
Zašto su za Srbiju važne preporuke GRECO i šta je od njih ispunjeno



BEOGRAD
22.12.2025.

Teme projekta

- Tokom 2025, uz podršku Misije OEBS u Srbiji, Transparentnost Srbija je pratila stanje i davala predloge u vezi sa sledećim temama:
 - Ispunjavanje preporuka GRECO za Srbiju iz Petog kruga evaluacije
 - Analiza rizika od korupcije u zakonima (da li su ministarstva tražila mišljenja od Agencije za sprečavanje korupcije, da li je Agencija davala takva mišljenja, za koje druge zakone je TS uočila koruptivne rizike)
 - Postavljenje vršilaca dužnosti u javnoj upravi – u kojoj meri je praksa postupanja vlada na čijem su čelu Miloš Vučević i Prof. dr Đuro Macut bila u skladu sa Zakonom o državnim službenicima
- *Sva izneta mišljenja, nalazi, zaključci i preporuke pripadaju TS, i ne moraju nužno održavati stavove Misije OEBS*



B E O G R A D

2 2 . 1 2 . 2 0 2 5 .

Preporuke iz Petog kruga evaluacije



Hronologija

- GRECO dao preporuke: 25.3.2022.
 - Rok za ispunjenje istekao: 30.9.2023.
 - Objavljena ocena GRECO o učinku: 4.7.2024.
 - Dodatni rok za ispunjenje ističe: 31.12.2025.
-

Preporuke iz Petog kruga evaluacije



Neka od pitanja na koja se odnose preporuke:

- Smanjenje rizika od korupcije u radu policije;
 - Smanjenje političkog uticaja kod imenovanja rukovodilaca u policiji;
 - Uređivanje sukoba interesa kod savetnika predsednika, premijera i ministara i jačanje sistema za kontrolu izveštaja o imovini i prihodima funkcionera izvršne vlasti;
 - Regulisanje neformalnog lobiranja;
 - Omogućavanje građanima da ulože žalbu Povereniku kada Vlada Srbije ili predsednik Republike odbiju ili ignorišu zahtev za pristup informacijama;
 - Obaveza sprovođenja javnih rasprava o svim zakonima;
 - Ograničavanje imuniteta članova vlade kod koruptivnih krivičnih dela, proširenje nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal i jačanje vladinog Saveta za borbu protiv korupcije.
-

Opšti zaključci



- Zabrinjavajuće **loša ocena** (ispunjena samo jedna od 24 preporuke u datom roku) **nije podstakla vlast da ubrza rad**. Naprotiv, **tokom 2025. nije bilo vidljivog napretka**. Zbog toga, sledeća ocena GRECO može da bude bolja od one iz 2024. jedino u slučaju da ministarstva, Vlada i Skupština nešto preduzmu početkom 2026, a da GRECO prihvati da i to razmatra kada bude ocenjivao napredak.
- **Nisu okončane davno započete zakonodavne aktivnosti** (Zakon o sprečavanju korupcije, Zakon o unutrašnjim poslovima), niti je vidljivo da se radi u vezi sa drugim bitnim zakonima.
- Nisu preduzete mere **za koje izmene zakona nisu bile potrebne** (npr. objavljivanje imena savetnika u Vladi, proveriti imovine i prihoda najviših funkcionera izvršne vlasti od strane Agencije, imenovanje članova Saveta za borbu protiv korupcije).
- **Za većinu preporuka se planiraju aktivnosti** (predlog Akcionog plana), ali su rokovi neprimereni, a u nekim slučajevima je planirani način izvršenja neadekvatan.
- **Odluke, izjave i postupanje zvaničnika u oštroj suprotnosti sa pojedinim bitnim preporukama GRECO** (izmene Poslovnika Vlade, tajnost podataka o savetnicima, izjave i najave u vezi sa TOK, zakoni sa koruptivnim rizicima bez javne rasprave, sumnje u politički motivisana imenovanja u policiji itd).

Opšti zaključci



- **Odnos EU prema preporukama GRECO:** visoko na listi prioriteta u Godišnjim izveštajima Evropske komisije, Izveštaju o vladavini prava, rezolucijama Evropskog parlamenta, ali se ne pominju u Reformskoj agendi;
 - **Nalazi GRECO:** u izveštaju iz 2024, konstatovano je da je samo jedna od 24 preporuke ispunjena u potpunosti, a još deset delimično; sledeće razmatranje se može očekivati tek sredinom 2026;
 - **Odnos Vlade prema preporukama:** paušalne tvrdnje u Ekspozeu („ispunjavamo obaveze iz pete runde evaluacije GRECO – unapređujemo zakone o sprečavanju korupcije, lobiranju i borbi protiv organizovanog kriminala“);
 - **Preporuke kao tema u javnosti:** premalo pažnje posvećeno u odnosu na njihov značaj, pogotovo kada se ima u vidu da su pojedine teme bile izuzetno aktuelne u godini za nama (položaj TOK; imunitet ministara; politički uticaj na rad policije; donošenje zakona bez učešća javnosti, lobiranje u vezi sa donošenjem zakona)
-

Podsećanje: Preporuke ispunjene tako da ostaje otvoreno pitanje da li će otkloniti probleme zbog kojih su date



Dometi novih pravila o poklonima za policijske službenike:

- Komisija za evidenciju poklona je obrazovana početkom novembra 2021. godine.
 - Ministar unutrašnjih poslova je doneo je početkom januara 2022. novu Instrukciju o poklonima.
 - Važeća Instrukcija o poklonima na samom početku, u alineji 1., izričito predviđa da se primenjuje na primanje i uručenje poklona koje u vezi sa vršenjem javne funkcije prima i uručuje funkcioner u Ministarstvu, rukovodioci organizacionih jedinica Ministarstva, kao i šefovi delagacija i pojedinci određeni od strane ministra a ne na sve policijske službenike.
 - Poklon je korist ili pogodnost učinjena kako javnom funkcioneru tako i članu njegove porodice (alineja 5).
 - Predviđeno je da *„član Ministarstva ima pravo na čuvanje protokolarnog ili komemorativnog poklona čija vrednost ne prelazi 10% prosečne mesečne zarade bez poreza i doprinosa u Republici Srbiji, ali tako da ukupna vrednost zadržanih poklona u kalendarskoj godini ne prelazi iznos jedne prosečne mesečne zarade bez poreza i doprinosa u Republici Srbiji”*.
 - Na osnovu podataka za oktobar 2023. godine, prosečna zarada je iznosila 740 evra, pa je novom Instrukcijom dozvoljeno zadržavanje samo poklona čija vrednost ne prelazi 74 evra.
 - Ni prethodno važeće, ni aktuelno Uputstvo nisu objavljeni čime je javnost uskraćena za mogućnost da se bliže upozna sa time koji pokloni policijskim službenicima su dopušteni, a koji ne.
-

Podsećanje: Deo posla urađen tako da ne predstavlja ispunjenje preporuke već stvaranje uslova za njeno ispunjenje



Dometi novih pravila o dodatnom radu:

- MUP je propisao koje su sve aktivnosti policijskim službenicima zabranjene ili dopuštene u vidu dodatnog rada
 - Nije obezbeđeno redovno evidentiranje dodatnog rada policijskih službenika niti redovno proveravanje dodatnog rada policijskih službenika (rok za obe aktivnosti je bio kraj 2025. godine a novim AP je predviđeno da istoimene aktivnosti budu okončane do kraja 1. kvartala 2026. godine.
 - Kodeks policijske etike ne pruža dodatna uputstva već samo navodi da policijski službenik, „prilikom obavljanja dodatnog rada u skladu sa zakonom“, mora da „vodi računa da ne ugrozi obavljanje policijskih poslova, da dodatni rad ne stvara mogućnost sukoba interesa ili da utiče na nepristrasnost u radu, kao i da ne narušava ugled Ministarstva.“
 - Planirane mere, sve i da su realizovane, ne bi otklonile sve probleme na koje je GRECO ukazao u svom izveštaju npr. u takvoj evidenciji se, po prirodi stvari, neće videti oni slučajevi kada se takvo angažovanje vrši bez prethodnog odobrenja niti slučajevi kada je policijskom službeniku odobren dodatni rad kod poslodavca za jednu vrstu posla, a on se u praksi angažuje za nešto drugo ili kada se angažuje u značajno dužem trajanju od onog koje je odobreno.
-

XV Strateški dokument o sprečavanju korupcije i Analiza rizika od korupcije u policiji

xv. da se što je moguće pre usvoji i javnosti predstavi strateški dokument o sprečavanju korupcije u policiji sa utvrđenim oblastima rizika i jasno postavljenim ciljevima (stav 122);

- MUP je ostao na stanovištu da ne postoji mogućnost donošenja još jednog strateškog dokumenta koji bi uredio borbu protiv korupcije u policiji jer je usvojena je nacionalna Strategija za borbu protiv korupcije za period 2024-2028. godine.
- Strategija propisuje pet posebnih ciljeva a za ostvarenje Posebnog cilja 4 predviđeno je sprovođenje, između ostalog, i mere pod nazivom "Unapređenje antikorupcijskih mehanizama u radu Ministarstva unutrašnjih poslova" (mera 4.4.3.).
- Zakon o planskom sistemu propisuje da strategije mogu biti sektorske ili međusektorske tako da bi donošenje posebne sektorske strategije za borbu protiv korupcije, iako već postoji međusektorska, bilo neuobičajeno, ali ne i protivno zakonu.
- Plan integriteta MUP-a nije javni dokument jer osnov za njegovu izradu nisu bili rezultati Analize rizika od korupcije koju Sektor unutrašnje kontrole još uvek nije sproveo na nivou celog ministarstva.

XVI Ažuriran Kodeks policijske etike i Smernice za njegovu primenu

xvi. da se Kodeks policijske etike ažurira u smislu bližeg pokrivanja svih relevantnih pitanja integriteta (kao što su sukob interesa, pokloni, kontakti sa trećim licima, aktivnosti van službe, poverljive informacije), da se dopuni smernicama za postupanje, gde bi bila ilustrovana sva pitanja i oblasti rizika sa konkretnim primerima, i da sve to bude sprovodivo u slučaju kršenja, i (ii) da Kodeks mora biti poznat i dostupan javnosti (stav 132);

- Kodeks policijske etike ažuriran je tako što je Vlada Republike Srbije usvojila potpuno novi Kodeks policijske etike.
- Novi Kodeks je 06.10.2023. godine objavljen u listu *"Sl. glasnik RS"* br. 85/2023 i na zvaničnoj veb prezentaciji Ministarstva unutrašnjih poslova (datum objavljivanja nepoznat).
- Sadržina Kodeksa bi trebala da bude predmet razmatranja (u dokumentima se ne iznosi GRECO ocena njegovog kvaliteta) jer: dosta uopšteno razmatra pitanja vezana za korupciju; ne predviđa mehanizme za sprečavanje korupcije niti mehanizam koji treba da se pokrene u slučaju nedozvoljenog uticaja na policijskog službenika i upotrebljava nejasne i neprecizne formulacije npr. „bori se protiv svakog oblika korupcije i drugih nezakonitih postupanja“.
- Smernice za primenu Kodeksa tj. Vodič za primenu Kodeksa policijske etike još uvek nije donet.

XVIII Politička postavljenja u policiji

xviii. da se preduzmu mere za sprečavanje političkog raspoređivanja policijskih službenika na najvišim funkcijama, kao i da postupci koji vode ka postavljanju direktora policije, uključujući i u slučaju ponovnog postavljenja direktora policije na drugi uzastopni mandat, kao i druge više rukovodeće funkcije, obuhvataju otvoreniji i transparentniji konkurs (stav 143);

- MUP je početkom novembra 2024. godine obrazovao Radnu grupu za izradu Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima koja broji 42 člana (svi članovi su zaposleni u MUP-u, odnosno nijedan spoljni ekspert nije angažovan).
- Strategija i predlog Akcionog plana za period 2024–2025. godine predviđaju aktivnost: *"Izmena zakonskog okvira za izbor, imenovanje i ponovno imenovanje visokih rukovodilaca u Ministarstvu unutrašnjih poslova"* (aktivnost 4.3.7. sa rokom za završetak aktivnosti do kraja drugog kvartala 2025. godine).
- Akcioni plan 2026-2028 predviđa nekoliko aktivnosti koje bi mogle da dovedu do ispunjenja ove preporuke: aktivnost 4.3.7 (*"Izmena zakonodavnog okvira za izbor, postavljenje i ponovno imenovanje visokih rukovodilaca u MUP"*), aktivnost 4.3.10 (*"Priprema rešenja o raspoređivanju/premeštanju policijskih službenika po predlogu rukovodilaca nadležne organizacione jedinice, u skladu sa važećim propisima"*) i aktivnost i 4.3.11 (*"Sprovođenje internih/javnih konkursa, u skladu sa važećim propisima"*).
- Do tada, zapošljavanje na najviše funkcije će se sprovoditi po pravnom okviru koji karakteriše dominantna uloga i odlučujući uticaj ministra, kao političke ličnosti, čime se posredno onemogućava operativna nezavisnost policije od političkih interesa i uticaja: Vlada postavlja direktora policije na predlog ministra, ministar policije je jedini ovlašćen da podnese predlog za popunjavanje radnog mesta direktora policije, ministar rešenjem o popunjavanju radnog mesta putem konkursa.
- Vlada je, nakon što je 3 meseca bio u v.d.stanju i sadašnji direktor policije, postavila generala policije Dragana Vasiljevića u aprilu 2025. godine za direktora policije. Pošto je konkurs sproveden prema pravilima koja važe u ovom trenutku, postavlja se pitanje da li bi ga trebalo ponoviti nakon izmene pravnog okvira.

XXIII Istrage pritužbi na policiju

xxiii. da se zaštitne mere koje važe za mehanizme kontrole nad povredama dužnosti u policiji revidiraju i da se time obezbede dovoljno nezavisne istrage kada su u pitanju pritužbe na policiju, kao i dovoljan nivo transparentnosti (stav 183);

- Preporuka treba da se realizuje kroz donošenje novog Zakona o unutrašnjim poslovima.
- Pod uslovom da Radna grupa uspe da otkloni nedostatke zbog kojih je i prethodni Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima, posle brojnih kritika, povučen iz procedure krajem decembra 2022. godine.
- Poslednja verzija Nacrta nije sadržavala odredbe koje bi se mogle smatrati dovoljnim za postupanje po ovoj preporuci:
 - Svako ima pravo da podnese pritužbu na rad policije ako smatra da su mu povređena ljudska i manjinska prava;
 - Ministarstvo na pritužbu mora da odgovori u roku od 60 dana od dana podnošenja pritužbe;
 - Ministarstvo neće postupati po pritužbi ukoliko podnosilac zloupotrebljava pravo na podnošenje pritužbe, naročito kada se ponavljaju zahtevi iste ili slične sadržine, kao ni po anonimnoj pritužbi.
- Nova Radna verzija Zakona sadrži ista rešenja
- U postupanju po pritužbi pored predstavnika Ministarstva učestvuju i predstavnici javnosti. Predstavnike javnosti u komisiji u sedištu Ministarstva predlaže ministarstvo nadležno za ljudska i manjinska prava, a u komisijama u sedištu policijskih uprava predlaže jedinica lokalne samouprave.
- Način postupanja po pritužbi propisuje ministar.

I Provere integriteta članova Vlade pre stupanja na funkciju

i. Utvrđivanje pravila koja zahtevaju da se provere integriteta vrše pre imenovanja ministara, radi utvrđivanja i upravljanja mogućim rizicima od sukoba interesa, pre nego što pristupe Vladi

- Tokom 2025. je **izabrana još jedna Vlada**, a da nije bila vršena prethodna provera integriteta.
- izmenama i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije uvesti obavezu podnošenja izveštaja o imovini i prihodima ne samo ministara koji su izabrani (što postoji i sada), već i lica koja su predložena na tu javnu funkciju. Takve provere nisu predviđene aktuelnim nacrtom Zakona.
- izmene Zakona o Vladi i/ili Poslovnika Narodne skupštine
- U predlogu novog Akcionog plana, ova aktivnost je odložena za prvi kvartal 2026.

II Provera integriteta savetnika

ii. da (i) šefovi kabineta i savetnici (uključujući savetnike predsednika) prođu proveru integriteta kao deo njihovog angažovanja, radi izbegavanja i upravljanja sukobima interesa; (ii) imena i oblast nadležnosti svih savetnika u Vladi i u kabinetu predsednika budu javno i lako dostupni

- U ZSK bi se mogle propisati obaveze za dostavljanje informacija Agenciji pre stupanja na javnu funkciju. Pored dopune ZSK, potrebno je dopuniti Zakon o Vladi, Zakon o državnoj upravi i Zakon o predsedniku Republike.

Drugi deo preporuke:

- uvođenje obaveze i prakse objavljivanja na sajtovima Vlade, ministarstava i Predsednika
- preciziranje Uputstva za izradu i objavljivanje Informatora o radu organa javne vlasti koji donosi Poverenik

II Provera integriteta savetnika – šta se dešava u praksi

- Vlada Srbije smatra da je čak i podatak o tome koliki predsednik i potpredsednici imaju savetnika – tajna!
- Od 30 ministarstava (uključujući tu i pet kabineta ministara bez portfelja), odgovore je poslalo 23 (21 ministarstvo i 2 kabineta ministara bez portfelja). Još jedno ministarstvo odgovorilo je, nakon žalbe Povereniku, ali ti podaci nisu ušli u analizu koja je već bila zaključena.

III Strateški dokumenti za Vladu i predsednika

iii. (i) da se za Vladu i administraciju predsednika usvoje i objave strateški dokumenti za sprečavanje korupcije među svim licima na najvišim izvršnim funkcijama, na osnovu procena rizika; (ii) jačanje uloge Agencije za sprečavanje korupcije objavljivanjem njenih preporuka i odgovora Vlade i administracije predsednika

IV Obuhvat savetnika i šefova kabineta u ZSK

iv. (i) da delokrug Zakona o sprečavanju korupcije bude proširen tako da obuhvati sva lica na najvišim izvršnim funkcijama (LNIF), uključujući šefove kabineta predsednika i potpredsednika Vlade, kao i specijalne i vladine savetnike; (ii) da se usvoji kodeks ponašanja koji se primenjuje na LNIF, koji obuhvata pitanja integriteta (npr. sukob interesa, kontakte sa lobistima i trećim licima, ograničenja po prestanku radnog odnosa, itd), praćen sankcijama za kršenja i odgovarajućim praktičnim uputstvima; i (iii) da se izradi odgovarajući dokument o ponašanju za predsednika

Prvi deo preporuke:

- izmenama i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije izmenjene definicije pojma „javni funkcioner“ na način da osim navedenih lica potencijalno uključi i lica koja slične poslove obavljaju u drugim organima vlasti (na primer, u Narodnoj skupštini, u gradovima)
- Kada je reč o drugim licima koja faktički vrše poslove savetovanja, a ne spadaju ni u jednu od pomenutih kategorija, trebalo bi u ovom zakonu propisati posebnu normu
- Zakonom sprečiti mogućnost da najviše funkcionere izvršne vlasti savetuju lica za koja se ne zna ko ih je angažovao i kome odgovaraju za svoj rad

Drugi deo preporuke:

- izmene Zakona, ili izmene Zakona o Vladi, Zakona o državnoj upravi i Zakona o Predsedniku Republike, koje bi bile predložene uporedo. U smislu Zakona o sprečavanju korupcije bi trebalo predvideti dužnost da se Agencija izjasni o sadržini predloženog Kodeksa, da ga sama Agencija predlaže ili da na drugi način učestvuje u njegovoj izradi.

V Uloga Saveta za borbu protiv korupcije

v. da se savetodavna uloga Saveta za borbu protiv korupcije u institucionalnom okviru za borbu protiv korupcije, u potpunosti potvrdi tako što će se obezbediti da se Vlada angažuje sa njim, da se popune sva upražnjena mesta u savetu i da saradnja sa Agencijom za sprečavanje korupcije bude formalizovana

- Savet za borbu protiv korupcije i Agencija za sprečavanje korupcije zaključili su memorandum o saradnji 22.11.2023;
- Vlada nije imenovala nove članove Saveta, iako je Savet odavno dao predloge;
- Nema vidljivog napretka ni kada je reč o postupanju Vlade po preporukama ovog njenog tela
- Predlogom Akcionog plana za 2026-2028, popunjavanje upražnjenih mesta u Savetu, pomeren je za drugi kvartal 2026. Donošenje poslovnika o radu Saveta pomeren je za četvrti kvartal 2026.

VI Obuka i poverljivi savetnici

vi. (i) da se svim licima koja obavljaju najviše izvršne funkcije, po preuzimanju dužnosti i u redovnim intervalima, obezbede sistematski informativni sastanci i obuka o svim standardima integriteta; (ii) da poverljivi saveti budu dostupni šefovima kabineta predsednika i potpredsednika Vlade, kao i specijalnim i vladinim savetnicima

- GRECO je ovu preporuku vezao za pitanje Kodeksa za funkcionere izvršne vlasti, pa njena realizacija zavisi i od načina na koji će biti realizovana preporuka o Kodeksu. Ova preporuka nije ni na koji način razrađena u Zakonu o sprečavanju korupcije. Ona se može sprovesti u praksi i bez izričite zakonske norme, ali bi jednako imalo smisla precizirati dužnost Agencije da izađe u susret funkcionerima izvršne vlasti u određenom roku kada im je potreban sastanak ili poverljivi savet.

VII Pristup informacijama o radu Vlade i Predsednika

vii. (i) da zahtevi za dostavljanje informacija koji su podneti Vladi ili administraciji predsednika, a koji nisu dobili pozitivan odgovor, budu predmet žalbe Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i (ii) da se sprovođenje odgovarajućih odluka sistematski razmatra.

- Izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – predlog je bio u proceduri početkom godine, ali ga je Vlada povukla. I pored upozorenja i predloga TS, Ministarstvo državne uprave i Vlada **nisu predložili odredbu** kojom bi se ispunila preporuka.
- U praksi, pravna zaštita u slučajevima kada Vlada, Predsednik ili drugi organi protiv kojih se ne može uložiti žalba Povereniku uskraćuju informacije je krajnje neefikasna.
- Primer: informacije o koncesiji za aerodrom TS pokušava da pribavi od februara 2017, a jedan od upravnih sporova je trajao od 2018. do 2022, dok treći po redu i dalje traje.
- Upravni sud odbacuje tužbe zbog nedostavljanja dokaza o prijemu zahteva elektronskom poštom (Vlada ne šalje potvrdu o prijemu)

VIII Zakonodavni postupak – šta je trebalo uraditi?

viii. (i) da se zakoni koji potiču od Vlade sistematski dostavljaju na javne konsultacije, i (ii) da revidirani predlozi zakona koji se iznose pred Narodnom skupštinom, budu sistematski praćeni objašnjenjem u kojem se iznose koraci zakonodavnog postupka u vezi sa nacrtom zakona

- Ova preporuka se na prvi pogled može razumeti kao da je reč samo o primeni postojećih pravila, a ne izmena u zakonima. Ipak potrebne su sledeće:
 - izmene Zakonu o državnoj upravi i Poslovniku Vlade, da bi se obezbedilo sprovođenje javnih rasprava o svim nacrtima zakona
 - izmene Poslovnika Narodne skupštine, kako bi se obezbedilo da obrazloženje predloga zakona sadrži sve bitne informacije o tome na koji način i uz čiji uticaj se došlo do predloženih rešenja
 - izmena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije radi obezbeđivanja pravne zaštite u slučaju da proces konsultacija ne bude organizovan u skladu sa pravilima ili da obrazloženje akta nije potpuno, tako što bi se propisala nadležnost Agencije da ukaže na to zakonodavni postupak nije sproveden i obrazložen na valjan način

VIII Zakonodavni postupak – šta je urađeno?

- Vlada je u novembru 2025. izmenila svoj Poslovnik tako što je uvela nove razloge koji mogu da posluže kao izgovor da se javna rasprava o nacrtu zakona **ne održi**, umesto da učine suprotno;
- Javne rasprave nisu organizovane uopšte za neke od bitnih propisa, gde su bile obavezne po oba osnova (obuhvat promena i interesovanje javnosti) – npr. legalizacija objekata, pomoć za mlade, izmene medijskih zakona;
- Kod nekih zakona je javna rasprava izbegnuta tako što su zakone predložili direktno narodni poslanici;
- Za neke od najbitnijih propisa, javne rasprave su sprovedene, ali izveštaji nisu objavljeni.
- Skupština prihvata veliki broj predloga zakona čije obrazloženje nije u skladu sa pravilima

IX Lobiranje

ix. (i) da se pojam lobiranja obuhvaćen Zakonom o lobiranju proširi na kontakte sa licima na najvišim izvršnim funkcijama (LNIF), bez obzira da li su formalizovani u pisanom zahtevu ili ne;
(ii) da kontakti između LNIF-a i lobista / trećih strana koji žele da utiču na proces donošenja odluka u javnosti budu otkriveni, kao i imena učesnika i tema o kojima se raspravlja

- Realizacija ove preporuke podrazumeva temeljno razmatranje postojećih pravila u Zakonu o lobiranju, ali i brojnih drugih propisa koji uređuju rad organa u kojima se odvija lobiranje. Predlogom Akcionog plana ova aktivnost pomerenjena je za prvi kvartal 2026.
- izmene Zakona o lobiranju u pravcu da obuhvate i zakonodavno telo (Narodnu skupštinu), lokalnu samoupravu, kao i druge organe koji su ovlašćeni za donošenje propisa (opštih akata).
- U praksi samo jedan slučaj lobiranja u periodu od 1. jula 2024. do 1. avgusta 2025.

X Interne revizije

x. da sva ministarstva budu opremljena jedinicama interne revizije koje su u potpunosti funkcionalne

- Ovo je pitanje prakse primene postojećih propisa, a ne njihove izmene ili donošenja novih.
- 9 ministarstava nije imalo ni jednog internog revizora 31.12.2024.
- Interna revizija je funkcionalno uspostavljena u 18 ministarstava i 4 uprave u sastavu ministarstava. Prema aktima o sistematizaciji, trebalo bi da bude 129 internih revizora, ali je u praksi popunjeno manje od 50 odsto – ima ih ukupno 61.
- Samo u sedam ministarstava su zaposlena tri interna revizora, kako je propisano.
- Ova obaveza inače postoji odavno, u okviru Akcionog plana za Poglavlje 23, koji je pripreman pre više od decenije. Predlog Akcionog plana antikorupcijske strategije ne predviđa ovu aktivnost.

XI Otkrivanje sukoba interesa

ixi. (i) da se od svih osoba na najvišim izvršnim funkcijama zahteva da otkriju ad hoc sukobe interesa; i (ii) da izuzetak po kome se onemogućavaju da to čine, u slučaju „opasnosti od odlaganja“ u procesu donošenja odluka, bude uklonjen iz zakona

- Ova preporuka se samo delimično ispunjava predloženim izmenama Zakona.
- Iako je primedba GRECO bila da je ovaj pojam „prilično nejasan i predstavlja preterano širok izuzetak“, neophodno je promisliti koje su posledice brisanja tog dela norme, i detaljno obrazložiti do kakvih promena će to dovesti u praksi.
- trebalo bi razmotriti u kojim situacijama su javni funkcioneri preduzimali radnje iako je postojao sukob interesa, zbog čega su smatrali da postoji opasnost od odlaganja, a zatim utvrditi da li je bilo različitih tumačenja te norme i da li je ova mogućnost bila zloupotrebljena.
- Analize na osnovu kojih bi se izmenio zakon nisu vršene, a u aktivnostima predloženog AP nema onih koje bi doprinele ispunjavanju preporuke GRECO.

XII Primena pravila o ograničenjima po prestanku javne funkcije

xii. da se pravila o ograničenjima po prestanku radnog odnosa primenjuju na sve osobe na najvišim izvršnim funkcijama, uključujući predsednika, šefove kabineta predsednika i potpredsednika Vlade, kao i specijalne i vladine savetnike

Uključivanjem savetnika i šefova kabineta u definiciju javnog funkcionera, na njih bi se primenjivala i pravila koja važe za bivše funkcionere.

Ni nakon izmene koja se predviđa nacrtom, obaveza se ne bi odnosila na predsednika Republike (ne odnosi se na javne funkcionere izabrane direktno od građana)

XIII Redovna i suštinska kontrola izveštaja o imovini i prihodima

xiii. da izveštaji o imovini i prihodima lica na najvišim izvršnim funkcijama budu predmet redovne suštinske kontrole i da se Agenciji za sprečavanje korupcije obezbede adekvatna sredstva za tu svrhu

- Propisati obavezu Agencije da u svom planu kontrole izveštaja o imovini i prihodima javnih funkcionera predvidi redovnu kontrolu izveštaja najviših funkcionera izvršne vlasti svake godine, ili u nekim drugim redovnim periodima
- Plan provere za 2025. godinu ne obuhvata ni jednog funkcionera izvršne vlasti
- U praksi, mnogi od najviših funkcionera izvršne vlasti nisu bili predmet kontrole već godinama.
 - 2014 – poslednji plan kontrole kojim su bili obuhvaćeni svi ministri
 - 2013-2025 – planom provere nije bio obuhvaćen predsednik Republike

XIV Imunitet članova Vlade

xiv. (i) da se revidira imunitet koji je omogućen članovima Vlade, kako bi se isključila izričito krivična dela povezana sa korupcijom; (ii) da se nadležnost Tužilaštva za organizovani kriminal proširi na sve osobe na najvišim izvršnim funkcijama, uključujući predsednika, za krivična dela protiv službene dužnosti i da ono bude adekvatno popunjeno osobljem kako bi ispunjavalo svoju ulogu

- Neophodne su izmene Ustava, Zakona o Vladi, Zakona o predsedniku Republike i Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, zato što je obim imuniteta utvrđen Ustavom. Akcioni plan antikorupcijske strategije nije predvideo da se otvori pitanje izmene Ustava.
- U međuvremenu, pitanje je postalo veoma aktuelno, zbog pokretanja istrage protiv jednog aktuelnog ministra, kao i dva doskorašnja ministra, koji se sumnjiče zbog postupaka koje su preuzimali ugovorne obaveze za Srbiju na osnovu zaključaka Vlade (a članovi Vlade su zaštićeni imunitetom pri glasanju).
- Umesto da se položaj TOK dodatno ojača kroz zakonske izmene i u praksi, zabeleženi su slučajevi uskraćivanja podrške u sprovođenju istraga i najave ukidanja.

Ključne preporuke

1. Predlog Akcionog plan za nacionalne antikorupcijske strategije za period 2026-2028 bi trebalo proširiti, tako da sadrži adekvatna rešenja za sve Preporuke iz Petog kruga evaluacije GRECO, na način da se preporuke u celosti ispune.
2. Ciljevi koji se odnose na ostvarivanje GRECO preporuka treba da budu postavljeni u Strategiji tako da Srbija u potpunosti ispuni svoje obaveze, pa je u tom smislu neophodno da Vlada usvoji izmene ovog dokumenta.
3. Narodna skupština, koja nije bila uključena u izradu Strategiju za borbu protiv korupcije, treba da razmotri na koji način bi mogla da doprinese njenoj primeni, i da uvede redovnu praksu razmatranja izveštaja o sprovođenju Strategije i Akcionog plana u vidu javnog slušanja, jednom godišnje.
4. Nacrt Zakona o sprečavanju korupcije treba da bude značajno dopunjen, nakon čega o njemu trebalo da bude organizovana nova javna rasprava.
5. Bez odlaganja treba da bude otvoren proces izmena i dopuna Zakona o lobiranju (Ministarstvo pravde) i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave) u vezi sa svim pitanjima koja su se pokazala kao sporna.

Ključne preporuke

6. Agencija za sprečavanje korupcije, predsednik Republike, Vlada, ministarstva i Narodna skupština treba da promene praksu svog rada, ne čekajući na izmene propisa, između ostalog i u sledećem:
- a. Redovno razmatranje izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije i imenovanje nedostajućih članova na osnovu predloga samog Saveta (Vlada).
 - b. Objavljivanje informacija o kontaktima sa lobistima (lica obuhvaćena aktuelnim Zakonom), ali i drugim zainteresovanim stranama.
 - c. Objavljivanje informacija o angažovanim savetnicima i drugim licima koja pružaju savetodavne usluge.
 - d. Izrada analiza o koruptivnim rizicima u propisima, bez obzira na to da li su ministarstva zatražila mišljenje o nacrtu zakona i objavljivanje informacija o postupanju po tim analizama (Agencija).
 - e. Redovno postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja (Vlada, Predsednik).
 - f. Uključivanje na dnevni red samo onih predloga zakona kod kojih je prethodno sproveden postupak javnih konsultacija / javne rasprave i čije obrazloženje sadrži potpune informacije o uticaju na pripremu tih propisa (Narodna skupština).
 - g. Uključivanje članova Vlade iz 2025, 2024, 2022, 2020. i 2016, kao i predsednika Republike i njegovih savetnika u plan kontrole izveštaja o imovini i prihodima za 2026. (Agencija)

Ključne preporuke

7. Ministarstvo unutrašnjih poslova bi trebalo da objavi i promoviše akte koje je usvojilo na osnovu preporuka GRECO.
8. Ministarstvo unutrašnjih poslova bi trebalo da planira širi krug aktivnosti u vezi sa realizacijom preporuka GRECO, naročito kada je reč o praćenju poštovanja Kodeksa i pojedinih propisanih pravila (primanje poklona i dodatni rad policijskih službenika).
9. Zakon o unutrašnjim poslovima treba da predvidi adekvatna rešenja za sve preporuke GRECO.
10. Konkurs za izbor direktora Policije treba ponoviti nakon usvojanja Zakona o unutrašnjim poslovima i uvođenja novih pravila u skladu sa preporukama GRECO.
11. Imajući u vidu svrhu preporuka GRECO, pre donošenja Zakona o unutrašnjim poslovima bi trebalo organizovati i poseban vid javnih konsultacija radi sagledavanja situacija u kojima su iznošene sumnje u neprimereni politički uticaj na postupanje Policije, kako bi se sagledala potreba za eventualnom dopunom drugih propisa i preduzimanjem mera koje trenutno nisu planirane.

Druge oblasti istraživanja TS u okviru Projekta

1. Rizici od korupcije u propisima
2. Postavljanje vršilaca dužnosti u javnoj upravi

Rizici od korupcije u propisima – zakonske obaveze

- Ministarstva imaju zakonsku obavezu da traže mišljenje o nacrtima zakona, Agencija ima mogućnost da takva mišljenja daje i bez zahteva Ministarstva
- Ne postoji zakonska obaveza da Agencija ova mišljenja objavljuje (kao ni prepreka da to čini)
- Ne postoji sankcija u slučaju da ministarstvo ne zatraži mišljenje o koruptivnim rizicima ili ih ne uzme u obzir, niti skupštinska procedura predviđa obavezu dostavljanja
- Ne postoji obaveza da se traži novo mišljenje za predloge zakona koje usvoji Vlada, kao ni za zakone koje direktno predlože narodni poslanici
- Obaveza traženja mišljenja kada se zakoni odnose na neku od oblasti koje su označene kao „rizične“ u strateškim aktima. Ranije je takvih oblasti bilo osam, a aktuelnom Strategijom za borbu protiv korupcije (od jula 2024) ih je trinaest

Rizici od korupcije u propisima – praksa u 2025

- U toku 2025. godine Narodna skupština usvojila je 80 zakona, ne računajući potvrđene međunarodne ugovore, kao ni zakone kojima se potvrđuju garantne šeme.
- Od ovih 80 zakona, njih 28 (35%) spada u 13 oblasti koje su u Nacionalnog strategiji za borbu protiv korupcije identifikovane kao oblasti od posebnog rizika:
 - Upravljanje javnim sektorom – 5 zakona
 - Javne nabavke i privatizacija – 2 zakona
 - Porezi – 6 zakona
 - Obrazovanje – 6 zakona
 - Građevinsko i prostorno planiranje – 5 zakona
 - Zdravstvo – 2 zakona
 - Carina – 2 zakona
- U odgovoru na zahtev za slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja, Agencija za sprečavanje korupcije iskazala da joj je u toku 2025. godine na davanje mišljenje o proceni rizika od korupcije podneto pet propisa od strane državnih organa, i da je Agencija za svih pet propisa izradila mišljenje. Reč je o sledećim aktima (4 nacrt zakona i jedan predlog uredbe):
 - Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja;
 - Predlog uredbe o uslovima, kvalifikacijama i aktivnostima Komisije za donošenje Smernica kojim se utvrđuju opšti godišnji ciljevi društava kapitala;
 - Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o udžbenicima;
 - Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima;
 - Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o platama državnih službenika i nameštenika.
- Sa ovog spiska usvojena su tri zakona. Ni u jednom od obrazloženja ova tri zakona ne pominje se da je traženo mišljenje o proceni rizika od korupcije, odnosno da je Agencija za sprečavanje korupcije konsultovana u pripremi propisa.
- Agencija nije objavljivala data mišljenja, čime je narušena dobra praksa uspostavljena u periodu 2022-2023 (zakonska obaveza još uvek ne postoji). Agencija je, s druge strane, objavila sopstvenu inicijativu za izmene i dopune Zakona o kulturi.
- Za pojedine zakone koji su bili u proceduri u ovom periodu, Transparentnost Srbija je objavila posebne analize, koje su dostupne na sajtu TS.

Postavljanje vršilaca dužnosti – zakonske obaveze

- Od donošenja Zakona o državnim službenicima 2005. uveden je koncept prema kojem bi „postavljena lica“ u sistemu državne uprave (npr. pomoćnici ministara, sekretari ministarstva, direktori posebnihi organizacija) trebalo da budu birana nakon sprovedenih konkursa.
- Ova reformska mera, prepoznata kao značajna za profesionalizaciju javne uprave, smanjenje političkog uticaja i borbu protiv korupcije nije realizovana ni dve decenije kasnije.
- U međuvremenu, uglavnom zbog opomena koje su stizale iz Evropske komisije, Zakon je više puta menjan, kako bi se smanjio prostor za izbegavanje obaveze i oročio prestanak nezakonitog „v.d. stanja“.
- Zbog tih poruka, Vlada je sebi zadala rok da nezakonito v.d. stanje otkloni do 30.6.2019, ali je loša praksa nesmetano nastavljena i nakon tog datuma.
- Pored okolnosti da nije izvršena profesionalizacija uprave, dodatan problem predstavlja i to što su mnoge odluke o postavljenju vršilaca dužnosti donete na način koji je direktno suprotan Zakonu.
- Te nezakonitosti imaju dva modaliteta – donošenje retroaktivnih rešenja i postavljenje vršilaca dužnosti iako za to nije postojao zakonski osnov, jer je prekoračeno maksimalno dozvoljeno trajanje „v.d. stanja“ (šest plus tri meseca).
- Prema nalazima [analize](#) Transparentnosti Srbije, koju je objavila koalicija prEUgovor, više od tri četvrtine odluka Vlade Srbije izabrane 2020. o postavljenju vršilaca dužnosti u državnoj upravi bilo je nezakonito. U 30% slučajeva, Vlada je određivala da će službenici stupiti na dužnost na dan koji je u tom trenutku već bio prošao.
- To je bio razlog da ovo istraživanje ponovimo.

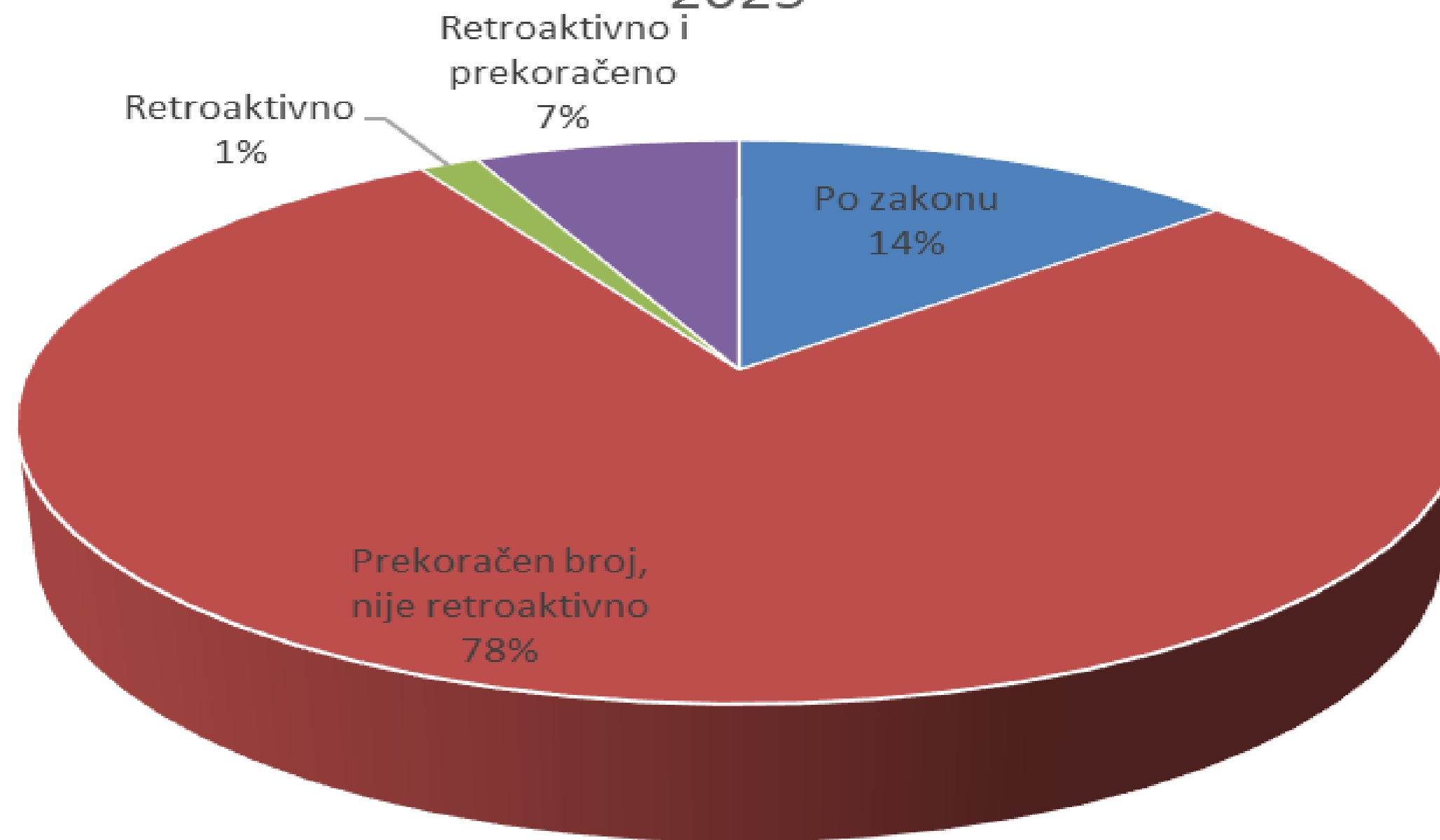
Postavljanje vršilaca dužnosti - praksa

Postavljenja vršilaca dužnosti Vlada A. Brnabić 2023 i 2024



Postavljanje vršilaca dužnosti - praksa

Postavljenja vršilaca dužnosti Vlada M. Vučevića 2024 i 2025



Postavljanje vršilaca dužnosti - praksa

Postavljenja vršilaca dužnosti Vlada Đ. Macuta maj - avgust
2025

