

Sprečavanje korupcije u izvršnoj vlasti i policiji

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

Stavovi izrečeni u ovoj analizi pripadaju isključivo autoru i njegovim saradnicima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji.

Transparentnost Srbija

Decembar 2024.

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	5
Neiskorišćene prilike	6
Stepen realizacije.....	7
Veliki značaj preporuka iz Petog kruga evaluacije GRECO za Srbiju.....	10
Bitne teme i konkretni zadaci.....	10
Savetnici	11
Lobiranje.....	13
Žalba protiv Vlade i Predsednika	14
Javne rasprave o zakonima.....	15
Savet za borbu protiv korupcije.....	16
Nadležno tužilaštvo i imunitet u slučaju korupcije.....	16
Druga pitanja	16
Policija	17
Šta (ni)je učinjeno.....	19
Glavne ocene.....	19
Rad Vlade i Skupštine	19
Druge aktivnosti koje su sprovedene a odnosile su se na pojedine preporuke, odvijale su se kroz akte Ministarstva unutrašnjih poslova, a u manjoj meri na postupanje drugih organa.	20
Izmene Zakona o sprečavanju korupcije	20
Strategija i predlog Akcionog plana.....	21
Evropski prioriteti	22
Godišni izveštaj Evropske komisije.....	23
Reformska agenda.....	23
Izveštaj o vladavini prava.....	25
(Ne)postupanje po konkretnim preporukama	26
Izvršna vlast	26
Provere integriteta članova Vlade pre stupanja na funkciju (prva preporuka).....	26
Provera integriteta savetnika (druga preporuka).....	28
Objavljivanje imena savetnika (druga preporuka)	30
Strateški dokumenti za Vladu i predsednika (treća preporuka).....	32
Obuhvat savetnika i šefova kabineta u ZSK (četvrta preporuka)	33

Kodeks ponašanja za izvršnu vlast (četvrta preporuka)	36
Uloga Saveta za borbu protiv korupcije (peta preporuka)	37
Obuka i poverljivi savetnici (šesta preporuka)	38
Pristup informacijama o radu Vlade i Predsednika (sedma preporuka)	39
Zakonodavni postupak (osma preporuka)	41
Lobiranje (deveta preporuka).....	45
Interne revizije (deseta preporuka).....	45
Otkrivanje sukoba interesa (jedanaesta preporuka).....	46
Primena pravila o ograničenjima po prestanku javne funkcije (dvanaesta preporuka)	48
Redovna i suštinska kontrola izveštaja o imovini i prihodima (trinaesta preporuka)	49
Imunitet članova Vlade (četрнаesta preporuka)	50
Nadležnost i kapaciteti Tužilaštva za organizovani kriminal (četрнаesta preporuka)	51
Policija	53
Planski dokument za MUP (petnaesta preporuka)	53
Kodeks policijske etike (šesnaesta preporuka).....	55
Obuke za policijske službenike i poverljivi saveti (sedamnaesta preporuka).....	58
Politička postavljenja u policiji (osamnaesta preporuka).....	60
Redovne rovere integriteta policijskih službenika (devetnaesta preporuka)	62
Rotacija službenika koji su izloženi riziku od korupcije (dvadeseta preporuka)	64
Dodatni rad policijskih službenika (dvadesetprva preporuka)	65
Evidentiranje i vrednost poklona (dvadesetdruga preporuka)	66
Istrage pritužbi na policiju (dvadesetteća preporuka).....	67
Svest o zaštiti uzbunjivača (dvadesetčetvrta preporuka).....	69
Ključne preporuke	72

Napomena o projektu

Analiza je rađena tokom 2024. 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 nove Strategije za borbu protiv korupcije, kao i raniji komentari preporuka GRECO iz Petog kruga evaluacije.

Ova analiza se nadovezuje na prošlogodišnju, u kojoj je razmatrano ostvarivanje samo jednog dela preporuka GRECO (deo koji se odnosi na izvršnu vlast). Na mestima gde je i dalje aktuelan, zadržan je tekst ranije analiza.

Izradu istraživanja podržala je Misija OEBS-a u Srbiji, na čemu smo im zahvalni. Svi izneti stavovi i predlozi pripadaju organizaciji Transparentnost Srbija i ne mogu se smatrati stavom Misije OEBS-a.

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 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. Stanje je bolje u pogledu značaja koji se ispunjenju preporuka GRECO daje u izveštajima drugih aktera – one su **visoko na listi prioriteta Evropske unije** (godišnji izveštaj), ali je propuštena prilika da se njihova primena ubrza time što bi se ovo pitanje uvrstilo i u Reformsku agendu. Javnost u Srbiji pokazuje interesovanje, uglavnom tako što su u mnogim medijima objavljena saopštenja GRECO i nalazi prethodnog istraživanja Transparentnosti Srbije. Međutim, o radu na ispunjenju konkretnih preporuka veoma je malo pisano, čak i kada je reč o temama koje bi građanima mogle biti i zanimljive i lako razumljive (npr. šta je po novim pravilima policajcima zabranjeno). Sam GRECO je u prvom izveštaju o usaglašenosti **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), **bez dodatne analize sadržine i mogućnih efekata**.

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 policije¹.

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

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

preporuke dobijene od GRECO. To se može videti i iz ovogodišnjeg izveštaja Evropske komisije, gde je ispunjenje preporuka iz Petog kruga evaluacije jedna od ključnih preporuka Srbiji za 2025. godinu².

Treći, a možda i najbitniji činilac značaja jeste konkretnost brojnih preporuka iz ovog Evaluacionog izveštaja³, 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 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.

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 u ovom periodu rad nije ni počeo. 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 u 2022, pa ponovo u 2023. godini - izbori mogu odložiti na nekoliko meseci usvajanje predloga zakona u skupštini, ali nisu pravna prepreka ministarstvima da izrade nacrt zakona ili da o njemu održe javnu raspravu. 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 bio slučaj sa brojnim odredbama u nacrtu novog Zakona o unutrašnjim poslovima. 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, sama Strategija⁴, kao i predlog njenog prvog akcionog plana, čije se donošenje očekuje uskoro, sadrže element koji će dodatno usporiti realizaciju preporuka: i pored toga što je reč o obavezama *koje je već trebalo ispuniti*, Vlada Srbije se obavezala da tokom važenja Strategije (do kraja 2028) *ispuni samo 35% preporuka!* Ostaje ipak nada da će taj proces teći nešto brže, i da će ovaj, ne naročito ambiciozan cilj, biti ostvaren tokom važenja prvog akcionog plana (do kraja 2025).

² <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/>

³ <http://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a7216d>

⁴ https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/802696/nac_strat_borba_protiv_korupc_2024-2028_0017_cyr.zip

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.

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 su Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo pravde tokom 2024. sprovodili aktivnosti koje će verovatno biti nastavljene i u sledećoj godini i na kraju rezultirati značajno 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 donošenje nekoliko internih akata i novog Kodeksa policijske etike, a kada je reč o Ministarstvu pravde, činjenica da se usvojena antikorupcijska strategija osvrće na gotovo sve preporuke GRECO, za razliku od predloga tog dokumenta iz 2023.

Stepen realizacije

Novi saziv Narodne Skupštine, koji je počeo sa radom početkom februara i Vlada formirana početkom maja 2024. 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.

Prema ocenama iz tog izveštaja, 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. Nacrt dopuna Zakona o sprečavanju korupcije, objavljen krajem leta 2023. nije odmakao od te faze, niti je objavljen izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi. Verovatan razlog

dodatnog čekanja da bude predložen mogla bi 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.

Od preostale dvadeset tri preporuke, deset je delimično ispunjeno, dok trinaest nije uopšte. Zbog toga GRECO napominje da će u narednih 18 meseci (od čega je jedna trećina već protekla) biti potreban dalji napredak kako bi se postigao adekvatan nivo usklađenosti sa preporukama.

Prema oceni GRECO, 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.⁵ Pored toga, kao pozitivno je ocenjeno i objavljivanje informacija o imenima i osnovnim funkcijama šefa kabineta, generalnog sekretara i savetnika predsednika.⁶ 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.⁷

S druge strane, GRECO naglašava da je potrebno da se uvedu pravila o kontroli integriteta pre imenovanja ministara, šefova kabineta i savetnika.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰

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.¹¹ 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.¹² S druge strane, GRECO ukazuje da su potrebni odlučniji koraci u smeru izmena i dopuna pravilnika o imenovanjima u policiji kako bi se obezbedili otvoreniji i transparentniji konkursi i sprečila politička imenovanja na ključne funkcije.¹³ Neophodno je sprovesti redovne provere integriteta za nove

⁵ Izveštaj o usklađenosti, str. 27, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82>

⁶ Ibid

⁷ Ibid

⁸ Ibid

⁹ Ibid

¹⁰ Ibid

¹¹ Ibid

¹² Ibid

¹³ Ibid, str. 28

policijske službenike, kao i za one već zaposlene.¹⁴ 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.¹⁵

¹⁴ Ibid

¹⁵ 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.

Repcija 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)spvođenje 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 januaru 2024¹⁶, analizirali smo preporuke koje se odnose na izvršnu vlast (I-XIV), moguće načine njihovog sprovođenja u delo, kao i aktivnostima koje su u vezi sa tim sprovodili ili planirali organi vlasti. U ovom izveštaju, na sličan način, analiziramo i preporuke koje se odnose na policiju (XV-XXIV).

16

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Preporuke_GRECO_iz_petog_kruga_evaluacije_deo_koji_se_odnosi_na_izvršnu_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.¹⁷ 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.¹⁸ 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.¹⁹

Po ocenama Transparentnosti Srbija, preporuke iz ovog kruga koje bi mogle da imaju najveći efekat na organe izvršne vlasti 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 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** u smislu bližeg pokrivanja svih relevantnih pitanja integriteta (kao što su sukob interesa, pokloni, kontakti sa trećim licima, aktivnosti van službe, poverljive informacije) 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**; 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; da se **dodatni rad policijskih službenika evidentira** uz preduzimanje redovnih provera u vezi sa tim i da se što pre **ustanovi telo odgovorno za evidentiranje i vrednovanje poklona**, kao i da vrednost povremenih poklona koje mogu da zadrže policijski službenici bude znatno smanjena.

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](#)

¹⁷ Procena sistema društvenog integriteta, str. 110, <https://transparentnost.org.rs/images/publikacije/NIS-2023-SR.pdf>

¹⁸ Ibid

¹⁹ Ibid

[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 osam godina nakon navedenog incidenta informacija o imenima i biografijama savetnika za ekonomska pitanja predsednika Vlade su i dalje tajna.²⁰ 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.²¹

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** 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).

²⁰ <https://forbes.n1info.rs/lideri/istrazujemo-savetnici-premijera-vucevica-ili-ne-postoje-ili-ih-se-stidi/>

²¹ Ibid

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 najkрупnije 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.

Zakon o lobiranju je već duže od pet godina mrtvo slovo na papiru. Može se zaključiti da je uzalud šezdeset i dvoje lobista (pedeset i dva fizička i 3 domaća pravna lica)²² završilo obuku i [registrovalo se](#) – sudeći po dostupnim podacima za njih nema mnogo posla nema. Umesto da ide težim putem, onaj ko hoće i zna kako da „završi stvar“ može da neformalno stupi u kontakt sa donosiocem odluka, ne samo u kabinetu, već u bilo kojoj privatnoj prilici. To aktuelni zakon ne prepoznaje kao lobiranje, ali takav neformalni uticaj ni ne zabranjuje.

U julu ove godine, TS je 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 loiranju tokom 2023. i prve polovine 2024. godine.

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.

Generalni sekretarijat predsednika Republike Srbije (i to tek nakon urgencije za postupanje iz septembra 2024. godine) i Narodna skupština odgovorili su da u posmatranom periodu [nije bilo prijavljenih lobističkih kontakata od strane funkcionera koji su izabrani, postavljeni, imenovani, zaposleni ili na drugi način radno angažovani u Narodnoj skupštini](#), odnosno da [nije evidentiran nijedan lobistički kontakt za funkcionere koji su izabrani, postavljeni, imenovani, zaposleni ili na drugi način radno angažovani u Generalnom sekretarijatu predsednika Republike](#). U ishodu slično, ali na nešto drugačiji način, Generalni sekretarijat Vlade Srbije je odgovorio [da ne raspolaže traženom evidencijom](#).

Do trenutka objavljivanja ove publikacije, odgovore nije dostavilo čak 6 ministarstava (Ministarstvo privrede, Ministarstvo zaštite životne sredine, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo za brigu o selu i Ministarstvo informisanja i telekomunikacija) i dva kabineta ministara

²² Podaci iz Registra lobista na dan 26. 11. 2024. godine, dostupni na <https://publicacas.acas.rs/#/acas/registarLobista>

bez portfelja (Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za oblast pomirenja, regionalne saradnje i društvene stabilnosti i Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za oblast međunarodne ekonomske saradnje i društvenog položaja crkve).

Od 19 ministarstava koja su dostavila odgovore, samo je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede prijavilo jedan lobistički kontakt lobiranog lica. Prema dostavljenoj evidenciji, reč je o [lobističkom kontaktu koji je registrovani lobista ostvario sa pomoćnikom ministra u aprilu 2023. godine sa ciljem formiranja Uprave za stočarstvo kroz izmene Zakona o stočarstvu.](#)

Preostalih 18 ministarstava je odgovorilo da u posmatranom periodu nisu ostvareni lobistički kontakti. Primetno je da su navedena ministarstva svoje odgovore formulisala na najrizičitije načine: od gotovo standardizovane *“da nije bilo lobističkih kontakata za funkcionere koji su izabrani, postavljeni, imenovani, zaposleni ili na drugi način radno angažovani”* u [Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture](#), [Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog](#) i [Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave](#), preko formulacija da *“nijedno od lica za koja se vodi evidencija nije obavestilo [Ministarstvo finansija](#) o eventualnom lobističkom kontaktu”*, odnosno da u [Ministarstvu rudarstva i energetike](#) i [Ministarstvu sporta](#) *“nije bilo lobiranih lica ... nije ostvaren nijedan lobistički kontakt...”*. Najpotpuniji odgovori su oni u kojima se ističe da [Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine](#), [Ministarstvo pravde](#), [Ministarstvo unutrašnjih poslova](#), [Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja](#), [Ministarstvo kulture](#), [Ministarstvo turizma i omladine](#) i [Ministarstvo za evropske integracije](#) *“ne raspolažu sa zahtevanom evidencijom zato što u traženom periodu nije započet niti sproveden ni jedan postupak lobiranja”* dok se kao izrazito šturi ističu odgovori da u [Ministarstvu spoljnih poslova](#) *“nisu zabeleženi lobistički kontakti”*, odnosno da [Ministarstvo prosvete](#) *“ne poseduje tražene informacije”*.

[Kabinet ministra za razvoj nedovoljno razvijenih opština](#) je u svom kratkom odgovoru istakao da u traženom periodu *“nije imao lobističke aktivnosti”* dok je [Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za dijasporu](#) u svom odgovoru pojasnio da *“se ministru ... i njegovom Kabinetu, odnosno funkcionerima koji su izabrani, postavljeni, imenovani, zaposleni ili na drugi način radno angažovani u njemu nije do sada obraćao ... nijedan lobista, neregistrovani lobista ili pravno lice koje obavlja lobiranje, odnosno nije bilo nikakvih lobistički kontakata”*. S druge strane, prema odgovoru [Kabineta ministarke bez portfelja zadužene za rodnu ravnopravnost](#) period za koji su podaci traženi nije obuhvaćen dosadašnjim aktivnostima i nadležnostima ministarke, s obzirom da su njena zaduženja (koordinacija aktivnosti u oblasti rodne ravnopravnosti, sprečavanja nasilja nad ženama i ekonomskog i političkog osnaživanja žena) određena Odlukom predsednika Vlade od 15. juna 2024. godine.

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 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.²³ O tom nepostupanju je istog meseca tj. u septembru 2023. godine obavestien i Upravni sud.²⁴ 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”*.²⁵ U odgovoru na navedeni zahtev Transparentnost Srbija je istakla da je zahtev za otklanjanje nedostataka i uređenje zahteva nezakonit, kako zbog protoka 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.²⁶ 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 opisa informacije koju traži.²⁷ 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.²⁸

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 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,

²³ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Zahtev_za_doono%C5%A1enje_upravnog_akta_na_osnovu_presude_Upravnog_suda.pdf

²⁴ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Obave%C5%A1tenje_Upravnom_sudu_o_nepostupanju_po_presudi.pdf

²⁵ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Vlada_RS.pdf

²⁶ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_na_obave%C5%A1tenje_Vlade_-_Preciziranje_predmeta_zahteva.pdf

²⁷ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Vlade_Srbije_-_koncesija_aerodrom_-_odbijanje.pdf

²⁸ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Tu%C5%BEba_protiv_Vlade_-_Koncesija_za_aerodrom.pdf

posle promena nepoznatog porekla do kojih dođe na sednici Vlade, dođe pred poslanike u novom obličju.

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 preporuke²⁹ svog savetodavnog tela.

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 ispitaju 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.

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.

Tako je jedna od veoma značajnih preporuka ona kojom se preporučuje da odluke kojima su odbijeni zahtevi za dostavljanje informacija koji su podneti Vladi ili predsedniku, budu predmet žalbe

²⁹ <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028/index/>

Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Preporuka vii).³⁰ Propisivanje prava na žalbu u ovom slučaju bi ojačalo pravni položaj onih koji traže pristup informacijama od javnog značaja. Štaviše, po stavu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u doba kada je evaluacija vršena), takvo pravo na žalbu ne bi trebalo da bude ograničeno samo na zahteve za informacijama koje se podnose Vladi i predsedniku.³¹

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).³² Navedenom preporukom se teži povećanju transparentnosti procesa donošenja zakona čiji je predlagač 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).³³

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 sprovedene 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) održava se u dugogodišnjem „v.d. stanju“. 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 omogućće kažnjavanje koruptivnog ponašanja. Međutim, primena tih pravila nije bila dovoljno praćena i promovisana u javnosti.

³⁰ Izveštaj o usklađenosti, str. 11, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82>

³¹ Ibid

³² Ibid

³³ Ibid, str. 13

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).³⁴ 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).³⁵ 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).³⁶ 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.

³⁴ Ibid, str. 19

³⁵ Ibid, str. 22

³⁶ Ibid, str. 23

Šta (ni)je učinjeno

Glavne ocene

Rad Vlade i Skupštine

Vlada i Skupština (saziv iz 2022) nisu iskoristile period od približno godinu dana rada (do [raspuštanja](#) Narodne skupštine i ulaska Vlade u „tehnički mandat“, prvog novembra 2023.) da bi ispunile preporuke GRECO koje se odnose na izvršnu vlast. Nešto je bolja situacija bila, kako se moglo [čuti u oktobru 2023](#), u pogledu ispunjavanja obaveza iz dela koji se odnosi na policiju. Tehnički mandat Vlade, koji je trajao do 2. maja 2024. i izbora nove Vlade (četiri i po meseca od vanrednih parlamentarnih izbora), nije predstavljao prepreku za pripremu i javnu raspravu o nacrtima zakona koje bi trebalo unaprediti, već samo za njihovo predlaganje i usvajanje.

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](#) novog predsednika Vlade, Miloša Vučevića, borba protiv korupcije je poslednja tačka.³⁷ 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.“*³⁸ 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 *„Napori 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.“*³⁹

Od pokušaja da se nešto uradi u vezi sa preporukama GRECO, najuspešniji je bio onaj koji je doveo do donošenje nove Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2024-2028. godine, u julu 2024. Međutim, izostalo je usvajanje akcionog plana za sprovođenje te strategije, iako je rok bio da se to učini u oktobru. Takav plan je Ministarstvo pravde predložilo i odnosi se samo za prvu godinu primene (do kraja 2025). U momentu pisanja ovog izveštaja (novembar 2024), Vlada ga još uvek nije usvojila.

Dva pokušaja da se kroz zakonodavne intervencije utiče na ostvarivanje većeg broja preporuka nisu privedeni do kraja (Zakon o sprečavanju korupcije, Zakon o unutrašnjim poslovima).

³⁷ <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-vlada-vucevic/32930140.html>

³⁸ Ekspozee predsednika Vlade Republike Srbije, Miloša Vučevića, <http://www.parlament.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/zasedanja/stenografske-beleske.4999.html>

³⁹ Ibid

Druge aktivnosti koje su sprovedene a odnosile su se na pojedine preporuke, odvijale su se kroz akte 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, i dalje nije dostupan. Razlozi za to su nepoznati.

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 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. Može se pretpostaviti da zakonodavci planiraju da sve izmene u ovom zakonu učine jednovremeno i da se zbog toga odlaže i usvajanje mera koje se odnose na GRECO preporuke. Iako takav pristup ima određene prednosti, on donosi i brojne štetne posledice zbog toga što zakon nije izmenjen, naročito u delu koji se tiče definicije pojma „javni funkcioner“. Pri tom, uopšte nije izvesno da bi izmene ZSK koje se tiču izbornog procesa mogle da budu usaglašene ni u okviru Radne grupe.

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).

Positivne 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 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 stvari stoje slično sa Zakonom. Zbog različite procedure donošenja, ovde se javna rasprava vodila o predlogu, a ne nacrtu akata, jer je zauzet stav da ovu Strategiju usvoji Vlada Srbije. [Javna rasprava](#) je bila otvorena od 16. avgusta do 5. septembra 2023, ali je izveštaj sa te rasprave objavljen sa velikim zakašnjenjem, odnosno tek onda kada je Vlada usvojila Strategiju (jul 2024).

Ovde su inicijalno razlog za odlaganje usvajanja bile kritike koje su stigle iz Evropske komisije, a zatim i čekanje na formiranje nove Vlade nakon izbora. Sredinom februara 2024. Ministarstvo pravde je predstavilo dopunjen nacrt Strategije radnoj grupi Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 23. U ovom dokumentu, bio je dat osvrt i na brojne Preporuke GRECO iz Petog kruga koje se u prvobitnom nacrtu akta ne pominju.

Preporuke GRECO se u ovim dokumentima 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.

Glavni nedostatak u vezi sa GRECO preporukama koji je bio vidljiv u predlogu Strategije je ostao i u njenoj konačnoj verziji. Cilj je ostao isti – da se ostvari samo 35% tih preporuka utvrđeno je i u usvojenoj Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije za period 2024-2028. godine.⁴⁰

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 GREKO: *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.

Akcioni plan je stavljen na javnu raspravu u periodu od 8. do 28. oktobra 2024⁴¹. 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.

Za sada nije jasno kada će početi izrada akcionog plana za naredni period. Ovo pitanje je takođe značajno u kontekstu Reformske agende, usvojene oktobra 2024⁴², koja predviđa obavezu usvajanja Akcionog plana za ceo period važenja Strategije.

Evropski prioriteti

⁴⁰ Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period 2024-2028. Godine, str. 16, <https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Nacionalna%20strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20za%20period%202024-2028.%20godine.pdf>

⁴¹ Zaključak o sprovođenju javne rasprave, Ministarstvo pravde, 8.10.2024.

⁴² <https://www.mei.gov.rs/srl/vesti/3115/detaljnije/w/0/usvojena-reformska-agenda-srbije/>

Godišni izveštaj Evropske komisije

I ovogodišnji izveštaj Evropske komisije za Srbiju⁴³ 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 51 put u izveštaju i to već u njegovom uvodnom delu, kao jedno od najvažnijih pitanja, a ne tek na samom kraju ekspozea najnovijeg nosioca funkcije predsednika vlade. 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.

Opšta ocena pripremljenosti je neobična između „izvesnog“ i „umerenog“ nivoa, što je novina u ocenjivanju. Konstatuje se "određeni napredak". On je prepoznat u usvajanju nove antikorupcijske strategije, čiji se kvalitet dalje ne komentariše, dok se naglašava potreba za usvajanjem akcionog plana, što je bio jedan od prioriteta EU i prema ocenama iz prethodnog izveštaja. U prilog napretku navodi se i da je porastao broj konačnih osuda, novih istraga i optužnica za slučajeve visoke korupcije (u stvari, iz nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal), ali da „postoje prepreke“ da bi se ostvario „robustan bilans rezultata“. Pohvaljeno je i to što se Srbija pridružila regionalnom projektu posmatranja suđenja u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Na drugoj strani, ukazuje se na to da je Srbija ispunila u potpunosti samo jednu, a delimično deset od 24 preporuke GRECO iz petog kruga, dok se neispunjene preporuke iz Četvrtog kruga evaluacije ne pominju.

Opšta je ocena da korupcija preovlađuje u mnogim oblastima i da je to zabrinjavajuće. Ističe se potreba za snažnom političkom voljom da bi se delotvorno rešila pitanja korupcije, kao i „snažan odgovor krivičnog pravosuđa na korupciju na visokom nivou“. Traži se i preduzimanje ciljanih procena rizika i specifičnih mera za borbu protiv korupcije u najranjivijim sektorima. To je rezultiralo i opštim preporukama koje su slične prošlogodišnjim. Prva je vezana za istrage i osudu korupcije na visokom nivou, pri čemu se naglašava bitnost oduzimanja koristi stečene ovim vidom kriminala. Druga je vezana za preporuke GRECO, sa akcentom na Peti krug evaluacije. Treća se odnosi na usvajanje Akcionog plana antikorupcijske strategije, uspostavljanje delotvornog mehanizma za praćenje i koordinisanje njegove primene kako bi se pratilo napredovanje, uz usmerenost na „relevantna prelazna merila i preporuke GRECO“.

U detaljnijem prikazu informacija, u pogledu GRECO preporuka, konstatovani su samo glavni nalazi (broj neispunjenih), ali ne i do kakvih je sve problema dovelo to što nisu usvojene potrebne izmene propisa (npr. o lobiranju, o sprečavanju korupcije, o slobodnom pristupu informacijama).

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

⁴³ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2024/izvestaj_24.pdf

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.⁴⁴ 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, što se nažalost još uvek nije desilo. Nakon toga, 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.⁴⁵ 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.⁴⁶ 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.⁴⁷

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**.

⁴⁴ <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/vesti/1752/4521/usvojena-reformska-agenda-republike-srbije -98-koraka-ka-ubrzanom-clanstvu-u-evropskoj-uniji.html>

⁴⁵ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/reformska_agenda_rs_2024_2027.pdf, str. 18

⁴⁶ Ibid, str. 19

⁴⁷ Ibid, str. 42

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 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 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, trebalo bi 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, 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, postoje i brojna druga pitanja u vezi sa javnim raspravama koje bi trebalo detaljnije urediti kroz Poslovnik Vlade, pa 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.

Prema Izveštaju o vladavini prava za 2024. godinu zakonski okvir za borbu protiv korupcije je uglavnom uspostavljen, ali nedostaci postoje u praksi.⁴⁸ Iako je većina oblika korupcije kriminalizovana, potrebno je dalje poboljšanje kako bi se uspostavila čvrsta evidencija o istragama, optužnicama i pravosnažnim presudama u slučajevima korupcije na visokom nivou.⁴⁹ Nekoliko dugogodišnjih preporuka Evropske komisije o pitanjima kao što su poboljšanje dosadašnjeg rada u konfiskaciji imovine u slučajevima korupcije, izmena zakona kako bi se poboljšali kapaciteti Agencije za sprečavanje korupcije, zaštita uzbunjivača i istraga slučajeva korupcije na visokom nivou, uvršteni su u novi nacrt Strategije.⁵⁰

Slično tome, samo na drugačiji način rečeno, istaknuto je i u Izveštaju o napretku Srbije za 2024. godinu Srbija se nalazi između izvesnog nivoa pripremljenosti i umerene pripremljenosti u borbi protiv korupcije.⁵¹ Iako je tokom izveštajnog perioda ostvaren izvestan napredak jer je usvojena nova Strategiju za borbu protiv korupcije (2024–2028), u julu 2024. godine, Srbija tek treba da usvoji i započne sprovođenje pratećeg akcionog plana.⁵² Zbog toga je u Izveštaju preporučeno da Srbija u narednoj godini treba naročito da uvaži sve preporuke koje je dao GRECO, naročito iz petog kruga evaluacije.⁵³

(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);

⁴⁸ The Rule of Law Non paper str 2,

https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/EU/193985/imfname_11399603.pdf

⁴⁹ Ibid

⁵⁰ Ibid, str. 8 i 9

⁵¹ Izveštaj o napretku Srbije za 2024. godinu, str. 7,

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

⁵² Ibid

⁵³ Ibid

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.).*⁵⁴

Predlogom Akcionog plana 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). Istim predlogom Generalni sekretarijat Vlade je predviđen kao organ za sprovođenje aktivnosti, uz saradnju sa Agencijom. Prema Predlogu, kao krajnji rok za završetak ove aktivnosti određšen je 4. kvartal 2025. godine.

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.

⁵⁴ 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>

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.)."⁵⁵ Predlogom Akcionog plana 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). Istim predlogom Generalni sekretarijat Vlade je predviđen kao organ za sprovođenje aktivnosti, uz saradnju sa

⁵⁵ 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>

Agencijom. Prema Predlogu, kao krajnji rok za završetak ove aktivnosti određen je 4. kvartal 2025. godine.

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.

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

Analiza prakse postupanja ministarstava pokazuje da se imena angažovanih savetnika po pravilu ne objavljuju ili da se to ne čini na sistematičan način, koji bi garantovao ažurnost. S druge strane, imena savetnika predsednika Republike su [dostupna](#), ali bez dodatnih informacija o njihovim zaduženjima i biografija.

Transparentnost Srbija je u prethodnom krugu istraživanja (2023) tražila podatke od 28 ministarstava (odnosno 25 ministarstava i kabineta tri ministra bez portfelja) o angažovanju posebnih savetnika. Od generalnog sekretarijata Vlade TS je tražila podatke o angažovanju savetnika predsednice Vlade i potpredsednika 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 predsednice i potpredsednika Vlade) koja su doneta u periodu od 26.10.2022. do dana postupanja po zahtevu.
3. Kopije rešenja o imenovanju posebnih savetnika (odnosno savetnika predsednice i potpredsednika Vlade) koja su doneta u periodu pre 26.10.2022, u slučaju da su imenovana lica nastavila angažovanje kao posebni savetnici i nakon tog datuma.
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.

Odgovore je do sada dostavilo 26 ministarstava (24 ministarstva i 2 kabineta ministara bez portfelja).

Nije stigao odgovor od Ministarstva poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede, Kabineta ministra bez portfelja zaduženog za dijasporu niti od generalnog sekretarijata Vlade.

[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.

Od 26 odgovora – u 4 slučaja nije angažovan nijedan posebni savetnik: od 24 ministarstva, tri su navela da ministar nema nijednog posebnog savetnika. Od dva kabineta ministara bez portfelja koji su odgovorili na zahtev, jedan nema nijednog angažovanog posebnog savetnika.

U preostala 22 slučaja (21 ministarstvo i jedan kabinet ministara bez portfelja) situacija je sledeća:

- Ministar prosvete imenovao je četiri posebna savetnika.
- Tri posebna savetnika ima 14 ministara
- Dva posebna savetnika ima 5 ministara.
- Jednog je imenovao jedan ministar i jedan ministar bez portfelja.

Posebnih savetnika krajem 2023. nije bilo u sledećim institucijama: Kabinet ministara bez portfelja zaduženog za koordinaciju ravnomernog regionalnog razvoja, Ministarstvo finansija, Ministarstvo spoljnih poslova i Ministarstvo za javna ulaganja.

Od 22 odgovora u kojima se navodi da su angažovani posebni savetnici, u 20 slučajeva su nam dostavljene i kopije rešenja o imenovanju. U jednom odgovoru (Ministarstvo unutrašnjih poslova), međutim, u rešenjima su zatamnjena imena angažovanih savetnika.

Ministarstvo zaštite životne sredine navelo je samo da imaju 3 savetnika, da nisu objavili informacije o njima i pozvali se na član 14. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kao navodni razlog zbog kojeg ne mogu dostaviti ostale tražene podatke, uključujući i imena savetnika.

Ministarstvo odbrane tražilo je produženje roka za odgovor do 40 dana, da bi posle 36 dana poslalo odgovor u kome se citira nekoliko članova Zakona o državnoj upravi i Vladine Odluke. U okviru prepričavanja da je tim aktima propisano da ministar odbrane može imenovati tri posebna savetnika, nalazi se i napomena da ih je toliko i angažovano. Ništa više o njima, ni imena, niti bilo šta o stručnosti, kriterijumima i merilima, naknadi i o tome da li su podaci javno dostupni.

Od 22 odgovora u kojima su dostavljena rešenja o imenovanju, kakvo-takvo obrazloženje za imenovanje sadrže rešenja iz 18 odgovora. U samo jednom slučaju (Ministarstvo kulture), jasno se

vide kvalifikacije savetnika. Ukupno je osam ministarstava dostavilo u odgovoru na zahtev druga dokumenta koja treba da potvrde da imenovani savetnici imaju odgovarajuće kvalifikacije.

Specifičan odgovor stigao je iz Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, koje nije dostavilo podatke o kvalifikacijama ministrovih savetnika. Ono je navelo da imenovanje posebnog savetnika ministra nije procedura iz oblasti radnog prava, već je pravni osnov za njihovo angažovanje sadržan u Zakonu o državnoj upravi, te da se prava i obaveze posebnih savetnika uređuju ugovorom. Stoga, navodi se u odgovoru, nisu propisani posebni uslovi ili kompetencije koje moraju ispunjavati, već ministar ima diskreciono pravo da proceni koje lice može najviše da doprinese njegovom radu.

Ugovore o angažovanju dostavilo je sedam ministarstava. U tri slučaja (ministarstva sporta, kulture i ljudska i manjinska prava dostavljen je podatak o naknadi. U četiri slučaja taj podatak je u dostavljenim ugovorima zatamnjen.

Aktuelno stanje (novembar 2024) javnosti podataka o angažovanim posebnim savetnicima je takvo da se oni mogu naći u sedam slučajeva:

- na sajtovima tri ministarstava su objavljena imena posebnih savetnika (u pitanju su ministarstva prosvete (4), za ljudska i manjinska prava (3) i za brigu o selu (3))

Pored toga:

- dva ministarstva (za rad (3) i kulturu (3)) su u informatoru o radu kojem se pristupa preko portala na sajtu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti objavila samo imena posebnih savetnika, dok je Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju u informatoru objavilo i imena i mejlove posebnih savetnika.
- Pored imena, Ministarstvo zdravlja (4) je objavilo i radne biografije a Ministarstvo prosvete (4), Ministarstvo turizma i omladine (1) i Ministarstvo za nauku, tehnološki razvoj i inovacije (2) su objavila radne biografije i fotografije posebnih savetnika.
- Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture na svojoj zvaničnoj veb prezentaciji ima rubriku pod nazivom "*Državni sekretari, pomoćnici, sekretar ministarstva i posebni savetnici državni sekretari*" koja sadrži podatke o imenima, radnim biografijama i fotografije za sve funkcionere tog ministarstva sem za posebne savetnike zbog čega ne može da se zaključi sa sigurnošću da li ih to ministarstvo ima ili ne.
-

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. Nove 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.⁵⁶ 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.⁵⁷

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 suportno Zakonu o planskom sistemu, da se usvoje dva nacionalna strateška dokumenta koji se odnose na istu oblast (borbu protiv korupcije u ovom slučaju).

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 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,

⁵⁶ 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>

⁵⁷ Ibid, str. 19

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 predočiti 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 zasluđuje 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 predlogu antikorupcijske strategije iz 2023. nisu bila izričito predviđena rešenja za gore opisanu preporuku GRECO, a verovatni razlog je to što se očekivalo da će ZSK biti izmenjen pre donošenja Strategije. Ipak, za slučaj da se to ne dogodi, ovo pitanje bi takođe izričito trebalo da bude obuhvaćeno planskim dokumentima. U usvojenoj Strategiji za borbu protiv korupcije za period 2024-2028. godina, za sprovođenje Akcionog plana koji će biti izrađen za period 2026 – 2028. godine, ostavljeno je sprovođenje između ostalog, i ove preporuke.⁵⁸ To je nelogično i neočekivano, s obzirom na to da su izmene i dopune Zakona već odavno pripremljene.

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 praćen 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“.

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.

⁵⁸ 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>

Nova strategija predviđa da je potrebno kroz Akcioni plan za period 2026–2028. godine predvideti aktivnosti koje podrazumevaju i usvajanja Kodeksa ponašanja za najviše predstvanike izvršne vlasti.⁵⁹

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 obaveštena 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 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).

⁵⁹ 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>

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 zaključeni Memorandum (iz 2014) i razloge koji su doveli do toga da on ne postigne željeni efekat.

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.

Predlogom Akcionog plana za period 2024-2025. godina broj članova Saveta za korupciju je predviđen kao jedan od pokazatalja 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.

Iako se 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“⁶⁰. Međutim, za rešavanje ovog problema nisu planirane aktivnosti. 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.

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);

⁶⁰

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

GRECO je ovu preporuku vezaо za pitanje Kodeksа za funkcionere izvršne vlasti, pa njena realizacija zavisi i od načina na koji će biti realizovana preporuka o Kodeksu.

Ova preporuka nije ni na koji način razrađena u Zakonu o sprečavanju korupcije. Ona se može sprovesti u praksi i bez izričite zakonske norme, ali bi jednako imalo smisla precizirati dužnost Agencije da izađe u susret funkcionerima izvršne vlasti u određenom roku kada im je potreban sastanak ili poverljivi savet.

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.

Novom Strategijom planirano je da Nacionalna akademija za javnu upravu nastavi sa razvojem i sprovođenjem različitih programa obuka u oblasti sprečavanja korupcije za zaposlene u upravi, pa 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.⁶¹ 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. 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.⁶²

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. I pored toga što je jasno prepoznata ta potreba, nije bilo pokušaja da se zakon izmeni tokom 2023.

Predlozi antikorupcijske strategije i akcionog plana iz 2023. u potpunosti su ignorisali preporuke GRECO i uočene probleme u praksi. Pored reči hvale za izmene Zakona o slobodnom pristupu

⁶¹ 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>

⁶² Ibid

informacijama od javnog značaja iz 2021, u predlogu Strategiji se moglo pročitati samo to je primena pokazala „da još uvek postoji problem upravnog izvršenja rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja“ i potreba za obukama.

U usvojenoj Strategiji, u okviru tačke 4.3.5. - Jačanje kapaciteta u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – takođe se pominju 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“⁶³. U predlogu Akcionog plana 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 značaja⁶⁴. Izveštaj o sprovednim konsultacijama je objavljen 19.11.2024. Kako se može videti iz odgovora Ministarstva na dobijene komentare, planirane su izmene koje su veoma ograničenog obima (problem „zloupotrebe prava“), i ne 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.

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 Vladi⁶⁵ tako i obaveštenje koje je o tom nepostupanju dostavljeno Upravnom sudu.⁶⁶ 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 poništenje⁶⁷ rešenja Vlade o odbacivanju zahteva kao neurednog zbog toga što, prema mišljenju Vlade, Transparentnost Srbija nije dostavila precizan opisa informacije koju traži.⁶⁸

⁶³

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

⁶⁴ <https://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/obavestenje-o-završenim-javnim-konsultacijama-u-postupku-pripreme-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/>

⁶⁵ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Zahtev_za_doono%C5%A1enje_upravnog_akta_na_osnovu_presude_Upravnog_suda.pdf

⁶⁶ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Obave%C5%A1enje_Upravnom_sudu_o_nepostupanju_po_presudi.pdf

⁶⁷ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Tu%C5%BEba_protiv_Vlade_-_Koncesija_za_aerodrom.pdf

⁶⁸ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Vlade_Srbije_-_koncesija_aerodrom_-_odbijanje.pdf

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 dobaveštava o produženju roka do maksimalnih četrdeset dana.⁶⁹ U tim tipskim obaveštenjima uvek se kao razlog za odlaganja ističe povećani obim posla, bez preciziranja o čemu se zaista radi.

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

⁶⁹ 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_-_obrazlo%C5%BEenje_za_objedinjenu_raspravu_-_produ%C5%BEetak_roka.pdf,
https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Skup%C5%A1tine_-_rok_do_40_dana.pdf,
https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Skup%C5%A1tine_-_produ%C5%BEetak_roka.pdf,
https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Skup%C5%A1tine_-_dodatni_rok_do_40_dana.pdf,
https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Skup%C5%A1tine_-_dodatni_rok_do_40_dana.pdf

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.

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 ispuní 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.

Predlozi antikorupcijske strategije i Akcionog plana iz 2023. nisu sadržali mere koje bi dovele do ispunjenja ove preporuke. U ovim dokumentima je pitanje sprovođenja javnih rasprava pominjano isključivo u vezi sa radom jedinica lokalne samouprave, ali ne i kada je reč o postupanju izvršne vlasti. Uz sve to, kao što je već ukazano, realizacija ove preporuke podrazumeva nužnost izmene skupštinskog Poslovnika, a takvu obavezu nije moguće ni predvideti u aktu koji usvaja Vlada Srbije. Najzad, kao što je već ukazano, preporuka se 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.

Novom Strategijom propisano je 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.⁷⁰ 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.⁷¹ S tim u vezi, Akcioni plan za period 2026–2028. godine treba da sadrži aktivnosti koje imaju za cilj analiziranje postojećeg

⁷⁰ 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>

⁷¹ Ibid

postupaka predlaganja zakona propisanog Poslovníkom Vlade (član 41) i postupka donošenja zakona propisanog Poslovníkom Narodne skupštine (čl. 151–155).⁷²

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).

U praksi nije bilo pokušaja da se otvori proces izmena Zakona o lobiranju, niti je u praksi primećen bilo kakav napredak u pogledu transparentnosti informacija o lobiranju ili aktivnosti koje bi trebalo urediti na osnovu preporuke GRECO.

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".⁷³

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 (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

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

Interne revizije (deseta preporuka)

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

⁷² Ibid

⁷³ 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>

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

Prema poslednjim raspoloživim [podacima](#) (za 2023. godinu), iako je u oblasti interne revizije, ukupno gledano, evidentiran napredak kada su u pitanju broj onih organa koji imaju uspostavljenu funkciju IR i broj zaposlenih na poslovima interne revizije, utvrđen je pad broja internih revizora u ministarstvima i uspostavljenim jedinicama za internu reviziju uopšte.⁷⁴ U kategoriji ministarstva sa organima uprave u sastavu, popunjenu jedinicu sa najmanje tri interna revizora ima 35%. U 2023. godini, broj popunjenih jedinica za internu reviziju u ovoj kategoriji beleži pad od 3 procentna poena u odnosu na prethodnu godinu jer devet ministarstva nema ni jednog internog revizora.⁷⁵ Interna revizija je normativno uspostavljena u 25 ministarstava i 4 uprave u sastavu ministarstava, a funkcionalno u 16 ministarstava i 4 uprave u sastavu ministarstava, u kojima je sistematizovano 131 radnih mesta za poslove interne revizije, a popunjeno 62.⁷⁶

Nova Strategija predviđa da je za sprovođenje Akcionog plana koji će biti izrađen za period 2026–2028. godine, ostavljeno sprovođenje, između ostalog, i ove preporuke.⁷⁷

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

⁷⁴ KONSOLIDOVANI GODIŠNJI IZVEŠTAJ ZA 2023. GODINU O STANJU INTERNE FINANSIJSKE KONTROLE U JAVNOM SEKTORU U REPUBLICI SRBIJI, str. 5,

https://www.mfin.gov.rs/upload/media/tzSxyD_66e977ae6c0a8.pdf

⁷⁵ Ibid, str. 42

⁷⁶ Ibid, str. 99

⁷⁷ 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>

(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, i dalje u članu 42. ostaje samo obaveza javnog funkcionera da obavesti Agenciju o sukobu interesa koji iskrsne 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 ODREDABA 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.

U predlozima antikorupcijske strategije i akcionog plana iz 2023. nisu bile predviđene mere koje bi vodile ispunjenju ove preporuke GRECO. Verovatni razlog za to je bilo predviđanje da će izmene ZSK

biti usvojene pre donošenja Strategije. Međutim, nova Strategija predviđa da je za sprovođenje Akcionog plana koji će biti izrađen za period 2026 – 2028. godine, ostavljeno sprovođenje, između ostalog, i ove preporuke.⁷⁸

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 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;*

⁷⁸ 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>

3) zastupa pravno ili fizičko lice ili obavlja poslove veštaka ili stručnog savetnika, u smislu zakonika 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 pravim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom, o zastupanju pravnih ili fizičkih lica, obavljanja poslova veštaka ili stručnog savetnika ili poslova upravljanja ili revizije."

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 [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 četvero 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.

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.

O realizaciji ove važne preporuke GRECO nije bilo reči u antikorupcijskoj strategiji i akcionom planu iz 2023. Štaviše, odbijeni su svi predlozi izneti na radnoj grupi da se Strategijom obuhvate izmene Ustava, koje su potrebne i radi rešavanje drugih problema. U usvojenoj verziji Strategije imunitet se pominje kao jedna od tema kojom će se baviti tek Akcioni plan za period 2026-2028.

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 otkriveni, 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 predlogu Akcionog plana 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“.

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.

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 sprovođenjem⁷⁹.

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 2021⁸⁰, 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)⁸¹.

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“⁸². Takođe je ukazano da je Sektor unutrašnje kontrole nadležan da vrši analizu rizika od korupcije, i da te analize

⁷⁹ Evaluacioni izveštaj, GRECO, 25.3.2022. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a7216d>, paragraf 122.

⁸⁰ <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/33794/nacrt-operativnog-plana-za-sprecavanje-korupcije-u-oblastima-od-posebnog-rizika.php>

⁸¹ <https://www.mpravde.gov.rs/files/re%C5%A1enje%20Radna%20grupa.pdf>

⁸² Izveštaj o usklađenosti, GRECO, 21.6.2024. <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82>, paragraf 73.

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 protoka 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.⁸³

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.)⁸⁴. Kako bi se ostvario Poseban cilj 4. predviđeno je sprovođenje, između ostalog, i mere pod nazivom *“Unapređenje antikorupcijskih mehanizama u radu Ministarstva unutrašnjih poslova”* (mera 4.4.3.)⁸⁵. 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 uredio ovo pitanje tj. Ministarstvo unutrašnjih poslova ne može da donese još jednu nacionalnu strategiju koja bi uređivala ovu oblast⁸⁶. 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 neće 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“.

Predlogom akcionog plana za period 2024-2025. godine za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2024-2028⁸⁷. godine predviđeno je 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.

⁸³ Isto, paragrafi 74. i 75

⁸⁴ 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>

⁸⁵ Ibid, str. 31

⁸⁶ Iz odgovora koje je MUP dostavio organizaciji Transparentnost Srbija u novembru 2024.

⁸⁷ <https://www.mpravde.gov.rs/files/Predlog%20akcionog%20plana%20MP.pdf>

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%).

Sektor unutrašnje kontrole, kao nadležan za sprovođenje preventivnih aktivnosti, još uvek nije 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".⁸⁸ Zbog toga je, prema podacima koje je Ministarstvo unutrašnjih poslova dostavilo, 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"⁸⁹, Ministarstvo je najavilo, a Predlog akcionog plana za period 2024-2025. godine za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2024-2028. godine predvideo je da do kraja polovine sledeće godine 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).

Iako se na prvi pogled čini da bi na taj način mogla da bude ispunjena preporuka GRECO, jer bi bio donet poseban planski dokument za sektor policije, usklađen sa opštom antikorupcijskom strategijom, to je upitno, naročito kada se imaju u vidu dosadašnji komentari GRECO. Naime, 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, u predlogu Akcionog plana nema naznaka o tome na koji način će ona biti obezbeđena, kao ni o sadržini samog Operativnog plana.

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

⁸⁸ Izveštaj o usklađenosti, str. 18, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82>

⁸⁹ Ibid

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 usklađenosti⁹⁰ 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 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.

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

⁹⁰ Ibid, str. 19.

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.

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 postupa 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.

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 se ne govori 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...“*.

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 naponi 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).

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 ...".

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 usklađenosti⁹¹ 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 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“*.

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.⁹²

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 nacrt novog Zakona o unutrašnjim poslovima predviđa 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

⁹¹ Izveštaj o usklađenosti Srbije, str. 21, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82v>

⁹² Evaluacioni izveštaj, GRECO, 25.3.2022. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a7216d>, str. 39.

garancija operativne autonomije policije od MUP tokom predistražnog i istražnog postupka⁹³. 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.

To znači da će GRECO moći da ponovo proceni njeno ispunjenje eventualno u drugoj polovini 2025. godine kada se može očekivati donošenje Zakona o unutrašnjim poslovima. Za ispunjenje ove preporuke biće 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.

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. godine⁹⁴ i u predlogu Akcionog plana 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).

Do tada, zapošljavanje policijskih službenika na najviše funkcije će se sprovesti 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).

⁹³ Izveštaj o usklađenosti Srbije, str. 21 i 22, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82v>

⁹⁴ 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>

U vezi sa ovom preporukom bitno je pomenuti da su neke promene zabeležene u praksi. Raspisan je konkurs⁹⁵ 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.⁹⁶ Policija je bila bez direktora gotovo tri godine,⁹⁷ jer je prethodni direktor (Vladimir Rebić) u oktobru 2021. otišao na odmor, a u penziju januara 2022.⁹⁸ Zanimljivo je da su, u doba kada je konkurs tek bio raspisan u medijima pojavila imena kandidata koji navodno imaju dobre izgleda.⁹⁹ 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.

Iako nacrt izmena zakona nije objavljen i dalje, treba primetiti da upodobljavanje zakonskih rešenja za izbor direktora policije sa onima koje se odnose na ostale državne službenike na položaju ne bi dovelo 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.

Raspisivanje konkursa za direktora policije, iako samo po sebi pozitivna stvar, može otvoriti nova pitanja prilikom sledećeg kruga procene usklađenosti od strane GRECO. Naime, direktor će verovatno biti postavljen prema pravilima koja važe u ovom trenutku, krajem 2024. ili početkom 2025. godine, a sama ta pravila bi trebalo da budu unapređena već sredinom sledeće godine. Stoga se može otvoriti pitanje da li bi konkurs trebalo ponoviti nakon izmene pravila.

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 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)

⁹⁵ <https://www.politika.rs/scc/clanak/640460/javni-konkurs-za-izbor-direktora-policije>

⁹⁶ <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/aktuelno/saopstenja/4b5ceeeb-bb30-4a0b-82fb-3a6ef8eec678>

⁹⁷ <https://insajder.net teme/skoro-tri-godine-nemamo-direktora-policije-ministar-unutrasnjih-poslova-najavljuje-konkurs>

⁹⁸ <https://www.politika.rs/scc/clanak/641002/ko-ce-bit-novi-direktor-policije>

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰

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.“¹⁰¹ Negativna ocena GRECO proističe iz činjenice da novi zakon, koji bi predvideo redovne provere kod svih policijskih službenika nije još uvek usvojen.

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 znači da će GRECO moći da ponovo proceni njeno ispunjenje eventualno u drugoj polovini 2025. godine kada se može očekivati donošenje Zakona o unutrašnjim poslovima. 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 za period 2023-2028. 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“*¹⁰², jer je pri kraju roka za njeno preduzimanje 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. godine¹⁰³ i u predlogu Akcionog plana za period 2024–2025. godine predviđene 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).

Do tada, 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

¹⁰¹ Izveštaj o usklađenosti Srbije, str. 22, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82v>

¹⁰² Izveštaj o usklađenosti Srbije, str. 22, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82v>

¹⁰³ 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>

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).

Na osnovu ovako planiranih aktivnosti ne može se zaključiti u kom periodu bi preporuka GRECO, sve i da je u potpunosti ispunjena, mogla da donese značajne rezultate. Taj nedostatak delom proističe iz kratkog perioda na koji se Akcioni plan odnosi (do kraja 2025. godine). Drugim rečima, u ovom trenutku nije poznato koliko vremena će, prema planovima Vlade, odnosno MUP, proteći pre nego što svi aktuelni policijski službenici budu podvrgnuti bezbednosnim proverama u vezi sa integritetom.

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 usklađenosti¹⁰⁴ 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 dostavilo 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 se 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 predlog Akcionog plana za period 2024–2025. godine uvrštene istoimene aktivnosti (aktivnosti 4.3.9. i 4.3.10.), obe sa rokom

¹⁰⁴ Izveštaj o usklađenosti Srbije, str. 22, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82v>

za završetak aktivnosti do kraja četvrtog kvartala 2025. godine. Time je praktično, ispunjenje i ove preporuke odloženo za kraj sledeće godine.

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).

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 sprovođenje 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 ispunjena¹⁰⁵. 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.

Kodeks policijske etike¹⁰⁶, 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.“

¹⁰⁵ Izveštaj o usklađenosti Srbije, str. 23-24, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82v>

¹⁰⁶ <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/e4ad5cca-8d0f-4e4c-b2f2-18a0578bfff0/2023-12-15-wcir-Kodeks+policijske+etike.docx?MOD=AJPERES&CVID=oNILjEw>

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.

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 način¹⁰⁷. 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, posebno, propisano da „član Ministarstva ima pravo na čuvanje protokolarnog ili komemorativnog poklona čija vrednost ne prelazi 10% prosečne mesečne zarade bez poreza i doprinosa u Republici Srbiji, ali tako da ukupna vrednost zadržanih poklona u kalendarskoj godini ne prelazi iznos jedne prosečne mesečne zarade bez poreza i doprinosa u Republici Srbiji”.

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.

¹⁰⁷ Izveštaj o usklađenosti Srbije, str. 24, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82v>

Ni prethodno važeća, ni aktuelna, Instrukcija Ministarstva u vezi sa poklonima nisu objavljene. Na taj način je javnost uskraćena za mogućnost da se bliže upozna sa time koji pokloni policijskim službenicima su dopušteni, a koji ne. Značaj 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. 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 2022¹⁰⁸, 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.

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

¹⁰⁸ Str. 44.

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 2022.¹⁰⁹ 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.

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 nacrtu. 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 znači da će GRECO moći da ponovo proceni njeno ispunjenje eventualno u drugoj polovini 2025. godine kada se može 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 nacrtu 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 nacrtu 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

¹⁰⁹ <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/98/4>

propisuje krivično delo iznuđivanje iskaza, jer je dobar deo javnosti to doživeo kao dekriminalizaciju, čak legalizaciju iznuđivanja iskaza¹¹⁰.

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 Nacionalnoj 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”*¹¹¹ mogu da predstavljaju samo njeno delimično ispunjenje.

Svest o zaštiti uzbunjivača (dvadesetčetvrta preporuka)

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

Početak 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 zaštitu 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”*¹¹² 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.

¹¹⁰ <https://pescanik.net/kardinalovi-napredni-djaci/>

¹¹¹ 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>

¹¹² Izveštaj o usklađenosti Srbije, str. 26, <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680b0cd82v>

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.”*¹¹³ 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”*¹¹⁴, 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.

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 sprovode 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 povezo pitanje uzbunjivanja sa Kodeksom policijske etike, koji bi trebalo da se „učini praktičnim i glavnim dokumentom u policiji koji pokriva i zaštitu uzbunjivanja“.¹¹⁵ 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.

¹¹³ Ibid

¹¹⁴ Ibid

¹¹⁵ <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a7216d>, str. 50.

Ključne preporuke

1. Akcioni plan za prvu godinu primene nacionalne antikorupcijske strategije bi trebalo proširiti, tako da sadrži rešenja za sve Preporuke iz Petog kruga evaluacije GRECO, bilo na način da se preporuke u celosti ispune ili da se započnu pripreme za to, tamo gde je neophodan duži rok (izmene Ustava).
2. Bez odlaganja treba započeti izradu Akcionog plana i za period 2026-2028, koji se može dopuniti krajem 2025, na osnovu podataka o primeni prvog Akcionog plana
3. 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.
4. 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.
5. Nacrt Zakona o sprečavanju korupcije treba da bude značajno dopunjen, nakon čega o njemu trebalo da bude organizovana nova javna rasprava.
6. 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.
7. 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.
 - 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 2024, 2022, 2020. i 2016, kao i predsednika Republike i njegovih savetnika u plan kontrole izveštaja o imovini i prihodima za 2025. (Agencija)
8. Ministarstvo unutrašnjih poslova bi trebalo da objavi i promoviše akte koje je usvojilo na osnovu preporuka GRECO.

9. 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).
10. Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da po okončanju konkursa za izbor direktora policije objavi informacije na osnovu kojih će javnost moći da stekne uvid o tome da li je predložen najbolji među prijavljenim kandidatima, a Vlada potom bez odlaganja treba da postavi direktora.