu sudstva i Zakon o Visokom savetu tužilaštva i drugi, kao i međunarodne konvencije koje propisuju obaveze Srbije i međunarodne standarde (npr. Evropska konvencija o ljudskim pravima).⁴

USTAV

Poglavlje 23. pretpostavlja potrebu za nezavisnim, profesionalnim i efikasnim pravosudnim sistemom, a u cilju unapređenja sloboda, bezbednosti i pravde, kao i borbu protiv korupcije koja predstavlja pretnju po stabilnost demokratskih institucija i vladavinu prava.⁵ U skladu sa proklamovanim evropskim putem, izveštaji Evropske komisije su godinama ukazivali na problem nezavisnosti pravosuđa, a posebno pretnju političkog uticaja i pritisaka. U skladu s time, pokrenute su reforme pravosudnog sistema Republike Srbije, amandmanima na Ustav, a akt o izmenama potvrđen je na referendumu u januaru 2022. godine.

1 Vesna Rakić-Vodinić, *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008-2012*

2 Ibid.

3 Darko Simović, *CJP*

4 Ustav i zakoni RS

5 Evropska komisija. *Poglavlja pravnih tekovina EU (Acquis), poglavlje 23*

Amandmanima je redefinisano položaj sudova i tužilaštva, čime je istaknuta nezavisnost i autonomija pravosuđa, i ojačan njihov ustavni i institucionalni položaj u odnosu na druge grane vlasti.⁶

Glavna tekovina Ustavnih izmena 2022. predstavlja način izbora sudija i tužilaca koji su sada birani od strane Visokog saveta sudstva, odnosno Visokog saveta tužilaštva. Ovim činom izbor sudija je, makar formalno, izmešten van Narodne skupštine. Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva su nezavisna, profesionalna tela koja čine 11 pravnika. Sastav tela za izbor sudija čini šest sudija, četiri istaknuta, pravnika koje bira Narodna skupština, i predsednik Vrhovnog suda, iz čijeg je naziva izuzet pridev kasacioni upravo ovim setom izmena. Slično se biraju i članovi Visokog saveta tužilaštva, pet iz redova javnih tužilaca, četiri istaknuta pravnika po izboru parlamenta, Vrhovni javni tužilac i ministar nadležan za pravosuđe.⁷

Ove izmene imale su za cilj da smanje formalni politički uticaj, prvenstveno skupštine, na rad pravosuđa. Ipak, važno je ukazati da skupština nije u potpunosti isključena iz procesa izbora onih koji obavljaju sudijske i tužilačke funkcije, s obzirom na to da ona imenuje značajan broj *istaknutih pravnika* koji se bave upravo tim izborom. Ta činjenica predstavlja poseban problem u VST-u, gde skupština bira većinu članova, s obzirom na to da, pored četiri istaknuta pravnika, bira i ministra pravde i vrhovnog javnog tužioca, što ovo telo ne samo da čini posebno ranjivim na politički uticaj i pritiske, već je i oblikovano političkim potrebama skupštinske većine. Sam termin istaknutog pravnika u stručnoj javnosti izazvao je niz kritika zbog nejasnoće šta se njime podrazumeva, s obzirom da je amandmanima predviđen samo uslov od deset godina iskustva i nemogućnost posedovanja članske karte bilo koje stranke. Takođe, zabranjeno je političko delovanje sudija, što je prilično nejasna, a samim tim i vrlo problematična formulacija. Ove sadržinske manjkavosti pratile su i proceduralne, poput loše referendumske kampanje i regularnosti referenduskog dana, kao i brze skupštinske procedure usled većine koju čini vladajuća partija i pitanja legitimnosti tadašnjeg sastava parlamenta. Pored svega toga, čini se da je najveći problem nedovoljna preciznost u formulisanju novih ustavnih rešenja. Naime, kako su usvojeni amandmani preširoko i neprecizno postavljeni, otvorena je mogućnost za veliko zakonsko korigovanje, što opet skupštinu, kao političko i zakonodavno telo, stavlja u položaj krojenja rešenja prema sopstvenim potrebama.⁸

Može se zaključiti da je ustavna reforma pravosuđa formalno dovela do jačanja nezavisnosti ove grane vlasti, no kontekst u kome su amandmani doneti, kao i prostor za preširoko zakonsko dorađivanje dovode u pitanje stvarni domet ovih promena.⁹

ZAKONSKO UREĐENJE

Zakon o sudijama

Nakon ustavnih promena iz 2022. godine, normativni okvir pravosudne reforme dodatno je razrađen kroz Zakon o sudijama, kojim su konkretizovana nova ustavna rešenja i preciznije uređen položaj sudija. Ovim zakonom nastoji se operacionalizacija principa nezavisnosti sudstva, kao jednog od ključnih zahteva u procesu evropskih integracija Srbije.

Zakona o sudijama uređuje opšte odredbe poput nezavisnosti, stalnosti, nepremestivosti, kao i etičkim principima na kojima se rad sudija zasniva: nezavisnost, nepristrasnost, odgovornost i dostojanstvenost. Jedna od najznačajnijih novina odnosi se na način izbora sudija, koji je u potpunosti poveren Visokom savetu sudstva. Time je zakon razradio ustavno rešenje kojim je izbor sudija izmešten iz nadležnosti Narodne skupštine, time formalno smanjujući politički uticaj na pravosuđe. Istovremeno, dodatno su razrađeni kriterijumi za izbor sudija, koji obuhvataju stručnost, osposobljenost i dostojnost kandidata, čime se teži jačanju profesionalizacije sudijske funkcije. Sudijama je zabranjeno članstvo u političkim strankama, kao i obavljanje funkcija koje bi mogle dovesti u pitanje njihovu nezavisnost, čime se dodatno nastoji ograničiti mogućnost političkog uticaja.¹⁰

6 Ustav Republike Srbije

7 Ibid.

8 Branislav Cvetković, BOŠ

9 Darko Simović, CJP

10 Zakon o sudijama

Zakon takođe detaljnije uređuje i odgovornost sudija, uključujući disciplinske postupke u slučajevima neprofesionalnog ili nesavesnog vršenja funkcije, ali i mehanizme njihove zaštite, poput imuniteta za odluke donete u vršenju sudijske dužnosti.¹¹ Time se uspostavlja ravnoteža između nezavisnosti i odgovornosti, kao jednog od ključnih principa savremenog pravosuđa.

Međutim, iako Zakon o sudijama predstavlja važan korak u normativnom jačanju nezavisnosti pravosuđa, njegov stvarni domet ostaje uslovljen načinom primene u praksi. Kao i u slučaju ustavnih promena, postavlja se pitanje u kojoj meri institucionalna rešenja zaista doprinose depolitizaciji pravosuđa, imajući u vidu da uloga Visokog saveta sudstva, kao ključnog tela u procesu izbora sudija, i dalje može biti posredno oblikovana političkim uticajem.

Zakon o javnom tužilaštvu

Ustavne reforme u oblasti tužilaštva su, po sličnom principu kao kod sudstva, dodatno uređene i konkretizovane Zakonom o javnom tužilaštvu. Ovim zakonom nastoji se jačanje samostalnosti tužilaštva, ali i njegovo funkcionalno osposobljavanje za efikasno gonjenje počilaca krivičnih dela i zaštitu javnog interesa.

Zakon definiše javno tužilaštvo kao jedinstven i samostalan državni organ, čime se naglašava njegova nezavisnost u odnosu na druge grane vlasti. Njime je predviđeno da niko izvan tužilaštva ne može uticati na postupanje nosilaca javnotužilačke funkcije u konkretnim predmetima, čime se dodatno učvršćuje princip samostalnosti u vršenju funkcije. U pogledu izbora nosilaca javnotužilačke funkcije proces je poveren Visokom savetu tužilaštva, a utvrđeni su uslovi za izbor, prava i dužnosti tužilaca, kao i mehanizmi njihovog vrednovanja i disciplinske odgovornosti, čime nastoji da se uspostavi ravnoteža između samostalnosti i odgovornosti. Principi prema kojima tužioc delaju su samostalnost, stručnost, nepristrasnost, uz poštovanje prava učesnika u postupku i zaštitu ljudskih prava.¹²

Ključna karakteristika novog zakonskog rešenja jeste jasnije uređena organizacija tužilaštva kao hijerarhijskog sistema, na čijem se vrhu nalazi Vrhovno javno tužilaštvo. Zakon predviđa postojanje različitih nivoa tužilaštava (osnovna, viša, apelaciona i tužilaštva za posebne nadležnosti), uz izražena hijerarhijska ovlašćenja viših tužilaca u odnosu na niže, posebno u pogledu davanja obaveznih uputstava u konkretnim predmetima.¹³

Uprkos normativnom jačanju samostalnosti javnog tužilaštva, određena zakonska rešenja otvaraju prostor za kritičku analizu. Pre svega, izražena hijerarhijska struktura, koja omogućava davanje obaveznih uputstava od strane viših tužilaca, može dovesti u pitanje stvarnu samostalnost postupanja u pojedinačnim predmetima. Potom i činjenica da pojedini elementi organizacije i uprave u tužilaštvu ostaju u vezi sa izvršnom vlašću ukazuje na to da proces depolitizacije nije u potpunosti završen.

Normativne reforme pravosuđa u Srbija nakon ustavnih promena iz 2022. godine usmerene su ka jačanju i sudske vlasti i javnog tužilaštva, ali se njihov položaj i stepen nezavisnosti razlikuju u nekoliko aspekata. Sudstvo je definisano kao nezavisna grana vlasti, dok je javno tužilaštvo koncipirano kao samostalan, ali hijerarhijski organizovan državni organ. Ova razlika ima značajne posledice po njihov stvarni položaj, jer se kod sudija naglašava individualna nezavisnost u donošenju odluka, dok je kod tužilaca prisutnija institucionalna subordinacija unutar sistema. U oba slučaja izbor nosilaca funkcija formalno je izmešten iz nadležnosti Narodne skupštine i poveren stručnim telima (VSS i VST), ali ostaje prisutan posredni vid političkog uticaja kroz izbor članova tih tela. Ovaj uticaj je potencijalno izraženiji kod tužilaštva, s obzirom na povezanost sa izvršnom vlašću i ulogu u krivičnom gonjenju. Takođe, dok se kod sudstva insistira na stalnosti funkcije i snažnijim garancijama individualne nezavisnosti, kod tužilaštva je naglašen princip hijerarhije i obaveznih uputstava, što može ograničiti autonomiju tužilaca u konkretnim predmetima.

¹¹ Ibid.

¹² Zakon o javnom tužilaštvu

¹³ Ibid.

Zakon o Visokom savetu sudstva

Zakonom o Visokom savetu sudstva se uređuju položaj, nadležnost, organizacija i način rada, kao i uslovi i postupak za izbor izbornog člana Saveta, trajanje mandata i prestanak njegove funkcije i obezbeđivanje uslova i sredstava za rad Saveta.¹⁴

Savet je definisan kao nezavisni državni organ koji obezbeđuje i jemči nezavisnost suda i sudija, čime se normativno potvrđuje njegova centralna uloga u pravosudnom sistemu Srbije. Zakon takođe predviđa da članovi Saveta moraju postupati nezavisno i nepristrasno, uz ograničenja u pogledu obavljanja drugih funkcija koje bi mogle dovesti u pitanje njihov položaj.¹⁵

Njegov sastav i način izbora uređeni su tako da kombinuju elemente profesionalne samouprave i učesća drugih pravnih stručnjaka. Savet ima ukupno jedanaest članova, od kojih šest čine sudije koje neposredno biraju same sudije, dok četiri člana predstavljaju istaknuti pravници koje bira Narodna skupština (uslovi za izbor člana saveta definisani su članom 44). Kao član po položaju učestvuje i predsednik Vrhovnog suda. Predsednik Saveta bira se iz redova sudija, a potpredsednik iz redova istaknutih pravnika biranih u Narodnoj skupštini. Mandat izabranih članova traje pet godina, čime se obezbeđuje kontinuitet u radu ovog organa. Rad Saveta je javan, sem u slučaju kada je odlučeno suprotno, a sednice saziva predsednik Saveta u skladu sa Poslovníkom ili na predlog najmanje tri člana. Kvorum čini najmanje osam članova. Odluke se donose većinski, javnim glasanjem, uz obavezno obrazloženje.¹⁶

Postupak izbora kandidata za članove Visokog saveta sudstva iz reda sudija započinje odlukom predsednika Saveta i javnim objavljivanjem, nakon čega izbor sprovodi posebna Izborna komisija. Kandidati se biraju iz unapred utvrđenih kategorija sudova (Vrhovni, apelacioni i Upravni, viši, privredni, osnovni i prekršajni). Izbor se zasniva na opštem, jednakom i neposrednom biračkom pravu svih sudija, uz tajno glasanje i strogo uređenu proceduru koja obuhvata podnošenje i proveru kandidatura, utvrđivanje konačnih lista, predavljanje kandidata i glasanje na biračkim mestima u sudovima. Rezultate utvrđuje Izborna komisija, uz mogućnost pravne zaštite kroz prigovor Savetu i žalbu Ustavnom sudu, a izabranim se smatra kandidat koji dobije najveći broj glasova u okviru svoje kategorije.¹⁷

Postupak za izbor članova Saveta u Narodnoj skupštini započinje raspisivanjem javnog konkursa od strane predsednika Narodne skupštine, nakon čega nadležni skupštinski odbor prikuplja i razmatra prijave, proverava ispunjenost zakonskih uslova i organizuje javne razgovore sa kandidatima. Odbor potom utvrđuje listu kandidata koji se biraju dvotrećinskom većinom svih narodnih poslanika, a ukoliko se proces izvrši izbor u predviđenom roku, zakon predviđa alternativni mehanizam u kome odluku donosi posebna komisija.¹⁸

U pogledu nadležnosti, Savet ima centralnu ulogu u upravljanju pravosudnim sistemom, s obzirom na to da odlučuje o izboru sudija i predsednika sudova, kao i o prestanku njihove funkcije. Pored toga, nadležan je za donošenje odluka o premeštaju i upućivanju sudija, sprovođenje disciplinskih postupaka i vrednovanje njihovog rada. Poseban značaj ima ovlašćenje Saveta da odlučuje o zaštiti sudija od neprimerenog uticaja, čime se dodatno normativno učvršćuje princip nezavisnosti sudske vlasti.¹⁹

Zakon o Visokom savetu tužilaštva

Visoki savet tužilaštva uvršten je u pravosudni sistem Srbije setom ustavnih amandmana potvrđenih na referendumu, a oblast je dodatna uređena istoimenim zakonom. Sastav oslikava kombinaciju profesionalne zastupljenosti i drugih institucionalnih aktera. Izborne članove čine tužioci izabrani od strane tužilaca, njih pet, i iskanuti pravници izabrani od strane skupštine, njih četvero. Svi izborni članovi imaju mandat od pet godina. Preostala dva mesta zauzimaju, po funkciji, ministar pravde i Vrhovni javni tužilac.

¹⁴ Zakon o Visokom savetu sudstva

¹⁵ Zakon o Visokom savetu sudstva

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

Predsednik i potpredsednik saveta biraju se isto kao i u VSS-u. Način rada kroz, najčešće, javne sednice, i javnim većinskim glasanjem uz obavezna obrazloženja treba da obezbede transparentnost i javnost rada.²⁰

Postupak izbora kandidata za člana Visokog saveta tužilaštva iz reda javnih tužilaca započinje odlukom predsednika Saveta, nakon čega izborni proces sprovodi posebna Izborna komisija. Kandidati se predlažu iz unapred utvrđenih kategorija tužilaštava (Vrhovno, apelaciona i posebna, viša i osnovna), pri čemu predlog može dati kolegijum tužilaštva ili najmanje 15 tužilaca, dok glavni javni tužioci ne mogu biti kandidati. Sam izbor zasniva se na opštem, jednakom i neposrednom biračkom pravu svih nosilaca javnotužilačke funkcije. Izabranim se smatra kandidat koji dobije najveći broj glasova u okviru svoje kategorije, čime zakon detaljno normira izborni postupak i obezbeđuje njegovu formalnu zakonitost i kontrolu.²¹

Izbor članova VST-a koje bira Narodna skupština zasniva se na postupku koji kombinuje javni konkurs i kvalifikovanu većinu u parlamentu. Nadležni skupštinski odbor sprovodi javni konkurs, proverava ispunjenost zakonskih uslova i utvrđuje listu kandidata. Kandidati moraju ispunjavati profesionalne i etičke kriterijume, uključujući odgovarajuće obrazovanje, stručnost, dostojnost i odsustvo političkog uticaja ili funkcija. Nakon javnog slušanja i predstavljanja kandidata, Narodna skupština bira četiri kandidata dvotrećinskom većinom svih poslanika. Ukoliko parlament ne izvrši izbor u predviđenom roku, zakon predviđa alternativni mehanizam u kome odluku donosi posebna komisija.²²

U pogledu nadležnosti, Savet ima ključnu ulogu u sistemu javnog tužilaštva, budući da bira glavne javne tužioce i javne tužioce, odlučuje o prestanku njihove funkcije, kao i o njihovom premeštaju i upućivanju. Savet predlaže Narodnoj skupštini izbor i prestanak funkcije Vrhovnog javnog tužioca, čime zadržava značajnu ulogu u odnosu između tužilaštva i zakonodavne vlasti.²³

Dok Visoki savet sudstva kao organ sudske vlasti ima većinu članova iz reda sudija, što je u skladu sa uporednom evropskom praksom, a time i jače izražen element profesionalne samouprave, Visoki savet tužilaštva, uz prisustvo Vrhovnog javnog tužioca i ministra pravde kao članova po položaju, zadržava izraženiju institucionalnu povezanost sa izvršnom i zakonodavnom vlašću, što ukazuje na različit stepen normativno garantovane nezavisnosti ova dva organa. Šest od jedanaest članova VST-a biraju poslanici, te se iz tog razloga može preispitati stvarna profesionalna nezavisnost tužilaštva koje je hijerarhijski ustrojeno, a i samim ustrojem Saveta pod političkim uticajem.

IZVEŠTAJI EVROPSKE KOMISIJE

Nakon pregleda evolucije unutrašnjepavnog normativnog okvira koji je danas na snazi u Republici Srbiji, osvrnućemo se na to kako su ove reforme i njihov stvarni domet i implikacije interpretirane u EU, a u kontekstu pregovaračkog poglavlja 23. Republika Srbija je ovo, kao i 24. poglavlje zvanično otvorila 18. jula 2016. godine. Godišnji izveštaji Evropske komisije predstavljaju podesan okvir za praćenje napretka Srbije u ovim oblastima, zbog čega će u ovom delu rada biti izvršen pregled najznačajnijih i najinteresantnijih delova u ovim izveštajima, uz analizu tona koji je korišćen i isticanje trendova koji se mogu uočiti u protekloj deceniji.

Izveštaji za period od 2015. do 2022. godine

U svom izveštaju za 2015. godinu, Evropska Komisija je ocenila da postoji određen nivo pripremljenosti pravosudnog sistema Republike Srbije, kao i da je ostvaren određeni napredak u sprovođenju reformi. Izveštaj ukazuje na sporo sprovođenje reformi i kao posebno problematičnu stavku ističe velik broj zaostalih sudskih predmeta. Ustavni i zakonski okvir nije pružao adekvantnu zaštitu pravosuđa od političkog uticaja, i ova stavka će se ponavljati u svim narednim izveštajima. Kritikovan je i sistem disciplinskih postupaka i istaknuto je da sankcije nisu delovale kao sredstvo za odvratanje od prestupanja. U ovom

²⁰ Zakon o Visokom savetu tužilaštva

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

izveštaju kao glavne predloge Komisija je iznela uspostavljanje transparentnog sistema za evaluaciju i postavljanje sudija zasnovanog na zaslugama, donošenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (koji će biti donet 2018. godine), smanjenje broja zaostalih slučajeva kao i preduzimanje mera u cilju harmonizacije sudske prakse.²⁴

Izveštaj iz 2016. godine ponavlja opštu ocenu po kojoj se konstatuje postojanje određenog nivoa pripremljenosti i ostvarenosti napretka u implementaciji reformi, prevashodno zbog promocije sistema napredovanja zasnovanog na zaslugama kao i zbog učinjenog napretka u smanjenju broja zaostalih sudskih predmeta. Sa druge strane, izražena je zabrinutost zbog manjka nezavisnosti pravosuđa u praksi. Posebno se ističe javno komentarisanje tekućih postupaka od strane visokih političkih funkcionera koje dovodi u pitanje nezavisnost pravosuđa. Pažnja je skrenuta i na široka diskreciona ovlašćenja predsednika sudova i tužilaštava nad sudijama i zamenicima tužilaca. Nedovoljno razvijen informaciono-komunikacioni sistem, koji treba da obezbedi nasumično dodeljivanje predmeta i da olakša harmonizaciju sudske prakse takođe je istaknut. Izveštaj ističe i nezadovoljavajuće rezultate novog zakona o posredovanju u rešavanju sporova. Kada je reč o predlozima, ponavljaju se predlozi za donošenje zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i sprovođenje mera za smanjenje broja zaostalih slučajeva, a dodaje se i predlog za amandiranje ustavnih odredbi koji se odnose na zaposlenje sudija i tužilaca kako bi se one dovele do evropskog standarda nezavisnosti pravosuđa.²⁵

Zbog promene metodologije u ocenjivanju napretka zemalja kandidata, ne postoji sveobuhvatan izveštaj za 2017. godinu. Evropska Komisija u izveštaju za 2018. godinu primećuje napredak u polju harmonizacije sudske prakse i smanjenju broja zaostalih slučajeva. Naglašava se da Srbija posebno treba da preduzme mere kako bi se obezbedila implementacija nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i odgovarajućeg akcionog plana kao i da se pospeši stvaranje uslova koji treba da dovedu do zadovoljavajućeg okruženja kada je reč o slobodi izražavanja i slobodi medija. U odeljku koji se bavi funkcionisanjem pravosuđa, daje se ista ocena pripremljenosti i ostvarenog napretka, zahvaljujući umanjenju broja zaostalih slučajeva i harmonizaciji sudske prakse, a od ove godine se u pozitivnom svetlu po prvi put spominje i usvajanje novih pravila za procenu rada sudija i tužilaca. Ponovo se izražava zabrinutost zbog mogućnosti za politički uticaj nad pravosuđem. Iz tog razloga, Republika Srbija je urgirana da tokom naredne godine kroz relevantne ustavne i zakonske amandmane ojača nezavisnost pravosuđa; obezbedi da Visoki savet sudstva i Državni savet tužilaštva mogu da razviju koherentnu i efikasnu pravosudnu administraciju u skladu sa evropskim standardima; da usvoji i implementira jedinstvenu strategiju ljudskih resursa za pravosuđe na nacionalnom nivou, što uključuje i uspostavljanje jedinstvenog i funkcionalnog sistema za dodeljivanje slučajeva. U ovom izveštaju se manjak transparentnosti i prakse dobrog upravljanja ilustruje kroz tok procesa za donošenje ustavnih amandmana koji je počeo u maju 2017. godine. Naime, znatan broj predstavnika organizacija civilnog društva povukao se iz ovog procesa, kao razloge navodeći oduštvo radne atmosfere i nepostojanje prave debate.²⁶

U opštem uvodnom delu izveštaja iz 2019. godine napredak u primeni evropskih standarda koji se odnose na oblasti iz 23. poglavlja ocenjen kao *ograničen*. Ovakva ocena obrazložena je sveprisutnom korupcijom, nepostojanoj primeni postojećeg pravnog okvira o osnovnim pravima i potpunim nepostojanjem napretka u oblasti slobode izražavanja. U domenu funkcionisanja pravosuđa prošlogodišnja ocena je nepromenjena i preporuke ostaju iste. Novinu predstavlja isticanje potrebe za poboljšanjem sistema obuke kadrova za rad u pravosuđu. Komisija napominje da se u trenutku pisanja izveštaja obuke najčešće sprovode na *ad hoc* bazi od strane ekstrenih pružalaca. Zabrinutost je izražena zbog kontinuiranog pritiska na tužioce, koji se, između ostalog ogledao u javnom komentarisanju tekućih predmeta i istraga od strane najviših državnih funkcionera, kao i pojedinačnim verbalnim napadima na sudije i tužioce.²⁷

Izveštaj iz 2020 godine se po tonu i ocenama znatno razlikuje od prethodnih. Ovakvo stanje delom se može pripisati univerzalnim poremećajima koje su celokupni sistemi državne uprave doživeli usled uslova vanrednog stanja, ali ovo je pratilo i nazadovanje u polju vladavine prava koje se ne može kategorički

24 Izveštaj EK za 2015. godinu

25 Izveštaj EK za 2015. godinu

26 Izveštaj EK za 2018. godinu

27 Izveštaj EK za 2019. godinu

dovesti u vezu sa nesvakidašnjim uslovima koji su obeležili tu godinu. U delu teksta koji pruža opšti pregled Komisijnog viđenja stanja u Srbiji u oblastima na koje se odnosi poglavlje 23, konstatacija da postoji određeni nivo pripremljenosti za primenu evropskih standarda ostaje, a učinjen napredak se po prvi put ocenjuje kao *ograničen*. Stroža ocena zarađana je odaljanjem ustavnih reformi za period posle letnjih parlamentarnih izbora, više puta spominjane korupcije na svim nivoima društva, manjkava primena zakonskog okvira za ostvarivanje zaštite osnovnih prava, kao i neprimenjivanje novodonesene strategije za medije. Kada je reč o funkcionisanju pravosuđa, ocena je još stroža, te Komisija po prvi put procenjuje da *nije ostvaren nikakav napredak*, zbog čega se prošlogodišnje poruke ponavljaju, uz blago izmenjenu formulaciju. Pored problema koje je država zanemarila, negativnoj slici doprinele su i određene pojave koje su vezane za kontekst vanrednog stanja. Naime, rad sudova bio je ograničen na procesuiranje hitnih predmeta, koji su mahom bili vezani za kršenje mera vanrednog stanja. Ovo je u izveštaju predstavljeno neutralnim tonom. Ono što jeste izazvalo podozrenje jeste činjenica da se neka od ovih hitnih saslušanja odigrala na platformi *Skajp*, i to na osnovu uputstva Ministarstva pravde, što Komisija ne smatra valjanom pravnom osnovom. Nezadovoljstvo je izazvalo i odbacivanje sporova vezanih za utvrđivanje ustavnosti mera vanrednog stanja. Od 66 inicijativa koje postavljaju pitanje ustavnosti ovih mera, i još 10 koje su se bavile mogućim kršenjem ljudskih prava sudovi su u trenutku pisanja teksta prihvatili da procesuiraju samo jednu. U ovom periodu usvojene su revidirani akcioni plan za 23. poglavlje, kao i nova strategija za razvoj pravosuđa za period 2020-2025. godine. Ono što je ovde sporno jeste to što su oba strateška dokumenta usvojena bez prethodno sprovedene procene uticaja i analize finansijskih troškova reformi. Predlozi Venecijanske komisije za preduzimanje mera kako bi Pravosudna akademija bila zaštićena „od mogućih neželjenih uticaja” nisu ni u kakvoj meri adresirani. Kritike na račun Pravosudne akademije su upućene i zbog toga što nije implementiran sistematski pristup obuci kadrova, a ističe se da ova institucija ne koristi pristup ekspertizi u Evropskoj mreži za obuku u pravosuđu, čiji je posmatrač. U domenu efikasnosti, pretežno pozitivnim tonom se spominje umanjene broja zaostalih predmeta, uz konstataciju da se to sada delom može pripisati promeni vremenskog kriterijuma za zaostalost predmeta, koji se sada odnosio samo na predmete starije od 3 godine. Takođe se spominje znatna razlika u obimu posla između sudova u različitim mestima, ističući da su beogradski sudovi nesrazmerno opterećeni.²⁸

Godina 2021. označava povratak na indikatore koji su bili uobičajeni pre potresa koji je izazvala globalna pandemija. Ocenjeno je da postoji *određeni nivo spremnosti* i da je ostvaren *ograničen napredak* u primeni evropskih standarda u oblastima koje se odnose na 23. poglavlje. Kao najznačajniji događaj ističe se nastavak rada na ustavnim amandmanima koji se odnose na pravosuđe, uz već poznato izražavanje zabrinutosti zbog kontinuiranog postojanja mogućnosti političkog uticaja na pravosuđe. U domenu slobode izražavanja, konstatuje se da je učinjen *ograničen napredak* u vidu primene jednog broja mera u skladu sa akcionim planom za medijsku strategiju, ali uz nastavak javnih napada na novinare od strane visokih državnih funkcionera. U domenu funkcionisanja pravosuđa Komisija beleži ograničen napredak, ističući poboljšanje administrativnih kapaciteta i unutrašnje organizacije Visokog saveta sudstva, kao i zbog daljeg rada na umanjenu broja zaostalih predmeta i harmonizaciji sudske prakse. Zbog neprimenjivanja, prošlogodišnje preporuke su doslovce ponovljene. U odeljku o nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa, zabrinutost se ponovo izražava zbog mogućnosti političkog uticaja na pravosuđe. Ponovo se spominje Pravosudna akademija, imajući u vidu da ni na koji način nije odgovoreno na preporuke Komisije koje se odnose na preduzimanje mera kako bi se obezbedila njena nezavisnost.²⁹

Izveštaji EK nakon Ustavnih promena

Kao ključan momenat u izveštaju za 2022. godinu izdvaja se usvajanje ustavnih amandmana u februaru te godine. Komisija naglašava da je neophodno da se u najkraćem roku donesu zakonski akti koji omogućavaju njihovu implementaciju. Kada je reč o korupciji, konstatovano je da je implementiran jedan deo preporuka GRECO grupe, ali usvajanje nove strategije za borbu protiv korupcije i korespondirajućeg akcionog plana je izostalo. U polju slobode medija nije učinjen napredak, zbog čega prošlogodišnje preporuke ostaju na snazi. U delu teksta o funkcionisanju pravosuđa, pozdravlja se donošenje ustavnih

²⁸ Izveštaj EK za 2020. godinu

²⁹ Izveštaj EK za 2021. godinu

amandmana, kao i sam tok procesa. Venecijanska komisija je tokom sastavljanja teksta konsultovana u dva navrata, a viđenje Evropske komisije bilo je da je proces konsultacija sa javnošću bio inkluzivan i transparentan. Kao negativne stavke pominju se izazovi i sport tempo kada je reč o implementaciji mera vezanih za nepristranost i efikasnost pravosuđa, kao i za obuku kadrova. Politizacija pravosuđa i dalje ostaje sporna i uočava se da uprkos preduzetim merama nije uočljivo smanjenje pritiska na pripadnike pravosudnog sistema. Pored već pomenute preporuke za usvajanje relevantnih zakonskih amandmana kako bi se osigurala implementacija ustavnih promena, Komisija preporučuje izmene zakona o Visokom savetu sudstva i Visokom savetu tužilaštva kako bi se ove ustanove osnažile da na efikasan i proaktivan način brane autonomiju pravosuđa, uključujući u slučajevima neželjenog spoljnog uticaja. Takođe se ponavlja u više navrata spominjana preporuka za usvajanje strategije ljudskih resursa za čitav pravosudni sektor.³⁰

U izveštaju za 2023. godinu se ključna merila procene sa normativnog okvira premešta na faktičku implementaciju reformi iz prethodne godine. U skladu sa ovime, važno pitanje u izveštaju predstavlja funkcionisanje novog institucionalnog okvira. Ističe se da nije uočljivo, odnosno da u datom trenutku nije moguće proceniti da li su preduzete mere doprinele manjem političkom pritisku na pravosuđe. Ovde je relevantno viđenje prvih izbora za Visoki savet sudstva i visok savet tužilaštva, gde Komisija ukazuje na ograničenu transparentost pojedinih delova procesa. Novitet predstavlja to što je do pisanja ovog izveštaja donesena strategija o ljudskim resursima, te se sada umesto donošenja govori o važnosti obezbeđivanja njene implementacije u praksi. Deo o efikasnosti u velikoj meri je sličan onima iz prethodnih godina, pošto se ponovo spominje rad na umanjenju broja zaostalih predmeta, uz to da stari predmet u izvršnim i parničnim postupcima i dalje predstavljaju značajan izazov. Takođe se ponovo apostrofira nesrazmerna opterećenost sudova u glavnim urbanim centrima. Izvor brige je i velik broj nepopunjenih radnih mesta u pravosuđu, uz velik broj sudija koji se bliži penziji. Situaciju pogoršava i manji interes diplomaca pravnih fakulteta za karijeru u pravosuđu, zbog čega se spominje potreba za realokacijom resursa kako bi se privukli novi kadrovi.³¹

Izveštaj iz 2024. godine naglašava potrebu za poboljšanjem implementacije glavnih strateških dokumenata (revidirani akcioni plan za 23. poglavlje i strategija za razvoj pravosuđa). Ocenjeno je da upravljačka tela funkcionišu na adekvatan način, ali da je neophodno ojačati analitičke i statističke kapacitete Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva. Iako po oceni Komisije novi institucionalni okvir jača nezavisnost i nepristranost pravosuđa, i dalje je neophodno njihovo poboljšanje. Primećeno je da ove promene u praksi nisu smanjile politički pritisak na pravosuđe, i javno komentarisane na tekuće predmete od strane državnih funkcionera ostaje prisutan problem. Nastavljene su kritike i na račun Pravosudne akademije, i konkretno se spominje njeno kontinuirano neupotrebljavanje ekspertskom znanju Evropske pravosudne mreže, kome Akademija ima pristup kao posmatrač. U domenu digitalizacije, napominje se da Srbija i dalje ne raspolaže jedinstvenim sistemom za upravljanje predmetima.

Rad na ovom sistemu započet je u septembru 2021. godine a u trenutku pisanja izveštaja je obustavljen. Komisija je primetila i da nisu preduzeti koraci za reformu Ustavnog suda, koji je nastavio da radi u delimičnom sastavu. Konkretnije, nije sprovedena preporuka Venecijanske komisije za uvođenje kvalifikovane većine sa mehanizmom zastoja za izbor sudija.³²

Izveštaj iz 2025. godine obeležen je sličnim ocenama kao prošlogodišnji, uz povećanu zabrinutost koju je izazvalo obračunavanje režima sa učesnicima protesta i predstavnicima organizacija građanskog društva. Nezavisnost pravosuđa posebno je dovedena u pitanje odlukom predsednika republike da pomiluje četiri lica koja su osuđena za nanošenje telesnih povreda studentskim aktivistima, pri tome govoreći o potrebi da „ispravi nepravdu koju su izazvali tužioci i sudovi”. Upad u prostorije četiri nevladine organizacije i proprante izjave visokih vladinih funkcionera takođe su dovele autonomiju pravosuđa u pitanje. Gledajući dalje od konteksta protesta, kritikuje se neusvajanje zakona o Pravosudnoj akademiji u cilju ustrojavanja ove ustanove u skladu sa preporukama Venecijanske komisije. Problemi koji postoje u digitalizaciji i efikasnosti pravosuđa predstavljeni su sličnim rečima kao u proteklim izveštajima, navodeći

30 Izveštaj EK za 2022. godinu

31 Izveštaj EK za 2023. godinu

32 Izveštaj EK za 2024. godinu

odsustvo jedinstvenog sistema za upravljanje predmetima i nesrazmeran obim posla među sudijama i tužiocima.³³

TRENDOVI U IZVEŠTAJIMA EK

Analiza izveštaja Evropske komisije za period 2015–2025 pokazuje izrazit kontinuitet u osnovnoj oceni stanja pravosuđa u Republici Srbiji, uz postepenu evoluciju fokusa koji se izmešta sa uspostavljanja normativnog okvira ka proceni njegove praktične primene i merljivih rezultata. Tokom čitave decenije Komisija je zadržala formulaciju da Srbija poseduje „određeni nivo pripremljenosti“, dok se ocena napretka kretala od „određenog“ ka „ograničenom“, posebno od 2020. godine nadalje. Takav trend ukazuje na spor i neujednačen reformski proces, u kojem normativne promene često prethode, ali nisu praćene izmenama u funkcionisanju i političkoj i pravnoj kulturi.

Najupadljivija konstanta kroz sve izveštaje jeste pitanje nezavisnosti pravosuđa. Još od 2015. godine Komisija kontinuirano ukazuje na nedovoljnu zaštitu pravosuđa od političkog uticaja, pri čemu se ova tema pojavljuje kao centralni problem tokom celog posmatranog perioda. U prvoj fazi, 2015–2018, naglasak je bio na potrebi za ustavnim i zakonodavnim promenama koje bi ograničile politički uticaj na izbor i napredovanje sudija i tužilaca. Druga faza, 2019–2022, obeležena je insistiranjem na sprovođenju ustavne reforme, koja je konačno realizovana 2022. godine. Treća faza, od 2023. do 2025, fokusira se na implementaciju novog institucionalnog okvira i procenu njegove stvarne primene i sposobnosti da obezbedi depolitizaciju pravosuđa. Uprkos formalnim pomacima, Komisija u poslednjim izveštajima i dalje naglašava potrebu za izgradnjom institucionalne kulture nezavisnosti i suzdržavanjem političkih aktera od komentarisanja sudskih postupaka.

Drugi trend odnosi se na efikasnost pravosuđa i problem zaostalih predmeta. Tokom čitavog perioda beleži se postepeno smanjenje broja zaostalih predmeta, što predstavlja jednu od retkih oblasti u kojoj se može uočiti stabilan napredak. Ipak, vremenom je analiza izmestila fokus sa kvantiteta na kvalitet, naglašavajući trajanje postupaka, neujednačenost sudske prakse i razlike u opterećenosti sudova, čime se ocenjuje administrativna efikasnost, ali i šire okruženje, pravna sigurnost i predvidivost.

Uočljiva je i konstanta koja se odnosi na nedostatak ubedljivih rezultata u borbi protiv korupcije, posebno visoke korupcije. Ova tema prisutna je u svim izveštajima i predstavlja jedan od najdugotrajnijih izazova. Tokom posmatranog perioda Komisija je postepeno pooštravala formulacije, prelazeći od opštih preporuka ka jasnom insistiranju na merljivim rezultatima, a pre svega u pogledu istraga, optužnica i pravosnažnih presuda. U završnim izveštajima ovog perioda borba protiv korupcije postaje ključni indikator napretka u procesu pristupanja.

Posebno značajna promena uočava se u metodološkom pristupu Komisije nakon 2020. godine. Dok su raniji izveštaji veći naglasak stavljali na normativne reforme, kasniji period karakteriše insistiranje na implementaciji, institucionalnoj kulturi i merljivim rezultatima. Ovaj pomak od *zakona na papiru* ka *rezultatima u praksi* predstavlja ključni analitički okvir za razumevanje reformskog puta Srbije u oblasti Poglavlja 23.

U celini posmatrano, period 2015–2025 može se podeliti na tri faze: fazu normativne pripreme i inicijalnih reformi (2015–2018), fazu institucionalne i ustavne transformacije (2019–2022) i fazu implementacije i konsolidacije (2023–2025). Uprkos evidentnim pomacima, naročito u zakonodavnom i institucionalnom okviru, završna ocena Komisije ostaje oprezna i uslovna. Ključna poruka koja prožima celu deceniju jeste da održiv napredak u procesu evropskih integracija zavisi od sposobnosti države da obezbedi doslednu primenu reformi, merljive rezultate u borbi protiv korupcije i trajno jačanje nezavisnosti i efikasnosti pravosuđa.

³³ Izveštaj EK za 2025. godinu

ZAKLJUČAK

U celini posmatrano, normativna reforma pravosuđa u Republici Srbiji nakon ustavnih promena iz 2022. godine dovela je do značajnih institucionalnih i formalnih pomaka u pravcu jačanja nezavisnosti sudstva i samostalnosti javnog tužilaštva. Izmeštanje izbora nosilaca sudijske i javnotužilačke funkcije iz nadležnosti Narodne skupštine i njegovo poveravanje Visokom savetu sudstva i Visokom savetu tužilaštva predstavlja ključnu promenu koja je, barem na normativnom nivou, usmerena ka smanjenju neposrednog političkog uticaja.

Međutim, detaljna analiza ustavnog i zakonskog okvira ukazuje da politički uticaj nije u potpunosti eliminisan, već je u određenoj meri transformisan i posredno zadržan, pre svega kroz ulogu Narodne skupštine u izboru članova ovih tela. Poseban problem predstavlja i politička kultura koja ne prati normativne promene. Dodatno, pojedina institucionalna rešenja, naročito u okviru javnog tužilaštva, gde je izražena hijerarhijska struktura i mogućnost davanja obaveznih uputstava, otvaraju pitanje stvarnog dometa garantovane samostalnosti u praksi.

Nalazi analize godišnjih izveštaja Evropske komisije za period 2015–2025 potvrđuju kontinuitet ovih izazova. Iako se beleži izvestan napredak u pojedinim segmentima, poput smanjenja broja zaostalih predmeta i unapređenja normativnog okvira, ključne primedbe ostaju dosledne i odnose se na nedovoljnu nezavisnost pravosuđa u praksi, postojanje političkih pritisaka, kao i ograničenu implementaciju reformskih rešenja. Ovakav raskorak između normativnog i faktičkog stanja dodatno relativizuje stvarni domet reformi.

Stoga se može zaključiti da su sprovedene reforme pre svega doprinele promeni formalnog institucionalnog ustrojstva pravosuđa, dok njihovi efekti na stvarno funkcionisanje sistema ostaju ograničeni i uslovljeni širim političkim i institucionalnim kontekstom.

Literatura

Republika Srbija. *Akt o promeni Ustava Republike Srbije*. 2022. <https://www.parlament.gov.rs/upload/documents/AKT%20%20promeni%20USTAVA%20R.S.%202022..pdf>

Republika Srbija. *Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći*. <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci.html>

Republika Srbija. *Zakon o javnom tužilaštvu*. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html

Republika Srbija. *Zakon o sudijama*. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sudijama.html

Republika Srbija. *Zakon o Visokom savetu sudstva*. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_visokom_savetu_sudstva.html

Republika Srbija. *Zakon o Visokom savetu tužilaštva*. <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-visokom-savetu-tuzilastva.html>

Evropska komisija. *Poglavlja pravnih tekovina EU (Acquis)*. https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en

Evropska komisija. *Izveštaj o Srbiji za 2025. godinu*. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/6e68ce26-b95b-48e1-921a-c60c12da8f00_en?filename=serbia-report-2025.pdf

Evropska komisija. *Izveštaj o Srbiji za 2024. godinu*. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia%20Report%202024.pdf

Evropska komisija. *Izveštaj o Srbiji za 2023. godinu*. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/9198cd1a-c8c9-4973-90ac-b6ba6bd72b53_en?filename=SWD_2023_695_Serbia.pdf

Evropska komisija. *Izveštaj o Srbiji za 2022. godinu*. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/d87e4167-65fd-42b0-8ede-7fa05c3d9355_en?filename=Serbia%20Report%202022.pdf

Evropska komisija. *Izveštaj o Srbiji za 2021. godinu*. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/fbe0f0b7-d8ff-4b89-a4ed-af5ccd289470_en?filename=Serbia-Report-2021.pdf

Evropska komisija. *Izveštaj o Srbiji za 2020. godinu.* https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/f531fc4d-185d-4ada-b1bf-8fecf305c0d4_en?filename=srbia_report_2020.pdf

Evropska komisija. *Izveštaj o Srbiji za 2019. godinu.* https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/d4942ea8-7af6-47ab-9db0-b081190fe9b0_en?filename=20190529-srbia-report.pdf

Evropska komisija. *Izveštaj o Srbiji za 2018. godinu.* https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/377c86c1-1cb6-49ca-8549-e40be2308643_en?filename=20180417-srbia-report.pdf

Evropska komisija. *Izveštaj o Srbiji za 2016. godinu.* https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/e66d2dc8-ad88-4570-8a6c-94ce27302171_en?filename=20161109_report_srbia.pdf

Evropska komisija. *Izveštaj o Srbiji za 2015. godinu.* https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1ad00c50-6c5d-497f-8d5c-67d54cdd25d3_en?filename=20151110_report_srbia.pdf

Reforma pravosuđa u Srbiji.
<http://ricl.iup.rs/1299/1/Reforma-pravosudja-u-Srbiji-prelom.pdf>

Kolaković-Bojović, Milica. *Položaj pravosuđa u Srbiji.* <http://institutecsr.iksi.ac.rs/49/1/Milica%20Kolakovic-Bojovic.%20Polozaj%20pravosudja%20u%20Srbiji.pdf>

Knežević Bojović, Ana, Čorić, Vesna. *65 godina Rimskih ugovora.* <http://ricl.iup.rs/1666/1/2022%20-%2065%20godina%20Rimskih%20ugovora%20-%20Kne%C5%BEvi%C4%87%20Bojovi%C4%87%2C%20C4%86ori%C4%87.pdf>

Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardima Evropske unije. <https://scidar.kg.ac.rs/bitstream/123456789/15292/1/11%20Uskladjivanje%20pravnog%20sistema%20Srbije%20sa%20standardima%20Evropske%20unije%20knj.%2010-15-860-77-93.pdf>

Kopaonička škola prirodnog prava – teze i antiteze ustavnih amandmana. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/103346220/aleksa_kopaonik-libre.pdf

Simović, Darko. *Ustavni amandmani iz nužde: kritički osvrt na ustavnu reformu sudske vlasti.* https://fcjp.ba/images/Darko_Simovic-Ustavni_amandmani_iz_nuzdekriticki_osvrt_na_ustavnu_reformu_sudske_vlasti.pdf

Centar za evropske politike. *Ustavne promene: depolitizacija pravosudne grane vlasti ili konzerviranje postojećeg stanja.*

<https://cep.org.rs/blog/ustavne-promene-depolitizacija-pravosudne-grane-vlasti-ili-konzerviranje-postojeceg-stanja/>

Spaić, Bojan. *Komparativna analiza uređenja sudova.*

<https://www.cepris.org/wp-content/uploads/2022/11/Bojan-Spaic-Komparativna-analiza-uredjenja-sudova.pdf>

Vuković, Danilo, Spaić, Bojan; *Zbornik radova Pravnog fakulteta.* <https://doiserbia.nb.rs/img/doi/0038-0318/2022/0038-03182204519V.pdf>

Mrinković, Tanasije; Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS). *Ustavni amandmani udaljavaju Srbiju od EU.*

<https://www.cepris.org/ceprismedijima/ustavni-amandmani-udaljavaju-srbiju-od-eu/>

Mandić, Sofija; Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS). *Da li je Venecijanska komisija više hvalila ili kritikovala – zavisi koga pitate.*

<https://www.cepris.org/ceprismedijima/da-li-je-venecijanska-komisija-vise-hvalila-ili-kritikovala-zavisi-koga-pitate/>

Đurđić, Savo; Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS). *Fiktivna nezavisnost sudstva se legalizuje bez okončane rasprave.*

<https://www.cepris.org/ceprismedijima/fiktivna-nezavisnost-sudstva-se-legalizuje-bez-okoncane-rasprave/>

EU Pregovori. *Referendum o ustavnim promenama 2022: referendumsko da – suštinsko ne promenama.*

<https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/vesti/291/3891/referendum-o-ustavnim-promenama-2022--referendumsko-da-sustinsko-ne-promenama.html>

