

Usvojen 12. juna 2026. godine
Objavljeno 18. avgusta 2026.
godine

Javno
GrecoRC5(2026)7

PETI EVALUACIONI KRUG

Sprečavanje korupcije i unapređenje integriteta u centralnim
organima vlasti (najviše izvršne funkcije) i organima za
sprovođenje zakona

DRUGI IZVEŠTAJ O USKLAĐENOSTI

REPUBLIKA SRBIJA



Usvojen od strane GRECO-a
na 103. plenarnoj sednici (Strazbur, 8–12. jun 2026. godine)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. UVOD

1. Peti evaluacioni krug GRECO-a odnosi se na temu: „Sprečavanje korupcije i unapređenje integriteta u centralnim organima vlasti (najviše izvršne funkcije) i organima za sprovođenje zakona”.
2. Ovaj Drugi izveštaj o usklađenosti ocenjuje mere koje su preduzele vlasti Republike Srbije radi sprovođenja preporuka sadržanih u Izveštaju o evaluaciji u okviru Petog evaluacionog kruga za Srbiju, koji je GRECO usvojio na svojoj 90. plenarnoj sednici (21–25. mart 2022. godine) i koji je, nakon odobrenja Republike Srbije, objavljen 5. jula 2022. godine. Odgovarajući Izveštaj o usklađenosti GRECO je usvojio na svojoj 97. plenarnoj sednici (21. jun 2024. godine), a isti je, nakon odobrenja Republike Srbije, objavljen 4. jula 2024. godine.
3. U skladu sa Poslovnikom GRECO-a, vlasti Republike Srbije dostavile su Izveštaj o stanju (Situation Report) koji sadrži informacije o merama preduzetim radi sprovođenja preporuka iz Izveštaja o evaluaciji. Navedeni izveštaj primljen je 31. decembra 2025. godine i, zajedno sa dodatnim informacijama dostavljenim 12. maja 2026. godine, poslužio je kao osnova za izradu ovog Izveštaja o usklađenosti.
4. GRECO je odredio San Marino (u pogledu najviših izvršnih funkcija u centralnim organima vlasti) i Republiku Tursku (u pogledu organa za sprovođenje zakona) da imenuju izvestioce u postupku ocene usklađenosti. Za izvestioce su imenovane gospođa Giovanna CRESCENTINI, u ime San Marina, i gospođa Zehra Cansu ORHAN, u ime Republike Turske. U izradi ovog izveštaja pružio im je podršku Sekretarijat GRECO-a.

II. ANALIZA

5. GRECO je u svom Izveštaju o evaluaciji uputio 24 preporuke Republici Srbiji. U Izveštaju o usklađenosti, GRECO je zaključio da je preporuka xxii sprovedena na zadovoljavajući način, da su preporuke ii–vi, x, xiii, xvi, xvii i xxiv delimično sprovedene, dok preporuke i, vii–ix, xi, xii, xiv, xv, xviii–xxi i xxiii nisu bile sprovedene. Usklađenost sa navedenim preporukama razmatra se u nastavku.

Sprečavanje korupcije i unapređenje integriteta u centralnim organima vlasti (najviše izvršne funkcije)

Preporuka i

6. *GRECO je preporučio utvrđivanje pravila kojima bi se zahtevalo sprovođenje provera integriteta pre imenovanja ministara, kako bi se utvrdili i upravljali mogući rizici od sukoba interesa pre stupanja na dužnost u Vladi.*
7. GRECO ističe da ova preporuka nije bila sprovedena u Izveštaju o usklađenosti, budući da u tom trenutku nisu bile preduzete niti planirane mere u cilju njenog sprovođenja.

8. Vlasti Republike Srbije sada navode da je generalni sekretar Vlade obrazovao radnu grupu sastavljenu od predstavnika Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva finansija, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo i Agencije za sprečavanje korupcije (ASK), sa zadatkom da pripremi analizu mogućih modaliteta za prethodnu proveru integriteta javnih funkcionera.¹
9. GRECO konstatuje da je obrazovana radna grupa sa ciljem analize mogućih načina sprovođenja provere integriteta javnih funkcionera pre njihovog imenovanja. GRECO konstatuje da konkretne aktivnosti iz nacrtu Akcionog plana za period 2026–2028. godine za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2024–2028. godine uključuju „izradu analize modaliteta za uvođenje prethodne provere integriteta kandidata koji se prijavljuju za obavljanje javne funkcije” (aktivnost 4.4.1), pri čemu je predviđeno da ova aktivnost obuhvati i kandidate za ministarske funkcije u Vladi. Iako navedeni razvoj događaja ide u dobrom pravcu i iako je novoosnovana radna grupa već održala svoja prva dva sastanka, do sada nisu ostvareni konkretni rezultati. Shodno tome, GRECO ne može smatrati ovu preporuku sprovedenom, čak ni delimično.
10. GRECO zaključuje da preporuka i i dalje nije sprovedena.

Preporuka ii

11. *GRECO je preporučio da: (i) šefovi kabineta i savetnici (uključujući savetnike predsednika Republike) podlegnu proverama integriteta u okviru postupka njihovog angažovanja, kako bi se izbegli i upravljali sukobi interesa; (ii) imena i oblasti nadležnosti svih savetnika u Vladi i Kabinetu predsednika Republike treba da budu javno objavljeni i lako dostupni.*
12. GRECO ističe da je ova preporuka bila delimično sprovedena u Izveštaju o usklađenosti. Za šefove kabineta i savetnike nisu bile uspostavljene provere integriteta. Kada je reč o objavljivanju informacija, internet stranica predsednika Republike sadržala je imena i opis opštih zadataka generalnog sekretara, šefa kabineta i šest savetnika predsednika Republike. Međutim, u pogledu Vlade, javno je bilo objavljeno samo ime generalnog sekretara, dok imena i oblasti nadležnosti šefova kabineta i savetnika predsednika Vlade, potpredsednika Vlade i ministara nisu bili navedeni.
13. Vlasti Republike Srbije upućuju na radnu grupu koju je obrazovao generalni sekretar Vlade (videti stav 8. gore), sa zadatkom da razmotri modalitete za uvođenje provere integriteta javnih funkcionera. Pored toga, generalni sekretar je pokrenuo inicijativu za izmene Odluke o posebnim savetnicima ministara (uključujući predsednika Vlade), kojima bi se predvidelo da odluke o imenovanju posebnih savetnika ili savetnika budu objavljene u

¹ Najpre, u oktobru 2025. godine, obrazovana je neformalna radna grupa uz učešće predstavnika Generalnog sekretarijata Vlade, Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, Ministarstva pravde i Agencije za sprečavanje korupcije (ASK), sa zadatkom da razmotri moguće zakonodavne i praktične modele za sprovođenje provera integriteta. Nadalje, Generalni sekretarijat Vlade je 26. aprila 2026. godine formalno obrazovao posebnu radnu grupu, koja je održala dva sastanka, 30. aprila i 8. maja 2026. godine. ASK je za potrebe rada ove radne grupe pripremila nacrt analize o prethodnoj proveru integriteta kandidata za obavljanje javnih funkcija, uzimajući u obzir i nalaze sadržane u publikaciji OECD „Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024” prilikom razmatranja navedenog pitanja.

„Službenom glasniku”, uz navođenje oblasti odgovornosti imenovanih lica. Međutim, usvajanje izmena navedene odluke uslovljeno je usvajanjem izmena Zakona o sprečavanju korupcije, što do sada još nije realizovano.

14. GRECO konstatuje dostavljene informacije. GRECO konstatuje obrazovanje radne grupe koja ima za cilj da analizira moguće korake u pravcu obezbeđivanja provere integriteta javnih funkcionera pre njihovog imenovanja. GRECO takođe ukazuje na „usvajanje pravila za sprovođenje provera integriteta šefova kabineta i savetnika pre njihovog imenovanja” (aktivnost 4.4.3), kao i na „objavljivanje imena i oblasti nadležnosti šefova kabineta i savetnika na zvaničnim internet stranicama organa vlasti” (aktivnost 4.4.4), koje predstavljaju konkretne mere sadržane u nacrtu Akcionog plana za period 2026–2028. godine za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije. Ove namere predstavljaju korak u dobrom pravcu, ali je i dalje neophodno njihovo praktično sprovođenje.
15. GRECO stoga zaključuje da preporuka ii i dalje ostaje delimično sprovedena.

Preporuka iii

16. *GRECO je preporučio da: (i) strateški dokumenti za sprečavanje korupcije među svim licima koja obavljaju najviše izvršne funkcije budu usvojeni za potrebe Vlade i administracije predsednika Republike, na osnovu procena rizika, i učinjeni javno dostupnim; (ii) uloga Agencije za sprečavanje korupcije bude ojačana objavljivanjem njenih preporuka i odgovora Vlade i administracije predsednika Republike na te preporuke.*
17. Podseća se da je ova preporuka bila delimično sprovedena u Izveštaju o usklađenosti. Usvajanje Plana integriteta za Kabinet predsednika Republike predstavljalo je jedini konkretan korak koji je prijavljen u vezi sa prvim delom ove preporuke. Nacrt Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije nalazio se u veoma ranoj fazi izrade i u tom trenutku nije obuhvatao pitanja integriteta i sprečavanja korupcije među licima koja obavljaju najviše izvršne funkcije. Nisu bile preduzete druge mere u cilju usvajanja strateških dokumenata koji bi obuhvatili najviše izvršne funkcije u Vladi radi sprečavanja korupcije, niti u cilju sprovođenja procena rizika u tom pogledu. U odnosu na drugi deo preporuke, iako je Kabinet predsednika Republike postupao u skladu sa preporukama ASK, nisu bile dostavljene informacije o postupanju Vlade po takvim preporukama.
18. Vlasti Republike Srbije sada navode da su Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period 2024–2028. godine (Nacionalna strategija)² i prateći Akcioni plan za period 2024–2025. godine usvojeni, dok se usvajanje nacrta Akcionog plana za period 2026–2028. godine još očekuje (videti stav 9. gore). Nadalje, nakon prethodno prijavljenog usvajanja Plana integriteta za Kabinet predsednika Republike i sprovedene obuke o etici i integritetu za njegove zaposlene 2022. godine, tokom 2025. godine održana je još jedna obuka na temu „Etika i integritet” za službenike Kabineta predsednika Republike,

² Celokupan tekst Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, objavljen 26. jula 2024. godine, dostupan je putem sledećeg linka (na srpskom i engleskom jeziku): <https://mpravde.gov.rs/nacionalna-strategija-za-borbu-protiv-korucije-2024-2028>

uključujući i lica na najvišim funkcijama (ukupno 32 učesnika, među kojima su bili šef Kabineta, generalni sekretar i tri savetnika predsednika Republike). Konačno, nacrt izmena Zakona o sprečavanju korupcije (ZSK) predviđa obavezu organa javne uprave - kojima je ASK preporučila mere za otklanjanje rizika od korupcije ili usklađivanje propisa sa međunarodnim antikorupcijskim instrumentima - da u roku od 30 dana obaveste ASK o tome da li prihvataju zahtevane mere ili inicijative, odnosno da dostave obrazloženje razloga za odbijanje postupanja (predložena nova formulacija člana 35. ZSK). Pored toga, nacrt izmena bi obavezao organe javne uprave da ASK dostavljaju izjašnjenja kao odgovor na procene rizika od korupcije koje ASK sačinjava u odnosu na nacрте zakona pripremljene ili pokrenute od strane tih organa.

19. GRECO konstatuje informacije koje su dostavile vlasti Republike Srbije. GRECO pozdravlja usvajanje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2024–2028. godine, koja je učinjena javno dostupnom. U pogledu prvog dela ove preporuke, GRECO konstatuje da Nacionalna strategija prepoznaje potrebu za rešavanjem pitanja sprečavanja korupcije među najvišim funkcionerima izvršne vlasti putem posebnog strateškog dokumenta, što predstavlja pozitivan signal. GRECO takođe ukazuje na usvajanje „Pravilnika o prijavljivanju nepravilnosti za lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije” (aktivnost 4.4.7), čije je donošenje predviđeno nacrtom Akcionog plana za period 2026–2028. godine do prvog kvartala 2026. godine. Međutim, do sada nisu preduzeti konkretni koraci u cilju usvajanja strateškog dokumenta za sprečavanje korupcije među svim licima koja obavljaju najviše izvršne funkcije u Vladi. U pogledu drugog dela preporuke, GRECO konstatuje da nacrt izmena ZSK predviđa obavezno izveštavanje organa javne uprave prema ASK o njihovom postupanju, odnosno nepostupanju, u vezi sa inicijativama ASK usmerenim na otklanjanje rizika od korupcije. Međutim, nacrt izmena ne precizira da li će preporuke ASK upućene Vladi, kao ni odgovori na te preporuke, biti učinjeni javno dostupnim. Imajući u vidu da konkretni konačni rezultati još uvek nisu ostvareni ni u pogledu jednog ni u pogledu drugog dela ove preporuke, GRECO ne može smatrati da je ona sprovedena u većem obimu od delimičnog.
20. GRECO zaključuje da preporuka iii i dalje ostaje delimično sprovedena.

Preporuka iv

21. *GRECO je preporučio da: (i) područje primene Zakona o sprečavanju korupcije bude prošireno tako da obuhvati sva lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije (PTEF), uključujući šefove kabineta predsednika Vlade i potpredsednika Vlade, kao i posebne i vladine savetnike; (ii) bude usvojen kodeks ponašanja koji se primenjuje na lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije, kojim bi bila obuhvaćena pitanja integriteta (npr. sukob interesa, kontakti sa lobistima i trećim licima, ograničenja nakon prestanka radnog angažovanja i dr.), uz predviđanje sankcija za povrede i odgovarajućih praktičnih smernica; i (iii) bude izrađen odgovarajući dokument o postupanju za predsednika Republike.*
22. GRECO ističe da je ova preporuka bila delimično sprovedena u Izveštaju o usklađenosti. U pogledu prvog dela preporuke, GRECO je konstatovao nameru vlasti da izmene ZSK na način kojim bi šefovi kabineta, posebni i vladini savetnici bili uključeni među „javne

funkcionere”. Međutim, navedene izmene u tom trenutku nisu bile dostavljene Narodnoj skupštini. U odnosu na drugi deo preporuke, usvojen je kodeks ponašanja koji se primenjuje na lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije u Kabinetu predsednika Republike, ali takav kodeks nije bio uspostavljen za lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije u Vladi ili ministarstvima. Kada je reč o trećem delu preporuke, iako je usvajanje Kodeksa ponašanja za funkcionere u Kabinetu predsednika Republike prepoznato kao pozitivan razvoj, i dalje je nedostajao odgovarajući dokument o postupanju namenjen predsedniku Republike.

23. Vlasti Republike Srbije sada navode da nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju korupcije, između ostalog, predviđa rešavanje pitanja koja predstavljaju osnov ove preporuke. One preciziraju da je nacrt izmena i dopuna ZSK dostavljen Evropskoj komisiji radi davanja mišljenja 18. decembra 2025. godine, te da će se zakonodavni postupak nastaviti nakon prijema mišljenja Komisije. U pogledu usvajanja posebnog kodeksa ponašanja za predsednika Republike, vlasti navode da je Generalni sekretarijat predsednika Republike izvršio analizu postojećeg zakonodavstva i zaključio da je, imajući u vidu Ustav, Zakon o predsedniku Republike, ZSK i druge relevantne pravne akte, Kabinet predsednika Republike već obuhvaćen zahtevima u pogledu integriteta. Stoga vlasti smatraju da usvajanje posebnog dokumenta u odnosu na predsednika Republike ne bi bilo neophodno, budući da bi se njime samo ponovile već postojeće zakonske odredbe. Ipak, vlasti navode da je Generalni sekretarijat predsednika Republike pokrenuo kontakte i razmenu informacija sa ASK, Stalnom misijom Republike Srbije pri Savetu Evrope i drugim nadležnim organima, radi utvrđivanja postupka i obima izrade odgovarajućeg dokumenta kojim bi se utvrdili standardi ponašanja predsednika Republike, uzimajući u obzir Ustav Republike Srbije, Zakon o predsedniku Republike, druge primenljive pravne propise, kao i međunarodne standarde i prakse drugih država.
24. GRECO konstatuje informacije koje su dostavile vlasti. U pogledu prvog dela preporuke, GRECO konstatuje da nacrt izmena i dopuna ZSK (član 2) predviđa uvođenje detaljnije definicije pojma „javni funkcioneri”, kojom bi se izričito obuhvatili šefovi kabineta, savetnici i posebni savetnici ministara, što bi predstavljalo pozitivan razvoj. Međutim, navedene izmene još uvek nisu dostavljene Narodnoj skupštini. U vezi sa drugim delom preporuke (usvajanje kodeksa etike za lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije), nisu dostavljene informacije o bilo kakvim konkretnim koracima. Kada je reč o trećem delu preporuke, GRECO konstatuje da su vlasti razmatrale ovo pitanje. Međutim, GRECO ističe da ovaj deo preporuke nužno ne zahteva donošenje novih propisa. Objedinjavanje relevantnih obaveza u pogledu integriteta koje se primenjuju na predsednika Republike, na primer u formi javne izjave o principima (stav 42. Izveštaja o evaluaciji u okviru Petog kruga), moglo bi predstavljati odgovarajući korak. Za sada, iako su započeta određena preliminarne razmatranja, i dalje ne postoji takav dokument kojim bi bio obuhvaćen predsednik Republike, koji i dalje podleže relevantnim odredbama Ustava i drugih primenljivih zakona.
25. GRECO zaključuje da preporuka iv i dalje ostaje delimično sprovedena.

Preporuka v

26. GRECO je preporučio da savetodavna uloga Saveta za borbu protiv korupcije u institucionalnom okviru za borbu protiv korupcije bude u potpunosti priznata, tako što će se obezbediti da Vlada ostvaruje saradnju sa Savetom, da sva upražnjena mesta u Savetu budu popunjena i da saradnja sa Agencijom za sprečavanje korupcije bude formalizovana.
27. Podseća se da je ova preporuka bila delimično sprovedena u Izveštaju o usklađenosti. GRECO je pozdravio potpisivanje Memoranduma o saradnji između Saveta za borbu protiv korupcije (SBPK) i ASK, kao i unapređenu koordinaciju između ove dve institucije. GRECO je takođe konstatovao učešće predstavnika SBPK u inicijativama koje je pokrenula Vlada. Međutim, GRECO je ukazao da pitanje popunjavanja svih upražnjenih mesta u SBPK i dalje nije rešeno i podstakao vlasti da obezbede Savetu odgovarajuće ljudske resurse za obavljanje njegovih zadataka.
28. Vlasti Republike Srbije sada navode da navedene izmene i dopune ZSK takođe predviđaju dodeljivanje posebnog pravnog statusa SBPK radi otklanjanja ograničenja koja proizlaze iz njegovog sadašnjeg statusa ad hoc savetodavnog tela Vlade³, kao i utvrđivanje kriterijuma i postupaka za izbor i imenovanje njegovih članova. Međutim, buduća uloga i zadaci SBPK još uvek nisu precizno određeni. Pored toga, SBPK redovno izveštava ASK o sprovođenju aktivnosti u okviru Poglavlja 23 Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2024–2028. godine. Konačno, vlasti navode da su tokom novembra i decembra 2024. godine predstavnici ASK i SBPK zajednički učestvovali na obukama i konferencijama.⁴ Predstavnici SBPK su takođe učestvovali na međunarodnim konferencijama posvećenim razvoju antikorupcijskih mehanizama i institucionalnoj saradnji.⁵
29. GRECO konstatuje da se dobro uspostavljena saradnja između SBPK i ASK i dalje ostvaruje u praksi, kroz redovno izveštavanje SBPK o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i učešće predstavnika obe institucije na različitim događajima, što nesumnjivo predstavlja pozitivan trend. GRECO takođe konstatuje nameru vlasti da SBPK dodele poseban pravni status, ali posebni modaliteti njegove buduće uloge i funkcija još uvek nisu utvrđeni.

³ Za sada, SBPK, kao privremeno radno telo Vlade čiji je rad uređen Poslovníkom Vlade, može da dostavlja materijale Vladi isključivo preko resornih ministarstava, dok je saradnja sa drugim državnim organima moguća samo posredstvom nadležnog organa državne uprave.

⁴ Konkretnije, reč je o dvodnevnoj obuci na temu „Finansijska forenzika“, održanoj 4–5. novembra 2024. godine, i obuci na temu „Akteri u antikorupcijskim inicijativama“, održanoj 17–18. decembra 2024. godine, koje je sprovedla Međunarodna antikorupcijska akademija (IACA) u okviru projekta „Podrška jačanju vladavine prava u Republici Srbiji“, koji zajednički finansiraju Evropska unija, Savezno ministarstvo za ekonomsku saradnju i razvoj Savezne Republike Nemačke (BMZ) i Austrijska razvojna saradnja (ADC), a koji sprovode GIZ, ADA, CPMA i Misija OEBS-a u Srbiji.

⁵ Posebno se ističu Međunarodna konferencija posvećena unapređenju borbe protiv korupcije: ključna uloga institucionalnog okvira, održana 10. decembra 2024. godine, kao i Međunarodna konferencija posvećena jačanju antikorupcijskih mehanizama i razvoju institucionalne saradnje na međunarodnom nivou, održana 9. decembra 2025. godine, koje je ASK organizovala u saradnji sa Misijom OEBS-a u Srbiji.

U tom pogledu, GRECO ponavlja da SBPK treba da bude u mogućnosti da, na sopstvenu inicijativu, ostvaruje saradnju sa Vladom i drugim organima državne uprave, kao i da njegova savetodavna uloga treba da bude ojačana. Shodno tome, GRECO podstiče vlasti da preduzmu konkretne korake u tom pravcu. Konačno, čini se da upražnjena mesta u SBPK nisu popunjena, a nisu dostavljene ni informacije o tome da li su Savetu obezbeđeni odgovarajući ljudski resursi za obavljanje njegovih zadataka.

30. GRECO zaključuje da preporuka v i dalje ostaje delimično sprovedena.

Preporuka vi

31. *GRECO je preporučio da: (i) svim licima koja obavljaju najviše izvršne funkcije, prilikom stupanja na dužnost i u redovnim vremenskim intervalima, budu obezbeđeni sistematski brifinzi i obuke o svim standardima integriteta; (ii) poverljivi saveti budu dostupni šefovima kabineta predsednika Vlade i potpredsednika Vlade, kao i posebnim i vladinim savetnicima.*
32. GRECO ističe da je ova preporuka bila delimično sprovedena u Izveštaju o usklađenosti. GRECO je konstatovao da je ASK nastavila da sprovodi aktivnosti podizanja svesti javnih funkcionera u oblasti etike i integriteta, kao i da su određena lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije učestvovala u obukama na ove teme. GRECO je takođe pozdravio pripremu novog programa obuke za lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije, koji bi obuhvatio pitanja borbe protiv korupcije, i konstatovao preduzete korake u pravcu njegovog sprovođenja. Međutim, ove inicijative u tom trenutku nisu bile okončane, a sistematske obuke i brifinzi o standardima integriteta za sva lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije, kako prilikom stupanja na dužnost tako i tokom njihovog obavljanja funkcije, nisu bili uspostavljeni. Konačno, GRECO je konstatovao da područje primene ZSK još uvek nije bilo prošireno na šefove kabineta i posebne i vladine savetnike, čime su oni ostali van domašaja poverljivih saveta koje pruža ASK.
33. *Vlasti Republike Srbije sada navode da je, nakon usvajanja programa obuke za lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije (decembar 2023. godine), ASK, u saradnji sa Kabinetom predsednika Vlade i Generalnim sekretarijatom Vlade, sprovela tri onlajn obuke pod nazivom „Standardi integriteta javnih funkcionera kroz pravni i institucionalni okvir za sprečavanje korupcije”.⁶ Nadalje, tokom 2025. godine, 39 pomoćnika ministara, 16 državnih sekretara, jedan ministar i tri posebna savetnika predsednika Republike završili su kurs o etici i integritetu, koji je bio dostupan putem Moodle platforme. Pored toga, vlasti navode da ASK namerava da razvije onlajn modul obuke za javne funkcionere, uključujući lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije, u okviru projekta Saveta Evrope pod nazivom „Borba protiv privrednog kriminala u Srbiji”, koji se finansira sredstvima Švedske agencije za međunarodnu razvojnu saradnju.*

⁶ Prva sesija održana je 8. novembra 2024. godine i njoj je prisustvovalo 258 javnih funkcionera, uključujući lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije, kao što su pomoćnici ministara, direktori organa u sastavu ministarstava, pomoćnici direktora posebnih organizacija i pomoćnici direktora službi Vlade. Druga obuka održana je 27. maja 2025. godine za 20 novoimenovanih ministara, dok je treća održana 16. decembra 2025. godine za dodatnih 6 ministara.

34. GRECO pozdravlja tekuće aktivnosti za obuke u oblasti etike i integriteta koje sprovodi ASK, uz sve veće učešće lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije iz različitih organa centralne vlasti, kao i Kabineta predsednika Republike, a koje su namenjene kako novoimenovanim visokim funkcionerima, kao što su ministri, tako i licima koja već obavljaju najviše izvršne funkcije. GRECO takođe sa zadovoljstvom konstatuje da su planirane dodatne aktivnosti obuke, sa ciljem uključivanja svih lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije. Ovakav razvoj događaja omogućava GRECO-u da zaključi da je prvi deo ove preporuke sproveden. U pogledu drugog dela preporuke, nisu dostavljene nove informacije. GRECO upućuje na nacrt izmena i dopuna ZSK, kojim se nastoji proširiti definicija pojma „javni funkcioneri” tako da se ovom kategorijom obuhvate šefovi kabineta, posebni i vladini savetnici, čime bi im se omogućio pristup poverljivim savetima. Budući da navedene izmene još uvek nisu usvojene (videti stav 24. gore), ovaj deo preporuke i dalje nije realizovan.
35. GRECO zaključuje da preporuka vi i dalje ostaje delimično sprovedena.

Preporuka vii

36. *GRECO je preporučio da: (i) zahtevi za pristup informacijama podneti Vladi ili administraciji predsednika Republike, kojima nije udovoljeno, budu podložni žalbi pred Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti; i (ii) sprovođenje povezanih odluka bude predmet sistematskog nadzora.*
37. Podseća se da ova preporuka nije bila sprovedena u Izveštaju o usklađenosti. GRECO je konstatovao mišljenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) o potrebi omogućavanja fizičkim licima da izjave žalbu Povereniku protiv odluka Vlade i Kabineta predsednika Republike kojima se odbijaju zahtevi za pristup informacijama. Međutim, nisu bile preduzete niti predviđene mere za izmenu zakonodavstva u tom cilju, niti su na drugi način bile preduzete aktivnosti radi sprovođenja ove preporuke.
38. Vlasti Republike Srbije ponavljaju navode o zakonskim odredbama koje se odnose na nadležnosti Poverenika i ukazuju da se protiv odluka Vlade ili predsednika Republike kojima se odbijaju zahtevi za pristup informacijama ne može izjaviti žalba (član 22. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja). One se ponovo pozivaju na mogućnost pokretanja upravnog spora pred sudom i navode da su izmene zakona iz 2021. godine ojačale ovlašćenja Poverenika, omogućavajući izricanje novčanih kazni organima javne vlasti, što je, prema godišnjim izveštajima Poverenika, imalo pozitivan efekat. Vlasti izražavaju stav da značajno povećanje broja žalbi podnetih Povereniku proizlazi iz zloupotrebe prava na pristup informacijama, što planiraju da razmotre kroz moguće zakonodavne rešenja. Konačno, vlasti izražavaju mišljenje da bi uvođenje mogućnosti izjavljivanja žalbe Povereniku protiv odluka Vlade bilo suprotno principu odgovornosti Vlade pred Narodnom skupštinom, te da su, izvan parlamentarne kontrole, njene aktivnosti podložne isključivo sudskoj kontroli.

39. GRECO konstatuje informacije koje su dostavile vlasti, ali konstatuje da one ne ukazuju na preduzete ili razmatrane korake u pravcu sprovođenja ove preporuke.⁷ GRECO konstatuje da se Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u svom Godišnjem izveštaju za 2024. godinu poziva na „masovnu zloupotrebu prava na pristup informacijama”. Istovremeno, Poverenik ukazuje da je „u 2024. godini pravo novinara na pristup informacijama bilo značajno otežano”. Tokom 2024. godine, Poverenik je prvi put izrekao novčane kazne zbog nepostupanja po njegovoj odluci i izrazio zabrinutost zbog činjenice da je „organ javne vlasti izabrao da plati kaznu umesto da postupi po nalogu Poverenika i učini tražene informacije dostupnim javnosti”. Konačno, Godišnji izveštaj Poverenika navodi nekoliko primera neosnovanog pozivanja organa javne vlasti na različite razloge za odbijanje zahteva za pristup informacijama, kao što su neopravdano pozivanje na poslovnu tajnu ili zaštitu privatnosti i podataka o ličnosti.
40. Pored toga, GRECO je naišao na više izveštaja koji ukazuju na to da je pristup informacijama u Srbiji i dalje otežan, uz kontinuirano odbijanje pružanja informacija od strane organa javne vlasti, naročito kada takve zahteve podnose novinari. U tom kontekstu, GRECO izražava zabrinutost zbog činjenice da se na zahteve za pristup informacijama podnete Vladi ili Kabinetu predsednika Republike, ukoliko im nije udovoljeno, i dalje ne može izjaviti žalba Povereniku. GRECO žali zbog toga što nisu preduzete zakonodavne niti praktične mere radi otklanjanja nedostataka na kojima se ova preporuka zasniva i poziva vlasti Republike Srbije da bez daljeg odlaganja preduzmu odgovarajuće mere u tom pravcu.
41. GRECO zaključuje da preporuka vii i dalje nije sprovedena.

Preporuka viii

42. *GRECO je preporučio da: (i) zakoni koji potiču od Vlade budu sistematski upućivani na javne konsultacije; i (ii) izmenjeni predlozi zakona koji se podnose Narodnoj skupštini budu sistematski praćeni obrazloženjem koje sadrži podatke o zakonodavnom tragu (legislative footprint) nacrtu zakona.*
43. GRECO ističe da ova preporuka nije bila sprovedena u Izveštaju o usklađenosti, budući da vlasti nisu izvestile o merama preduzetim radi njenog sprovođenja, a zakonodavni okvir na koji su se vlasti pozvale već je bio uzet u obzir u vreme evaluacije.
44. Vlasti Republike Srbije sada navode da je Vlada 27. novembra 2025. godine izmenila i dopunila svoj Poslovnik, tako što je propisano da odluku o sprovođenju javnih konsultacija (koje se označavaju kao „javna rasprava”) o nacrtu zakona ili planskog dokumenta, odnosno o njenom izuzimanju, sada donosi Vlada, a ne odgovarajući odbor Vlade.⁸ Javna rasprava je sada formalno povezana sa procesom javnih konsultacija Vlade

⁷ Pravne odredbe na koje su se vlasti pozvale u dodatnim komentarima dostavljenim 12. maja 2026. godine već su bile uzete u obzir u vreme evaluacije.

⁸ Prema navodima vlasti, time se nastoji da se odluka o sprovođenju javnih konsultacija podigne na viši politički nivo i obezbedi da svi članovi Vlade, a ne samo članovi odbora, budu upoznati sa nacrtom i predstojećim postupkom javnih konsultacija.

i definisana kao završna faza uključivanja javnosti,⁹ pri čemu se u određenim slučajevima omogućava izuzimanje od sprovođenja javne rasprave ukoliko su prethodne javne konsultacije već sprovedene. Konačno, izmene Poslovnika Vlade imaju za cilj i aktivnije uključivanje Vladinih tela koji predlažu nacrt propisa i drugih nadležnih organa u slučajevima kada se pitanje koje se pojavi tokom javne rasprave neposredno odnosi na nadležnost drugog organa.

45. GRECO konstatuje nedavno usvajanje izmena Poslovnika Vlade i napore vlasti da unaprede postupak javnih konsultacija, povećaju uključenost drugih tela Vlade u ovaj proces, preciziraju okolnosti u kojima javne rasprave treba sprovesti, kao i situacije u kojima Vlada može, na osnovu obrazloženog predloga, odlučiti da ih ne sprovede. U tom pogledu, GRECO ističe da je u vreme evaluacije široko diskreciono tumačenje odredaba kojima se određuje kada javnu raspravu treba sprovesti bilo ocenjeno kao preširoko i da nije obezbeđivalo sistematsko sprovođenje takvih javnih rasprava za sve nacрте propisa koji potiču od Vlade. GRECO takođe konstatuje da se, od usvajanja izmena Poslovnika Vlade (od novembra 2025. do aprila 2026. godine), procenat nacрта propisa koji potiču od Vlade, a za koje su sprovedene javne rasprave, povećava. Međutim, iako unapređenje postupka javnih rasprava kroz nedavne izmene Poslovnika Vlade, kao i povećana primena ovog postupka u praksi, predstavljaju pozitivne pomake, Vlada i dalje zadržava mogućnost da ne sprovede javnu raspravu na osnovu odredaba koje ostavljaju prostor za široko tumačenje (član 41. Poslovnika Vlade), što nije u potpunosti u skladu sa zahtevima prvog dela ove preporuke. U pogledu drugog dela preporuke, GRECO nije primio informacije o tome da li su nacрти propisa koje Vlada dostavlja Narodnoj skupštini sistematski praćeni obrazloženjem koje prikazuje zakonodavni trag predmetnog nacрта propisa. Sveukupno, GRECO smatra da je ova preporuka sprovedena samo u određenoj meri.

46. GRECO zaključuje da je preporuka viii delimično sprovedena.

Preporuka ix

47. *GRECO je preporučio da: (i) pojam lobiranja sadržan u Zakonu o lobiranju bude proširen tako da obuhvati kontakte sa licima koja obavljaju najviše izvršne funkcije (PTEF), bez obzira na to da li su ti kontakti formalizovani u obliku pisanog zahteva ili ne; (ii) kontakti između lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije i lobista/trećih lica koja nastoje da utiču na proces donošenja javnih odluka budu objavljeni, kao i imena učesnika i predmet razmatranih pitanja.*
48. Podseća se da ova preporuka nije bila sprovedena u Izveštaju o usklađenosti. GRECO je konstatovao nameru vlasti da izmene Zakon o lobiranju kako bi se obezbedila njegova usklađenost sa zahtevima iz preporuke, ali postupak izmena u tom trenutku još uvek nije bio ni započet.
49. Vlasti Republike Srbije sada navode da je 18. decembra 2025. godine Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o lobiranju dostavljen Evropskoj komisiji radi davanja

⁹ Vlasti navode da institucija javnih konsultacija postoji duže od dvadeset godina, kao i da je, nakon zakonodavnih reformi sprovedenih 2018. godine, proces konsultacija sa zainteresovanom javnošću dodatno formalizovan tako da obuhvata ranu fazu pripreme dokumenata, prvenstveno putem Portala e-Konsultacije.

mišljenja, te da će se zakonodavni postupak nastaviti nakon prijema mišljenja Komisije. Nacrt izmena, između ostalog, predviđa da će lice koje je predmet lobiranja biti u obavezi da sačini obaveštenje o prijemu obaveštenja iz člana 26. ovog zakona, kao i o svakom kontaktu sa lobistom ostvarenim u toku lobiranja, i da ga dostavi ASK u roku od 15 dana od dana prijema obaveštenja ili dana kada je kontakt sa lobistom ostvaren. Pored toga, Nacrt izmena i dopuna ZSK predviđa da ASK objavljuje obaveštenja lica koje je predmet lobiranja na svojoj internet stranici u roku od 15 dana od dana prijema obaveštenja, kao i da organ javne vlasti koji je predmet lobiranja bez odlaganja objavljuje i ažurira ove evidencije na svojoj internet stranici.

50. GRECO konstatuje Nacrt izmena i dopuna ZSK, kojim se predviđa da svaki kontakt sa lobistom (a ne samo kontakti ostvareni u pisanom obliku) bude prijavljen ASK, kao i da ASK, ali i organ javne vlasti koji je predmet lobiranja, objavljuju takva obaveštenja na svojim internet stranicama. GRECO smatra da bi usvajanje ovih izmena predstavljalo značajan korak ka unapređenju transparentnosti kontakata lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije sa lobistima i drugim trećim licima koja nastoje da utiču na donošenje odluka u Vladi, čime bi se odgovorilo na prvi deo preporuke. Međutim, navedene izmene još uvek nisu dostavljene Narodnoj skupštini. U pogledu drugog dela preporuke, GRECO nije primio informacije o tome da li će informacije o kontaktima lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije sa lobistima, koje treba da budu javno dostupne, sadržati neophodan nivo detalja (odnosno imena učesnika i predmet razmatranih pitanja). GRECO će ovaj aspekt dodatno razmotriti i u svetlu prakse objavljivanja takvih kontakata, nakon što predložene izmene i dopune ZSK budu usvojene i stupe na snagu. Sveukupno, postupak se i dalje nalazi u veoma ranoj fazi i u pogledu oba dela ove preporuke nisu ostvareni konkretni rezultati.

51. GRECO zaključuje da preporuka ix i dalje nije sprovedena.

Preporuka x

52. *GRECO je preporučio da sva ministarstva budu opremljena potpuno funkcionalnim jedinicama interne revizije.*
53. GRECO ističe a da je ova preporuka bila delimično sprovedena u Izveštaju o usklađenosti. GRECO konstatuje da su jedinice interne revizije bile uspostavljene u 23 ministarstva, ali da je samo njih 15 bilo funkcionalno. Pored toga, značajan broj upražnjenih radnih mesta u jedinicama interne revizije i dalje je trebalo popuniti.
54. Vlasti Republike Srbije sada navode da su jedinice interne revizije uspostavljene u 25 ministarstava i 4 upravna organa u sastavu ministarstava, te da su operativne u 17 ministarstava¹⁰ i 4 upravna organa.¹¹ U ovim organima ukupno je sistematizovano 129 radnih mesta za internu reviziju (uključujući 94 radna mesta za internu reviziju u ministarstvima), od kojih je trenutno popunjeno 38 radnih mesta. Stanje u pogledu

¹⁰ Prema navodima vlasti, funkcija interne revizije još uvek nije operativna u Ministarstvu spoljnih poslova, Ministarstvu zaštite životne sredine, Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Ministarstvu za brigu o selu, Ministarstvu nauke, tehnološkog razvoja i inovacija, Ministarstvu turizma i omladine, kao i Ministarstvu javnih ulaganja.

¹¹ Prema Konsolidovanom godišnjem izveštaju o stanju javne interne finansijske kontrole za 2024. godinu.

internih revizora u ministarstvima prati Centralna jedinica za harmonizaciju Ministarstva finansija putem godišnjeg izveštavanja, koja takođe održava ad hoc sastanke sa ministarstvima i upućuje memorandume o potrebi popunjavanja upražnjenih radnih mesta internih revizora. Vlasti navode da teškoće u popunjavanju radnih mesta u oblasti interne revizije proizlaze iz nedostatka odgovarajućih zaposlenih za premeštaj na ta radna mesta, niskih zarada u javnom sektoru, kao i smanjenja broja zaposlenih usled odlazaka u penziju, prestanka radnog odnosa na osnovu otkaza ili iz drugih razloga, bez neposrednog angažovanja novih zaposlenih kao zamene.

55. GRECO konstatuje umereno povećanje broja ministarstava (25 od ukupno 33 ministarstva) sa uspostavljenim funkcionalnim jedinicama interne revizije. GRECO pozdravlja povećanje broja sistematizovanih radnih mesta u službama interne revizije u ministarstvima i priznaje teškoće u angažovanju kadrova sa neophodnim kvalifikacijama za obavljanje ovih poslova, kao i uticaj značajne fluktuacije zaposlenih. Ipak, GRECO poziva vlasti da bez daljeg odlaganja obezbede uspostavljanje funkcionalnih jedinica interne revizije u svim ministarstvima, imajući u vidu da je to predstavljalo hitnu potrebu već u vreme evaluacije. Za sada nije ostvaren dovoljan napredak da bi se ova preporuka mogla smatrati sprovedenom u većem obimu od delimičnog.
56. GRECO zaključuje da preporuka x i dalje ostaje delimično sprovedena.

Preporuka xi

57. *GRECO je preporučio da: (i) sva lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije budu obavezna da prijavljuju ad hoc sukobe interesa; i (ii) iz zakona bude uklonjen izuzetak prema kojem su oslobođena ove obaveze u slučaju „opasnosti od odlaganja” u procesu donošenja odluka.*
58. GRECO ističe da ova preporuka nije bila sprovedena u Izveštaju o usklađenosti, budući da se namera vlasti da ukine izuzetak koji omogućava javnim funkcionerima da nastave obavljanje svojih funkcija u slučajevima mogućeg sukoba interesa nije realizovala, a obaveza prijavljivanja ad hoc sukoba interesa nije proširena na sva lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije.
59. Vlasti se ponovo pozivaju na Nacrt izmena i dopuna ZSK, dostavljen Evropskoj komisiji radi davanja mišljenja 18. decembra 2025. godine (videti stav 23. gore), i navode da će se zakonodavni postupak nastaviti nakon prijema mišljenja Komisije. Nacrt izmena ima za cilj, s jedne strane, proširenje definicije pojma „javni funkcioneri” tako da obuhvati šefove kabineta, savetnike i posebne savetnike ministara, a sa druge strane, uklanjanje izuzetka od obaveze prijavljivanja ad hoc sukoba interesa „u slučaju opasnosti od odlaganja”.
60. GRECO konstatuje da nacrt izmena i dopuna ZSK predviđa proširenje definicije pojma „javni funkcioneri” tako da obuhvati šefove kabineta i (posebne i vladine) savetnike, čime bi oni bili obavezni da prijavljuju ad hoc sukobe interesa,¹² kao i uklanjanje

¹² U stavu 74. Izveštaja o evaluaciji u petom krugu navedeno je da „ZSK ne obuhvata šefove kabineta predsednika Vlade i potpredsednika Vlade, kao ni (posebne i vladine) savetnike, koji bi takođe trebalo da budu obavezni da prijavljuju ad hoc sukobe interesa.

preširokog izuzetka „opasnosti od odlaganja” od ove obaveze. Čini se da bi nacrt, u svojoj sadašnjoj formulaciji, na odgovarajući način rešio oba dela ove preporuke. Međutim, nacrt izmena i dopuna se i dalje nalazi u ranoj fazi i još uvek nije dostavljen Narodnoj skupštini.

61. GRECO stoga zaključuje da preporuka xi i dalje nije sprovedena.

Preporuka xii

62. *GRECO je preporučio da se pravila o ograničenjima nakon prestanka funkcije primenjuju na sva lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije, uključujući predsednika Republike, šefove kabineta predsednika Vlade i potpredsednika Vlade, kao i posebne i vladine savetnike.*
63. GRECO ističe da ova preporuka nije bila sprovedena u Izveštaju o usklađenosti, budući da su odredbe na koje su se vlasti pozvale bile na snazi u vreme usvajanja Izveštaja o evaluaciji i da su već bile u potpunosti uzete u obzir. Nisu uvedena niti razmatrana ograničenja nakon prestanka funkcije koja bi se primenjivala na sva lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije.
64. Vlasti Republike Srbije ponavljaju odredbe ZSK kojima se uređuju ograničenja nakon prestanka funkcije za javne funkcionere (član 55) i potvrđuju da, iako se ona primenjuju na druge funkcionere u Kabinetu predsednika Republike, položaj predsednika Republike, posebnih savetnika i savetnika predsednika Republike, potpredsednika Vlade i ministara i dalje nije obuhvaćen ovim ograničenjima. Vlasti se pozivaju na nacrt izmena i dopuna ZSK (videti stav 23. gore), kojim se nastoji da se navedene funkcije obuhvate definicijom pojma „javni funkcioneri”, čime bi se na njih primenjivala i ograničenja nakon prestanka funkcije. One podsećaju da će se zakonodavni postupak u vezi sa ovim nacrtom izmena nastaviti nakon prijema mišljenja Evropske komisije (videti i stavove 49. i 59. gore). Pored toga, vlasti dostavljaju statističke podatke ASK za 2025. godinu u vezi sa saglasnostima izdatim bivšim pomoćnicima ministara i državnim sekretarima za zasnivanje radnog odnosa ili ostvarivanje poslovne saradnje u privatnom sektoru.
65. GRECO konstatuje dostavljene informacije, kao i nameru da se zakonodavni postupak u vezi sa Nacrtom izmena i dopuna ZSK nastavi po prijemu mišljenja Evropske komisije (videti stavove 23, 49. i 59. gore), čime se očekuje rešavanje pitanja ograničenja nakon prestanka funkcije koja se primenjuju na lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije. Ovaj proces se i dalje nalazi u veoma ranoj fazi.
66. GRECO zaključuje da preporuka xii i dalje nije sprovedena.

Preporuka xiii

67. *GRECO je preporučio da imovinske karte i prijave prihoda lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije budu predmet redovne suštinske kontrole, kao i da se Agenciji za sprečavanje korupcije obezbede odgovarajući resursi za tu svrhu.*

68. Podseća se da je ova preporuka bila delimično sprovedena u Izveštaju o usklađenosti. GRECO je konstatovao da su ažurirane smernice ASK za izradu i usvajanje godišnjih planova provere, kao i da su od 66 lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije obuhvaćenih Planom provere za 2023. godinu, provere završene za njih 50, dok je postupak za preostalih 16 još bio u toku. GRECO je takođe konstatovao da je Plan provere za 2024. godinu obuhvatio 131 lice koje obavlja najviše izvršne funkcije i pozdravio značajno povećanje broja zaposlenih u ASK koji su zaduženi za proveru imovinskih karti i prijava prihoda. Nadalje, GRECO je uzeo u obzir sporazume o saradnji između ASK i više drugih institucija, koji olakšavaju pristup relevantnim informacijama, kao i aktivnosti obuke usmerene na unapređenje kapaciteta zaposlenih u ASK za sprovođenje suštinskih provera. Međutim, kako su suštinske provere imovinskih karti i prijava prihoda bile sprovedene samo u odnosu na pomoćnike ministara, GRECO je pozvao vlasti da obezbede dalje proširenje redovnih i suštinskih provera na druge kategorije lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije, kao i da nastave da ASK obezbeđuju odgovarajuće ljudske resurse za obavljanje ovog zadatka.
69. Vlasti Republike Srbije sada navode da su od 2024. godine do decembra 2025. godine završene provere prijava za 96 pomoćnika ministara, odnosno vršilaca dužnosti pomoćnika ministara, dok je postupak provere za još 35 pomoćnika ministara, odnosno vršilaca dužnosti pomoćnika ministara, bio u toku. Vlasti obaveštavaju da je Godišnji plan provere za 2025. godinu predvideo proveru prijava 305 javnih funkcionera (narodnih poslanika, sudija Vrhovnog suda i nosilaca javnotužilačke funkcije u Vrhovnom javnom tužilaštvu). Pored toga, u toku je analiza podataka o javnim funkcionerima čije prijave treba uključiti u godišnje planove provere, kao i analiza ukupnog broja funkcionera koji podležu obavezi prijavljivanja i njihove raspodele po granama vlasti. Na osnovu ove analize, ASK namerava da do juna 2026. godine usvoji plan provere imovine koji će obuhvatiti funkcionere izvršne, zakonodavne i sudske vlasti.
70. Pored toga, vlasti navode da su u toku aktivnosti na unapređenju informacionih sistema ASK za razmenu podataka i digitalizaciju, radi daljeg unapređenja i pojednostavljivanja postupka provere.¹³ Konačno, vlasti izveštavaju da se kontinuirano stručno usavršavanje zaposlenih u Sektoru za kontrolu imovine i prihoda ASK (14 zaposlenih) nastavlja, sa posebnim fokusom na oblast digitalne imovine, pri čemu je većina zaposlenih učestvovala u nedavnim obukama posvećenim proveru imovinskih prijava i jačanju analitičkih kapaciteta u ovoj oblasti.¹⁴

¹³ Posebno, u okviru razvoja novog Jedinstvenog informacionog sistema ASK, predviđeno je unapređenje razmene podataka sa drugim organima javne vlasti i subjektima koji vode evidencije od značaja za rad ASK. Cilj Jedinstvenog informacionog sistema jeste objedinjavanje svih procesa ASK u jedinstvenu digitalnu platformu sa centralnim elektronskim registrom, unapređenje portala za podnošenje imovinskih prijava, objedinjavanje registara i baza podataka, kao i razvoj naprednih analitičkih alata i digitalnih usluga.

¹⁴ Konkretnije, 12 zaposlenih u ASK učestvovalo je na „Obuci za proveru imovinskih prijava javnih funkcionera“, održanoj 23–24. aprila 2026. godine u okviru projekta Saveta Evrope pod nazivom „Suzbijanje privrednog kriminala u Srbiji“, koji se finansira sredstvima Švedske agencije za međunarodnu razvojnu saradnju. Na još jednoj obuci, koju je organizovala Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala (UNODC), a koja je bila usmerena na unapređenje analitičkih kapaciteta ASK u oblasti provere imovinskih karti i prijava prihoda javnih funkcionera, učestvovalo je 14 zaposlenih u ASK.

71. GRECO konstatuje da ASK nastavlja sa proverom imovinskih karti i prijava prihoda u skladu sa svojim godišnjim planovima, te da su do sada završene provere za 96 pomoćnika ministara, dok je postupak za preostale slučajeve i dalje u toku. Kontinuirane obuke zaposlenih u ASK radi olakšavanja sprovođenja ovog zadatka takođe predstavljaju pozitivan pomak. Međutim, čini se da je fokus ASK u pogledu provere prijava pomećen sa lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije na druge kategorije javnih funkcionera, odnosno narodne poslanike, sudstvo i javno tužilaštvo. Iako je obezbeđivanje integriteta i sprečavanje sukoba interesa kod ovih funkcionera od izuzetnog značaja, nisu prijavljeni dalji koraci u pogledu proširenja provere imovinskih karti i prijava prihoda na šire kategorije lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije. Konačno, organizacionoj jedinici ASK nadležnoj za proveru imovinskih prijava i dalje je potrebno obezbediti dovoljne ljudske resurse. Iz toga proizlazi da se ova preporuka ne može smatrati sprovedenom u većem obimu od delimičnog.
72. GRECO zaključuje da preporuka xiii i dalje ostaje delimično sprovedena.

Preporuka xiv

73. *GRECO je preporučio da: (i) imunitet koji uživaju članovi Vlade bude revidiran tako da se izričito isključe krivična dela povezana sa korupcijom; i (ii) nadležnost Javnog tužilaštva za organizovani kriminal bude proširena tako da obuhvati sva lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije, uključujući predsednika Republike, za krivična dela protiv službene dužnosti, kao i da se ovom javnom tužilaštvu obezbede odgovarajući kadrovski kapaciteti za vršenje njegove uloge.*
74. GRECO ističe da ova preporuka nije bila sprovedena u Izveštaju o usklađenosti. Ustavne odredbe koje uređuju imunitet članova Vlade, na koje su se vlasti tada pozvale, već su bile uzete u obzir u vreme evaluacije, a nisu prijavljene nove mere usmerene na izmenu režima njihovog imuniteta radi isključivanja krivičnih dela povezanih sa korupcijom. Nadalje, nisu preduzete mere za proširenje nadležnosti Javnog tužilaštva za organizovani kriminal tako da obuhvati sva lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije, uključujući predsednika Republike, za koruptivna krivična dela protiv službene dužnosti. Konačno, GRECO je konstatovao da, iako je bio u toku postupak zapošljavanja javnih tužilaca u Javnom tužilaštvu za organizovani kriminal, taj proces još nije bio završen.
75. Vlasti ponavljaju da je imunitet članova Vlade uređen Ustavom. One navode da bi svaka izmena koncepta imuniteta, uključujući isključivanje određenih krivičnih dela iz njegovog obuhvata, zahtevala izmenu Ustava.
76. GRECO konstatuje da nisu dostavljene nove informacije u vezi sa prvim delom ove preporuke. Dugogodišnji stav GRECO-a o pitanju imuniteta u kontekstu krivičnih postupaka, kao i relevantni pravni standardi Saveta Evrope čije je praćenje osnovna svrha postojanja GRECO-a, detaljno su obrađeni u Izveštaju o usklađenosti (stav 69).¹⁵

¹⁵ GRECO je ranije uputio preporuke većem broju država članica u vezi sa standardom prema kojem imuniteti treba da budu ograničeni u meri koja je neophodna u demokratskom društvu, kako ne bi predstavljali prepreku istrazi, krivičnom gonjenju ili odlučivanju u predmetima koji se odnose na krivična dela korupcije (Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije). Ovo pravilo treba da se primenjuje i na krivične istrage koje se odnose na lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije, a koja su uključena u koruptivna krivična dela. U više prethodnih

GRECO izražava žaljenje zbog toga što vlasti ne pokazuju nikakvu nameru da makar razmotre reviziju imuniteta članova Vlade kako bi se krivična dela povezana sa korupcijom isključila iz njegovog obuhvata.

77. Pored toga, nakon dostavljanja Izveštaja o stanju od strane vlasti (31. decembra 2025. godine), pažnju GRECO-a privukli su brojni medijski izveštaji prema kojima je Narodna skupština 28. januara 2026. godine usvojila izmene više zakona kojima se uređuju pravosuđe i javno tužilaštvo.¹⁶ Ove izmene izazvale su zabrinutost Javnog tužilaštva za organizovani kriminal,¹⁷ organizacija civilnog društva,¹⁸ kao i međunarodnih organizacija.¹⁹
78. GRECO konstatuje da se očekuje da Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) usvoji hitno mišljenje²⁰ o predmetnim izmenama u celini. GRECO se ograničava na ocenu mogućeg uticaja januarskih izmena iz 2026. godine isključivo na sprovođenje ove preporuke. U tom pogledu, GRECO izražava zabrinutost u vezi sa dva konkretna pitanja. Prvo, prema članu 12. završnih odredaba Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu, javni tužioci koji su privremeno upućeni u druga javna tužilaštva dužni su da okončaju takvo upućivanje u roku od 30 dana od stupanja zakona na snagu. U praksi, to znači da će 11 od 20 javnih tužilaca koji trenutno rade u Javnom tužilaštvu za organizovani kriminal prestati da obavljaju dužnost u tom tužilaštvu. Ovakav razvoj događaja protivan je samom cilju ove preporuke, a to je jačanje kadrovskih kapaciteta ovog tužilaštva.²¹ Druga zabrinutost GRECO-a odnosi se na vreme usvajanja ovih izmena, kojima je prethodilo pokretanje postupaka povodom mogućih koruptivnih krivičnih dela u koja su bila uključena dva bivša i jedan aktuelni ministar.²² Izjave iznete na javnom servisu od strane narodnog poslanika koji je inicirao predmetne izmene nedvosmisleno ukazuju da je novi set zakona usvojen kako bi se sprečilo

izveštaja, GRECO je preporučivao ograničavanje privilegija koje uživaju lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije u pogledu krivičnog gonjenja za radnje preduzete van okvira njihovih službenih ovlašćenja i naglašavao značaj objektivnih i pravičnih kriterijuma za ukidanje imuniteta.

¹⁶ Tekst izmena, dostavljen Evropskoj komisiji za demokratiju putem prava (Venecijanskoj komisiji), dostupan je na sledećem linku: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/opinion-1274>

¹⁷ U saopštenju od 19. januara 2026. godine, Kolegijum Javnog tužilaštva za organizovani kriminal upozorio je da bi usvajanje izmena značilo potpuno blokiranje postupaka u predmetima koji se odnose na najopasnije organizovane kriminalne grupe i visok nivo korupcije. Odgovarajuća vest dostupna je na sledećem linku (na engleskom jeziku): <https://vreme.com/en/drustvo/jtok-vlast-hoce-da-blokira-istrage-organizovanog-kriminala-i-visoke-korupcije/> Izvorno saopštenje na srpskom jeziku dostupno je na sledećem linku: https://www.tok.jt.rs/html_tok/saopstenja/saopstenje_20260119_lat.pdf

¹⁸ Transparentnost Srbija izrazila je stav da će „izmene pravosudnih propisa verovatno umanjiti mogućnosti Javnog tužilaštva za organizovani kriminal da istražuje moguću korupciju visokih javnih funkcionera”. Celokupno saopštenje dostupno je putem odgovarajuće poveznice.

¹⁹ Prema rečima portparola Evropske unije za proširenje, Guillaumea Merciera, izmene „mogu predstavljati značajan korak unazad u opredeljenju Srbije na njenom putu ka pristupanju Evropskoj uniji”.

²⁰ U tom kontekstu, delegacija Venecijanske komisije boravila je u Beogradu 16–17. marta 2026. godine <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/serbia-visit-to-belgrade-for-the-forthcoming-urgent-opinion-on-the-28-january-2026-amendments-to-laws-governing-the-judiciary-and-the-prosecution>.

²¹ Stav 109. Izveštaja o evaluaciji u petom krugu navodi da „kadrovski kapaciteti Javnog tužilaštva za organizovani kriminal hitno moraju biti ojačani”.

²² Videti, posebno, medijske izveštaje dostupne putem sledećih linkova: <https://europeanwesternbalkans.com/2025/08/11/do-serbias-recent-high-level-corruption-arrests-mark-a-turning-point/> i <https://europeanwesternbalkans.com/2025/12/10/how-did-jared-kushners-company-project-pit-the-serbian-ruling-party-against-the-judiciary/>

hapšenje ministara.²³ GRECO smatra da ovakav razvoj događaja, posmatran u celini, može narušiti kredibilitet opredeljenosti vlasti za borbu protiv korupcije koja eventualno uključuje visoke državne funkcionere. Sveukupno, GRECO je mišljenja da izmene usvojene u januaru 2026. godine imaju negativne posledice po funkcionisanje Javnog tužilaštva za organizovani kriminal, budući da se čini da je broj njegovih zaposlenih značajno smanjen kao posledica tih izmena, dok njegova nadležnost i dalje ne obuhvata sva lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije za krivična dela protiv službene dužnosti.

79. GRECO zaključuje da preporuka xiv i dalje nije sprovedena.

Sprečavanje korupcije i unapređenje integriteta u organima za sprovođenje zakona

Preporuka xv

80. *GRECO je preporučio da se, u najkraćem mogućem roku, usvoji i objavi strateški dokument o sprečavanju korupcije u policiji, kojim bi se identifikovale oblasti rizika i utvrdili jasni ciljevi.*
81. Podseća se da ova preporuka nije bila sprovedena u Izveštaju o usklađenosti. GRECO je konstatovao da, iako su nacrt Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcioni plan sadržali poglavlje koje se odnosi na Ministarstvo unutrašnjih poslova, u tom trenutku nije bio usvojen poseban strateški dokument o sprečavanju korupcije u policiji. GRECO je primetio da, uprkos pozivanju vlasti na Plan integriteta Ministarstva unutrašnjih poslova, čija je izrada bila u toku još od 2017. godine, i dalje nije bilo jasno da li je, odnosno kada je ovaj dokument konačno usvojen. Vlasti su pozvane da razviju, usvoje i sprovedu strateške mere za sprečavanje korupcije u policiji.
82. Vlasti Republike Srbije sada izveštavaju da je pripremljen nacrt Operativnog plana za sprečavanje korupcije u policiji, u skladu sa nacrtom Akcionog plana za period 2026–2028. godine za sprovođenje Nacionalne strategije, predviđenim u okviru Mere 4.3. pod nazivom „Unapređenje antikorupcijskih mehanizama u radu Ministarstva unutrašnjih poslova”. Vlasti navode da se formalno usvajanje Operativnog plana koji se odnosi na policiju očekuje u najskorijem roku.
83. GRECO pozdravlja izradu nacrt Operativnog plana za sprečavanje korupcije u policiji i poziva vlasti da pristupe njegovom usvajanju.
84. GRECO zaključuje da je preporuka xv delimično sprovedena.

Preporuka xvi

85. *GRECO je preporučio da: (i) Kodeks policijske etike bude ažuriran tako da detaljno obuhvati sva relevantna pitanja u vezi sa integritetom (kao što su sukob interesa, pokloni, kontakti sa trećim licima, dodatne aktivnosti, poverljive informacije), da bude*

²³ Videti, naročito, izveštaj medija dostupan putem sledećeg linka: <https://europeanwesternbalkans.com/2026/02/04/sns-mp-mrdic-admits-judicial-laws-were-passed-to-prevent-arrests/> kao i celokupan program televizije K1 u kojem je gostovao predmetni narodni poslanik, dostupan putem sledećeg linka (izjave date počev od 16 minuta i 20 sekunde programa): https://youtu.be/uLlxB_h3JOE?si=EPZnLDPwe3inKF1l

dopunjen smernicama koje bi, kroz konkretne primere, ilustrovale sva pitanja i oblasti rizika, kao i da bude obavezujući u slučaju povrede njegovih odredaba; i (ii) da Kodeks bude učinjen dostupnim i poznatim javnosti.

86. GRECO ističe da je ova preporuka u Izveštaju o usklađenosti ocenjena kao delimično sprovedena. GRECO je pozdravio usvajanje i objavljivanje Kodeksa policijske etike, kao i nameru da se donese dokument sa smernicama i primerima koji bi ilustrovali praktičnu primenu Kodeksa. Međutim, smernice u tom trenutku još nisu bile usvojene.
87. Vlasti sada izveštavaju da su, nakon usvajanja i objavljivanja Kodeksa policijske etike 6. oktobra 2023. godine, Smernice za primenu Kodeksa policijske etike u završnoj fazi izrade i da će biti objavljene nakon odobrenja ministra unutrašnjih poslova. Vlasti preciziraju da se i Kodeks i Smernice, između ostalog, odnose na pitanja u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa, ponašanjem van službene dužnosti, postupanjem sa podacima, odnosima sa građanima, Komisijom za policijsku etiku, kao i drugim relevantnim pitanjima.
88. GRECO pozdravlja očekivano okončanje izrade Smernica za primenu Kodeksa policijske etike i podstiče vlasti da pristupe njihovom usvajanju.
89. GRECO zaključuje da preporuka xvi i dalje ostaje delimično sprovedena.

Preporuka xvii

90. *GRECO je preporučio da: (i) obavezne obuke za novozaposlene i policijske službenike koji su već u službi budu organizovane na osnovu revidiranog Kodeksa policijske etike; i (ii) da se preduzmu napor radi pojašnjenja policijskim službenicima načina na koji mogu dobiti savet u vezi sa pitanjima integriteta, kao i da se obezbedi poverljivost takvih saveta.*
91. Podseća se da je ova preporuka bila delimično sprovedena u Izveštaju o usklađenosti. GRECO je pozdravio uključivanje ažuriranog Kodeksa policijske etike u obaveznu početnu i kontinuiranu obuku zaposlenih u policiji i ocenio kao pozitivan razvoj značajan broj policijskih službenika koji su prošli obuke iz oblasti integriteta i etike. Međutim, planirano osnivanje Komisije za policijsku etiku, koja bi bila zadužena za pružanje poverljivih saveta i konsultacija, u tom trenutku još nije bilo završeno. Konačno, bilo je potrebno dostaviti dodatne informacije kako bi se utvrdilo da li su policijski službenici na odgovarajući način informisani o načinima pribavljanja saveta u vezi sa pitanjima integriteta.
92. Vlasti sada izveštavaju da je tokom 2025. godine obavezni program stručnog usavršavanja za policijske službenike pohađalo ukupno 27.522 zaposlenih, pri čemu je program obuhvatio temu „Etika i integritet”. Dalje, u okviru istog programa, obuka na temu „Zakon o zaštiti uzbunjivača” sprovedena je za ukupno 23.427 policijskih službenika. Pored toga, iste godine je održan seminar na temu „Jačanje integriteta”, kojem su prisustvovala 744 policijska službenika. Konačno, vlasti navode da su svi

policijski službenici informisani o osnivanju Komisije za policijsku etiku u martu 2024. godine, njenom sastavu,²⁴ ulozi, kao i dostupnim kanalima komunikacije sa Komisijom.

93. GRECO pozdravlja kontinuiranu obuku policijskih službenika u oblasti integriteta i zaštite uzbuđivača, koja, prema dostupnim informacijama, obuhvata značajan broj zaposlenih, kako novoprimljenih tako i policijskih službenika koji su već u službi, kroz programe obavezne obuke. GRECO sa zadovoljstvom konstatuje da je Komisija za policijsku etiku osnovana i da njene nadležnosti obuhvataju i pružanje poverljivih saveta u vezi sa primenom Kodeksa policijske etike. Konačno, GRECO konstatuje navode vlasti da su preduzeti koraci radi informisanja policijskih službenika o načinima pribavljanja takvih saveta. Imajući u vidu navedeno, GRECO smatra da su zahtevi ove preporuke ispunjeni.

94. GRECO zaključuje da je preporuka xvii zadovoljavajuće sprovedena.

Preporuka xviii

95. *GRECO je preporučio da se preduzmu mere radi sprečavanja političkog imenovanja najviših policijskih funkcionera i da postupak koji vodi imenovanju direktora policije, uključujući slučajeve ponovnog imenovanja, kao i drugih rukovodećih mesta višeg nivoa, bude zasnovan na otvorenijem i transparentnijem postupku javnog konkursa.*
96. GRECO ističe da ova preporuka nije bila sprovedena u Izveštaju o usklađenosti. Zakonske odredbe kojima se uređuje imenovanje direktora policije i drugih visokih rukovodećih pozicija, na koje su se vlasti pozvale, već su bile uzete u obzir u vreme evaluacije, a nisu prijavljene nove mere. Navodi se da je Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima u pripremi i da je njegov cilj uvođenje novih pravila za otvoreniji i transparentniji postupak imenovanja. Međutim, nacrt u tom trenutku nije bio usvojen, niti su preduzete druge konkretne mere radi jačanja izbora zasnovanog na kriterijumima stručnosti i zasluga za ključne policijske funkcije.
97. Vlasti se ponovo pozivaju na član 149. Zakona o policiji i detaljno objašnjavaju postupak izbora i imenovanja direktora policije od strane Vlade, na predlog ministra unutrašnjih poslova, nakon sprovedenog javnog konkursa. One navode da se konkurs objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije”, na internet stranicama Nacionalne službe za zapošljavanje i Ministarstva unutrašnjih poslova, kao i na oglasnoj tabli nadležne organizacione jedinice. Vlasti dalje dostavljaju detalje postupka izbora, koji obuhvata procenu stručnih kompetencija i veština, proveru psiholoških uslova, lekarski pregled i intervju, nakon čega komisija sačinjava rang-listu kandidata. Konačno, prema dodatnim informacijama koje su dostavile vlasti, pripremni rad na Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima i dalje je u toku, a Nacrt je bio predmet postupka javne rasprave u periodu od

²⁴ Komisija za policijsku etiku osnovana je u martu 2024. godine i, između ostalog, nadležna je za praćenje primene Kodeksa policijske etike, podnošenje periodičnih izveštaja i preporuka ministru unutrašnjih poslova u cilju unapređenja njegove primene, pokretanje inicijativa za izmene i dopune Kodeksa, kao i pružanje poverljivih saveta policijskim službenicima, na njihov zahtev, u vezi sa primenom Kodeksa. Komisiju čine zamenik načelnika Kabineta direktora policije (predsednik Komisije), zaposleni u Kabinetu direktora policije (zamenik predsednika), zaposleni u Ministarstvu unutrašnjih poslova (sekretar), kao i još šest članova, i to: jedan predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova, dva predstavnika Kriminalističko-policijskog univerziteta, jedan predstavnik Nezavisnog policijskog sindikata, jedan predstavnik Sindikata srpske policije i jedan predstavnik Policijskog sindikata Srbije.

3. do 24. aprila 2026. godine. Navodi se da su pojedina pitanja obuhvaćena preporukama GRECO-a uključena u ovaj nacrt.

98. GRECO izražava žaljenje zbog činjenice da, uprkos kontinuiranoj pripremi Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima, što je već bilo prijavljeno u prethodnoj fazi usklađenosti, nisu ostvareni nikakvi konkretni pomaci. U tom smislu, GRECO želi da ponovi svoj stav iznet u vreme evaluacije, naročito da, radi sprečavanja rizika od politizacije imenovanja u policiji i istraga, integritet, pravičnost postupka i transparentnost postupaka imenovanja na ključne policijske funkcije treba da budu ojačani kako bi se sprečila politička imenovanja i otklonio svaki utisak da se imenovanja ne vrše isključivo na osnovu stručnosti i kompetencija. Čini se da ova pitanja i dalje nisu rešena. Pored toga, dokument Evropske komisije pod nazivom „Izveštaj o Srbiji za 2025. godinu”,²⁵ navodi da „operativna autonomija policije u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova tokom faza predistražnog i istražnog postupka, pri čemu bi policija bila u potpunosti odgovorna isključivo javnom tužiocu, još uvek nije uspostavljena ni u pravnom okviru niti u praksi”. Pitanje autonomije policije u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova takođe su uočili predstavnici Agencije za sprečavanje korupcije. Imajući u vidu navedeno, ova preporuka se ne može smatrati sprovedenom, čak ni delimično.
99. GRECO zaključuje da preporuka xviii i dalje nije sprovedena.

Preporuka xix

100. *GRECO je preporučio da se provere bezbednosnog integriteta policijskih službenika sprovode u redovnim vremenskim intervalima tokom čitave njihove karijere.*
101. Podseća se da ova preporuka nije bila sprovedena u Izveštaju o usklađenosti. GRECO je konstatovao nameru da se redovne bezbednosne provere policijskih službenika uključe u nacrt Zakona o unutrašnjim poslovima, kao i cilj da se bezbednosne provere sprovedu za sve policijske službenike, što je bilo planirano da bude uključeno u Akcioni plan za borbu protiv korupcije za period 2023–2024, ali u tom trenutku još nije bilo realizovano.
102. Vlasti sada izveštavaju da je Sektor unutrašnje kontrole policije sproveo bezbednosne provere za tri kandidata koja su ušla u uži izbor u okviru javnog konkursa za mesto direktora policije. Pored toga, vlasti navode da Sektor unutrašnje kontrole, u okviru svojih svakodnevnih aktivnosti, sprovodi provere policijskih službenika kroz preventivne i represivne aktivnosti.
103. GRECO konstatuje da nisu preduzete nikakve nove mere radi sprovođenja ove preporuke. Čini se da se pripremni rad na ranije pomenutom Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima nastavlja, pri čemu se očekuje da će taj zakon uvesti redovne bezbednosne provere policijskih službenika. GRECO takođe konstatuje da se uvođenje obaveze sprovođenja redovnih bezbednosnih provera za sve policijske službenike nalazi

²⁵ Tekst ovog dokumenta, sa punim nazivom „Radni dokument službi Komisije – Izveštaj o Srbiji za 2025. godinu, koji prati dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona – Saopštenje o politici proširenja Evropske unije za 2025. godinu”, dostupan je putem sledećeg linka: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025SC0755>

među merama predviđenim nacrtom Akcionog plana za period 2026–2028. godine za sprovođenje Nacionalne strategije, sa rokom realizacije određenim za drugi kvartal 2026. godine (Aktivnost 4.3.4). U tom smislu, GRECO se poziva na svoja zapažanja iz Izveštaja o evaluaciji u petom krugu,²⁶ koja i dalje ostaju relevantna, i poziva vlasti Republike Srbije da, bez daljeg odlaganja, preduzmu neophodne korake radi uvođenja provera integriteta policijskih službenika u redovnim vremenskim intervalima tokom njihove karijere.

104. GRECO zaključuje da preporuka xix i dalje nije sprovedena.

Preporuka xx

105. *GRECO je preporučio da se uspostavi institucionalni sistem rotacije policijskih službenika, koji bi se, prema potrebi, mogao primenjivati u oblastima koje se smatraju posebno izloženim rizicima od korupcije.*
106. Podseća se da ova preporuka nije bila sprovedena u Izveštaju o usklađenosti. Bile su predviđene određene mere radi utvrđivanja oblasti policijskog rada podložnih korupciji, koje je trebalo da predstavljaju osnov za donošenje odluka o raspoređivanju i premeštaju policijskih službenika. Međutim, te inicijative nisu bile okončane, a institucionalni sistem rotacije policijskih službenika u tom trenutku nije bio uspostavljen.
107. Vlasti sada izveštavaju da Nacrt akcionog plana za period 2026–2028. godine za sprovođenje Nacionalne strategije predviđa kontinuirano prilagođavanje dnevnih rasporeda rada na policijskim radnim mestima koja su identifikovana kao visokorizična sa aspekta korupcije (Aktivnost 4.3.8), pri čemu je rok za realizaciju ove aktivnosti određen za četvrti kvartal 2028. godine. Vlasti navode da će ova aktivnost biti sastavni deo Operativnog plana za sprečavanje korupcije u policiji (videti stav 82. gore), gde će biti detaljnije uređena. Međutim, pre sprovođenja ove aktivnosti, vlasti ističu da je najpre neophodno identifikovati oblasti koje su posebno izložene korupcijskim rizicima u različitim segmentima policijskog rada i rezultate te analize uključiti u Registar rizika, koji je trenutno u fazi izrade. Konačno, vlasti ukazuju i na druga ograničenja koja, u zavisnosti od kategorije radnog mesta, umanjuju mogućnost rotacije policijskih službenika. categories.²⁷

²⁶ Posebno, stav 146. Izveštaja o evaluaciji u petom krugu naglašava da „lične okolnosti zaposlenih u policiji mogu vremenom da se promene i, u određenim slučajevima, učine lice podložnijim mogućim rizicima od korupcije (nastanak finansijskih problema, na primer, usled hipotekarnog ili potrošačkog kredita, razvoda, bolesti člana porodice, stečaja bračnog druga i slično). Stoga bi redovne provere integriteta trebalo da postanu pravilo, kao sredstvo prevencije. Nadalje, imajući u vidu da su određeni sektori već prepoznati kao oblasti sa posebno izraženim rizikom, konkretno saobraćajna policija i granična policija, kao i druge oblasti koje su naročito osetljive, poput borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, bilo bi od posebne koristi obezbediti redovne provere za zaposlene koji rade u ovim oblastima.”

²⁷ Konkretnije, vlasti navode da ne bi bilo moguće da policijski službenik opšte nadležnosti zameni službenika granične policije, niti da službenik granične policije zameni službenika saobraćajne policije, budući da zaposleni na ovim različitim radnim mestima u sistemu unutrašnjih poslova prolaze kroz različite oblike obuke od najranijih faza, te da njihove kompetencije nisu međusobno zamenjive.

108. GRECO konstatuje da su mnoge mere na koje se vlasti pozivaju već bile pominjane tokom prethodne faze usklađenosti (na primer, uspostavljanje Registra rizika, analize rizika od korupcije u različitim policijskim jedinicama i područnim policijskim upravama i slično), ali da one još nisu realizovane. Novi ciljevi i aktivnosti predviđeni Nacrtom akcionog plana za period 2026–2028. godine za sprovođenje Nacionalne strategije predstavljaju korak u dobrom pravcu, ali njihova primena tek treba da bude potvrđena u praksi. Za sada, iako je planiran određen pripremni rad, rokovi za ostvarivanje ovih ciljeva i dalje su relativno udaljeni. Sveukupno posmatrano, GRECO smatra da nije ostvaren dovoljan napredak koji bi omogućio da se ova preporuka smatra sprovedenom, makar i delimično.
109. GRECO zaključuje da preporuka xx i dalje nije sprovedena.
- Preporuka xxi
110. *GRECO je preporučio da dodatne aktivnosti policijskih službenika budu na odgovarajući način evidentirane i da se nakon toga sprovode redovne provere.*
111. GRECO ističe da ova preporuka nije bila sprovedena u Izveštaju o usklađenosti. GRECO je konstatovao da su uspostavljanje evidencije o dodatnim aktivnostima policijskih službenika i razvoj postupka za izdavanje odobrenja za obavljanje takvih aktivnosti bili planirani, ali da u tom trenutku još nisu bili uvedeni.
112. Vlasti Republike Srbije sada izveštavaju da bi uspostavljanje centralnog registra dodatnog zaposlenja policijskih službenika najpre zahtevalo izmene Zakona o policiji i Zakona o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova. Vlasti navode da Ministarstvo unutrašnjih poslova poseduje tehničke kapacitete za vođenje evidencije o dodatnom zaposlenju policijskih službenika, kao i da je zasnivanje takvog dodatnog radnog angažovanja već sada uslovljeno odobrenjem rukovodilaca nadležnih organizacionih jedinica policije. Konačno, vlasti ukazuju da nacrt Akcionog plana za period 2026–2028. godine za sprovođenje Nacionalne strategije predviđa uspostavljanje registra dodatnog zaposlenja policijskih službenika (Aktivnost 4.3.9), kao i da će ovaj cilj biti uključen u predstojeći Operativni plan.
113. GRECO konstatuje informacije koje su dostavile vlasti, a koje ukazuju da sprovođenje ove preporuke zavisi od izmena važećeg zakonodavstva. Međutim, ne čini se da su u tom pravcu preduzeti konkretni koraci, dok izrada ranije najavljenog Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima još uvek nije okončana. GRECO dalje konstatuje da Nacrt akcionog plana za period 2026–2028. godine za sprovođenje Nacionalne strategije među svojim aktivnostima predviđa uspostavljanje evidencije o dodatnim aktivnostima policijskih službenika, ali da je rok za realizaciju ove aktivnosti određen za četvrti kvartal 2028. godine. Sveukupno posmatrano, nisu potvrđeni konkretni rezultati koji bi omogućili da se ova preporuka smatra sprovedenom, makar i delimično.
114. GRECO zaključuje da preporuka xxi i dalje nije sprovedena.

Preporuka xxiii

115. GRECO je preporučio da se preispitaju zaštitni mehanizmi koji se primenjuju na sisteme nadzora nad nezakonitim postupanjem policijskih službenika i da se obezbedi da oni omogućavaju dovoljno nezavisne istrage po pritužbama na rad policije, kao i odgovarajući nivo transparentnosti.
116. GRECO ističe da ova preporuka nije bila sprovedena u Izveštaju o usklađenosti, budući da je bilo predviđeno da se njena realizacija obezbedi usvajanjem Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima, koji u tom trenutku nije bio usvojen.
117. Vlasti ponavljaju odredbe kojima je uređen postupak po pritužbama građana u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova (Zakon o policiji i Pravilnik o postupku rešavanja pritužbi) i preciziraju da se slučajevi u kojima navodi o postupanju policijskih službenika ukazuju na moguće izvršenje krivičnog dela na štetu građana prosleđuju Sektoru unutrašnje kontrole i nadležnom javnom tužilaštvu. Pored toga, navodi koji se odnose na mučenje, zlostavljanje ili nečovečno, odnosno ponižavajuće postupanje upućuju se Komisiji za sprovođenje standarda policijskog postupanja u oblasti prevencije torture. Ostali navodi o povredama prava i sloboda građana razmatraju se u redovnom dvostepenom postupku po pritužbi,²⁸ pod uslovom da je pritužba podneta u roku od 30 dana. Protiv ishoda ovog postupka po pritužbi može se pokrenuti sudski postupak.
118. Prema navodima vlasti, tokom 2024. godine primljene su ukupno 1.722 pritužbe, što predstavlja povećanje od 17% u odnosu na 2023. godinu, od kojih je rešena 1.531 pritužba. U 127 slučajeva postupak po pritužbi utvrdio je nedostatke u radu policijskih službenika, što je rezultiralo sa 95 predloga za pokretanje disciplinskog postupka, dok su u preostalim slučajevima policijskim službenicima izrečena upozorenja. U prvostepenom postupku odlučeno je o 1.261 pritužbi, od čega je 251 odbačena zbog nepostojanja procesnih pretpostavki, dok se u 744 slučaja podnosilac pritužbe saglasio sa stavom pretpostavljenog rukovodioca. U drugostepenom postupku razmotreno je 170 pritužbi, od kojih je 11 ocenjena kao osnovana. U takozvanom hitnom postupku, koji se primenjuje kada je pritužba podneta nakon isteka roka od 30 dana, razmotrena je 461 pritužba, od kojih je 38 ocenjena kao osnovana, što je rezultiralo sa 25 predloga za pokretanje disciplinskog postupka.
119. Konačno, vlasti navode da je, prema Nacrtu operativnog plana, tokom 2026. godine planirano sprovođenje uporednopravne analize sistema postupanja po pritužbama na rad policije u državama članicama Evropske unije i zemljama Zapadnog Balkana.²⁹ Nalazi ove analize poslužiće kao osnova za procenu koji bi model mogao biti prikladan za Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao i za utvrđivanje propisa koje je potrebno izmeniti ili doneti radi uspostavljanja rešenja prihvatljivog za Ministarstvo.

²⁸ U prvom stepenu, o osnovanosti navoda sadržanih u pritužbi odlučuje neposredno pretpostavljeni rukovodilac policijskog službenika na kojeg se pritužba odnosi, pri čemu je upravo taj rukovodilac, ukoliko utvrdi da je pritužba osnovana, jedini ovlašćen da podnese inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka protiv policijskog službenika. U drugom stepenu, o pritužbi odlučuje tročlana komisija, od kojih je jedan član predstavnik javnosti.

²⁹ Realizacija ovog projekta planirana je da započne tokom 2026. godine, u saradnji sa Misijom OEBS-a u Srbiji.

120. GRECO konstatuje da informacije koje su dostavile vlasti opisuju sistem postupanja po pritužbama građana koje se odnose na navodno nezakonito postupanje i povrede od strane policijskih službenika, a koji je već bio uzet u obzir prilikom evaluacije. Stoga i dalje ostaje važeća ocena da je postupak po pritužbama u najvećoj meri vođen od strane policije i Ministarstva unutrašnjih poslova, te da iz tog razloga ne predstavlja oblik spoljnog nadzora. Planirana uporednopravna analiza sistema postupanja po pritužbama na rad policije u drugim državama članicama mogla bi otvoriti put unapređenju postojećeg sistema, ali će GRECO blagovremeno oceniti njen krajnji rezultat u svetlu napretka ostvarenog u odnosu na probleme koji su bili osnov za ovu preporuku. Za sada, taj proces još nije ni započeo, a vlasti nisu preduzele druge konkretne korake koji bi omogućili da se ova preporuka smatra sprovedenom, makar i delimično.

121. GRECO zaključuje da preporuka xxiii i dalje nije sprovedena.

Preporuka xxiv

122. *GRECO je preporučio da se unapredi podizanje svesti i obuka u oblasti zaštite uzbunjivača u policiji.*

123. GRECO ističe da je ova preporuka bila delimično sprovedena u Izveštaju o usklađenosti. GRECO je pozdravio uključivanje zaštite uzbunjivača među teme obavezne obuke policijskih službenika, kao i prve podatke o broju službenika koji su pohađali takve obuke, ali je zatražio dodatne informacije o njihovom sprovođenju.

124. Vlasti sada izveštavaju da je u okviru obavezne obuke predviđene Programom stručnog usavršavanja policijskih službenika za 2025. godinu ukupno 23.427 policijskih službenika (17.437 muškaraca i 5.890 žena) pohađalo obuku na temu „Zakon o zaštiti uzbunjivača”. Dodatna obuka na ovu temu planirana je za kraj 2026. godine.

125. GRECO konstatuje da se obuke u oblasti zaštite uzbunjivača i dalje sprovode za značajan broj zaposlenih u policiji, što treba pozdraviti. To potvrđuje opredeljenost vlasti da unaprede svest o zaštitnim mehanizmima koji stoje na raspolaganju licima koja prijavljuju nezakonitosti u policiji. GRECO je zadovoljan što kontinuirane mere koje preduzimaju vlasti na odgovarajući način odgovaraju zahtevima sadržanim u ovoj preporuci.

126. GRECO zaključuje da je preporuka xxiv sprovedena na zadovoljavajući način.

III. **ZAKLJUČCI**

127. **Imajući** u vidu prethodno navedeno, GRECO **zaključuje** da je Srbija na **zadovoljavajući način** sprovedla tri od ukupno dvadeset **četiri** preporuke sadržane u Izveštaju o evaluaciji za peti krug. Od preostalih 21 preporuke, njih 10 je delimično sprovedeno, dok 11 preporuka nije sprovedeno.

128. Preciznije, preporuke xvii, xxii i xxiv sprovedene su na zadovoljavajući način, preporuke ii–vi, viii, x, xiii, xv i xvi delimično su sprovedene, dok preporuke i, vii, ix, xi, xii, xiv, xviii–xxi i xxiii nisu sprovedene.
129. U pogledu lica kojima su poverene najviše izvršne funkcije (PTEFs), usvajanje i objavljivanje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2024–2028. godine predstavlja značajan napredak. Iako Nacionalna strategija prepoznaje potrebu za donošenjem posebnog strateškog dokumenta u oblasti sprečavanja korupcije među licima koja obavljaju najviše izvršne funkcije, takav dokument još uvek nije izrađen. Kada je reč o samom sprovođenju preporuka, GRECO izražava zabrinutost zbog činjenice da od prethodnog Izveštaja o usklađenosti nisu ostvareni konkretni rezultati. Preciznije, šefovi kabineta i savetnici i dalje nisu obuhvaćeni područjem primene Zakona o sprečavanju korupcije, dok provere integriteta i dalje nisu deo postupka imenovanja budućih ministara, šefova kabineta i savetnika. Nijedan kodeks ponašanja koji bi se primenjivao na lica sa najvišim izvršnim funkcijama nije usvojen, niti postoji dokument kojim bi se utvrdili standardi ponašanja predsednika Republike. Iako se saradnja između Agencije za sprečavanje korupcije i drugih relevantnih institucija nastavlja, saradnja između Vlade i Agencije još uvek nije formalizovana, a Agenciji i dalje nisu obezbeđeni odgovarajući ljudski resursi. Iako je Agencija tokom 2024. godine nastavila sa proverama prijava o imovini i prihodima lica sa najvišim izvršnim funkcijama, fokus planiranih provera za 2025. godinu preusmeren je na prijave koje su podneli narodni poslanici, sudije i javni tužioci. Zahtevi za informacije upućeni Vladi ili Kabinetu predsednika Republike, koji nisu usvojeni, i dalje ne mogu biti predmet žalbe pred Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Uprkos nedavnim izmenama koje su dovele do intenzivnijeg sprovođenja javnih rasprava o nacrtima propisa koje predlaže Vlada, Poslovnik Vlade i dalje ne garantuje da će svi propisi biti predmet javnih konsultacija, dok izuzeci koji omogućavaju široko tumačenje i dalje postoje. Iako sada veći broj ministarstava raspolaže funkcionalnim jedinicama za internu reviziju, još uvek nisu sva ministarstva opremljena takvim jedinicama. Pored toga, krivična dela korupcije nisu isključena iz obima imuniteta koji uživaju članovi Vlade, dok nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal za krivična dela protiv službene dužnosti i dalje ne obuhvataju sva lica sa najvišim izvršnim funkcijama, uključujući predsednika Republike. Konačno, izmene Zakona o javnom tužilaštvu usvojene u januaru 2026. godine nose rizik od značajnog ugrožavanja efikasnog funkcionisanja Javnog tužilaštva za organizovani kriminal, naročito zbog negativnih posledica koje imaju na njegovu kadrovsku potpunost.
130. GRECO konstatuje da uspešna realizacija više preporuka koje se odnose na lica sa najvišim izvršnim funkcijama zavisi od predstojećih izmena Zakona o sprečavanju korupcije i Zakona o lobiranju. GRECO izražava žaljenje zbog činjenice da zakonodavni postupak u vezi sa ovim izmenama nije ostvario značajniji napredak tokom skoro tri godine.
131. Kada je reč o policiji, ostvareni su konkretni rezultati, naročito kroz kontinuirane obuke o pitanjima integriteta i zaštite uzbunjivača, koje obuhvataju značajan broj policijskih službenika. Kodeks policijske etike sada je u potpunosti integrisan kako u osnovnu obuku, tako i u stručno usavršavanje policijskih službenika, dok se usvajanje smernica za njegovu primenu uskoro očekuje. Uspostavljanje Komisije za policijsku etiku, kojoj je

poverena i uloga pružanja poverljivih saveta u oblasti integriteta, takođe treba pozdraviti. Neke ključne aktivnosti uključene su u Nacrt akcionog plana za period 2026–2028. godine za sprovođenje Nacionalne strategije, kao što su uvođenje redovnih bezbednosnih provera svih policijskih službenika, uspostavljanje registra dodatnog zaposlenja i institucionalizovanog sistema rotacije zaposlenih u oblastima sa visokim rizikom od korupcije. Međutim, sprovođenje ovih mera još nije započelo. Pored toga, dugo očekivani Operativni plan za sprečavanje korupcije u policiji još uvek nije formalno usvojen. Od posebnog značaja je reforma postupaka zapošljavanja i imenovanja na rukovodeća mesta u policiji, kako bi se obezbedili postupci zasnovani na zaslugama i transparentni postupci izbora. To bi takođe doprinelo unapređenju operativne autonomije policije u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova, što i dalje predstavlja otvoreno pitanje. Takođe, mehanizam postupanja po pritužbama građana i nadzora nad policijom nije izmenjen na način kojim bi se unapredili njegova nezavisnost i transparentnost. Stoga se vlasti Republike Srbije podstiču da, bez odlaganja, preduzmu odlučne zakonodavne i praktične mere kako bi se otklonili preostali nedostaci.

132. Imajući u vidu prethodno navedeno, GRECO zaključuje da Srbija nije u dovoljnoj meri usklađena sa preporukama sadržanim u Izveštaju o evaluaciji za peti krug, u smislu pravila 31. revidirano bis, stav 10. Poslovnika. GRECO stoga odlučuje da primeni pravilo 32. revidirano, stav 2. tačka (i), i traži od šefa delegacije Republike Srbije da do 30. juna 2027. godine dostavi izveštaj o napretku u sprovođenju preostalih preporuka (odnosno preporuka i–xvi, xviii–xxi i xxiii).
133. Pored toga, u skladu sa pravilom 32. revidirano, stav 2. podstav (ii.b) Poslovnika, GRECO poziva predsednika Statutarnog komiteta da uputi pismo – uz dostavljanje kopije šefu delegacije Srbije – stalnom predstavniku Srbije pri Savetu Evrope, kojim bi se ukazalo na neusklađenost sa relevantnim preporukama i potrebu za preduzimanjem odlučnih aktivnosti radi ostvarivanja konkretnog napretka u najkraćem mogućem roku.
134. GRECO poziva vlasti Republike Srbije da, u najkraćem mogućem roku, odobre objavljivanje ovog izveštaja i da javnosti stave na raspolaganje njegov prevod na nacionalni jezik.