

Sprečavanje korupcije u izvršnoj vlasti i policiji

Šta je Republika Srbija učinila da ostvari preporuke
GRECO iz petog kruga evaluacije

Transparentnost Srbija, decembar 2025.

Svi izneti stavovi i predlozi pripadaju organizaciji Transparentnost Srbija i ne mogu se smatrati stavom
Misije OEBS

Sadržaj

Napomena o projektu	4
Glavni zaključci	5
Potencijal za borbu protiv korupcije i koliko je iskorišćen	5
Zašto su ove preporuke bitne za Srbiju.....	6
Neiskorišćene prilike.....	7
Stepen realizacije prema oceni GRECO	8
Veliki značaj preporuka iz Petog kruga evaluacije GRECO za Srbiju	11
Bitne teme i konkretni zadaci	11
Savetnici	13
Lobiranje.....	15
Žalba protiv Vlade i Predsednika.....	15
Javne rasprave o zakonima	16
Savet za borbu protiv korupcije	17
Nadležno tužilaštvo i imunitet u slučaju korupcije.....	17
Druga pitanja.....	18
Policija	18
Šta (ni)je učinjeno.....	20
Glavne ocene	20
Rad Vlade i Skupštine	20
Izmene Zakona o sprečavanju korupcije	21
Strategija i predlog Akcionog plana	23
Evropski prioriteti	26
Godišnji izveštaj Evropske komisije.....	26
Reformska agenda	26
Izveštaj o vladavini prava.....	28
(Ne)postupanje po konkretnim preporukama	30
Izvršna vlast	30
Provere integriteta članova Vlade pre stupanja na funkciju (prva preporuka).....	30
Provera integriteta savetnika (druga preporuka).....	32
Objavljivanje imena savetnika (druga preporuka)	33
Strateški dokumenti za Vladu i predsednika (treća preporuka).....	36
Obuhvat savetnika i šefova kabineta u ZSK (četvrta preporuka)	36

Kodeks ponašanja za izvršnu vlast (četvrta preporuka)	39
Uloga Saveta za borbu protiv korupcije (peta preporuka)	40
Obuka i poverljivi savetnici (šesta preporuka)	42
Pristup informacijama o radu Vlade i Predsednika (sedma preporuka)	43
Zakonodavni postupak (osma preporuka)	45
Lobiranje (deveta preporuka).....	49
Interne revizije (deseta preporuka).....	53
Otkrivanje sukoba interesa (jedanaesta preporuka).....	54
Primena pravila o ograničenjima po prestanku javne funkcije (dvanaesta preporuka)	55
Redovna i suštinska kontrola izveštaja o imovini i prihodima (trinaesta preporuka)	57
Imunitet članova Vlade (četрнаesta preporuka)	58
Nadležnost i kapaciteti Tužilaštva za organizovani kriminal (četрнаesta preporuka)	60
Policija	62
Policija	64
Planski dokument za MUP (petnaesta preporuka)	64
Kodeks policijske etike (šesnaesta preporuka)	69
Obuke za policijske službenike i poverljivi saveti (sedamnaesta preporuka).....	72
Politička postavljenja u policiji (osamnaesta preporuka).....	75
Redovne rovere integriteta policijskih službenika (devetnaesta preporuka)	79
Rotacija službenika koji su izloženi riziku od korupcije (dvadeseta preporuka)	81
Dodatni rad policijskih službenika (dvadesetprva preporuka).....	82
Evidentiranje i vrednost poklona (dvadesetdruga preporuka)	84
Istrage pritužbi na policiju (dvadesettreća preporuka).....	88
Svest o zaštiti uzbunjivača (dvadesetčetvrta preporuka).....	91
Ključne preporuke u vezi sa ispunjenjem preporuka GRECO	94
Praksa postavljenja vršilaca dužnosti u državnoj upravi	96
Razlozi za sprovođenje istraživanja	96
Nalazi za 2024. i 2025. godinu	96
Položaji koji su sve vreme bili u „v.d. stanju“	97
Analiza koruptivnih rizika u praksi.....	100
Pravni okvir.....	100
Praksa	100
Kada je traženo mišljenje Agencije.....	102

Napomena o projektu

Analiza je rađena u drugoj polovini 2025. godine. U tekstu se koriste delovi predloga koje je Transparentnost Srbija davala tokom javne rasprave o nacrtu izmena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije, predlogu planskih antikorupcijskih dokumenata, kao i raniji komentari preporuka GRECO iz Petog kruga evaluacije.

Ova analiza se nadovezuje na prošlogodišnju. Na mestima gde je i dalje aktuelan, zadržan je tekst ranije analize uz neznatne modifikacije.

U okviru Projekta, Transparentnost Srbija se bavila i drugim pitanjima (postavljenje vršilaca dužnosti u javnoj upravi, analiza rizika od korupcije u nacrtima zakona). Takođe, zbog obimnosti podataka, izrađena je posebna analiza u kojoj je obrađeno pitanje ispunjavanja preporuke GRECO koja se odnosi na javnost podataka o savetnicima predsednika, potpredsednika i članova Vlade Srbije.

Izradu istraživanja podržala je Misija OEBS (Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju) u Republici Srbiji, na čemu smo im zahvalni. Svi izneti stavovi i predlozi pripadaju organizaciji Transparentnost Srbija i ne mogu se smatrati stavom Misije OEBS.

Glavni zaključci

Potencijal za borbu protiv korupcije i koliko je iskorišćen

Preporuke koje je Srbija dobila od GRECO 2022. godine, u okviru Petog kruga evaluacije nose sa sobom veliki potencijal za unapređenje sistema i pretpostavki za borbu protiv korupcije. U kojoj meri će taj potencijal biti iskorišćen zavisi od **pristupa** koji prema njima zauzimaju **državni organi Srbije, interesovanju i značaju** koji njihovom ispunjenju **pridaju drugi bitni akteri u borbi protiv korupcije**, poput međunarodnih organizacija, civilnog društva i medija i najzad, od **doslednosti i temeljnosti samog GRECO** kada validira učinak Srbije.

Ovo istraživanje je pokazalo da **pristup državnih organa Srbije ispunjenju preporuka nije bio zadovoljavajući** – iza deklarativno izražene spremnosti da se preporuke ispune, nije usledilo odgovarajuće delanje, a ciljevi koje je Vlada Srbije sama sebi postavila su daleko ispod onog što je moguće učiniti i daleko iza rokova koje smo dobili od GRECO. Uz to, postupanje državnih organa u praksi je neretko bilo direktno suprotno preporukama GRECO ili ciljevima zbog kojih su one date.

Stanje je bolje u pogledu značaja koji se ispunjenju preporuka GRECO daje u izveštajima drugih aktera – one su sve vreme **visoko na listi prioriteta Evropske unije** (godišnji izveštaj o napretku, izveštaj o vladavini prava, rezolucije Evropskog parlamenta). S druge strane, u 2024. je propuštena prilika da se njihova primena ubrza time što bi se ovo pitanje direktno uvrstilo i u Reformsku agendu već je to učinjeno samo posredno. Utisak je da se to negativno odrazilo i na prioritizaciju postupanja od strane Vlade Srbije, jer je ona, tokom 2025. godine, za nijansu više, bila posvećena ispunjavanju obaveza koje su izričito pomenute u Reformskoj agendi, nego kada je reč o drugim pitanjima.

Javnost u Srbiji pokazuje interesovanje, uglavnom tako što su u mnogim medijima objavljena saopštenja GRECO i nalazi prethodnog istraživanja Transparentnosti Srbije na istu temu. Međutim, o (ne)radu na ispunjenju konkretnih preporuka veoma je malo pisano, čak i kada je reč o temama koje bi građanima mogle biti veoma zanimljive jer su u vezi sa aktuelnim događajima (npr. imunitet ministara i nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal, teškoće u dobijanju informacija od Vlade Srbije, sumnje u političke uticaje na rad Policije).

Ne samo da zabrinjava, već predstavlja i svojevrsan paradoks, to što u proteklih dvanaest meseci, tokom kojih su građani prepoznali korupciju kao glavni problem društva,¹ a mnogi od njih su uzeli učešće i u masovnim protestima koji su imali snažnu antikorupcijsku komponentu, vlast nije prepoznala mogućnost da kroz rad na preporukama GRECO, makar iz razloga sopstvene promocije, pokaže spremnost da učini nešto više.

Sam GRECO se tokom 2025. nije oglašavao o ispunjavanju preporuka, jer Vlada Srbije ima rok do kraja ove godine da izvesti o tome šta je uradila. U prvom izveštaju o usaglašenosti, GRECO je **uglavnom objektivno sagledao situaciju** i dao adekvatne ocene o tome da preporuke nisu uopšte ili da su samo delimično realizovane. S druge strane, u jedinom slučaju kada je data ocena o potpunom ispunjenju preporuke, ona je **zasnovana na formalnim elementima** (donošenje akata),

¹https://www.transparentnost.org.rs/images/Istra%C5%BEivanje_o_korupciji_i_prioriteti_za_borbu_protiv_korupcije_-_prezentacija.pdf

bez dodatne analize sadržine i mogućnih efekata, pa se nadamo da to ubuduće neće biti slučaj.

Iako je rok koji Vlada Srbije ima za podnošenje sledećeg izveštaja o ispunjavanju preporuka pri kraju (31.12.2025), trenutno stanje je takvo da je vrlo malo toga učinjeno na njihovoj realizaciji, a pojedine započete aktivnosti nisu dovedene do kraja. Usled toga se može očekivati da će i sledeća ocena GRECO (koja se očekuje u drugoj polovini 2026) biti gotovo jednako nepovoljna kao i prethodna. Ocena bi mogla biti nešto bolja jedino u slučaju da neke aktivnosti, koje Vlada Srbije trenutno planira za prvi kvartal 2026, zaista budu i ispunjene, a da istovremeno GRECO blagonaklono prihvati da i te naknadno dostavljene informacije razmatra.

Zašto su ove preporuke bitne za Srbiju

Bitnost preporuka GRECO za Srbiju proističe iz nekoliko činilaca.

Prvo, u relativno kratkom periodu evaluatori ocenjuju kvalitet propisa i prakse po istim pitanjima širom Evrope, pa i van našeg kontinenta, dajući preporuke za unapređenje stanja, a zatim prate u kojoj meri se one ispunjavaju i o tome obaveštavaju i države i javnost. Peti krug evaluacije obuhvata dve naročito važne oblasti – mehanizme koji bi trebalo da spreče korupciju u izvršnoj vlasti i one koji se primenjuju unutar policije².

U Srbiji, kao i drugim zemljama sa statusom kandidata, dodatni značaj GRECO preporukama daje proces evropskih integracija. Umesto da sama izlistava konkretne obaveze koje bi države trebalo da ispune da bi obezbedile adekvatnu zaštitu od korupcije, Evropska komisija od njih traži da ispune preporuke dobijene od GRECO. To se može videti i iz nekoliko poslednjih izveštaja Evropske komisije, gde je ispunjenje preporuka iz Petog kruga evaluacije bilo jedna od ključnih preporuka Srbiji za narednu godinu³.

Treći, a možda i najbitniji činilac značaja jeste konkretnost brojnih preporuka iz ovog Evaluacionog izveštaja⁴, kao i to što se same preporuke odnose na neke od najkrupnijih prepreka za funkcionisanje sistema za borbu protiv korupcije u Srbiji. U tom smislu su naročito značajne preporuke koje se odnose na osvetljavanje skrivenih uticaja na donošenje odluka u izvršnoj, a posredno i zakonodavnoj vlasti (uloga savetnika, lobiranje, proces konsultacija sa javnošću, pristup informacijama), stvaranje boljih pretpostavki za krivično gonjenje korupcije u izvršnoj vlasti (imunitet, nadležnosti i kapaciteti tužilaštva), ispitivanje konkretnih navoda o korupciji (npr. promocija uzbunjivanja, razmatranje izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije), kao i one koje se odnose na sprečavanje političkog uticaja na rad policije i uspostavljanje mehanizama za identifikovanje rizika od korupcije u samoj policiji i njihovo otklanjanje.

² [https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations#{%2222359946%22:\[1\]}](https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations#{%2222359946%22:[1]})

³ <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/>

⁴ <http://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a7216d>

Neiskorišćene prilike

Ovaj značaj nije na adekvatan način prepoznat od strane vlasti u Srbiji. Takav zaključak nedvosmisleno sledi iz činjenice da je Srbija, po oceni GRECO, **u prvom postavljenom roku ispunila u celosti samo jednu od ukupno 24 preporuke**. Dodatno, u vezi sa mnogim od preporukama ni tokom 2025. rad nije ni počeo.

Dok smo u prethodnom izveštaju povodom iste teme⁵ ocenili da bi se u nekim slučajevima kašnjenje sa realizacijom može objasniti, ali ne i u potpunosti opravdati, teškoćama koje su delom objektivne prirode, kao što su održavanje vanrednih parlamentarnih izbora, sada ni tog izgovora nije bilo. Takođe, neki od problema koje treba rešiti su zaista složeni ili je realizacija preporuka povezana sa rešavanjem brojnih drugih pitanja, koja su sama za sebe sporna (što je možda i ove godine bio slučaj saodredbama u nacrtu novog Zakona o unutrašnjim poslovima u čemu ovaj put ne učestvuju organizacije civilnog društva). S druge strane, nikakvo opravdanje se ne može pronaći za propust da se ispune preporuke čija realizacija nije podrazumevala zakonodavnu aktivnost niti angažovanje resursa (npr. objavljivanje imena savetnika članova Vlade).

Proces izrade nacionalnih planskih antikorupcijskih dokumenata, umesto da posluži kao podsticaj za ispunjenje preporuka, više je delovalo u suprotnom pravcu. **Kako je donošenje antikorupcijske strategije kasnilo, tako su pomerani i rokovi za ispunjavanje preporuka GRECO** na koje se pojedini delovi te strategije odnose, iako nije bilo prepreke da se rad na njima mogao da se odvija uporedo. Pored toga, u samoj Strategiji iz 2024.⁶; i pored toga što je reč o obavezama *koje je do tada već trebalo ispuniti*, Vlada Srbije se obavezala da će do kraja 2028 *ispuniti samo 35% preporuka*! Usledio je još manje ambiciozni prvi Akcioni plan za njeno sprovođenje.⁷ Međutim, ni taj plan nije ostvaren, pa se mnoge aktivnosti planiraju za 2026. i godine koje slede (u predlog Akcionog plana za period 2026-2028)⁸. U vezi sa ovim dokumentom, posebno ističemo da i pored ranijeg insistiranja Evropske komisije da se osmisle rešenja za sve preporuke GRECO⁹, to nije učinjeno kada je reč o nekoliko bitnih preporuka.

Ostvarivanje velikog potencijala preporuka GRECO ne zavisi samo od državnih organa Srbije i snage civilnog društva i medija koji prate njihovo ostvarivanje, već i od potonjih stavova GRECO o tome da li je ispunjenje zadovoljavajuće. Preporuke proizlaze iz nalaza evaluacionog tima i njihovo ostvarivanje bi trebalo posmatrati u kontekstu nedostataka koji su inicijalno uočeni. Minimalistički pristup kod ocene realizacije može dovesti do toga da se učinak države smatra zadovoljavajućim, na primer, zato što je donet neki akt ili uspostavljeno neko telo, iako ne postoje garancije da će suštinski problem biti rešen. Srbija i GRECO već imaju nekoliko takvih iskustava, između ostalog, po pitanju Zakona o lobiranju, Zakona o sprečavanju korupcije (ranije Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije), kada su novi izveštaji GRECO pokazivali da ono što je urađeno na osnovu preporuka iz prethodnih krugova evaluacije nije donelo željene rezultate.

⁵ https://www.transparentnost.org.rs/images/%C5%A0ta_je_Republika_Srbija_u%C4%8Dinila_da_ostvari_Prep_Oruke_GRECO_iz_petog_kruga_evaluacije.pdf

⁶ https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/802696/nac_strat_borba_protiv_korupc_2024-2028_0017_cyr.zip

⁷ https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/850456/strategija-protiv-korupcije-akcioni-plan050_cyr4.zip

⁸ <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/537/4>

⁹ <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/>

Zbog toga, dodatni razlog za zabrinutost, pored pomenutih kašnjenja i odlaganja, po oceni Transparentnosti Srbije, predstavlja i to što u dosadašnjem radu na ispunjavanju pojedinih preporuka GRECO i planiranju budućih aktivnosti, postoji minimalistički pristup i nedovoljno uključenje javnosti.

Istraživanje pokazuje da je Ministarstvo unutrašnjih poslova tokom 2025. sprovodilo aktivnosti koje će biti nastavljene i u sledećoj godini i da će na kraju verovatno rezultirati boljom ocenom u sledećem Izveštaju o usklađenosti u pogledu broja potpuno ili delimično realizovanih preporuka. Kada je reč o Ministarstvu unutrašnjih poslova, to je pre svega rad na donošenju Operativnog plana za borbu protiv korupcije u Policiji i novom Zakonu o unutrašnjim poslovima. Kada je reč o Ministarstvu pravde, jedini u javnosti vidljiv rad odnosio se na izradu novog Akcionog plana za Strategiju, koji predviđa neke mere u vezi sa ispunjavanjem preporuka GRECO, ali ih neopravdano odlaže za dalju budućnost. Istovremeno, nije bilo nikakvog napretka čak ni u vezi sa odavno započetim procesom izmena Zakona o sprečavanju korupcije koji je započet pre nekoliko godina. Uz sve to, postupanje Vlade Srbije, Ministarstva pravde i pojedinih drugih državnih organa u ovom periodu je bilo direktno suprotno onome što je trebalo učiniti u vezi sa preporukama GRECO.

Stepen realizacije prema oceni GRECO

Aktuelni saziv Narodne Skupštine, koji je počeo sa radom početkom februara 2024, a zatim i Vlade formirane u aprilu 2025. godine, dobili su novu priliku i više nego dovoljno vremena da učine ono što su njihovi prethodnici (Vlade i Skupštine iz 2016, 2020 i 2022) propustili – da ovaj put sve što je GRECO zatražio ispune, makar u drugom postavljenom roku, to jest do 31.12.2025. godine. Prvi rok (30.9.2023), koji je GRECO postavio u Evaluacionom izveštaju, istekao je a da je malo šta urađeno. Nedugo zatim, Transparentnost Srbija je, predstavljajući istraživanje o sprovođenju GRECO preporuka, 6.3.2024. najavila takav ishod. Ovi nalazi su potvrđeni na zasedanju plenarne skupštine GRECO, održane od 17. do 21. juna 2024. Na toj sednici usvojen je [Izveštaj o usklađenosti](#) koji sadrži ocenu sprovedenih aktivnosti do kraja 2023. Transparentnost Srbija je u decembru 2024. predstavila nove nalaze, koji su ukazali na brojne slabosti procesa koji su makar započeti do tog trenutka, uz nadu da bi tokom 2025. neki od njih ipak mogli da se okončaju i da rezultiraju boljom ocenom, što se ipak nije dogodilo.

Prema nalazima GRECO iz juna 2024. Srbija je na zadovoljavajući način primenila samo jednu (preporuka xxii - da se što pre ustanovi telo odgovorno za evidentiranje i vrednovanje poklona i da vrednost povremenih poklona koje mogu da zadrže policijski službenici bude znatno smanjena) od dvadeset četiri preporuke sadržane u Izveštaju o petom krugu evaluacije.

Rezultat je mogao da bude značajno bolji da su usvojene izmene nekih propisa na kojima je rađeno, a pre svega Zakona o sprečavanju korupcije i Zakona o unutrašnjim poslovima, jer se o ni odnose na više preporuka GRECO. Međutim, te postupke Ministarstvo pravde i Ministarstvo unutrašnjih poslova nisu doveli do kraja ne samo u 2023, već ni tokom 2024. i 2025. Nacrt dopuna Zakona o sprečavanju korupcije, objavljen krajem leta 2023. nije je do danas odmakao od te faze, niti je objavljen izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi.

U prvi mah se činilo da je razlog dodatnog čekanja mogla da bude želja da se sve potrebne izmene u

tom propisu učine jednovremeno, a Srbija je u vezi sa njim dobila preporuke i od posmatračke misije ODIHR. Početkom januara 2025. je postalo jasno da skupštinska Radna grupa za unapređenje izbornog procesa neće nastaviti sa radom, i da stoga neće biti usaglašenog predloga ni za dopune Zakona o sprečavanju korupcije, ali Ministarstvo pravde nije nakon toga predložilo one izmene zakona koje je ranije pripremilo.

Od preostale dvadeset tri preporuke, prema oceni GRECO, deset je delimično ispunjeno, dok trinaest nije uopšte. Zbog toga GRECO napominje da će u narednih 18 meseci (koji upravo ističu) biti potreban dalji napredak kako bi se postigao adekvatan nivo usklađenosti sa preporukama.

Prema oceni GRECO iz 2024, u pogledu nosilaca najviših izvršnih funkcija, preduzeti su važni koraci usvajanjem Plana integriteta u generalnom sekretarijatu predsednika Republike i Etičkog kodeksa koji se primenjuje na sve osobe na najvišim izvršnim funkcijama u administraciji.¹⁰ Pored toga, kao pozitivno je ocenjeno i objavljivanje informacija o imenima i osnovnim funkcijama šefa kabineta, generalnog sekretara i savetnika Predsednika.¹¹ GRECO je uočio napredak u saradnji tela koja su odgovorna za borbu protiv korupcije, kao i određeni napredak u pogledu provere imovine i prihoda lica na najvišim izvršnim funkcijama od strane Agencije za sprečavanje korupcije.¹²

S druge strane, GRECO naglašava da je potrebno da se uvedu pravila o kontroli integriteta pre imenovanja ministara, šefova kabineta i savetnika.¹³ Nedostatak predstavlja i to što informacije o šefovima kabineta i savetnicima predsednika Vlade, potpredsednika Vlade i ministrima, kao i delokrugu njihove nadležnosti, još uvek nisu javno dostupne, kao i to što još uvek nisu doneti planovi integriteta, kodeksi ponašanja i drugi strateški dokumenti u vezi sa licima na najvišim izvršnim funkcijama u Vladi.¹⁴ Nadležni organi tek treba da obezbede da sva lica podležu *ad hoc* otkrivanju sukoba interesa i da budu vezani ograničenjima nakon prestanka funkcije. Pored toga, ostaje obaveza da se ključnim institucijama za borbu protiv korupcije (tj. Agenciji za sprečavanje korupcije, Tužilaštvu za organizovani kriminal) obezbede adekvatni ljudski resursi. Konačno, nisu preduzeti nikakvi koraci za revidiranje imuniteta koji je dat članovima Vlade kako ne bi mogao biti primenjen na koruptivna krivična dela i da bi se proširila nadležnost Tužilaštva za organizovani kriminal na sva lica na najvišim izvršnim funkcijama, uključujući predsednika Republike.¹⁵

Prema oceni GRECO, određeni napredak je postignut i po preporukama koje se odnose na policiju a kao primer se može navesti usvajanje i objavljivanje Kodeksa policijske etike, kao i njegovo uključivanje u obaveznu obuku za nove policijske službenike i one koji su već zaposleni.¹⁶ Prema oceni GRECO, napredak predstavlja i formiranje tela za evidentiranje i vrednovanje poklona u MUP, kao i značajno smanjenje praga vrednosti za poklone koje policijski službenici smeju da prime i zadrže.¹⁷ S druge strane, GRECO ukazuje da su potrebni odlučniji koraci u smeru izmena i dopuna

¹⁰ Izveštaj o usklađenosti, str. 27, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82>

¹¹ Ibid

¹² Ibid

¹³ Ibid

¹⁴ Ibid

¹⁵ Ibid

¹⁶ Ibid

¹⁷ Ibid

pravilnika o imenovanjima u policiji kako bi se obezbedili otvoreniji i transparentniji konkursi i sprečila politička imenovanja na ključne funkcije.¹⁸ Neophodno je sprovoditi redovne provere integriteta za nove policijske službenike, kao i za one već zaposlene.¹⁹ Konačno, mehanizam nadzora nad nedoličnim ponašanjem policije ostaje da se revidira, kako bi se osiguralo da istrage pritužbi protiv policije budu dovoljno nezavisne i transparentne.²⁰

¹⁸ Ibid, str. 28

¹⁹ Ibid

²⁰ Ibid

Veliki značaj preporuka iz Petog kruga evaluacije GRECO za Srbiju

Bitne teme i konkretni zadaci

Često se događa da preporuke međunarodnih organizacija Srbiji budu takve da vlasti nakon „štrikliranja“ stavki mogu da zaključi kako je „ostvaren napredak“, iako ni jedan sistemski problem nije rešen. Preporuke [date u petom krugu evaluacije GRECO](#) (usvojene 25. marta, a objavljene 5. jula 2022) nisu bile od te vrste. Ove preporuke su ujedno predstavljale veoma prijatno iznenađenje posle [nezaslužno blagonaklonih ocena](#) te iste institucije iz 2020. koje su se, da stvar bude još zanimljivija, jednim delom odnosile na iste teme koje su se našle u fokusu i dve godine kasnije – zakonodavni postupak i pravila iz Zakona o sprečavanju korupcije.

Dodatni izazov i za nosioce zakonodavne i za nosioce izvršne vlasti moglo je da bude to što se od 14 preporuka u delu koji se odnosi na egzekutivu, njih devet izričito odnosi na predsednika Republike (i njegove savetnike). Naime, na tom položaju se nalazi osoba koju i [zakonodavci](#) i [članovi Vlade](#) tretiraju kao svog „šefa“, bez obzira na ustavna ovlašćenja.

Recepcija međunarodnih preporuka, pa tako i onih koje dolaze od GRECO, uglavnom nisu bile adekvatne. Na osnovu svega do sada učinjenog nije moguće izvesti zaključak koji odiše optimizmom. Naprotiv, raspoložive činjenice ne daju nadu da će GRECO preporuke biti ispunjene tako brzo. Štaviše, osnovano može da se očekuje da do njihovog ispunjenja neće doći u bliskoj budućnosti. To istovremeno znači i da će ova „igra iscrpljivanja“ trajati dugo. Na to nedvosmisleno ukazuju odgovori i činjenice koje organi javne vlasti dostavljaju povodom njihovog ispunjavanja. Razlog tome delimično leži u činjenici da organi javne vlasti teško odstupaju od tradicionalnih i duboko ukorenjenih principa i mehanizama koje propisuju i primenjuju. To za posledicu, pored sporosti i nevoljnosti u sprovođenju preporuka, nekada ima i činjenicu da se preporučena rešenja primenjuju na način kojim se izigrava njihova svrha ili se ona menjaju do neprepoznatljivosti. Međutim, utisak je da daleko veći uticaj na njihovo (ne)sprovođenje ima činjenica da organi javne vlasti neretko GRECO preporuke i njihovo sprovođenje doživljavaju kao nešto nametnuto, nešto što mora da se uradi a ne kao nešto što treba učiniti jer je u interesu Republike Srbije i njenih građana. Takav pristup za posledicu ima da se preporučena rešenja primenjuju ali sa ograničenim rokom trajanja ili ograničenim obimom. Utisak je da organi javne vlasti nekada više vremena troše za nalaženje opravdanja zašto nešto ne može ili nije učinjeno na vreme nego na suštinsko bavljenje time kako na najbolji i efikasan način sprovesti neku preporuku.

U prethodnom izveštaju o sprovođenju preporuka iz Petog kruga evaluacije GRECO, koji je završen u decembru 2022²¹, analizirali smo sve preporuke koje se odnose kako na izvršnu vlast (I-XIV), tako i na policiju (XV-XXIV), moguće načine njihovog sprovođenja u delo, kao i aktivnosti koje su u vezi sa tim sprovodili ili planirali organi vlasti.

²¹https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Preporuke_GRECO_iz_petog_kruga_evaluacije_deo_koji_se_odnosi_na_izvr%C5%A1nu_vlast_-_analiza.pdf

Iako su GRECO preporuke za tu oblast veoma značajne, one pokrivaju samo deo problema koje je Transparentnost Srbija istakla u istraživanju ["Procena sistema društvenog integriteta"](#). Prema nalazima iz pomenutog istraživanja Državna revizorska institucija bi trebalo da sprovede sveobuhvatnu reviziju i evaluaciju trošenja budžeta u Ministarstvu unutrašnjih poslova.²² Radi zaštite integriteta i povećanja poverenja javnosti u policiju neophodno je da policija preduzme proaktivne mere kako bi sprečila curenje informacija i brzo reagovala u takvim slučajevima npr. sprovođenje brzih i temeljnih istraga kada se pojave optužbe u medijima zbog curenja informacija.²³ Potrebno je da se utvrdi obaveza policije da redovno obaveštava pojedince koji su prijavili korupciju o toku i ishodu procesa. Parlament bi trebalo da redovno vrši svoju nadzornu funkciju razmatranjem godišnjih izveštaja o radu Sektora unutrašnje kontrole, kao i nadziranjem zakonitosti trošenja budžetskih i operativnih fondova policije.²⁴ Slično tome, kada je reč o izvršnoj vlasti, Transparentnost je predložila da Vlada unapredi izveštavanje o ostvarenju svojih programa, da omogući javnosti da utiče na proces usvajanja i izvršenja budžeta i da pruži objašnjenja o uticaju planiranih budžetskih rashoda na ispunjavanje zakonskih obaveza državnih organa i na sprovođenje definisanih prioriteta, da uvede obavezu objavljivanja svih svojih odluka, osim kada je to neophodno radi zaštite pretežnog javnog interesa, uključujući zakonske rokove za objavljivanje, da dozvoli medijima da prisustvuju njenim sednicama i da objavljuje transkripte sa svojih sednica, osim kada se razgovara o pitanjima koja treba da ostanu poverljiva, da objavljuje dnevni red sednica i obrazloženja za odluke o kadrovskim rešenjima, te da uvede praksu pozivanje na odgovornost članova Vlade zbog neispunjavanja obaveza iz planskih dokumenata i oglašnja o preporuke nezavisnih državnih organa.²⁵

Po ocenama Transparentnosti Srbija, preporuke iz ovog kruga koje bi mogle da imaju najveći efekat na organe izvršne vlasti, a nisu do sada ispunjene, odnose se na sledeće: uređivanje sukoba interesa **kod savetnika** predsednika, premijera i ministara i jačanje **sistema za kontrolu izveštaja** 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; obavezu **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**.

Istovremeno, najznačajnije preporuke za rad policije, koje nisu ispunjene su: 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; da se **Kodeks policijske etike ažurira i dopuni smernicama za postupanje**, da se preduzmu **mere za sprečavanje političkog raspoređivanja policijskih službenika na najvišim funkcijama**, kao i da postupci koji vode ka postavljanju direktora policije, kao i druge više rukovodeće funkcije, obuhvataju **otvoreniji i transparentniji konkurs**; da se **bezbednosne provere** koje se tiču integriteta policijskih službenika **vrše u redovnim intervalima tokom čitave karijere**.

²² Procena sistema društvenog integriteta, str. 110, <https://transparentnost.org.rs/images/publikacije/NIS-2023-SR.pdf>

²³ Ibid

²⁴ Ibid

²⁵ Ibid, str. 237 i 238.

Savetnici

Za uređivanje **sukoba interesa kod savetnika** nosilaca najviših javnih funkcija bilo je mnogo prilika, od 2004, kada je donet [prvi zakon](#) koji uređuje sukob interesa, do aktuelnog [Zakona o sprečavanju korupcije](#). Svi ti zakoni isključivo su se bavili javnim funkcionerima, osobama čiji potpis stoji na propisima, odlukama i ugovorima. Te odluke su neretko zasnovane na razmatranju predmeta i analizama koje sačinjavaju državni službenici, pa se zakonodavac u jednom trenutku rešio da i njima ograniči obavljanje dodatnih poslova i da ih obaveže da se uzdrže od rada na predmetima u kojima su povezani sa strankama. Međutim, takve obaveze nisu nikada uspostavljene za najbliže saradnike – savetnike. Oni trenutno nisu obavezni **ničim osim sopstvenom savešću** da predoče makar savetoprimcu, ako već ne i javnosti, da li bi u datoj stvari njihovo mišljenje moglo biti pristrasno, na primer, zato što poseduju deonice firme koja će imati velike koristi od nekog državnog ugovora ili izmene propisa.

S druge strane, jasno je da za savetnike ne mogu važiti iste zabrane i ograničenja kao za funkcionere. Za posebne savetnike se neretko biraju ljudi sa dokazanim znanjem u struci, koji bi verovatno sasvim lepo mogli žive i od svog redovnog posla – npr. univerzitetski profesori. Zato bi, kada je reč o njima, suština izmena zakona treba da bude uređenje sukoba interesa u vezi sa savetovanjem, a ne postavljanje zabrana koje bi onemogućile privremeno angažovanje stručnjaka koji ne teže za karijerom u državnoj službi.

GRECO je dobro uočio da je potrebno je da se obezbedi transparentnost informacija o tome ko su sve savetnici javnih funkcionera. Komičan slučaj „[lažnog savetnika](#)“ premijera iz oktobra 2016. dobra je ilustracija šta je sve moguće kada ovakvi podaci nisu lako dostupni. Međutim, i devet godina nakon navedenog incidenta informacija o imenima i biografijama savetnika za ekonomska pitanja predsednika Vlade su i dalje tajna.²⁶ Vlada je zahtev kojim su tražene te informacije odbila kao neosnovan, obrazlažući to činjenicom da spisak savetnika predsednika Vlade ne ispunjava zakonom propisane uslove da bi bila informacija od javnog značaja. U obrazloženju rešenja se ističe i da bi dostavljanje biografija bilo koje osobe koja nije u obavezi da javno objavi lične podatke predstavljalo povredu prava na privatnost i povredu prava na zaštitu podataka o ličnosti.²⁷

Vladin Generalni sekretarijat nije odstupio od ovog stava ni tokom 2025. godine. Naprotiv, zahtevi za pristup informacijama su ponovo odbijeni²⁸. Pritom, Vlada je uskratila ne samo imena i biografije imenovanih savetnika premijera i njegovih zamenika, već čak i podatak koliko je uopšte savetnika imenovano!²⁹

Domet GRECO preporuka je ipak ograničen, jer se preporuke odnose samo na savetnike čiji je status jasno definisan u sistemu izvršne vlasti (tzv. posebni savetnici). Nisu pak obuhvaćene situacije kada se savetnici [angažuju po nepoznatoj pravnoj proceduri, sa nepoznatim statusom, za nepoznat iznos i za nepoznatog naručioca](#).

Na osnovu preporuka GRECO, Agencija za sprečavanje korupcije bi trebalo da **redovno kontroliše**

²⁶ <https://forbes.n1info.rs/lideri/istrazujemo-savetnici-premijera-vucevica-ili-ne-postoje-ili-ih-se-stidi/>

²⁷ Ibid

²⁸ Link za prvi odgovor gen sek vlade, ili hiperlink kako je ovde

²⁹ Link za odgovor gen sek vlade drugi zahtev, ili hiperlink kako je ovde

izveštaje o imovini i prihodima funkcionera izvršne vlasti (među koje će biti uključeni i njihovi savetnici i šefovi kabineta). Učestalost te kontrole u preporukama, međutim, nije jasno definisana (na primer, da bi to trebalo da se čini svake godine).

Lobiranje

Pošto je [Zakon o lobiranju](#) donet upravo na preporuku GRECO, što je tada pozitivno ocenjeno, veoma je važno da je ista institucija sada pokazala spremnost da ukaže na dve najkrupnije manjkavosti tog zakona, koje su bile vidljive još tokom pisanja. Naime, GRECO je u 2022. prepoznao kao problem to što se ovim zakonom uređuje **samo lobiranje koje se odvija po formalnim pravilima**, a ne ono koje se odvija kroz neformalne kontakte lobista sa predsednikom, premijerom, ministrima i njihovim savetnicima i šefovima kabineta. Drugi veliki problem na koji GRECO ukazuje jeste to što **ne postoji obaveza funkcionera i državnih organa da objave** ko im se sve od formalnih i neformalnih lobista obratio.

U proteklom periodu, ništa nije urađeno ni po pitanja unapređenja oblasti **lobiranja**. Nije izmenjen Zakon o lobiranju³⁰, a Predlogom Akcionog plana za period 2026-2028. predviđeno je da se zakon izmeni tako da se uvede obaveza objavljivanja kontakta sa registrovanim i neregistrovanim lobistima u cilju ispunjenja GRECO preporuka iz 5. kruga evaluacije, u prvom kvartalu 2026. Zakon o lobiranju donet upravo na preporuku GRECO, ali je od usvajanja, već šest godina, samo „slovo na papiru“. Glavni problemi koji su uočeni još tada i dalje su prisutni – zakon uređuje samo lobiranje koje se odvija po formalnim pravilima, a ne ono koje se odvija kroz neformalne kontakte lobista sa javnim funkcionerima i ne predviđa obavezu funkcionera i državnih organa da objave ko im se sve od formalnih i neformalnih lobista obratio.

Pošto Zakon ne prepoznaje, ali ni ne zabranjuje, neformalno lobiranje ne znamo koliko ga, i gde ima, a formalnog lobiranja izgleda u Srbiji nema. Lobistički registri koje bi trebalo da vode državni organi i dalje su prazni i ne prikazuju da je bilo lobističkih kontakata iako trenutno imamo [registrovana](#) 54 lobista (51 fizičko i tri pravna lica)³¹ koji su završili obuku u Agenciji za sprečavanje korupcije. Naime, organi vlasti **registrovali su svega jedan lobistički konktat za 13 meseci**.

Žalba protiv Vlade i Predsednika

Jedna od tačaka gde se očekivao otpor kod prihvatanja jeste preporuka GRECO da **pravo na pristup informacijama o radu Vlade i Predsednika Republike** dobije efikasnu pravnu zaštitu. Zakon o slobodnom pristupu informacijama je menjan krajem 2021. godine, a jedan od ključnih zahteva [Koalicije za slobodu pristupa informacijama](#) bio je upravo to da građani mogu da izjave žalbu Povereniku, kada takav zahtev odbije bilo koji organ vlasti. Međutim, ne samo da je [zakonodavac zadržao sistem](#) prema kojem žalbe protiv šest organa (Vlada, Skupština, Predsednik, Ustavni sud, Vrhovni sud, Republički javni tužilac) nisu dopuštene, već je tom spisku pridružena i Narodna banka Srbije.

U odsustvu mogućnosti žalbe Povereniku, građani, novinari i udruženja mogu samo da pokreću tužbe pred Upravnim sudom, na čije rešavanje se čeka godinama, da bi neke od njih bile odbačene iz [upitnih razloga](#). Tako je jedan od retkih slučajeva u kojem je Transparentnost Srbija dobila pravnu

³⁰ <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/87/16/reg>

³¹ Podaci iz Registra lobista na dan 9. 12. 2025. godine, dostupni na <https://publicacas.acas.rs/#/acas/registarLobista>

zaštitu, pa je rešenje Vlade poništeno trajao čak pet godina. [Zahtev Vladi](#) je podnet u februaru 2017, a tražena je studija opravdanosti i koncesioni akt za beogradski aerodrom. Sud je poništio rešenje Vlade [presudom](#) iz oktobra 2022. Međutim, po toj presudi Vlada uopšte nije postupila ni do kraja 2023, čak ni tako što bi ponovo donela rešenje kojim se zahtev odbija, iako joj je i Transparentnost Srbija u septembru 2023. godine dostavila zahtev za donošenje upravnog akta na osnovu presude Upravnog suda.³² O tom nepostupanju je istog meseca tj. u septembru 2023. godine obavešten i Upravni sud.³³ Tek na izmaku 2023 godine, preciznije 28. decembra, Vlada je reagovala na pomenutu presudu formulisanjem zahteva za otklanjanjem nedostataka i uređenjem zahteva (koji je Transparentnosti Srbija dostavljen 9. januara 2024. godine) kojim se traži *”što precizniji opis informacije koja se traži”*.³⁴ U odgovoru na navedeni zahtev Transparentnost Srbija je istakla da je zahtev za otklanjanje nedostataka i uređenje zahteva nezakonit, kako zbog proteka zakonskog roka (zahtev za pristup informacijama o kome je reč upućen je Vladi Srbije – Generalnom sekretarijatu februara 2017. godine, što znači da je Generalni sekretarijat prekoračio rok za postupanje za tačno 2.500 dana) tako i zbog činjenice što je zahtev uredan i ne sadrži nedostatke.³⁵ Posle još jedne kratke pauze, Vlada je početkom aprila 2024. godine donela rešenje o odbacivanju zahteva kao neurednog zbog toga što, prema mišljenju Vlade, Transparentnost Srbija nije dostavila precizan opis informacije koju traži.³⁶ Nakon toga, Transparentnosti Srbija nije preostalo ništa drugo do da pravo na pristup traženim informacijama pokuša da ostvari tako što je u maju 2024. godine Upravnom sudu podnela tužbu za poništenje navedenog rešenja Vlade, a Upravni sud u narednih 18 meseci ovaj predmet nije rešio.³⁷

Iako je predlog dopuna zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Vlada predložila, pa je zatim i uvršten u dnevni red sednice Narodne skupštine od 4. marta 2025, Vlada ga je dan kasnije povukla, obrazloživši da je „naknadno procenjena i utvrđena potreba za sprovođenjem dodatnih konsultacija o pitanjima koja se uređuju ovim zakonom”. Sam predlog nije sadržao rešenja koja bi se odnosila na realizaciju preporuke GRECO, iako je tokom javne rasprave Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave ukazano na taj nedostatak.

Javne rasprave o zakonima

Važno je da je GRECO ukazao i na problem nepoštovanja pravila o **održavanju javnih rasprava u pripremi zakona**. Pri tom se pozvao i na nalaze iz [studije „Transparentnosti”](#) koja govori o izradi propisa po meri privatnih interesa. Pored podsećanja na ispunjavanje ove obaveze i potrebu da se norme preciziraju kako se izuzeci ne bi zloupotrebljavali, GRECO je preporučio i da obrazlože razlozi

³² https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Zahtev_za_dono%C5%A1enje_upravnog_akta_na_osnovu_presude_Upravnog_suda.pdf

³³ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Obave%C5%A1tenje_Upravnom_sudu_o_nepostupanju_po_presudi.pdf

³⁴ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Vlada_RS.pdf

³⁵ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_na_obave%C5%A1tenje_Vlade_-_Preciziranje_predmeta_zahteva.pdf

³⁶ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Vlade_Srbije_-_koncesija_aerodrom_-_odbijanje.pdf

³⁷ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Tu%C5%BEba_protiv_Vlade_-_Koncesija_za_aerodrom.pdf

i uticaji na promene zakona do kojih dođe nakon okončanja javne rasprave. Ovo bi takođe moglo da bude veoma važno. Uopšte nisu retki slučajevi da zakon koji je ministarstvo iznelo na javnu raspravu, posle promena nepoznatog porekla do kojih dođe na sednici Vlade, dođe pred poslanike u novom obličju. Ne samo da u ovom pogledu nije bilo napretka, već je Vlada u novembru 2025. promenila svoj [Poslovnik](#) tako da je stvorila dodatne osnove za isključenje javne rasprave. Pored toga, kod donošenja nekih od najspornijih zakona u ovom periodu (npr. „poseban zakon za Generalštab“), javna rasprava je izbegnuta tako što su zakon umesto Vlade predložili poslanici vladajuće stranke.

Savet za borbu protiv korupcije

Posebna preporuka je izdvojena za **Savet za borbu protiv korupcije**, sa vrlo konkretnim zadacima – da se izaberu članovi koje je Savet već predložio i da Vlada prestane da ignoriše preporuke³⁸ svog savetodavnog tela. U pogledu ove preporuke nije zabeležen nikakav napredak.

Nadležno tužilaštvo i imunitet u slučaju korupcije

U pogledu represije, od veoma velikog značaja je preporuka za proširenje nadležnosti **Tužilaštva za organizovani kriminal za eventualnu korupciju svih visokih funkcionera**, među kojima je i predsednik Republike. Naime, Srbija je donela zakon koji uređuje gonjenje slučajeva korupcije na visokom nivou, za šta je propisala nadležnost ovog posebnog tužilaštva, a na spisak najviših funkcionera protiv kojih bi istragu vodilo to tužilaštvo uvršteni su npr. pomoćnici ministara, ali ne i predsednik Republike i narodni poslanici.

U opisu situacije koji prethodi preporuci navode se sumnje u korupciju ministara koje su ostale neispitane. Pošto bi ukazivanje tužiocima da treba da ispituju konkretne predmete verovatno bilo van mandata GRECO, evaluatori su preporučili nešto drugo – da se imunitet članova Vlade ukine za slučajeve kada je u pitanju koruptivno krivično delo.

Istina, i sam GRECO konstatuje da imunitet nije bio prepreka za gonjenje ministara jer je ono u praksi preduzimano samo protiv bivših članova Vlade. Trenutno bi član Vlade mogao da odgovara za ono što učini u svojstvu ministra, ali ne, na primer, i za glasanje na sednici Vlade. Drugim rečima, ministar bi hipotetički mogao da krivičnog odgovara ako potpiše ugovor za nameštenu javnu nabavku, ali ne ukoliko bi na sednici Vlade Srbije glasao za donošenje zaključka na osnovu kojeg država bez nadmetanja ušla u poslovni aranžman sa firmom od koje je ministar dobio mito.

U drugoj polovini 2025. pokrenuto je nekoliko istražnih postupaka u kojima su osumnjičeni aktuelni ili doskorašnji ministri. Dva bivša ministra građevinarstva, osumnjičena u vezi sa zaključivanjem aneksa za ugovor o rekonstrukciji železničke pruge do mađarske granice³⁹, ne uživaju imunitet, a u stručnoj javnosti iznošena mišljenja da bi njihova odgovornost mogla biti sporna pošto su sprovodili odluke Vlade (i u tom odlučivanju bili zaštićeni imunitetom). S druge strane, aktuelni ministar kulture,

³⁸ <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028/index/>

³⁹ <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-istraga-pad-nadstresnice-novi-sad-kineske-kompanije/33572335.html>

obuhvaćen istragom za slučaj „Generalštab“, jeste zaštićen imunitetom, ali do sada protiv njega nije podnet optužni akt, pa nije ni bilo prilike za pozivanje na imunitet⁴⁰.

Druga pitanja

Pored već opisanih stvari koje se na prvi pogled čine najznačajnijim, GRECO je dao i niz drugih potencijalno korisnih preporuka, među kojima su provera integriteta kandidata za ministarske položaje pre njihovog izbora, usvajanje posebnih planova i kodeksa radi sprečavanja korupcije u vrhu izvršne vlasti, jačanje sistema interne revizije u ministarstvima, jačanje nadležnosti Agencije za sprečavanje korupcije i pružanje saveta funkcionerima o pitanjima integriteta.

Ništa manje značajna nije ni preporuka da se Vladini predlozi zakona sistematski dostavljaju na javne konsultacije, kao i da revidirani predlozi zakona budu sistematski praćeni objašnjenjem o tome koji su koraci zakonodavnog postupka preduzeti u vezi sa nacrtom zakona (Preporuka viii).⁴¹ Navedenom preporukom se teži povećanju transparentnosti procesa donošenja zakona čiji je predlagatelj izvršna vlast.

Veliki doprinos borbi protiv korupcije ima i preporuka da se pravila o ograničenjima po prestanku radnog odnosa primenjuju na sve osobe na najvišim izvršnim funkcijama bez izuzetka, uključujući i izabrane javne funkcionere - predsednika, šefove kabineta predsednika i potpredsednika Vlade, kao i specijalne i vladine savetnike (Preporuka xii).⁴²

Policija

Posebno poglavlje izveštaja posvećeno je **merama za sprečavanje korupcije u policiji**. U ovom delu, najvažnije preporuke se odnose na **sprečavanje političkog uticaja prilikom raspoređivanja policijskih službenika i transparentniji izbor** čelnika policije. Takođe je predviđeno donošenje planskih dokumenata, proširenje Kodeksa policijske etike, organizovanje obuka i pružanje saveta u vezi sa njegovom primenom, bezbednosne provere po pitanjima integriteta, rotacija policijskih službenika na osetljivim položajima, evidentiranje dodatnog rada, praćenje prakse primanja poklona u policiji, da istrage pritužbi na policiju budu dovoljno transparentne i da se promoviše zaštita uzbunjivača.

Većinu pravila na koje se odnose preporuke iz ovog dela evaluacije Srbija je već imala pre više od tri godine, kada nas je posetio evaluacioni tim, a antikorupcijske reforme u policiji nisu uopšte nova stvar, već se su sprovodile decenijama, uz podršku međunarodnih organizacija i u sklopu ranijih antikorupcijskih strategija. Odavno su propisani mehanizmi koji je trebalo da obezbede da se izbor rukovodilaca u policiji vrši na osnovu objektivnih kriterijuma, ali nisu poštovani – umesto toga, jedna od najvažnijih institucija u državi (slično kao i veliki delovi državne uprave i preduzeća u državnom

⁴⁰ <https://nova.rs/vesti/hronika/da-li-ima-imunitet-pet-kljucnih-pitanja-u-slucaju-ministra-nikole-selakovica-u-aferi-generalstab/>

⁴¹ Ibid

⁴² Ibid, str. 13

vlasništvu) bila je u dugogodišnjem „v.d. stanju“ koje je okončano 30. aprila 2025, izborom dotadašnjeg vršioca dužnosti⁴³. Slično tome, odavno postoje zakonska i druga pravila (poput Kodeksa), koja je trebalo da smanje rizike od nastanka korupcije kod policijskih službenika (npr. primanje poklona, dodatan rad), da olakšaju otkrivanje ili omoguće kažnjavanje koruptivnog ponašanja. Međutim, primena tih pravila nije bila dovoljno praćena i promovisana u javnosti.

Kada je reč o Kodeksu policijske etike i njegovom proširenju, preporukom je sasvim opravdano ukazano na potrebu da se on dopuni smernicama za postupanje tako što bi bila ilustrovana sva pitanja i oblasti rizika sa konkretnim primerima, i praktičnim uputstvima kako policijski službenici da se ponašaju u slučaju njegovog kršenja (Preporuka xvi).⁴⁴ Takva objašnjenja bi doprinela boljem razumevanju i pravilnoj primeni normi sadržanih u Kodeksu, kao i usmeravanju policijskih službenika na odgovorno ponašanje.

Podjednako važna i kompleksna je i preporuka da se uvede institucionalni sistem rotacije policijskih službenika jer zahteva da se prethodno utvrde oblasti koje se smatraju posebno izloženim riziku od korupcije u različitim linijama policijske operacije, kao i da se uspostavi Registar rizika koji će sadržati navedene oblasti (Preporuka xx).⁴⁵ To bi bio osnova za donošenje odluka o raspoređivanju i premeštanju.

Osim toga, GRECO je preporučio da se dodatni rad policijskih službenika evidentira uz preduzimanje redovnih provera u vezi sa tim (Preporuka xxi).⁴⁶ Ključna reč kod ove i nekoliko drugih preporuka su provere. Da bi preporuke imale efekta, one ne bi smela da se svede na puko evidentiranje situacija u kojima su savesni policijski službenici poštovali pravila i prijavili poklone ili dodatan rad. Upravo suprotno – fokus bi trebalo da bude na stvaranju veće mogućnosti da se otkriju slučajevi kada su nesavesni policijski službenici svesno uskratili informacije koje bi mogle da dovedu u pitanje njihov integritet.

⁴³ <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/dosadasnji-vrsilac-duznosti-dragan-vasiljevic-postavljen-za-direktora-policije/>

⁴⁴ Ibid, str. 19

⁴⁵ Ibid, str. 22

⁴⁶ Ibid, str. 23

Šta (ni)je učinjeno

Glavne ocene

Rad Vlade i Skupštine

Vlade Miloša Vučevića i Dr Đura Macuta i Skupština (saziv iz 2024) nisu iskoristile prethodnih godinu dana da bi ispunile preporuke GRECO koje se odnose na izvršnu vlast i policiju. U ovom periodu Vlada je bila u tehničkom mandatu kraće vreme. Miloš Vučević me podneo „neopozivu ostavku“ 28. januara 2025, ali je Skupština rešila da je konstatuje tek 19. marta,⁴⁷ a pre toga je Vlada radila u punom kapacitetu. Manje od mesec dana potom, 16. aprila 2025. izabrana je aktuelna Vlada, Dr Đura Macuta⁴⁸. Napominjemo da tehnički mandat Vlade ne predstavlja prepreku za pripremu i javnu raspravu o nacrtima zakona koje bi trebalo unaprediti, već samo za njihovo predlaganje i usvajanje.

Podsetimo za razliku od ekspozea Ane Brnabić, kao predsedice Vlade u prvom i drugom mandatu, kada je borba protiv korupcije bile druga, odnosno treća tačka njenog ekspozea, u [ekspozeu](#) Miloša Vučevića, borba protiv korupcije je poslednja tačka.⁴⁹ U njemu je naglašeno da *„Borba protiv kriminala i korupcije mora da bude trajna misija društva i da postoji direktna koalicija između borbe protiv kriminala i korupcije napretka države.”*, odnosno *„da postoji nulta tolerancija i politička volja i jasan politički cilj - zemlja bez korupcije i kriminala, što jasno pokazuju rezultati.”*⁵⁰ Nažalost, u ekspozeu nijednom rečju nisu predstavljeni planovi u vezi sa ispunjenjem GRECO preporuka iz petog kruga evaluacije. Štaviše, GRECO preporuke su pomenute samo u kontekstu da su *„Naponi koje smo uložili u sprečavanju i borbi protiv korupcije prepoznati su od strane najrelevantnijeg savetodavnog tela u ovoj oblasti - grupe država Saveta Evrope protiv korupcije, imajući u vidu da je Republika Srbija pozitivno ocenjena u okviru četvrtog evaluacionog kruga, ispunivši preporuke koje se odnose na sudije i javne tužioce i narodne poslanike.”*⁵¹

Ekspozee aktuelnog premijera Macuta⁵² sadrži malo toga novog, a na nekim mestima doslovno ponavlja besadržajne parole prethodnog premijera. U delu gde govori o raniji učinjenom Macut paušalno iznosi tvrdnju da je „pokazana spremnost i odlučnost u suprotstavljanju svim vidovima korupcije“ i da se „sprovodi kontinuirana akcija borbe protiv korupcije i finansijskog kriminala u svim segmentima društva“. U okviru poglavlja „Borba protiv kriminala i korupcije“ stoji i ponovljena Vučevićeva parola: „Čvrsto opredeljenje nove Vlade biće nastavak politike nulte tolerancije i borba protiv kriminala i korupcije, u kojoj neće biti zaštićenih ni po osnovu partijske knjižice, ni po bilo kom

⁴⁷ <https://www.srbija.gov.rs/vest/867259/skupstina-srbije-konstatovala-ostavku-premijera-milosa-vucevica.php>

⁴⁸ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/14_saziv/RS-13%20Odluka%20Vlada.pdf

⁴⁹ <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-vlada-vucevic/32930140.html>

⁵⁰ Ekspozee predsednika Vlade Republike Srbije, Miloša Vučevića, <http://www.parlament.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/zasedanja/stenografske-beleske.4999.html>

⁵¹ Ibid

⁵² <https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/djuro-macuta-ekspozee150425.pdf>

drugom osnovu⁵³. U drugim delovima ekspozee se može pročitati da je razvojem e-Uprave javna uprava postala efikasnija i transparentnija i da je to značajno doprinelo sprečavanju korupcije. Za predmet ove analize je značajno i poglavlje „Pravna sigurnost“. U njemu se govori o izmeni seta krivičnog zakonodavstva a potom se pominje i GRECO, na sledeći način: „Istovremeno, ispunjavamo obaveze iz pete runde evaluacije GRECO – unapređujemo zakone o sprečavanju korupcije, lobiranju i borbi protiv organizovanog kriminala“. Zatim konačno sledi i jedno oročeno obećanje: „Do kraja 2025. usvojimo i ključne strateške dokumente: novu strategiju unapređenja pravosuđa, Nacionalnu strategiju za prava žrtava i svedoka, kao i akcione planove za borbu protiv korupcije i finansijske istrage“⁵⁴.

U decembru 2024. Vlada je usvojila prvi akcioni plan za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2024-2028. godine, u julu 2024, koji se odnosio samo na period do isteka 2025. Taj plan se odnosi samo na deo GRECO preporuka, i pored toga što je Srbija dobila rok da izvesti o ispunjenju svih preporuka do kraja 2025. izrada novog akcionog plana, za preostale tri godine je počela u leto 2025, a da još uvek nije bio dostupan bilo kakav izveštaj o primeni postojećeg. Ubrzo je postalo jasno da je veoma malo toga učinjeno, pa predlog novog akcionog plana ponavlja mnoge ranije aktivnosti, samo sa odloženim rokovima. U momentu zaključenja ovog izveštaja, taj predlog još uvek nije usvojen, a kako se nezvanično može čuti, čeka se na pozitivno mišljenje Evropske komisije, jer je ono značajno i u kontekstu odobravanja dela sredstava iz Plana razvoja.

Tokom 2025. nije bilo pokušaja da se da se kroz zakonodavne intervencije utiče na ostvarivanje većeg broja preporuka koje su vezane za Zakon o sprečavanju korupcije, dok je rad na Zakonu o unutrašnjim poslovima obnovljen, ovaj put bez učešća organizacija civilnog društva).

Druge aktivnosti koje su sprovedene a odnosile su se na pojedine preporuke, odvijale su se kroz pripremu akata Ministarstva unutrašnjih poslova, a u manjoj meri na postupanje drugih organa.

Izmene Zakona o sprečavanju korupcije

Nacrt izmena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije, koji je bio postavljen na [javnu raspravu](#) u periodu od 3. do 22. avgusta 2023, nije nikada pretočen u predlog. Štaviše, ni izveštaj sa javne rasprave, koji je morao da bude objavljen početkom septembra 2023, nije dostupan ni više od dve godine posle isteka tog roka. Razlozi za to nisu saopšteni.

Jedan od razloga za odlaganje usvajanja pojavio se naknadno. Nakon brojnih kritika brojnih kritika izbornog procesa iz decembra 2023. godine, nove, ali i ranije date preporuke posmatračkih misija ODIHR dobile su na značaju. Početkom maja 2024. godine je u Narodnoj skupštini obrazovana radna grupa koja je dobila u zadatak da formuliše nacrt izmena i dopuna zakona koji bi mogli da pomognu da se ostvare preporuke ODIHR. Mnoge od njih se upravo odnose na Zakon o sprečavanju korupcije, naročito u delu koji se tiče zloupotrebe „administrativnih resursa“ i aktivnosti javnih funkcionera tokom izborne kampanje. Moglo se pretpostaviti da su zakonodavci planirali da sve izmene u ovom

⁵³ Izlaganje programa Vlade Republike Srbije kandidata za predsednika Vlade prof. dr Đure Macuta, 15. april 2025, str. 28.

⁵⁴ Izlaganje programa Vlade Republike Srbije kandidata za predsednika Vlade prof. dr Đure Macuta, 15. april 2025, str. 22.

zakonu učine jednovremeno i da se zbog toga odlaže i usvajanje mera koje se odnose na GRECO preporuke. Iako je takav pristup ima određene prednosti, on je nosio i brojne štetne posledice zbog toga što zakon nije izmenjen, naročito u delu koji se tiče definicije pojma „javni funkcioner“. Pri tom, uopšte nije bilo izvesno da bi izmene ZSK koje se tiču izbornog procesa mogle da budu usaglašene ni u okviru Radne grupe. To se na kraju i dogodilo – Radna grupa je zaista raspravljala o dva nacrti za dopunu ZSK, a o njima su pribavljena i mišljenja ODIHR⁵⁵ u novembru 2024. Međutim, o predlozima se nije ni glasalo pre nego što je Radna grupa prestala sa radom, u januaru 2025.⁵⁶

Iako je ovaj nacrt uglavnom i pripremljen da bi se zadovoljile neke od preporuka GRECO, to nije učinjeno na [zadovoljavajući](#) način.

Glavna promena u nacrtu izmena i dopuna zakona odnosi se na definiciju pojma „javni funkcioner“. Usvajanje ove promene bilo bi veoma bitno jer će se na taj način praktično staviti van snage neutemeljeno i štetno autentično tumačenje ovog zakona koje je Skupština usvojila u februaru 2021, usled kojeg je nekoliko hiljada funkcionera izgubilo taj status (npr. direktori škola). U novoj definiciji se izričito navodi da će funkcioneri biti šefovi kabineta i savetnici, ali samo oni koji te poslove obavljaju unutar Vlade Srbije i ministarstava. Time se formalno odgovara na preporuku GRECO, koja se odnosila isključivo na vrh izvršne vlasti, jer je samo to bio predmet njihove evaluacije. Međutim, nema nikakvog suštinskog razloga zbog kojeg bi u definiciji funkcionera bili izostavljeni savetnici i šefovi kabineta u skupštinama Srbije i AP Vojvodine, u pokrajinskoj vladi, drugim republičkim organima i većim gradovima.

Drugi nedostatak predložene definicije funkcionera jeste to što bi ona mogla tumačiti tako da ovo svojstvo ne bi imali predstavnici države Srbije u preduzećima u kojima je ona manjinski vlasnik ili nema kontrolno vlasništvo (npr. „Beograd na vodi doo“). Izmenama zakona bi trebalo na jasan način predvideti rok u kojem će zatečeni funkcioneri, koji do sada nisu imali taj status, morati da podnesu izveštaje o imovini i prihodima i da usklade svoj status sa zakonskim obavezama (npr. funkcioneri koji su izuzeti autentičnim tumačenjem, funkcioneri akcionarskih društava u vlasništvu države, savetnici i šefovi kabineta).

Pozitivne su predložene promene koje se odnose na davanje mišljenja o rizicima od korupcije u propisima, ali takođe nedovoljne. Između ostalog, bilo bi potrebno postaviti rok u kojem ministarstva moraju da zatraže takvo mišljenje, i uvesti obavezu da se mišljenja o rizicima od korupcije daju i na predloge zakona, a ne samo na njihove nacрте.

Odredba o prijavljivanju sukoba interesa nije izmenjena u celosti u skladu sa preporukom GRECO, jer bi trebalo obezbediti da se informacije o tome da li je javni funkcioner prijavio njegovo postojanje objavljuju. Slično tome, trebalo bi precizirati i pravila koja postavljaju ograničenja po prestanku javne funkcije.

Nacrt izmena zakona ne predviđa dodatna pravila o „redovnoj suštinskoj proveri“ imovine i prihoda funkcionera izvršne vlasti. Da li će ove provere biti vršene i u kom obimu trenutno zavisi isključivo od

⁵⁵<http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/ODIHR%20komentari%20ZSK%20srpski%20LA T.docx>

⁵⁶<http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/Informacija%20o%20radu%20Radne%20grupe %20za%20unapredjenje%20izbornog%20procesu%20u%20periodu%20od%202011.%20oktobra%20do%2031.%20 januara%202025.%20godine.pdf>

godišnjeg plana kontrole koji donosi direktor Agencije za sprečavanje korupcije, a tako bi bilo i nakon eventualnog usvajanja predloženih izmena.

Strategija i predlog Akcionog plana

Kada je reč o antikorupcijskoj strategiji, usvojenoj u julu 2024, preporuke GRECO se navode i za njihovu primenu se traže rešenja, ali se to čini na nedosledan i nepotpun način.

U opisu stanja se konstatuje da GRECO izveštaji ukazuju na potrebu unapređenja normativnog i institucionalnog okvira „u mnogim oblastima“. Ostvarivanje preporuka GRECO se uzima kao pokazatelj ostvarenosti ciljeva u dve oblasti, odnosno dva posebna cilja Strategije. Jedan je „Unapređenje normativnog okvira radi efikasnijeg suzbijanja korupcije“ (poseban cilj 1), a drugi „jačanje integriteta“ (poseban cilj 4). U oba slučaja je, međutim, željeni cilj postavljen veoma nisko – Vlada Srbije bi bila zadovoljna i ako ispuni svega 35% preporuka GRECO, iako su originalni rokovi za potpuno ispunjenje tih preporuka već istekli. U poglavlju o integritetu pominje se dužnost uspostavljanja, „na centralnom nivou vlasti“, pravila za proveru integriteta pre imenovanja na funkciju. Strategija propisuje da će u okviru posebnog cilja biti posvećena pažnja unapređenju transparentnosti, koja treba da obuhvati i unapređenje prakse u objavljivanju propisa i smanjenje udela propisa koji se usvajaju u hitnom postupku.

Iako je Strategijom predviđeno da će Akcioni plan za prvu godinu primene izraditi radna grupa u roku od 90 dana nakon njenog usvajanja, u tekstu dokumenta su ostali brojni delovi koji su pisani u doba kada je zamisao bila drugačija – da se zajedno sa Strategijom usvoji i prvi Akcioni plan. Tako se u Strategiji može pročitati da će Akcioni plan za period 2024–2025. godine da sadrži čak 13 aktivnosti čiji je cilj ispunjavanje preporuka iz Petog evaluacionog kruga GRECO: *Obrazovanje Komisije za policijsku etiku, u skladu sa novim Kodeksom policijske etike; Povećanje broja sprovedenih testova integriteta u Ministarstvu unutrašnjih poslova za najmanje 10% godišnje; Vršenje redovne bezbednosne provere za sve policijske službenike; Izmena zakonskog okvira za izbor, imenovanje i ponovno imenovanje visokih rukovodilaca u Ministarstvu unutrašnjih poslova; Priprema rešenja o raspoređivanju/premeštaju policijskih službenika po predlogu rukovodilaca nadležne organizacione jedinice u skladu sa važećim propisima; Sprovođenje internih/javnih konkursa u skladu sa važećim propisima; Izrada Registra rizika radnih mesta za koja je utvrđen visok rizik za nastanak korupcije; Izrada Operativnog plana za sprečavanje korupcije u policiji; Edukacija policijskih službenika sprovođenju postupka po pritužbi, kojoj bi prisustvovala ovlašćena lica za rešavanje pritužbi, članovi i predsednici Komisija za rešavanje pritužbi; Izrada Instrukcije o postupku davanja saglasnosti zaposlenima u Ministarstvu unutrašnjih poslova za obavljanje dodatnog rada; Uspostavljanje evidencija dodatnog rada policijskih službenika, u skladu sa važećim propisima; – Jačanje svesti zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova u oblasti zaštite uzbunjivača kroz redovno obaveštavanje zaposlenih o pravima propisanim Zakonom o zaštiti uzbunjivača i Sprovođenje obuka o primeni Zakona o zaštiti uzbunjivača.*

To navodi na zaključak da Vlada ipak planira da stepen ostvarivanja GRECO preporuka bude na većem nivou od onog koji je upisan u indikatore.

Prvi Akcioni plan je usvojen i objavljen bez ikakve dodatne promocije u decembru 2025.⁵⁷ Mere koje predviđa ovaj Akcioni plan su nedovoljne da obezbede adekvatan napredak u oblasti borbe protiv korupcije. Delovi koji se tiču preporuka GRECO će biti posebno komentarisani u okviru razmatranja pojedinih preporuka, uz osvrt na njihovo (ne)ispunjenje.

Izrada novog akcionog plana, koji pokriva period 2026-2028 trajala je nekoliko meseci u drugoj polovini 2025, a predlog je bio iznet na javnu raspravu u oktobru⁵⁸. Tokom rada na planskom dokumentu, Transparentnost Srbija je iznela niz predloga o tome šta bi sve trebalo učiniti da bi se adekvatno odgovorilo na preporuke GRECO. Međutim, samo manji deo tih predloga je bio i prihvaćen.

Usvajanje ovog akcionog plana je takođe značajno u kontekstu Reformske agende, usvojene oktobra 2024⁴², koja predviđa obavezu usvajanja Akcionog plana za ceo period važenja Strategije.

Planskim dokumentima za borbu protiv korupcije, kojima je trebalo da notirati i ubrzati sprovođenje preporuka GRECO, nije urađeno dovoljno da bi se one i primenile u praksi. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period od 2024-2028. godine⁵⁹ koju je Vlada Srbije usvojila 25. jula 2024. godine, predvidela je ispunjavanje svega 35 odsto preporuka GRECO za vreme njenog važenja. U uvodnom delu Strategije stoji da je jedan od očekivanih efekata da njeno sprovođenje doprinese ispunjavanju 14 prelaznih merila za Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava, koja se odnose na Potpoglavlje: Borba protiv korupcije, a posebno prelazna merila koja se odnose na usaglašavanje normativnog okvira u skladu sa GRECO preporukama. Kako se kasnilo sa usvajanjem Nacionalne strategije, tako su i rokovi za sprovođenje preporuka pomerani. Kasnilo se i i sa usvajanjem Akcionog plana za period 2024-2025⁶⁰ za njeno sprovođenje. Iako je Akcioni plan trebalo da se sprovodi tokom 2024, on je usvojen bez javne promocije, gotovo u tišini, tek u decembru 2024, šest meseci nakon usvajanja Nacionalne strategije. Akcioni plan nije objavljen na sajtu Ministarstva pravde, niti ima informacija da se neka od predviđenih mera i aktivnosti realizovala u ovom periodu, jer u ovom periodu nije formirano telo za praćenje realizacije mera i izveštavanje.

Krajem jula 2025. formirana je radna grupa za izradu Akcionog plana za period od 2026-2028, a u njenom radu, pored državnih organa, učestvovalo je i nekoliko organizacija civilnog društva. Javna rasprava otvorena je 24. septembra, ali dokument nije usvojen do početka pripreme ovog izveštaja. Primetno je da ni pojedini državni organi, koji imaju veoma bitnu ulogu u realizaciji preporuka GRECO, nisu bili predstavljeni u Radnoj grupi. Među njima je i javno Tužilaštvo za organizovani kriminal.

Zabrinjavajuće je da su ciljevi koje je Vlada sebi postavila ovim planom i dalje daleko ispod onoga što je realno moguće da se realizuje, a predložene aktivnosti se planiraju tek u narednim godinama. Transparentnost Srbija uputila je svoje predloge za unapređenje ovog plana kako bi se uvrstile preporuke GRECO, ali su oni odbijeni bez obrazloženja. S druge strane, iako Evropska komisija u svojim izveštajima daje veliki značaj ispunjavanju preporuka GRECO, one se ne nalaze u Reformskoj

⁵⁷ https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/850456/strategija-protiv-korupcije-akcioni-plan050_cyr4.zip

⁵⁸ <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/537/4>

⁵⁹ https://www.mpravde.gov.rs/files/nac_strat_borba_protiv_korupc_2024-2028_017_cyr.pdf

⁶⁰ https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/850453/strategija-protiv-korupcije-akcioni-plan050_cyr3.zip

agendi⁶¹.

Akcionni plan za period 2024-2025 predvideo je da se do kraja ove godine usvoje pravila za vršenje provere integriteta šefova kabineta i savetnika pre njihovog imenovanja, kao i da se objavljuju imena i nadležnosti šefova kabineta i savetnika na zvaničnim sajtovima organa Vlade, ali to nije ispunjeno niti će biti na dnevnom redu u skladu sa postavljenim rokovima, jer su predlogom AP za naredni period ove aktivnosti planirane za prvi kvartal 2026. AP za period 2026-2028.⁶² predviđa i formiranje Radnog tela Vlade u cilju sprovođenja GRECO preporuka, već u prvom kvartalu 2026. godine. Međutim, predloženi AP ne sadrži aktivnosti vezane za usvajanje kodeksa ponašanja za lica na najvišim funkcijama, kao ni za predsednika.

U prvi kvartal 2026. premeštena je Izrada Operativnog plana za sprečavanje korupcije u policiji, dok je praćenje njegovog izvršavanja ostavljeno za četvrti kvartal 2028. Za kraj 2028. predviđeno je da se realizuje povećanje broja sprovedenih testova integriteta u MUP-u za najmanje 10 odsto na godišnjem nivou (u skladu sa preporukom xix. iz Petog kruga evaluacije GRECO).

Uvođenje obaveze vršenja redovnih bezbednosnih provera za sve policijske službenike (u skladu sa preporukom xix. iz Petog kruga evaluacije GRECO), kao i izmene zakonodavnog okvira za izbor, postavljenje i ponovno imenovanje visokih rukovodilaca u MUP (u skladu sa preporukom xviii. iz Petog kruga evaluacije GRECO), predviđene su za prvi kvartal 2026.

Predlogom Akcionog plana za prvi kvartal 2026. prebačene su sledeće aktivnosti: Izrada Registra rizika radnih mesta u linijama rada u kojima se utvrdi visok rizik od korupcije (u skladu sa preporukom xx. iz Petog kruga evaluacije GRECO); Priprema rešenja o raspoređivanju /premeštaju policijskih službenika po predlogu rukovodioca nadležne organizacione jedinice jedinice u skladu sa važećim propisima; Izrada Instrukcije o postupku davanja saglasnosti zaposlenim u Ministarstvu unutrašnjih poslova za obavljanje dodatnog rada (u skladu sa preporukom xxi. iz Petog kruga evaluacije GRECO); Uspostavljanje evidencija dodatnog rada policijskih službenika, u skladu sa važećim propisima (u skladu sa preporukom xxi. iz Petog kruga evaluacije GRECO); Jačanje svesti zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova u oblasti zaštite uzbunjivača putem redovnog obaveštavanja zaposlenih o njihovim pravima iz Zakona o zaštiti uzbunjivača (u skladu sa preporukom xxiv. iz Petog kruga evaluacije GRECO); Realizovanje obuke na temu: Primena Zakona o zaštiti uzbunjivača (u skladu sa preporukom xxiv. iz Petog kruga evaluacije GRECO).

Za kraj 2028. ostavljena je Edukacija policijskih službenika na temu sprovođenja pritužbenog postupka, kojoj bi prisustvovala ovlašćena lica za rešavanje pritužbi, članovi i predsednici Komisija za rešavanje pritužbi (u skladu sa preporukom xxiii. iz Petog kruga evaluacije GRECO).

U proteklom periodu, ništa nije urađeno ni po pitanja unapređenja oblasti lobiranja. Nije izmenjen Zakon o lobiranju⁶³, a Predlogom Akcionog plana za period 2026-2028. predviđeno je da se zakon izmeni tako da se uvede obaveza objavljivanja kontakta sa registrovanim i neregistrovanim lobistima u cilju ispunjenja GRECO preporuka iz 5. kruga evaluacije, u prvom kvartalu 2026. Zakon o lobiranju donet upravo na preporuku GRECO, ali je od usvajanja, već šest godina, samo „slovo na papiru“. Glavni problemi koji su uočeni još tada i dalje su prisutni – zakon uređuje samo lobiranje

⁶¹ <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-plan-rasta-za-zapadni-balkan/>

⁶² <https://www.mpravde.gov.rs/files/predlog%202409.docx>

⁶³ <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/87/16/reg>

koje se odvija po formalnim pravilima, a ne ono koje se odvija kroz neformalne kontakte lobista sa javnim funkcionerima i ne predviđa obavezu funkcionera i državnih organa da objave ko im se sve od formalnih i neformalnih lobista obratio. Lobistički registri koje bi trebalo da vode državni organi i dalje su prazni i ne prikazuju da je bilo lobističkih kontakata iako trenutno imamo registrovana 54 lobista (51 fizičko i tri pravna lica).

Evropski prioriteti

Godišnji izveštaj Evropske komisije

I ovogodišnji izveštaj Evropske komisije za Srbiju⁶⁴ stvara na prvi pogled utisak da je ovoj zajednici država više stalo do borbe protiv korupcije u Srbiji nego što je srpskim vlastima. Reč korupcija se pominje 63 puta u izveštaju i to već u njegovom uvodnom delu, kao jedno od najvažnijih pitanja, dok se u programu rada Vlade, ta reč pominje sedam puta, i sa znatno manjim nivoom konkretnosti. Evropska komisija je takođe učinila napor da predstavi rezultate rada sudova i tužilaštava u predmetima korupcije znatno preglednije nego što su to učinili oni sami. Ipak, ni ovaj put u izveštaju nisu obuhvaćena pojedina važna pitanja, niti su za sve probleme zatražena adekvatna rešenja.

Reformska agenda

Vlade Republike Srbije usvojila je početkom oktobra 2024. godine, dugo iščekivani Instrument za reformu i rast za zapadni Balkan (tzv. Reformska agenda Republike Srbije) koja predstavlja sveobuhvatan strateški dokument nastao kao rezultat novog pristupa Evropske unije (EU) politici proširenja na Zapadnom Balkanu, oličenom u novom Planu rasta. U ovom strateškom dokumentu reformske mere raspoređene su u četiri velike oblasti javnih politika koje uključuju: razvoj poslovnog okruženja i privatnog sektora, zelenu i digitalnu tranziciju, ljudski kapital i osnove. Na prvi pogled, u oči upada činjenica da su osnove (demokratija, ljudska prava, borba protiv korupcije, pravosuđe i dr.) u Reformskoj agendi uvrštene tek kao poslednja oblast politika (Podoblast 9.5: BORBA PROTIV KORUPCIJE), mada bi po logici stvari one morale da idu na prvom mestu.⁶⁵

Ne samo da je ovde reč o temama koje sačinjavu jezgro klastera 1 u pristupnim pregovorima sa EU, već je u samoj suštini Novog plana rasta osnaživanje fundamentalnih reformi u državama Zapadnog Balkana koje bi potom bile nagrađane obećanim finansijskim sredstvima. Reformska agenda, ističući da je Republika Srbija ostvarila dobar napredak u pripremi za borbu protiv korupcije, predviđa usvajanje akcionog plana u roku od 90 dana od dana usvajanja Nacionalne strategije u skladu sa odredbama Zakona o planskom sistemu Republike Srbije. Akcioni plan je usvojen šest meseci posle Strategije, i to tako da se ne odnosi na ceo period njenog važenja, već samo prvu godinu. Nakon toga,

⁶⁴ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2024/izvestaj_24.pdf

⁶⁵ https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/vesti/1752/4521/usvojena-reformska-agenda-republike-srbije_-98-koraka-ka-ubrzanom-clanstvu-u-evropskoj-uniji.html

Republika Srbija treba da uspostavi delotvoran koordinacioni mehanizam kako bi se operacionalizovali ciljevi politike u vezi sa sprečavanjem i suzbijanjem i temeljno rešavalo pitanje korupcije.⁶⁶ Agendom je ukazano na potrebu za proaktivnijim krivičnim istragama, uključujući i protiv osumnjičenih za korupciju koji su bliski političkim i ekonomskim centrima moći, i planiranjem privremenog oduzimanja i sistematskim praćenjem tokova novca, čiji je cilj ne samo povraćaj imovine, već i prikupljanje posrednih dokaza o nezakonitom bogaćenju.⁶⁷ Mere u okviru podoblasti borbe protiv korupcije baviće se jačanjem rezultata istrage, krivičnog gonjenja i osuda u slučajevima korupcije na visokom nivou i konsolidacijom nezavisnih institucija, kao i pružanjem podrške jačanju kapaciteta i izgradnji transparentnih i odgovornih institucija za sprovođenje zakona, posebno u uočenim ranjivim oblastima.⁶⁸

U komentarima reformske Agende, Transparentnost Srbija je ukazala na brojne nedostatke, od kojih su neki od značaja i za GRECO preporuke. U vezi sa tim preporukama je jedan od ciljeva – da se sprovodi postupak javnih konsultacija u vezi sa zakonima. Problem je to što mogući izuzeci (kada konsultacije nisu obavezne) nisu dovoljno precizno postavljeni ili nisu adekvatni.

Naime, moglo bi se tumačiti da će obaveza biti ispunjena ako se sprovedu konsultacije (bilo kakve) za 100% zakona određene vrste, a ne i da će biti ispunjena **tek ako te konsultacije budu sprovedene tako da obuhvate ispunjenje svih elemenata koji su trenutno propisani**. Na primer, možda će biti održana javna rasprava, ali neće biti objavljen početak rada na dokumentu; možda neće biti objavljen sastav radne grupe koja je izradila nacrt; možda neće biti objavljen izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi ili neće sadržati sve elemente koji se traže itd.

Tačke kod kojih se predviđa obaveza konsultacija su međusobno neusaglašene, neke od njih uvode veliku dozu arbitrarnosti kod ocenjivanja ispunjenosti kriterijuma, dok druge stvaraju mogućnost da se **umanje postojeće obaveze**. Pri tom, imajući u vidu da se ova aktivnost odnosi u velikoj meri na **ispunjavanje obaveza koje organi državne uprave imaju** u pojedinim segmentima već gotovo dve decenije, a u drugim već šest godina, i koje se uporno krše, **određivanje juna 2027. kao roka za realizaciju je apsolutno neprimereno**.

Prva tačka gde se definiše kada je javna rasprava obavezna („poseban interes“, „interes za stručnu javnost“) podleže tumačenjima.. Tačka 2. podleže diskrecionoj oceni (da li je promena pravnog režima značajna), a delimično se preklapa za tačkom 1. i 3. Tačka 3. je preciznija (svaki novi zakon, izmene i dopune preko 30% teksta), ali bi mogla tumačiti tako da izmene i dopune koje su manjeg obima ne podrazumevaju obavezu sprovođenja konsultacija. Naime, konsultacije se ne bi mogle izbeći ako su izmene predviđene u 30% odredaba, ali bi podlegalo diskrecionoj oceni (Vlade) da li je ispunjen neki od drugih uslova, iz tačke 1. i 2.

Da bi se izbegla proizvoljnost u tumačenju, Transparentnost Srbija je predlagala da bi zadržati postojeće pravilo o obaveznim javnim raspravama o svakom novom zakonu, ali ga proširiti i na izmene i dopune postojećih zakona, ma kog da su obima. Sve dok ministarstvo ne objavi predlog

⁶⁶ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/reformska_agenda_rs_2024_2027.pdf, str. 18

⁶⁷ Ibid, str. 19

⁶⁸ Ibid, str. 42

izmena i dopuna, ne može se ni znati da li su te izmene za nekog značajne, niti da li je reč o pitanjima kod kojih postoji poseban interes opšte ili stručne javnosti.

Pošto se trenutno uopšte ne organizuju javne rasprave o nacrtu Zakona o budžetu ili izmenama i dopunama Zakona o budžetu, smatrali smo da bi trebalo izričito navesti tu obavezu. Ona bi bila u skladu i sa drugim propisima, jer Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa obavezu organizovanja javne rasprave o kapitalnom delu budžeta, dok takva obaveza ne postoji kada je reč o budžetu Republike Srbije.

U vezi sa javnim raspravama i konsultacijama, glavni problem predstavlja odsustvo pravne zaštite ili druge procedure koja bi bila sprovedena, ukoliko one ne budu organizovane u skladu sa pravilima. U tom smislu, problem se može umanjiti ukoliko bi neka pravila bila propisana u okviru Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije (npr. da se ne može uvrstiti na dnevni red predlog zakona, ukoliko u postupku koji je prethodio predlaganju nije bila sprovedena javna rasprava). U vezi sa tim, upozorili smo da postoji mogućnost da se svrha ove aktivnosti izigra tako što bi zakone predlagali narodni poslanici iz vladajuće koalicije, umesto da ih pripremaju organi državne uprave a predlaže Vlada Srbije (to jest, da ministarstvo faktički pripremi tekst izmena i dopuna zakona koji bi posle formalno predložili narodni poslanici, a ne Vlada).

Najzad, ukazali smo da postoje i brojna druga pitanja u vezi sa javnim raspravama koje bi trebalo detaljnije urediti kroz Poslovnik Vlade i da bi i o izmenama ovog akta trebalo otvoriti proces javnih konsultacija.

U delu Reformske agende koji se odnosi na borbu protiv organizovanog i teškog kriminala, iz opisa aktivnosti se može zaključiti da su one usmerene na suzbijanje samo neke oblike kriminaliteta. Pri tom su neopravdano isključene aktivnosti koje se tiču uspešnije borbe protiv korupcije.

Na primer, planirano je da se donose Zakon o unutrašnjim poslovima „koji reguliše pitanje nezavisnosti policije u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova tokom predistražne i istražne faze i preporuke Komiteta za sprečavanje mučenja (jun 2025. godine)“. Međutim, taj zakon bi trebalo da obezbedi i ispunjenje preporuka iz Petog kruga evaluacije GRECO.

Predviđa se unapređenje pravnog okvira, između ostalog i Krivičnog zakonika, ali samo u vezi sa krijumčarenjem oružja, iako potreba za njegovim dopunama postoji i iz drugih razloga, od kojih su neki vezani za preporuke GRECO i ODIHR.

Izveštaj o vladavini prava

Izveštaj o vladavini prava u Srbiji, koji objavljuje Evropska komisija, ističe da je, među ekspertima, građanima i poslovnim rukovodiocima, percepcija o nivou korupcije u javnom sektoru ostala na visokom nivou.⁶⁹ Izveštaj kao pozitivnu stvar ističe da je usvojena Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period od 2024. do 2028. godine u julu 2024. godine, dok je prateći Akcioni plan

⁶⁹ Evropska komisija, Izveštaj o vladavini prava u Srbiji u 2025. godini, strana 5, https://commission.europa.eu/document/download/298f86d5-723b-4d3e-90b4-98ea24d9c885_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Serbia_0.pdf

za period do 2025. godine usvojen u decembru. Nova strategija uključuje i neke mere koje je preporučila EK, pre svega za suzbijanje korupcije u sektorima podložnim korupciji, uključujući zdravstvo, poreze, carine, obrazovanje, lokalnu samoupravu, privatizaciju, javne nabavke i policiju, i sadrži ciljeve i prevencije i represije. Međutim, kako se u Izveštaju o vladavini prava navodi, aktivnosti uključene u Akcioni plan su donekle uže u smislu rešavanja problema i izazova korupcije identifikovanih u Strategiji i ne bave se sveobuhvatno preporukama GRECO-a iz 4. i 5. runde evaluacije.⁷⁰

Kao jedna od slabosti u Izveštaju se navodi i provera i sprovođenje imovinskih deklaracija i sukoba interesa.⁷¹ Zakon o sprečavanju korupcije, koji propisuje obavezu javnih funkcionera da podnesu imovinske deklaracije i prijave sukob interesa, još uvek treba da se izmeni kako bi se proširila definicija javnog funkcionera u skladu sa preporukama GRECO-a. Izveštaj konstatuje i da postoji ograničeni obim Zakona o lobiranju koji potkopava njegovu efikasnost u praksi, a Zakon o finansiranju političkih aktivnosti ima nekoliko slabosti.⁷² Iako je pozitivno što je lobiranje regulisano zakonom, njegov obim je i dalje ograničen na formalne, pisane kontakte između predstavnika interesa i lica na najvišim izvršnim funkcijama i isključuje sve druge oblike interakcije. Štaviše, ni evidencija o lobiranju niti obavezni godišnji izveštaj o aktivnostima lobista se ne objavljuju javno. GRECO je preporučio da se oba ova pitanja reše.

Slična ocena se konstatuje i u izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2025. godine, gde se navodi da se Srbija nalazi između izvesnog nivoa pripremljenosti i umerenog nivoa pripremljenosti u borbi protiv korupcije i da je, uopšteno govoreći, Srbija ostvarila ograničen napredak ali i da je korupcija rasprostranjena u mnogim oblastima i još uvek predstavlja pitanje koje izaziva zabrinutost.⁷³ U Izveštaju se navodi da je potrebna jača politička volja za delotvornu borbu protiv korupcije, uspostavljanje jednog stabilnog bilansa rezultata i snažan odgovor krivičnog pravosuđa, uključujući borbu protiv korupcije na visokom nivou.⁷⁴ Jedna od preporuka koje je EK i ranije dala, jeste i da Srbija uvaži sve preporuke koje je dao GRECO, naročito iz petog kruga evaluacije.

⁷⁰ Ibid. 7

⁷¹ Ibid. 8

⁷² Ibid

⁷³ Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije za 2025. godinu, strana 6,
https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2025/serbia_2025_report_sr.pdf

⁷⁴ Ibid

(Ne)postupanje po konkretnim preporukama

U ovom delu predstavljamo informacije o učinku u vezi sa pojedinim preporukama GRECO. Tekst preporuka je citiran **podebljanim slovima**. Prilikom citiranja je korišćen objavljeni [prevod](#) preporuka na srpskom jeziku. Taj prevod uglavnom odgovara originalu (u jezičkom smislu), ali u pojedinim delovima može da stvori nedoumice zbog neusaglašenosti termina sa onima iz koji se koriste u domaćem zakonodavstvu.

Izvršna vlast

Provere integriteta članova Vlade pre stupanja na funkciju (prva preporuka)

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 (stav 24);

Nacrtom izmenama i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije nisu predviđene mere za proveru integriteta pre imenovanja ministara (niti bilo kog drugog javnog funkcionera), radi utvrđivanja i upravljanja mogućim rizicima od sukoba interesa.

Preporuka GRECO bi mogla da se realizuje time što bi bila uvedena obaveza 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, a jedino logično mesto za propisivanje takve obaveze je upravo ovaj zakon. U izveštaju bi mogle biti tražene i dodatne informacije, o pitanjima i odnosima iz kojih se može izroditi sukob interesa tokom vršenja javne funkcije. Nakon toga bi Agencija, u kratkom roku koji bi takođe trebalo da bude propisan, mogla da ukaže kandidatu za ministarsku funkciju gde prepoznaje potencijalni sukob interesa, i na koji način bi kandidat mogao da ga otkloni, a sa tim informacijama bi trebalo da upozna i Narodnu skupštinu koja donosi odluku o izboru, kao i javnost, ukoliko preporuke za otklanjanje sukoba interesa nisu poštovane.

Drugi mogući način za postupanje po ovoj preporuci bile bi izmene drugih propisa – Zakona o Vladi i/ili Poslovnika Narodne skupštine. Štaviše, izmene tih propisa bi mogle biti i nužne, bez obzira na to kakva rešenja budu predviđena Zakonom o sprečavanju korupcije. Naime, aktuelna rešenja u Poslovniku Narodne skupštine su sledeća:

Član 268.

Predlog kandidata za predsednika Vlade, predsednik Narodne skupštine, odmah po prijemu, dostavlja narodnim poslanicima.

Član 269.

Kad kandidat za predsednika Vlade iznosi svoj program i predlaže sastav Vlade na sednici Narodne skupštine, o kandidatu za predsednika Vlade, iznetom programu i kandidatima za članove Vlade otvara se pretres.

Član 270.

Odmah po završetku pretresa, predsednik Narodne skupštine zakazuje Dan za glasanje o programu Vlade i izboru predsednika i članova Vlade.

O predlogu iz stava 1. ovog člana Narodna skupština odlučuje u celini, tajnim glasanjem, osim ako ne odluči da se glasa javno. Ako Narodna skupština odluči da se glasa javno, glasa se prozivkom.

Vlada je izabrana ako je za njen izbor glasala većina od ukupnog broja narodnih poslanika.

Član 271.

Posle izbora Vlade, predsednik i članovi Vlade polažu zakletvu pred Narodnom skupštinom, čitanjem naglas zakonom utvrđenog teksta zakletve. Posle položene zakletve, predsednik i članovi Vlade potpisuju tekst zakletve i predaju ga predsedniku Narodne skupštine.

Da bi se ispunila preporuka GRECO bilo bi neophodno propisati da se sednica Narodne skupštine na kojoj se odlučuje o predloženim kandidatima za predsednika i članove Vlade (član 270) ne može održati pre nego što kandidati podnesu izveštaj Agenciji, a zatim Agencija izvrši proveru integriteta, u postupku i na osnovu kriterijuma koji bi bili propisani u Zakonu o sprečavanju korupcije. Doslednosti radi, iako se preporuka neposredno odnosi samo na ministre, takve provere bi trebalo vršiti jednako i kada je reč o kandidatu za funkciju predsednika Vlade, kao i funkcije potpredsednika Vlade koji nisu ujedno i ministri.

Štaviše, budući da nije prihvaćen predlog TS da Strategiju usvoji Narodna skupština, a ne Vlada, nije ni bilo moguće da se u potpunosti utvrdi način realizacije ove preporuke, jer Vlada ne može svojim aktom da obaveže Narodnu skupštinu.

U Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije za period 2024.-2028. godine predviđeno je da je za ostvarenje Posebnog cilja 4 potrebno *”dalje unapređenje normativnog okvira koji reguliše pitanje integriteta za nosioce najviših funkcija izvršne vlasti, kroz aktivnosti u narednom Akcionom planu (mera 4.4.).”*⁷⁵

Akcionim planom za period 2024.-2025. godine planirano je da se u okviru te mere, između ostalog, sprovede aktivnosti pod nazivom *”Izrada analize modaliteta uvođenja prethodne provere integriteta kandidata za javnu funkciju”* (aktivnost 4.4.2). Generalni sekretarijat Vlade je predviđen kao organ za sprovođenje aktivnosti, uz saradnju sa Agencijom, kao rok za završetak ove aktivnosti određen je 4. kvartal 2025. godine.

Nema traga da je ova aktivnost sprovedena ili da je makar započeta. Sve i da se to dogodilo, Srbija je propustila priliku da sa novim zakonskim rešenjem i proverom integriteta pre stupanja na funkciju,

⁷⁵ Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period 2024.-2028. godina, str. 30,
<https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Nacionalna%20strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20za%20period%202024-2028.%20godine.pdf>

dočekala izbor još jedne Vlade u 2025. godini. U predlogu novog Akcionog plana, ova aktivnost je odložena za prvi kvartal 2026.

Provera integriteta savetnika (druga preporuka)

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 (stav 33);

Slično kao kod preporuke broj 1, i ovde bi se u ZSK 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. Relevantne odredbe ovih zakona glase:

Kabinet predsednika Vlade i kabinet potpredsednika Vlade

Član 27

Predsednik Vlade i potpredsednici Vlade imaju kabinete, koji po njihovom nalogu vrše stručne i druge poslove za njihove potrebe. Predsednik i potpredsednik Vlade mogu unutar kabineta imenovati savetnike.

Radni odnos u kabinetu zasniva se na određeno vreme, dok traje dužnost predsednika Vlade odnosno potpredsednika Vlade. Prava i obaveze savetnika koji ne budu zasnovali radni odnos uređuju se ugovorom, prema opštim pravilima građanskog prava, a naknada za rad prema merilima koja odredi Vlada.

Kabinete vode šefovi kabineta, koje postavljaju i razrešavaju predsednik Vlade odnosno potpredsednik Vlade.

Šefu kabineta prestaje mandat sa prestankom mandata predsednika Vlade odnosno potpredsednika Vlade, ostavkom ili razrešenjem.

...

Posebni savetnici ministra

Član 27

Ministar može imenovati najviše tri posebna savetnika.

Posebni savetnik ministra po nalogu ministra priprema predloge, sačinjava mišljenja i vrši druge poslove za ministra.

Prava i obaveze posebnog savetnika ministra uređuju se ugovorom, prema opštim pravilima građanskog prava, a naknada za rad prema merilima koja odredi Vlada.

Broj posebnih savetnika ministra određuje se aktom Vlade za svako ministarstvo.

...

Šef Kabineta predsednika Republike i savetnici predsednika Republike

Član 28.

Pored generalnog sekretara i zamenika generalnog sekretara, poslove koji su neposredno povezani s funkcijom i nadležnostima predsednika Republike izvršavaju šef Kabineta predsednika Republike i savetnici predsednika Republike.

Šef Kabineta predsednika Republike i savetnici predsednika Republike jesu funkcioneri koje imenuje i razrešava predsednik Republike.

Šefu Kabineta predsednika Republike i savetnicima predsednika Republike prestaje funkcija ako podnesu ostavku, ako budu razrešeni ili kad novi predsednik Republike položi zakletvu.

U svim navedenim slučajevima, slično kao i kod provere integriteta članova Vlade, trebalo bi dopuniti navedene odredbe tako da se imenovanje savetnika ne može izvršiti pre nego što bude izvršena provera integriteta od strane Agencije.

U Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije za period 2024.-2028. godine predviđeno je da je za ostvarenje Posebnog cilja 4 potrebno "dalje unapređenje normativnog okvira koji reguliše pitanje integriteta za nosioce najviših funkcija izvršne vlasti, kroz aktivnosti u narednom Akcionom planu (mera 4.4.)."⁷⁶ Akcionim planom za period 2024.-2025. godine planirano je da se u okviru te mere, između ostalog, sprovede aktivnosti pod nazivom "Izrada analize modaliteta uvođenja prethodne provere integriteta kandidata za javnu funkciju" (aktivnost 4.4.2). Sprovođenje ove aktivnosti bila je dužnost Generalnog sekretarijata Vlade, uz saradnju sa Agencijom. Kao krajnji rok za završetak ove aktivnosti određen je 4. kvartal 2025. godine. Pošto aktivnost nije sprovedena, kao rok u predlogu novog Akcionog plana predviđen je prvi kvartal 2026.

Objavljivanje imena savetnika (druga preporuka)

Kad je reč o drugom delu druge preporuke, ona bi mogla da se ispuni kroz uvođenje obaveze i prakse objavljivanja na sajtovima Vlade, ministarstava i Predsednika. Preporuku bi delom mogla da ispuni i Agencija, time što bi u svojim registrima javnih funkcionera omogućila da se pretragom dođe do informacija o svim licima koja vrše određenu javnu funkciju. I sada je ovakva pretraga moguća, ali nije u potpunosti pouzdana (slične funkcije upisane na različit način).

Pored ovih praktičnih koraka, na normativnom planu bi trebalo stvoriti preduslove da se ove informacije objavljuju, što sada u praksi nije slučaj. Jedan od načina za to bi bilo preciziranje akta koji donosi Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Aktuelno Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu organa javne vlasti ("Sl. glasnik RS", br. 10/2022) bi se u tom smislu moglo precizirati, tako da izričito bude propisana obaveza objavljivanja informacija o nosiocima javnih funkcija i savetnicima nosilaca javnih funkcija.

⁷⁶ Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period 2024.-2028. godina, str. 30,
<https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Nacionalna%20strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20za%20period%202024-2028.%20godine.pdf>

Usvojena Strategija i predlog Akcionog plana ne predviđaju rešenja za ovaj problem.

S obzirom na to da je ispunjenje GRECO preporuke da se obezbedi transparentnost informacija o tome ko su sve savetnici javnih funkcionera i koji je zakonski osnov njihovog angažmana moguće i bez angažovanja jednog obveznika, sa propisanim rokom, već to mogu učiniti i sami organi u kojima su savetnici angažovani (ministarstva, kabineti, sekretarijati), TS je tražila podatke od Vlade Srbije, predsednika Srbije i 30 ministarstava, odnosno 25 ministarstava i pet kabineta ministara bez portfelja. Od Vlade Srbije, odnosno od njenog Generalnog sekretarijata, traženi su podaci o savetnicima predsedika Vlade i potpredsednika Vlade.

Od ministarstava i Generalnog sekretarijata Vlade traženi su sledeći podaci:

1. Informacija o broju lica koja su trenutno angažovana kao posebni savetnici ministra. (odnosno kao savetnici predsednice i potpredsednika Vlade)
2. Kopije rešenja o imenovanju posebnih savetnika (odnosno savetnika predsednika i potpredsednika Vlade) koja su doneta u periodu od 17. aprila 2025. do dana postupanja po zahtevu.
3. Kopije rešenja o imenovanju posebnih savetnika savetnika (odnosno savetnika predsednika i potpredsednika Vlade) koja su doneta u periodu od 1. januara 2024. godine do 17. aprila 2025. u slučaju da su imenovana lica nastavila angažovanje kao posebni savetnici i nakon 17. aprila 2025.
4. Obrazloženja rešenja iz tačke 2. i 3. ovog zahteva ili drugi dokument iz kojeg se mogu videti kvalifikacije imenovanih posebnih savetnika (odnosno savetnika predsednice i potpredsednika Vlade).
5. Informacija o tome da li je ministarstvo (odnosno Vlada) objavilo na svom veb-sajtu ko su lica koja su imenovana za posebne savetnika (odnosno savetnika predsednice i potpredsednika Vlade) i adresa stranice na kojoj se mogu pronaći ove informacije.

Od predsednika Republike traženi su sledeći podaci:

1. Informacija o tome da li su neka lica trenutno angažovana na savetodavnim poslovima kod Predsednika Republike Srbije, odnosno u Generalnom sekretarijatu Predsednika Republike, pored lica koja su imenovana za savetnike, odnosno da li su bila angažovana u periodu od 1.1.2022. godine.
2. Kopije odluka ili ugovora o angažovanju lica iz tačke 1. ovog zahteva.
3. Obrazloženja odluka iz tačke 2. ovog zahteva ili drugi dokument iz kojeg se mogu videti kvalifikacije imenovanih savetnika, kao i oblast za koju su angažovani.
4. Informacija o tome da li je Generalni sekretarijat Predsednika Republike Srbije objavio na svom veb-sajtu ko su lica koja su imenovana za savetnike i adresa stranice na kojoj se mogu pronaći ove informacije.

Odgovore je dostavilo 25 od 32 organa – Generalni sekretarijat Vlade, predsednik Republike i 23 ministarstva (21 ministarstvo i 2 kabineta ministara bez portfelja). Sadržajne odgovore (manje ili više sadržajne) poslali su predsednik Republike i 22 ministarstva.

Nikakav odgovor nije stigao od četiri ministarstva (Ministarstva poljoprivrede, Ministarstva pravde, Ministarstva zdravlja i Ministarstva za javna ulaganja) i tri kabineta ministara bez portfelja (Kabineta ministra za koordinaciju aktivnosti i mera u oblasti odnosa sa dijasporom, Kabineta ministra za međunarodnu ekonomsku saradnju i društveni položaj crkve u zemlji i inostranstvu i Kabineta ministarke za rodnu ravnopravnost, sprečavanje nasilja nad ženama i ekonomsko i političko osnaživanje žena).

U odgovoru Generalnog sekretarijata predsednika Republike navodi se da, pored lica koja su imenovana za savetnike nema lica angažovanih za savetodavne poslove. Na zvaničnoj internet stranici Predsednika objavljeno je ko su lica imenovana za savetnike, navodi se u odgovoru.

Sekretarijat Vlade odbio je da dostavi podatke. U njihovom [odgovoru](#) kojim se odbija zahtev za pristup informacijama od javnog značaja navodi se da **savetnici** pri kabinetu predsednika i potpredsednika Vlade „**ne ispunjavaju zakonom propisane uslove da bi bili informacija od javnog značaja**“, a dostavljanje ličnih podataka i osnova i načina angažovanja bilo koje osobe koja nije u obavezi da javno objavi lične podatke u smislu propisa o sprečavanju korupcije predstavljalo bi povredu prava na privatnost i povredu prava na zaštitu podataka o ličnosti“.

Sekretarijat je zaključio da savetnici, pored toga što nisu funkcioneri, ne mogu uticati na rad organa javne vlasti, da su oni zaposleni u kabinetu sa pravima i obavezama iz radnog odnosa ili ugovora o delu, ali da poslovi koje vrše na predstavljaju obavljanje javne funkcije niti se mogu tumačiti kao poslovi u vezi sa radom organa javne vlasti. Ovo stoga što, kako navodi Sekretarijat, predsednik Vlade nije organ javne vlasti, a zaposleni u kabinetu „nisu ni na koji način povezani sa radom Vlade“.

Ovaj stav Sekretarijata u suprotnosti je sa preporukom II iz pete evaluacije GRECO -a i u neskladu sa Strategijom i Akcionim planom, po kome je upravo Generalni sekretarijat Vlade u obavezi sa do kraja 2025. godine obezbedi „objavljivanje imena i nadležnosti šefova kabineta i savetnika na zvaničnim sajtove organa Vlade“. Istovetna aktivnost sada je nacrtom AP za 2026-2028 odložena za prvi kvartal 2026. godine, ali se ne vidi kakva bi izmena propisa prethodila kako bi se otklonile prepreke na koje je Generalni sekretarijat ukazao u dopisu TS, odnosno u obrazloženju za odbijanje zahteva.

Transparentnost Srbija poslala je novi [zahtev](#) Vladi Srbije, tražeći ovog puta **samo broj savetnika**, ali je i **taj zahtev odbijen** sa gotovo istovetnim [obrazloženjem](#).

[Zakon o državnoj upravi](#) propisuje da ministar može imenovati najviše tri posebna savetnika, da se prava i obaveze posebnog savetnika ministra uređuju ugovorom, prema opštim pravilima građanskog prava, a naknada za rad prema merilima koja odredi Vlada. Broj posebnih savetnika ministra određuje se aktom Vlade za svako ministarstvo.

Akt vlade - [Odluka o broju posebnih savetnika i merilima za naknadu za njihov rad](#) propisao je, međutim, da svi ministri mogu imenovati najviše tri savetnika, ministar prosvete, nauke i tehnološkog razvoja – četiri posebna savetnika, a ministri bez portfelja jednog.

Nalazi istraživanja TS o (ne)ispunjavanju ove preporuke u 2025. godini dostupni su u posebnom [izveštaju](#).

Strateški dokumenti za Vladu i predsednika (treća preporuka)

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 (stav 38);

Nejasno je na koji način se planira ispunjavanje ove preporuke GRECO. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije ne predviđa donošenje posebnih strateških dokumenata za sprečavanje korupcije unutar izvršne vlasti, iako bi ono trebalo da bude deo i šire Strategije.

Ukoliko bi bilo predviđeno donošenje takvih strateških akata, bile bi neophodne i dopune u samom Zakonu o sprečavanju korupcije. Naime, trenutno je propisano da Agencija za sprečavanje korupcije podnosi izveštaj Narodnoj skupštini o sprovođenju strateških akata, ali nije propisana obaveza objavljivanja preporuka koje bi Agencija davala Vladi i Predsedniku u vezi sa njihovim strateškim aktima, kao i odgovora (npr. obaveštenja o postupanju) po tim preporukama. Ako bi se vršile normativne intervencije, normu bi trebalo formulisati tako da se ne odnosi samo na Vladu i Predsednika, već na sve organe kojima Agencija daje neke preporuke.

S druge strane, Strategija predviđa da je potrebno dalje unapređenje normativnog okvira koji reguliše pitanje integriteta za nosioce najviših funkcija izvršne vlasti, kroz aktivnosti u narednom Akcionom planu.⁷⁷ Preciznije, kaže se da je potrebno kroz Akcioni plan za period 2026–2028. godine predvideti aktivnosti koje podrazumevaju analizu potreba i mogućnosti za eventualno usvajanje strateškog dokumenta za sprečavanje korupcije među najvišim nosiocima izvršne vlasti, kojim bi se definisao jasan cilj u sprečavanju političke korupcije.⁷⁸

Valja primetiti da je ovakav plan u kontradikciji sa tvrdnjama koje je ranije iznela Vlada Srbije povodom druge preporuke GRECO. Naime, u odgovoru koji je dostavljen GRECO povodom potrebe usvajanja strateškog dokumenta za borbu protiv korupcije u policiji, tvrdi se da bi bilo suprotno Zakonu o planskom sistemu, da se usvoje dva nacionalna strateška dokumenta koji se odnose na istu oblast (borbu protiv korupcije u ovom slučaju).

Predlogom Akcionog plana za period 2026-2028. nije predviđeno Aktivnost koja bi doprinela ispunjavanju ove preporuke.

Obuhvat savetnika i šefova kabineta u ZSK (četvrta preporuka)

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

⁷⁷ Strategija za borbu protiv korupcije za period 2024-2028. godina, str. 30,
<https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Nacionalna%20strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20za%20period%202024-2028.%20godine.pdf>

⁷⁸ Ibid, str. 19

praktičnim uputstvima; i (iii) da se izradi odgovarajući dokument o ponašanju za predsednika (stav 43);

Kada je reč o prvom delu preporuke, on bi bio ispunjen usvajanjem aktuelnog nacrtu izmena ZSK, ali je taj nacrt potrebno korigovati iz drugih razloga.

Trenutno su promene predložene u okviru izmenjene definicije pojma „javni funkcioner“ u članu 2. Zakona. Kada je reč o dopunama u podtački (1), koje se vrše zbog preporuka GRECO, može im se zameriti nekonzistentnost. Naime, tačno je da je GRECO preporučio da se pojmom funkcionera obuhvate šefovi kabineta u Vladi, kao i savetnici kod Predsednika Republike i u Vladi. Međutim, isključivi razlog za limitiranje tih preporuka na ove šefove kabineta i savetnike bila je okolnost da je GRECO evaluacioni tim imao usko definisan zadatak – da ispita propise i praksu koja se tiče najviših delova izvršne vlasti u Republici Srbiji. Stoga nema razloga da se zakonodavna intervencija ograničava isključivo na ove šefove kabineta i savetnike.

Naprotiv, trebalo bi otvoriti raspravu o tome da li na sličan način treba pojmom funkcionera obuhvatiti i lica koja slične poslove obavljaju u drugim organima vlasti (na primer, u Narodnoj skupštini, u gradovima, u javnim preduzećima i drugim privrednim društvima u vlasništvu države i tome slično). Slično tome, ako se izričito pominje zamenik direktora Agencije za sprečavanje korupcije, trebalo bi sagledati da li postoje i neki drugi zamenici direktora i drugih funkcionera, koji iz nekog razloga nisu obuhvaćeni sadašnjim zakonskim normama.

Pored navedenog, kada se uporedi predloženo zakonsko rešenje sa preporukama GRECO, upadljivo je da se u novopredloženoj definiciji ne pominju šef kabineta i savetnici Predsednika Republike (već samo oni koji te funkcije i poslove obavljaju kod predsednika i potpredsednika Vlade ili pojedinih ministara), pa bi trebalo ili ispraviti ovaj propust (ako je o tome reč), ili u obrazloženju ukazati na to da su šef kabineta Predsednika Republike i njegovi savetnici već obuhvaćeni po drugom osnovu.

Radi promišljanja efekata ove norme trebalo bi sagledati i obrazložiti koji će status imati šefovi kabineta i savetnici kao javni funkcioneri. Naime, Zakon predviđa drugačiji sistem zabrana, ograničenja i obaveza za javne funkcionere u zavisnosti od toga da li se smatra da je reč o funkciji koja zahteva zaposlenje, odnosno stalni rad ili ne. U tom smislu je neophodno već sada predložiti javnosti, a najviše budućim obveznicima, kakve bi bile njihove obaveze i razmotriti u celosti opravdanost takvog rešenja.

Najzad, pored savetničkih pozicija koje su formalizovane i prepoznate kao takve u pravnom sistemu Republike Srbije, postoje brojne situacije kada se tvrdilo ili nagađalo da su pojedinci (npr. bivši zvaničnici drugih država) radili kao savetnici u Vladi Srbije. Pravna priroda ovih angažmana nije bila rasvetljena, a može se pretpostaviti da je u stvari bilo reč o konsultantskim ugovorima, koje čak nije ni zaključivala Vlada Republike Srbije, već drugi subjekti koji su plaćali konsultante. Ovakve situacije predstavljaju dodatnu opasnost po javni interes, jer tako angažovani savetnik za svoj rad ne odgovara organu vlasti / javnom funkcioneru, već može zastupati skrivene interese lica koja ga je angažovalo i koje finansira njegov rad.

Uređivanje ovih pitanja prevazilazi trenutni obuhvat Zakona o sprečavanju korupcije (u smislu obuhvata takvih lica pojmom javnog funkcionera), ali svakako zasluži da bude uređeno. Pravo mesto za to bi mogao da bude Zakon o sprečavanju korupcije, jer ne postoji ni jedan drugi propis koji

bi uređivao rad savetnika kod svih javnih funkcionera. Svi razlozi iz kojih proističe potreba da se uredi sukob interesa kod savetnika pojedinih funkcionera izvršne vlasti koji su imenovani na te položaje, a na šta je ukazao GRECO, jednako postoji i kada je reč o saveticima koji pružaju usluge po ugovoru (npr. da obelodane da li imaju neki sukob interesa u vezi sa savetima koje pružaju). Verujemo da bi GRECO takođe preporučio uređivanje ovih pitanja da je bio upoznat sa postojanjem ovakve prakse u Srbiji.

Norma bi mogla da glasi ovako:

3) „javni funkcioner” je:

(1) svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organu javne vlasti, osim lica koja su predstavnici privatnog kapitala u organu upravljanja privrednog društva koje je organ javne vlasti;

(2) državni službenik na položaju, zamenik direktora Agencije za sprečavanje korupcije,

(3) šef kabineta i savetnik izabranog, postavljenog i imenovanog lica (alternativa: koje imenuje izabrano, postavljeno i imenovano lice)".

Alternativno, u slučaju da se prilikom razmatranja ovog predloga i javne rasprave dođe do zaključka da bi predstavljalo preveliku intervenciju da se pod pojmom funkcionera obuhvate svi šefovi kabineta i savetnici, onda bi trebalo izlistati ko će biti obuhvaćen normom, ali tako da spisak u svakom slučaju bude širi od onog koji predstavlja minimum za ispunjavanje GRECO preporuka. U najmanju ruku, trebalo bi obuhvatiti šefove kabineta i savetnike kod republičkih i pokrajinskih organa, kao i na nivou Grada Beograda i drugih gradova.

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 (nismo je numerisali):

„Sukob interesa kod lica koja vrše poslove savetovanja javnih funkcionera

Član

Sprečavanje, prijavljivanje i način rešavanja sukoba interesa lica koja nisu javni funkcioneri u smislu ovog zakona, a vrše poslove savetovanja javnih funkcionera po ugovornom osnovu sa organom javne vlasti uređuje se odredbama tog ugovora, u skladu sa načelima iz ovog zakona.

Poslove savetovanja javnih funkcionera ne može vršiti fizičko ili pravno lice koje nije angažovano od strane organa javne vlasti.“

Nacrt zakona ne uređuje pravne odnose koji proističu iz faktičkog prestanka važenja autentičnog tumačenja definicije funkcionera, kao i činjenicom da bi nakon usvajanja izmena pojedina lica po prvi put postala javni funkcioneri na osnovu izmena i dopuna zakona (zatečeni savetnici, šefovi kabineta i slično). Njima se mora ostaviti pravo izbora – da li žele da nastave da rade te poslove u drugačijim okolnostima. Naš predlog je da se to učini na sledeći način:

„Lice iz člana u roku od 15 dana od dana početka primene ovog zakona pisanim putem obaveštava organ nadležan za njegov izbor, imenovanje ili postavljenje da li želi da nastavi da obavlja poslove savetovanja, odnosno šefa kabineta, kao javnu funkciju.

Lice iz stava 1. ovog člana koje se izjasni pozitivno, smatra se javnim funkcionerom od dana pozitivnog izjašnjenja. Lice iz stava 1. ovog člana koje se izjasni negativno, ne smatra se javnim funkcionerom, pod uslovom da bude razrešeno dužnosti, odnosno da raskine ugovor o angažovanju u roku od šest meseci od dana početka primene ovog zakona.

U slučaju da lice iz stava 3. ovog člana ne bude razrešeno, odnosno da ne raskine ugovor o angažovanju u roku iz stava 3. ovog člana, smatra se javnim funkcionerom počev od dana isteka roka iz stava 3. ovog člana.

Organ vlasti obaveštava Agenciju o svom postupanju i postupanju lica iz ovog člana u roku od 15 dana od nastanka promene.“

U usvojenoj Strategiji za borbu protiv korupcije za period 2024-2028, za sprovođenje Akcionog plana koji će biti izrađen za period 2026 – 2028. godine, ostavljeno je sprovođenje između ostalog, i ove preporuke.⁷⁹ To je nelogično i neočekivano, s obzirom na to da su izmene i dopune Zakona već odavno pripremljene. Deo operacionalizacije sprovođenja prvog dela preporuke IV (da delokrug Zakona o sprečavanju korupcije bude proširen tako da obuhvati sva lica na najvišim izvršnim funkcijama, uključujući šefove kabineta predsednika i potpredsednika Vlade, kao i specijalne i vladine savetnike) trebalo bi sprovesti u 1. kvartalu 2026. kroz ažuriranje Vodiča za funkcionere (aktivnost 4.4.3.), za šta će biti zadužena Agencija za sprečavanje korupcije.

Kodeks ponašanja za izvršnu vlast (četvrta preporuka)

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 (stav 43);

Drugi deo preporuke je mogao takođe da bude tretiran kroz ove izmene Zakona, ili, još bolje, kroz 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.

Kada se detaljnije pogleda GRECO izveštaj, predlog je bio da se Kodeksom obuhvate „sva relevantna pitanja“ od kojih su neka vezana za primenu ZSK (npr. sukob interesa, nespojivost funkcija, pokloni), a druga za primenu drugih propisa („kontakti sa lobistima i trećim licima“, „javne nabavke i privatizacija“). Dalje se traži da Kodeks bude proprćen detaljnim uputstvom sa konkretnim primerima. Traži se i da se sličan „dokument koji objedinjuje relevantne obaveze u pogledu integriteta“ izradi i za predsednika Republike, „na primer, u obliku izjave o principima“.

⁷⁹ Strategija za borbu protiv korupcije za period 2024-2028. godina, str. 2,
<https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Nacionalna%20strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20za%20period%202024-2028.%20godine.pdf>

Na ovom mestu se može takođe postaviti pitanje svrsishodnosti izrade Kodeksa kao posebnog dokumenta. Daleko bi bolje bilo da umesto toga sve relevantne obaveze za nosioce izvršne vlasti budu propisane zakonima. Na određeni način i GRECO na to upućuje ukazujući da bi Kodeks trebalo da „objedini relevantne obaveze“ (dakle, obaveze koje su već propisane).

S druge strane, nema nikakve dileme da je izuzetno korisna preporuka za izradu vodiča sa praktičnim primerima.

Nova strategija predviđa da je potrebno kroz Akcioni plan za period 2026–2028. godine predvideti aktivnosti koje podrazumevaju i usvajanja Kodeksa ponašanja za najviše predstavnike izvršne vlasti.⁸⁰ Predlog AP za 2026-2028 ne sadrži aktivnosti pomenute u strategiji, u vezi sa drugim i trećim delom IV preporuke ((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), gde je eksplicitno bilo predviđeno da je Akcionim planom za period 2026-2028 potrebno „predvideti aktivnosti koje podrazumevaju analizu potreba i mogućnosti za eventualno usvajanje strateškog dokumenta za sprečavanje korupcije među najvišim nosiocima izvršne vlasti, kojim bi se definisao jasan cilj u sprečavanju političke korupcije; usvajanja Kodeksa ponašanja za najviše predstavnike izvršne vlasti; analizu potreba i opcija za eventualnu izmenu normativnog okvira kojim se reguliše obaveza prijavljivanja sukoba interesa kao i pravila o zabrani ili ograničenju zapošljavanja najviših predstavnika izvršne vlasti posle prestanka funkcije“.

Uloga Saveta za borbu protiv korupcije (peta preporuka)

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 (stav 49);

U dosadašnjem periodu ova preporuka je manjim delom ispunjena. Naime, kako je javnost obavestena od strane oba ova tela, Savet za borbu protiv korupcije i Agencija za sprečavanje korupcije zaključili su memorandum o saradnji 22.11.2023. Transparentnost Srbija ga je dobila na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama, a zatim i [objavila](#) na svom sajtu.

Memorandum se u preambuli izričito poziva na preporuke GRECO. Cilj dokumenta je „uspostavljanje dugoročne saradnje, koja će doprineti razvoju i unapređenju rada obe institucije“. Takođe se ukazuje da su obe strane „opredeljene da izgrade sistem stalne međusobne saradnje kroz uspostavljanje proaktivnog pristupa u sprečavanju korupcije u oblastima posebno rizičnim za nastanak korupcije ... radi efikasne primene i kontrole sprovođenja pozitivnih propisa u navedenim oblastima“.

Planirana je saradnja: u analizi primene propisa u tim oblastima i ukazivanje na rizike od korupcije u njima; predlaganju modela i metoda za preventivno delovanje u cilju prevazilaženja rizika od

⁸⁰ Strategija za borbu protiv korupcije za period 2024-2028. godina, str. 19,
<https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Nacionalna%20strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20za%20period%202024-2028.%20godine.pdf>

korupcije, kao što su obuke, predavanja, razmena informacija, učešće na konferencijama i slično; kroz obaveštavanje o informacijama do kojih dođe jedna od potpisnica tokom svoje redovne aktivnosti, a koje su od značaja za rad druge potpisnice; izradu preporuka nadležnim organima u vezi sa identifikovanim problemima sistemske korupcije; kroz realizaciju pojedinačnih projektnih aktivnosti.

Iako nije izričito napisano, čini se da bi ovaj Memorandum mogao da bude osnov da Agencija, kada joj Savet na to ukaže, sprovede analizu rizika od korupcije u nekom od propisa ili da uvrsti nalaze Saveta u analize koje i sama sprovodi.

Dogovoreno je a se razmena informacija vrši u skladu sa odredbama ZSK, ZFPA; Zakona o lobiranju i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Nije sigurno šta se tačno postiže kroz ovu odredbu, ali se pre čini da ona postavlja ograničenja kod razmene informacija nego što obezbeđuje saradnju (npr. da Agencija neće dostaviti Savetu neke dokumente i informacije koje ne bi mogla da dostavi i bilo kome drugom u skladu sa odredbama pomenutih propisa).

Dogovoreno je da se blagovremeno i koordinirano planiraju i prate zajedničke aktivnosti. Po jedna osoba bi trebalo da bude zadužena za sprovođenje Memoranduma, postoji obaveza čuvanja ugleda druge strane prilikom realizacije Memoranduma, postoji obaveza strana da „međusobno razmenjuju obaveštenja o svim pitanjima koja su vezana za ciljeve Memoranduma“, kao i obaveštenja o „statusnim od uticaja na ostvarivanje prava i obaveza koje iz njega proističu“ (značenje ovog dela Memoranduma ne uspevamo da dokučimo).

Memorandum je zaključen na neodređeno vreme, pri čemu svaka strana može odustati bez navođenja razloga, a prestaje da proizvodi dejstvo istekom roka od 30 dana od dana prijema pismenog obaveštenja o nameri raskida. Konstatuje se da je danom zaključenja prestao da važi raniji sporazum o saradnji, zaključen u maju 2014.

Preporuka GRECO je bila da se ovaj memorandum zaključi „kako bi se stvorila sinergija“ i da bi se „u potpunosti iskoristile prednosti Agencije i Saveta“, bez ikakvih preciznijih smernica u pogledu sadržine akta. Štaviše, uočljivo je da GRECO uopšte ne pominje ranije zaključen Memorandum (iz 2014) i razloge koji su doveli do toga da on ne postigne željeni efekat.

U Godišnjem izveštaju o radu Agencije za 2024. godinu⁸¹ Savet se ne pominje ni jednom rečju, a ni pretragom sajta⁸² Agencije nismo našli informacije da je bilo zajedničkih sastanaka. I na sajtu Saveta⁸³ je poslednja informacija upravo o potpisivanju memoranduma, što znači da je prvi deo preporuke samo formalno ispunjen – potpisivanjem Memoranduma, odnosno nije bilo saradnje.

Kada je reč o ostvarivanju drugih, daleko bitnijih delova ove Preporuke, one nisu ispunjene. I dalje, prema informacijama koje su raspoložive, 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.

⁸¹

https://acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije%20za%202024.%20godinu_1.pdf

⁸² Pretraga sajta Agencije (pristupljeno 11.12.2025)

⁸³ <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/saopštenja/cid1011-3355/potpisan-memorandum-o-saradnji-sa-agencijom-za-sprecavanje-korupcije>

Akcionim planom za period 2024-2025. godina broj članova Saveta za korupciju je predviđen kao jedan od pokazatelja na nivou mere (pokazatelj rezultata) "Jačanje kapaciteta institucija za sprečavanje korupcije" (Mera 2.2.). Prema tim predviđanjima, ciljana vrednost – trinaest (13) članova Saveta treba da bude postignuta u 2025. godini (trenutno ih je šest). Ovim strateškim dokumentom propisane su i dve aktivnosti čije je preduzimanje neophodno za ostvarenje ove mere. Prva je aktivnost popunjavanje upražnjenih mesta u Savetu za borbu protiv korupcije i obezbeđivanje većeg stepena saradnje između Vlade i Saveta (Aktivnost 2.2.1.). Za njeno preduzimanje ovlašćen je Generalni sekretarijat Vlade a kao krajnji rok za završetak predviđen je 4.kvartal 2025. godine. U istom roku planiran je završetak i druge aktivnosti – donošenje novog Poslovnika o radu Saveta za borbu protiv korupcije (Aktivnost 2.2.6.) što je isključiva nadležnost Saveta za borbu protiv korupcije.

U Strategiji kaže da je „potrebno čvršće povezivanje Saveta za borbu protiv korupcije sa Vladom i obezbediti veći stepen saradnje između Vlade i Saveta u cilju uspešne borbe protiv korupcije“⁸⁴. Međutim, za rešavanje ovog problema nisu bile planirane aktivnosti u 2025. Izmene Poslovnika Saveta, kao internog akta ovog tela, ne mogu da dovedu do toga da Vlada delotvornije sarađuje sa svojim savetodavnim telom. To bi se moglo obezbediti jedino izmenama Poslovnika same Vlade ili kroz poseban akt koji bi uređivao postupanje Vlade prema Savetu i na osnovu informacija koje dobije od Saveta.

Predlogom novog Akcionog plana za period 2026-2028, aktivnosti 2.2.1. – popunjavanje upražnjenih mesta u Savetu, pomerena je za drugi kvartal 2026. Donošenje poslovnika o radu Saveta pomereno je za četvrti kvartal 2026.

Obuka i poverljivi savetnici (šesta preporuka)

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 (stav 52);

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 nacrtu dopuna 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.

Druga opcija bi bila da takvo savetovanje vrše druga lica (kako se ne bi ugrozila nepristrasnost Agencije pri odlučivanju o eventualnoj povredi pravila), ali bi ipak trebalo propisati mere koje bi obezbedile da poverljivi saveti ne budu dati od strane nestručnih lica ili lica koja bi funkcionere mogli dovesti u zabludu oko njihovih prava i obaveza.

84

<https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Nacionalna%20strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20za%20period%202024-2028.%20godine.pdf>, str. 24.

Strategijom je planirano da Nacionalna akademija za javnu upravu nastavi sa razvojem i sprovođenjem različitih programa obuka u oblasti sprečavanja korupcije za zaposlene u upravi, pa se dalje navodi da će se sprovođenjem ove mere obezbediti i sprovođenje ove preporuke, koja će biti uključena u Akcioni plan za period od 2026–2028. godine, a koja predviđa obezbeđivanje sistemskih informativnih sastanaka i obuka o standardima integriteta za sva lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije, kao i dostupnost poverljivih saveta šefovima kabineta predsednika i potpredsednika Vlade i posebnim i vladinim savetnicima.⁸⁵ U tom smislu, Agencija za sprečavanje korupcije je već predvidela obuke striktno namenjene za najviše nosioce izvršne vlasti, na temu sukoba interesa, pored redovnih obuka koje Agencija za sprečavanje korupcije održava u skladu sa svojim zakonskim obavezama i ovlašćenjima. Planirano je da Akcioni plan za period od 2026–2028. godine takođe treba da sadrži aktivnosti čiji je cilj analiza i predlog za eventualne izmene i dopune zakona u kako bi se propisala dostupnost poverljivih saveta za šefove kabineta predsednika i potpredsednika Vlade, kao i posebnim i vladinim savetnicima.⁸⁶ Predlog Akcionog plana za period 2026-2028 ne predviđa aktivnosti koje bi doprinele ispunjavanju ove preporuke.

Pristup informacijama o radu Vlade i Predsednika (sedma preporuka)

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. (stav 57);

Ova mera se može realizovati izmenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Potreba za izmenama tog zakona postoji i iz brojnih drugih razloga, a pre svega zbog rešavanja problema [preopterećenosti](#) Poverenika žalbama koje su podnete iz lukrativnih motiva, radi naplate troškova zastupanja.

U usvojenoj Strategiji, u okviru tačke 4.3.5. - Jačanje kapaciteta u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – pominju se izmene iz 2021, činjenica da je Poverenik organizovao obuke, što treba da nastavi da radi, da i dalje postoji problem upravnog izvršenja rešenja Poverenika. Na kraju, bez ikakvog daljeg objašnjenja, navodi se da je potrebno „unaprediti primenu Zakona sprovođenjem preporuke VII iz Petog evaluacionog kruga GRECO“⁸⁷. U Akcionom planu za prvu godinu primene ne predviđaju se izmene ovog zakona.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je krajem oktobra 2023. započelo javne konsultacije o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja⁸⁸. Izveštaj o sprovedenim konsultacijama je objavljen 19.11.2024. Kako se može videti iz

⁸⁵ Strategija za borbu protiv korupcije za 2024-2028. godina, str. 36,
<https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Nacionalna%20strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20za%20period%202024-2028.%20godine.pdf>

⁸⁶ Ibid

⁸⁷

<https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Nacionalna%20strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20za%20period%202024-2028.%20godine.pdf>, str. 30.

⁸⁸ <https://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/obavestjenje-o-završenim-javnim-konsultacijama-u-postupku-pripreme-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/>

odgovora Ministarstva na dobijene komentare, planirane su izmene koje su veoma ograničenog obima (problem „zloupotrebe prava“), a nije postoji spremnost da se otvaranje zakonskih izmena iskoristi kao prilika da se kroz relativno jednostavne zakonske intervencije ispuni zadatak koji je Srbija dobila od GRECO.

Iako je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave otvorilo proces izmena i dopuna Zakona u decembru 2024,⁸⁹ one nisu obuhvatile pitanja od značaja za GRECO. Na to je ukazano i tokom javne rasprave. Vlada je taj zakon predložila, i on se našao na dnevnom redu Narodne skupštine početkom marta 2025, ali se o njemu nije glasalo, već je povučen iz procedure.⁹⁰

U praksi, neefikasna pravna zaštita u slučajevima kada Vlada, Predsednik ili drugi organi protiv kojih se ne može uložiti žalba Povereniku uskraćuju informacije, rezultira manjim brojem obraćanja tim organima i nedostupnošću traženih informacija. Primera radi, Transparentnost Srbija je protiv Vlade Srbije vodila upravni spor od 2018. do 2022, nakon čega je Upravni sud poništio nezakonito rešenje o uskraćivanju informacija. Međutim, ni nakon duže od godinu dana Vlada [nije postupila](#) po odluci suda, bilo tako što bi dostavila informacija ili tako što bi (delimično) uskraćivanje opravdala na neki način koji bi bio u skladu sa Zakonom. U tom smislu, kao neefikasno pravno sredstvo su se pokazali kako zahtev za donošenje upravnog akta na osnovu presude Upravnog suda koji je Transparentnost Srbija dostavila Vladi⁹¹ tako i obaveštenje koje je o tom nepostupanju dostavljeno Upravnom sudu.⁹² O efikasnosti pravne zaštite možda najbolje svedoči podatak da borba za ostvarivanje ovog prava još uvek traje jer je, i posle svega navedenog, Transparentnost Srbija nakon više od godinu i po dana morala da podnese novu tužbu Upravnom sudu za poništenje⁹³ rešenja Vlade o odbacivanju zahteva kao neurednog zbog toga što, prema mišljenju Vlade, Transparentnost Srbija nije dostavila precizan opisa informacije koju traži.⁹⁴ Po novoj tužbi protiv Vlade u istom predmetu, koja je podneta 24.4.2024, Upravni sud nije rešio do dana zaključenja ovog izveštaja, iako je prošlo već 19 meseci.⁹⁵

Ništa manje slikovita nije ni praksa Narodne skupštine čiji je manir postalo da povodom brojnih zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, u tačno određenom roku od pet (5) dana, nezavisno od toga šta je predmet zahteva, Transparentnost Srbija kao tražioca informacije obaveštava o produženju roka do maksimalnih četrdeset dana.⁹⁶ U tim tipskim obaveštenjima uvek se kao razlog za odlaganja ističe povećani obim posla, bez preciziranja o čemu se zaista radi.

⁸⁹ <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/419/4>

⁹⁰ Detaljnije o nedostacima predloga zakona videti u okviru Inicijative TS poslaničkim grupama i predsednici Narodne skupštine iz februara 2025: https://www.transparentnost.org.rs/images/Dopis_Skupštini_Srbije_-_predlozi_zakona_-_februar_2025.pdf

⁹¹ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Zahtev_za_dono%C5%A1enje_upravnog_akta_na_osnovu_presude_Upravnog_suda.pdf

⁹² https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Obave%C5%A1enje_Upravnom_sudu_o_nepostupanju_po_presudi.pdf

⁹³ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Tu%C5%BEba_protiv_Vlade_-_Koncesija_za_aerodrom.pdf

⁹⁴ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Vlade_Srbije_-_koncesija_aerodrom_-_odbijanje.pdf

⁹⁵ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Tužba_protiv_Vlade_-_Koncesija_za_aerodrom.pdf

⁹⁶ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Skup%C5%A1tina_-_produ%C5%BEetak_roka.pdf,
https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Skup%C5%A1tine_-_

Ni Akcioni plan za 2024-2025, ni Predlog Akcionog plana za 2026-2028, nisu predvideli aktivnosti koje bi doprinele sprovođenju ove preporuke GREKO.

Zakonodavni postupak (osma preporuka)

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 (stav 63);

Ova preporuka se na prvi pogled može razumeti kao da je reč samo o primeni postojećih pravila, a ne izmena u zakonima.

U svom izveštaju GRECO podseća na već postojeće zakonske obaveze – organizovanje javne rasprave o nacrtima zakona, kao i objavljivanje informacija o početku rada na donošenju propisa radi sprovođenja javnih konsultacija. GRECO zatim ukazuje da „uprkos postojećim pravilima“ Vladini predlozi u Narodnu skupštinu „prečesto dolaze u Narodnu skupštinu bez javnih konsultacija“. Takođe se ukazuje da se ne poštuju ni pravila o načinu sprovođenja konsultacija, pri čemu se ukazuje i na [istraživanje](#) koje je sprovedla Transparentnost Srbija. GRECO ukazuje i na to da su predlozi zakona koji dolaze u Skupštinu ponekad znatno izmenjeni u odnosu na nacrt koji je bio na javnoj raspravi i da se ne navode sve informacije o sprovedenom zakonodavnom postupku. GRECO ukazuje i na različita tumačenja smernica za javne konsultacije, kao i na to da postoji preširok prostor za tumačenje kada je javna rasprava obavezna. GRECO zaključuje da bi u cilju transparentnosti zakonodavnog postupka „organizovanje javnih rasprava za sve nacрте koji potiču od Vlade trebalo da bude pravilo“, te da takve rasprave treba da prate jasan fiksni vremenski okvir i da pruže informacije o izmenama i dopunama nacрта i njihovom poreklu.“

Kada se ima u vidu ovaj detaljan opis, a ne samo tekst preporuke, postaje jasno da bi radi njenog ispunjenja morali da se izmene i propisi. Pre svega je reč o Zakonu o državnoj upravi i Poslovniku Vlade, da bi se obezbedilo sprovođenje javnih rasprava o svim nacrtima zakona, ali i Poslovniku 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. Trenutno je u Poslovniku Narodne skupštine sadržina obrazloženja propisana na sledeći način:

Član 151.

[obrazlo%20enje za objedinjenu raspravu - produ%20etak roka.pdf](#),
https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Skup%20A1tine_-_rok_do_40_dana.pdf,
https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Skup%20A1tine_-_produ%20etak_roka.pdf,
https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Skup%20A1tine_-_dodatni_rok_do_40_dana.pdf,
https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Skup%20A1tine_-_dodatni_rok_do_40_dana.pdf
https://www.transparentnost.org.rs/images/Odgovor_Skup%20A1tine_-_odgovor_Ustavnom_sudu_-_Obave%20A1tenje_o_produ%20Enju_roka.pdf

Ovlašćeni predlagač zakona podnosi predlog zakona u obliku u kome se zakon donosi, s obrazloženjem.

Obrazloženje sadrži:

- 1) ustavni, odnosno pravni osnov za donošenje propisa;*
- 2) razloge za donošenje propisa, a u okviru njih posebno: analizu sadašnjeg stanja, probleme koje propis treba da reši, ciljeve koji se propisom postižu, razmatrane mogućnosti da se problem reši i bez donošenja propisa i odgovor na pitanje zašto je donošenje propisa najbolji način za rešavanje problema;*
- 3) objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja;*
- 4) procenu finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje propisa, koja obuhvata i izvore obezbeđenja tih sredstava;*
- 5) opšti interes zbog kojeg se predlaže povratno dejstvo, ako predlog zakona sadrži odredbe s povratnim dejstvom;*
- 6) razloge za donošenje zakona po hitnom postupku, ako je za donošenje zakona predložen hitni postupak;*
- 7) razloge zbog kojih se predlaže da propis stupi na snagu pre osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“;*
- 8) pregled odredaba važećeg propisa koje se menjaju, odnosno dopunjuju (priprema se tako što se precrtava deo teksta koji se menja, a novi tekst upisuje velikim slovima).*

Obrazloženje može da sadrži i analizu efekata propisa, koja sadrži sledeća objašnjenja: na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u propisu, kakve troškove će primena propisa stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima), da li su pozitivne posledice donošenja propisa takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti, da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija, da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o propisu i koje će se mere tokom primene propisa preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem propisa namerava.

Uz predlog zakona, predlagač dostavlja izjavu da je predlog zakona usklađen s propisima Evropske unije, ili da ne postoji obaveza usklađivanja, ili da zakon nije moguće uskladiti s propisima Evropske unije, i tabelu o usklađenosti predloga zakona s propisima Evropske unije.

Ako je predlagač zakona grupa narodnih poslanika, uz predlog mora biti naznačen predstavnik predlagača. Ako to nije učinjeno, smatra se da je predstavnik predlagača prvi potpisani narodni poslanik.

Uz sve pomenuto, veoma bitno pitanje koje bi trebalo da se uredi da bi se suštinski obezbedilo ispunjenje preporuka GRECO, jeste pravna zaštita u slučaju da proces konsultacija ne bude organizovan u skladu sa pravilima ili da obrazloženje akta nije potpuno. Takva pravna zaštita trenutno uopšte ne postoji. Bez obzira na propisanu obavezu organizovanja javne rasprave o nacrtu zakona i objavljivanje informacija o njoj, ne postoji mogućnost da se spreči da Vlada predloži zakon koji nije pripremljen u skladu sa pravilima. Slično tome, ne postoji mogućnost da se ospori ustavnost zakona koji Skupština usvoji zbog kršenja procedure tokom njegovog donošenja (npr. zato što obrazloženje nije sadržalo sve obavezne elemente).

Za ovu preporuku nisu predviđena rešenja u nacrtu izmena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije. Za tako nešto bi bilo mesta, na primer, tako što bi se propisala nadležnost Agencije da ukaže na to zakonodavni postupak nije sproveden i obrazložen na valjan način, jer je upravo to jedan od mogućih koruptivnih rizika. Ova nova nadležnost Agencije ne bi trebalo da bude vezana isključivo za nacрте zakona iz osam oblasti koje su trenutno prepoznate kao rizične (npr. porezi, javne nabavke, zdravstvo), već za bilo koju oblast koja se uređuje zakonima.

Aktuelni nacrt izmena ZSK predviđa izmene člana 35, koje su korisne, ali ne i dovoljne. Čak i u ovom ograničenom obimu, norma nije praćena sankcijom za rukovodioca organa koji propusti obavezu da dostavi Agenciji obaveštenje, odnosno izjašnjenje. Zbog toga je neophodno, u slučaju prihvatanja ovih izmena i dopuna, posledično dopuniti i kaznene odredbe zakona kojima će biti propisana sankcija za odgovorno lice u organu javne vlasti koji ne ispunji svoje obaveze propisane ovim članom.

Zakonske intervencije su potrebne u nekoliko pravaca:

- 1) da se propiše rok za dostavljanje nacрта zakona Agenciji, kada postoji obaveza. U praksi su pojedini organi (npr. Ministarstvo pravde) tumačili da je obaveza ispunjena iako je nacrt zakona dostavljen Agenciji tek na samom kraju javne rasprave o nacrtu zakona.
- 2) da se propiše dužnost Agencije da i sama prati da li je organ uprave dostavio nacrt zakona koji je imao obavezu da dostavi i da izradi mišljenje i u slučajevima kada je nacrt inače bio dostupan (npr. iznet je na javnu raspravu).
- 3) da se propiše obaveza dostavljanja Agenciji radi davanja mišljenja i predloga zakona, ukoliko je on promenjen u odnosu na razmatrani nacrt, kao i obaveza Agencije da dostavi mišljenje Narodnoj skupštini radi otklanjanja koruptivnih rizika.
- 4) da se propiše obaveza upoznavanja javnosti, kako sa inicijativom i mišljenjem Agencije, tako i sa postupanjem po toj inicijativi i mišljenju. Agencija trenutno objavljuje svoje inicijative i mišljenja, iako nije propisana zakonska obaveza, a tokom nekoliko ranijih godina to nije činila. S druge strane, ne postoji zakonska obaveza niti praksa da organ uprave objavi na koji način je postupio po inicijativama i mišljenju Agencije (npr. da to objasni u obrazloženju predloga zakona).
- 5) pored svega navedenog, trebalo bi razmotriti mogućnost da se propiše obaveza dostavljanja i drugih akata osim nacрта zakona Agenciji radi davanja mišljenja. To mogu biti predlozi podzakonskih akata iz „rizičnih“ oblasti, ali i predlozi zakona koji nisu prošli kroz zakonodavni proces u izvršnoj vlasti, već su ih, na primer, podneli narodni poslanici ili neki drugi ovlašćeni organ.
- 6) na osnovu javno dostupnih podataka nije moguće zaključiti da li organi javne vlasti kao ovlašćeni predlagači dostavljaju Vladi, kao prilog uz Nacrt, i mišljenje Agencije, budući da ono nije izričito propisano Poslovníkom o radu Vlade.

Dopunjena norma bi mogla da glasi:

Podnošenje inicijativa za donošenje propisa i davanje mišljenja na nacрте zakona

Član 35.

Agencija inicira donošenje propisa, radi otklanjanja rizika od korupcije ili usklađivanja propisa sa potvrđenim međunarodnim ugovorima u oblasti borbe protiv korupcije.

ORGAN DRŽAVNE UPRAVE KOJEM JE AGENCIJA PODNELA INICIJATIVU IZ STAVA 1. OVOG ČLANA, DUŽAN JE DA U ROKU OD 30 DANA OD DANA PRIJEMA OBAVESTI AGENCIJU O PRIHVATANJU, ODNOSNO O RAZLOZIMA ZA NEPRIHVATANJE INICIJATIVE.

Organ državne uprave dužan je da PRE POČETKA JAVNE RASPRAVE dostavi Agenciji nacrt zakona I DRUGOG PROPISA iz oblasti posebno rizične za nastanak korupcije i nacrt zakona I DRUGOG PROPISA kojima se uređuju pitanja obuhvaćena potvrđenim međunarodnim ugovorima u oblasti borbe protiv korupcije, radi davanja mišljenja o proceni rizika od korupcije.

ORGAN DRŽAVNE UPRAVE DUŽAN JE DA U ROKU OD 30 DANA OD DANA PRIJEMA MIŠLJENJA IZ STAVA 3. OVOG ČLANA DOSTAVI AGENCIJI IZJAŠNJENJE O RAZLOZIMA ZA NJEGOVO PRIHVATANJE, ODNOSNO NEPRIHVATANJE.

AGENCIJA MIŠLJENJE IZ STAVA 3. OVOG ČLANA OBJAVLJUJE NA SVOJOJ INTERNET STRANICI I PORTALU EKONSULTACIJE, PRE DOSTAVLJANJA NACRTA, ODNOSNO PREDLOGA AKTA RADNOM TELU VLADE.

MIŠLJENJE IZ STAVA 3. OVOG ČLANA PREDLAGAČ DOSTAVLJA VLADI KAO PRILOG UZ NACRT ZAKONA.

AGENCIJA RAZMATRA I PREDLOGE ZAKONA IZ STAVA 3. OVOG ČLANA KOJI SU OBJAVLJENI NA SAJTU NARODNE SKUPŠTINE I DOSTAVLJA NARODNOJ SKUPŠTINI MIŠLJENJE O PROCENI RIZIKA OD KORUPCIJE.

U svojim komentarima prilikom donošenja Strategije, Transparentnost Srbija je ukazano na nužnost izmene skupštinskog Poslovnika, kao i na to da takvu obavezu nije moguće ni predvideti u aktu koji usvaja Vlada Srbije. Takođe, TS je ukazala da se preporuka može u potpunosti realizovati jedino ako bi bila obezbeđena i adekvatna pravna zaštita u slučaju narušavanja pravila zakonodavnog postupka, u vezi sa čime bi trebalo razmotriti i dopune nadležnosti Ustavnog suda.

Strategijom je predviđeno da će u okviru Posebnog cilja 4.1. "Unapređenje normativnog okvira radi efikasnijeg sprečavanja i suzbijanja korupcije" biti posvećena pažnja ispunjavanju, između ostalog, i ove preporuke.⁹⁷ Takođe, precizirano je da će sprovođenje ove preporuke biti predviđeno u Akcionom planu za period 2026 – 2028. godine, a u okviru koga će biti predviđeno sistematsko dostavljanje na javne konsultacije zakona koje predlaže Vlada, kao i sistematsko praćenje predloga zakona odgovarajućim objašnjenjem, prilikom predlaganja Narodnoj skupštini.⁹⁸ S tim u vezi, Akcioni plan za period 2026–2028. godine treba da sadrži aktivnosti koje imaju za cilj analiziranje postojećeg postupaka predlaganja zakona propisanog Poslovníkom Vlade (član 41) i postupka donošenja zakona propisanog Poslovníkom Narodne skupštine (čl. 151–155).⁹⁹

⁹⁷ Strategija za borbu protiv korupcije 2024-2028. godina, str. 27,
<https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Nacionalna%20strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20za%20period%202024-2028.%20godine.pdf>

⁹⁸ Ibid

⁹⁹ Ibid

Aktuelnim predlogom Akcionog plana nisu predviđene aktivnosti kojima bi se doprinelo ispunjavanju ove preporuke. U međuvremenu, nije bilo nikakvih naznaka da bi Vlada i Skupština u praksi bili spremni da promene svoj način postupanja.

U međuvremenu, u okviru paralelnog procesa, Vlada je, bez javnih konsultacija, izmenila svoj Poslovnik¹⁰⁰ u novembru 2025. Kroz ove izmene i dopune, u članu 41a, uveden je novi osnov da se javna rasprava ne organizuje. Vlada može, „na predlog ovlašćenog predlagača i na osnovu izveštaja o sprovedenim konsultacijama usvojiti zaključak kojim konstatuje da nije potrebno sprovesti javnu raspravu u pogledu nacrtu zakona odnosno dokumenta javne politike jer su tokom sprovođenja konsultacija usaglašena otvorena pitanja odnosno ako je tekst usaglašen sa iznetim primedbama i sugestijama zainteresovane javnosti tokom konsultacija“. „Smatra se da nije ostalo otvorenih pitanja nakon sprovedenih konsultacija ako nije ostalo koncepcijskih i sadržinskih pitanja od značaja za ostvarivanje društvenih odnosa na predloženi način odnosno ostvaravanja prava i izvršenja obaveza na predloženi način.“

Iako razlozi za neodržavanje javne rasprave zvuče legitimno, očigledno je da postoji ogroman prostor za diskreciono odlučivanje o tome da li ti razlozi postoje. Naime, u mnogo slučajeva stavovi učesnika o tome da li je je tekst usaglašen sa iznetim sugestijama i da li je ostalo otvorenih pitanja se mogu znatno razlikovati u odnosu na stavove organa državne uprave.

Lobiranje (deveta preporuka)

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 (stav 68);

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. Fokus GRECO preporuka je bio na izvršnoj vlasti, ali rešenja koja će se usvojiti treba da budu dosledna i da obuhvate takođe i zakonodavno telo (Narodnu skupštinu), lokalnu samoupravu, kao i druge organe koji su ovlašćeni za donošenje propisa (opštih akata).

Novom Strategijom se ukazuje da posebna tematska oblast godišnjih opštih programa obuka državnih službenika, koje na predlog Nacionalne akademije za javnu upravu usvaja Vlada, sadrži program obuke koji, između ostalog, obrađuje temu "Lobiranje".¹⁰¹

Predlogom Akcionog plana za 2024-2025. godina predviđeno je da se u okviru unapređenja normativnog okvira radi smanjivanja mogućnosti koruptivnog ponašanja u javnom sektoru i u odnosu javnog i privatnog sektora (Mera 1.2.) izmeni Zakon o lobiranju tako da se uvede obaveza objavljivanja kontakta sa registrovanim i neregistrovanim lobistima u cilju ispunjenja ove preporuke

¹⁰⁰ <https://www.paragraf.rs/propisi/poslovnik-vlade-republike-srbije.html>

¹⁰¹ Strategija za borbu protiv korupcije 2024-2026. godina, str. 36, <https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Nacionalna%20strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20za%20period%202024-2028.%20godine.pdf>

(Aktivnost 1.2.11.). Aktivnost bi trebalo da sprovedu Ministarstvo pravde u saradnji sa Agencijom za sprečavanje korupcije a kao krajnji rok za njeno sprovođenje predviđen je 2. kvartal 2025. godine. Predlogom Akcionog plana za period 2026-2028 predviđeno je da se zakon izmeni tako da se uvede obaveza objavljivanja kontakta sa registrovanim i neregistrovanim lobistima u cilju ispunjenja GREKO preporuka iz 5. kruga evaluacije, u prvom kvartalu 2026.

Ukoliko se izmene Zakona ograniče samo na ova pitanja, mogao bi da se ispuni samo drugi deo devete preporuke GRECO.

U proteklom periodu, ništa nije urađeno ni po pitanja unapređenja oblasti **lobiranja**. Nije izmenjen Zakon o lobiranju¹⁰², a Predlogom Akcionog plana za period 2026-2028. predviđeno je da se zakon izmeni tako da se uvede obaveza objavljivanja kontakta sa registrovanim i neregistrovanim lobistima u cilju ispunjenja GREKO preporuka iz 5. kruga evaluacije, u prvom kvartalu 2026. Zakon o lobiranju donet upravo na preporuku GRECO, ali je od usvajanja, već šest godina, samo „slovo na papiru“. Glavni problemi koji su uočeni još tada i dalje su prisutni – zakon uređuje samo lobiranje koje se odvija po formalnim pravilima, a ne ono koje se odvija kroz neformalne kontakte lobista sa javnim funkcionerima i ne predviđa obavezu funkcionera i državnih organa da objave ko im se sve od formalnih i neformalnih lobista obratio. Lobistički registri koje bi trebalo da vode državni organi i dalje su prazni i ne prikazuju da je bilo lobističkih kontakata iako trenutno imamo registrovana 54 lobista (51 fizičko i tri pravna lica).

[Zakon o lobiranju](#) počeo je da se primenjuje 14. avgusta 2019. godine, osam meseci nakon što je usvojen upravo na preporuku GREKO (9. novembra 2018). GREKO je u četvrtom krugu evaluacije dao rok do kraja 2016. da Srbija usvoji ovaj zakon kao najvažniju meru za povećanje javnosti rada zakonodavnih tela. Iako usvojen, Zakon se ne primenjuje u praksi već šest godina, a GREKO je u petom krugu evaluacije prepoznao kao problem što se ovim zakonom uređuje samo lobiranje koje se odvija po formalnim pravilima, a ne ono koje se odvija kroz neformalne kontakte lobista sa predsednikom, premijerom, ministrima i njihovim savetnicima i šefovima kabineta. Drugi veliki problem na koji GREKO ukazuje jeste to što ne postoji obaveza funkcionera i državnih organa da objave ko im se sve od formalnih i neformalnih lobista obratio. Iako je Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2024-2025¹⁰³ bilo predviđeno da se u drugom kvartalu 2025. da zakon izmeni tako da se uvede obaveza objavljivanja kontakta sa registrovanim i neregistrovanim lobistima, to nije učinjeno. Ova aktivnost je u Nacrtu Akcionog plana za period 2026-2028¹⁰⁴, prebačena za prvi kvartal 2026, ali još nema informacija da li su Ministarstvo pravde i Agencija za sprečavanje korupcije počeli rad na dugo očekivanim izmenama zakona.

Pošto Zakon ne prepoznaje, ali ni ne zabranjuje, neformalno lobiranje ne znamo koliko ga, i gde ima, a formalnog lobiranja izgleda u Srbiji nema. Lobistički registri koje bi trebalo da vode državni organi i dalje su prazni i ne prikazuju da je bilo lobističkih kontakata iako trenutno imamo [registrovana](#) 54 lobista (51 fizičko i tri pravna lica)¹⁰⁵ koji su završili obuku u Agenciji za sprečavanje korupcije. Naime, organi vlasti registrovali su svega jedan lobistički konktat za 13 meseci.

¹⁰² <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/87/16/reg>

¹⁰³ https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/850453/strategija-protiv-korupcije-akcioni-plan050_cyr3.zip

¹⁰⁴ <https://www.mpravde.gov.rs/files/predlog%202409.docx>

¹⁰⁵ Podaci iz Registra lobista na dan 9. 12. 2025. godine, dostupni na <https://publicacas.acas.rs/#/acas/registarLobista>

U avgustu ove godine, TS je Agenciji, Generalnom sekretarijatu predsednika Republike Srbije, Narodnoj skupštini, Vladi, svim ministarstvima i kabinetima ministara bez portfelja uputila [zahteve za pristup informacijama od javnog značaja](#) kojima su tražene informacije i kopije evidencija o lobističkim kontaktima sa njihovim funkcionerima. Traženi su podaci o lobiranju za period od 1. jula 2024. do 1. avgusta 2025. Navedene evidencije bi trebalo da sadrže podatke o organu vlasti i o lobiranom licu, podatke o lobisti, neregistrovanom lobisti odnosno pravnom licu koje obavlja lobiranje, podatke o prijemu pismenog dopisa o započinjanju lobiranja, o predmetu lobiranja, o obaveštavanju Agencije o lobističkom kontaktu, o obaveštavanju organa vlasti od strane lobiranog lica o lobističkom kontaktu i drugo.

Od Agencije za sprečavanje korupcije [tražili](#) smo informacije i kopije svih dokumenata na osnovu kojih se može videti koja lobirana lica i koliko puta su, saglasno članu 30 stav 1 Zakona o lobiranju, Agenciji za sprečavanje korupcije dostavili obaveštenja iz stava 1 tog člana, u periodu od 1. jula 2024. do 1. avgusta 2025, kao i informacije i kopije svih dokumenata na osnovu kojih se može videti koliko puta je

Agencija za sprečavanje korupcije i u odnosu na koje organe vlasti, saglasno članu 30 stav 9 Zakona o lobiranju, vršila kontrolu sadržine i načina vođenja evidencije iz stava 6 tog člana, u periodu od 1. jula 2024. do 1. avgusta 2025. Agencija je odgovorila da joj je u traženom periodu dostavljeno jedno obaveštenje lobiranog lica o prvom lobističkom kontaktu, 14. maja 2025, koje je dostavio Nenad Katanić, pomoćnik ministra poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Predmet lobiranja bile su „izmene i dopune Pravilnika o kvalitetu proizvoda od voća i povrća, u vezi sa graničnom vrednosti za NMF kodf nepasterizovanih voćnih kaša“. Ovaj lobistički kontakt je u svom odgovoru navelo i [Ministarstvo](#). Takođe, Agencija je u odgovoru navela da nije u navedenom periodu vršila kontrolu sadržine i načina vođenja evidencije organa vlasti o lobističkim kontaktima.

Transparentnost Srbija je 11. avgusta uputila zahteve za pristup informacijama Generalnom sekretarijatu predsednika Republike Srbije, Narodnoj skupštini Srbije, Vladi Srbije, svim ministarstvima i ministarstvima bez portfelja u Vladi Srbije. Na zahteve nisu odgovorila dva ministarstva – Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo za javna ulaganja i tri ministarstva bez portfelja - Kabinet ministra za koordinaciju aktivnosti i mera u oblasti odnosa sa dijasporom, Kabinet ministra za međunarodnu ekonomsku saradnju i društveni položaj crkve u zemlji i inostranstvu i Kabinet ministarke za rodnu ravnopravnost, sprečavanje nasilja nad ženama i ekonomsko i političko osnaživanje žena. Transparentnost Srbija je zbog nedostavljanja informacija uputila [žalbe](#) Povereniku za informacije od javnog značaja.

[Generalni sekretarijat predsednika Republike Srbije](#) odgovorio je da „u mandatu predsednika Republike Aleksandra Vučića od maja 2017. do 1. avgusta 2025, nije evidentiran nijedan lobistički kontakt za funkcionere koji su izabrani, postavljeni, imenovani, zaposleni ili na drugi način radno angažovani u Generalnom sekretarijatu predsednika Republike“ i da Generalni sekretarijat „ne poseduje ni jedan podatak u evidenciji o lobističkim kontaktima“ u skladu sa zakonom. [Narodna skupština Republike Srbije](#) odgovorila je, nakon što je tražila [produženje roka](#) za dostavljanje odgovora, da u traženom periodu nije bilo prijavljenih lobističkih kontakata i da, stoga, nije u mogućnosti da dostavi traženu evidenciju. [Generalni sekretarijat Vlade Srbije](#) naveo je u odgovoru da „ne raspoloženo traženom evidencijom“.

Od 22 ministarstva, samo je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede prijavilo jedan lobistički kontakt lobiranog lica. Preostalih 21 ministarstava je odgovorilo da u posmatranom periodu nisu ostvareni lobistički kontakti, odnosno dostavljali su različite formulacije o nepostojanju registra lobista u organu vlasti. [Ministarstvo finansija](#) je u odgovoru navelo da nas „obaveštava da se Evidencija ovog organa vlasti o lobističkim kontaktima vodi u elektronskom obliku na Portalu Agencije za sprečavanje korupcije“, kao i da u traženom periodu ni jedno lice iz člana 6. Zakona o lobiranju, „nije obavestilo ovaj organ o eventualnom/im lobističkom/im kontaktu/ima. „Otuda u Evidenciji Ministarstva finansija o lobističkim kontaktima za traženi period ne postoji ni jedan podatak“, piše u odgovoru.

[Ministarstvo unutrašnjih poslova](#) navelo je da ne poseduje dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno nema formiranu Evidenciju o lobističkim kontaktima lobiranih lica, „jer do sada nije bio evidentiran lobirani kontakt lobiranog lica“, odnosno takvi kontakti nisu prijavljeni Ministarstvu. [Ministarstvo privrede](#) je navelo da nije bilo lobističkih kontakata. [Ministarstvo zaštite životne](#) navelo je da ne poseduje tražene informacije, odnosno dokumenta koja se odnose na evidencije o lobističkim kontaktima za funkcionere koji su izabrani, postavljeni, imenovani, zaposleni ili na drugi način radno angažovani u organu. Traženom evidencijom ne raspolaže ni [Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine](#) „jer u traženom periodu nije započet/sproveden ni jedan postupak lobiranja“, kao ni [Ministarstvo pravde](#). [Ministarstvo prosvete](#) i [Ministarstvo informisanja i telekomunikacija](#) naveli su da ne poseduju tražene informacije.

[Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture](#) saopštilo je da nije bilo lobiranja, odnosno lobističkih kontakata, a sličan odgovor dobili smo i od [Ministarstva za ljudska i manjinska prava](#). U odgovoru [Ministarstva rudarstva i energetike](#) navodi se da „nije ostvaren ni jedan lobistički kontakt, bilo lobiste, bilo pravnog lica koje obavlja lobiranje, ili neregistrovanog lobiste“. [Ministarstvo za rad, boračka i socijalna pitanja](#) takođe navodi da nije bilo lobističkih kontakata, kao i [Kabinet ministra za razvoj nedovoljno razvijenih opština](#)

[Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave](#) odgovorilo je da „za navedeni period nije angažovalo lobiste, odnosno pravna lica koja obavljaju poslove lobiranja“, izbegavajući na taj način da nas obavesti eventualnim lobističkim kontaktima sa funkcionerima u tom organu. Kako navodi, traženim dokumentima ne raspolaže [Ministarstvo odbrane](#), dok u [Ministarstvu spoljnih poslova](#) „nisu zabeleženi lobistički kontakti“.

[Ministarstvo za evropske integracije](#) nije uspostavilo evidenciju „jer lobiranja nije bilo“. Evidenciju nema ni [Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju](#), „jer nije bilo prijavljenih i ostvarenih lobističkih kontakata“. Slično je odgovorilo i [Ministarstvo turizma i omladine](#). Nakon prepiske sa Ministarstvom sporta koje je tražilo da [dopunimo zahtev](#) jer tražilac informacije nije naveden kao ovlašćeno lice za zastupanje udruženja (iako je isti zahtev poslat svim ministarstvima, sa istim potpisom, na memorandumu organizacije Transparentnost Srbija), [u odgovoru](#) je navedeno da u navedenom periodu nije bilo lobiranih lica, pa nije ni bilo osnova da se formira evidencija u okviru Ministarstva. [Ministarstvo kulture](#) je odgovorilo da ne poseduje evidenciju, jer im nije upućeno ni jedno pisano obraćanje lobiste ili neregistrovanog lobiste, niti je zaključen ugovor o lobiranju. Lobiranja nije bilo ni u [Ministarstvu nauke, tehnološkog razvoja i inovacija](#). Traženim informacijama ne raspolaže ni [Kabinet ministra za pomirenje, regionalnu saradnju i društvenu stabilnost](#).

Najpotpuniji odgovor stigao je iz [Ministarstva za brigu o selu](#). Iako nisu imali lobističkih kontakata, niti su „primili žalbu ili opomenu da lice u organu nije odreagovalo odnosno prijavilo lobistički kontakt ili pismeno kojim lobista započinje postupak lobiranja“, ovo Ministarstvo je jedino u odgovoru navelo da na sajtu, na stranici kontakti, ima [link](#) sa elektronskim obrascem Evidencija organa vlasti o lobističkim kontaktima lobiranog lica. U odgovoru se navodi i da su tri državna službenika ovog organa pohađala seminar „Lobiranje u Republici Srbiji, u organizaciji Nacionalne akademije za javnu upravu.

Interne revizije (deseta preporuka)

x. da sva ministarstva budu opremljena jedinicama interne revizije koje su u potpunosti funkcionalne (stav 69);

Ovo je pitanje prakse primene postojećih propisa, a ne njihove izmene ili donošenja novih.

U oblasti interne revizije je, ukupno gledano, evidentiran napredak kada je u pitanju broj korisnika javnih sredstava koji imaju uspostavljenu funkciju Interne revizije. Takođe, porastao je broj zaposlenih na poslovima interne revizije i broj sertifikovanih internih revizora. S druge strane, stagnira broj internih revizora u ministarstvima i uspostavljenim jedinicama za internu reviziju uopšte, navodi se u Konsolidovanom godišnjem izveštaju¹⁰⁶ interne revizije za 2024. Uprkos podacima o formiranim internim revizijama, one najčešće nisu operativne u dovoljnoj meri, a o stvarnom stanju govori podatak iz Konsolidovanog izveštaja da, zaključno sa 31. decembrom 2024, čak devet ministarstava nije imalo ni jednog internog revizora. Interna revizija je funkcionalno uspostavljena u 18 ministarstava i 4 uprave u sastavu ministarstava, u kojima je sistematizovano 129 radnih mesta za poslove interne revizije, a popunjeno manje od 50 odsto - 61. Samo u sedam ministarstava su zaposlena, minimalno propisana, tri interna revizora.

Strategija predviđa da je za sprovođenje Akcionog plana koji će biti izrađen za period 2026– 2028. godine, ostavljeno sprovođenje, između ostalog, i ove preporuke.¹⁰⁷

U Aktuelnom predlogu Akcionog plana predviđena je aktivnost: „Uspostaviti nezavisnu funkciju interne revizije u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu u 100% državnih preduzeća koja imaju obavezu da osnuju odbor za reviziju prema Zakonu o upravljanju privrednim subjektima koja su u vlasništvu Republike Srbije (veza sa Reformskom agendom 1.1.1 Unapređenje upravljanja javnim investicijama i održivog i efikasnog upravljanja poslovnim subjektima u vlasništvu Republike Srbije) (1.3.8).

¹⁰⁶ Konsolidovani godišnji izveštaj za 2024. godinu o stanju interne finansije kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji (strane 34-40)
https://www.mfin.gov.rs/upload/media/AISXwd_68d112371ccd7.pdf

¹⁰⁷ Strategija za borbu protiv korupcije 2024-2028. godina, str. 2,
<https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Nacionalna%20strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20za%20period%202024-2028.%20godine.pdf>

Otkrivanje sukoba interesa (jedanaesta preporuka)

xi. (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 (stav 74);

Ova preporuka se samo delimično ispunjava predloženim izmenama Zakona. U članu 42. se predlaže isključenje mogućnosti da javni funkcioner postupa u slučaju sukoba interesa, čak i kada postoji opasnost od odlaganja. 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.

U tom smislu bi bilo potrebno sagledati dosadašnju praksu postupanja Agencije, ali i javnih funkcionera. Drugim rečima, 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. Tek nakon sagledavanja prakse bi se moglo na nesumnjiv način utvrditi da li bi brisanje izuzetka stvorilo više štete nego koristi, te da li bi preporuku trebalo realizovati na neki drugi način, tako što bi izuzetak bio preciziran ili uvedeni dodatni mehanizmi kontrole.

Drugi problem sa predloženom izmenom Zakona, pa i ispunjavanjem preporuke GRECO, jeste to što nije ništa učinjeno u pogledu obaveštavanja javnosti o sukobu interesa, što je GRECO takođe zatražio (citat: „Ovaj pojam je prilično nejasan i predstavlja preterano širok izuzetak. ETG naglašava važnost da se LNIF povuku iz procesa donošenja odluka kad god postoji uočeni sukob interesa u vezi sa predmetnom temom i da takve odluke budu dostupne javnosti.“)

Naime, prema aktuelnom nacrtu izmena zakona i dalje u članu 42. ostaje samo obaveza javnog funkcionera da obavesti Agenciju o sukobu interesa koji iskrse tokom vršenja javne funkcije, ali ne i obaveza da bilo funkcioner, bilo Agencija, o tome obaveste javnost. Informacije o obaveštavanju javnosti o sukobu interesa bi trebalo obuhvatiti u posebnom članu ili promeniti naslov člana 42. i predvideti da je reč o „Obaveštavanje Agencije i javnosti“. Tu bi, dalje, trebalo razraditi normu u pogledu informacija koje bi funkcioner trebalo da predoči javnosti, a da ne ugrozi u meri koja bi bila preterana sopstvenu privatnost i privatnost ili legitimne interese drugih lica.

U vezi sa ovim članom postoji još jedan problem, koji nije rešen izmenama norme. Javni funkcioner je dužan da prekine postupanje u predmetu u kojem postoji „sumnja u sukob interesa“, ali ne i kada sukob interesa nesumnjivo postoji. Dalje, funkcioner nema dužnost da obaveštava Agenciju ni o situacijama koje predstavljaju sukob interesa, ali kod kojih funkcioner nije imao takvu sumnju.

Stav 1. zato treba izmeniti tako da se javni funkcioneri obavežu da prijave sukob interesa, ali i da se Agenciji obrate kada nisu sigurni da li neka situacija predstavlja sukob interesa ili ne. Norma bi se mogla izmeniti na sledeći način:

Obaveštavanje Agencije I JAVNOSTI**Član 42.**

Javni funkcioner je dužan da, prilikom stupanja na dužnost i tokom vršenja javne funkcije, bez odlaganja, a najkasnije u roku od pet dana, pismeno obavesti neposredno pretpostavljenog i Agenciju o sumnji u postojanje sukoba interesa ili o sukobu interesa koji on ili sa njim povezano lice ima.

Javni funkcioner je dužan da prekine postupanje u predmetu u kojem postoji SUKOB INTERESA ILI sumnja u sukob interesa izuzev ako postoji opasnost od odlaganja.

Agencija daje mišljenje o tome da li postoji sukob interesa u roku od 15 dana od dana prijema obaveštenja javnog funkcionera.

Ako javni funkcioner traži mišljenje o postojanju sukoba interesa u postupku javnih nabavki, Agencija daje mišljenje o tome u roku od osam dana.

Agencija može da pozove javnog funkcionera i traži da dostavi potrebne podatke, u cilju pribavljanja informacija o postojanju sukoba interesa iz st. 1. i 4. ovog člana.

Ako Agencija utvrdi da postoji sukob interesa iz st. 1. i 4. ovog člana, o tome obaveštava funkcionera i organ u kome on vrši javnu funkciju i predlaže mere za otklanjanje sukoba interesa.

Odredbe st. 1. i 6. ovog člana ne isključuju primenu odredbi o izuzeću propisanih drugim zakonima.

INFORMACIJE O POSTUPANJU FUNKCIONERA I AGENCIJE U PRIMENI ODREDAKA OVOG ČLANA SE OBJAVLJUJU NA INTERNET STRANICI AGENCIJE, U ROKU OD 15 DANA OD DANA PRIJEMA OBAVEŠTENJA, ODNOSNO DAVANJA MIŠLJENJA, UZ ZAŠTITU PRAVA TREĆIH LICA.

Strategija predviđa da je za sprovođenje Akcionog plana koji će biti izrađen za period 2026 – 2028. godine, ostavljeno sprovođenje, između ostalog, i ove preporuke.¹⁰⁸ U aktuelnom predlogu Akcionog plana predviđena je Mera 4.8: Unapređenje praćenja primene normativnog okvira upravljanja sukobom interesa i vođenja evidencija, za čije je ispunjavanje pokazatelj: „Informacije o slučajevima sukoba interesa i izrečenim sankcijama potpune i blagovremeno dostavljene ASK i Visoki službenički savet“, koje bi se nalazile u Izveštaju o sprovođenju Nacionalne strategije, Izveštaju Agencije za sprečavanje korupcije i Izveštaju Visokog službeničkog saveta. Međutim, u planiranim aktivnostima nema onih koje bi doprinele ispunjavanju preporuke GREKO.

Primena pravila o ograničenjima po prestanku javne funkcije (dvanaesta preporuka)

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 (savet 88);

Najvažniji deo preporuke se ispunjava predloženim izmenama i dopunama Zakona. Naime, uključivanjem savetnika i šefova kabineta u definiciju javnog funkcionera, na njih bi se primenjivala i

¹⁰⁸ Strategija za borbu protiv korupcije 2024-2028. godina, str. 2,
<https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Nacionalna%20strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20za%20period%202024-2028.%20godine.pdf>

pravila koja važe za bivše funkcionere. S druge strane, ni nakon izmene koja se predviđa nacrtom, obaveza se ne bi odnosila na predsednika Republike.

Postoje i drugi problemi u vezi sa normom koja uređuje obaveze ranijih funkcionera.

Intervencija u članu 55. (u Nacrtu izmena i dopuna ZSK) je normativno loša. Umesto korišćenja izraza „odnosno“ trebalo bi načiniti nekoliko tačaka u okviru stava 1. Kao što smo komentarisali kada je ovaj član zakona prethodni put menjan, norma je preuska jer se može tumačiti da zabrana postoji jedino u slučaju da *trenutno* postoji poslovni odnos između organa u kojem je funkcioner vršio javnu funkciju, a ne i u slučaju da je takav poslovni odnos postojao ranije (u doba vršenje javne funkcije), što je suprotno logici.

Predložene dopune ZSK takođe imaju dalekosežne posledice u pogledu prava bivših javnih funkcionera, koje bi morale da budu temeljno razmotrene.

Predložena norma očigledno ne ispunjava preporuku GRECO u odnosu na predsednika Republike. Naime, u nacrtu izmena i dopuna ovog člana zadržava se postojeće rešenje prema kojem se zabrana ne odnosi na javne funkcionere izabrane neposredno od građana (što je način izbora ne samo poslanika i odbornika, već i predsednika Republike).

Predlog TS iz 2021. za formulaciju člana 55. je bio sledeći:

"Lice kome je prestala javna funkcija ne sme da u roku od dve godine od dana prestanka funkcije:

- 1) stupi u odnos sa organom javne vlasti u kome je bilo javni funkcioner, kao predstavnik poslovnog subjekta koji sa organom javne vlasti ima ili tek uspostavlja poslovne kontakte;*
- 2) zasnuje radni odnos ili uspostavi poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koji ostvaruju korist od odluka u čijem je donošenju učestvovao;*
- 3) zastupa pravno ili fizičko lice ili obavlja poslove veštaka ili stručnog savetnika, u smislu zakona kojim se uređuje krivični postupak, u sudskom ili drugom postupku u kome se razmatra odluka u čijem donošenju je učestvovao;*
- 4) obavlja poslove upravljanja ili revizije u pravnom licu koje je nadzirao kao javni funkcioner, ako je nadzor vršen poslednje godine javne funkcije;*
- 5) upotrebi, radi sticanja koristi ili pogodnosti sebi ili drugom ili nanošenja štete drugom, informacije do kojih dođe na javnoj funkciji, ako nisu dostupne javnosti.*

Zabrana iz st. 1. t. 2) ne odnosi se na narodne poslanike, poslanike i odbornike.

Bivši funkcioner obaveštava Agenciju u roku od 15 dana o zasnivanju radnog odnosa, uspostavljanja poslovne saradnje sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom, o zastupanju pravnih ili fizičkih lica, obavljanja poslova veštaka ili stručnog savetnika ili poslova upravljanja ili revizije."

Za ispunjavanje ove preporuke ni u prelogu budućeg Askcionog plana nisu predviđene aktivnosti.

Redovna i suštinska kontrola izveštaja o imovini i prihodima (trinaesta preporuka)

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 (stav 97);

Iako se može tumačiti da se i ova preporuka odnosi samo na primenu Zakona, bilo bi ispravnije tretirati je kao da je delimično reč i o pitanju koje treba urediti normativno. U tom smislu, bilo bi ispravno 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. Aktuelna odredba ZSK to ne obezbeđuje. Ta odredba glasi:

Provera Izveštaja

Član 75

Agencija proverava tačnost i potpunost podataka u Izveštaju, kao i blagovremenost dostavljanja Izveštaja, prema godišnjem planu provere koji donosi direktor.

Godišnji plan provere donosi se na osnovu prethodne analize Agencije, pri čemu se naročito vodi računa o kategoriji javnih funkcionera, visini njihovih primanja i visini finansijskih sredstava iz budžeta kojima raspolažu organi javne vlasti u kojima su javni funkcioneri na javnoj funkciji.

Agencija vanredno proverava tačnost i potpunost podataka iz Izveštaja, ako posumnja da u Izveštaju nisu prijavljeni tačni i potpuni podaci.

Kao što se može videti, da li će izveštaji najviših funkcionera izvršne vlasti uopšte biti kontrolisani, zavisi isključivo od godišnjeg plana kontrole koji donese direktor Agencije. Zakon ne sadrži obavezu da tim planom svake godine, ili u bilo kom drugom vremenskom periodu, budu obuhvaćeni i ovi funkcioneri. U praksi, mnogi od najviših funkcionera izvršne vlasti nisu bili predmet kontrole već godinama. Plan provere za [2025.](#) godinu i pored opisane obaveze, ne obuhvata ni jednog funkcionera izvršne vlasti (ako se izuzmu situacije kada je do toga došlo slučajno, na primer, zato što je narodna poslanica, obuhvaćena planom, u međuvremenu postala ministarka). Plan provere za [2024.](#) godinu obuhvata veći broj pomoćnika ministara, ali ne i članove Vlade. Plan provere za [2023.](#) obuhvata državne sekretare u ministarstvima. U planu za [2022.](#) takođe je bilo obuhvaćeno nekoliko državnih sekretara. Plan za [2021.](#) nije obuhvatio lica sa vrha izvršne vlasti, kao ni onaj iz [2020.](#) Plan za [2019.](#) godinu je imao fokus na javnim preduzećima, dok su [2018.](#) kontrolisani državni sekretari i pomoćnici ministara. Idući unazad, najviši funkcioneri izvršne vlasti (prema metodologiji GRECO) se mogu pronaći u planu kontrole tek [2017.](#) kada je bilo kontrolisano četvoro ministara. U [2016.](#) je fokus bio na lokalnoj samoupravi, tokom [2015.](#) je proveravano petoro tadašnjih ministara, dok su svi bili podvrgnuti kontroli poslednji put pre deset godina, [2014.](#) Prvi objavljeni plan kontrole, iz [2013.](#) obuhvatao je poslanike i pravosuđe. Ni u jednoj od godina direktori Agencije nisu planirali da kontrolišu izveštaje predsednika Republike ili njegovih savetnika.

Pored navedenih normativnih nedostataka, trebalo bi razmotriti na koji način se preporuka može ispuniti i u delu kojim se traži da Agencija dobije adekvatna sredstva za redovne i suštinske provere izveštaja funkcionera izvršne vlasti. Čini se da bi u prvom koraku trebalo planirati dodatna sredstva

(npr. za zapošljavanje dodatnog osoblja) kako bi bile vršene redovne provere izveštaja kod većeg broja javnih funkcionera. To dalje podrazumeva odobravanje akta o sistematizaciji radnih mesta, za šta je nadležan skupštinski odbor.

Posebnu pažnju bi trebalo posvetiti načinu vršenja kontrole izveštaja. Iz izveštaja GRECO se može zaključiti da predmet njihovog razmatranja nije bila delotvornost načina na koji Agencija sprovodi kontrolu izveštaja o imovini i prihodima. Imajući u vidu veliki značaj koji se pridaje ovom antikorupcijskom mehanizmu, uporedno postojanje srodnih mehanizama (npr. utvrđivanje porekla imovine na osnovu posebnog poreskog zakona), i neprestano ukazivanje Evropske komisije na mali broj predmeta u kojima se ispituje korupcija „na visokom nivou“, izmene ZSK bi trebalo iskoristiti da se sagledaju mogućnosti unapređenja. Konkretno preporuke za to nije moguće dati, jer su informacije o načinu sprovođenja kontrole poverljive.

Usvojena antikorupcijska strategija ostavlja ovo pitanje za period 2026-2028, iako bi se rešenja mogla naći, makar delom, kroz izmene i dopune Zakona o sprečavanju korupcije, koje se očekuju znatno ranije. Aktuelni predlog Akcionog plana međutim nema aktivnost koja bi se mogla oceniti da je direktno usmerena ka ispunjavanju ove preporuke. Kada je reč o kontroli imovine, predloženi dokument predviđa sledeće aktivnosti za koje je rok za ispunjenje četvrti kvartal 2028: „Obuke za zaposlene u Agenciji za sprečavanje korupcije na temu finansijske forenzike prilikom provere i praćenja imovinskog stanja javnih funkcionera na način na koji se obučavaju finansijskiforenzicari u posebnim službama javnih tužilaštava,“ (2.2.3), „Uspostavljanje efikasnog IT sistema upravljanja podacima iz registara koje vodi Agencija za sprečavanje korupcije“ (2.2.4.) i „Obuke za zaposlene u Agenciji za sprečavanje korupcije na teme: razvijanje analitičkih veština za obradu podataka o imovini i prihodima; razvijanje analitičkih veština za prikupljanje, organizaciju i obradu podataka u cilju sprovođenja istraživanja (korišćenje programa SPSS, Power BI, survey monkey); izbegavanje plaćanja poreza i drugi načini sakrivanja imovine i prihoda; nadzor nad aktivnostima lobiranja i vođenje registara i evidencija“ (2.2.8.). Za drugi kvartal 2026 predviđena je realizacija aktivnosti „Izrada analize delotvornosti i efikasnosti sankcionisanja za krivično delo neprijavljivanje imovine i prihoda ili davanja lažnih podataka o imovini i prihodima (u skladu sa prelaznim merilom 27) drugi kvartal 2026“.

Imunitet članova Vlade (četnaesta preporuka)

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 (stav 110);

Ova preporuka se odnosi na izmene drugih propisa, uključujući Ustav, Zakon o Vladi, Zakon o predsedniku Republike i Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, a ne Zakon o sprečavanju korupcije. Izmene tih zakona bi trebalo vršiti uporedo sa izmenama ZSK, radi usklađivanja sa preporukama GRECO. Takođe,

u širem smislu sa ovom preporukom su povezane i izmene koje bi trebalo izvršiti u Zakoniku o krivičnom postupku i Krivičnom zakoniku.

GRECO u okviru evaluacije razmatra pitanje imuniteta, ne samo članova Vlade, već i predsednika Republike, pa se u tom smislu pominju članovi 119. i 135. Ustava. Međutim, prvi deo preporuke se izričito odnosi samo na članove Vlade, što je nelogično. Predsednik Republike, kao i predsednik i članovi Vlade uživaju imunitet „kao narodni poslanici“ (koji je uređen članom 103. Ustava), pa bi prilikom sužavanja obima imuniteta trebalo uporedo da se odvija za sve nosioce izvršne vlasti.

Preporukom GRECO se traži isključenje mogućnosti pozivanja na imunitet za krivična dela povezana sa korupcijom. Nije, međutim, precizirano na koje sve oblike imuniteta se misli, tako da bi trebalo preispitati postojeća ustavna i zakonska rešenja za sve njih.

To je, pre svega, pitanje mogućnosti lišavanja slobode bez prethodnog odobrenja Skupštine (odnosno same Vlade) u slučaju da je predsednik Republike / član Vlade zatečen u izvršenju krivičnog dela za koje se može izreći kazna manja od pet godina zatvora. Postoje neka krivična dela sa elementom korupcije kod kojih je zaprećena kazna manja od pet godina, pa bi, u skladu sa preporukom, kroz izmene Ustava trebalo otvoriti mogućnost lišavanja slobode i za koruptivna krivična dela kod kojih je zaprećena blaža kazna (npr. za krivično delo iz člana 40. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti).

Sledeće pitanje je da li se protiv funkcionera izvršne vlasti može voditi krivični postupak za korupciju a da to ne odobri Skupština / Vlada. Po Ustavu to sada nije moguće, a u skladu sa preporukom GRECO bi trebalo da bude.

Najvažnije pitanje u vezi sa imunitetom članova Vlade odnosi se na aktuelni član 134. stav 1. Ustava: *Predsednik Vlade i član Vlade ne odgovaraju za mišljenje izneto na sednici Vlade ili Narodne skupštine, ili za glasanje na sednici Vlade.*

Ovom normom nije samo pružen imunitet od krivičnog gonjenja za vreme dok član Vlade vrši tu funkciju, već je isključena krivična odgovornost u nekim slučajevima gde bi ona inače postojala. Norma prema kojoj član Vlade ne može da odgovara za glasanje na sednici Vlade isključuje mogućnost krivičnog gonjenja i u slučaju da je ministar glasao na određeni način zato što je primio mito ili zato što je hteo nekom svom bliskom licu da donese korist.

U usvojenoj Strategiji imunitet se pominje kao jedna od tema kojom će se baviti tek Akcioni plan za period 2026-2028, ali se aktuelni predloga ovog plana ne bavi pitanjem imuniteta.

Tema imuniteta članova Vlade je značajno dobila na aktuelnosti nakon otvaranja istražnog postupka od strane Tužilaštva za organizovani kriminal tokom 2025, u kojima su osumnjičeni aktuelni ili doskorašnji ministri. Dva bivša ministra građevinarstva, osumnjičena u vezi sa zaključivanjem aneksa za ugovor o rekonstrukciji železničke pruge do mađarske granice¹⁰⁹, ne uživaju imunitet, a u stručnoj javnosti iznošena mišljenja da bi njihova odgovornost mogla biti sporna pošto su sprovodili odluke Vlade (i u tom odlučivanju bili zaštićeni imunitetom). S druge strane, aktuelni ministar kulture,

¹⁰⁹ <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-istraga-pad-nadstresnice-novi-sad-kineske-kompanije/33572335.html>

obuhvaćen istragom za slučaj „Generalštab“, jeste zaštićen imunitetom, ali do sada protiv njega nije podnet optužni akt, pa nije ni bilo prilike za pozivanje na imunitet¹¹⁰.

Nadležnost i kapaciteti Tužilaštva za organizovani kriminal (četnaesta preporuka)

GRECO je ukazao na krupnu anomaliju sistema za borbu protiv korupcije – da pojedini vrlo visoki funkcioneri (uključujući i predsednika Republike) ne mogu biti na meti istraga specijalizovanog Tužilaštva za organizovani kriminal (koje je nadležno npr. za korupciju u vezi sa članovima Vlade ili direktorima javnih preduzeća).

Član 3. t. 2) Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije će morati da se menja i iz drugog razloga – kako bi bili obuhvaćeni savetnici i šefovi kabineta. Ova norma trenutno glasi:

2) krivičnih dela protiv službene dužnosti (čl. 359, 366, 367. i 368. Krivičnog zakonika), kada je okrivljeni, odnosno lice kojem se daje mito, službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, opšte sednice Vrhovnog suda, Visokog saveta sudstva ili Visokog saveta tužilaštva;

Na osnovu norme, nadležnost TOK je određena prema organu koji bira, imenuje ili postavlja određenog funkcionera, a ne prema rangu funkcionera. Zato je trenutno izostavljen predsednik Republike (bira se od strane građana, a ne ni jednog od pomenutih organa), a ubuduće bi bili izostavljeni savetnici ministara (imenuje ih ministar, ne Vlada).

Kada je reč o kapacitetima tužilaštva, u Akcionom planu antikorupcijske strategije planira se (tačka 2.1.1.) „popunjavanje upražnjenih radnih mesta shodno Pravilniku o sistematizaciji radnih mesta u TOK“, pri čemu je rok za to kraj 2025. Kao organ koji sprovodi aktivnost određeno je Ministarstvo pravde, a TOK kao „partner u sprovođenju aktivnosti“. Međutim, pošto aktivnost nije sprovedena, predlog novog Akcionog plana je za ovu aktivnost dao najduži mogući rok – četvrti kvartal 2028.

Kada je reč o izmenama Zakona, u tačkama 1.1.2. i 1.1.4. je planirano da se u trećem kvartalu 2025. izradi analiza, a u četvrtom formira radna grupa. Za sve to je zaduženo Ministarstvo pravde, s tim da bi analiza bila rađena u saradnji sa Vrhovnim sudom, Vrhovnim javnim tužilaštvom i Ministarstvom unutrašnjih poslova. Izostavljeni su organi koji bi mogli da pruže najveći doprinos identifikovanju problema – Tužilaštvo za organizovani kriminal i posebna odeljenja viših javnih tužilaštava koja postupaju u koruptivnim predmetima. Predlogom novog Akcionog plana Ove aktivnosti ostavljene su za prvi (1.1.2.), odnosno četvrti kvartal 2026.

Uporedo sa ovakvim planovima, ministar pravde i nekoliko narodnih poslanika, najavili su mogućnost ukidanja Tužilaštva za organizovani kriminal.¹¹¹

¹¹⁰ <https://nova.rs/vesti/hronika/da-li-ima-imunitet-pet-kljucnih-pitanja-u-slucaju-ministra-nikole-selakovica-u-aferi-generalstab/>

¹¹¹ <https://www.insajder.net teme/ministar-pravde-izbegava-novinarska-pitanja-dok-se-u-javnosti-govori-o-reorganizaciji-tuzilastva>

Policija

Posebno poglavlje izveštaja ponovo je posvećeno **merama za sprečavanje korupcije u policiji**. U ovom delu, najvažnije preporuke se odnose na **sprečavanje političkog uticaja prilikom raspoređivanja policijskih službenika i transparentniji izbor** čelnika policije. Takođe je predviđeno donošenje planskih dokumenata, proširenje Kodeksa policijske etike, organizovanje obuka i pružanje saveta u vezi sa njegovom primenom, bezbednosne provere po pitanjima integriteta, rotacija policijskih službenika na osetljivim položajima, evidentiranje dodatnog rada, praćenje prakse primanja poklona u policiji, da istrage pritužbi na policiju budu dovoljno transparentne i da se promoviše zaštita uzbunjivača.

Većinu pravila na koje se odnose preporuke iz ovog dela evaluacije Srbija usvojila pre više od tri godine, kada nas je posetio evaluacioni tim, a antikorupcijske reforme u policiji nisu uopšte nova stvar, već se su sprovodile decenijama, uz podršku međunarodnih organizacija i u sklopu ranijih antikorupcijskih strategija. Odavno su propisani mehanizmi koji je trebalo da obezbede da se izbor rukovodilaca u policiji vrši na osnovu objektivnih kriterijuma, ali nisu poštovani – umesto toga, jedna od najvažnijih institucija u državi (slično kao i veliki delovi državne uprave i preduzeća u državnom vlasništvu) bila je u dugogodišnjem „v.d. stanju“ koje je okončano 30. aprila 2025, izborom dotadašnjeg vršioca dužnosti¹¹².

U tom v.d. stanju je 3 meseca bio i sadašnji direktor policije, general policije Dragan Vasiljević, pre nego što ga je Vlada krajem aprila 2025. godine postavila za direktora policije. Tako je postavljen svojevrsni rekord – policija Republike Srbije je posle nešto više od 3 godine, tokom kojih su se promenila dva ministra unutrašnjih poslova, konačno dobila direktora policije

Slično tome, odavno postoje zakonska i druga pravila (poput Kodeksa), koja je trebalo da smanje rizike od nastanka korupcije kod policijskih službenika (npr. primanje poklona, dodatni rad), da olakšaju otkrivanje ili omoguće kažnjavanje koruptivnog ponašanja. Međutim, primena tih pravila nije bila dovoljno praćena i promovisana u javnosti.

Kada je reč o Kodeksu policijske etike i njegovom proširenju, preporukom je sasvim opravdano ukazano na potrebu da se on dopuni smernicama za postupanje tako što bi bila ilustrovana sva pitanja i oblasti rizika sa konkretnim primerima, i praktičnim uputstvima kako policijski službenici da se ponašaju u slučaju njegovog kršenja (Preporuka xvi).¹¹³ Takva objašnjenja bi doprinela boljem razumevanju i pravilnoj primeni normi sadržanih u Kodeksu, kao i usmeravanju policijskih službenika na odgovorno ponašanje.

Podjednako važna i kompleksna je i preporuka da se uvede institucionalni sistem rotacije policijskih službenika jer zahteva da se prethodno utvrde oblasti koje se smatraju posebno izloženim riziku od korupcije u različitim linijama policijske operacije, kao i da se uspostavi Registar rizika koji će sadržati

¹¹² <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/dosadasnji-vrsilac-duznosti-dragan-vasiljevic-postavljen-za-direktora-policije/>

¹¹³ Ibid, str. 19

navedene oblasti (Preporuka xx).¹¹⁴ To bi bio osnova za donošenje odluka o raspoređivanju i premeštanju.

Osim toga, GRECO je preporučio da se dodatni rad policijskih službenika evidentira uz preduzimanje redovnih provera u vezi sa tim (Preporuka xxi).¹¹⁵ Ključna reč kod ove i nekoliko drugih preporuka su provere. Da bi preporuke imale efekta, one ne bi smela da se svede na puko evidentiranje situacija u kojima su savesni policijski službenici poštovali pravila i prijavili poklone ili dodatan rad. Upravo suprotno – fokus bi trebalo da bude na stvaranju veće mogućnosti da se otkriju slučajevi kada su nesavesni policijski službenici svesno uskratili informacije koje bi mogle da dovedu u pitanje njihov integritet.

Zaključak

Radna verzija ZUP-a od 11.08.2025. adresira oko 35-50% preporuka GRECO kroz odredbe o integritetu, poklonima, dodatnom radu i pritužbama, što je u skladu sa ciljevima Strategije. Međutim, ključni elementi poput rotacije, zaštite uzbunjivača i punog proširenja Kodeksa nisu uključeni

¹¹⁴ Ibid, str. 22

¹¹⁵ Ibid, str. 23

Policija

Ovaj izveštaj, koji je inicijalno nastao u decembru 2024. godine, ažuriran je sa informacijama koje su dobijene na osnovu analize Radne verzije Zakona o unutrašnjim poslovima (ZUP) od 11.08.2025. godine, u koji je TS imala uvid, i Predloga Akcionog plana za period 2026-2028. godine za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije.

Navedena radna verzija je analizirana kako bi se utvrdilo da li i kako rešenja sadržana u njoj adresiraju preporuke GRECO iz Petog kruga evaluacije koje se odnose na policiju (preporuke xvi do xxiii) iako ona, formalnopravno ne predstavlja tekst zakona, jer je osnovano očekivati da će bar neka rešenja u njoj naći svoje mesto i u konačnom tekstu zakona kada on bude usvojen.

Uopšteno posmatrano, analiza je pokazala da su neki elementi pomenutih preporuka ugrađeni u tekst Radne verzije dok su neki drugi samo delimično pokriveni ili (ponovo) nisu uopšte adresirani.

Osim toga, iako Predlog Akcionog plana za period 2026-2028. godine predstavlja korak napred u planiranju, ostaje nejasno koliko će biti efikasan, imajući u vidu da mere i aktivnosti koje sadrži ne obezbeđuju nezavisan nadzor nad njihovom primenom i potreban stepen transparentnosti. Većina aktivnosti koje su usmerene ka Ministarstvu unutrašnjih poslova ne predviđa uključivanje spoljnih aktera poput Agencije za sprečavanje korupcije. Pored toga, uočljivo je da su rokovi za preduzimanje mera i aktivnosti produženi u poređenju sa prethodnim planovima. To posredno ukazuje na štetne posledice usled kašnjenja u implementaciji dosadašnjih mera i aktivnosti. Svakako, konačna ocena GRECO će zavisiti od stvarne realizacije svih planiranih mera i aktivnosti, odnosno od njihove efikasnosti u smanjenju rizika od korupcije.

Opšte ocena je da predloženim akcionim planom Srbija nastavlja sa naporima da ispuni GRECO preporuke, ali sa ograničenim ambicijama i još uvek nedovoljnim fokusom na ključne rizike u policiji.

Planski dokument za MUP (petnaesta preporuka)

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);

Ovo je jedna od preporuka GRECO kod kojih se ne može sa sigurnošću reći šta je ishod koji bi bio u potpunosti zadovoljavajući. U inicijalnom pregledu stanja, GRECO se osvrće na pitanje izrade plana integriteta, koje traje dugo vremena, a zatim na to da ciljeve određene u Operativnom planu za sprečavanje korupcije treba „prevesti u strateški dokument za policiju“. Takođe je preporučeno da se dokument izradi na osnovu analize rizika od korupcije koju bi izvršila Agencija za sprečavanje korupcije, a na osnovu sprovedenih provera integriteta u slučaju sumnje i kršenja pravila od strane policijskih službenika. Takođe je preporučeno da evaluaciju sprovođenja strateškog dokumenta vrši

Agencija. Posebno se ističe značaj upoznavanja javnosti sa samim dokumentom i sa njegovim sprovođenjem¹¹⁶.

Imajući u vidu da je preporuka data u doba kada Srbija nije imala Strategiju za borbu protiv korupcije, ona je mogla biti ispunjena tako što bi bio usvojen poseban planski dokument samo za oblast policije, ili tako što bi MUP usvojio poseban dokument koji bi pratio i dodatno razradio Nacionalnu strategiju. Odgovor na pitanje šta treba činiti zavisio je od koncepta same nacionalne strategije. Pripremne radnje za izradu Strategije, kako je Vlada Srbije planirala u oktobru 2021¹¹⁷, trebalo je da se okončaju do kraja 2022. godine, a Radnu grupu za njenu izradu je trebalo osnovati još u prvom kvartalu 2022. godine. To je, međutim, učinjeno tek godinu dana kasnije (21.2.2023)¹¹⁸.

Ono što je, međutim, jasno, jeste da GRECO nije imao u vidu da se ova preporuka realizuje kroz izradu „plana integriteta“, iako se i taj dokument pominje u izveštaju. Naime, izrada planova integriteta, kojoj prethodi analiza rizika je obaveza svakog organa javne vlasti, koja je odavno ustanovljena. U tom smislu, bilo bi bolje da aktivnosti MUP na izradi plana integriteta, pa ni kašnjenje sa njegovom izradom, nisu ni pominjani, jer se može pogrešno pomisliti kao da je donošenje plana integriteta na neki način vezano za ostvarivanje ove preporuke.

U izveštaju o usaglašenosti, Vlada Srbije ukazuje da je MUP učestvovao u izradi nove Strategije, i da je u ovom dokumentu predviđena aktivnost „Unapređenje antikorupcijskih mehanizama u radu MUP“. Još bitnija je napomena prema kojoj „Zakon o planskom sistemu Srbije onemogućava MUP da donese još jedan strateški dokument u oblasti koja već obuhvaćena Nacionalnom strategijom“¹¹⁹. Takođe je ukazano da je Sektor unutrašnje kontrole nadležan da vrši analizu rizika od korupcije, i da te analize treba da budu osnova za Plan integriteta za Ministarstvo. Ukazuje se i da je reč o dokumentu koji nije dostupan javnosti. Na to GRECO konstatuje da i pored znatnog proteka roka „nije postignut konkretan napredak“ kada je reč o planu integriteta, ali ujedno i ukazuje da strateški dokument na koji se mislilo u okviru ove preporuke „ne mora da bude u celini usmeren na MUP“, da bi mogao da predstavlja korisnu dopunu Nacionalnoj strategiji, te da to nije urađeno.¹²⁰

Nakon usvajanja Izveštaja o usklađenosti napravljeni su novi koraci u pravcu njenog ispunjenja. Usvojena je Strategija za borbu protiv korupcije za period 2024-2028. godine koja predstavlja nacionalni strateški dokument javnih politika u oblasti borbe protiv korupcije koji je izrađen u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije (*“Sl. glasnik RS”*, br. 8/2024).

Realizacija opšteg cilja Strategije uključuje pet posebnih ciljeva, od kojih je jedan i jačanje integriteta u javnom sektoru i organima nadležnim za suzbijanje korupcije (Poseban cilj 4.)¹²¹. Kako bi se ostvario Poseban cilj 4. predviđeno je sprovođenje, između ostalog, i mere pod nazivom „Unapređenje

¹¹⁶ Evaluacioni izveštaj, GRECO, 25.3.2022. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a7216d>, paragraf 122.

¹¹⁷ <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/33794/nacrt-operativnog-plana-za-sprecavanje-korupcije-u-oblastima-od-posebnog-rizika.php>

¹¹⁸ <https://www.mpravde.gov.rs/files/re%C5%A1enje%20Radna%20grupa.pdf>

¹¹⁹ Izveštaj o usklađenosti, GRECO, 21.6.2024. <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82>, paragraf 73.

¹²⁰ Isto, paragrafi 74. i 75

¹²¹ Strategija za borbu protiv korupcije za period 2024-2028. godine, str. 15, <https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Nacionalna%20strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20za%20period%202024-2028.%20godine.pdf>

antikorupcijskih mehanizama u radu Ministarstva unutrašnjih poslova" (mera 4.4.3.)¹²². Zbog toga, a imajući u vidu odredbe Zakona o planskom sistemu Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 8/2024) MUP je ostao na stanovištu da ne postoji mogućnost donošenja još jednog strateškog dokumenta koji bi uređio ovo pitanje tj. Ministarstvo unutrašnjih poslova ne može da donese još jednu nacionalnu strategiju koja bi uređivala ovu oblast¹²³. Pomenuti zakon propisuje da strategije mogu biti obuhvatu sektorske ili međusektorske, a po prostornom obuhvatu nacionalne ili subnacionalne (član 12). Iako bi donošenje posebne sektorske strategije za neku oblast (borbe protiv korupcije u ovom slučaju) gde već postoji međusektorska, bilo neuobičajeno, ne može se nedvosmisleno zaključiti da bi bilo i protivno zakonu. Sve i da je tako, čini se da su postojala i druga moguća rešenja, koja bi išla na ruku ostvarenju preporuke GRECO, na primer utvrđivanje obaveze da MUP donese poseban planski dokument (u saradnji sa Agencijom, kao što je GRECO sugerisao), i da potom praćenje realizacije tog dokumenta bude predmet posebnog izveštavanja i predstavljanja javnosti.

U samoj strategiji se preporuka broj XV pominje na način koji ne pruža u potpunosti uverenje **da će ona biti ostvarena onako kako je traženo**. Naime, ne planira se donošenje bilo kakvog posebnog dokumenta, već se opisuje mera 4.4.3. zatim se navodi da je Ministarstvo „usvojilo Plan integriteta“, nakon čega se iznosi tvrdnja da su ta rešenja usvojena „radi ispunjavanja preporuke XV“.

Akcionim planom za period 2024-2025. godine za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2024-2028¹²⁴ godine bilo je predviđeno sprovođenje šesnaest (16) aktivnosti za ostvarenje mere 2.2.3. iz Strategije. Od navedenih šesnaest aktivnosti za samo tri je kao rok za završetak propisan 2. kvartal 2025. godine dok je za preostalih 13 planirano da budu okončane do kraja 4. kvartala 2025. godine. Među tri navedene aktivnosti nalazi se i aktivnost pod nazivom „*Izrada Operativnog plana za sprečavanje korupcije u policiji*“ (aktivnost 4.3.1.) za koju je kao rok za završetak aktivnosti predviđen 2. kvartal 2025. godine.

Prema izveštaju Agencije za sprečavanje korupcije, od 30 dospelih aktivnosti iz prethodnog perioda (2024-2025), 50% je sprovedeno, 43.33% nije, a 6.67% zahteva dodatne informacije. Ovo ukazuje na prosečan nivo efektivnosti, sa potrebom za korekcijama. Mnoge aktivnosti iz 2024-2025 su prenesene u novi plan zbog nedovoljne realizacije, uključujući one vezane za integritet u policiji.¹²⁵

Iako novi akcioni plan prenosi i proširuje mere iz prethodnog perioda (npr. rotacija, testovi integriteta, obuke o Kodeksu etike, evidencija dodatnog rada), projektovani cilj i dalje ostaje na samo 35% ispunjenja GRECO preporuka do 2028. godine, što ukazuje na to da se može očekivati nedovoljan napredak. Takav rezultat je posledica činjenice da je fokus i novog akcionog plana više na analizama i obukama nego na striktnoj primeni normativnog okvira i sprovođenju neophodnih provera, sa izvesnim rizikom od daljih kašnjenja zbog složenosti problematike i ograničenih resursa za njegovo sprovođenje.

Sve navedeno ne garantuje punu transparentnost i depolitizaciju policije, kako zahteva GRECO. Konkretno, za sprovođenje Posebnog cilja 4: „*Jačanje integriteta u javnom sektoru i organima nadležnim za suzbijanje korupcije*“ u policiji novi Akcioni plan za period 2026-2028. godine predviđa

¹²²Ibid, str. 31

¹²³ Iz odgovora koje je MUP dostavio organizaciji Transparentnost Srbija u novembru 2024.

¹²⁴ https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/850456/strategija-protiv-korupcije-akcioni-plan050_cyr4.zip

¹²⁵ Akcioni plan za period 2026-2028, str. 3

preduzimanje meru 4.3. pod nazivom *"Unapređenje antikorupcijskih mehanizama u radu Ministarstva unutrašnjih poslova"*. U okviru te mere, planirano je preduzimanje 17 aktivnosti, od kojih mnoge direktno adresiraju preporuke GRECO iz Petog kruga (xviii, xix, xx, xxi, xxiv). Zanimljivo je da tabela uopšte ne sadrži aktivnost 4.3.4, već samo prazna polja na mestu koje je ostavljeno za nju. Od navedenog broja, za čak 14 (faktički 13) aktivnosti planirano je da se sprovedu do kraja 1. kvartala 2026. godine:

- 4.3.1. Izrada Operativnog plana za sprečavanje korupcije u policiji;
- 4.3.5. Organizovanje obuke o načinu i procedurama prijave imovinskog stanja rukovodilaca i zaposlenih na visokorizičnim radnim mestima u MUP-u;
- 4.3.6. Uvesti obavezu vršenja redovnih bezbednosnih provera za sve policijske službenike (u skladu sa Preporukom xix. iz Petog kruga evaluacije);
- 4.3.7. Izmena zakonodavnog okvira za izbor, postavljenje i ponovno imenovanje visokih rukovodilaca u MUP (u skladu sa Preporukom xviii. iz Petog kruga evaluacije GRECO);
- 4.3.9. Izraditi Registar rizika radnih mesta u linijama rada u kojima se utvrdi visok rizik od korupcije u skladu sa Preporukom xx. iz Petog kruga evaluacije GRECO);
- 4.3.10. Priprema rešenja o raspoređivanju /premeštaju policijskih službenika po predlogu rukovodilaca nadležne organizacione jedinice u skladu sa važećim propisima;
- 4.3.11. Sprovođenje internih /javnih konkursa, u skladu sa važećim propisima;
- 4.3.12. Izrada Instrukcije o postupku davanja saglasnosti zaposlenim u Ministarstvu unutrašnjih poslova za obavljanje dodatnog rada (u skladu sa Preporukom xxi. iz Petog kruga evaluacije GRECO);
- 4.3.13. Uspostavljanje evidencija dodatnog rada policijskih službenika, u skladu sa važećim propisima (u skladu sa Preporukom xxi. iz Petog kruga evaluacije GRECO);
- 4.3.14. Jačanje svesti zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova u oblasti zaštite uzbunjivača putem redovnog obaveštavanja zaposlenih o njihovim pravima iz Zakona o zaštiti uzbunjivača (u skladu sa Preporukom xxiv. iz Petog kruga evaluacije GRECO);
- 4.3.15. Realizovanje obuke na temu: Primena Zakona o zaštiti uzbunjivača (u skladu sa Preporukom xxiv. iz Petog kruga evaluacije GRECO);
- 4.3.16. Izrada analize potrebe da se kao izborni predmet na Kriminalističko-policijskom univerzitetu uvede predmet u vezi sa ulogom uzbunjivača u krivičnim postupcima i saradnji policijskih službenika sa uzbunjivačima u otkrivanju i istraživanju dela u vezi sa korupcijom i drugim krivičnim delima i
- 4.3.17. Sprovesti mere u cilju jačanja integriteta organizacionih jedinica i zaposlenih u Direkciji policije(povezana aktivnost 6.1.1.25 AP PG 24).

Slično tome, za ostvarenje Posebnog cilja 5: *"Podizanje svesti o štetnosti korupcije"*, između ostalog i u policiji, predviđeno je preduzimanje Mere 5.3: *"Podizanje svesti građana o oblicima, štetnosti i načinima prijavljivanja korupcije u javnom sektoru"*. U okviru te mere, planirano je da se do kraja 1. kvartala 2026. godine preduzme aktivnost 5.3.3. pod nazivom *"Izrada, štampanje i distribucija letaka, pripadnicima MUP-a i građanima, o nadležnostima Sektora unutrašnje kontrole MUP-a, načinima prijavljivanja imovine, kao i načinima na koje može da se prijavi korupcija"*.

S druge strane, tri aktivnosti trebalo bi da budu sprovedene do kraja 4. kvartala 2026. godine:

- 4.3.2. Praćenje sprovođenja Operativnog plana za sprečavanje korupcije u policiji;
- 4.3.3 Povećanje broja sprovedenih testova integriteta u MUP-u za najmanje 10% na godišnjem nivou (u skladu sa Preporukom xix. iz Petog kruga evaluacije GRECO) i
- 4.3.8: Edukacija policijskih službenika o postupku po pritužbama (Preporuka xxiii).

S tim u vezi, vredi napomenuti da su Strategijom propisani, kao pokazatelji na nivou Posebnog cilja 4. "Jačanje integriteta u javnom sektoru i organima nadležnim za suzbijanje korupcije", Procenat usklađenosti sa GRECO preporukama iz četvrtog kruga evaluacije koje se odnose na jačanje integriteta (ciljanja vrednost u 2025. godini je 90%) i Procenat usklađenosti sa GRECO preporukama iz petog kruga evaluacije koje se odnose na jačanje integriteta (ciljanja vrednost u 2025. godini je 35%).

U doba izrade prethodnog izveštaja (2024) Sektor unutrašnje kontrole, kao nadležan za sprovođenje preventivnih aktivnosti, još uvek nije bio sproveo Analizu rizika od korupcije na nivou celog Ministarstva unutrašnjih poslova, odnosno za sve organizacione jedinice tog ministarstva iako je proteklo, kako GRECO u Izveštaju o usklađenosti primećuje, "znatno vreme otkako je ovaj proces započet".¹²⁶ Zbog toga je, prema podacima koje je Ministarstvo unutrašnjih poslova dostavilo povodom izrade inicijalnog izveštaja, to ministarstvo u tzv. Trećem ciklusu izrade Plana integriteta izradilo i usvojilo Plan integriteta, koji nije javni dokument. Razlog tome da nije učinjen dostupnim javnosti je, prema informacijama Ministarstva unutrašnjih poslova, činjenica da osnov za njegovu izradu nisu bili rezultati Analize rizika od korupcije koja nije završena. U izveštaju GRECO se navodi da nije jasno da li je Plan integriteta usvojen. Sudeći po podacima koje je objavila Agencija za sprečavanje korupcije, jeste, i to u roku (oktobar 2022). U cilju ispunjenja preporuke, a u skladu sa smernicom iz Izveštaja o usklađenosti - donošenje *"strateškog dokumenta o prevenciji korupcije u policiji, koji ne mora u celini da bude usmeren na Ministarstvo unutrašnjih poslova, a koji bi mogao korisno da dopuni oblasti delovanja istaknute u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije razmatranjem rizičnih oblasti, utvrđivanjem detaljnih ciljeva i vremenskih okvira za njihovo postizanje, koji su i podvrgnuti evaluaciji u pogledu njegove implementacije"*¹²⁷, Ministarstvo je najavilo, a Akcioni plan za period 2024-2025. godine za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2024-2028. godine predvideo je da bude donet takav dokument (Aktivnost 4.3.1. *"Izrada Operativnog plana za sprečavanje korupcije u policiji"*, za koju je kao rok za završetak aktivnosti predviđen 2. kvartal 2025. godine). Imajući u vidu da novi Akcioni plan predviđa aktivnost 4.3.1. *"Izrada Operativnog plana za sprečavanje korupcije u policiji"* nedvosmisleno je da preporuka nije ispunjena. Pokazatelj rezultata na nivou cele mere, a samim tim i ključne aktivnosti 4.3.1., je usvojen Operativni plan. Ono što vredi pomenuti jeste činjenica kako je Akcioni plan za period 2026-2028 predvideo finansiranje ove aktivnosti iz budžeta Republike Srbije – tekući troškovi zaposlenih u okviru redovnih aktivnosti.

Čak i da je Operativni plan usvojen, opravdano se postavlja pitanje da li na taj način mogla da bude ispunjena preporuka GRECO, jer bi bio donet poseban planski dokument za sektor policije, usklađen sa opštom antikorupcijskom strategijom, , naročito kada se imaju u vidu dosadašnji komentari GRECO. Naime, ni prethodnim niti novim akcionim planom nije planirano da u postupku izrade ili u praćenje njegovog sprovođenja učestvuje bilo koji drugi organ, osim samog Ministarstva, dok GRECO preporučuje da se u vezi sa tim angažuje i Agencija. Pored toga, iako je bitan element preporuke javnost, ni u predlogu novog akcionog plana nema naznaka o tome na koji način će ona biti obezbeđena, kao ni o sadržini samog Operativnog plana.

¹²⁶ Izveštaj o usklađenosti, str. 18, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82>

¹²⁷ Ibid

Kodeks policijske etike (šesnaesta preporuka)

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);

U Izveštaju o usklađenosti¹²⁸ navodi se da je ova preporuka delimično ispunjena, odnosno da je „većina zahteva ove preporuke ispoštovana“.

Deo preporuke kojim je traženo 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), kao i da Kodeks mora biti poznat i dostupan javnosti je ispunjen time što je Vlada Republike Srbije 2023. godine usvojila potpuno novi Kodeks policijske etike, čime je prestao da važi Kodeks policijske etike usvojen 2017. godine. Novi Kodeks je 06.10.2023. godine objavljen u listu „Sl. glasnik RS“ br. 85/2023 i na zvaničnoj veb prezentaciji Ministarstva unutrašnjih poslova (bez preciziranja datuma objavljivanja).

Međutim, iz Izveštaja GRECO se ne može zaključiti da li je sama sadržina Kodeksa bila predmet razmatranja, jer se ne iznosi ocena kvaliteta tog akta.

Novi Kodeks policijske etike sadrži nešto veći broj članova (25) u poređenju sa svojim prethodnikom iz 2017. godine (16). Međutim, i on, kao i njegov prethodnik, dosta uopšteno razmatra pitanja vezana za korupciju.

Već na osnovu uvodnih odredbi uočljivo je da je ovim Kodeksom obuhvaćen veći broj različitih pitanja:

Član 3.

Ovim kodeksom se uređuje odnos policijskih službenika prema građanima, državnim organima i drugim institucijama, udruženjima građana i pravnim licima, kao i međusobni odnosi policijskih službenika, u cilju ostvarivanja nacionalnih i međunarodnih pravila o etičkom postupanju i pružanja podrške vladavini prava.

Ostvarivanju nacionalnih i međunarodnih pravila o etičkom postupanju neposredno je posvećeno nekoliko članova ovog Kodeksa. Integritet policijskih službenika je rešen na sledeći način:

Zaštita integriteta policijskih službenika

Član 9.

Integritet policijskog službenika podrazumeva usaglašenost njegovih postupaka i dela sa sistemom vrednosti ustanovljenim u ovom kodeksu.

¹²⁸ Ibid, str. 19.

Policijski službenik štiti svoj integritet tako što iskreno i svojevolejno prihvata i poštuje vrednosti i standarde policijskog rada ustanovljene ovim kodeksom i neguje vrline svoje profesije, dosledno postupajući u skladu sa tim vrednostima, standardima i vrlinama, čak i u slučaju spoljnih pritisaka, odnosno nedozvoljenog uticaja na njegov rad.

Iako predstavlja korak napred ka zaštiti integriteta policijskih službenika odredba stava 2 je nepotpuna jer uređuje samo jednu moguću situaciju. Saglasno njoj, u slučaju spoljnih pritisaka i nedozvoljenog uticaja na njegov rad policijski službenik ima samo obavezu da štiti svoj integritet tako što će dosledno postupati u skladu sa vrednostima i standardima policijskog rada ali ne i pravo ili ovlašćenje da takav pritisak i uticaj prijavi radi zaštite svog integriteta i procesuiranja lica koja takav pritisak i uticaj vrše.

Navedeni nedostatak nije u potpunosti otklonio ni član koji sadrži, ispostaviće se, neodgovarajući naziv:

Sprečavanje korupcije i nedozvoljeni uticaj na rad policije

Član 10.

Policijski službenik se bori protiv svakog oblika korupcije i drugih nezakonitih postupanja i odmah po saznanju prijavljuje krivično delo sa elementima korupcije, drugo krivično delo, prekršaj i povredu službene dužnosti, kao i svaki nedozvoljeni uticaj na rad policije.

Policijski službenik ne sme da traži, niti da primi stvar, pravo, uslugu ili bilo kakvu drugu korist za sebe ili povezana lica, niti obećanje da će dobiti navedeno, a koji utiču, mogu uticati ili izgleda da utiču na nepristrasno ili profesionalno obavljanje dužnosti.

Policijski službenik može da primi prigodan ili protokolarni poklon u skladu sa zakonom, drugim propisom i aktom o poklonima u Ministarstvu.

Naziv je neodgovarajući jer član uopšte ne predviđa mehanizme za sprečavanje korupcije niti mehanizam koji treba da se pokrene u slučaju nedozvoljenog uticaja na policijskog službenika. Umesto toga, stavom 1 ovog člana na uopšten način su propisane obaveze policijskog službenika u slučaju saznanja za izvršenje krivičnog dela sa elementima korupcije koje su potpunije i preciznije regulisane odredbama nekoliko zakona (Zakona o sprečavanju korupcije i Zakonika o krivičnom postupku) zbog čega su nepotrebne. Sledstveno tome, postavlja se pitanje šta će se primenjivati jer je, saglasno odredbi, slučaj koji je pokriven kao krivično delo predstavlja povredu Kodeksa, te bi, shodno tome, trebalo da se primenjuju mere iz Kodeksa uporedo sa merama iz Krivičnog zakonika. Osim toga, opravdano se postavlja pitanje koliko je ova odredba primenjiva u delu kojim se referiše na odgovorajući akt o poklonima Ministarstva imajući u vidu da važeće Uputstvo o poklonima u Ministarstvu unutrašnjih poslova već na samom početku, u alineji 1., izričito predviđa da se pomenuto uputstvo 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.

Sličan nedostatak sadrži i odredba koja sukob interesa reguliše na sledeći način:

Sprečavanje sukoba interesa

Član 11.

Policijski službenik je dužan da preduzme sve što je u njegovoj mogućnosti kako bi izbegao bilo kakvu situaciju sukoba interesa.

Sukob interesa je situacija u kojoj policijski službenik ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na njegovo postupanje u obavljanju poslova njegovog radnog mesta, na način koji ugrožava javni interes.

Privatni interes policijskog službenika je bilo kakva korist ili pogodnost za policijskog službenika ili sa njime povezanog lica.

Umesto jasne i precizne ilustracije šta u praksi može da predstavlja sukob interesa, odredba Kodeksa parafrazira definiciju sukoba interesa koju sadrži član 41 Zakon o sprečavanju korupcije. Usled toga, korisnost ove odredbe zavisi od kvaliteta samog Vodiča.

Osim toga, Kodeks upotrebljava nejasne i neprecizne formulacije npr. „bori se protiv svakog oblika korupcije i drugih nezakonitih postupanja“, odnosno nedosledno upotrebljava određene pojmove npr. krivično delo sa elementima korupcije umesto da propiše da se odredba primenjuje na sva krivična dela. Na sličan način, odredba stava 2 precizira u čemu se sastoji krivično delo pasivne korupcije tj. primanja mita čiji je osnovni oblik definisan odredbama člana 367. Krivičnog zakonika.

Vidljivo je i da Kodeks nije otklonio sve dileme koje se mogu javiti kod policijskih službenika npr. kako da postupi u slučaju da mu neko lice daje poklon povodom privatnih okolnosti kao što su poklon za rođendan, venčanje i sl. ili mu neko daje nešto ili čini uslugu a da pri tome ne zahteva ostvarenje nekog određenog cilja (što je neophodno za postojanje krivičnog dela). Slično tome, dilema može postojati i u slučaju kada policijski službenik traži od građanina nešto kao građanin npr. da mu proda parcelu, garažu, pa ovaj neće – da li će to da utiče na obavljanje njegovih dužnosti (da to lice privede zbog narušavanja javnog reda i slično. Prethodno je već ukazano da navedenu dilemu ne otklanja ni važeće Upustvo o poklonima u Ministarstvu unutrašnjih poslova koje se nedvosmisleno primenjuje na prijem i uručenje poklona u vezi sa vršenjem javne funkcije a ne na sve policijske službenike.

U Strategiji se Kodeks pominje u svetlu njegove primene (npr. obrazovanje Komisije za policijsku etiku), pri čemu se navodi tvrdnja (kao što će se videti iz daljeg teksta, neistinita), da se time „u potpunosti ispunjava preporuka XVI“. S druge strane, u Akcionom planu za period 2024-2025 se nije govorilo o onome što je prema oceni GRECO, ostalo neostvareno.

Napretka u ispunjavanju dela preporuke koji se tiče donošenja smernica nije bilo ni nakon usvajanja Izveštaja o usklađenosti, odnosno Ministarstvo unutrašnjih poslova nije preduzelo dalje konkretne korake radi njenog ispunjenja. Prema informacijama koje je to ministarstvo dostavilo TS, Vodič za primenu Kodeksa policijske etike još uvek nije donet. Iako se u pomenutoj informaciji navodi da *„donošenje Vodiča nije predviđeno Kodeksom“* činjenica je da bi se njegovim donošenjem ispunio deo preporuke da se Kodeks *„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“*. Štaviše, i u samoj informaciji Ministarstvo unutrašnjih poslova ističe da je *„namera da se Vodičem kroz primere razrade pravila o etičkom postupanju policijskih službenika predviđena Kodeksom, u cilju njegove efikasnije primene...“*.

Ako je suditi po rešenjima sadržanim u Radnoj verziji ZUP-a od 11.08.2025. godine napretka neće biti ni ako Radna verzija bude usvojena u neizmenjenom obliku. Naime, u Radnoj verziji ZUP Kodeks policijske etike je pomenut samo u tri člana. U članu 152 Kodeks policijske etike je definisan kao skup pravila za postupanje policijskih službenika, koji donosi Vlada, zasnovan na međunarodnim standardima, sa ciljem očuvanja dostojanstva, afirmacije integriteta i jačanja poverenja javnosti, kao i da su policijski službenici dužni da ga poštuju. Član 193 predviđa, između ostalog, da se funkcija upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu unutrašnjih poslova i kroz primenu Kodeksa policijske

etike. Poslednji član koji pominje Kodeks je čl. 260 saglasno kome je teška povreda službene dužnosti ponašanje koje je u suprotnosti sa odredbama Kodeksa policijske etike.

Na osnovu navedenih odredbi nedvosmisleno je i lako uočljivo da Radna verzija ZUP ne sadrži bilo kakav pravni osnov za dalje unapređenje tj. proširenje Kodeksa. Ne samo da ne sadrži odredbe koje propisuju konkretne primere ili smernice koji se tiču rizika od korupcije, koje bi nakon njegovog usvajanja trebalo bliže urediti izmenama i dopunama Kodeksa, već ni njegove prelazne i završne odredbe ne propisuju izričito takvu obavezu.

Slično tome, ni Akcioni plan za period 2026-2028 ne pominje izričito posebne aktivnosti vezane za dalje ažuriranje Kodeksa. Sam Kodeks je posredno uključen u akcioni plan tako što je integrisan u obuke koje će se sprovoditi i testove integriteta koji će se vršiti. Osim toga, aktivnost 4.3.8, koja predviđa edukaciju policijskih službenika na temu sprovođenja pritužbenog postupka, može doprineti potpunom ispunjenju preporuke tako što će tokom obuke biti pokrivena sva "nepokrivena" pitanja integriteta i ilustrovani konkretni primeri za sva pitanja i oblasti rizika. Vredi primetiti da je planirano da se sprovođenje ove aktivnosti finansira iz tekućih troškova zaposlenih.

Zbog toga ocena ispunjenosti ove preporuke ostaje ista.

Obuke za policijske službenike i poverljivi saveti (sedamnaesta preporuka)

xvii. (i) da se obavezna obuka za novozaposlene i policijske službenike organizuje na osnovu revidiranog Kodeksa policijske etike; (ii) da se ulože napor da se policijskim službenicima objasni kako da dobiju savete u pogledu pitanja integriteta i kako da obezbede da se sačuva poverljivost takvih saveta (stav 138);

U Izveštaju o usklađenosti, GRECO je zaključio da je preporuka delimično ostvarena. Kao osnov za takav zaključak poslužilo je to što je Kodeks policijske etike uključen u obaveznu početnu obuku. Ukazano je da bi ove obuke trebalo organizovati u redovnim intervalima. Drugi deo preporuke nije bio ostvaren, jer bi poverljive savete trebalo da pruža Komisija za policijsku etiku, a ona u trenutku objavljivanja izveštaja još nije bila formirana.

Prema podacima koje je Ministarstvo unutrašnjih poslova dostavilo TS, materija ažuriranog Kodeksa policijske etike primenjena je u sistem obuka u Ministarstvu unutrašnjih poslova kroz njeno uvođenje u Osnovnu obuku policijskih službenika i kroz kontinuirano stručno usavršavanje policijskih službenika putem Programa stručnog usavršavanja policijskih službenika. U Osnovnoj policijskoj obuci ažurirani Kodeks policijske etike se izučava u okviru nastavnog predmeta "Rad policije u zajednici, ljudska prava i Kodeks policijske etike" kojim se obrađuje tema etika policijskog službenika a kao specifičan ishod realizovanog predmeta predviđeno je da su polaznici nakon obuke u stanju da praktično primene načela policijskog integriteta i da prepoznaju faktore koji utiču na njegovo podrivanje.

Pitanje etike policijskog službenika još detaljnije je uređeno Programom stručnog usavršavanja, koji se donosi na godišnjem nivou. Na osnovu podataka koje je dostavilo Ministarstvo unutrašnjih poslova Programom stručnog usavršavanja za 2023. godinu bila je, u okviru obavezne teorijske nastave,

predviđena tema "Komisija za sprovođenje standarda policijskog postupanja u oblasti prevencije torture", a koja obuhvata tematsku jedinicu "Etika policijskog postupanja i zaštita prava lica lišenih slobode". Pored toga, u okviru nastavne oblasti "Primena policijskih ovlašćenja" predviđena je nastava na temu "Zaštita ljudskih prava lica lišenih slobode i policijskih službenika" koja obuhvata tematsku jedinicu "Etika policijskog postupanja i ljudska prava". Iako je u odgovoru istaknuto da se navedeni program donosi na godišnjem nivou, nije navedeno da li su navedene teme i tematske jedinice predviđene Programom stručnog usavršavanja za 2024. godinu. Posredno se može zaključiti, na osnovu podataka koje je dostavilo Ministarstvo unutrašnjih poslova, da jeste, jer je prema tim podacima temu "Komisija za sprovođenje standarda policijskog postupanja u oblasti torture" u prvom kvartalu 2024. godine pohađalo 6.581 policijskih službenika (što može, ukoliko je broj polaznika u svakom kvartalu isti, da predstavlja smanjenje u odnosu na broj polaznika tokom 2023. godine – ukupno 27.568 polaznika ili 6,892 polaznika po kvartalu). Slično tome, temu "Zaštita ljudskih prava lica lišenih slobode i policijskih službenika" je u prvom u prvom kvartalu 2024. godine pohađalo 6.557 policijskih službenika (što predstavlja značajno povećanje imajući u vidu da je ukupan broj polaznika tokom 2023. godine bio 15.933 polaznika). Nažalost, do trenutka izrade ovog izveštaja Ministarstvo unutrašnjih poslova nije dostavilo traženi Program stručnog usavršavanja za 2025. godinu koji bi omogućio uporednu analizu tema i tematskih jedinica koje su obuhvaćene programima.

Može se pretpostaviti da su navedeni podaci, a naročito privremeni karakter Programa stručnog usavršavanja koji se donosi svake godine, razlog zašto Izveštaj o usklađenosti u pogledu prvog dela preporuke ne daje, kao konačnu, ocenu "ispunjena" već pozitivnu ocenu daje kroz uopštene formulacije "GRECO pozdravlja ..." i "GRECO ohrabruje ...".

Uprkos tome što Radna verzija ZUP-a u većem broju članova pominje pojam "obuka" ona ne sadrži nijednu izričitu odredbu o obukama koje treba da se organizuju na osnovu Kodeksa, bilo postojećeg bilo revidiranog. S druge strane, postoje pojedine odredbe koje se mogu, ukoliko zaista postoji iskrena volja da se preporuka sprovede, u postupku usvajanja zakona dopuniti tako da budu neposredno primenljive ili, ukoliko to izostane, afirmativno tumačiti kao pravni osnov za sprovođenje preporuke.

Pre svega, reč je o članu 17, pod nazivom "Saradnja sa drugim organima, organizacijama, ustanovama i pravnim licima" koji u stavu 2 predviđa da Ministarstvo unutrašnjih poslova ostvaruje saradnju, između ostalog, i sa organizacijama civilnog društva i drugim organizacijama, ustanovama i pravnim licima i preduzetnicima, u cilju stvaranja uslova za efikasnije obavljanje unutrašnjih poslova, unapređenje položaja zaposlenih i razvijanje javno-privatnog partnerstva, u skladu sa zakonom. U prvom slučaju, dovoljno je postojeću odredbu dopuniti pojmom "u cilju organizovanja obavezne obuke na osnovu revidiranog Kodeksa policijske etike". Ako do takve dopune ne dođe, smisao same odredbe je takav da se može tumačiti u pravcu da saradnja sa organizacijama civilnog društva, od kojih su neke specijalizovane za tu vrstu problematike, treba da se uspostavi naročito radi efikasnije primene Kodeksa policijske etike, uključujući i organizovanje obaveznih obuka.

Pored toga, član 215, pod nazivom "Obrazovanje i obuka" stavom 2 propisuje da obuka u Ministarstvu podrazumeva sticanje i unapređenje znanja, veština i stavova sa ciljem povećanja efikasnosti i efektivnosti u obavljanju unutrašnjih poslova i realizuje se kroz stručno osposobljavanje i stručno usavršavanje, **"u skladu sa ovim zakonom i propisima donetim na osnovu ovog zakona"**.

Kao što je vidljivo, u ovom slučaju nije potrebna bilo kakva intervencija tokom zakonodavnog postupka radi dopune ove odredbe imajući u vidu da je njen smisao, nezavisno od toga koji metod tumačenja se primenjuje, takav da obuka treba da se realizuje kroz stručno osposobljavanje i stručno usavršavanje i na osnovu Kodeksa policijske etike koji je propis donet na osnovu zakona.

Zbog toga se može zaključiti da ova preporuka nije direktno adresirana u Radnoj verziji kao i da preporuka i dalje ostaje delimično ispunjena.

Akcioni plan za period 2026-2028 predviđa sprovođenje aktivnosti 4.3.8 (*"Edukacija policijskih službenika na temu sprovođenja pritužbenog postupka, kojoj bi prisustvovala ovlašćena lica za rešavanje pritužbi, članovi i predsednici Komisija za rešavanje pritužbi, u skladu sa Preporukom xxiii"*) sa rokom sprovođenja do 4. kvartala 2028. godine. Pitanje etike je neodvojivo od edukacije o pritužbenom postupku jer predmet pritužbe potencijalno može biti, između ostalog, i povreda pravila policijske etike. S obzirom na to, edukacija policijskih službenika na temu sprovođenja pritužbenog postupka bi morala, a svakako treba, da u sebi sadrži, kao svoj sastavni deo, obuku o Kodeksu policijske etike. Planirano je da se i ova aktivnost finansira iz redovnih sredstava - tekući troškovi zaposlenih.

Što se tiče drugog dela preporuke, učinjen je izvestan napredak nakon usvajanja Izveštaja o usklađenosti. Namera da se osnuje Komisija za policijsku etiku je ostvarena u martu 2024. godine kada je obrazovana pomenuta komisija. Prema informaciji koju je Ministarstvo unutrašnjih poslova dostavilo TS, vrlo brzo nakon njenog osnivanja, tačnije u aprilu 2024. godine došlo je do izmene Komisije ali bez preciziranja o kakvim izmenama se radi npr. da li je reč o izmeni u sastavu Komisije, niti zbog čega se tome pristupilo u veoma kratkom periodu - mesec dana nakon formiranja. Tim pre što u svom odgovoru Ministarstvo unutrašnjih poslova ne precizira ko su lica koja su rešenjem ministra postali članovi Komisije (makar prema položaju i ulozi) već samo šturo navodi da je sastav Komisije utvrđen članom 20. Kodeksa policijske etike koji je veoma uopšten i glasi:

“Član 20

Sastav Komisije utvrđuje se rešenjem ministra.

Komisiju čine dva predstavnika nastavnog osoblja koji su angažovani ili su bili angažovani na osnovnim ili master studijama na visokoškolskoj ustanovi osnovanoj za potrebe policijskog obrazovanja, po jedan od predstavnika reprezentativnih sindikata i to: predsednik, odnosno predsedavajući predsedništva sindikata ili ovlašćeni član sindikata sa odgovarajućim stručnim kvalifikacijama i tri predstavnika Ministarstva, od kojih je predsednik rukovodilac iz sedišta Ministarstva.

Komisija ima sekretara koga određuje ministar rešenjem iz stav 1. ovog člana.“

Kada je reč o zadacima Komisije, naročito o poverljivom savetovanju na kome insistira Izveštaj o usklađenosti¹²⁹ ono jeste čl. 19 st. 2 tačka 4) propisano kao jedan od zadataka Komisije sledećom formulacijom: *“4) daje mišljenje sa preporukama u vezi sa obraćanjem policijskih službenika za poverljivo savetovanje povodom primene ovog kodeksa.“*. Međutim, njegov veliki nedostatak može

¹²⁹ Izveštaj o usklađenosti Srbije, str. 21, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82v>

da predstavlja činjenica da je čl. 22 st. 5 predviđeno da Komisija neće razmatrati anonimna obraćanja. Iako se takav pristup može pravdati činjenicom da se u slučaju anonimne prijave postavlja pitanje kome i na koji način dostaviti mišljenje sa preporukom, ističemo da se on može lako i efikasno rešiti javnim objavljivanjem navedenog mišljenja. Pored toga, službeniku koji ne želi da se identifikuje pred Komisijom, a ostavi kontakt adresu, mogao bi se pružiti savet odgovorom na ostavljenu adresu. Takav pristup bi, naročito u prvom periodu rada Komisije, mogao samo da doprinese jačanju uloge Komisije s jedne strane i efikasnijem jačanju integriteta policijskih službenika s druge strane.

Na osnovu dostupnih informacija ne može pouzdano da se zaključi da li su i na koji način policijski službenici obavešteni o obrazovanju Komisije, njenim nadležnostima i mogućnostima za dobijanje poverljivih saveta o etici i integritetu. Štaviše, primetno je, imajući u vidu vreme kada je Komisija obrazovana, da u odgovoru Ministarstva unutrašnjih poslova nije navedeno da li je i koliko obraćanja policijskih službenika Komisija primila od trenutka svog obrazovanja, kao ni kakvi su ishodi tih obraćanja. Zbog toga je, i po oceni TS, i dalje aktuelna ocena iz Izveštaja o usklađenosti da *“ovaj aspekt preporuke tek treba da bude ispunjen”*.

Takođe, Akcioni plan za period 2026-2028 predviđa aktivnost 4.3.16 (*“Izrada analize potrebe da se kao izborni predmet na Kriminalističko-policijskom univerzitetu uvede predmet u vezi sa ulogom uzbunjivača u krivičnim postupcima i saradnji policijskih službenika sa uzbunjivačima u otkrivanju i istraživanju dela u vezi sa korupcijom i drugim krivičnim delima”*). Kada se ima u vidu šta je tema navedenog izbornog predmeta, čini se da, ukoliko nalazi analize ukažu na to da postoji potreba za njegovim uvođenjem, sprovođenje ove aktivnosti može obuhvatiti i pitanje davanja i primanja saveta, odnosno aktivnost može biti iskorišćena i za razmatranje povodom kojih pitanja postoji potreba policijskih službenika da traže savet, kao i analizu najboljih načina kako da ga traže i dobiju. Imajući u vidu da je predviđeno da se ova aktivnost okonča do kraja 1. kvartala 2026. godine, problem može biti činjenica da je planirano da se ova aktivnost finansira iz donatorskih sredstava tj. problem će nastati “ukoliko” sredstva već nisu obezbeđena, što bi vodilo kašnjenju u njenom sprovođenju.

Politička postavljenja u policiji (osamnaesta preporuka)

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);

Ova preporuka GRECO se odnosi kako na praksu postavljenja rukovodilaca u Policiji, tako i na zakonska rešenja. U svom inicijalnom mišljenju, GRECO je kao „razlog za zabrinutost“ ukazao na to što je „postavljanje na visoka rukovodeća mesta u policiji u rukama Vlade“. GRECO je kritikovao i odredbu prema kojoj direktor policije može biti postavljen na drugi uzastopni mandat bez konkursa i direktno zatražio da se ta norma izmeni.¹³⁰

¹³⁰ Evaluacioni izveštaj, GRECO, 25.3.2022. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a7216d>, str. 39.

U Izveštaju o usklađenosti GRECO jasno ukazuje Vladi Srbije da su citirani propisi bili na snazi i u doba kada su preporuke date. Navode o tome da je prethodni nacrt novog Zakona o unutrašnjim poslovima predviđao primenu propisa i procedura koje se odnose na druge državne službenike, GRECO nije komentarisao. Dodatno je citiran Izveštaj Evropske komisije, prema kome je „pravni okvir još uvek nedovoljna garancija operativne autonomije policije od MUP tokom predistražnog i istražnog postupka“¹³¹. Zaključak je bio da preporuka nije ispunjena.

Nakon objavljivanja Izveštaja o usklađenosti preduzeti su prvi vidljivi koraci koji bi mogli da vode ka ispunjavanju ove preporuke. Ministarstvo unutrašnjih poslova je Rešenjem 01 Broj:02-7-45/24-13 od 06. novembra 2024. godine obrazovalo Radnu grupu za izradu Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima koja broji 42 člana. Primetno je da su svi članovi komisije zaposleni u Ministarstvu unutrašnjih poslova, uključujući i predstavnike tri sindikata zaposlenih u policiji, odnosno da nijedan spoljni ekspert nije angažovan na izradi navedenog nacrta. Kao što joj i samo ime kaže, zadatak radne grupe je da izradi tekst Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima a kao rok za njegovo izvršenje je određen 31. januar 2025. godine.

Zbog toga se očekivalo da će GRECO moći da ponovo proceni njeno ispunjenje eventualno u drugoj polovini 2025. godine kada se očekivalo donošenje Zakona o unutrašnjim poslovima. Na žalost, u trenutku pisanja ovog izveštaja (decembar 2025. godine) postoji samo Radna verzija zakona. Za ispunjenje ove preporuke bilo je potrebno da Radna grupa formuliše rešenja koja će sprečiti politička raspoređivanja policijskih službenika na najvišim funkcijama i koja će otkloniti svaki utisak da se takva raspoređivanja ne vrše isključivo na osnovu zasluga i kompetencija tako što će kroz otvoreniji i transparentniji konkurs uvesti nova pravila o izboru i postavljanju direktora policije i svih državnih službenika u policiji. S tim u vezi treba primetiti da upodobljavanje zakonskih rešenja za izbor direktora policije sa onima koje se odnose na ostale državne službenike na položaju ne može dovesti do ostvarivanja preporuke onako kako je GRECO tražio. Naime, članom 67. Zakona o državnim službenicima (*"Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 i 142/2022*) je propisano da se državni službenik može, posle proteka vremena na koje je postavljen, biti ponovo postavljen na isti položaj, bez internog ili javnog konkursa, ako je pohađao program obuke u skladu sa članom 45. stav 4. tog zakona¹⁰⁰.

Radna verzija ZUP-a svojim članom 33 uređuje postavljenje direktora policije. Saglasno odredbi stava 2 tog člana, *"direktora policije postavlja Vlada na pet godina, na predlog ministra, po sprovedenom konkursu, na način predviđen za postavljenje državnih službenika na položaju."* Na prvi pogled moglo bi da se zaključi da Radna verzija adresira deo preporuke, odnosno da bi u slučaju njenog usvajanja preporuka bila delimično ispunjena. Međutim, navedena odredba sadrži određene nedostatke. Prvi nedostatak ogleda se u činjenici da ona, saglasno Metodologiji za procenu rizika u propisima koju primenjuje Agencija za sprečavanje korupcije, sadrži faktor rizika od korupcije – manjkavu odredbu o upućivanju. Njena manjkavost se ne ogleda samo u pogrešnoj nomotehnici – *"na način predviđen za postavljenje"* već i u tome što upućuje na druge odredbe, na nejasan, neprecizan i način podložan različitim tumačenjima bez upućivanja na konkretan propis i odredbe npr. u skladu sa odredbama zakona koje uređuju postavljenje državnih službenika kada položaj popunjava Vlada. Tim pre što Zakon o državnim službenicima (*"Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr.,*

¹³¹ Izveštaj o usklađenosti Srbije, str. 21 i 22, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82v>

64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020, 142/2022, 13/2025 - odluka US i 19/2025) svojim članom dozvoljava postavljenje bez konkursa. I upravo ta odredba Zakona o državnim službenicima je iskorišćena da bi u stavu 4 ovog člana bilo izričito propisano da Vlada može, na predlog ministra, postaviti direktora policije na drugi uzastopni mandat, bez konkursa.

Kada se navedeni član posmatra u celini može se zaključiti da on svojim stavom 2 uvodi delimičnu transparentnost postupka postavljenja direktora policije jer, saglasno manjkavoj upućujućoj odredbi i postojećim odredbama Zakona o državnim službenicima, upućuje na obavezu Službe za upravljanje kadrovima da raspiše konkurs, odnosno obavezu konkursne komisije, koju za svaki pojedinačni slučaj imenuje Visoki službenički savet među svojim članovima i među stručnjacima za određenu oblast, da sprovede konkurs. S druge strane, on ne sprečava mogućnost političkog uticaja na postavljenje direktora policije kroz predlog ministra, kako zbog činjenice da ministar na osnovu člana 71 Zakona o državnim službenicima nije dužan da Vladi predloži postavljenje na položaj bilo kog kandidata sa liste koju mu je dostavila konkursna komisija tako i zbog činjenice da stav 4 nedvosmisleno ne obezbeđuje transparentnost postupka, odnosno široko otvara vrata za mogućnost svih vrsta uticaja.

Napredak, ali nedovoljan da bi se smatralo da je preporuka ispunjena, predstavlja i činjenica da su Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije za period od 2024–2028. godine¹³² i u Akcionom planu za period 2024–2025. godine predviđene dve aktivnosti: *"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) i *"Sprovođenje internih/javnih konkursa u skladu sa važećim propisima"* (aktivnost 4.3.11. sa rokom za završetak aktivnosti do kraja četvrtog kvartala 2025. godine).

Akcionni plan 2026-2028 predviđa nekoliko aktivnosti koje bi mogle da dovedu do ispunjenja ove preporuke. Tu se pre svega misli na aktivnost 4.3.7 (*"Izmena zakonodavnog okvira za izbor, postavljenje i ponovno imenovanje visokih rukovodilaca u MUP"* (u skladu sa preporukom xviii. iz Petog kruga evaluacije GRECO)).

Pored nje, predviđene su još dve aktivnosti koje adresiraju ovu preporuku – 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"*). Uprkos tome, način na koji su navedene aktivnosti propisane rađa određene dileme, naročito u pogledu poslednje navedene aktivnosti koja ima veliki kapacitet da osigura veći stepen transparentnosti konkursa. Pre svega, ne može sa sigurnošću da se zaključi zašto aktivnost koja se tiče pripreme rešenja o raspoređivanju/premeštanju policijskih službenika po predlogu rukovodilaca nadležne organizacione jedinice (4.3.10.) ima prioritet, sudeći prema rednom broju, u odnosu na popunjavanje radnih mesta na osnovu sprovedenih internih i/ili javnih konkursa (4.3.11.)? Osim toga, Akcionim planom je izričito propisano da će se aktivnosti 4.3.10. i 4.3.11. sprovesti u skladu sa važećim pravnim propisima. Zbog toga je nejasno, naročito imajući u vidu da je rok za okončanje sve tri aktivnosti 1. kvartal 2026. godine, da li

¹³² Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period od 2024–2028. godine, str. 32,
<https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Nacionalna%20strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20za%20period%202024-2028.%20godine.pdf>

je moguće pravilno i zakonito sprovođenje aktivnosti 4.3.10. i 4.3.11. na osnovu novog Zakona o policiji i ako nije, kakva je svrha njihovog sprovođenja ukoliko će se to učini po sada važećem zakonu čiju izmenu i dopunu GRECO traži?

Dok ne dođe do izmena zakona, zapošljavanje policijskih službenika 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. Saglasno tom pravnom okviru, Vlada postavlja direktora policije na predlog ministra (čl. 149 Zakona o policiji), koji je jedino ovlašćen da podnese predlog za popunjavanje radnog mesta direktora policije (čl. 3 st. 2 Uredbe o sprovođenju javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta policijskih službenika u Ministarstvu unutrašnjih poslova). Osim toga, ministar rešenjem odlučuje, po utvrđivanju ispunjenosti uslova, o popunjavanju radnog mesta putem konkursa (čl. 4 st. 2 Uredbe o sprovođenju javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta policijskih službenika u Ministarstvu unutrašnjih poslova). Slično tome, rukovodioci strateškog i visokog nivoa Direkcije policije raspoređuju se po sprovedenom internom konkursu – rešenjem koje donosi ministar, na predlog direktora policije (čl. 150 Zakona o policiji).

U vezi sa ovom preporukom bitno je pomenuti da su neke promene zabeležene u praksi. Raspisan je konkurs¹³³ za novog direktora policije, na koji se, prema objavljenim informacijama, do 12.11.2024. javilo dvanaest kandidata, od čega je bilo šest potpunih i blagovremenih prijava.¹³⁴ Policija je bila bez direktora gotovo tri godine,¹³⁵ jer je prethodni direktor (Vladimir Rebić) u oktobru 2021. otišao na odmor, a u penziju januara 2022.¹³⁶ Zanimljivo je da su, u doba kada je konkurs tek bio raspisan u medijima pojavila imena kandidata koji navodno imaju dobre izgleda.¹³⁷ Osnovna razlika u statusu vršioca dužnosti direktora, u odnosu na status direktora koji je izabran nakon konkursa, ogleda se u tome što vršilac dužnosti može biti razrešen u bilo kom trenutku i bez navođenja razloga, dok to sa direktorom nije slučaj.

Raspisivanje konkursa i izbor novog direktora policije, iako je samo po sebi bilo pozitivna stvar, može otvoriti nova pitanja prilikom sledećeg kruga procene usklađenosti od strane GRECO. Naime, direktor je postavljen prema pravilima koja važe u ovom trenutku, u 2025. godini, a sama ta pravila bi trebalo da budu unapređena krajem 1. kvartala sledeće godine. Stoga se može otvoriti pitanje da li bi konkurs trebalo ponoviti nakon izmene pravila. Rešenje koje sadrži Radna verzija ZUP nudi negativan odgovor – prelazna i završna odredba čl. 285 je izričita i saglasno njoj direktor policije postavljen do početka priene ovog zakona nastavlja da radi na tom položaju do prestanka mandata.

Još značajnije je pitanje u kojoj meri će nova pravila na drugačiji način urediti postavljanje drugih rukovodilaca u policiji i koje sve funkcije se po shvatanju GRECO mogu smatrati „visokim“. U vezi sa tim, ni predlog Akcionog plana antikorupcijske strategije ne pruža odgovor o namerama Vlade. Na osnovu inicijalnog izveštaja GRECO, moglo bi se zaključiti da je reč o rukovodiocima koje, na predlog direktora policije „raspoređuje ministar unutrašnjih poslova, na osnovu rangiranja kandidata po

¹³³ <https://www.politika.rs/scc/clanak/640460/javni-konkurs-za-izbor-direktora-policije>

¹³⁴ <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/aktuelno/saopstenja/4b5ceeeb-bb30-4a0b-82fb-3a6ef8eec678>

¹³⁵ <https://insajder.net teme/skoro-tri-godine-nemamo-direktora-policije-ministar-unutrasnjih-poslova-najavljuje-konkurs>

¹³⁶ <https://www.politika.rs/scc/clanak/641002/ko-ce-biti-novi-direktor-policije>

¹³⁷ Ibid.

sprovedenom internom konkursu“ (član 150. Zakona o policiji, "Sl. glasnik RS", br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018).

Redovne rovere integriteta policijskih službenika (devetnaesta preporuka)

xix. da se bezbednosne provere koje se tiču integriteta policijskih službenika vrše u redovnim intervalima tokom čitave karijere (stav 146);

Prema ocenama GRECO ova preporuka nije ispunjena. Taj zaključak je usledio posle izjašnjenja Vlade Srbije, prema kojem takve provere vrši Sektor unutrašnje kontrole za rukovodioce srednjeg nivoa, jednom u pet godina, a za lica na položaju jednom u četiri godine, a da se mogu vršiti i češće. U odgovoru se ne objašnjava detaljnije da li bezbednosne provere obuhvataju i pitanje integriteta. Vlada je takođe navela da se planiraju redovne bezbednosne provere za sve policijske službenike, i da bi cilj mogao da bude ostvaren do kraja 2024. godine, a da su „pripreme za njegovu realizaciju u toku.“¹³⁸ Negativna ocena GRECO proističe iz činjenice da novi zakon, koji bi predvideo redovne provere kod svih policijskih službenika nije još uvek usvojen.

Međutim, rešenja koja sadrži Radna verzija ZUP-a ne korespondiraju sa pomenutim izjašnjenjem Vlade. Naime, Radna verzija uvodi test integriteta svojim članovima 182 i 183. Saglasno čl. 182 st. 1 test integriteta predstavlja *„kontrolu postupanja zaposlenog i radno angažovanog u Ministarstvu u simuliranoj situaciji, koja je identična njegovim radnim aktivnostima, bez obaveze prethodnog obaveštavanja organizacione jedinice u kojoj je testirani zaposlen ili radno angažovan“*. Stavovima 3 i 4 tog člana predviđeno je da se test integriteta, koji sprovodi Sektor unutrašnje kontrole, *„pokreće i sprovodi po službenoj dužnosti ili na osnovu pisane i obrazložene inicijative direktora policije ili rukovodioca druge unutrašnje organizacione jedinice Ministarstva“* a da *„Odluku o ispunjenosti uslova za sprovođenje testa integriteta donosi načelnik Sektora unutrašnje kontrole“*. Na osnovu stava 4 tog člana, prema kome plan sprovođenja testa integriteta donosi takođe načelnik Sektora unutrašnje kontrole, može posredno da se zaključi da su predviđene periodične provere svih službenika Ministarstva unutrašnjih poslova (pretpostavka je da će se navedeni plan donositi na godišnjem nivou) ali da nijednom odredbom Radne verzije nije izričito navedeno niti predviđeno da se test integriteta redovno i u kontinuitetu preduzima prema tačno određenom službeniku tokom cele njegove karijere.

Član 183 propisuje da test integriteta može biti pozitivan ili negativan, u zavisnosti od toga da li je zaposleni ili radno angažovani pokazao, odnosno nije pokazao svoj profesionalni integritet a da negativan rezultat služi kao osnov za pokretanje predistražnog postupka, za iniciranje postupka utvrđivanja disciplinske odgovornosti, za nalažanje procene opravdanosti nastavka radnog angažovanja, kao i za procenu i analizu rizika od korupcije. Na osnovu dikcije ovog člana „služi“ jasno

¹³⁸ Izveštaj o usklađenosti Srbije, str. 22, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82v>

je da Radna verzija predviđa da u slučaju negativnog rezultata testa integriteta prema službeniku Ministarstva unutrašnjih poslova automatski nastupaju štetne posledice.

Zbog toga se može zaključiti da Radna verzija delimično adresira na preporuku koja i dalje ostaje delimično ispunjena.

Na taj način potvrđena je ocena, data u Izveštaju o usklađenosti, o tome da predlog Ministarstva unutrašnjih poslova da se u Akcioni plan za borbu protiv korupcije 2023-2024 za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije. godine unese obaveza vršenja redovnih bezbednosnih provera za sve policijske službenike (sa rokom završetka do kraja četvrtog kvartala 2024. godine) predstavlja *“korak u pravom smeru, ali još nije izvršen”*¹³⁹, jer je već prilikom donošenja ovog akta bilo sasvim očigledno da navedena aktivnost neće biti sprovedena u planiranom periodu.

Zbog toga su u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije za period od 2024–2028. godine¹⁴⁰ i u Akcionom planu za period 2024–2025. godine predviđene još dve aktivnosti: *“Povećanje broja sprovedenih testova integriteta u MUP-u za najmanje 10% na godišnjem nivou”* (aktivnost 4.3.3. sa rokom za završetak aktivnosti do kraja četvrtog kvartala 2025. godine) i *“Uvesti obavezu vršenja redovnih bezbednosnih provera za sve policijske službenike”* (aktivnost 4.3.6. sa rokom za završetak aktivnosti do kraja 2. kvartala 2025. godine).

Predlog Akcionog plana za period 2026-2028 godine takođe predviđa dve aktivnosti koje adresiraju ovu preporuku. Pre svega, reč je o aktivnosti 4.3.3 (*“Povećanje broja sprovedenih testova integriteta u MUP-u za najmanje 10% na godišnjem nivou”* (u skladu sa preporukom xix. iz Petog kruga evaluacije GRECO)). Osim toga, ispunjenju ove preporuke namenjena je i aktivnost 4.3.6. (*“Uvesti obavezu vršenja redovnih bezbednosnih provera za sve policijske službenike”* (u skladu sa preporukom xix. iz Petog kruga evaluacije GRECO)). Rok za ispunjenje drugonavedene aktivnosti je 1. kvartal 2026. godine i ukoliko bude sprovedena na pravilan način, tačnije ukoliko zaista bude propisana obaveza redovnog vršenja bezbednosnih provera, kao i tačan interval za njihovo sprovođenje, može se očekivati da će se preporuka u tom delu smatrati ispunjenom. Istovremeno, nedoumicu predstavlja prvonavedena aktivnost – *“Povećanje broja sprovedenih testova integriteta u MUP-u za najmanje 10% na godišnjem nivou”* jer se na osnovu rešenja iz akcionog plana može zaključiti da je reč o kratkoročnoj meri, propisanoj samo za potrebe dobijanja pozitivnog mišljenja GRECO. Naime, planirani rok za njeno okončanje je 4. kvartal 2028. godine. Kada se taj podatak uporedi sa podatkom o tome šta se smatra pokazateljem – *“Broj sprovedenih testova integriteta u MUP-u”* i ciljanom vrednošću (28 testova do kraja 2028. godine u odnosu na 21 test kao početnu vrednost u 2023. godini), kao i činjenicom da ciljani procenat (%) usklađenosti sa preporukama petog kruga evaluacije GRECO iz nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova u 2028. godini iznosi 100% nameće se utisak da autori akcionog plana smatraju da nakon toga nema potrebe preduzimati bilo kakve aktivnosti koje mogu dovesti do dodatnog povećanja broja testova npr. 30 ili preko tog broja.

¹³⁹ Izveštaj o usklađenosti Srbije, str. 22, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82v>

¹⁴⁰ Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period od 2024–2028. godine, str. 32, <https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Nacionalna%20strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20za%20period%202024-2028.%20godine.pdf>

Do eventualnih izmena zakona, ne postoji obaveza sprovođenja redovnih periodičnih bezbednosnih provera za sve policijske službenike. Ukoliko ne postoje bezbednosne sumnje i drugi slučajevi propisani zakonom (što samo po sebi predstavlja rizik od korupcije jer se zbog upotrebe manjkave odredbe o upućivanju ne može pouzdano identifikovati na koji ili koje sve zakone se misli) koji opravdavaju vršenje bezbednosnih provera u kraćem vremenskom periodu, redovne bezbednosne provere sprovodi Sektor unutrašnje kontrole samo za rukovodioce srednjeg nivoa (jednom u pet godina) i za lica na položaju/postavljena lica, tj. rukovodioce visokog i strateškog nivoa (jednom u četiri godine).

Rotacija službenika koji su izloženi riziku od korupcije (dvadeseta preporuka)

xx. da se uvede institucionalni sistem rotacije policijskih službenika koji bi se mogao primeniti, po potrebi, u oblastima koje se smatraju posebno izloženim riziku od korupcije (stav 150);

Stepen ispunjenja ove preporuke nakon usvajanja Izveštaja o usklađenosti¹⁴¹ je identičan onome pre njegovog usvajanja – i dalje bez konkretnih rezultata.

Registar rizika od korupcije u Ministarstvu unutrašnjih poslova još uvek nije uspostavljen jer je proces analize rizika još uvek u toku a broj radnih grupa koje su pripremile analize rizika od korupcije tek neznatno povećan, posmatrano u odnosu na stanje pre usvajanja Izveštaja o usklađenosti: deset (umesto devet) radnih grupa formiranih u različitim jedinicama policije i deset (nepromenjeno u odnosu na prethodno stanje) radnih grupa formiranih u lokalnim policijskim upravama. Prema informacijama koje je Ministarstvo unutrašnjih poslova dostavila TS, aktivnosti na izradi analize rizika od korupcije ostalih radnih grupa su u završnoj fazi, bez preciziranja njihovog broja niti navođenja kada se očekuje da one završe svoj posao. Taj vremenski raskorak može da predstavlja veliki problem u ispunjavanju ove preporuke jer su, prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova, organizacionim jedinicama koje su pripremile svoje analize rizika od korupcije već *“dostavljeni izveštaji u cilju realizacije predloženih preventivnih mera”*. Na osnovu ove nejasne formulacije ne može sa sigurnošću da se zaključi o kakvim tačno izveštajima je reč jer je za očekivati da se jedinicama koje su pripremile analize rizika od korupcije daju saglasnosti ili nalozi za preduzimanje preventivnih mera koje su predložile u svojim analizama.

Usled toga, odloženo je donošenje rešenja o raspoređivanju/premeštanju policijskih službenika. Tek kada sve organizacione jedinice izrade analize rizika od korupcije Sektor za logistiku Ministarstva unutrašnjih poslova će biti u mogućnosti da po potrebi ili po zahtevima pristupi njihovoj izradi.

Napredak, ali nedovoljan da bi se smatralo da je preporuka ispunjena, predstavlja i činjenica da su, za razliku od predloga Ministarstva da se u Akcioni plan 2023-2024 za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2023-2028. godine unesu aktivnosti *„Izraditi Registar rizika radnih mesta u poslovima u kojima je visok rizik od korupcije“* i *„Pripremiti odluku o raspoređivanju/premeštanju policijskih službenika na predlog rukovodilaca nadležne organizacione jedinice u skladu sa važećim propisima“* (koje nadležni organi nisu odobrili) u Akcioni plan za period

¹⁴¹ Izveštaj o usklađenosti Srbije, str. 22, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82v>

2024–2025. godine uvrštene istoimene aktivnosti (aktivnosti 4.3.9. i 4.3.10.), obe sa rokom za završetak aktivnosti do kraja četvrtog kvartala 2025. godine.

Nažalost, Akcionim planom za period 2026-2028 ispunjenje ove preporuke je dodatno odloženo za početak sledeće (2026) godine. Akcioni plan za period 2026-2028. godine predviđa 3 aktivnosti koje adresiraju ovu preporuku. Prva predviđena aktivnosti je aktivnost 4.3.9 (*“Izraditi Registar rizika radnih mesta u linijama rada u kojima se utvrđuje visok rizik od korupcije”* (u skladu sa preporukom xx. iz Petog kruga evaluacije GRECO)). Pored nje, tu su dve već ranije pominjane aktivnosti - 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 (*“Sprovedenje internih/javnih konkursa, u skladu sa važećim propisima”*). Za sve tri aktivnosti planirani rok za njihovo okončanje je 1. kvartal 2026. godine. Ukoliko budu pravilno i na vreme sprovedene uvešće institucionalni sistem rotacije policijskih službenika na osnovu analiza rizika, sa fokusom na osetljive pozicije u policiji.

Na osnovu informacija koje su objavljene, kao ni na osnovu onih koje su planirane, ne može se ni približno proceniti koji će biti obuhvat ili efekat ovih mera – za koliki broj (ili procenat) policijskih službenika će biti utvrđeno da rade na mestima koja nose sa sobom visok rizik od korupcije i u koliko slučajeva će kao adekvatna mera zaštite od tih rizika biti prepoznata rotacija (premeštaj). Takođe, za sada je nejasno i u kojoj meri će nalazi do kojih policija dođe tokom analize biti javno dostupni (npr. da li će Registar rizika biti javno dostupan). Primetno je da se za realizaciju ove preporuke ne prepoznaje bilo koji drugi učesnik osim samog Ministarstva unutrašnjih poslova, iako je reč o aktivnosti gde bi doprinos mogli da daju i drugi organi (npr. Agencija za sprečavanje korupcije).

Radna verzija ZUP-a uopšte ne sadrži bilo kakvu odredbu o rotaciji, pa samim tim ni o institucionalnom sistemu rotacije policijskih službenika. Odredbama članova 202-207 uređeni su uobičajeni načini promene radnih mesta u organima državne uprave – trajni premeštaj nakon sprovedenog internog konkursa (čl. 202-204), trajni premeštaj bez sprovedenja internog konkursa (čl. 205), privremeni premeštaj (čl. 206) i upućivanje (čl. 207).

Zbog činjenice da Radna verzija ne sadrži odredbe o rotaciji niti sistemskoj rotaciji u slučajevima rizika od korupcije može se oceniti da ona ne adresira pomenutu preporuku.

Dodatni rad policijskih službenika (dvadesetprva preporuka)

xxi. da se dodatni rad policijskih službenika evidentira uz preduzimanje redovnih provera u vezi sa tim (stav 160);

U evaluacionom izveštaju GRECO nije imao prigovore na to koje su sve aktivnosti policijskim službenicima zabranjene ili dopuštene u vidu dodatnog rada, već samo u odnosu na primenu tih rešenja – koliko i kako se prati sprovedenje postojećih pravila. Dodatno je ukazano na to da bi „u

najmanju ruku“ u Kodeksu policijske etike trebalo dati smernice za dalje postupanje, jer su trenutno policijski službenici usmereni samo na propise.

Po oceni GRECO preporuka nije ispunjena¹⁴². Ni nakon usvajanja Izveštaja o usklađenosti nema konkretnog napretka u ispunjavanju. Rokovi za preduzimanje aktivnosti koje su predviđene da bi se osiguralo da se dodatni rad policijskih službenika redovno evidentira, te da se preduzimaju redovne provere u tom pogledu su postavljeni za kraj 2025. godine, u okviru aktivnosti 4.3.13.i 4.3.14. predloga Akcionog plana za antikorupcijsku strategiju. Planirano je da se u tom periodu izradi instrukcija o postupku davanja saglasnosti zaposlenima u MUP za obavljanje dodatnog rada, te da se uspostavi evidencija dodatnog rada policijskih službenika „u skladu sa važećim propisima“. Pri svemu tome, u ranijem predlogu Akcionog plana, koji je bio na javnoj raspravi krajem leta 2023, MUP je planirao da se slične mere realizuju tokom 2024. godine, pa ostaje nejasno zbog čega na tome nije ništa rađeno u međuvremenu, jer usvajanje Vladinih planskih dokumenata nije predstavljao prepreku za to.

Isto pitanje – zašto do sada ništa nije urađeno nameće i novi Akcioni plan za period 2026-2028. godine. Njim su predviđene istoimene aktivnosti - 4.3.12 (*“Izrada Instrukcije o postupku davanja saglasnosti zaposlenima u Ministarstvu unutrašnjih poslova za obavljanje dodatnog rada”* (u skladu sa preporukom xxi iz Petog kruga evaluacije GRECO)) i 4.3.13 (*“Uspostavljanje evidencije dodatnog rada policijskih službenika, u skladu sa važećim propisima”* (u skladu sa preporukom xxi iz Petog kruga evaluacije GRECO)) sa rokovima za okončanje do kraja 1. kvartala 2026. godine.

Kodeks policijske etike¹⁴³, nasuprot preporuci GRECO, ne pruža dodatna uputstva. U ovom dokumentu se u vezi sa dodatnim radom navodi samo to 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. Naime, uspostavljanje evidencije dodatnog rada biće od pomoći da se lakše prati onaj dodatni rad koji je prijavljen i odobren. S druge strane, 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. Najzad, nisu planirane ni provere na osnovu kojih bi se utvrdilo da li u praksi policijski službenik, prilikom dodatnog rada poštuje ograničenja koja su postavljena u Kodeksu (npr. da li se narušava ugled Ministarstva). Zbog toga je neophodna značajna razrada planiranih aktivnosti, bez obzira na to da li će ocena GRECO kada sledeći put bude razmatrao šta je urađeno dati pozitivnu ocenu.

U Radnoj verziji ZUP-a samo jedan član, član 257 posvećen je dodatnom radu policijskih službenika. Prema tom članu, policijski službenik može van radnog vremena da obavlja dodatni rad ako dodatni rad, između ostalog, ne stvara mogućnost sukoba interesa ili ne utiče na nepristrasnost rada

¹⁴² Izveštaj o usklađenosti Srbije, str. 23-24, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82v>

¹⁴³ <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/e4ad5cca-8d0f-4e4c-b2f2-18a0578bfff0/2023-12-15-wcir-Kodeks+policijske+etike.docx?MOD=AJPERES&CVID=oNlJEW>

zaposlenog. Pored toga, neophodno je da policijski službenik prethodno pribavi pisanu saglasnost rukovodioca unutrašnje organizacione jedinice (st.1). Izuzetak od ovog opšteg pravila predviđen je st. 5 saglasno kome rukovodilac unutrašnje organizacione jedinice može zabraniti dodatni rad ako se njime, između ostalog, stvara mogućnost sukoba interesa ili utiče na nepristrasnost rada zaposlenog. Ništa manje važna nije ni odredba st. 6 koja izričito propisuje zabranu policijskom službeniku da se prilikom i u vezi sa obavljanjem dodatnog rada zaposleni poziva na status policijskog službenika ili zaposleniog u Ministarstvu, da se koristi službenom legitimacijom ili službenom legitimacijom sa službenom značkom, oružjem i drugim sredstvima Ministarstva.

Za ispunjenje ove preporuke najznačajniji je st. 9 ovog člana saglasno kome *“Ministarstvo vodi evidenciju o dodatnom radu, u skladu sa posebnim zakonom”*. Prvi nedostatak ove odredbe se ogleda u manjkavoj odredbi o upućivanju, imajući u vidu da zbog upotrebe jednog od najčešće pogrešno korišćenih izraza *“skladu sa posebnim zakonom”* upućuje na drugi propis na nejasan, neprecizan i način podložan različitim tumačenjima. Zbog toga je propis na koji se upućuje teško ustanoviti ili se može pretpostaviti da se radi o nekom od propisa koji uređuje tajnost podataka ili zaštitu podataka o ličnosti. Pored toga, manjkavost ove odredbe se sastoji u činjenici da je njena primena, odnosno vođenje evidencije o dodatnom radu uslovljena i zavisna od prijavljivanja takvog rada. Preciznije, da bi navedena odredba imala puni efekat primene neophodno je da policijski službenik prethodno prijavi dodatni rad. U suprotnom, evidencija sama po sebi može biti prazna (nepopunjena) iako veliki broj policijskih službenika obavlja različite vrste dopunskog rada. Na osnovu dosadašnjih iskustava takvo očekivanje je nerealno imajući u vidu loš materijalni položaj policijskih službenika s jedne strane i odsustvo izričite odredbe koja propisuje obavezu policijskog službenika da prijavi njegovo obavljanje, kao i roka u kome to mora da učini. S tim u vezi postoji određena pravna praznina/neusaglašenost između ove odredbe i odredbe člana 260 koji u tač. 23) propisuje da je obavljanje dodatnog rada suprotno članu 257. teška povreda službene dužnosti. S obzirom da čl. 257 ne propisuje obavezu policijskog službenika da podnese zahtev za dobijanje saglasnosti ova odredba bi se mogla primeniti, *stricto sensu*, samo na onog policijskog službenika koji je podneo pomenuti zahtev ali mu je on odbijen a ne i na onog policijskog službenika koji takav zahtev nije podneo jer mu formalnopravno saglasnost nije data ali ni uskraćena.

Osim toga, vidljivo je da navedeni član uopšte ne predviđa redovne provere stanja tj. da li podaci iz evidencije odgovaraju stvarnom činjeničnom stanju. Zbog toga bi moglo da se oceni da Radna verzija ZUP-a delimično adresira na preporuku u pogledu evidentiranja dodatnog rada, odnosno uopšte ne adresira u odnosu na provere evidencije o dodatnom radu.

Evidentiranje i vrednost poklona (dvadesetdruga preporuka)

xxii. da se što pre ustanovi telo odgovorno za evidentiranje i vrednovanje poklona i da vrednost povremenih poklona koje mogu da zadrže policijski službenici bude znatno smanjena (stav 163);

Ovo je jedina preporuka za koju GRECO smatra da je ispunjena na zadovoljavajući način¹⁴⁴. Prema dostavljenom izveštaju, Ministar unutrašnjih poslova je doneo Instrukciju o poklonima, kojom se predviđa formiranje Komisije za evidenciju poklona. Članove te komisije postavlja ministar na period od tri godine.

U izveštaju se kaže da je odlukom ministra obrazovana i Komisija za evidenciju poklona, u skladu sa Odlukom br. 4524 /21 -7 od 5. novembra 2021. godine. Komisija je posebno nadležna za vođenje evidencije o primljenim poklonima i njihovo odlaganje.

Što se tiče drugog dela preporuke, Ministarstvo unutrašnjih poslova 14. januara 2022. donelo novu Instrukciju o poklonima (br. 4206/22-3 izmenjeno Instrukcijom br. 9410/22-2 od 12. oktobra 2022. godine). Instrukcijom je izričito navedeno da je poklon svaka stvar, pravo ili usluga data ili izvršena bez odgovarajuće naknade, odnosno korist ili pogodnost učinjena kako javnom funkcioneru tako i članu njegove porodice (alineja 5). Instrukcijom su posebno uređena dva odvojena pitanja: pitanje primanja i pitanje zadržavanja primljenog poklona. Saglasno alineji 15 pripadnik Ministarstva ima pravo da primi poklon čije vrednost ne prelazi vrednost neto iznosa prosečne mesečne zarade, bez poreza i doprinosa, prema poslenjem obavljenom podatku nadležnog republičkog organa za poslova statistike. S druge strane, alineja 6 predviđa da pripadnika Ministarstva ima pravo da zadrži protokolarni ili prigodni poklon 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". Javni funkcioner i pripadnik Ministarstva dužni su da o svakom poklonu koji su primili obaveste Komisiju za evidenciju poklona i organizacionu jedinicu nadležnu za poslove protokola, u roku od 8 (osam) dana od dana prijema, odnosno povratka u zemlju (alineja 24). Pored toga, za kontrolu evidencije primljenih poklona i praćenja stanja u Direkciji policije, Sekretarijatu i sektorima se obrazuju podkomisije za svaku od tih organizacionih jedinica (alineja 25.).

GRECO je "sa zadovoljstvom konstatovao" da je u Ministarstvu unutrašnjih poslova formirano telo zaduženo za evidentiranje i vrednovanje poklona. GRECO je bio zadovoljan i time što je novom Instrukcijom o poklonima izmenjen prag za poklone koje policijski službenici mogu da zadrže, tako što je smanjen sa 680 evra (kako je konstatovano u Evaluacionom izveštaju) na ne više od 10% prosečne mesečne zarade u Srbiji. Prema računici, 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. GRECO je ocenio da to predstavlja značajno smanjenje dozvoljenog praga, te da je preporuka ispunjena.

Ni prethodno važeća, ni aktuelna, Instrukcija Ministarstva u vezi sa poklonima nisu objavljene na način koji bi ih učinio pristupačnim široj javnosti.. Na taj način je javnost uskraćena za mogućnost da se bliže upozna sa time koji pokloni policijskim službenicima su dopušteni, a koji ne. Značaj adekvatnog objavljivanja tih informacija je očigledan – ne samo da je bitno da javnost zna koja je maksimalna vrednost poklona koji policijski službenici smeju da prime, već i u kojim prilikama bi takvi pokloni uopšte mogli da budu dozvoljeni.

¹⁴⁴ Izveštaj o usklađenosti Srbije, str. 24, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82v>

Tim pre što Uputstvo sadrži i praktično uputstvo kako trebaju da se ponašaju pripadnici MUP-a u takvim situacijama. Tako je alinejom 17 predviđeno da pripadnik Ministarstva kome je ponuđen poklon vrednosti koja je veća od vrednosti propisane alinejom 15 ili koji oblikom ili sadržajem vređa Republiku Srbiju i Ministarstvo, dužan je da prijem poklona odbije i o istom sačini službenu belešku. Kao što je vidljivo, ova poslednja obaveza je veoma značajna jer postupanje suprotno njoj treba da predstavlja težu povredu dok njeno pravovremeno preduzimanje ima ogroman kapacitet za borbu protiv korupcije. Od značaja za javnost je i podatak da su podaci iz kopije evidencije poklona, koju je Ministarstvo dužno da dostavi Agenciji za sprečavanje korupcije do 1. marta tekuće godine za prethodnu kalendarsku godinu, javni (alineja 42.). U situaciji kada su te informacije nepoznate poklonodavcima, mnogi od njih mogu staviti policijske službenike na iskušenje da prekrše pravila. I obrnuto, lica koja imaju saznanja o nekom poklonu koji je primio policijski službenik i koji u tome vide nešto sporno, nemaju na osnovu čega da donesu zaključak da li su pravila prekršena i da li bi to trebalo nekom prijaviti. Sve to za krajnju posledicu može imati veći broj slučajeva kršenja pravila, a s druge strane manji broj prijavljenih i ispitanih slučajeva u kojima su pravila prekršena.

Pitanje poklona obrađeno je i u Kodeksu policijske etike, ali samo kroz jednu odredbu (čl. 10, st. 3). Prema tom pravilu, policijski službenici mogu „da prime prigodan ili protokolarni poklon u skladu sa zakonom, drugim propisom i aktom o poklonima u Ministarstvu.“

Iako je GRECO dao pozitivnu ocenu za učinjeno, ostalo je nedovoljno jasno da li je preporuka rešila sve probleme. Naime, kako je konstatovano u Evaluacionom izveštaju iz 2022¹⁴⁵, prema ranijoj instrukciji je postojala mogućnost da policijski službenici zadrže poklone čija je vrednost manja od 80 hiljada dinara. Tada je najavljeno da se razmatra promena Instrukcije pa da to bude suma vrednosti poklona primljenih *tokom jedne godine*. Sadašnja odredba se odnosi na vrednost *pojedinačnih* poklona. Ukoliko ne postoji i godišnje ograničenje, onda bi se moglo dogoditi da ukupna vrednost primljenih poklona tokom jedne godine bude značajno veća.

Tim pre što Radna verzija ZUP-a uopšte ne pominje Komisiju niti na bilo koji način uređuje njen položaj, ulogu i ovlašćenja iako bi na taj način preporuka bila kvalitetnije i potpunije ispunjena nego donošenjem instrukcija. Odredbe zakona koje bi eventualno uređivale ta pitanja predstavljale bi jači pravni osnov u poređenju sa instrukcijom koja bi trebala, što je uobičajeno kada je reč o podzakonskim pravnim aktima, bliže da razradi eventualnu odredbu zakona. Umesto toga, jedini član koj se bavi poklonima, član 151 u stavu 3 izričito propisuje obavezu policijskog službenika da činjenicu o primljenom poklonu u vezi sa obavljanjem službene dužnosti prijavi neposrednom rukovodiocu, najkasnije narednog radnog dana od dana prijema prigodnog poklona. Pored toga, stav 4 direktno adresira ovu preporuku ali na neodgovarajući način imajući u vidu da propisuje samo da Ministarstvo vodi evidenciju o prigodnim poklonima koje su primili policijski službenici, bez pominjanja posebnog tela – Komisije i njenog položaja, uloge i ovlašćenja..

Slično tome, ni Akcioni plan za period 2026-2028. godinu ne sadrži nove specifične aktivnosti koje bi adresirale ovu preporuku jer je ona ocenjena kao ispunjena.

¹⁴⁵ Str. 44.

Istrage pritužbi na policiju (dvadesettreća preporuka)

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);

U Evaluacionom izveštaju GRECO je razmatrao razne kanale pritužbi na rad policije. Kao glavni nedostatak sistema, istaknuto je to što sistemom uglavnom upravljaju sama policija i Ministarstvo unutrašnjih poslova, te se taj vid kontrole ne može okarakterisati kao spoljašnja kontrola. Navedeno je i da se Zaštitnik građana prevashodno bavi kršenjem ljudskih prava kao što je neprimerena upotreba sile. Iako nije iznet zaključak nakon tih navoda, moglo bi se pretpostaviti da je GRECO želeo da istakne da ovaj organ ne kontroliše sve oblike kršenja pravila od strane policije. GRECO je takođe ukazao da se tokom početne faze usaglašavanja građani obeshrabruju da nastave dalje sa svojom pritužbom. Glavni cilj preporuke sa stanovišta GRECO je bio da se izbegnu situacije u kojima „policija vrši istragu nad policijom“ i da treba uvesti mere koje bi obezbedile da faza razmatranja pritužbi bude transparentnija i nezavisnija od lanca komandovanja. Ukazano je i da komisije koje razmatraju pritužbe treba da imaju više samostalnosti, a kao manjkavost ukazali na to da većinu članova komisija čine predstavnici policije i da se komisije nalaze u policijskim prostorijama. U kontekstu ovde opisanog treba i tumačiti šta je bio zadatak koji je Srbija dobila kroz preporuku.

Kako se može zaključiti iz odgovora Vlade Srbije, planirano je da se preporuka realizuje kroz donošenje novog Zakona o unutrašnjim poslovima, ali bez ikakvih dodatnih detalja o načinu rešavanja. Poslednja verzija nacrtu tog zakona koja je poznata javnosti objavljena je krajem 2022.¹⁴⁶ i ona ne sadrži odredbe koje bi se mogle smatrati dovoljnim za postupanje po ovoj preporuci.

Prema toj odredbi (član 186) svako ima pravo da podnese pritužbu na rad zaposlenog ili radno angažovanog u Ministarstvu, kao i na rad organizacione jedinice Ministarstva ili Ministarstva, ako smatra da su mu njihovim postupanjem ili propuštanjem postupanja povređena ljudska i manjinska prava. Takva pritužba se može podneti u roku od 30 dana od saznanja za događaj koje je osnov za podnošenje pritužbe, a najkasnije u roku od godinu dana od navedenog događaja. Ministarstvo na pritužbu odgovara u roku od 60 dana od dana podnošenja pritužbe. Dalje se kaže da Ministarstvo neće postupati po pritužbi ukoliko podnosilac zloupotrebljava pravo na podnošenje pritužbe, naročito ako je obraćanje nerazumno, često ili kada se ponavljaju zahtevi iste ili slične sadržine, kao ni po anonimnoj pritužbi. U postupanju po pritužbi pored predstavnika Ministarstva učestvuju i predstavnici javnosti. Predstavnik javnosti predlaže ministarstvo nadležno za ljudska i manjinska prava. Na kraju se predviđa da način postupanja po pritužbi propisuje ministar. Da su usvojene, ovakve odredbe ne bi donele bitne promene u sistem, a svakako ne takve koje bi mogle da se smatraju ispunjenjem preporuke GRECO.

U Radnoj verziji ZUP-a, članovi 168-174 uređuju pravo na pritužbu. Prema članu 168 svako ima pravo da podnese pritužbu ukoliko smatra da su postupanjem ili propuštanjem postupanja policijskog službenika povređena njegova ljudska ili manjinska prava i slobode. Stavom 2 izričito se zahteva da pritužba bude u pisanoj formi (podnesak). Za ispunjenje ove preporuke posebno je značajna odredba koji predviđa da se pritužba može podneti u roku od 30 dana (st. 3) ali koji zahvaljujući st. 4 nije

¹⁴⁶ <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/98/4>

prekluzivan jer se razmatraju pritužbe i podnete nakon tog roka ali u skraćenom pritužbenom postupku. To znači da je, posmatrano u odnosu na prethodni nacrt, uklonjena odredba kojom je bio propisan objektivni rok zastarelosti od godinu dana nakon koga nije bilo moguće podnošenje pritužbe. I prema Radnoj verziji, Ministarstvo je dužno da na pritužbu odgovori najkasnije u roku od 60 dana od dana podnošenja pritužbe. U odnosu na prethodnu verziju nema promena – i prema Radnoj verziji pritužbeni postupak se neće sprovoditi, između ostalog, ukoliko se utvrdi da je pritužba nerazumljive ili uvredljive sadržine, ako se učestalo ponavljaju navodi iste ili slične sadržine po kojim je već postupano, a nisu podneti novi dokazi, ako je anonimna (osim izuzetno), odnosno ako predstavlja zloupotrebu prava na podnošenje pritužbe (čl. 169 st. 1 tač. 2)). S tim u vezi vredi primetiti da dikcija ove tačke, kada se posmatra u poređenju sa tačkom 3) saglasno kojoj se pritužbeni postupak neće voditi *“ukoliko pritužilac koji je podneo nepotpunu pritužbu, ne dopuni istu u ostavljenom roku”* u izvesnoj meri ograničava pravo na podnošenje pritužbe. Striktno tumačeći tačku 2) Ministarstvo nema obavezu da podnosioca pritužbe obavesti o tome da je pritužba nerazumljiva niti da mu naloži da u ostavljenom roku otkloni navedeni nedostatak. Pri tome treba imati u vidu da tač. 2) sadrži, saglasno Metodologiji za procenu rizika od korupcije u propisima koju upotrebljava Agencija za sprečavanje korupcije, faktor rizika - *upotreba nedefinisanih pojmova* jer upotrebljava pojam *“nerazumljiv”* koji nije pojašnjen u zakonu niti je neposredno definisan iako nemaju uobičajeno, široko rasprostranjeno i jedinstveno značenje. Zbog toga je tumačenje tog pojma podložno različitim tumačenjima, uključujući i tumačenje onoga ko odredbu primenjuje. Isti nedostatak sadrži i stav 3 koji predviđa da će se postupak voditi i po anonimnoj pritužbi *“ukoliko anonimna pritužba sadrži dovoljno podataka za postupanje”*.

U postupanju po pritužbi pored predstavnika Ministarstva učestvuju i predstavnici javnosti. Predstavnik 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. Odredbom člana 171. st. 4 predviđeno je da način postupanja po pritužbi bliže propisuje ministar. Zbog toga za sve navedene odredbe vredi ocena izneta u prošlogodišnjem izveštaju – ukoliko i budu usvojene, ovakve odredbe ne bi donele bitne promene u sistem, a svakako ne takve koje bi mogle da se smatraju ispunjenjem preporuke GRECO.

Izuzetak predstavlja odredba čl. 175 pod nazivom *“Nadzor, evidentiranje i izveštavanje”*. Stavom 1 tog člana propisano je da *“nadzor nad pritužbenim postupkom sprovodi nadležna pritužbena jedinica”*, dok stav 2 predviđa da *“nadzor nad pritužbenim postupkom Komisije za postupanje po pritužbi vrši lice koje ministar za to ovlasti”*. Manjkavost odredbe stava 1 se ogleda pre svega u faktoru rizika - nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije jer je teško razumeti šta ona u stvari znači, zbog čega ostavlja prostor za koruptivno tumačenje. Pored toga, njena dikcija je takva da se ne može sa sigurnošću zaključiti da li se radi o nadzoru u realnom vremenu ili post festum. Osim toga, nejasno je šta su/ko su nadležne pritužbene jedinice. Evidencija pritužbi i izveštavanje o razmatranju pritužbi predviđeno je izričito stavom 4 tog člana. Ipak, najveći uticaj na ispunjenje preporuke će imati, ukoliko bude usvojena, odredba stava 5 prema kojoj Ministarstvo mora da sastavi poseban izveštaj – godišnji izveštaj o razmatranju pritužbi u Ministarstvu i da ga javno se objavi na internet prezentaciji Ministarstva, iako i o ova odredba u sebi sadrži faktor rizika – nepostojanje konkretnog roka za izradu izveštaja, kao ni za njegovo objavljivanje.

Zbog toga bi se moglo reći da je postupak po pritužbi transparentan ali da je njegova nezavisnost je ograničena jer ne samo da ministar imenuje članove organa pritužbenog postupka već i svojim aktom uređuje sam postupak, odnosno da nezavisnost može biti povećana/poboljšana.

Nakon objavljivanja Izveštaja o usklađenosti preduzeti su prvi vidljivi koraci u vezi sa ispunjenjem ove preporuke. Ministarstvo unutrašnjih poslova je Rešenjem 01 Broj:02-7-45/24-13 od 06. novembra 2024. godine obrazovalo Radnu grupu za izradu Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima koja broji 42 člana. Primetno je da su svi članovi komisije zaposleni u Ministarstvu unutrašnjih poslova, uključujući i predstavnike tri sindikata zaposlenih u policiji, odnosno da nijedan spoljni ekspert nije angažovan na izradi navedenog nacrta. Kao što joj i samo ime kaže, zadatak radne grupe je da izradi tekst Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima a kao rok za njegovo izvršenje je određen 31. januar 2025. godine.

To je značilo da je GRECO trebalo da ponovo proceni njeno ispunjenje eventualno u drugoj polovini 2025. godine kada se moglo očekivati **donošenje Zakona** o unutrašnjim poslovima (kako je to pravilno navedeno u odgovoru koji je Ministarstvo unutrašnjih poslova dostavilo TS a za razliku od Izveštaja o usklađenosti u kome je netačno navedeno da je *“sprovođenje ove preporuke predviđeno usvajanjem nacrta Zakona o unutrašnjim poslovima”*). I to 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, i to samo godinu dana nakon što je njegov prethodnik, iz istih razloga, morao da bude povučen iz procedure. Oba prethodna nacrta kritikovana su zbog toga što su omogućavala veća ograničenja i zadiranja u osnovna prava i slobode građana (npr. omogućavanje da ovlašćeno službeno lice može bez naredbe suda da uđe u tuđi stan i druge prostorije, legalizacija masovnog biometrijskog nadzora na javnim površinama za utvrđivanje identiteta ljudi i zadiranje u slobodu kretanja i okupljanja građana, kao i pokušaji skrivanja i prikrivanja rada policije od javnosti kako bi se izbegla njihova odgovornost pred građanima). Pri tome, treba imati na umu brojne kritike iznete tokom nedavne javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika o predloženom brisanju člana 136 Krivičnog zakonika koji propisuje krivično delo iznuđivanje iskaza, jer je dobar deo javnosti to doživeo kao dekriminalizaciju, čak legalizaciju iznuđivanja iskaza¹⁴⁷.

Do tada, sve mere i aktivnosti koje Ministarstvo unutrašnjih poslova preduzima kao što je npr. predlog (koji je usvojen) da se u cilju jačanja integriteta u policiji u Nacionanoj strategiji za borbu protiv korupcije za period od 2024–2028. godine i u predlogu Akcionog plana za period 2024–2025. godine (sa rokom za završetak aktivnosti do kraja četvrtog kvartala 2025. godine) predvidi aktivnost *“Edukacija policijskih službenika sprovođenju postupka po pritužbi, kojoj bi prisustvovala ovlašćena lica za rešavanje pritužbi, članovi i predsednici Komisija za rešavanje pritužbi”*¹⁴⁸ mogu da predstavljaju samo njeno delimično ispunjenje.

Ista ocena stoji i nakon objavljivanja Akcionog plana za period 2026-2028. godine koji predviđa istoimenu aktivnost 4.3.8 (*“Edukacija policijskih službenika na temu sprovođenja pritužbenog*

¹⁴⁷ <https://pescanik.net/kardinalovi-napredni-djaci/>

¹⁴⁸ Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period od 2024–2028. godine, str. 32,
<https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Nacionalna%20strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20za%20period%202024-2028.%20godine.pdf>

postupka, kojoj bi prisustvovala ovlašćena lica za rešavanje pritužbi, članovi i predsednici Komisija za rešavanje pritužbi” (u skladu sa preporukom xxiii. iz Petog kruga evaluacije GRECO)). Tim pre što je, saglasno Akcionom planu, rok za njeno okončanje planiran tek u 4. kvartalu 2028. godine.

Svest o zaštiti uzbunjivača (dvadesetčetvrta preporuka)

xxiv. da se pojača svest o obuci u oblasti zaštite uzbunjivača (stav 190)

Početkom maja 2023. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova formiralo je novu organizacionu jedinicu u sastavu Sekretarijata - Odeljenja za opšte - pravne poslove pod nazivom Odsek za podršku u ostvarivanju prava u postupcima uzbunjivanja i zaštiti od zlostavljanja na radu. Iako se kao glavni zadaci ovog Odseka navode praćenje primene zaštite uzbunjivača i predlaganja mera za unapređenje, izmena postojećih propisa i donošenja novih propisa i uputstava u vezi sa zaštitom uzbunjivača, iz samog naziva je lako uočljivo da je reč o organizacionoj jedinici čiji delokruga rada nije vezan, samo i isključivo, za postupak uzbunjivanja već i za zaštitu od tzv. “mobinga” na radu. To posredno potvrđuje i činjenica da je u okviru Odseka samo jedno lice ovlašćeno za postupanje po informacijama o uzbunjivanju.

Jedna od primedbi koju je GRECO uputio u [Izveštaju o usklađenosti od jula 2024. godine](#) ticao se činjenice da “*nisu dati statistički podaci o broju uzbunjivača kojima su izrečene mere zaštite*”¹⁴⁹ od osnivanja pomenutog Odseka. Razlog tome može biti podatak koji je Ministarstvo unutrašnjih poslova, dostavilo TS o tome da je tokom 2023. godine zabeležen pad broja Informacija o unutrašnjem uzbunjivanju. Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova, od 10 primljenih Informacija o unutrašnjem uzbunjivanju (14 prijava u 2022., 33 u 2021. i 36 u 2020. godini), samo u tri slučaja Informacija je ocenjena kao opravdana i utvrđene su nepravilnosti usled kojih su ovlašćena lica predložila mere u cilju njihovog otklanjanja. O kojim merama je reč Ministarstvo unutrašnjih poslova nije preciziralo, kao što nije navelo ni da li su predložene mere preduzete. Od preostalog broja, jedna Informacija je prosleđena javnom tužilaštvu na dalju nadležnost (bez navođenja kakav je ishod tog postupanja) dok u postupcima provere preostalih šest Informacija o uzbunjivanju nisu utvrđene nepravilnosti na koje se njima ukazivalo.

U već pomenutom Izveštaju o usklađenosti od jula 2024. godine GRECO je pozdravio “*uvrštavanje teme koja se odnosi na zaštitu uzbunjivača među teme za obaveznu obuku policijskih službenika, kao i naveden značajan broj službenika koji su prošli obuku na ovu temu*.”¹⁵⁰ Iako je uz navedenu pohvalu izneta primedba da “*nisu date informacije o broju policajaca koji su prošli obuku o zaštiti uzbunjivača u periodu 2023-2024. godine bez konkretnih dokaza koji potkrepljuju*”¹⁵¹, podatak da su Program stručnog usavršavanja za policijske službenike za 2022. godinu (pohađalo oko 30.309 policajaca) i Program stručnog usavršavanja za policijske službenike za 2023. godinu (bez navođenja broja polaznika) sadržali temu „Zakon o zaštiti uzbunjivača” među svojih dvanaest obaveznih tema obuke za sve policijske službenike zaista zaslužuje pohvalu u poređenju sa situacijom u 2024. godini.

¹⁴⁹ Izveštaj o usklađenosti Srbije, str. 26, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82v>

¹⁵⁰ Ibid

¹⁵¹ Ibid

Za razliku od njih, Program stručnog usavršavanja za policijske službenike za 2024. godinu predviđa da se zaštita uzbunjivača, naročito prava i obaveze propisane zakonom, obrađuju u okviru Teme br. 4. pod nazivom "Zakon o zaštiti uzbunjivača" i kroz fakultativnu (a ne obaveznu) nastavu koju mogu (ne "moraju") da pohađaju svi policijski službenici na e-učionici Ministarstva. Pomenuta tema i nastava su uvrštene u Program stručnog usavršavanja policijskih službenika na osnovu procenjenih obrazovnih potreba i procene rukovodilaca organizacionih jedinica. Pohađanje nastave će biti obavezno za zaposlene koji će biti ovlašćeni da primaju prijave o nedoličnom ponašanju i drugim nepravilnostima, kao i da sprovedu postupke u vezi sa ovim prijavama u okviru Ministarstva ali tek kada nadležna jedinica Sektora za logistiku završi pripremu obuke o primeni Zakona o zaštiti uzbunjivača (započela sa radom u aprilu 2024. godine). Njihov broj je još uvek nepoznat iako su maju 2024. godine, nakon donošenja novog akta o sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu unutrašnjih poslova, započete aktivnosti na pripremi novih ovlašćenja za lica ovlašćena za prijem informacija i vođenje postupaka u vezi sa uzbunjivanjem. Ipak, osnovano se može postaviti pitanje obuhvatnosti i efekata planirane obavezne obuke imajući u vidu podatak koji je Ministarstvo unutrašnjih poslova iznelo - da je to ministarstvo, nakon što su u martu 2024. godine doneta nova ovlašćenja za 205 lica koja su ovlašćena za postupanje po informacijama o unutrašnjem uzbunjivanju, jedno od ministarstava koje ima najveći broj lica ovlašćenih za prijem Informacija i vođenje postupak u vezi sa uzbunjivanjem.

Zbog svega navedenog i dalje je aktuelna ocena iz Izveštaja o usklađenosti da je preporuka samo delimično sprovedena. Uz sve to ostaje upitno u kojoj meri će se preporuka suštinski ispuniti ukoliko se to bude činilo isključivo na dosadašnji način. Između ostalog, u Evaluacionom izveštaju, GRECO je povezao pitanje uzbunjivanja sa Kodeksom policijske etike, koji bi trebalo da se „učini praktičnim i glavnim dokumentom u policiji koji pokriva i zaštitu uzbunjivanja“.¹⁵² Međutim, u usvojenom Kodeksu se uzbunjivanje uopšte ne pominje. Istina, može se primetiti da Kodeks možda i nije pravo mesto gde bi trebalo uređivati uzbunjivanje u policiji, pored već postojeće obaveze da se to čini kroz poseban pravilnik. Ono što bi trebalo učiniti je da se sadržina tog pravilnika preispita na osnovu podataka o dosadašnjoj primeni i uočenim problemima.

Usvojena antikorupcijska strategija predviđa da će aktivnosti za njenu realizaciju planirati tek u periodu 2026-2028.

U skladu sa tom obavezom, Akcioni plan za period 2026-2028. godine predviđa čak tri aktivnosti koje adresiraju ovu preporuku. Prva je aktivnost 4.3.14. (*"Jačanje svesti zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova u oblasti zaštite uzbunjivača putem redovnog obaveštavanja zaposlenih o njihovim pravima iz Zakona o zaštiti uzbunjivača"* (u skladu sa preporukom xxiv. iz Petog kruga evaluacije GRECO)) za koju je predviđeno da će se okončati do kraja 1. kvartala 2026. godine. Predviđeni rok je, uz činjenicu da se aktivnost sastoji u "redovnom obaveštavanju", istovremeno i najveća slabost ove aktivnosti jer ukazuje da će već u 2. kvartalu 2026. godine redovno obaveštavanje policijskih službenika o njihovim pravima koja predviđa Zakon o zaštiti uzbunjivača prestati, nezavisno od toga da li je stvarni i/ili projektovani cilj ostvaren u suštinskom smislu (što je zbog načina na koji je definisan praktično nemoguće – definisan je kao nesvršeni glagol "jačanje svesti"), odnosno da li su svi policijski službenici obavešteni. Umesto toga, trebalo je kao rok za preduzimanje ove aktivnosti predvideti 4. kvartal 2028. godine ili propisati uobičajenom frazom "kontinuirano".

¹⁵² <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a7216d>, str. 50.

S tim u vezi smatramo i da je rok za preduzimanje druge aktivnosti koja adresira ovu preporuku – aktivnosti 4.3.15 (*“Realizovanje obuke na temu: Primena Zakona o zaštiti uzbunjivača”* (u skladu sa preporukom xxiv. iz Petog kruga evaluacije GRECO)), a koji je predviđen za 1. kvartal 2026. godine, prekratak ukoliko se zaista želi ostvariti svrha njenog propisivanja.

S druge strane, isti rok, do 1. kvartala 2026. godine, je odgovarajući za preduzimanje treće aktivnosti - aktivnost 4.3.16. (*“Izrada analize potrebe da se kao izborni predmet na Kriminalističko-policijskom univerzitetu uvede predmet u vezi sa ulogom uzbunjivača u krivičnim postupcima i saradnji policijskih službenika sa uzbunjivačima u otkrivanju i istraživanju dela u vezi sa korupcijom i drugim krivičnim delima”*). Međutim, njenu veliku slabost predstavlja činjenica da je, saglasno Akcionom planu, njeno sprovođenje uslovljeno pronalaženjem donatora, tačnije obezbeđivanjem donatorskih sredstava, što ne obezbeđuje odgovarajući stepen izvesnosti i ne korespondira sa značajem rezultata koji se njenim sprovođenjem mogu ostvariti.

Ključne preporuke u vezi sa ispunjenjem preporuka GRECO

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.
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)
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.

Praksa postavljenja vršilaca dužnosti u državnoj upravi

Razlozi za sprovođenje istraživanja

Od donošenja Zakona o državnim službenicima 2005. uveden je koncept prema kojem bi „postavljena lica“ u sistemu državne uprave (npr. pomoćnici ministara, sekretari ministarstava, direktori posebni 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 to nije učinjeno. Međutim, loša praksa je 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.

Nalazi za 2024. i 2025. godinu

Predmet analize bila su rešenja Vlade Srbije doneta na sednicama između 7.5.2024. i 21.8.2025. godine. U tom periodu na čelu Vlade nalazili su se premijeri Miloš Vučević i Prof. dr Đuro Macut.

Na posmatranim sednicama Vlade doneto je ukupno 977 rešenja o postavljenju vršilaca dužnosti.

U samo 197 slučajeva (20,16%) vršioци dužnosti su postavljeni u skladu sa Zakonom.

Jedina pozitivna promena u odnosu na razdoblje prethodne Vlade (predsednica Ana Brnabić) odnosi se na smanjeno učešće retroaktivnih rešenja. Takvih je bilo ukupno 74 (7,56%), pri čemu je 54 rešenja Vlade Srbije bilo dvostruko nezakonito – ne samo što su bila retroaktivna, već uopšte nije postojao osnov za postavljenje vršiooca dužnosti. U najekstremnijem slučaju, rešenje je doneto čak 59 dana posle datuma od koga je navodno vršioци dužnosti počeo da teče mandat.

U sledećih 153 slučajeva, Vlada iz 2024. je nezakonito produžila v.d. stanje u organima državne uprave osobama koje su postavljene rešenjima prethodne Vlade.

Najzad, Vlade iz 2024. i 2025. su u ovom periodu donele još 553 nezakonta rešenja (56%) – vršioци dužnosti su postavljeni, iako se na istom položaju već nalazio neki vršilac dužnosti u trajanju od tri

meseca. Neretko je reč o situacijama gde se nezakonito „v.d. stanje“ održava tokom dužeg niza godina.

Trendovi su takođe negativni. U prva četiri meseca rada aktuelne Vlade Srbije, udeo nezakonitih postavljenja vršilaca dužnosti je bio 85,65%.

Položaji koji su sve vreme bili u „v.d. stanju“

Neki od polazaja su u **celom periodu** na koji se odnosi istraživanje bili nezakonito u v.d. stanju:

1. Direktor Službe vazduhoplovne uprave
2. direktor Direkcije za nacionalne referentne laboratorije u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
3. direktor Inspektorata za rad u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
4. direktor Kancelarije za koordinacione poslove u pregovaračkom procesu sa privremenim institucijama samouprave u Prištini
5. Direktor Kancelarije za Kosovo i Metohiju
6. direktor Kancelarije za reviziju sistema upravljanja sredstvima Evropske unije
7. direktor Kancelarije Nacionalnog saveta za koordinaciju saradnje sa Ruskom Federacijom i Narodnom Republikom Kinom
8. direktor Republičke direkcije za vode u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
9. direktor Republičkog seizmološkog zavoda
10. direktor Službe Koordinacionog tela Vlade Republike Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa
11. direktor Uprave za zajedničke poslove republičkih organa
12. direktor Uprave za sprečavanje pranja novca u Ministarstvu finansija
13. direktor Uprave za šume u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
14. zamenik direktor Službe Koordinacionog tela Vlade Republike Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa
15. pomoćnik direktor – glavnog upravnog inspektora Upravnog inspektorata u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave
16. pomoćnik direktor – glavnog upravnog inspektora Upravnog inspektorata u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave – Sektor upravne inspekcije
17. pomoćnik direktor Kancelarije za dualno obrazovanje i Nacionalni okvir kvalifikacija – Sektor za Nacionalni okvir kvalifikacija
18. pomoćnik direktor Kancelarije za dualno obrazovanje i Nacionalni okvir kvalifikacija – Sektor za pravne, kadrovske i administrativne poslove
19. pomoćnik direktor Kancelarije za dualno obrazovanje i Nacionalni okvir kvalifikacija – Sektor za finansijske poslove
20. pomoćnik direktor Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu – Sektor za Državne data centre
21. pomoćnik direktor Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu – Sektor za IT infrastrukturu
22. pomoćnik direktor Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu – Sektor za razvoj informacionih tehnologija i elektronske uprave
23. pomoćnik direktor Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu – Sektor za systemske servise i licenciranje
24. pomoćnik direktor Kancelarije za javnu i kulturnu diplomatiju – Sektor za javnu diplomatiju

25. pomoćnik direktor Kancelarije za koordinacione poslove u pregovaračkom procesu sa privremenim institucijama samouprave u Prištini – Sektor za pravne, finansijske i opšte poslove
26. pomoćnik direktor Kancelarije za Kosovo i Metohiju – Sektor za međunarodnu saradnju, podršku Oficiru za vezu pri misiji Evropske unije u Prištini i IPA projekte
27. pomoćnik direktor Kancelarije za Kosovo i Metohiju – Sektor za povratak, socijalna pitanja i ljudska prava
28. pomoćnik direktor Kancelarije za Kosovo i Metohiju – Sektor za saradnju sa SPC i brigu o kulturnom nasleđu
29. pomoćnik direktor Kancelarije Nacionalnog saveta za koordinaciju saradnje sa Ruskom Federacijom i Narodnom Republikom Kinom – Sektor za stratešku i operativnu saradnju sa Narodnom Republikom Kinom
30. pomoćnik direktor Poreske uprave – Sektor za ljudske resurse u Ministarstvu finansija
31. pomoćnik direktor Poreske uprave – Sektor za materijalne resurse u Ministarstvu finansija
32. pomoćnik direktor Poreske uprave – Sektor za poresko računovodstvo u Ministarstvu finansija
33. pomoćnik direktor Poreske uprave – Sektor za utvrđivanje porekla imovine i posebnog poreza u Ministarstvu finansija
34. pomoćnik direktor Republičkog geodetskog zavoda – GEO Sektor
35. pomoćnik direktor Republičkog geodetskog zavoda – Sektor za digitalnu transformaciju
36. pomoćnik direktor Republičkog geodetskog zavoda – Sektor za katastar nepokretnosti
37. pomoćnik direktor Republičkog geodetskog zavoda – Sektor za nadzor i kontrolu
38. pomoćnik direktor Republičkog geodetskog zavoda – Sektor za pravne poslove
39. pomoćnik direktor Republičkog geodetskog zavoda – Sektor za razvoj i inovacije
40. pomoćnik direktor Republičkog hidrometeorološkog zavoda – Sektor za meteorološke i hidrološke prognoze, najave i upozorenja
41. pomoćnik direktor Republičkog hidrometeorološkog zavoda – Sektor za hidrološki osmatrački sistem i analize
42. pomoćnik direktor Republičkog hidrometeorološkog zavoda – Sektor Nacionalnog centra za klimatske promene, razvoj klimatskih modela i ocenu rizika elementarnih nepogoda
43. pomoćnik direktor Uprave za bezbednost i zdravlje na radu u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
44. pomoćnik direktor Uprave za zajedničke poslove republičkih organa – Sektor za investicije i investiciono i tekuće održavanje
45. pomoćnik direktor Uprave za zajedničke poslove republičkih organa – Sektor za poslove saobraćaja
46. pomoćnik direktor Uprave za zajedničke poslove republičkih organa – Sektor za ugostiteljske usluge
47. pomoćnik direktor Uprave za javni dug – Sektor za zaduživanje Republike Srbije u Ministarstvu finansija
48. pomoćnik direktor Uprave za poljoprivredno zemljište u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
49. pomoćnik direktor Uprave za saradnju s dijasporom i Srbima u regionu – Sektor za praćenje i unapređenje položaja Srba u regionu u Ministarstvu spoljnih poslova
50. pomoćnik direktor Uprave za trezor – Sektor za informacione tehnologije u Ministarstvu finansija
51. pomoćnik direktor Uprave carina – Sektor za kontrolu primene carinskih propisa u Ministarstvu finansija
52. pomoćnik direktor Uprave carina – Sektor za finansijske, investicione i pravne poslove u Ministarstvu finansija

53. pomoćnik direktor Uprave carina – Sektor za carinske postupke u Ministarstvu finansija
54. pomoćnik komesara Komesarijata za izbeglice i migracije – Sektor za prihvatanje, zbrinjavanje, readmisiju, trajna rešenja i azil
55. pomoćnik ministra građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture – Sektor za finansije
56. pomoćnik ministra za brigu o selu – Sektor za međunarodnu saradnju, evropske integracije i projekte
57. pomoćnik ministra za brigu o selu – Sektor za negovanje tradicije na selu, očuvanje kulturno istorijskih sadržaja i promotivne aktivnosti
58. pomoćnik ministra za brigu o selu – Sektor za strateško sagledavanje položaja sela i seoskog stanovništva
59. pomoćnik ministra za brigu o selu – Sektor za unapređenje uslova života i rada na selu
60. pomoćnik ministra za evropske integracije – Sektor za planiranje, programiranje, praćenje i izveštavanje o sredstvima EU i razvojnoj pomoći
61. pomoćnik ministra za evropske integracije – Sektor za pripremu srpske verzije pravnih tekovina EU
62. pomoćnik ministra za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog – Sektor za međunarodnu saradnju i evropske integracije
63. pomoćnik ministra za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog – Sektor za saradnju sa civilnim društvom
64. pomoćnik ministra kulture – Sektor za zaštitu kulturnog nasleđa i digitalizaciju
65. pomoćnik ministra kulture – Sektor za međunarodne odnose i evropske integracije u oblasti kulture
66. pomoćnik ministra nauke, tehnološkog razvoja i inovacija – Sektor za međunarodnu saradnju i evropske integracije
67. pomoćnik ministra odbrane – Sektor za ljudske resurse
68. pomoćnik ministra odbrane – Sektor za politiku odbrane
69. pomoćnik ministra poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Sektor za ruralni razvoj
70. pomoćnik ministra rudarstva i energetike – Sektor za energetske efikasnost i klimatske promene
71. pomoćnik ministra spoljnih poslova – Sektor za bezbednosnu politiku
72. pomoćnik ministra spoljnih poslova – Sektor za bilateralnu saradnju
73. pomoćnik ministra spoljnih poslova – Sektor za Evropsku uniju
74. pomoćnik ministra spoljnih poslova – Sektor za konzularne poslove
75. Pomoćnik ministra sporta – Sektor za sport
76. pomoćnik ministra turizma i omladine – Sektor za međunarodnu saradnju i evropske integracije
77. pomoćnik ministra turizma i omladine – Sektor za omladinu
78. pomoćnik ministra unutrašnjih poslova – načelnika Sektora za vanredne situacije
79. sekretar Ministarstva za brigu o selu
80. sekretar Ministarstva za evropske integracije
81. sekretar Ministarstva za javna ulaganja
82. sekretar Ministarstva kulture
83. Sekretar Ministarstva sporta
84. sekretar Ministarstva turizma i omladine

Analiza koruptivnih rizika u praksi

Pravni okvir

Jedan od najvažnijih antikoruptivnih mehanizama, čiji se značaj sve više prepoznaje širom sveta, jeste analiza rizika od korupcije u propisima. Ovoj temi je Transparentnost Srbija posvetila posebno istraživanje pre četiri godine, ali je samo mali deo preporuka koje smo tada dali u međuvremenu realizovan.¹⁵³ Neke od najvažnijih bi trebalo realizovati kroz dopune Zakona o sprečavanju korupcije, ali je jednako bitno obratiti pažnju na ova pitanja i prilikom izmene drugih propisa, a naročito poslovnika Vlade i Narodne skupštine.

Prema aktuelnim propisima, analizu rizika od korupcije vrši Agencija za sprečavanje korupcije, i to može da čini na sopstvenu inicijativu ili kada joj se obrati drugi državni organ. Ministarstva su obavezna da se Agenciji obrate za mišljenje kada pripremaju nacrt zakona koji se tiče neke od oblasti koje su prepoznate kao posebno ranjive u strateškim aktima Republike Srbije. Pošto je u međuvremenu usvojena nova Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije¹⁵⁴, broj oblasti u kojima je ovaj vid konsultacija obavezan je proširen. Ranije ih je bilo osam, a sada trinaest, i to: zdravstvo, obrazovanje, porezi, carina, lokalna samouprava, upravljanje javnim sektorom, građevinarstvo i prostorno planiranje, javne nabavke, privatizacija, javna preduzeća i druga pravna lica u državnom vlasništvu, policija, finansiranje političkih stranaka i represija.

Praksa

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 rizičnih oblasti koje su u Nacionalnog strategiji za borbu protiv korupcije identifikovane kao oblasti od posebnog rizika od korupcija. Konkretno, pregled donetih zakona u 2025. godini, po oblastima posebnog rizika od korupcije izgleda ovako:

Upravljanje javnim sektorom – 5 zakona

- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o platama državnih službenika i nameštenika
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima
- Zakon o dopuni Zakona o platama u državnim organima i javnim službama
- Zakon o dopuni Zakona o platama državnih službenika i nameštenika
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima

¹⁵³

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Koruptivni_rizici_u_propisima_i_lobiranje.pdf

¹⁵⁴ https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/802699/nac_strat_borba_protiv_korupc_2024-2028_0017_lat.zip

Javne nabavke i privatizacija – 2 zakona

- Zakon o izmeni Zakona o privatizaciji
- Zakon o izmeni Zakona o pravu na besplatne akcije i novčanu naknadu koju građani ostvaruju u postupku privatizacije

Porezi – 6 zakona

- Zakon o izmeni i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrednost
- Zakon o izmenama Zakona o akcizama
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o republičkim administrativnim taksama

Obrazovanje – 6 zakona

- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o udžbenicima
- Zakon o dopunama Zakona o nauci i istraživanjima
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja
- Zakon o izmenama Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju

Građevinsko i prostorno planiranje – 5 zakona

- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027
- Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnom premeru i katastru
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji
- Zakon o posebnim uslovima za evidentiranje i upis prava na nepokretnostima
- Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekta revitalizacije i razvoja lokacije u Beogradu između ulica Kneza Miloša, Masarikove, Birčaninove i Resavske

Zdravstvo – 2 zakona

- Zakon o razmeni podataka, dokumenata i obaveštenja u slučaju nastupanja privremene sprečenosti za rad korišćenjem softverskog rešenja „e-Bolovanje - Poslodavac“

- Zakon o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju vojnih osiguranika

Carina – 2 zakona

- Zakon o službenim kontrolama
- Zakon o Nacionalnom spoljnotrgovinskom jednošalterskom sistemu

Kada je traženo mišljenje Agencije

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 zakona od strane državnih organa, i da je Agencija za svih pet propisa izradila mišljenje. Reč je o sledećim aktima:

- 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.

Od ovih pet propisa, 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)¹⁵⁵. Agencija je, s druge strane, objavila sopstvenu inicijativu za izmene i dopune Zakona o kulturi.¹⁵⁶

Bitno je napomenuti da u momentu zaključenja ovog izveštaja u skupštinskoj proceduri nalaze još četiri predloga zakona koje je podnela Vlada, a koji su mogli podleći obavezi podnošenja Agenciji radi davanja mišljenja od procene rizika od korupcije. Za pojedine zakone koji su bili u proceduri u ovom periodu, Transparentnost Srbija je objavila posebne analize, koje su dostupne na sajtu TS.¹⁵⁷

¹⁵⁵ <https://www.acas.rs/cyr/opinions/33?page=1>

¹⁵⁶

https://www.acas.rs/storage/opinion_files/Inicijativa%20za%20izmenu%20Zakona%20o%20kulturi%2020%2006%2025.pdf

¹⁵⁷ <https://www.transparentnost.org.rs/sr/inicijative-i-analize>