

Усвојено: 25. марта 2022.
године
Објављивање 5. јула 2022

Јаван
GrecoEval5Rep(2021)1

ПЕТИ КРУГ ЕВАЛУАЦИЈЕ

Спречавање корупције и унапређивање интегритета у оквиру
органа централне власти (на највишим извршним
функцијама) и органа за спровођење закона

ЕВАЛУАЦИОНИ ИЗВЕШТАЈ

СРБИЈА



Усвојио ГРЕКО
на 90. пленарном састанку
(Стразбур, 21–25. март 2022. године)



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE OF CONTENTS

I. ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ	4
II. УВОД И МЕТОДОЛОГИЈА	6
III. КОНТЕКСТ	7
IV. СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ У ОКВИРУ ОРГАНА ЦЕНТРАЛНЕ ВЛАСТИ (НА НАЈВИШИМ ИЗВРШНИМ ФУНКЦИЈАМА)	8
СИСТЕМ ВЛАСТИ И НАЈВИШИХ ИЗВРШНИХ ФУНКЦИЈА.....	8
<i>Систем власти</i>	8
<i>Председник</i>	8
<i>Влада</i>	10
<i>Накнаде лица на највишим извршним функцијама</i>	12
АНТИКОРУПЦИЈСКА ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА ИНТЕГРИТЕТА, РЕГУЛАТОРНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР.....	13
<i>Антикорупцијске политике и политике интегритета</i>	13
<i>Правни оквир и етички принципи / кодекс понашања</i>	14
<i>Институционални оквир</i>	15
<i>Свест</i>	16
ТРАНСПАРЕНТНОСТ И НАДЗОР НАД ИЗВРШНИМ АКТИВНОСТИМА ОРГАНА ЦЕНТРАЛНЕ ВЛАСТИ.....	17
<i>Приступ информацијама</i>	17
<i>Транспарентност процеса доношења закона</i>	18
<i>Треће стране и лобисти</i>	20
<i>Контролни механизми</i>	21
СУКОБ ИНТЕРЕСА.....	22
ЗАБРАНА ИЛИ ОГРАНИЧЕЊЕ ОДРЕЂЕНИХ АКТИВНОСТИ.....	23
<i>Нespoјивост функција, спољне активности и финансијски интереси</i>	23
<i>Уговори са државним органима</i>	24
<i>Поклони</i>	24
<i>Злоупотреба јавних ресурса</i>	25
<i>Злоупотреба поверљивих информација</i>	25
<i>Ограничења по престанку радног односа</i>	25
ПРИЈАВЉИВАЊЕ ИМОВИНЕ, ПРИХОДА, ОБАВЕЗА И ИНТЕРЕСА.....	26
<i>Захтеви у вези са пријављивањем</i>	26
<i>Механизми прегледа</i>	27
ОДГОВОРНОСТ И МЕХАНИЗМИ СПРОВОЂЕЊА.....	28
<i>Механизми некривичне одговорности</i>	28
<i>Кривични поступак и имунитет</i>	29
V. СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ У ОРГАНИМА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА	31
ОРГАНИЗАЦИЈА И ОДГОВОРНОСТ ОРГАНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА / ПОЛИЦИЈСКИХ ОРГАНА.....	31
<i>Преглед различитих органа за спровођење закона</i>	31
<i>Поверење јавности у органе за спровођење закона</i>	33
<i>Синдикати и професионалне организације</i>	33
АНТИКОРУПЦИЈСКА ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА ИНТЕГРИТЕТА.....	33
<i>Политика борбе против корупције и политика интегритета</i>	33
<i>Мере управљања ризицима у областима изложеним корупцији</i>	34
<i>Управљање прикривеним операцијама и контактима са доушницима и сведоцима</i>	35
<i>Етичка начела и правила понашања</i>	35
<i>Савети, обука и свест</i>	36
ЗАПОШЉАВАЊЕ, НАПРЕДОВАЊЕ У СЛУЖБИ И УСЛОВИ СЛУЖБОВАЊА.....	38
<i>Захтеви у погледу запошљавања и поступак распоређивања</i>	38
<i>Оцењивање рада и напредовање у виши чин / звање</i>	40
<i>Ротација</i>	41
<i>Престанак радног односа и отказ</i>	41
<i>Плате и бенефити</i>	41
СУКОБ ИНТЕРЕСА.....	42
ЗАБРАНА ИЛИ ОГРАНИЧЕЊЕ ОДРЕЂЕНИХ АКТИВНОСТИ.....	43
<i>Нespoјиви послови, активности ван службе и ограничења по престанку радног односа</i>	43

<i>Поклони</i>	44
<i>Злоупотреба јавних ресурса</i>	44
<i>Злоупотреба поверљивих информација</i>	45
ПРИЈАВА ИМОВИНА И ПРОМЕНА ИМОВНОГ СТАЊА, ПРИХОДИ, ОБАВЕЗЕ И ИНТЕРЕСИ	45
<i>Механизми преиспитивања</i>	45
МЕХАНИЗМИ НАДЗОРА	46
<i>Унутрашњи надзор и контрола</i>	46
<i>Спољашња контрола</i>	47
<i>Поступци примене правних средстава за јавност</i>	47
ОБАВЕЗЕ ИЗВЕШТАВАЊА И ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА	49
<i>Обавезе извештавања</i>	49
СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА И САНКЦИОНИСАЊЕ.....	50
<i>Дисциплински поступак</i>	50
<i>Кривични поступак</i>	51
<i>Статистички подаци</i>	51
VI. ПРЕПОРУКЕ И ПРАЋЕЊЕ	53

I. ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ

1. Овај извештај оцењује ефикасност оквира који постоји у Србији за спречавање корупције међу лицима на највишим извршним функцијама (председник, министри, високи званичници и саветници) и припадницима полиције. Има за циљ да идентификује слабости које треба решити и позитивне развоје догађаја које треба одржати, како би се помогло српским властима у јачању њихових напора у спречавању, у складу са стандардима ГРЕКО.

2. Агенција за спречавање корупције (АСК) има централну улогу у многим областима (планови интегритета јавних органа за сузбијање корупције, извештаји о имовини јавних функционера, обука и савети, правила лобирања, итд). Њено деловање је засновано на Закону о спречавању корупције (ЗСК), који намеће захтеве јавним функционерима, као и Закону о лобирању. Појам јавних функционера у оквиру ЗСК је широк и укључује већину лица на највишим извршним функцијама (ЛНИФ). Међутим, да би било свеобухватно, требало би да обухвати и шефове кабинета председника и потпредседника Владе и саветнике који раде за министре, при чему су обе улоге уско повезане са доношењем одлука у Влади. Паралелно са АСК, улога Савета за борбу против корупције у анализи законодавства и идентификовању системских проблема, треба да буде у потпуности призната и добро искоришћена за даље спречавање.

3. Што се тиче ЛНИФ-а, која укључују председника због његовог учешћа у извршним одлукама, постоји низ питања која би требало даље унапредити. Треба израдити јавну стратегију за спречавање корупције која би експлицитно обухватила ЛНИФ, са јасним циљевима и проценом њиховог остварења. Да би се спречили ризици од сукоба интереса у Влади, провере интегритета треба да се спроведу као део процедуре именовања. Уопштено говорећи, стандарди интегритета који одговарају специфичним функцијама ЛНИФ-а треба да буду сакупљени у оквиру кодекса понашања, праћеног практичним упутствима и санкцијама у случају кршења. У вези са овим стандардима треба организовати систематско и редовно информисање и обуку ЛНИФ-а. Штавише, извештаји о имовини ЛНИФ-а треба да систематски буду предмет значајне контроле од стране АСК-а. Иако је недавно постигнут напредак, потребни су даљи напори да се повећа транспарентност законодавног процеса у вези са владиним иницијативама, посебно у погледу њихових корака законодавног поступка. На сличан начин, потребна је већа транспарентност у вези са контактима ЛНИФ-а са лобистима, уз ширу дефиницију лобирања и редовне извештаје о контактима. Исто тако, на одбијање захтева Владе и администрације председника за добијање информација, требало би да постоји могућност подношења жалбе Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, што тренутно није случај. Осим тога, с обзиром на низак степен кривичног гоњења, имунитет који се даје члановима Владе требало би да искључује кривична дела у вези са корупцијом.

4. Што се тиче полиције, пре свега треба донети јавну стратегију за спречавање корупције у полицији, засновану на идентификованим ризичним областима и утврђеним јасним циљевима. Такође треба предузети мере за отворенију и транспарентнију процедуру за именовање шефа полиције и других виших руководилаца. Постојећи Кодекс полицијске етике треба ревидирати, како би обухватио све релевантне теме интегритета и био пропраћен практичним примерима. Обука за нове припаднике и активне полицијске службенике треба да се заснива на овом ревидираном кодексу и да буде обавезна за све. Такође би требало предузети даље мере током целокупне каријере полицијских службеника, како би се обезбедила редовна провера и

спровођење ротације у областима подложним ризику. Додатно, треба поштрити и организовати контролу над споредним активностима у редовним интервалима. Оквир у вези са поклонима такође треба да буде снажнији, тако да се они прописно евидентирају. Осим тога, заштитне мере треба да обезбеде довољно независне и транспарентне истраге полицијских притужби. Коначно, потребни су додатни напори да се подстакне узбуђивање.

II. УВОД И МЕТОДОЛОГИЈА

5. Србија се придружила ГРЕКО-у 2003. године. Од свог приступања, Србија је била предмет евалуације у оквиру ГРЕКО-вог заједничког првог и другог (у јуну 2006. године), трећег (у октобру 2010. године) и четвртог (у јулу 2015. године) круга евалуације. Добијени евалуациони извештаји, као и накнадни извештаји о усклађености, доступни су на интернет страници ГРЕКО (www.coe.int/greco). Овај пети круг евалуације покренут је 1. јануара 2017. године.¹

6. Циљ овог извештаја јесте да се оцени ефикасност мера које су власти Србије усвојиле у циљу спречавања корупције и унапређивања интегритета у оквиру органа централне власти (на највишим извршним функцијама) и органа за спровођење закона. Извештај садржи критичку анализу ситуације, одражавајући напоре заинтересованих актера и постигнуте резултате. Он идентификује могуће недостатке и даје препоруке за побољшање. У складу са праксом ГРЕКО, препоруке се, преко шефа делегације у ГРЕКО-у, упућују органима власти Србије, који одређују националне институције / тела која ће бити одговорна за предузимање потребних радњи. У року од 18 месеци од усвајања овог извештаја, Србија ће поднети извештај о предузетим активностима, као одговор на препоруке ГРЕКО.

7. Да би припремио овај извештај, Евалуациони тим ГРЕКО (у даљем тексту: ЕТГ) је обавио директну посету Србији, у периоду од 6. до 9. септембра 2021. године и осврнуо се на одговоре Србије на евалуациони упитник, као и друге информације добијене, између осталог и од цивилног друштва. Чланове ЕТГ-а су чинили: гђа Теодора ПИПЕРИ-ХРИСТОДУЛУ, саветник Републике А', правна канцеларија Републике (Кипар), г. Холгер ШПЕРЛИХ, директор Владе, Стално представништво Савезне Републике Немачке при Европској унији (Немачка), гђа Ана МАРГАРИЈАН, Катедра за кривично право и криминологију, Јеревански државни универзитет (Јерменија), г. Стафан НИСТРОМ, национални координатор, Полицијска управа (Шведска). ЕТГ је додатно подржао господин Гералд ДУН из секретаријата ГРЕКО.

8. ЕТГ се састао са представницима Генералног секретаријата председника Републике, кабинета премијера, Министарства правде, Министарства унутрашњих послова, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства финансија, Секретаријата за јавне политике, Народне скупштине, Републичког јавног тужилаштва, Тужилаштва за организовани криминал, Агенције за спречавање корупције, Савета за борбу против корупције, Државне ревизорске институције, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Заштитника грађана, Делегације Европске уније у Србији, Канцеларије ОЕБС-а у Србији, Канцеларије Уједињених нација у Београду и Канцеларије Савета Европе у Београду. Такође се састао са представницима невладиних организација, истраживачким новинарима и синдикатима.

¹ Више информација о методологији налази се у евалуационом упитнику који је доступан на [веб страници ГРЕКО](http://www.coe.int/greco).

III. КОНТЕКСТ

9. Србија је чланица ГРЕКО од 2003. године и прошла је четири круга евалуације са фокусом на различите теме у вези са спречавањем и борбом против корупције. Србија је у почетку имала позитивну репутацију у примени препорука ГРЕКО: у заједничком првом и другом кругу евалуације, 80% препорука је на крају у потпуности спроведено (остатак је делимично спроведен), док је у трећем кругу евалуације, 93% препорука у потпуности спроведено (остатак се делимично спроводи). Србија је тренутно у поступку усклађивања у оквиру четвртог круга евалуације који обухвата народне посланике, судије и тужиоце. У последњем извештају о усклађености (други прелазни извештај о усклађености), 61,5% препорука је у потпуности спроведено, док је 38,5% делимично спроведено, при чему су недавне уставне измене које се тичу независности правосуђа, побољшале ниво спровођења.

10. Корупција је опште перципирана као распрострањена у Србији. У Индексу перцепције корупције који је саставио *Transparency International*, Србија се налази на 38. месту у 2020. години, што је најнижа позиција од 2012. године. *House of Freedom* је 2021. године оценила Србију са 1 од 4 по ефикасности заштитних мера против корупције, напомињући да иако је број хапшења и кривичних гоњења због корупције порастао протеклих година, пресуде на виском нивоу биле су веома ретке, упркос извештајима који су укључивали чланове извршне власти. Они тврде да се одговорност за процесуирање случајева корупције преноси између различитих јавних тужилаца, који су обично сматрали да полиција није пружила довољно доказа у случајевима против министара у Влади. Уопштено говорећи, глобална стопа слободе (која обухвата политичка и грађанска права) пала је са 76/100 у 2018. години (што се сматра као „слободно“) на 64/100 у 2021. години (што се сматра као „делимично слободно“).

11. Неколико случајева на високом нивоу у које су укључени министри тicali су се нетранспарентне приватизације, сумње у праће новца и веза са криминалним организацијама. Међутим, у предметима министара и помоћника министара није донета одлука о укидању имунитета, јер у време покретања поступка против њих више нису обављали функције. Штавише, узбуњивач који је јавно осудио оца министра одбране у вези са куповином оружја од државе по сниженим ценама, ухапшен је у септембру 2019. године и још увек је био под истрагом у септембру 2020. године, уз ризик од застрашујућих ефеката на узбуњивање.

12. Опозиција је 2020. године бојкотовала парламентарне изборе у знак протеста против онога што су они тврдили да је одсуство једнаких услова за кампању, тврдећи да странка на власти користи своју позицију и јавне ресурсе да води своју кампању. Као резултат тога, партија на власти је убедљиво победила и заједно са својим коалиционим партнером освојила 243 од 250 места. Ово је навело многе посматраче да сматрају да су контроле и равнотеже због тога поремећене.

13. До недавне уставне реформе, која треба да се примени, утврђено је да правосуђе, укључујући и судије и тужиоце, нема довољно независности од извршне и законодавне власти, као што је представљено у извештају о четвртом кругу евалуације ГРЕКО и накнадним извештајима о усклађености.

IV. СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ У ОКВИРУ ОРГАНА ЦЕНТРАЛНЕ ВЛАСТИ (НА НАЈВИШИМ ИЗВРШНИМ ФУНКЦИЈАМА)

Систем власти и највиших извршних функција

Систем власти

14. Република Србија је вишестраначка парламентарна република. Начело поделе и равнотеже власти садржано је у члану 4. Устава. Законодавну власт има Народна скупштина Србије, која је једнодомна и састоји се од 250 посланика са мандатом од четири године.²

Председник

15. Шеф државе Србије је председник, који по Уставу изражава јединство Републике Србије (чл. 111).³ Извршна власт је Уставом поверена Влади (чл. 122). Надлежност председника утврђена је чланом 112. Устава, којим је, између осталог, предвиђено да представља Републику Србију у земљи и иностранству, предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, именује и разрешава амбасадоре, додељује помиловања и врховни је командант оружаних снага. Када је реч о закону, председник може или да прогласи закон или да га врати на поновно разматрање Народној скупштини (чл. 109. Устава), у року од 15 дана од дана усвајања (или седам дана, ако је закон усвојен по хитном поступку). Када га врати на поновно разматрање, Народна скупштина може да усвоји закон неизмењен већином гласова свих народних посланика; тада је председник дужан да га прогласи (чл. 113. Устава). Председник се бира непосредно на период од пет година, уз могућност реизбора једном. Он / она може бити разрешен само због повреде Устава, одлуком Народне скупштине, двотрећинском већином гласова. Уставни суд је дужан да по покренутом поступку за разрешење, најкасније у року од 45 дана, одлучи о постојању такве повреде (чл. 118. Устава).

16. Генерални секретаријат, на челу са генералним секретаром – који има иста овлашћења као министар (чл. 27. Закона о председнику) – уз помоћ заменика, пружа стручну и техничку подршку председнику, обезбеђујући сарадњу са другим државним органима и локалним и регионалним властима. Председнику помажу и шеф кабинета и саветници, које он поставља и разрешава (као и генерални секретар и заменик генералног секретара) (чл. 28. Закона о председнику), као и разни државни службеници и намештеници.

17. ГРЕКО се сложио да шеф државе буде обухваћен 5. кругом евалуације у оквиру „органа централне власти (највиших извршних функција)“ где дати појединац активно и редовно учествује у развоју и / или извршавању владиних функција, односно саветује Владу о таквим функцијама. То може укључивати утврђивање и спровођење политика, спровођење закона, предлагање и / или спровођење правних прописа, усвајање и спровођење подзаконских / нормативних аката, доношење одлука о владиним расходима и доношење одлука о именовану појединаца на највише извршне функције. ЕТГ напомиње да српски органи власти не сматрају да председник спада у категорију ЛНИФ у сврху ове евалуације.

² Видети ГРЕКО [Извештај о четвртном кругу евалуације](#) за Србију, нарочито ставове 21–24.

³ Актуелни председник је Александар Вучић. Он је изабран 2. априла 2017. године и ступио је на дужност 31. маја 2017. године.

18. ЕТГ примећује да председник није само шеф државе, који обавља чисто церемонијалне функције, већ је такође укључен у спровођење извршних овлашћења. Као прво, председник доприноси начину на који се воде спољни послови земље, посебно у преговорима о чланству у ЕУ, међународним уговорима и дијалогу са Косовом*. Он се појављује као главни саговорник страних председника и шефова влада у разговорима, не само о спољној политици, већ и о домаћим стварима и трговинској сарадњи.⁴ Осим тога, он председава Саветом за националну безбедност (СНБ), који се бави безбедносним и извршним темама. Примера ради, председник је предводио конференцију за новинаре одржану после недавно одржане седнице СНБ-а, на којој је навео да се разговарало о активностима против криминалних организација, стратегији вакцинације против *Covid-19*, набавци нове опреме за Министарство унутрашњих послова и за војску, као и о истрагама о недавним убиствима почињеним у Београду.⁵ Ванредно стање због пандемије *Covid-19* прогласио је председник, а не Народна скупштина (чл. 200. Устава). Он утиче на рад Владе и на пример, он је тражио повлачење владиног предлога закона⁶ или је најављивао практичне мере за сузбијање пандемије (као што је полицијски час) или за управљање ценама електричне енергије. Он такође може и да врати закон Народној скупштини ако, анализом своје администрације, закључи да нацрт закона „не регулише област на одговарајући начин“, што је недавно урадио за владин нацрт закона који се односи на животну средину. Штавише, саопштење за јавност о најважнијим одлукама Владе издаје се у координацији са кабинетом председника. Чини се да је председник присутан на јавним седницама Владе. Такође је био активно укључен у расправу о недавној уставној реформи која се односи на правосуђе.

19. Поред тога, председник је остао лидер владајуће странке, која има огромну већину у Народној скупштини, и као такав је укључен у изборне кампање, што је у супротности са системом у којем председник не би требало да буде укључен у страначки дискурс и где би требало да изражава јединство нације. Он је јавно расписао опште изборе 2022. године, две године пре редовног рока, пре него што је формирана Влада и иако по Уставу то право припада Влади.⁷ Као лидер водеће странке у Народној скупштини, не само да је бирао председника Владе, већ је имао и директан утицај на програм Владе. Додатно, он је знатно присутнији у медијима од председника Владе, редовно коментаришући послове извршне власти (јавне набавке, инвестиције, потрошњу).⁸ У комбинацији са чињеницом да се председник бира општим непосредним гласањем, ово доприноси да се председник представи као директно укључен у свакодневне извршне функције, а током посете, ЕТГ-у су сви невладини саговорници рекли да јавност јасно препознаје председника као кључног политичког актера у земљи.

* Свако упућивање на Косово, било да се ради о територији, институцијама или становништву, у овом тексту ће се тумачити у пуној сагласности са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација и без прејудуцирања статуса Косова.

⁴ <https://rs.n1info.com/english/news/merkel-go-further-in-legal-reforms-pluralism-vucic-thank-you-for-everything/>; <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/02/01/declaration-du-president-emmanuel-macron-avec-le-president-de-la-republique-de-serbie-aleksandar-vucic>; <https://www.rferl.org/a/putin-vucic-gas-weapons/31579354.html>; <https://www.vindobona.org/article/vuci-hosted-kurz-the-fight-against-illegal-migration>

⁵ <https://www.predsednik.rs/en/press-center/news/session-of-the-national-security-council>; <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/168877/serbia-will-deal-with-crime-preserve-stability.php>

⁶ [Vulin: At Vučić's request, the Draft Law on Internal Affairs was withdrawn \(n1info.com\)](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2020_en) (на српском); https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2020_en (види стр. 4).

⁷ <https://balkaninsight.com/2020/10/21/vucic-announced-new-elections-even-before-new-government-constitution/>

⁸ Примера ради, у јулу 2021. године, председник је извршио око 40 јавних интервенција о којима се извештавало у медијима.

20. У светлу наведеног, председник Србије и лица која га непосредно саветују (генерални секретар, заменик генералног секретара, шеф кабинета и саветници) могу се сматрати укљученима у вршење извршних функција у довољној мери да буду обухваћени овим извештајем.

Влада

21. Владу чине председник Владе, један или више потпредседника Владе и министри (чл. 125. Устава), а може укључивати и министре без портфеља (чл. 10. Закона о влади). Председника Владе именује Народна скупштина, на предлог председника (чл. 112. Устава). Народна скупштина бира Владу у целини, на предлог председника Владе и истовремено даје сагласност на програм Владе (чл. 127. Устава). Влади престаје мандат оставком председника Владе. Народна скупштина може разрешити Владу изгласавањем неповерења.

22. Председник Владе руководи Владом и председава њеним седницама (чл. 12. Закона о влади). Одлуке се доносе већином гласова, а одлучујући је глас председника Владе. Против одлука Владе није дозвољена жалба (чл. 151. Закона о општем управном поступку). Министри за рад свог министарства одговарају Влади и Народној скупштини. Они могу бити разрешени само уз сагласност Народне скупштине, на предлог председника Владе или након изгласавања неповерења.

23. Актуелна Влада ступила је на дужност у октобру 2020. године. Осим председника Владе, чини је 5 потпредседника Владе, 16 министара и 2 министра без портфеља. Поред једне председнице Владе, Влада има 13 министара и 10 министарки. Ово је у складу са [Препоруком Комитета министара Рец\(2003\)3](#) о уравнотеженом учешћу жена и мушкараца у политичком и јавном доношењу одлука.

24. Извештаје о имовини и приходима министри подносе по преузимању и по престанку функције, али се не проверавају систематски детаљно (чл. 68. Закона о спречавању корупције или ЗСК, видети ст. 39, 89. и 97). ЕТГ сматра да би провере интегритета требало да се врше када председник Владе разматра неке особе за министарску позицију. Такве провере интегритета би играле важну улогу у спречавању корупције тако што би пружиле прилику да се идентификују сукоби интереса особа предвиђених за одређени министарски портфељ. Ову прелиминарну проверу би, на пример, могле да ураде службе председника Владе на основу већ доступних извештаја о имовини и приходима, пошто ће потенцијални министри често већ бити јавни функционери од којих се тражи да их поднесу, и / или интервјуа са службама председника Владе, како би се утврдили могући ризици од сукоба интереса. Стога **ГРЕКО препоручује утврђивање правила која захтевају да се провере интегритета врше пре именованња министара, ради утврђивања и управљања могућим ризицима од сукоба интереса, пре него што приступе Влади.**

Друга лица на највишим извршним функцијама

25. Министрима може помагати један или више државних секретара чије подручје надлежности они утврђују. Њих именује и разрешава Влада на предлог сваког министра, с тим што им престаје функција престанком мандата министра. Одговорни су министру и Влади у целини. Они су признати као државни функционери у смислу ЗСК, чији се услови примењују на њих. Они блиско сарађују са министрима на дефинисању владиних

политика у одређеним областима, и ЕТГ стога сматра да су они ЛНИФ, у сврху ове евалуације.

26. Министарство ће такође имати и помоћнике министра, који су одговорни министру. Они су највиши државни службеници и руководе дефинисаном области рада министарства. За разлику од државних секретара, они су државни службеници који се бирају по конкурс, али их именује Влада на период од пет година, на предлог министра. Према Закону о државним службеницима, који се на њих примењује, они су државни службеници на постављеним функцијама и сматрају се јавним функционерима у смислу ЗСК, чији услови важе за њих. Они су блиско укључени у процес доношења одлука на министарском нивоу у одређеним секторима, обично усмеренијим од оних код државних секретара, и политички су именовани. Према ЕТГ-у, они се такође сматрају ЛНИФ.

27. Генерални секретар Владе руководи Генералним секретаријатом Владе, који обезбеђује спровођење аката Владе и припрему седница Владе и помаже председнику Владе у другим пословима. Генералног секретара именује и разрешава Влада, на предлог председника Владе, без конкурса. Он / она се сматра јавним функционером у смислу ЗСК. Ова улога је политичке природе и стога се носиоци положаја сматрају ЛНИФ.

28. У оквиру сваког министарства постоји и секретар министарства који се именује по конкурс за државне службенике и чија улога се не односи на доношење одлука Владе већ је оперативне природе. Иако се ЗСК такође примењује на њих, ЕТГ сматра да их не треба сматрати ЛНИФ, јер изгледа да не доприносе редовно процесу доношења одлука.

29. Министри могу именовати до три специјална саветника. Њихов број утврђује Влада за свако министарство, али не може бити већи од три по министарству.⁹ Они дају предлоге и мишљења министрима којима је потребна посебна стручност. Њихова права и обавезе су регулисани уговором и њихова накнада зависи од њихових задатака са ограничењем максималног износа.¹⁰ Они се не сматрају јавним функционерима у смислу ЗСК. Као политички саветници који раде директно са министрима, иако сами не одлучују, они су блиско повезани са процесом доношења одлука и редовно му доприносе. Стога, ЕТГ закључује да су они ЛНИФ.

30. Председник и потпредседници Владе имају кабинете, који обављају стручне и друге послове. Њима руководе шефови кабинета, које именује председник Владе или потпредседници изван оквира државне службе. Председник и потпредседници Владе могу именовати саветнике у својим кабинетима (у даљем тексту: саветници Владе), који се ангажују и изван државне службе. Број владиних саветника није ограничен. Радни однос шефова кабинета и саветника Владе везан је за трајање мандата председника и / или потпредседника Владе. Њихова права и обавезе регулисани су уговорима о раду. Они се не сматрају јавним функционерима у смислу ЗСК. ЕТГ сматра да комбинација политичке природе именовања и шефова кабинета и саветника Владе, као и њихове улоге у пружању стручних савета министрима, дају оправдање да се сматрају блиско укљученима у доношење одлука и стога се сматрају ЛНИФ.

31. ЕТГ напомиње да се не спроводе никакве провере интегритета пре именовања саветника од стране председника и Владе (специјалних саветника, саветника Владе и

⁹ Са изузетком Министарства просвете, науке и технолошког развоја које има четири саветника и министара без портфеља који имају само једног.

¹⁰ <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2012/107/2/reg> (на српском).

саветника председника) ради пружања стручног знања у сврху доношења одлука. Такве провере интегритета су од кључне важности за спречавање било каквог сукоба интереса пре именованја, посебно зато што саветници обично долазе из приватног сектора и враћају се у њега након завршетка свог радног односа у администрацији председника и Владе. Слично томе, шефови кабинета не подлежу провери интегритета пре њиховог именованја, иако имају кључну улогу у руковођењу кабинетима, дајући председнику и министрима стручне анализе за доношење одлука. Ово се чини посебно важним за ове две категорије ЛНИФ-а, јер се не ангажују путем конкурса и, изузев шефа кабинета председника и саветнике, нису обухваћени условима ЗСК, којим се прописује подношење изјаве о интересима након преузимања службене дужности.

32. ЕТГ примећује да не постоји детаљна листа саветника, било да се ради о специјалним саветницима, саветницима Владе или саветницима председника. И док свако министарство треба да изради документ у коме се наводи ко је ангажован као саветник, он се доставља само на захтев према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, што не омогућава лак приступ, посебно пошто су саговорници са којима су се састали на лицу места, навели потешкоће у добијању информација од органа извршне власти. У циљу веће транспарентности и због своје улоге у процесу доношења одлука, на сајтовима председника и Владе, треба јасно навести све запослене саветнике и њихову област надлежности.

33. Имајући у виду горе наведено, ГРЕКО препоручује да (i) шефови кабинета и саветници (укључујући саветнике председника) прођу проверу интегритета као део њиховог ангажовања, ради избегавања и управљања сукобима интереса; (ii) имена и област надлежности свих саветника у Влади и у кабинету председника буду јавно и лако доступни.

Накнаде лица на највишим извршним функцијама

34. Накнаде министара и државних секретара обрачунавају се у складу са коефицијентом предвиђеним Законом о платама у државним органима и јавним службама. Од јануара 2022. године, изменама и допунама Закона о буџетском систему утврђене су нове основице за накнаде. Накнаде помоћника министра утврђују се у складу са Законом о платама државних службеника и намештеника и имају додатне накнаде за протекле године рада.

Функција	Коефицијент	Нето основица	Нето зарада / месечно
Председник	15	РСД 10.117,99 (ЕУР 86)	РСД 151.770 (ЕУР 1.291)
Председник Владе	12	РСД 11.871,51 (ЕУР 101)	РСД 142.458 (ЕУР 1.212)
Министар	10,2	РСД 11.871,51 (ЕУР 101)	РСД 121.089 (ЕУР 1.030)
Државни секретар	31,2	РСД 3.681,29 (ЕУР 31)	РСД 114.856 (ЕУР 977)
Помоћник министра	7,11	РСД 23.313,02 (ЕУР 198)	РСД 165.756 (ЕУР 1.410)
Генерални секретар Владе	31,2	РСД 3.681,29 (ЕУР 31)	РСД 114.856 (ЕУР 977)

Специјални саветник ¹¹	6,32	РСД 23.313,02 (ЕУР 198)	РСД 147.338 (ЕУР 1.253)
Саветник Владе	7,11	РСД 23.313,02 (ЕУР 198)	РСД 165.756 (ЕУР 1.409)
Шеф кабинета	28,6	РСД 3.681,29 (ЕУР 31)	РСД 105.285 (ЕУР 895)

Антикорупцијска политика и политика интегритета, регулаторни и институционални оквир

Антикорупцијске политике и политике интегритета

35. Тренутно не постоји национална стратегија за борбу против корупције као таква, али је недавно усвојен Оперативни план за спречавање корупције. Предвиђено је да га прате стратегија и акциони план. Најновији стратешки документ била је Национална стратегија за борбу против корупције за период 2013–2018. године. Документ на који се тренутно највише позива је такозвани Ревидирани акциони план за Поглавље 23 у оквиру европских интеграција и његово потпоглавље под називом „Борба против корупције“.

36. Закон о спречавању корупције (ЗСК, види став 39) захтева од свих државних институција да усвоје план интегритета, идентификујући области и процесе који су посебно подложни ризицима од корупције и дефинишући превентивне мере. Агенција за спречавање корупције (АСК) надгледа њихову израду и даје препоруке за унапређивање. Планови интегритета се ревидирају сваке три године, а до сада су завршена два циклуса. Планове интегритета мора да усвоји око 3.000 орагана јавне власти.

37. АСК је проверила квалитет планова 10 министарстава за први и други циклус и дала препоруке, посебно о управљању и санкционисању сукоба интереса, евидентирању поклона, успостављању система за спровођење етичког кодекса, обуци о етици и интегритету, укључујући министре, државне секретаре и друге званичнике. АСК је проверила и спровођење првог плана интегритета Генералног секретаријата Владе. Области идентификоване у њиховом другом плану интегритета укључивале су усвајање мера за интерно узбуђивање, изјаве о спољним активностима, евиденцију јавних поклона и обуку о етици. Међутим, израда планова интегритета заснива се на самопроцени ризика и апсолутној аутономији у погледу превентивних мера. АСК не може да нареди да се одређене мере унесу у план интегритета, нити да се оне спроводе. Целокупан процес је поверљив.

38. ЕТГ поздравља недавно усвајање глобалног Оперативног плана за спречавање корупције, али нема стварног фокуса на ЛНИФ. Признаје да је процес усвајања планова интегритета од стране Генералног секретаријата Владе и сваког министарства позитивна пракса, иако је врло мало њих објављено у јавности. Међутим, они не разматрају ризике са којима се посебно суочавају ЛНИФ у целој Влади, на холистички начин. Ово би требало да се реши усвајањем стратешког документа који покрива сва ЛНИФ. Такав документ би требало усвојити и за администрацију председника. Одговорност ЛНИФ је постала све осетљивија тема за јавност у државама чланицама ГРЕКО и важно је да јавности буду познати кораци планирани за спречавање корупције. Стога, стратешки документ о спречавању корупције међу ЛНИФ треба да буде објављен на званичним интернет

¹¹ Плата специјалних саветника не може бити већа од износа који се добија множењем нето основице и коефицијента за обрачун плате саветника потпредседника Владе.

страницама. АСК такође треба да буде овлашћена да јавно прегледа ове стратешке документе и да даје препоруке о њиховој примени, како би се обезбедила боља транспарентност. Слично, одговор Владе и администрације председника такође треба да буде објављен. Стога, **ГРЕКО препоручује (i) да се за Владу и администрацију председника усвоје и објаве стратешки документи за спречавање корупције међу свим лицима на највишим извршним функцијама, на основу процена ризика; (ii) јачање улоге Агенције за спречавање корупције објављивањем њених препорука и одговора Владе и администрације председника.**

Правни оквир и етички принципи / кодекс понашања

39. Главни антикорупцијски закон је Закон о спречавању корупције (ЗСК) чија је примена почела 2020. године и који је измењен 23. септембра 2021. године. ЕТГ напомиње да је усвајање новог закона о изменама и допунама позитивно, јер тежи решавању одређених недостатака. Закон има за циљ да ојача улогу бивше Агенције за борбу против корупције, преименоване у Агенцију за спречавање корупције (АСК), кроз јачање њене независности, њених финансијских и људских ресурса и надлежности. Закон предвиђа услове у погледу сукоба интереса, неспојивости функција, ограничења по престанку радног односа, поклона и пријављивања имовине и прихода. Односи се искључиво на јавне функционере, како је то законом дефинисано. Међу ЛНИФ, укључује председника, шефа кабинета и саветнике председника, председника Владе, министре, помоћнике министара, државне секретаре, генералног секретара Владе и генералног секретара председника и његове заменике. Међутим, изоставља шефове кабинета председника и потпредседника Владе, као и специјалне и владине саветнике.

40. Не постоји општи кодекс понашања који се примењује на јавне функционере или посебно на ЛНИФ. У оквиру Иницијативе Светске банке за транспарентност и одговорност у Србији, разматра се израда модела кодекса понашања јавних функционера са одговарајућим смерницама. Влада је 2016. године усвојила кратак кодекс понашања посебно у вези са „дозвољеним границама коментарисања судских одлука и поступака“, како би осигурала поштовање претпоставке невиности и надлежности судова.

41. ЕТГ истиче да се ЗСК не примењује на две категорије ЛНИФ, шефове кабинета председника и потпредседника Владе и (специјалне и владине) саветнике, који се не сматрају *јавним функционерима* у смислу закона. Ово има далекосежне последице јер се сви стандарди интегритета садржани у ЗСК не примењују на њих (неспојивост функција, ад хок пријаве сукоба интереса, имовине и прихода, поклони и ограничења по престанку радног односа), а такође их спречава да имају користи из поверљивих савета АСК. Штавише, они се ангажују уз уговоре у којима се аутоматски не помињу услови у вези са интегритетом. ЕТГ сматра да је ово озбиљна рупа у закону и да ЗСК треба да их изричито укључи као јавне функционере, у смислу закона.

42. ЕТГ примењује одсуство било каквог свеобухватног кодекса понашања који се примењује на ЛНИФ. Једини постојећи кодекс је да се чланови Владе уздржавају од коментарисања судских одлука и поступака. Они схватају да постоје планови за развој таквог кодекса. За државне службенике постоји кодекс са кратким, општим референцама који се примењује на све државне службенике. ЕТГ сматра да је хитно потребна израда кодекса понашања који се посебно односи на ЛНИФ (у односу на министре, државне секретаре, помоћнике министара, шефове кабинета, генералне секретаре Владе и председника, као и саветнике) и да би такав инструмент обухватио

сва релевантна питања (сукоб интереса, неспојивост функција, поклоне, контакте са лобистима и трећим лицима, ограничења по престанку радног односа, извештаје о имовини, поверљиве информације, итд). Требало би да буде пропраћено детаљним упутством које садржи конкретне примере везане за рад Владе и администрације председника. Питања јавних набавки и приватизације су идентификована као области високог ризика и стога им треба посветити посебну пажњу. Штавише, како би се осигурала његова ефикасна имплементација, потребно је прецизирати санкције које су узроковане у случају кршења. Поред тога, сличан документ који обједињује релевантне обавезе у погледу интегритета требало би да буде прилагођен председнику, на пример у облику изјаве о принципима.

43. Имајући у виду горе наведено, ГРЕКО препоручује (i) да делокруг Закона о спречавању корупције буде проширен тако да обухвати сва лица на највишим извршним функцијама (ЛНИФ), укључујући шефове кабинета председника и потпредседника Владе, као и специјалне и владине саветнике; (ii) да се усвоји кодекс понашања који се примењује на ЛНИФ, који обухвата питања интегритета (нпр. сукоб интереса, контакте са лобистима и трећим лицима, ограничења по престанку радног односа, итд), праћен санкцијама за кршења и одговарајућим практичним упутствима; и (iii) да се изради одговарајући документ о понашању за председника.

Институционални оквир

44. Кључна институција у промовисању интегритета и спречавању корупције је Агенција за спречавање корупције (АСК). То је независан државни орган који је успостављен на основу ЗСК и одговоран је Народној скупштини, којој подноси годишњи извештај. Њом руководи директор, који се бира на јавном конкурсима на петогодишњи мандат (уз могућност реизбора једном) и чији рад надзире савет од пет чланова. За 2021. годину, АСК је имала буџет од 290.664.000 динара (око 2,47 милиона евра) и 88 стално запослених.

45. АСК надзире спровођење националних стратешких антикорупцијских докумената, прати правила о сукобу интереса, неспојивости функција, поклонима, пријављивању имовине и прихода, као и доношење и спровођење планова интегритета од стране државних институција. Покреће поступак у случају повреде. Такође, развија програм обуке о интегритету и прати његову имплементацију. Она процењује ризике од корупције у нацртима закона у областима које су посебно подложне корупцији. Исто тако је одговорна за надзор над Законом о лобирању. Улога АСК је ојачана кроз ЗСК. Влада не може да обустави, одложи или ограничи средства намењена њеном раду без сагласности директора. Може, између осталог, да по сопственој иницијативи даје мишљења о примени ЗСК, подноси кривичне пријаве, захтева покретање прекршајног или дисциплинског поступка, покреће поступке по анонимним притужбама и по службеној дужности и оцењује нацрте закона на ризик од корупције.

46. Савет за борбу против корупције (СБПК) је основан 2001. године. Његова улога је да надгледа све аспекте антикорупцијских активности, да предлаже Влади мере које треба предузети у циљу ефикасне борбе против корупције, да прати њихово спровођење и да даје предлоге за доношење прописа и других мера. СБПК припрема извештаје о потенцијалној системској корупцији са препорукама. Они се, између осталог, достављају Влади на даље поступање. У складу са Акционим планом за Поглавље 23 за приступање Европској унији, Влада је дужна да на својим седницама разматра извештаје СБПК-а и позива га када извештаје размотри. Поред тога, СБПК ће се консултовати о законодавној

процедури у вези са прописима који носе ризик од корупције. Међутим, СБПК у последње време није позиван у радне групе за израду закона. СБПК до сада није добио повратну информацију од Владе о томе да ли су њихове различите препоруке размотрене, усвојене или одбијене. СБПК је од свог оснивања припремио 72 извештаја. Припрема извештаја СБПК -а успорена је услед отежаних и спорих приступа потребним информацијама и документима у поседу органа власти.

47. Горе наведеним Акционим планом предвиђено је да се буџет и кадровски ресурси СБПК-а ојачају. Међутим, не само да то није урађено, већ СБПК тренутно ради са смањеним капацитетом од само 6 чланова, док је 7 места упражњено. Влада ће именовати нове чланове на предлог СБПК-а. Њихов профил је претежно из академске заједнице и аполитични су. СБПК је више пута давао предлоге за именовање нових чланова, али безуспешно. Напротив, Влада је покушала да директно именује три члана кршећи правила.

48. ЕТГ напомиње да СБПК има специфичну улогу у идентификацији системских проблема корупције, укључујући и будуће законе и припреми извештаја који садрже препоруке о томе како да их реши. Систем, како је првобитно замишљен, се ослањао на дијалог са Владом. Међутим, ЕТГ-у је речено да Влада рутински игнорише извештаје и препоруке СБПК-а. ЕТГ изражава жаљење што Влада не сарађује са СБПК-ом, чија је сврха управо да идентификује ризике од корупције и предложи мере за њихово решавање. Ово је још више изненађујуће јер садашњи Акциони план за Поглавље 23 за преговоре о приступању ЕУ гарантује такву сарадњу. Такође се са забринутошћу констатује да је Влада систематски игнорисала предлоге СБПК-а за попуњавање упражњених радних места, што је резултирало да већ неколико година функционише са пола капацитета.

49. Да би се у потпуности искористиле предности СБПК-а као специјализованог саветодавног тела, ЕТГ сматра да треба поново успоставити конструктиван дијалог између Владе и СБПК-а и да се упражњена места попуне, према правилима, на предлог СБПК-а. Да би се у потпуности искористиле предности и АСК и СБПК-а, ЕТГ сматра да је препоручљиво да се закључи меморандум о разумевању између две организације, како би се створила синергија. Стога **ГРЕКО препоручује да се саветодавна улога Савета за борбу против корупције у институционалном оквиру за борбу против корупције, у потпуности потврди тако што ће се обезбедити да се Влада ангажује са њим, да се попуне сва упражњена места у Савету и да сарадња са Агенцијом за спречавање корупције буде формализована.**

Свест

50. Агенција за борбу против корупције, која је сада замењена АСК, припремила је неколико публикација доступних јавним функционерима о обавезама које проистичу из претходног закона. Ове публикације садрже практичне примере који произилазе из поступака које је агенција водила против службених лица, укључујући 10 случајева у које су укључени јавни функционери који су били ЛНИФ. Након ступања на снагу ЗСК, ова информација је сада допуњена новим Водичем за службена лица, који је доступан на интернет страници АСК-а и који је ревидиран од усвајања измена и допуна ЗСК-а 2021. године. АСК спроводи редовне обуке и информативне сесије, које јавни функционери могу да прате по сопственом нахођењу. Због пандемије *Covid-19* није било обуке уживо, али су члановима Владе давани савети и упутства (лично, телефоном и писмено). Од септембра 2021. године, АСК је спровела три обуке путем интернета и једну обуку уживо за јавне функционере, у вези са њиховим обавезама које проистичу из ЗСК. Поред тога,

АСК је израдила Приручник за препознавање и управљање ситуацијама сукоба интереса и неспојивости функција, уз подршку иницијативе *USAID*-а под називом Пројекат за одговорну власт (*USAID GAI*). АСК је 2021. године представио приручник на четири радионице отворене, између осталог, за јавне функционере у министарствима. Такође је ревидиран од усвајања измена и допуна ЗСК.

51. Ако јавни функционер има дилему у вези са ЗСК, може поднети писмени захтев за појашњење АСК-у. Такви захтеви се такође могу односити на хипотетичке ситуације. АСК ће у року од 15 дана дати мишљење о постојању сукоба интереса и предложити мере за његово отклањање.

52. Уз напомену да је АСК организовао неке обуке отворене за јавне функционере у смислу ЗСК-а, ЕТГ примећује да ове сесије обуке нису посебно циљале ЛНИФ, узимајући у обзир њихове улоге, нити су биле обавезне. Стога, сматра да треба планирати обуку за сва ЛНИФ, укључујући шефове кабинета председника и потпредседника Владе и (специјалне и владине) саветнике, који нису обухваћени ЗСК. Осим тога, обука би требало да обухвати сва питања интегритета, на основу будућег кодекса понашања за ЛНИФ (видети став 43), и требало би да се одвија систематски по преузимању дужности и у редовним интервалима, посебно када се усвоје нови стандарди. Штавише, слично другим ЛНИФ-ма, шефови кабинета председника и потпредседника Владе и (специјални и владини) саветници би требало да имају користи од поверљивих савета о питањима интегритета, што тренутно немају, јер не спадају у делокруг ЗСК-а који уоквирује област надлежности АСК-а. **ГРЕКО препоручује (i) да се свим лицима која обављају највише извршне функције, по преузимању дужности и у редовним интервалима, обезбеде систематски информативни састанци и обука о свим стандардима интегритета; (ii) да поверљиви савети буду доступни шефовима кабинета председника и потпредседника Владе, као и специјалним и владиним саветницима.**

Транспарентност и надзор над извршним активностима органа централне власти

Приступ информацијама

53. Пословником Владе прописано је како се информације објављују. Одлуке донете и документи усвојени на седници Владе, јавно су доступни на њеној интернет страници. Председник Владе одржава конференције за новинаре, а након сваке седнице Владе издаје се саопштење о најважнијим одлукама у координацији са кабинетом председника. Србија је потписала (али није ратификовала) Конвенцију Савета Европе о приступу званичним документима (*CETS 205*), док ЕТГ позива да је ратификује.

54. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (ЗСПИЈЗ) наводи право на добијање информација од јавног интереса. Приступ информацијама може бити одбијен из разлога наведених у ЗСПИЈЗ, на пример ако информације угрожавају националну безбедност или националне економске интересе или садрже државне тајне. До ускраћивања може доћи и ако се злоупотреби право на слободан приступ информацијама (нпр. неразумни, чести, вишеструки или преобимни захтеви). Органи јавне власти морају одговорити у року од 15 дана.

55. Жалбе на одлуке да се тражене информације не дају или да се не одговори у наведеном року, у начелу се могу поднети Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, независном државном органу. Међутим, одлуке председника и Владе су искључене из овог система. Првостепени државни орган мора доказати да је поступио у складу са законом. Уколико Повереник утврди да је притужба

оправдана, може да наложи органу јавне власти да омогући слободан приступ траженим информацијама и, по потреби, може да изрекне новчану казну. Органи јавне власти одговарају за штету насталу неоправданим ускраћивањем информација од јавног значаја медијима или дискриминацију новинара / медија у обезбеђивању информација, за које се могу изрећи новчане казне (до 50.000 динара, око 425 евра). Недавним усвајањем измена и допуна овог закона настоји се да се обезбеди ефикасно остваривање права грађана на приступ службеним информацијама и дају већа овлашћења Поверенику.

56. ЕТГ напомиње да је неколико саговорника са којима су се састали током посете, истакло потешкоће у добијању информација од Владе, при чему већина захтева није довела до било каквог резултата или су достављене са закашњењем. Ово је удружено са чињеницом да нема могућности жалбе Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности на одлуке председника и Владе, где је једина опција да се случај покрене пред управним судовима, што би могло да има застрашујући ефекат, с обзиром на финансијско оптерећење и време које захтевају судске процедуре.

57. Стога, ЕТГ сматра да сви захтеви за достављање информација, укључујући и оне који су поднети Влади или администрацији председника, а на које не добију позитиван одговор (одбијање или без одговора), треба да буду отворени за разматрање са Повереником. Сходно томе, треба поздравити недавно проширење овлашћења Повереника да тражи да се удовољи захтевима за достављање информација, под условом да се то односи на захтеве поднете Влади и администрацији председника, како ЕТГ сматра да треба. Неколико саговорника и сам Повереник су ЕТГ-у рекли да се примена показала тешком, упркос постојећим новчаним казнама. Дакле, недавне измене закона имају за циљ да побољшају спровођење, уз повећање нижих казни. Да ли ће ово бити делотворно, треба пратити, посебно уз статистичке податке о захтевима Влади и администрацији председника. Из ових разлога, **ГРЕКО препоручује (i) да захтеви за достављање информација који су поднети Влади или администрацији председника, а који нису добили позитиван одговор, буду предмет жалбе Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и (ii) да се спровођење одговарајућих одлука систематски разматра.**

Транспарентност процеса доношења закона

58. У складу са чланом 77. Закона о државној управи (допуњен чланом 41. Пословника Владе), нацрти закона и амандмани се благовремено објављују путем званичних интернет страница и портала е-управе. Покретач нацрта закона је спровођење јавне расправе приликом израде закона којим се битно мења начин на који се нека ствар правно решава или који регулише питање од посебног интереса за јавност.¹² Рок за подношење иницијатива, предлога, сугестија и коментара је најмање 20 дана. Објављују се нацрт акта, образложење и анекси, подаци о његовим ауторима и поступак.

59. Према Правилнику о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона (2019), надлежни орган мора да објави, у раној фази процеса, односно на самом почетку израде нацрта закона, на својој интернет страници и порталу

¹² У [Извештају о четвртном кругу евалуације](#) (став 33) у вези са Народном скупштином, ГРЕКО је, између осталог, критиковао чињеницу да критеријуми за обавезне јавне расправе – *значајне промене, питање од посебног јавног интереса* – нису јасни и да су се, чак и у случају очигледно значајних законских измена, правила о јавним расправама у пракси често игнорисала (тј. без одржавања такве расправе или објављивања информација о њеном исходу).

е-управе, почетак доношења закона, укључујући планирана законска решења, циљеве закона, процену утицаја прописа, позив заинтересованим странама да у року од седам дана доставе своје коментаре и предлоге за даље унапређивање. Објава мора да садржи информације о временским оквирима и начинима организовања консултација. Накнадни извештаји о резултатима и исходима процеса консултација такође се постављају на порталу е-управе.

60. Што се тиче критеријума за одржавање јавне расправе (*значајне промене и питање од посебног јавног интереса*), члан 41. Правилника указује да би се јавна расправа морала организовати ако закон садржи битне новине које би донеле значајна побољшања у области друштвено-економских послова и ако мења или на други начин регулише положај, права и обавезе субјеката на које се предлог закона односи, посебно у погледу заштите животне средине и коришћења технологија.

61. Надаље, Закон о планском систему предвиђа транспарентан и консултативни процес са свим заинтересованим странама и циљним групама током фазе припреме и имплементације планских докумената, што захтева претходну процену утицаја докумената јавне политике, у циљу заштите јавних интереса. У јануару 2019. године донета је Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, којом се даље разрађују одредбе о обавези спровођења консултација у припреми прописа и докумената јавне политике (нпр. путем јавних слушања). Приручник о јавним консултацијама објављен је у јулу 2021. и стављен на званичну интернет страницу. У децембру 2021. године покренут је Портал е-Консултације у циљу даљег јачања процеса консултација, посебно сарадње са грађанима, невладиним организацијама, пословном заједницом и заинтересованим странама. Овај портал има за циљ да рад Владе учини транспарентнијим.

62. Упркос постојећим правилима, ЕТГ-у су многи саговорници рекли да у пракси владини предлози и даље пречесто долазе у Народну скупштину без јавних консултација, упркос законским изменама које их предвиђају и благом паду хитних процедура у последње време. Када се јавне консултације одрже, чини се да се сви захтеви за објављивање како би се омогућиле правилне консултације које су прописане законом, не поштују систематски или благовремено. Ово је документовано у извештајима које је објавило цивилно друштво последњих година.¹³ Такође је истакнуто да су предлози закона који су упућени Народној скупштини често били значајно модификовани у односу на оне који су упућени на јавну расправу без прецизирања корака законодавног поступка, иако се чини да је то законска обавеза. Ово треба тумачити у вези са препоруком о транспарентности процеса лобирања органа извршне власти (види став 68). Такође се чини да у пракси постоји одређени недостатак јасноће у погледу тачног временског оквира за јавне консултације. ЕТГ није могао да добије јасан одговор током посете од различитих саговорника, а Правилник о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности препушта надлежним органима да то исправе. Штавише, чак и са поменутиим правилником, ЕТГ је током посете сазнао да у пракси постојећи критеријуми који јавну расправу чине обавезном (*значајне промене и питање од посебног јавног интереса*) дају прешироко поље тумачења које пружа начине за заобилажење обавезе одржавања јавних расправа. Све у свему, иако је било напретка у законима и прописима, као што је наведено у четвртм кругу евалуације, 2. извештају о

¹³ Видети, нарочито, https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Grand_Corruption_and_Tailor-made_Laws_in_Serbia.pdf

усклађености у вези са члановима парламента, ЕТГ је утврдио да пракса остаје незадовољавајућа у погледу владиних предлога закона. ЕТГ сматра позитивним развојем недавно успостављање е-портала како би се олакшало учешће грађана у владиним законским предлозима, иако је ово више инструмент, него промена приступа.

63. Транспарентност процеса доношења закона је важна компонента антикорупцијске политике. У циљу повећања транспарентности законодавног процеса, ЕТГ сматра да би организовање јавних расправа за све нацрте који потичу од Владе, требало да буде правило; такве расправе треба да прате јасан фиксни временски оквир и да пруже информације о изменама и допунама нацрта и њиховом пореклу. Стога **ГРЕКО препоручује (i) да се закони који потичу од Владе систематски достављају на јавне консултације, и (ii) да ревидирани предлози закона који се износе пред Народном скупштином, буду систематски пропраћени објашњењем у којем се износе кораци законодавног поступка у вези са нацртом закона.**

Треће стране и лобисти

64. Закон о лобирању, који је ступио на снагу 2019. године, налаже да се физичка и правна лица која се баве лобирањем упишу у Регистар лобиста и Регистар правних лица која се баве лобирањем, којима управља АСК. До данас је регистровано четрдесет лобиста и три правна лица. Закон предвиђа да лобирање почиње писаним обавештењем које лобиста упути лобираним лицу. Лобираним лице треба да обавести АСК о таквим контактима у року од 15 дана. Осим тога, државни орган лобираним лица мора да води евиденцију о контактима са лобистом. Обим овог закона је шири од ЗСК и обухвата сва ЛНИФ. Регистровани лобисти су такође дужни да поднесу годишњи извештај о активностима АСК-у, са информацијама о клијентима у процесу лобирања, лобираним лицима и предметима лобирања; ове информације нису јавне. Достављено је укупно пет обавештења о контакту у процесу лобирања лобираним лица.

65. Лобистима или клијентима у процесу лобирања могу бити изречене новчане казне (30.000 до 150.000 динара, око 255 до 1.275 евра, за физичка лица, односно од 50.000 до 2 милиона динара, око 425 до 17.000 евра, за правна лица), између осталог, због неодговарања на захтеве за достављање информација или због покретања процеса лобирања без уговора. АСК мора да се обрати суду за прекршаје ради изрицања ових казни. Лобираним лице или одговорно лице у органу јавне власти, такође може одговарати по ЗСК.

66. Закон о лобирању је допуњен Кодексом понашања учесника у лобирању који је израдила АСК. Он садржи етичка правила понашања свих учесника лобирања. До данас, АСК је одржао 11 обука за лобисте са 102 учесника и направио видео који је доступан на интернету.

67. Иако је позитивна ствар да је лобирање сада регулисано законом,¹⁴ ЕТГ напомиње да се само контакти успостављени формално у писаној форми са ЛНИФ-ма, уз обавештење које садржи конкретне информације о лобисти, рачунају као лобирање према Закону о лобирању. Сваки други облик контакта је искључен из закона. На пример, лични контакти се не сматрају лобирањем, ако не прате формално обавештење, а ЛНИФ не морају да их пријаве. Ово су потврдили сви саговорници са којима су се срели током посете на лицу места и то није у складу са добро утврђеним стандардима ГРЕКО у

¹⁴ Ово се напомиње у Другом извештају о усклађености с обзиром да се исти закон односи на народне посланике.

вези са ЛНИФ-ма. Штавише, евиденција коју воде државни органи о лобистичким контактима није јавна. Нису јавни ни годишњи извештаји лобиста АСК-у са детаљима о контактима и темама о којима се расправља.

68. ЕТГ је забринут због утицаја који се врши на ЛНИФ-е у мање формалним окружењима која су ван уског делокруга Закона о лобирању, који је ограничен на оне након формализованог писменог контакта. Чињеница да су ЛНИФ пријавили само пет контаката који се квалификују као лобирање, од ступања на снагу закона пре више од две године, показује да је дефиницију лобирања потребно знатно проширити како би обухватила све контакте између ЛНИФ-а и лобиста, као и трећих страна које желе да утичу на њих. Осим тога, ЛНИФ укључујући председника, треба да редовно извештавају о својим састанцима са лобистима и о темама о којима се расправља довољно детаљно, како би се повећала транспарентност у вези са различитим изворима који могу утицати на доношење политичких одлука. **ГРЕКО препоручује следеће: (i) да се појам лобирања обухваћен Законом о лобирању прошири на контакте са лицима на највишим извршним функцијама (ЛНИФ), без обзира да ли су формализовани у писаном захтеву или не; (ii) да контакти између ЛНИФ-а и лобиста / трећих страна који желе да утичу на процес доношења одлука у јавности буду откривени, као и имена учесника и тема о којима се расправља.**

Контролни механизми

69. Министарства су успоставила јединице за интерну ревизију, које, између осталог, оцењују систем интерне контроле или успостављене процедуре и оцењују процесе за процену исплативости. Иако су одговорни министрима, они су функционално независни. Међутим, једно министарство тренутно није успоставило јединицу за интерну ревизију, док друга два министарства немају особље у својим јединицама. ЕТГ сматра да је хитно потребно да се обезбеди да свако министарство буде опремљено функционалном јединицом за интерну ревизију као основним делом за обезбеђивање рутинске контроле на министарском нивоу, а самим тим и за унапређивање интегритета у коришћењу јавних средстава од стране министарства. Стога, **ГРЕКО препоручује да сва министарства буду опремљена јединицама интерне ревизије које су у потпуности функционалне.**

70. Спољну контролу врши, пре свега, Народна скупштина.¹⁵ Може да поставља питања и добија информације од Владе, гласа о неповерењу Влади или члану Владе¹⁶, оснива анкетни одбор. Сваки министар је дужан да четири пута годишње обавештава надлежни одбор Народне скупштине о раду свог министарства. Влада у целини је такође дужна да најмање једном годишње подноси извештај Народној скупштини о свом раду. Међутим, опозицију у Народној скупштини чини седам посланика од 250, а један број саговорника са којима се ЕТГ сусрео, као и извештаји цивилног друштва¹⁷ истакли су да услед тога, Народна скупштина у великој мери подржава извршну власт и да не игра своју улогу спољне контроле.

71. Влада је такође предмет финансијске и економске контроле Државне ревизорске институције (ДРИ), независно јавно тело, одговорно Народној скупштини. Она може, између осталог, да контролише одговарајућу употребу јавних средстава; систем

¹⁵ За додатне информације о Народној скупштини, видети ГРЕКО [Извештај о четвртном кругу евалуације](#) за Србију, став 21. и даље.

¹⁶ Од 1995. године, поднето је 13 предлога за изгласавање неповерења Влади, од којих ниједан није био успешан.

¹⁷ Видети на пример: <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2021>.

интерних ревизија, рачуноводствене и финансијске процедуре. Годишњи извештај о раду за 2020. годину указао је да су најчешће неправилности у области јавних набавки. ЕТГ напомиње да је ово такође идентификовано као ризична област у Оперативном плану за спречавање корупције и да се наводи од стране многих саговорника са којима су се састали на лицу места, као и у извештајима цивилног друштва, да су јавне набавке област у којој је било много навода о сукобу интереса који укључују ЛНИФ. Такође примећује да се један од ретких случајева покренутих против бивших ЛНИФ-а због злоупотребе службеног положаја, тиче наводног мешања у поступак набавке. ЕТГ сматра да ово питање треба да се одрази на превентивне мере, укључујући будући етички кодекс и пратеће смернице и обуку.

Сукоб интереса

72. Према ЗСК, јавни функционери не смеју да подређују јавни интерес својим приватним интересима и забрањено им је да користе своју функцију за стицање било какве користи за себе или повезано лице (чл. 40).¹⁸ ЗСК дефинише сукоб интереса као „ситуацију у којој јавни функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на вршење његове јавне функције“ (чл. 41). Јавни функционери су дужни да, приликом ступања на дужност и током обављања јавне функције, без одлагања, а најкасније у року од пет дана, писмено обавесте свог непосредног претпостављеног и АСК о могућем сукобу интереса (укључујући и ако је у вези са *повезаним лицем*) (чл. 42). Они су дужни да прекину поступање у предмету у којем постоји сумња у сукоб интереса, изузев ако постоји опасност од одлагања.

73. О постојању сукоба интереса, АСК мора дати мишљење у року од 15 дана (односно 8 дана, ако се ради о поступку јавне набавке). Уколико се утврди сукоб интереса, АСК треба да обавести дотичног јавног функционера и агенцију у којој обавља функцију и да предложи мере за управљање тиме. Ако се сукоб настави, спроводи прекршајни поступак и може јавно да препоручи разрешење и опомену.¹⁹ Необавештавање АСК о могућем сукобу интереса подлеже новчаној казни у износу од 100.000 до 150.000 динара (око 850 до 1.275 евра). АСК може да покрене поступак и по службеној дужности или по појединачној пријави, ради утврђивања да ли је сукоб интереса постојао у року од две године од сазнања о њему, а најкасније пет година од његовог настанка.

74. ЕТГ сматра позитивним што постоји систем за пријављивање ад хок сукоба интереса АСК-у, који их затим процењује, као и како њима треба управљати. Истовремено, изражава забринутост што би обавеза пријављивања ад хок сукоба интереса била занемарена уколико, према ЗСК, постоји *опасност од одлагања* у процесу доношењу одлука. Овај појам је прилично нејасан и представља претерано широк изузетак. ЕТГ наглашава важност да се ЛНИФ повуку из процеса доношења одлука кад год постоји уочени сукоб интереса у вези са предметном темом и да такве одлуке буду доступне јавности. Штавише, још једном, ЗСК не обухвата шефове кабинета председника и потпредседника Владе и (специјалне и владине) саветнике, који такође треба да буду предмет проглашења ад хок сукоба интереса. Коначно, ради веће транспарентности, сваки потврђени сукоб интереса треба да буде обелодањен. Стога, **ГРЕКО препоручује (i) да се од свих особа на највишим извршним функцијама захтева**

¹⁸ Крвни сродник у правој и/или побочној линији до другог степена сродства, као и правно или физичко лице за чије се интересе може основано претпоставити да су повезани са јавним функционером.

¹⁹ Поред тога, јавном функционеру којег су непосредно изабрали грађани, као и лицу коме је престала јавна функција, може се изрећи опомена или мера јавног објављивања одлуке о повреди закона.

да открију ад хок сукобе интереса; и (ii) да изузетак по коме се онемогућавају да то чине, у случају опасности од одлагања у процесу доношења одлука, буде уклоњен из закона.

Забрана или ограничење одређених активности

Нespoјивост функција, спољне активности и финансијски интереси

75. Чланови Владе не могу истовремено бити и посланици Народне скупштине, органа извршне власти аутономне покрајине или локалне самоуправе (чл. 126. Устава). Председник не може да обавља друге јавне функције или професионалне делатности (чл. 115. Устава). Јавни функционери према ЗСК не могу да обављају више од једне јавне функције без сагласности АСК, осим ако им је законом прописано да обављају другу јавну функцију или ако су на ту функцију директно бирани (чл. 56. ЗСК).²⁰

76. Према ЗСК, јавни функционери чија јавна функција захтева рад са пуним радним временом или стални рад, не могу да обављају друге послове или пословну делатност. Ако њихова јавна функција захтева заснивање радног односа у органу јавне власти, они не могу, када су на јавној функцији, основати привредно друштво и / или јавну службу или започети самосталну делатност. Они такође не могу деловати као представници или чланови органа правног лица у приватној својини или вршити управљачка права. Не могу бити представници или чланови органа удружења, ако између органа јавне власти и удружења постоји однос који би могао да угрози њихову непристрасност или углед органа јавне власти, односно ако им је другим законом или прописом забрањено да буду чланови органа одређеног удружења.

77. Јавни функционери могу да се баве научно-истраживачким, наставним, културно-уметничким, хуманитарним и спортским активностима, под условом да те активности не угрожавају непристрасно обављање и углед њихове функције. Функције у политичким странкама су дозвољене, под условом да то не угрожава вршење њихове функције и није на други начин забрањено законом и да се уздржавају од коришћења јавних средстава за политичко деловање, осим за личну безбедност. Они такође морају да обавесте своје саговорнике и ширу јавност да ли изражавају мишљење са позиције своје функције или политичке странке.

78. ЗСК такође предвиђа да, за било који други рад или пословну активност осим оних који су изричито забрањени или дозвољени, дотични јавни функционер мора да тражи сагласност АСК.²¹ Ако јавни функционер по ступању на функцију већ обавља друге послове или се бави пословном делатношћу, дужан је да обавести АСК у року од 15 дана од ступања на дужност. АСК у року од 30 дана утврђује да ли ти послови, односно пословна делатност угрожавају непристрасно вршење јавне функције, након чега може одредити рок (до 60 дана), у коме јавни функционер мора да одустане од тог посла или

²⁰ Одобрених захтева за обављање друге делатности министара и секретара, по претходном закону, било је: 1 захтев у 2018. години и 4 у 2019. години; и 9 захтева у 2018. години и 4 захтева у 2019. години.

²¹ На захтев јавног функционера, АСК може да да сагласност за његово ангажовање на другом послу и/или пословној делатности. Уз захтев, јавни функционер мора да приложи позитивно мишљење органа који га је изабрао, именовано или предложио. Уз захтев, постављени државни службеник је дужан да приложи и сагласност свог непосредно претпостављеног. АСК мора да одлучи о сваком захтеву у року од 15 дана. Ако рад или пословна делатност угрожава непристрасно обављање јавне функције или њен углед, односно представља сукоб интереса, одређује се рок у коме јавни функционер мора да престане да обавља предметни посао или пословну делатност (чл. 46. ст. 3. и 4. ЗСК-а, са изменама и допунама).

делатности. За свако кршење се изриче новчана казна у износу од 100.000 до 150.000 динара (око 850 до 1.275 евра).

79. Што се тиче финансијских интереса, свака акција у привредном друштву већа од 3% која даје јавним функционерима управљачка права у том привредном друштву, захтева од њих да их пренесу у року од 30 дана од ступања на дужност или стицања акција на друго лице, које ће вршити ова права у њихово име, до напуштања функције (чл. 51. ЗСК). Јавни функционери морају да обавесте АСК о преносу управљачких права у року од 15 дана. Уколико не пренесу управљачка права или о томе не обавесте АСК у прописаном року, кажњавају се новчаном казном од 100.000 до 150.000 динара (око 850 до 1.275 евра).

80. ЕТГ поново напомиње да се ниједно од ових ограничења која су обухваћена ЗСК не односи на шефове кабинета председника и потпредседника Владе и (специјалне и владине) саветнике. У том смислу, позива се на своју ранију препоруку којом се наглашава да делокруг овог закона треба да обухвати сва ЛНИФ. (видети став 43).

Уговори са државним органима

81. ЗСК садржи посебна правила која се примењују на уговоре са државним органима. Ако јавни функционер или члан њихове породице има удео или акције у правном лицу и то правно лице учествује у поступку јавне набавке, поступку приватизације или било ком другом поступку који резултира уговором са органом јавне власти (или правним лицем у коме Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина има удео или акцију), у периоду док је јавни функционер на функцији и до две године након тога, правно лице је дужно да обавести АСК. У супротном, може бити кажњено новчаном казном од 1 до 2 милиона динара (око 8.500 до 17.000 евра) за правно лице, односно новчаном казном од 100.000 до 150.000 динара (око 850 до 1.275 евра) за одговорно лице у овом правном лицу. Ово би још једном требало да се односи на шефове кабинета председника и потпредседника Владе и (специјалне и владине) саветнике који би требало да буду обухваћени ЗСК (видети став 43).

Поклони

82. Јавним функционерима по ЗСК није дозвољено да примају поклоне у вези са вршењем јавне функције, изузев протоколарних и пригодних поклона (чл. 58). Поклони су било који „предмет, право или услуга, дати или пружени без одговарајуће надокнаде и / или користи или предности дате јавном функционеру или члану његове / њене породице“. Протоколарни поклони су поклони које су јавни функционери или чланови њихових породица примили од представника стране државе, међународне организације или страног лица приликом службене посете или у другим сличним приликама. Пригодни поклон је поклон који се прима када се традиционално размењују поклони. Такве поклоне треба предати и они постају јавна својина. Изузетно, ако вредност поклона не прелази 10% просечне месечне нето зараде (тј. 10% од 60.073 динара, око 510 евра), јавни функционер га може задржати.

83. Јавни функционер је дужан да о сваком поклону примљеном у вези са вршењем јавне функције писмено обавести орган јавне власти у коме је на јавној функцији, у року

од десет дана од дана пријема поклона и / или од повратка у земљу.²² Орган јавне власти води евиденцију о поклонима. Копија ове евиденције мора се достављати АСК-у једном годишње, која их сваке године објављује на својој интернет страници. Примање поклона је супротности са одредбама ЗСК, уколико се они не предају или се не пријаве, може резултирати новчаном казном од 100.000 до 150.000 динара (око 850 до 1.275 евра) (чл. 103. ЗСК).

84. Правила о поклонима у ЗСК допуњена су и Правилником о поклонима јавних функционера, који се бави следећим питањима: како поступити приликом примања поклона; формом пријављивања примљеног поклона; формом евиденције о поклонима; начином подношења и пријема евиденције о поклонима; начином управљања и вођења каталога поклона. Међутим, ова правила изостављају шефове кабинета председника и потпредседника Владе и (специјалне и владине) саветнике који би требало да буду обухваћени ЗСК, као и друга ЛНИФ (видети став 43).

Злоупотреба јавних ресурса

85. Јавни функционер не сме да користи јавну функцију зарад стицања било какве користи или погодности за себе или повезано лице (члан 40. ЗСК). Они не смеју да користе јавне ресурсе за промоцију политичких партија (нпр. организовање политичких скупова, креирање и дистрибуција рекламног материјала) (чл. 50. ЗСК). Они могу бити кажњени новчаном казном у износу од 100.000 до 150.000 динара (око 850 до 1.275 евра). Ове одредбе се тренутно не примењују на шефове кабинета председника и потпредседника Владе и (специјалне и владине) саветнике (видети став 43). Злоупотреба јавних ресурса може представљати и кривично дело проневере и злоупотребе службеног положаја (чл. 364. и 359. Кривичног законика – у даљем тексту: КЗ).

Злоупотреба поверљивих информација

86. Јавним функционерима забрањено је коришћење информација до којих су дошли током вршења функције зарад стицања користи или погодности за себе или другог, или зарад доношења штете другима, ако такве информације нису доступне јавности (чл. 40. ЗСК). Још једном, ЗСК се не примењује на шефове кабинета председника и потпредседника Владе и (специјалне и владине) саветнике (видети став 43). Осим тога, ово може да представља и кривично дело злоупотребе службеног положаја (чл. 359. КЗ) и, ако је податак означен као службена тајна, одавања службене тајне (чл. 369. КЗ).

Ограничења по престанку радног односа

87. Без сагласности АСК, лице коме је престала јавна функција не може да заснује радни однос, односно пословну сарадњу са правним лицем, предузетником или међународном организацијом који имају пословни однос са органом јавне власти у коме јавни функционер вршио јавну функцију, две године по престанку јавне функције (чл. 55. ЗСК). АСК ће посебно размотрити овлашћења која је подносилац имао у време када је вршио јавну функцију. Ако јавни функционер ступи у такав радни однос или сарађује без сагласности АСК-а, може бити кажњен за прекршај у износу од 100.000 до 150.000 динара (око 850 до 1.275 евра). Поред тога, забрана обављања лобирања од стране свих

²² Према претходном закону, председник Владе је пријавио 50 поклона у 2018. години и 35 у 2019. години; министри су пријавили 163 поклона у 2018. години и 187 у 2019. години; док су државни секретари пријавили 3 поклона у 2018. и 3 у 2019. години.

ЛНИФ-а, престаје по истеку две године од престанка функције, односно престанка радног односа или радног ангажовања (чл. 12. Закона о лобирању).

88. ЕТГ напомиње да се забрана јавних функционера да буду запослени у предузећу у сектору који је повезан са њиховом функцијом, две године након престанка функције, не односи на јавне функционере које непосредно бирају грађани, као што је председник, нити се примењује на шефове кабинета председника и потпредседника Владе и (специјалне и владине) саветнике који нису укључени у ЗСК. Ово би требало исправити тако да се иста правила примењују на сва ЛНИФ. Из ових разлога, **ГРЕКО препоручује да се правила о ограничењима по престанку радног односа примењују на све особе на највишим извршним функцијама, укључујући председника, шефове кабинета председника и потпредседника Владе, као и специјалне и владине саветнике.**

Пријављивање имовине, прихода, обавеза и интереса

Захтеви у вези са пријављивањем

89. Јавни функционери су дужни да поднесу извештај о имовини и приходима за себе, свог супружника или ванбрачног партнера и малолетна лица која живе у истом домаћинству (чл. 68 ЗСК). Подноси се АСК-у, у року од 30 дана од избора, постављења или именовања и у року од 30 дана по престанку функције (и једном годишње током две године након тога) и ако је дошло до значајних промена у подацима који су претходно достављени у извештају о имовини и приходима, до 15. маја за претходну календарску годину.

90. Извештај садржи следеће податке о имовини и приходима, било да се налазе у Србији или иностранству (чл. 71. ЗСК): сваки други посао, пословна делатност и чланство у органима удружења, извор и висина остварених прихода; износ и извор прихода остварених обављањем јавне функције и других јавних извора; приходи остварени од научно-истраживачке, наставне, културно-уметничке, хуманитарне и спортске делатности, ауторских права, патентних и других права интелектуалне својине; извор и износ других прихода; право коришћења стана у службене сврхе; право својине или закупа на непокретностима и покретним стварима које подлежу регистрацији; депозити у банкама и другим финансијским институцијама; закуп сефова у банкама; потраживања и дуговања (главница, камата, рок отплате и доспећа); акције и удели у правним лицима; подаци о правним лицима у којима су правна лица у којима јавни функционер има удела и где претходно поменуто правно лице има више од 3% од укупног удела од функционера; финансијски инструменти (нпр. обвезнице, полисе осигурања, итд); готовина, дигитална имовина и драгоцености, као и друга покретна имовина чија је вредност већа од 5.000 евра.

91. АСК води регистар извештаја јавних функционера. Неки од података у овом регистру су јавни, између осталог: име функционера, њихова јавна функција; њихова накнада из јавних извора; њихово коришћење стана у службене сврхе; њихово власништво или закуп на непокретностима и покретним стварима које подлежу регистрацији; акције и удели у правним лицима; и привредне делатности као предузетника (чл. 73–7. ст. 1. ЗСК). АСК је донео Правилник о Регистру јавних функционера и Регистру имовине и прихода јавних функционера, којим се ближе прописује садржај, облик и поступак попуњавања извештаја о имовини и приходима.

Механизми прегледа

92. АСК-у је поверен задатак да проверава тачност и потпуност података наведених у извештајима о имовини и приходима, као и благовременост њиховог достављања. Јединица одговорна за ову проверу тренутно се састоји од шест запослених са пуним радним временом. Прегледи извештаја о имовини и приходима јавних функционера врше се у складу са годишњим планом провере АСК-а, који не укључује обавезно ЛНИФ. АСК може да врши и ванредне провере по службеној дужности, на пример када је покренута информацијама од других органа јавних власти, из медијских извештаја, информацијама достављеним од стране правних или физичких лица.

93. За спровођење прегледа, АСК има приступ подацима Агенције за привредне регистре, Републичког геодетског завода (земљишне књиге), Централног регистра, депоа и клиринга хартија од вредности, Министарства унутрашњих послова и Пореске управе. Органи јавне власти и друга правна лица (са изузетком банака и других финансијских институција) морају да обезбеде директан приступ свим базама података или другим документима. Такође се могу добити информације о рачунима јавних функционера од банака и других финансијских институција, и – уз њихову сагласност – од других лица. Када АСК треба да провери имовину и приходе који се налазе у иностранству, Управа за спречавање прања новца прибавиће потребне податке.

94. Уколико АСК наиђе на неслагање између података у финансијском извештају и стварног стања или између увећане вредности имовине и пријављених прихода, може да позове јавне функционере или чланове породице да дају објашњење. Ако сумња да се прикрива стварна вредност имовине или прихода, може да захтева да повезана лица директно доставе податке о имовини и приходима, у року од 30 дана. Када се утврди неслагање, АСК обавештава надлежни орган, у зависности од прекршаја, да му омогући предузимање мера из свог делокруга. Овај надлежни орган мора да обавести АСК о предузетим мерама, у року од три месеца од пријема обавештења.

95. Уколико АСК основано сумња да јавни функционери намерно нису пријавили имовину или су дали лажне податке о имовини и приходима, може поднети кривичну пријаву или извештај надлежном тужилаштву. За таква дела могу се изрећи казне од шест месеци до пет година затвора (чл. 101. ЗСК). АСК може да покрене и прекршајни поступак (због неподношења извештаја о имовини и приходима, неподношења потпуних података или када се не поднесе у прописаном року, за шта се може изрећи новчана казна до 150.000 динара, око 1.275 евра) или да изрекне административне санкције (као што је опомена, јавно објављивање кршења закона или препорука за разрешење са јавне функције). Статистички подаци посебно о ЛНИФ-ма нису били доступни јер нису аутоматски рашчлањени према врсти функције.

96. Док ЗСК даје АСК-у одређена овлашћења да добије информације од различитих органа, да процени тачност извештаја о имовини и приходима које су поднели јавни функционери и да санкционише кршења, ЕТГ примећује да не постоји систематско испитивање извештаја које су поднела ЛНИФ, изузев формалне провере, осим ако је укључена у годишњи план провере АСК-а или ако није предмет ванредне процедуре провере. Ово се делимично може објаснити великим бројем јавних функционера у смислу ЗСК-а, од којих се захтева да поднесу извештаје и прилично ограниченим људским ресурсима посвећеним провери.

97. ЕТГ је чврсто уверен да извештаје од ЛНИФ-а треба систематски детаљно процењивати, с обзиром на њихову улогу у доношењу одлука на самом врху извршне власти. Ово је најважније да би систем контроле којим управља АСК био смислен у погледу ЛНИФ, како би се идентификовали могући сукоби интереса и наметнуле одвраћајуће санкције тамо где је то потребно. Према томе, АСК би требало да има адекватне ресурсе за ту сврху. Такође треба још једном напоменути да шефови кабинета председника и потпредседника Владе и (специјални и владини) саветници нису обухваћени одредбама ЗСК-а, које би требало хитно исправити (видети став 43). **ГРЕКО препоручује да извештаји о имовини и приходима лица на највишим извршним функцијама буду предмет редовне суштинске контроле и да се Агенцији за спречавање корупције обезбеде адекватна средства за ту сврху.**

Одговорност и механизми спровођења

Механизми некривичне одговорности

98. АСК може да покрене поступак за одлучивање о повреди ЗСК-а по службеној дужности, на основу пријаве физичког или правног лица (укључујући и анонимне пријаве) или на захтев органа јавне власти који је изабрао, поставио или именовано дотичног јавног функционера или у коме врши своју јавну функцију. Одлуке којима се утврђује повреда ЗСК-а доноси директор АСК-а и на њих се може поднети жалба савету агенције, у року од 15 дана. Одлука потоњег може се оспорити пред управним судом.

99. Директор АСК-а може да изрекне административне мере: опомену за мање повреде које не утичу на „објективно вршење јавне функције“; за тешке повреде које утичу на „објективно вршење јавне функције, поверење грађана у јавног функционера и / или углед јавне функције“, објаву да је дата препорука да се јавни функционер разреши дужности или да је учињена тешка повреда ЗСК-а. Када се препоручује разрешење, надлежни орган јавне власти треба да обавести АСК о предузетим мерама, у року од 60 дана. Не води се дисциплински поступак против министара и државних секретара. Министри су одговорни Народној скупштини. У том смислу, ЕТГ се позива на своју препоруку о кодексу понашања који треба да се усвоји и који би требало да буде примењив за сва ЛНИФ-а (укључујући шефове кабинета и (специјалне и владине) саветнике, који тренутно нису обухваћени ЗСК-ом), уз одговарајуће санкције у случају повреде (видети став 43).

100. Уколико приликом утврђивања повреде закона, постоји сумња да је учињена повреда службене дужности, прекршај или кривично дело, АСК мора надлежном органу поднети захтев за покретање дисциплинског поступка, поднети захтев за покретање прекршајног поступка прекршајном суду или поднети кривичну пријаву јавном тужиоцу. О предузетим мерама надлежни орган ће обавестити АСК, у року од 90 дана. Одлуке АСК-а о административним мерама не утичу на евентуални кривични или прекршајни поступак.

101. Прекршајни поступак може да се покрене због необавештавања АСК-а у прописаном року о евентуалном сукобу интереса или другом послу или пословној делатности, прихватању друге јавне функције или обављању другог посла или пословне делатности супротно закону, повреди правила о преносу управљачких права, повреди правила о пријему и поступању са поклонима или непријављивања имовине и прихода на начин и у роковима предвиђеним законом. Овај поступак може резултирати новчаном казном у износу од 100.000 до 150.000 динара (око 850 до 1.275 евра). За

кршење критеријума за пријаву имовине и прихода и ограничења по престанку радног односа, новчане казне могу бити изречене лицу које више није на јавној функцији. Новчане казне од 100.000 до 150.000 динара (око 850 до 1.275 евра) могу се изрећи и ако јавни функционер обавља функцију у политичкој странци и учествује у њиховим активностима, супротно закону. Није било могуће добити статистику о ЛНИФ, јер подаци обухватају све јавне функционере у смислу ЗСК-а, који се крећу од посланика у Народној скупштини до градоначелника и председника јавних органа. ЕТГ сматра важним да се статистика систематски разврстава према функцијама које обављају они који крше правила, како би се информисали о превентивним мерама.

102. Што се тиче прекршаја, у 2015. години, у поступку пред прекршајним судом, државном секретару је изречена новчана казна од 50.000 динара (око 425 евра) због неблагоприятног подношења извештаја о имовини и интересима, док је поступак против другог државног секретара обустављен због застаревања. Помоћник министра кажњен је новчаном казном од 25.000 динара (око 212 евра). Помоћник министра је 2016. године добио казну од 50.000 динара (око 425 евра), а још два поступка против државног секретара и помоћника министра су обустављена због застаревања. Државни секретар је 2017. године званично опоменут због неблагоприятног подношења извештаја (опомена изречена у судском поступку). Помоћник министра кажњен је новчаном казном од 50.000 динара (око 425 евра), у другом случају који се односи на помоћника министра, поступак је прекинут, а у друга два случаја поступак је обустављен због застаревања. Државни секретар је 2018. године званично опоменут, а двојица кажњена са 50.000 динара (око 425 евра) због неблагоприятног подношења извештаја о имовини и приходима. Два помоћника министра добила су новчане казне од 20.000 динара, односно 30.000 динара (око 170, односно 255 евра). АСК је 2019. године поднела захтев за покретање прекршајног поступка против једног министра, који је надлежни прекршајни суд обуставио због застаревања. Није било казни изречених за друге прекршаје из ЗСК-а за ЛНИФ који имају статус јавних функционера, у смислу овог закона (председник, шеф кабинета председника и саветници, председник Владе, министри, помоћници министара, државни секретари, државни секретар Владе, државни секретар председника и његов заменик).

Кривични поступак и имунитет

103. Осим одредаба о примању мита, трговини утицајем и злоупотреби службеног положаја у Кривичном законнику, ЗСК предвиђа да непријављивање имовине и прихода АСК-у или давање лажних података у циљу прикривања стања, представља кривично дело за које је прописана казна затвора од шест месеци до пет година (чл. 101. ЗСК). Након пресуде, јавним функционерима престаје функција или радни однос и забрањује им се обављање друге јавне функције у трајању од 10 година (чл. 102. ЗСК). То се не би односило на шефове кабинета и (специјалне и владине) саветнике, што би требало исправити (види став 38).

104. На основу члана 134. и 199. Устава, председник, председник Владе и министри уживају имунитет од кривичног гоњења. Чланови Владе уживају имунитет како је за посланике дефинисано чланом 103. Устава. Они не могу бити задржани у притвору, нити се против њих може водити кривични или други поступак у коме се може изрећи казна затвора без одобрења Народне скупштине. Ако буду затечени у извршењу кривичног дела за које је запређена казна затвора преко пет година, могу бити задржани у притвору без одобрења Народне скупштине. Захтеви за укидање имунитета подносе се Одбору за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, који то питање разматра на

посебној седници и подноси извештај и предлог Народној скупштини, која ће о томе одлучивати већином гласова. Ако Народна скупштина одлучи да им не укине имунитет, застаревање ће бити обустављено за време трајања имунитета. Ако се председник, председник Владе или министар не позову на имунитет, Народна скупштина и даље може сама да се позове на имунитет у њихово име. Чини се да никада није упућен ниједан захтев за укидање имунитета председнику, председнику Владе или министрима.

105. Тужилаштво за организовани криминал је надлежно за кривична дела против службене дужности (злоупотреба службеног положаја, трговина утицајем, пасивно и активно примање мита, сходно чл. 359, 366, 367 и 368. КЗ) када су учињена од стране председника Владе, чланова Владе и других високих функционера, као што су државни секретари и помоћници министара. Председник стога није обухваћен овим одредбама.

106. У погледу кривичног поступка, Тужилаштво за организовани криминал је у периоду 2015–2021. године подигло оптужнице против једног бившег министра и четири помоћника министра, од којих су три у току. Први случај односио се на истрагу о наводној злоупотреби службеног положаја од стране помоћника министра 2015. године, који је осумњичен да је користио службена овлашћења тако што је одобрио захтеве две компаније за добијање подстицајних средстава, већих од 1.500.000 динара, иако наводно нису испуњавале услове. Међутим, истрага га је ослободила било каквих незаконитих радњи и истрага је обустављена. Бивши министар и помоћник министра су 2017. године оптужени за злоупотребу службеног положаја због сумње да су интервенисали у корист замене државног пољопривредног земљишта за пољопривредно земљиште у власништву предузећа, иако је тржишна вредност претходно поменутог била већа од потоњег. Државни секретар је 2020. године оптужен за злоупотребу службеног положаја јер је дописом у поступку јавне набавке наложио покретање поступка за хитну санацију моста, чиме је директору јавног предузећа омогућено да покрене поступак јавне набавке, преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда и прилагођавање услова за конкретну компанију која ће бити одабрана. Поред тога, такође 2020. године, помоћница министра је оптужена за примање мита и злоупотребу службеног положаја. Наводно је преокренула поступак јавне набавке, у замену за обећану корист од 108.000 и 120.000 динара, пола износа који би други окривљени добио, односно 5.760.000 динара. Помоћник министра је оптужен и да је 36 пута користио платну картицу издату у службене сврхе за личну употребу у укупном износу од 624 44 динара. Против помоћника министра је 2021. године наложена истрага због трговине утицајем, примања мита и прања новца у јавној набавци. Крајем 2021. године бивши државни секретар Министарства унутрашњих послова оптужен је за трговину утицајем. Сви наведени кривични поступци покренути од 2017. године и даље су у току.

107. Истовремено, надлежни органи указују да им није познато да је било које ЛНИФ смењено са функције (или да је поднело оставку, након јавне осуде) на основу корупције или сродног непрофесионалног понашања у последњих пет година. Није било захтева за укидање имунитета овим министрима. Сви горе наведени поступци тичу се ЛНИФ-а који су већ напустили јавну функцију.

108. ЕТГ напомиње да имунитет који уживају председник и министри Владе изгледа покрива кривична дела која подразумевају казну затвора краћу од пет година и која су почињена у вези или невезано са вршењем службених дужности. Вреди напоменути да Европска комисија Савета Европе за демократију путем права (Венецијанска комисија)

позива на додатни опрез и уздржаност у тумачењу и примени посебних поступака, како би чланови Владе били кривично одговорни. Посебно, и у складу са принципом једнакости, по могућности би требало резервисати посебне поступке за кривична дела почињена у вршењу службених дужности. Обична кривична дела, почињена у својству приватног грађанина, по могућности би требало да буду ствар обичног кривичног система.²³

109. У вези са овим, ЕТГ напомиње да је неколико ЛНИФ-а процесуирано за кривична дела корупције, посебно у поређењу са наводима о сукобу интереса о којем се нашироко извештавало у медијима,²⁴ и да су сви процесуирани након што су напустили функцију, тј. није било одлука да се укине имунитет ЛНИФ-ма од 2015. године до усвајања овог извештаја. Стога, ЕТГ сматра да је тренутни систем имунитета потребно ревидирати, како би се искључила изричито кривична дела повезана са корупцијом, док надлежност Тужилаштва за организовани криминал треба да обухвати не само чланове Владе, већ и сва ЛНИФ, укључујући председника, како би се обезбедио висок степен специјализације за кривична дела корупције почињена на највишем државном нивоу. Штавише, потребно је хитно појачати особље Тужилаштва за организовани криминал, јер је у време посете било упражњених шест места тужилаца, што очигледно утиче на испуњавање функције тужилаштва. Неколико саговорника је навело случајеве наводне корупције ЛНИФ-а које није водило Тужилаштво, што је изазвало сумњу у политизацију.

110. **ГРЕКО препоручује (i) да се ревидира имунитет који је омогућен члановима Владе, како би се искључила изричито кривична дела повезана са корупцијом; (ii) да се надлежност Тужилаштва за организовани криминал прошири на све особе на највишим извршним функцијама, укључујући председника, за кривична дела против службене дужности и да оно буде адекватно попуњено особљем како би испуњавало своју улогу.**

V. СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ У ОРГАНИМА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

Организација и одговорност органа за спровођење закона / полицијских органа

Преглед различитих органа за спровођење закона

111. Главни орган за спровођење закона у Србији је полиција која је одговорна за спровођење свих закона на локалном и националном нивоу, укључујући миграције и контролу граница. Полиција има цивилну организацију и Дирекција полиције чини део Министарства унутрашњих послова. Активности Дирекције полиције су уређене Законом о полицији (ЗП), са изменама и допунама из 2018. године, и Закоником о кривичном поступку (ЗКП), употпуњено другим законима, подзаконским актима, упутствима и правилницима.

112. Полиција је организована на три хијерархијска нивоа: Дирекција полиције на централном нивоу (са различитим организационим јединицама, нпр. Управа криминалистичке полиције, Управа полиције, Специјална антитерористичка јединица и Управа граничне полиције), са седиштем у Београду, Полицијска управа за град Београд и 26 подручних полицијских управа и полицијских станица.

²³ Извештај о односу политичке и кривичне одговорности министара, Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), [CDL-AD\(2013\)001](https://www.cer.gov.mk/CDL-AD(2013)001).

²⁴ Видети: <https://balkaninsight.com/2021/10/06/serbian-leaders-defend-finance-minister-caught-in-pandora-papers/>; <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2021>.

113. У Министарству унутрашњих послова је тренутно запослено 41 233 лица (30 526 мушкараца и 10 707 жена). У Дирекцији полиције је запослено 32 663 лица док је 8 570 лица запослено у другим организационим јединицама Министарства. Запослени у Министарству су полицијски службеници, државни службеници и намештеници. Полицијски службеници су: (i) лица која обављају полицијске послове у статусу овлашћених службених лица и примењују полицијска овлашћења, и на тим пословима ради 31 124 запослених (25 500 мушкараца и 5 624 жена); (ii) лица на посебним дужностима која обављају друге унутрашње послове у непосредној вези са полицијским пословима заштите и спашавања, и на тим пословима ради 8 804 запослених (4 748 мушкараца и 4 056 жена). Државни службеници обављају остале послове из делокруга Министарства и са њима повезане опште, правне, информатичке, материјално-финансијске, рачуноводствене и административне послове. Намештеници су лица која, у том статусу, обављају пратеће помоћно-техничке послове. Тренутно је запослено 261 државних службеника (55 мушкараца и 206 жена) и 1 044 намештеника (223 мушкараца и 821 жена).

114. Седиште Дирекције полиције, Полицијска управа за град Београд и 26 подручних полицијских управа су оперативно и функционално повезане. Начелници подручних полицијских управа управљају радом полицијских управа на локалном нивоу и одговарају за свој рад директору полиције, док начелници полицијских станица одговарају за свој рад начелнику своје подручне полицијске управе. Специјализоване јединице су базиране у седишту (нпр. Управа криминалистичке полиције, Управа саобраћајне полиције, Управа граничне полиције, Управа полиције итд) и подручним организационим јединицама (Полицијска управа за град Београд и подручне полицијске управе).

115. Министарство обезбеђује организационе претпоставке за рад полиције, у складу са усвојеним јавним политикама и стратешким актима Народне скупштине и Владе, а нарочито за јачање поверења између јавности и полиције, за развој полицијске етике и професионализма, као и за спречавање и сузбијање корупције у полицији.

116. Спровођењем истраге за кривична дела управљају јавни тужиоци, који руководе радом полиције у предистражном поступку. У том циљу, јавни тужилац може наложити полицији да предузме одређене радње, а полиција је дужна да му о томе поднесе извештај.

117. Полиција, као и сваки други орган јавне власти, подлеже одредбама ЗСПИЈЗ (види став 54). Како је описано горе, од органа јавне власти се могу захтевати информације подношењем службеног захтева, на који је орган јавне власти дужан да одговори у року од 15 дана. Приступ информацијама може бити ограничен, између осталог ако би се тиме угрозило, омело или отежало спречавање или откривање кривичног дела, оптужење за кривично дело, вођење преткривичног поступка, вођење судског поступка или би се тиме озбиљно угрозила јавна безбедност.

118. Рад Министарства унутрашњих послова је јаван и Министарство мора редовно благовремено и потпуно обавештавати јавност о свом раду, осим у случајевима предузимања мера и радњи у складу са ЗКП и када би то онемогућило неометан оперативни рад полиције, или ако би се тиме повредио пропис о тајности података; повредило достојанство грађана или угрозило право грађана на личну слободу и безбедност (члан 6. ЗП). Министарство једном годишње објављује извештај о стању

безбедности у Републици Србији (укључујући трендове кретања криминала) и извештај о раду Министарства (укључујући статистичке податке о својим спроведеним активностима и постигнутим резултатима), поред тромесечних извештаја о свом раду које усваја надлежни одбор Народне скупштине Републике Србије за унутрашње послове.

Поверење јавности у органе за спровођење закона

119. ЕТГ се упознао са чињеницом да су анкете које се тичу поверења јавности у полицију донекле контрадикторне. По [анкети](#) коју је 2018. године спровео Београдски центар за безбедносну политику и која је објављена уз подршку ЕУ, 61% анкетираних има поверења у полицију. Истовремено, 69% посто анкетираних верује да је полиција корумпирана а 72% да су полицијске акције политички субординиране. Полицијски службеници саобраћајне полиције се сматрају најкорумпиранијим од стране 73% анкетираних, који верују да су ови полицијски службеници корумпирани, а следе полицијски службеници граничне полиције са 68% и полицијски службеници криминалистичке полиције са 59%. Ове бројке, српске власти треба да даље оцене и узму у обзир при утврђивању политика за борбу против корупције.

Синдикати и професионалне организације

120. Полицијски службеници и други запослени у Министарству имају право да се учлане у синдикате. До почетка пандемије ковида 19, Радна група Министарства за сарадњу са синдикатима запослених састајала се свака три месеца за разматрање економских питања и питања из области рада релевантних за положај запослених у полицији. Синдикати могу представљати запослене у интеракцији са Министарством, на пример у дисциплинским поступцима.

Политика борбе против корупције и политика интегритета

Политика борбе против корупције и политика интегритета

121. Не постоји стратегија која би била намењена борби против корупције за полицију. Међутим, у члану 230. ЗП одређена су експлицитна упутства за Сектор унутрашње контроле у смислу предузимања различитих мера за спречавање корупције, наиме да спроводи анализу ризика од корупције и примењује тест интегритета, као и проверу пријаве и промене имовног стања и изјаве о приходима запослених у полицији. Треба израдити нов план интегритета и у ту сврху је 2017. године формирана радна група. Поред тога, у недавно усвојеном Оперативном плану за спречавање корупције одређено је да полиција, као област од посебног ризика, треба знатно да ојача капацитет СУК и Одељења за борбу против корупције, али и обуку запослених који раде на тим пословима.

122. ЕТГ напомиње да је пре пет година формирана радна група за рад на плану интегритета чија израда тек треба да се заврши. Општи циљеви одређени у Оперативном плану за спречавање корупције треба да се преведу у стратешки документ за полицију. Поред тога, фокус је на јачању институционалних структура, где такође треба утврдити ризичне области за боље циљану акцију. ЕТГ сматра да усвајање стратешког документа за спречавање корупције у полицији треба да буде апсолутан приоритет. Треба да се базира на темељној процени ризика и садржи ближе утврђене циљеве са роковима за њихово постизање. Овај документ би се могао градити, на пример, на анализи ризика од корупције коју би извршила Агенција за спречавање корупције (АСК), на основу

результата теста интегритета извршеног у случају сумње (види став 126) и утврђеног кршења од стране полицијских службеника (види ставове од 194. до 196). Евалуацију спровођења таквог стратешког документа би такође требало да изврши, на пример АСК. ЕТГ истиче значај таквог стратешког документа а евалуација његовог спровођења треба да се изврши и у јавности ради обезбеђивања одговорности за акције предузете за спречавање корупције у полицији. То је од суштинског значаја у контексту када велики део друштва сматра да у полицији постоји тешка корупција (види став 119). Дакле, **ГРЕКО препоручује да се што је могуће пре усвоји и јавности представи стратешки документ о спречавању корупције у полицији са утврђеним областима ризика и јасно постављеним циљевима.**

Мере управљања ризицима у областима изложеним корупцији

123. Као што је наведено горе, СУК мора обезбедити да се анализа ризика од корупције изврши у свим организационим јединицама и радним местима у Министарству унутрашњих послова у сарадњи са АСК. После тога мора уследити израда препорука и утврђивање мера за спречавање, ублажавање и отклањање ризика од корупције или последица корупције, као и контрола над спровођењем тих мера и понављање извршења где је потребно. Ово се разликује од планова интегритета.

124. У 2018. години, министар унутрашњих послова је донео Упутство о Методологији за спровођење анализе ризика од корупције. У упутству се прописује образовање радне групе представника СУК и организационе јединице где треба да се изврши анализа и анализирају радне активности, правни оквир, поступци, притужбе, дисциплински поступци, кривичне пријаве и извештаји превентивних контрола и наложених мера, опишу ризици од корупције, обаве разговори и спроводе анкете међу запосленима. Ови подаци се користе за утврђивање ризика од корупције за сваку активност у организационој јединици, анализу извора сваког ризика, вероватноћу његовог настанка, вероватан утицај и ниво изложености, као и постојеће превентивне и контролне мере, после чега треба да уследи утврђивање приоритета за интервенцију. Добијене информације треба да се унесу у Регистар ризика од корупције и о томе треба да се изради извештај са утврђеним крајњим роковима за спровођење даљих мера за спречавање, ублажавање и отклањање ризика од корупције. Руководила организационе јединице у којој је извршена анализа ризика од корупције сачињава извештај о примени плана мера и доставља га СУК у року од шест месеци.

125. До данас, радне групе за вршење процене ризика образоване су у Управи граничне полиције и Управи саобраћајне полиције (април 2019. године), Управи за управне послове (август 2019. године), Управи полиције (април 2020. године), специјалним и специјализованим полицијским јединицама (јун 2020. године), као и Бироу директора полиције, Управи криминалистичке полиције, Управи за међународну оперативну полицијску сарадњу, Канцеларији за координацију активности у борби против трговине људима, Сектору за ванредне ситуације и Командно-оперативном центру. Вршење анализе ризика од корупције у јединицама за које је радна група образована 2019. године је у финалној фази, али је одложено због пандемије ковида 19. Поред тога, радне групе за вршење анализа ризика од корупције образоване су у свим подручним полицијским управама.

126. Остале превентивне мере обухватају тест интегритета (члан 230а ЗП) и проверу пријаве и промене имовног стања запосленог (члан 230в ЗП, види став 166). Тест

интегритета спроводи СУК и осмишљен је тако да испита склоност запосленог коруптивном понашању у симулираној ситуацији. Овај тест експлицитно обухвата испитивање тајних активности о којем није потребно претходно обавештавање јединице у којој запослени ради. Врши се у складу са Правилником о начину спровођења теста интегритета (како је усвојен у мају 2018. године) и на основу плана који је одобрио помоћник министра надлежног за унутрашње послове. Негативан резултат теста интегритета може проузроковати покретање дисциплинског поступка против тестираног запосленог (члан 207. ЗП). Од 17 тестова интегритета спроведених у 2020. години, било је 5 негативних, о чему је обавештена канцеларија јавног тужиоца; обрађена су два захтева за прибављање неопходних информација. ЕТГ охрабрује власти да убрзају ову праксу као практичан начин за утврђивање области где постоји више ризика и информисање о превентивним стратегијама (види став 122).

Управљање прикривеним операцијама и контактима са доушницима и сведоцима

127. Прикривене операције су уређене члановима од 183. до 187. ЗКП и мора их одредити суд (на захтев јавног тужиоца). За ове операције се даје овлашћење ако се докази за кривично гоњење не могу обезбедити другим посебним доказним радњама (тајне активности) или ако би њихово прикупљање било знатно теже. За исте је дато овлашћење од годину дана (а судија може продужити овај период за најдуже шест месеци). Прикривени иследници морају подносити периодичне извештаје свом непосредном вишем руководиоцу, који потом подноси извештаје судији који надгледа прелиминарни поступак на крају прикривене операције. Судија обезбеђује материјале и извештава јавног тужиоца. Забрањено је и кажњиво да прикривени иследник подстрекава другог на извршење кривичног дела и судска одлука се не може заснивати само на исказу прикривеног иследника.

128. Контакти са трећим лицима, као што су доушници и сведоци, у ЗКП су слично уређени, употпуњено Обавезном инструкцијом о оперативном раду полиције, коју је донео министар унутрашњих послова. Суд може изрећи посебне мере заштите за сведоке и доушнике (чланови од 105. до 112. ЗКП).

Етичка начела и правила понашања

129. Правила понашања су одређена у Кодексу полицијске етике, донетом у марту 2017. Кодекс покрива таква питања попут поштовања људских права, професионализма и независности, служења заједници и заштите угледа и интегритета полиције. Њиме се прописује да за свој рад полицијски службеници не захтевају и не примају поклоне, не злоупотребљавају свој службени положај и боре се против сваког облика корупције, као и да не откривају и не користе неовлашћене податке до којих су дошли у служби или поводом вршења службе. Кодекс представља део програма обуке Министарства унутрашњих послова.

130. Полицијски службеник „је дужан да обавља полицијске послове у складу са законом, другим прописима и правилима струке и уз поштовање одредби Кодекса полицијске етике” (члан 45. ЗП). Поред тога, у члану 12. Кодекса одређено је да „понашање супротно одредбама Кодекса представља понашање које штети угледу Министарства и полицијске професије”. „Понашање које штети угледу Министарства” је такође одређено као тешка повреда службене дужности у члану 207. ЗП.

131. ЕТГ напомиње да садашњи Кодекс полицијске етике доста уопштено разматра питања везана за корупцију, у ствари у једном члану. Да би се обезбедили највиши

стандарди професионалног понашања, неопходно је ревидирати овај Кодекс полицијске етике и проширити га у смислу релевантних питања интегритета (нпр. сукоб интереса, поклони, контакти са трећим лицима, активности ван службе, руковање поверљивим информацијама) и узети у обзир најновији развој догађаја у спречавању корупције (нпр. коришћење друштвених мрежа). Такође је важно допунити Кодекс примереним практичним смерницама у циљу повезивања начела садржаних у кодексу са свакодневним радом полицијских службеника и распрострањеним факторима ризика. Ове смернице треба да се схвате као приручник са практичним примерима, пре свега базирано на искуству из Србије, за илустровање сложености ситуација које су покривене овим начелима и корака које треба предузети да би се избегла или ублажила опасност од корупције. То треба започети самим појмом сукоба интереса, што би требало да буде јасно и примерено илустровано. Смернице би такође требало да буду инспирисане истинитим случајевима кршења од стране полицијских службеника, чији би подаци остали анонимни, будући да ће се тиме вероватно указати на питања где су ризици од настанка корупције већи. ЕТГ-у је речено да се у овом тренутку не користе случајеви, чак ни они са цензурисаним (зацрњеним) подацима, за информисање полицијских службеника о имплементацији стандарда интегритета. Мада ЕТГ поздравља недавно усвајање инструкција, као што су оне у погледу поклона, сматра да би Кодекс полицијске етике требало да буде референтан текст где су јасно представљени сви стандарди, уз илустровање докумената са смерницама. Овај инструмент, када би се изменио и допунио, био би од суштинске важности за обезбеђивање боље полицијске културе у погледу спречавања корупције.

132. Најзад, ревидирање и допуњавање Кодекса полицијске етике је од суштинске важности да би се обезбедило да се ова начела заиста одражавају у свакодневном раду чланова полиције. Таква ревизија треба да иде руку под руку са практичним смерницама базираним на примерима из живота. То треба да буде спроводиво у случају кршења. Такође, још једна важна димензија јесте обавештавање јавности о тако ревидираном кодексу тако да јавност буде упозната какво понашање треба да очекује од полицијских службеника, чиме би се допринело смањењу ризика од корупције и јачању поверења у полицију. То подразумева не само представљање Кодекса јавности, већ предузимање активних корака за његово представљање грађанима. Из тих разлога, **ГРЕКО препоручује следеће: (i) да се Кодекс полицијске етике ажурира у смислу ближег покривања свих релевантних питања интегритета (као што су сукоб интереса, поклони, контакти са трећим лицима, активности ван службе, поверљиве информације), да се допуни смерницама за поступање, где би била илустрована сва питања и области ризика са конкретним примерима, и да све то буде спроводиво у случају кршења, и (ii) да Кодекс мора бити познат и доступан јавности.**

Савети, обука и свест

133. Обавезна обука за полицијске службенике се води у складу са Програмом стручног усавршавања полицијских службеника, где је обухваћен и Закон о заштити узбуњивача. У 2020. години, Министарство унутрашњих послова је планирало да спроведе специјализовану обуку о спречавању и борби против криминала са елементима корупције, али због пандемије ковида 19 обука још није одржана. Било је планирано да се ова обука изведе 2021. године. Укупан буџет за стручно усавршавање у полицији је износио 3,36 милиона динара (око 28.560 евра) у 2021. години, од чега је 373.200 динара (око 3.171 евра) било намењено горе наведеној обуци о спречавању и борби против криминала са елементима корупције.

134. Кодекс полицијске етике се подучава као део основне полицијске обуке о „Раду полиције у заједници, људским правима и Кодексу полицијске етике“. Овај предмет покрива 34 лекције и један од његових генералних исхода јесте да после обуке, учесници могу да „примењују одредбе националног кодекса полицијске етике у полицијском раду“.

135. Програм стручног усавршавања се усваја једном годишње, на основу претходне анализе потреба за обуком, којом се утврђује следеће: које су то наставне теме обавезне и за које полицијске службенике; које су наставне теме факултативне; као и који семинари за које циљне групе могу да се одрже у току године. У Програму стручног усавршавања за полицијске службеника за 2021. годину предвиђени су следећи семинари: „Нови институти у превенцији корупције успостављени Законом о полицији: тест интегритета, пријава имовине и промена имовног стања, анализа ризика од корупције и безбедносне провере за руководећа радна места“, који је намењен руководиоцима организационих јединица у Министарству; „Борба против корупције“, који је намењен члановима Управе полиције, Управе криминалистичке полиције, Управе граничне полиције, Управе саобраћајне полиције, Јединице за обезбеђење одређених личности и објеката, као и Сектора унутрашње контроле; „Напредна обука за истраживање финансијског криминала и корупције“, који је намењен члановима Управе криминалистичке полиције. Полицијски службеници из СУК могу факултативно пратити обуку о „тестовима интегритета“. Стручна обука и стручно усавршавање полицијских службеника је у надлежности Центра за полицијску обуку. Одбијање или неоправдано пропуштање присуствовања обавезној обуци сматра се тешком повредом службене дужности (на основу члана 207. ЗП) и кажњава се дисциплинским мерама.

136. Органи су навели неколико примера обуке организоване у 2019. години, као што је обука обезбеђена у оквиру Твининг пројекта ЕУ о вршењу анализе ризика за полицијске службенике у СУК и различите полицијске службенике у Дирекцији полиције (у октобру 2019. године), обука о практичним примерима процене ризика од корупције (у децембру 2019. године) и радионица о методологијама за процену ризика (у јуну 2019. године), као део Програма регионалне полицијске сарадње и изградње интегритета за Западни Балкан. У сарадњи са Мисијом ОЕБС-а у Србији и Женевским центром за управљање сектором безбедности (ДЦАФ), СУК је организовао онлајн обуку за полицијске службенике Сектора унутрашње контроле и чланове радних група за вршење анализа о ризику од корупције у Министарству унутрашњих послова.

137. Када је реч о поступцима давања савета, органи указују на то да запослени у полицији могу да се обрате надлежној организационој јединици Министарства унутрашњих послова за добијање одговарајућих савета или додатних информација о важећим правилима везаним за интегритет и понашање које се очекује.

138. ЕТГ сматра да оквир обуке о спречавању корупције изгледа адекватан што се тиче формата, и за почетну и континуирану обуку. Међутим, ЕТГ је речено на терену да за континуирану обуку, руководиоци полицијских јединица одлучују о томе који полицијски службеници треба да похађају обуку по показаном интересовању. То значи да континуирана обука о борби против корупције није обавезна за све полицијске службенике. ЕТГ сматра да треба, не само узети у потпуности у обзир ревидиран и проширен Кодекс полицијске етике и његове практичне смернице (види став 132), већ га комплетно обухватити као обавезну обуку и за ново запослене и полицијске службенике; циљ је да се ова обука заиста угради у полицијску културу. Такође је од суштинске важности боље одредити како да полицијски службеници добију савете о

томе како да поштују стандарде Кодекса полицијске етике и обезбедити да такво саветовање буде поверљиво и да га пруже адекватно обучена лица; ЕТГ је стекао утисак на састанцима у току посете да је у овој области потребан простор за унапређење. Горе наведено такође обезбеђује корак напред ка стицању већег поверења грађана у полицију, што је од суштинске важности за било коју демократију. Дакле, **ГРЕКО препоручује следеће: (i) да се обавезна обука за ново запослене и полицијске службенике организује на основу ревидираног Кодекса полицијске етике; (ii) да се уложи напори да се полицијским службеницима објасни како да добију савете у погледу питања интегритета и како да обезбеде да се сачува поверљивост таквих савета.**

Запошљавање, напредовање у служби и услови службовања

Захтеви у погледу запошљавања и поступак распоређивања

139. Запослени у Министарству унутрашњих послова могу се поделити у три категорије: полицијски службеници, државни службеници (који обављају опште, правне, информатичке, материјално-финансијске, рачуноводствене или административне послове) и намештеници (који обављају пратеће техничко-помоћне послове). Услови за запошљавање полицијских службеника су одређени у ЗП, којим се прописује јавни конкурс. Поступак таквог конкурса је уређен Уредбом о спровођењу јавног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова. Обавештења о попуњавању радног места се објављују нашироко, укључујући на интранету и веб-сајту Министарства, у дневним новинама, као и на веб-сајту и периодичним издањима гласила Националне службе за запошљавање. За подносиоце пријаве који се запошљавају као полицијски службеници, када успешно прођу јавни конкурс, уговара се пробни рад. Пробни рад за радна места која захтевају високо образовање са знаком другог степена, тј. четири године основних академских студија, траје годину дана; за радна места која захтевају високо образовање са знаком првог степена, тј. три године основних академских студија, пробни рад траје девет месеци; и за радна места која захтевају средње образовање, пробни рад траје шест месеци. У току пробног рада, ова лица морају завршити основну полицијску обуку у року од годину дана. Она накнадно добијају статус полицијских службеника ако прођу пробни рад и положи испит за лиценцу.

140. Поред општих захтева за заснивање радног односа код државног органа²⁵ и захтева радног места у питању, од подносилаца пријаве за запошљавање се захтева да имају држављанство Републике Србије, да имају стални боравак бар годину дана пре подношења пријаве за заснивање радног односа и да не постоје безбедносне сметње за обављање послова у Министарству (члан 137. ЗП). Мада се у ЗП прописује да Министарство треба да посвети дужну пажњу присуству представника националних мањина и мада се општим документима смерница промовише родна равноправност, циљ поступка запошљавања јесте да се запосли најкомпетентније лице без другог разматрања у погледу профила кандидата.

141. Руководиоце на средњем и оперативном нивоу распоређује директор полиције, на предлог непосредног вишег руководиоца радног места на које то лице треба да се распореди, у складу са рангирањем кандидата по спроведеном интерном конкурс

²⁵ Да им претходни радни однос у државном органу није престао због тешке повреде службене дужности и да нису осуђени на казну затвора од најмање шест месеци.

(члан 152. ЗП). Руководиоце високог и стратешког нивоа распоређује министар унутрашњих послова, на предлог директора полиције, на основу рангирања кандидата по спроведеном интерном конкурсy (члан 150. ЗП). Директора полиције поставља Влада на период од пет година, на предлог министра унутрашњих послова, по спроведеном јавном конкурсy, и може бити постављен на други узастопни мандат без јавног конкурса (члан 149. ЗП).

142. Независност истрага у односу на Владу је разлог за забринутост, која је изражена не само у горе наведеној анкети (види став 119), већ и код великог броја заинтересованих страна са којима се сусрео ЕТГ. Може се сматрати да чињеница да је постављање на висока руководећа места у полицији на крају у рукама Владе, и поред положаја директора полиције, министра унутрашњих послова, има удела у томе. То се може илустровати чињеницом, када је садашња Влада ступила на дужност у октобру 2020. године, да је извршена смена главних носилаца функција, укључујући начелника Одељења за борбу против корупције, начелника Управе криминалистичке полиције, начелника Службе за борбу против организованог криминала, начелника Сектора унутрашње контроле, начелника Управе граничне полиције, начелника Сектора за људске ресурсе, као и начелнике неколико подручних полицијских управа. У свом Извештају о напретку за 2021. годину, Европска комисија (ЕК) је сматрала да је то показало да је овај правни оквир још увек недовољан да гарантује оперативну аутономију полиције од Министарства унутрашњих послова.²⁶ ЕТГ се слаже са ЕК у том смислу. Такође, директор полиције се поставља по спроведеном јавном конкурсy, али се може поставити на други узастопни мандат без јавног конкурса.²⁷

143. Да би се избегао ризик од политизације распоређивања на радна места у полицији и у истрагама, ЕТГ сматра да треба ојачати интегритет, прописани поступак и транспарентност у поступцима распоређивања у полицији да би се до највеће могуће мере избегло политичко распоређивање и отклонио било какав утисак да се распоређивање не врши строго на основу заслуга и компетенција. Такође треба да постоји јаван, транспарентан конкурс на крају сваког мандата директора полиције. Из горе наведених разлога, **ГРЕКО препоручује предузимање мера за спречавање политичког распоређивања полицијских службеника на највишим функцијама, као и да поступци који воде ка постављању директора полиције, укључујући и у случају поновног постављења директора полиције на други узастопни мандат, као и друге више руководеће функције, обухватају отворенији и транспарентнији конкурс.**

144. Сви подносиоци пријава за заснивање радног односа у Министарству унутрашњих послова пролазе кроз безбедносну проверу. Ова безбедносна провера захтева сагласност лица у питању, као и лица која живе у његовом / њеном домаћинству. Лице које треба да прође безбедносну проверу прво треба да попуни детаљан упитник, а после тога може да уследи непосредни разговор и може обухватати непосредно опажање његових / њених активности и разговора са другим лицима са којима је повезан-а, као и проверу увидом у јавне податке, службене евиденције и збирке података, проверу података на основу међународне полицијске сарадње, и ако је потребно, података других служби безбедности (члан 144. ЗП).

²⁶ Видети: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021_en.

²⁷ Поред тога, истраге надгледају јавни тужиоци и ГРЕКО је изразио извесну забринутост у погледу утицаја законодавне и извршне власти у њиховом запошљавању, као и Државног већа тужилаца, који би се бавили дисциплинским поступцима (препоруке *viii* и *ix*). У [Другом извештају о усклађености](#) обоје је делимично спроведено.

145. Постоје три нивоа безбедносне провера: први ниво безбедносне провере (подразумева обраду података из службених евиденција Министарства и прикупљање података непосредним оперативно-теренским радом); други ниво безбедносне провере врши се за све руководиоце средњег нивоа (додатно подразумева проверу података из евиденција државних институција и других ималаца јавних овлашћења); као и трећи ниво безбедносне провере за лица на положају / постављена лица (односно руководиоце високог и стратешког нивоа у Министарству, за које би то додатно подразумевало обраду података из евиденција других служби безбедности) (члан 141. ЗП). И други и трећи ниво безбедносне провере врши СУК.²⁸ Други ниво безбедносне провере важи за период од пет година а трећи ниво безбедносне провере важи четири године, мада се овај период може скратити у случају сумње да постоје безбедносне сметње или у другим случајевима прописаним законом. Руководилац може захтевати поновну безбедносну проверу за запослене који су додељени његовој / њеној организационој јединици ако посумња да постоје одређене безбедносне сметње у погледу запослених у питању. За поједина радна места у полицији, безбедносна провера додатно обухвата и обавезно полиграфско испитивање.

146. ЕТГ напомиње да редовна безбедносна провера не постоји као опште правило, док се додатна безбедносна провера врши само на захтев линијског руководиоца полицијског службеника. ЕТГ наглашава да је вероватно да се личне околности могу променити током времена и, у неким случајевима, то може учинити неко лице рањивијим у погледу могућих ризика од корупције (финансијски проблеми настали, на пример, као резултат хипотеке или потрошачког кредита, развода, болести сродника, банкрота брачног друга итд). Дакле, редовна безбедносна провера треба да постане правило као алат спречавања корупције. Такође, неки сектори су већ идентификовани као посебно изложени ризику од корупције, наиме саобраћајна полиција и гранична полиција, као и друге посебно осетљиве области, као што су корупција и организован криминал, тако да би било веома корисно обезбедити редовну безбедносну проверу за запослене у тим областима. Из тих разлога, **ГРЕКО препоручује да се безбедносне провере које се тичу интегритета полицијских службеника врше у редовним интервалима током читаве каријере.**

Оцењивање рада и напредовање у виши чин / звање

147. Годишње оцењивање полицијских службеника врши њихов непосредни руководиоца-оцењивач (а контролу оцене рада на другом нивоу врши непосредни руководиоца оцењивача) (члан 167. ЗП). Резултати оцењивања су изражени закључном оценом, у складу са референтним вредностима за оцењивање одређеним у Уредби о оцењивању полицијских службеника. Оцене се узимају у обзир за напредовање и постављења на виша радна места. Полицијски службеници се могу преместити у другу јединицу ако се основне компетенције које се захтевају за њихово радно место или резултате рада оцене као незадовољавајуће. Ако добију две узастопне оцене „недовољан“ (оцена 1), њихов радни однос може да престане. Ако полицијски службеници нису задовољни са оценом њиховог рада, могу поднети захтев за преиспитивање оцене рада пред посебном комисијом за преиспитивање.

148. Каријерни развој и напредовање у Министарству унутрашњих послова је могуће за кандидате који испуњавају услов одговарајућег степена образовања, потребних

²⁸ Безбедносну проверу полицијских службеника СУК врши Служба за безбедност и заштиту података. А безбедносну проверу за полицијске службенике ове службе врши комисија која се образује актом министра.

година стажа, успешно положену одговарајућу обуку и током три године имају средњу оцелу рада која није нижа од оцелу 4 („истиче се“), а за одређена радна места морају полагаати и испит (чл. 165. и 166. ЗП). Сва упражњена радна места се објављују по спроведеном интерном конкурсу (члан 150. ЗП).

Ротација

149. У полицији не постоји редовна ротација службеника. Не постоји минималан или максималан мандат за специјалисте или осетљива радна места. До премештаја запослених углавном долази у контексту каријерног развоја, али до њих може доћи и из других разлога, као што је спајање породице, трајно ограничење радне способности, неиспуњавање норме на психолошком тесту или незадовољавајући резултати рада (члан 196. ЗП). Премештај на другу локацију удаљену више од 50 km од радног места запосленог захтева његову / њену сагласност осим ако се не ради о истој полицијској управи или полицијској управи чија територијална надлежност обухвата место пребивалишта запосленог (члан 197. ЗП). Привремени премештај је такође могућ, али не за више од шест месеци у календарској години (члан 198. ЗП). На решење о премештају може се поднети жалба Жалбеној комисији Владе.

150. ЕТГ напомиње да су неки сектори, укључујући саобраћајну полицију и граничну полицију, већ идентификовани као посебно изложени корупцији, што се у великој мери огледа у санкционисаним случајевима. Други сектори, као што су службе за борбу против организованог криминала и сузбијање криминала или полицијски службеници који имају посла са доушницима, традиционално су сектори где су ризици већи због свакодневних блиских контаката са лицима која гравитирају подземљу. Из тог разлога, увођење неке врсте ротације показало се као користан алат превенције за најосетљивија радна места, заједно са чешћим безбедносним проверама (види став 143). Ротацију не треба разумети као ригидан појам и може се прилагодити секторима у питању и контексту. Циљ је избећи да полицијски службеници проведу знатан део своје каријере а некад и читаву каријеру на одређеном послу или географском подручју где су ризици од корупције видно већи. Постоје различити начини да се то постигне, као што су системи подстицаја и професионалног развоја. Дакле, **ГРЕКО препоручује увођење институционалног система ротације полицијских службеника који би се могао применити, по потреби, у областима које се сматрају посебно изложеним ризику од корупције.**

Престанак радног односа и отказ

151. Радни однос полицијских службеника престаје ако се утврди да више не испуњавају основне услове за запошљавање у Министарству унутрашњих послова или ако су осуђени на казну затвора од најмање шест месеци за кажњиво дело у вези са корупцијом или друго кажњиво дело (члан 172. ЗП). Против решења о престанку радног односа није допуштена жалба. Радни однос такође може престати као резултат дисциплинског поступка за тешку повреду службене дужности, ако је запослени два пута узастопно оцењен / а годишњом негативном оценом или ако одбије одлазак на лечење од болести зависности. У тим случајевима, запослени може поднети жалбу на решење за престанак његовог / њеног радног односа Жалбеној комисији Владе или отићи на суд.

Плате и бенефити

152. Почетна плата зависи од чина / звања и година стажа; укупан коефицијент плате такође обухвата подкоефицијент чина / звања, а у ЗП је прописано да се плата

полицијског службеника повећава са годинама стажа. Просечна нето / бруто плата (у 2021. години) била је 82.654 / 141.629 динара (око 702 / 1.204 евра). Бруто годишња плата криминалистичког инспектора у Одељењу за борбу против корупције на почетку каријере (бруто плата 1) износи 1.635.663 динара (око 13.903 евра). У почетној плати се такође узима у обзир претходно релевантно искуство. Полицијски службеник има право на 80% почетне плате у току пробног рада. Плате се повећавају са одласком на више извршилачко место и напредовањем. Осим других уобичајених бенефита по основу запошљавања (фонд за солидарну помоћ итд), сви запослени у Министарству унутрашњих послова имају користи од програма бенефита којим се обезбеђују попусти на одређену робу и услуге.

Сукоб интереса

153. У члану 25. Закона о државним службеницима (ЗДС) одређено је да је државни службеник (што обухвата све запослене у Министарству унутрашњих послова) дужан да предузме све што је у његовој могућности како би избегао било какву ситуацију сукоба интереса.²⁹ ЗДС важи за полицијске службенике када одређено питање није покривено у ЗП. Одмах по сазнању о сукобу интереса између њихових приватних интереса и јавног интереса, државни службеници морају о томе одмах писмено обавестити свог непосредног руководиоца и уздржати се од обављања послова везаних за потенцијални сукоб интереса. Ако непосредни руководиоца утврди да нема сукоба интереса, обавестиће о томе државног службеника у питању у року од три дана, после чега он / она може наставити са обављањем свог претходног посла (члан 30. ЗДС). Државни органи указују на то да Министарство унутрашњих послова планира да води евиденцију о нотификацијама о сукобу интереса и уздржавању од обављања тих послова.

154. Ако државни службеник има сумњу у погледу тога да ли постоји сукоб интереса између његових приватних интереса и јавног интереса, дужан је да о томе писмено затражи мишљење руководиоца органа власти где је запослен, а руководиоца је дужан да достави државном службенику одговор на његов упит у року од пет дана (члан 30а ЗДС).

155. Кодекс полицијске етике не садржи било какво конкретно позивање на сукоб интереса, али генерално рефлектује став да полицијски службеници не би требало да злоупотребљавају свој службени положај и да треба да се боре против свих облика корупције. ЕТГ сматра да је од суштинске важности да Кодекс полицијске етике јасно дефинише појам сукоба интереса у специфичном контексту полиције и да помоћу пратећих смерница представи примере из конкретних ситуација на националном нивоу и случајеве који су довели до санкционисања. У том смислу се позива на претходне препоруке у погледу ревизије Кодекса полицијске етике (види став 129).

156. Директор полиције, руководиоци сектора и одређени полицијски службеници сматрају се јавним функционерима у сврху ЗДС. Одредбе овог закона о сукобу интереса, дакле, такође се односе на њих. Међутим, ЕТГ је речено да за сада не постоји никакав регистар изјава о *ad hoc* сукобу интереса у полицији које треба да се отклоне, да би се ситуације сукоба интереса пратиле и утврђивале на систематичнији начин и да би се, на

²⁹ Сукоб интереса је у ЗДС дефинисан као ситуација у којој државни службеник има приватни интерес који утиче или изгледа као да утиче на његово поступање у обављању послова његовог радног места, на начин који угрожава јавни интерес. Док је приватни интерес дефинисан као „било каква корист или погодност за државног службеника или са њиме повезано лице”.

пример, утврдило да ли постоје лица или делокруг рада где до сукоба интереса долази чешће, да би се одредиле превентивне мере.

Забрана или ограничење одређених активности

Нespoјиви послови, активности ван службе и ограничења по престанку радног односа

157. На основу члана 168. ЗП, запослени у Министарству унутрашњих послова могу обављати додатан рад, или друге послове и делатности ван радног времена, уз одобрење руководиоца и под условом да се исти не сматрају неспојивим са правима и обавезама државних службеника по ЗДС, односно да могу изазвати сукоб интереса или утицати на непристрасност у раду. Међутим, одређене врсте делатности не захтевају сагласност.³⁰ При ангажовању у другим пословима и делатностима, запослени у Министарству унутрашњих послова не смеју користити свој положај полицијског службеника, нити смеју користити своју службену легитимацију, оружје или друга средства Министарства. О свим сазнањима о могућем извршењу кривичног дела или другом противправном поступању, до којих дођу приликом вршења додатног рада, запослени су дужни да одмах обавесте непосредног руководиоца и догађај пријаве надлежној организационој јединици. Полицијским службеницима није допуштено да буду чланови политичких странака нити да се ангажују на други начин у деловању политичких странака.

158. Будући да бављење пословима који су неспојиви са службеном дужношћу представља тешку повреду службене дужности (члан 207. ЗП), ако није почињено било какво кривично дело, спровођење мера за утврђивање дисциплинске одговорности пада на руководиоца организационе јединице. Ако СУК добије изјаву да се неки запослени бави активностима које су неспојиве са полицијским пословима, треба да изврши провере, укључујући евиденције (нпр. Агенције за привредне регистре Републике Србије). Ако нема основа за сумњу да је почињено кривично дело, случај се прослеђује надлежној организационој јединици за покретање дисциплинског поступка.

159. Поред тога, чланом 28. ЗДС је изричито одређено да државни службеник не сме да оснује привредно друштво, јавну службу, нити да се бави предузетништвом. Пошто постане државни службеник, она / он треба да изврши пренос својих управљачких права у привредном субјекту на друго лице (и обавести свог руководиоца и Агенцију за спречавање корупције у вези са тим). У члану 29. ЗДС су одређена даља ограничења, наиме да државни службеник не може бити директор или заменик / помоћник директора правног лица или члан управног или надзорног одбора или другог управљачког тела правног лица, осим ако га на тај положај не постави Влада или други државни орган. Државни службеници могу, међутим, бити чланови тела удружења, али морају о томе обавестити свог руководиоца.

160. ЕТГ сматра да тамо где је додатан рад допуштен, да треба да постоји адекватан систем не само за давање овлашћења за обављање тик активности, већ и за редовну проверу да ли одговарају ономе за шта је дато овлашћење и / или да ли је у међувремену настао било какав сукоб интереса. У ту сврху, треба водити одговарајуће евиденције свих

³⁰ Сагласност се не захтева за научна истраживања, публицистички рад, рад у области културе, хуманитарног рада, спорта и у сличним удружењима, али је лице у питању обавезно да обавести свог руководиоца о томе (по обавештавању, руководиоца може ипак забранити ту додатну делатност ако се сматра да се тиме спречава или компликује њихов рад, наноси штета угледу – у овом случају – Министарству унутрашњих послова, ствара потенцијалан сукоб интереса или другачије утиче на непристрасност државног службеника).

активности за које је дато овлашћење а које обављају полицијски службеници. Поред тога, ЕТГ је речено да нема практичних смерница којима би се полицијски службеници упутили у погледу додатног рада, будући да је једина референца закон. Важно је израдити такав документ, у најмању руку то треба урадити путем ревизије Кодекса полицијске етике, пошто такво питање није покривено садашњим кодексом (види став 132). **ГРЕКО препоручује да се додатни рад полицијских службеника евидентира уз предузимање редовних провера у вези са тим.**

161. Не постоје ограничења по престанку радног односа која важе за запослене у полицији или државне службенике уопште. За директора полиције и одређене друге високе функционере у Министарству, одредбе о додатном раду и делатности по престанку радног односа важе.

Поклони

162. Полицијски службеници (и лица повезана са њима) не смеју тражити нити добијати поклоне, нити злоупотребљавати свој службени положај или стицати било какву другу корист за себе или повезана лица, а који утичу или могу утицати на непристрасно и професионално обављање дужности (члан 25а ЗДС). Изузеци су повремени поклони (нпр. поклони где постоји традиција размене поклона или се поклони размењују по протоколу). Примање новца или хартија од вредности је забрањено у свим околностима. Полицијски службеници морају обавестити Министарство унутрашњих послова о поклону најкасније наредног радног дана, а воде се и евиденције о поклонима. Чланом 6. Кодекса полицијске етике такође је одређено „да за свој рад полицијски службеници не захтевају и не примају поклоне“. Инструкција о примању поклона у Министарству унутрашњих послова је донета 24. августа 2021. На основу ове инструкције, полицијски службеници могу задржати поклоне вредности до 80.000 динара (око 680 евра); ако вредност поклона прелази ову вредност, поклон постаје јавна својина. Органи ревидирају инструкцију у смислу да буде јасно да се овај износ разуме као годишњи износ, али и да се повећа од 5% до 10% просечне месечне плате у Србији. Треба да се установи комисија за вођење евиденције о примљеним поклонима, за вршење контроле над евиденцијама и праћење фонда поклона.

163. ЕТГ сматра да треба хитно установити, како је планирано, комисију која би пратила примљене поклоне и која би била одговорна за њихово вредновање. С обзиром на своју централну улогу у учвршћивању културе интегритета у полицији, у ревидираном Кодексу полицијске етике треба поставити јасне стандарде и могуће санкције у случају повреде (види став 132). Поред тога, изгледа да је све важније направити евиденцију свих поклона имајући у виду да Министарство унутрашњих послова допушта да полицијски службеници задрже повремене поклоне у вредности до 680 евра; то изгледа да је доста висок износ, чак и ако се сматра годишњим износом, тако да га треба знатно смањити. Дакле, **ГРЕКО препоручује да се што пре установи тело одговорно за евидентирање и вредновање поклона и да вредност повремених поклона које могу да задрже полицијски службеници буде знатно смањена.**

Злоупотреба јавних ресурса

164. Непрописно, неправилно или ненаменско коришћење, губљење или оштећење техничке или друге опреме, односно средстава којима је запослени задужен или их користи у обављању службених задатака, услед намере или грубе непажње, представља

тешку повреду службене дужности (члан 207. ЗП). Такође, то може представљати кривично дело проневере и / или злоупотребе службеног положаја (чл. 364. и 359. КЗ).

Злоупотреба поверљивих информација

165. Полицијски службеници морају чувати тајност свих информација до којих дођу током обављања полицијских дужности (члан 40. ЗП). Слично томе, у члану 7. Кодекса полицијске етике одређено је да полицијски службеници не смеју открити нити користити неовлашћено „податке до којих су дошли у служби или поводом вршења службе, а нарочито оне који би могли угрозити ток законитог поступка, односно права трећих лица”. Одавање података који носе ознаку тајности представља тешку повреду службене дужности (члан 207. ЗП). Из Кривичног законика такође произилази дужност чувања тајности, која и даље важи по престанку радног односа, као што је повреда тајности судских и других законом прописаних поступака (члан 337(1) КЗ), откривање података о специјалним програмима заштите или података о личности лица заштићених у кривичном поступку (члан 337(3) КЗ) или одавање службене тајне (члан 369. КЗ).

Пријава имовина и промена имовног стања, приходи, обавезе и интереси

166. Од јануара 2019. године, руководиоци и запослени на високоризичним радним местима³¹ у Министарству унутрашњих послова дужни су да пријаве имовину и промену имовног стања, што се евидентира у личном имовинском картону који се депонује у Сектору унутрашње контроле (члан 230в ЗП). Ови имовински картони треба да садрже податке о приходу по основу радног односа и друге делатности, податке о имовини (непокретности, регистроване покретне ствари – возила, оружје итд. – као и покретна имовина велике вредности – збирке драгоцености, уметничка дела итд.), рачуни у банци, дугови, потраживања, акције и друге хартије од вредности, право на коришћење стана у службене сврхе и друге релевантне податке (као што су бонуси, сефови итд.). Ови имовински картони такође експлицитно садрже податке о приходима и имовини партнера / брачног другог лица у питању и других чланова заједничког породичног домаћинства. Све промене у власништву над имовином морају се пријавити СУК-у до 31. јануара за претходну годину. Подаци у овим имовинским картонима нису јавно доступни подаци.

167. Поред тога, директор полиције, начелници сектора и полицијски службеници запослени у Служби за борбу против организованог криминала и Одељењу за борбу против корупције треба да пријаве имовину и приходе Агенцији за спречавање корупције (члан 67. ЗДС). Агенција доставља ове податке СУК-у при Министарству унутрашњих послова.

Механизми преиспитивања

168. Одељење за вођење евиденције имовног стања у СУК одговорно је за контролу тачности података пријављених у имовинском картону полицијских службеника. СУК усваја редовни план за контролу имовинских картона. Непријављивање имовине и промене имовног стања представља тешку повреду службене дужности (члан 207. ЗП).

³¹ У горе наведеној анализи ризика од корупције утврђује се која су то високоризична радна места, а од лица која обављају те функције захтева се да пријаве имовину и промену свог имовног стања.

169. Ако СУК утврди да имовина није пријављена (или то није учињено благовремено) или ако пријава садржи нетачне податке,³² припрема извештај за налагање отклањања свих неисправности и покретање дисциплинског поступка, који подноси руководиоцу организационе јединице где запослени ради. Руководилац организационе јединице је одговоран за спровођење ових мера и о томе подноси извештај СУК-у. СУК користи софтвер који користи и АСК (Регистар имовине и прихода) и податке из Републичког геодетског завода (катастар непокретности), Агенције за привредне регистре, Пореске управе и Управе за спречавање прања новца. До сада, СУК није наишао на било какве неправилности у имовинским картонима руководиоца и запослених на високоризичним радним местима у полицији.

Механизми надзора

Унутрашњи надзор и контрола

170. Унутрашњи надзор је хијерархијски организова и пре свега је одговорност непосредног руководиоца. Све организационе јединице које су дошле до сазнања и информација да је неки запослени починио кривично дело при обављању службене дужности, о томе морају обавестити надлежног јавног тужиоца и СУК у року од 24 часа. Ако се утврди само повреда службене дужности, дисциплински поступак води организациона јединица у којој је полицијски службеник запослен. Ако СУК утврди повреду, надлежни руководиоц покреће дисциплински поступак, али не одлучује о исходу тог поступка.

171. Поред тога, СУК има задатак да утврђује и да се бори против кривичних дела везаних за корупцију и других облика коруптивног понашања, као и других кривичних дела почињених приликом обављања службене дужности. У том контексту, врши безбедносну проверу другог и трећег нивоа, преиспитивање података пријављених у имовинском картону руководиоца и запослених на високоризичним радним местима и тест интегритета. Такође помаже у вршењу процене настанка ризика од корупције. СУК може деловати на сопствену иницијативу, на захтев јавног тужиоца, на основу прикупљених обавештајних података, информација које су поднели други запослени или грађани. Начелник СУК-а редовно подноси извештаје о активностима СУК-а министру унутрашњих послова, који доставља ове извештаје на захтев Одбора за одбрану и унутрашње послове Народне скупштине, и надлежном јавном тужиоцу о предузетим мерама за утврђивање кривичних дела. Такође објављује годишњи извештај о својим операцијама, укључујући статистичке податке.

172. У СУК-у има 159 запослених у седишту Министарства и подручним полицијским управама. У погледу својих права и дужности, полицијски службеници запослени у СУК имају иста права и дужности као и други полицијски службеници. За рад у СУК-у је потребно претходно искуство на раду у полицији и полицијски службеници пролазе кроз безбедносну проверу Безбедносно-информативне агенције и Службе за безбедност и заштиту података. ЕТГ напомиње да се у недавно усвојеном Оперативном плану за спречавање корупције предвиђа јачање капацитета СУК да би се омогућило делотворно испуњавање његове мисије, са чим ЕТГ може само да се сложи, уз разматрање ширине надлежности СУК-а и потребу за трајно уграђивање културе интегритета у полицији.

³² У 2020. години, СУК је проверио тачност пријављених података у имовинским картонима 74 руководиоца у Министарству унутрашњих послова, као и 132 лица са којима живе у заједничком породичном домаћинству.

Спољашња контрола

173. Спољашњу контролу над радом полиције врши Народна скупштина, покрајинске скупштине и скупштине јединица локалне самоуправе, судске власти, независни државни органи за послове надзора и други овлашћени државни органи и тела (Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности), као и јавност (чл. 221–223 ЗП).

174. Народна скупштина врши контролу рада Министарства непосредно и преко надлежног Одбора за унутрашње послове (члан 222. ЗП). То чини, између осталог, и путем преиспитивања операција Министарства и СУК, као и коришћењем тестова интегритета.

175. Локалним самоуправама је такође дата експлицитна улога у контроли рада полиције. Оне су овлашћене да преиспитају извештај о стању безбедности на својој територији и заузму став о приоритетима када је у питању безбедност људи и имовине и дају предлоге руководиоцу релевантне организационе јединице Министарства (члан 223. ЗП).

176. Контролу такође врши Заштитник грађана, независан државни орган који контролише законитост у раду државних органа (члан 138. Устава). Заштитника грађана именује Народна скупштина. Заштитник грађана може да поступа по жалбама грађана или по службеној дужности. Од државних органа се захтева да сарађују у његовим истрагама. Ако утврди да је државни орган поступио у супротности са законом или је поступио неправилно у питањима која се тичу права, слобода или интереса грађана, Заштитник грађана може дати препоруке. Од органа јавне власти се захтева да поднесе извештај у року који одреди Заштитник грађана (од 15 до 90 дана од пријема извештаја) у вези са спровођењем активности договорених путем препорука. Ако пропусти да реагује или их реши делимично или у целини, Заштитник грађана може обавестити о томе непосредно надређени државни орган, Народну скупштину, Владу и јавност.

177. Заштитник грађана поступа, између осталог, по жалбама на рад полиције или покреће поступке на сопствену иницијативу за контролу законитости и регуларности рада Министарства унутрашњих послова, утврђује недостатке и неисправности и даје препоруке. Жалбе се, између осталог, односе на неспособност омогућавања делотворног остваривања права везаних за издавање личних докумената (личне карте, потврде о пребивалишту, пасоши, возачке дозволе), као и захтеве за покретање прекршајног поступка, подношење кривичних пријава и пропуштање да се поступи по коначним и извршивим пресудама. У 2020. години, примљено је 132 жалбе у вези са радом полиције, 95 у 2019. и 127 у 2018. години. Оне су се претежно тичале поступања са ухапшеним лицима или претераног коришћења силе током демонстрација.

178. Као што је наведено горе, понашање полицијских службеника у кривичним истрагама надгледа јавни тужилац одговоран за предистражни поступак.

Поступци примене правних средстава за јавност

179. Лица која сматрају да су њихова људска права повређена поступањем или пропустима полицијских службеника док су обављали своју службену дужност, имају право да поднесу притужбу у року од 30 дана. Притужбе се могу поднети непосредно Министарству унутрашњих послова, путем телефона, имејла или дописом. Притужбени

поступак не може се водити само на основу анонимне притужбе, али то може убрзати провере ако има довољно информација. Поред тога, СУК има телефонску линију у случају нужде 24/7 где грађани могу да поднесу притужбе. Притужбе може примити и руководиоца јединице где ради полицијски службеник против кога је поднета притужба, лице које је руководилац јединице овластио или комисија за решавање притужби (види доле). СУК ће се бавити само кривичним делима и проследиће све друге притужбе надлежној полицијској јединици.

180. Притужбама се генерално бави руководиоца јединице у којој дотични полицијски службеник ради. По пријему притужбе, руководиоца организационе јединице мора да покуша да притужбу реши усаглашавањем ставова. Ако се у притужби наводи да је неки полицијски службеник извршио повреду своје службене дужности, мора се покренути дисциплински поступак. Ако је можда почињено кривично дело, надлежни тужилац, СУК и руководила јединице где полицијски службеник ради, треба да буду обавештени о притужби без одлагања а они пак треба да обавесте притужиоца.

181. Ако до усаглашавања ставова није дошло, притужба се преноси на решавање комисији за решавање притужби. Комисије се налазе у седишту Министарства и свих полицијских одељења, има их све у свему 60 и сачињавају их по три члана које именује Министарство: полицијски службеник као председник комисије, један запослени из јединице где полицијски службеник ради и представник јавности. Притужбени поступак пред комисијом треба да се оконча подношењем писменог одговора на притужбу у року од 30 дана. Надзор над притужбеним поступком врши стручно лице које за ту сврху овлашћује Министарство. Када се поступак оконча, притужиоци се могу обратити Заштитнику грађана ако нису задовољни исходом.

182. У 2020. години, у Министарству је примљено 1 422 притужбе, од којих је 1 387 поднето против запослених у подручним полицијским управама а 35 против запослених у седишту Министарства. Највећи број притужби се односио на рад полицијских службеника у Управи саобраћајне полиције и Управи граничне полиције; предмет притужби је углавном било непрофесионално понашање полицијских службеника према грађанима. Годишњи извештај о решавању притужби је доступан на званичном веб-сајту Министарства.

183. ЕТГ сматра да се садашњим притужбеним системом када је полиција у питању у великој мери управља од стране полиције и Министарства унутрашњих послова а то се не може квалификовати као спољашња контрола. На основу информација добијених на терену, Заштитник грађана се превасходно бави кршењем људских права, као што је непримерена употреба силе. Што се тиче притужбеног система описаног горе, ЕТГ је речено да често долази до тога да се током почетне фазе усаглашавања ставова, грађани обесхрабрују да наставе са својом притужбом. Да би се избегла ситуација у којој „полиција врши истрагу над полицијом”, треба увести јаче заштитне мере, пре свега да би се обезбедило да ова фаза буде транспарентнија и независна од ланца команде. Такође, комисије за решавање притужби треба да имају више аутономије, будући да њихов састав, мада мешовит, претежно чине представници полиције, а налазе се и у седишту и одељењима полиције. Дакле, **ГРЕКО препоручује да се заштитне мере које важе за механизме контроле над повредама дужности у полицији ревидирају и да се тиме обезбеде довољно независне истраге када су у питању притужбе на полицију, као и довољан ниво транспарентности.**

Обавезе извештавања и заштита узбуњивача

Обавезе извештавања

184. Све организационе јединице Министарства унутрашњих послова, ако током свог рада дођу до сазнања и података да је запослени у Министарству извршио кривично дело, на раду или у вези са радом, дужне су да обавесте надлежног јавног тужиоца и СУК у року од 24 часа (члан 227. ЗП). Такође, непријављивање кривичног дела, прекршаја или повреде службене дужности представља тешку повреду службене дужности за коју се могу изрећи дисциплинске мере (члан 207. ЗП). По ЗДС, државни службеници и други запослени дужни су да обавесте непосредно претпостављеног или руководиоца ако у вези са обављањем послова радног места дође до сазнања да је извршена радња корупције од стране функционера, државног службеника или намештеника у државном органу у којем раде (члан 23а). Слично томе, у члану 280. ЗКП прописано је да државни и други органи, правна и физичка лица пријављују кривична дела за која се гони по службеној дужности, о којим су обавештена или за њих сазнају на други начин, под условима предвиђеним законом или другим прописом. Непријављивање представља кривично дело и казниће се затвором од шест месеци до пет година (члан 332. став 2. КЗ).

185. Полицијски службеници не могу бити позвани на одговорност због обраћања СУК-у, осим у случајевима лажног пријављивања (члан 227. ЗП). СУК штити податке о личности подносилаца жалбе и полицијски службеници могу такође анонимно контактирати Сектор унутрашње контроле. Особље које пријави корупцију ужива заштиту од дана подношења извештаја (члан 23а ЗДС).

186. Закон о заштити узбуњивача је ступио на снагу у јуну 2015. године. Њиме се обезбеђује заштита лица која открију информације о „кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера“. У Закону су описана три канала узбуњивања: унутрашње, спољашње и узбуњивање јавности.

187. Када узбуњивачи откривају информације свом послодавцу, послодавац их мора заштитити од одмазде, заштитити њихов идентитет, предузети мере за отклањање неправилности на које указују узбуњивачи, поступати по информацијама које обезбеде узбуњивачи у року од 15 дана и обавестити их о томе шта је учињено. У новембру 2015. године, у Министарству унутрашњих послова је усвојен Правилник о начину унутрашњег узбуњивања. Узбуњивачи могу такође применити спољашње узбуњивање обавештавањем овлашћеног органа који у вези са тим мора да поступи у року од 15 дана. Најзад, у Закону је изричито омогућено да узбуњивачи могу обавестити јавност у случају непосредне опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину или од настанка штете великих размера, односно ако постоји непосредна опасност од уништења доказа.

188. Законом се изричито забрањује послодавцу предузимање штетних радњи против узбуњивача (нпр. спречавање напредовања на послу, могућности развоја или веће плате, дисциплинске мере, премештај или пропуштање да се предузму мере да се заштите од узнемиравања), и даје право узбуњивачима на накнаду штете у случају лошег поступања према њима, тако изокрећући терет доказивања у тим случајевима. Суд може изрећи привремене мере (нпр. забрана или налагање отклањања штетних мера против

узбуњивача), чак и пре судског поступка. Законом је такође одређена заштита лица који су повезани са узбуњивачима, ако трпе одмазду због своје повезаности са узбуњивачем.

189. Заштитник грађана може вршити контролу над тим да ли се крше одредбе Закона о заштити узбуњивача. На пример, може проверити да ли је орган управе којем је узбуњивач доставио информације поступио по тим информацијама и предузео мере прописане законом. Међутим, надзор над применом Закона о заштити узбуњивача врши Управна инспекција у државним органима управе.

190. Мада ЕТГ напомиње да постоји одговарајуће законодавство, изгледа, на основу састанака на терену, да све то треба применити у пракси а, посебно, уверити се у ефикасну заштиту узбуњивача. Није било могуће добити било какве статистичке податке о броју полицијских службеника који су заштићени на основу Закона о заштити узбуњивача. Дакле, ЕТГ чврсто сматра да су потребни даљи напори за подизање свести о Закону међу полицијским службеницима и заштити коју би могли да добију на основу истог. То иде руку под руку са иницијативама да се Кодекс полицијске етике учини практичним и главним документом у полицији који покрива и заштиту узбуњивача. Из тог разлога, **ГРЕКО препоручује да се појача свест о обуци у области заштите узбуњивача.**

Спровођење закона и санкционисање

Дисциплински поступак

191. Лаке повреде службене дужности обухватају таква питања попут неоправданог недоласка посао у одређено време и долазак са посла пре истека радног времена, непрофесионалан однос према грађанима (члан 206. ЗП). Дисциплинске мере се крећу од писане опомене до новчане казне у износу од 10% до 20% од месечне основне плате остварене у месецу у ком је решење о утврђеној дисциплинској одговорности постало коначно (члан 208. ЗП). Тешке повреде службене дужности обухватају одавање података који носе ознаку тајности; непрописно или неправилно коришћење опреме Министарства; понашање које штети угледу Министарства (које обухвата кршење Кодекса полицијске етике); бављење пословима који су неспојиви са службеном дужношћу; непријављивање кривичног дела, прекршаја или повреде службене дужности; ометање обављања послова унутрашње контроле; негативан резултат на тесту интегритета; непријављивање имовине и промене имовног стања (члан 207. ЗП). За ове врсте дела, могу се изрећи новчане казне у износу од 20% до 40% од месечне основне плате за период од два до шест месеци; распоређивање на друго радно место у нижој платној групи за период од шест месеци до две године; заустављање у стицању вишег чина или звања за период од две до четири године; губљење стеченог чина / звања и одређивање нижег чина / звања, и на крају престанак радног односа (члан 209. ЗП).

192. Дисциплински поступак у првом степену покреће руководиоца запосленог у питању или лице које он овласти, а који треба да овласте дисциплинског старешину³³ да води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности запосленог.³⁴ И запослени и његов / њен руководиоца који је покренуо поступак може поднети приговор

³³ Дисциплински поступак води полицијски службеник који мора бити дипломирани правник или запослени који мора имати стечено високо образовање са најмање 10 година радног искуства у струци (члан 210. ЗП).

³⁴ Полицијски службеник / запослени и представник његовог/њеног синдиката имају право да учествују у поступку (давањем изјава, представљањем чињеница, доказа итд) и може га/је заступати адвокат.

на решење дисциплинског старешине Дисциплинској комисији, телу које сачињавају три лица – укључујући лице изван Министарства – која је именовао министар унутрашњих послова. Дисциплински поступак се може водити паралелно са кривичним поступком због дела које произилази из истих чињеница (уз могућу ослобађајућу пресуду у кривичном поступку, што не утиче на дисциплински поступак ако су радње / пропусти полицијског службеника / запосленог квалификовани као повреда службене дужности). По доношењу решења дисциплинске комисије, полицијски службеник може покренути управни спор.

Кривични поступак

193. Запослени у Министарству унутрашњих послова не уживају имунитет или друге процедуралне привилегије. Они подлежу уобичајеном кривичном поступку.

Статистички подаци

194. У периоду од 2016. до 2020. године, СУК је јавном тужиоцу поднео следеће кривичне пријаве:

<i>Година</i>	<i>Број поднетих кривичних пријава³⁵</i>	<i>Број запослених против којих су поднете кривичне пријаве</i>	<i>Број кривичних дела</i>	<i>Број кривичних дела везаних за корупцију³⁶</i>
2016	186	183	210	167
2017	142	149	388	324
2018	190	204	810	729
2019	203	209	321	247
2020	146	162	273	157

195. Кривична дела везана за корупцију обухватала су следеће:

<i>Година</i>	<i>Злоупотреба службеног положаја (члан 359. КЗ)</i>	<i>Пасивно подмићивање (члан 367. КЗ)</i>	<i>Трговина утицајем (члан 366. КЗ)</i>	<i>Злоупотреба положаја одговорног лица (члан 234. КЗ)</i>	<i>Укупно</i>
2016	88	76	2	1	167
2017	246	71	6	1	324
2018	268	453	8	-	729
2019	146	91	10	-	247
2020	94	35	1	-	130

196. Укупан број кривичних дела са елементима корупције која су починили запослени у Министарству унутрашњих послова током 2020. године је 130. У 2018. години, регистрован је већи број кривичних дела подмићивања, с обзиром да је те године почињено неколико великих инцидената теже кривичне природе, што је обухватило примену посебних доказних радњи. Ови инциденти су почели 2017. и 2018. године, а њихова реализација је резултовала у хапшењу великог броја полицијских службеника граничне и саобраћајне полиције у 2018. години.

³⁵ Једна кривична пријава може се поднети за вишеструка дела и против више лица.

³⁶ Ова дела обухватају злоупотребу службеног положаја (члан 359. Кривичног законика), пасивно подмићивање (члан 357. Кривичног законика), трговину утицајем (члан 366. Кривичног законика) и злоупотребу положаја одговорног лица (члан 234. Кривичног законика).

VI. ПРЕПОРУКЕ И ПРАЋЕЊЕ

197. Имајући у виду налазе овог извештаја, ГРЕКО даје следеће препоруке Србији:

У погледу централне власти (највише извршне функције)

- i. **утврђивање правила која захтевају да се провере интегритета врше пре именовања министара, ради утврђивања и управљања могућим ризицима од сукоба интереса, пре него што приступе Влади (став 24);**
- ii. **да (i) шефови кабинета и саветници (укључујући саветнике председника) прођу проверу интегритета као део њиховог ангажовања, ради избегавања и управљања сукобима интереса; (ii) имена и област надлежности свих саветника у Влади и у кабинету председника буду јавно и лако доступни (став 33);**
- iii. **(i) да се за Владу и администрацију председника усвоје и објаве стратешки документи за спречавање корупције међу свим лицима на највишим извршним функцијама, на основу процена ризика; (ii) јачање улоге Агенције за спречавање корупције објављивањем њених препорука и одговора Владе и администрације председника (став 38);**
- iv. **(i) да делокруг Закона о спречавању корупције буде проширен тако да обухвати сва лица на највишим извршним функцијама (ЛНИФ), укључујући шефове кабинета председника и потпредседника Владе, као и специјалне и владине саветнике; (ii) да се усвоји кодекс понашања који се примењује на ЛНИФ, који обухвата питања интегритета (нпр. сукоб интереса, контакте са лобистима и трећим лицима, ограничења по престанку радног односа, итд), праћен санкцијама за кршења и одговарајућим практичним упутствима; и (iii) да се изради одговарајући документ о понашању за председника (став 43);**
- v. **да се саветодавна улога Савета за борбу против корупције у институционалном оквиру за борбу против корупције, у потпуности потврди тако што ће се обезбедити да се Влада ангажује са њим, да се попуне сва упражњена места у савету и да сарадња са Агенцијом за спречавање корупције буде формализована (став 49);**
- vi. **(i) да се свим лицима која обављају највише извршне функције, по преузимању дужности и у редовним интервалима, обезбеде систематски информативни састанци и обука о свим стандардима интегритета; (ii) да поверљиви савети буду доступни шефовима кабинета председника и потпредседника Владе, као и специјалним и владиним саветницима (став 52);**
- vii. **(i) да захтеви за достављање информација који су поднети Влади или администрацији председника, а који нису добили позитиван одговор, буду предмет жалбе Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту**

података о личности и (ii) да се спровођење одговарајућих одлука систематски разматра. (став 57);

- viii. (i) да се закони који потичу од Владе систематски достављају на јавне консултације, и (ii) да ревидирани предлози закона који се износе пред Народном скупштином, буду систематски пропраћени објашњењем у којем се износе кораци законодавног поступка у вези са нацртом закона (став 63);
- ix. (i) да се појам лобирања обухваћен Законом о лобирању прошири на контакте са лицима на највишим извршним функцијама (ЛНИФ), без обзира да ли су формализовани у писаном захтеву или не; (ii) да контакти између ЛНИФ-а и лобиста / трећих страна који желе да утичу на процес доношења одлука у јавности буду откривени, као и имена учесника и тема о којима се расправља (став 68);
- x. да сва министарства буду опремљена јединицама интерне ревизије које су у потпуности функционалне (став 69);
- xi. (i) да се од свих особа на највишим извршним функцијама захтева да открију ад хок сукобе интереса; и (ii) да изузетак по коме се онемогућавају да то чине, у случају „опасности од одлагања“ у процесу доношења одлука, буде уклоњен из закона (став 74);
- xii. да се правила о ограничењима по престанку радног односа примењују на све особе на највишим извршним функцијама, укључујући председника, шефове кабинета председника и потпредседника Владе, као и специјалне и владине саветнике (савет 88);
- xiii. да извештаји о имовини и приходима лица на највишим извршним функцијама буду предмет редовне суштинске контроле и да се Агенцији за спречавање корупције обезбеде адекватна средства за ту сврху (став 97);
- xiv. (i) да се ревидира имунитет који је омогућен члановима Владе, како би се искључила изричито кривична дела повезана са корупцијом; (ii) да се надлежност Тужилаштва за организовани криминал прошири на све особе на највишим извршним функцијама, укључујући председника, за кривична дела против службене дужности и да оно буде адекватно попуњено особљем како би испуњавало своју улогу (став 110);

У погледу органа за спровођење закона

- xv. да се што је могуће пре усвоји и јавности представи стратешки документ о спречавању корупције у полицији са утврђеним областима ризика и јасно постављеним циљевима (став 122);
- xvi. да се Кодекс полицијске етике ажурира у смислу ближег покривања свих релевантних питања интегритета (као што су сукоб интереса, поклони, контакти са трећим лицима, активности ван службе, поверљиве информације), да се допуни смерницама за поступање, где би била

илустрована сва питања и области ризика са конкретним примерима, и да све то буде спроводиво у случају кршења, и (ii) да Кодекс мора бити познат и доступан јавности (став 132);

- xvii. (i) да се обавезна обука за ново запослене и полицијске службенике организује на основу ревидираног Кодекса полицијске етике; (ii) да се уложе напори да се полицијским службеницима објасни како да добију савете у погледу питања интегритета и како да обезбеде да се сачува поверљивост таквих савета (став 138);
- xviii. да се предузму мере за спречавање политичког распоређивања полицијских службеника на највишим функцијама, као и да поступци који воде ка постављању директора полиције, укључујући и у случају поновног постављења директора полиције на други узастопни мандат, као и друге више руководеће функције, обухватају отворенији и транспарентнији конкурс (став 143);
- xix. да се безбедносне провере које се тичу интегритета полицијских службеника врше у редовним интервалима током читаве каријере (став 146);
- xx. да се уведе институционални систем ротације полицијских службеника који би се могао применити, по потреби, у областима које се сматрају посебно изложеним ризику од корупције (став 150);
- xxi. да се додатни рад полицијских службеника евидентира уз предузимање редовних провера у вези са тим (став 160);
- xxii. да се што пре установи тело одговорно за евидентирање и вредновање поклона и да вредност повремених поклона које могу да задрже полицијски службеници буде знатно смањена (став 163);
- xxiii. да се заштитне мере које важе за механизме контроле над повредама дужности у полицији ревидирају и да се тиме обезбеде довољно независне истраге када су у питању притужбе на полицију, као и довољан ниво транспарентности (став 183);
- xxiv. да се појача свест о обуци у области заштите узбуњивача (став 190).

198. На основу Правила 30.2 Пословника, ГРЕКО позива државне органе Србије да поднесу извештај о мерама предузетим за спровођење пре поменутих препорука до 30. септембра 2023. године. ГРЕКО ће оценити ове мере путем свог специфичног поступка оцене усаглашености.

199. ГРЕКО позива државне органе Србије да ауторизују што је могуће пре објављивање овог извештаја и обезбеде превод извештаја на националном језику доступном јавности.

О ГРЕКО

Група држава Савета Европе против корупције (ГРЕКО) врши мониторинг усаглашености својих држава чланица помоћу инструмената за борбу против корупције Савета Европе. Мониторинг ове групе чини „поступак евалуације” који се заснива на одговорима на упитник специфичним за поједине државе и посетама на терену, а који је праћен оценом утицаја („поступак оцене усаглашености“), којом се испитују мере предузете за примену препорука проистеклих из евалуација држава. Примењује се динамичан процес међусобне евалуације и притиска средине, комбиновањем стручности практичара који делују као оцењивачи и државних представника који учествују на пленарним седницама.

Рад који обавља ГРЕКО довео је до усвајања знатног броја извештаја који садрже изобиље информација о европским политикама и праксама у борби против корупције. Извештаји идентификују остварења и недостатке у националним законодавствима, прописима, политикама и институционалној постављености, и обухватају препоруке у циљу побољшања капацитета држава за борбу против корупције и унапређење интегритета.

Чланство у ГРЕКО је отворено, на равноправној основи, за државе чланице Савета Европа и државе које нису чланице. Извештаји о евалуацији и усаглашености које усваја ГРЕКО, као и друге информације о овој групи доступни су на следећем сајту: www.coe.int/greco.