

Име и презиме, односно назив организације и институције : Транспарентност Србија

Контакт телефон: + 381 11 3033827

Е-пошта: ts@transparentnost.org.rs

Назив закона на који упућујете предлоге, примедбе и сугестије: Нацрт закона о изменама и допунама Закона о спречавању корупције

Датум: 8.9.2021.

1. Општи коментари и сугестије у односу на Нацрт закона као целину

Напомена:

Јавна расправа није оглашена у складу са Пословником Владе. Наиме, податак да се јавна расправа одржава оглашен је искључиво на веб-сајту Министарства правде, а не и на Владином Порталу е-Управа <https://eparticipacija.gov.rs/>, као што је прописано у члану 41. Пословника.

Поред тога, вест о одржавању ове јавне расправе није чак објављена ни на сајту Министарства правде <https://www.mpravde.gov.rs/vesti/10/vesti.php>, већ искључиво у секцији која је намењена јавним расправама.

Измене овог закона нису биле планиране ни годишњим планом рада Владе Србије: https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan_rada_vlade_za_2021_cyr.pdf

Услед тога, заинтересована лица, изузев оних који су већ знали да ће бити отворена јавна расправа поводом измена овог закона, нису имала сазнања да ће до тих измена доћи.

Из свих тих разлога наш основни предлог је да се јавна расправа понови, како би била одржана у свему у складу са прописима. Такође је потребно да током јавне расправе буде одржан и макар један скуп (у онлајн формату или уживо) на којем би се брижљиво размотрила сва битна и потенцијално спорна питања којих има доста.

У вези са појединим одредбама измена закона која су обухваћена актуелним Нацртом Транспарентност Србија је већ давала предлоге, како током претходне јавне расправе тако и током скупштинске расправе.

Ти предлози су објављени на страници <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts>, на следећим линковима:

- [Dopis Narodnoj skupštini povodom Predloga zakona o sprečavanju korupcije](#)
 - [Poređenje predloga zakona i nacрта iz februara 2019 sa TS komentarima](#)
 - [Opšti komentari i sugestije u odnosu na Nacrt zakona o sprečavanju korupcije kao celinu](#)
 - [Komentari i sugestije na Nacrt zakona o sprečavanju korupcije - prva grupa komentara](#)
 - [Komentari i sugestije na Nacrt zakona o sprečavanju korupcije - druga grupa komentara](#)
 - [Komentari i sugestije na Nacrt zakona o sprečavanju korupcije - treća grupa komentara](#)

Поред наведеног, пропуштена је прилика да се кроз ове измене и допуне закона отклоне штетни ефекти до којих је довело усвајање аутентичног тумачења одредбе која одређује ко ће се сматрати јавним функционером. Наведено аутентично тумачење је усвојено без одговарајућег образложења, при чему народни посланици нису имали увид у то која све лица ће изгубити својство јавног функционера.

Последица је да су из обухвата Закона изостављена бројна лица, при чему је у великом броју случајева то лишено елементарне логике (нпр. директори школа више нису јавни функционери, а чланови школских одбора јесу).

Најзад, пропуштена је прилика да се овом приликом на примеренији начин уреди упоредо вршење јавне и политичке функције. То питање је тренутно предмет међустраничног дијалога, а свака измена би подразумевала потребу за новом јавном расправом. Имајући то у виду, било би целисходно да се јавна расправа истовремено одвија и о тој и о другим потребним изменама у Закону о спречавању корупције. Предлог ТС је следећи:

Члан 50. Закона о спречавању корупције и наслов изнад члана 50. мењају се и гласе:

„Раздвајање јавне функције и активности у политичком субјекту

Члан 50.

Функционер може да буде члан политичке странке, да обавља функцију у политичкој странци, да буде кандидат или заступник политичког субјекта или да на други начин подржава политички субјект и учествује у његовом раду, ако му то другим прописом није забрањено.

Функционер не сме да користи јавну функцију и јавне ресурсе за промоцију политичког субјекта или за наношење штете политичком субјекту.

Не сматра се повредом забране из става 2. овог члана када се јавни ресурси користе за обављање политичких активности функционера из ст. 1. овог члана, а то неопходно ради заштите безбедности функционера или трећих лица, на основу прописа или одлуке надлежног органа.

Функционер је дужан да недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа јавне власти у коме обавља јавну функцију или став политичког субјекта, изузев када је то очигледно на основу места и прилике у којој се став износи или на основу видљивих обележја.

Народни посланик, посланик и одборник, осим председника и потпредседника скупштине или скупштинског радног тела, нема обавезу из ст. 4. овог члана.

Функционеру је забрањено да у том својству учествује у активностима политичког субјекта.

У доба изборне кампање, функционеру је забрањено да у том својству организује промотивне активности органа јавне власти, да их спроводи, као и да учествује у промотивним активностима које организују друга лица, изузев: а) када је прописана обавеза да се промотивна активност изврши у одређено време и на одређени начин, и када је једино јавни функционер овлашћен да ту обавезу испуни; б) када је реч о јавним манифестацијама, које се по устаљеној пракси спроводе у одређено време и уз обавезно учешће носиоца одређене јавне функције; в) када је учешће функционера неопходно због одржавања међународних односа.

„Промотивна активност“ из ст. 7. овог члана јесте активност функционера, органа власти или другог лица која има за циљ или се може с разлогом очекивати да ће имати за последицу објављивање речи, лика или гласа функционера у медијима.“

Образложење

Тренутно најзаступљенији облик злоупотребе јавне функције за политичку промоцију је обављање наводно редовних активности јавног функционера и органа власти којим руководи у доба изборне кампање. То питање се може уредити кроз изборне и медијске прописе. На овом месту су предложене норме које се преваходно односе на понашање јавног функционера у доба изборне кампање, мада уређују и поједина друга питања.

Намера уређивања није да се ограниче промотивне активности органа власти које су у корист јавног интереса, већ да се спрече злоупотребе кроз повећане размере те промоције или наглашено учешће јавног функционера у промоцији, а што се јасно може повезати са чињеницом да су расписани избори на којима тај функционер директно учествује или на којима има своје фаворите.

Идеја норме и проблем који треба да се реши су све време исти, а искуства из свих изборних кампања које је Транспарентност Србија пратила показују да „функционерска кампања“ има све значајнију улогу, што додатно потврђује потребу за увођењем правила. Поред тога, очигледно је да су решења из актуелног Закона о спречавању корупције, недовољна да реше проблеме због којих су ове норме и уведене у правни систем Републике Србије.

У прилог томе говори и чињеница да су утврђени случајеви кршења норме ранијег члана 29. Закона о Агенцији за борбу против корупције изузетно ретки. Иако се мали број случајева може приписати недовољном пријављивању кршења закона, дугим поступцима или спорним одлукама Агенције у тим предметима, сматрамо да су далеко чешће ситуације у којима норме Закона нису ни повређене, иако је несумњиво постојало деловање функционера које уопште није у складу са јавним интересом или код којег је интересу политичког субјекта дата предност над јавним.

У вези са питањима која уређује овај члан, постоје и одређени међународни стандарди (ОДИХР и Венецијанска комисија), као и поједини добри примери из упоредне праксе. У неким случајевима, прописи из упоредне праксе предвиђају знатно стриктнија ограничења за јавне функционере, него што су решења која се предлажу за ову норму. О тим питањима је Транспарентност Србија више пута писала, а кључни налази се налазе у публикацији „Функционерска кампања као вид злоупотребе јавних ресурса“, која је доступна на следећем линку: http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/funkcionerska-kampanja-policypaper-final.pdf

Закон о спречавању корупције, усвојен у мају 2019, није донео решење за уочене проблеме. У односу на текст Закона о Агенцији и Закона о спречавању корупције, у нашем предлогу промене се јављају већ код наслова.

Наслов изнад члана је формулисан тако да ближе одражава суштину онога што се уређује овим чланом, јер је само чланство функционера у политичкој странци

нешто што овај закон ни до сада није уређивао. Оно што је предмет уређивања је обавеза раздвајања партијско-политичких од оних активности које проистичу из обављања јавне функције.

Први став је благо модификован у односу на постојећи текст Закона, тако да тачније одражава суштину ствари. Наиме, нико не може бити члан другог политичког субјекта осим политичке странке („групе грађана“ нису правна лица, па не могу имати чланове). Поред тога, изричито су поменуте и неке ситуације које до сада нису биле уређене – када функционер није члан странке, али је кандидат политичког субјекта на изборима („нестраначки кандидат“, „кандидат групе грађана“), када је заступник политичког субјекта (а није ни члан, ни кандидат), или када, на неки други начин, даје подршку и учествује у раду политичког субјекта (препоручивање грађанима да гласају, учешће на страначкој трибини и слично).

Одредба ст. 1. не прописује нове забране за политичке активности јавних функционера, већ се позива на постојеће. Неким јавним функционерима је самим Уставом или другим законима забрањено да буду чланови политичких странака или да учествују у политичким активностима. Ипак, ова одредба је потребна како би се нагласило да се поједине друге забране из овог закона не односе на вршење функције у политичкој странци (нпр. ограничења вршења функције у органима других правних лица) или на обављање политичких активности, јер би се иначе могло тумачити другачије.

Други став је такође модификован у односу на постојећу одредбу Закона. Док се у постојећој одредби Закона говори о забрани коришћења јавне функције и јавних ресурса за промоцију политичке странке и политичког субјекта, овде се норма с једне стране поједностављује (укључивање политичких странака под шири појам политичког субјекта), а с друге стране се прецизира и шири. Наиме, забрањено је користити јавну функцију не само за промоцију у корист (свог) политичког субјекта, већ и на штету (противничког) политичког субјекта. Примера ради, не само да би било забрањено (као што је и сада) да министар користи јавне ресурсе (нпр. службени аутомобил) како би посетио скуп који организује његова политичка странка или да ангажује запослене у кабинету да шаљу позиве на страначки скуп, већ би било забрањено да у својству министра присуствује или промовише скуп који је сазван да би се критиковала политика или тражила забрана неких других странака.

Став 3. садржи норме које су сличне онима из постојећег Закона, али стилски модификоване. Став 4. је пренет из постојећег Закона, уз обједињавање појма политичке странке и политичког субјекта. Њиме се предвиђа дужност јавног функционера да јасно предочи у којем својству говори у одређеној прилици. Како функционери који желе да поштују закон не би дошли у ситуацију да предочавају ове чињенице када за тиме нема никакве потребе, уводи се изузетак од правила. Неће бити потребно да функционер предочава да ли говори као представник државе или странке, ако је то очигледно. „Очигледност“ проистиче из места на којем се функционер обраћа јавности (нпр. страначка говорница/просторије државног органа), на основу прилике о којој је реч (нпр. страначка конференција за штампу/потписивање међународног уговора) или на основу видљивих обележја (потпис функције испод имена функционера на конференцији којој присуствује, назив и лого државног органа/политичке странке иза функционера који даје изјаве, страначке новине/сајт општине на којем се објављује саопштење итд.). С друге

стране, функционери ће бити дужни да предоче информације о својству у којем говоре онда када постоји могућност забуне, на пример, када дају изјаве за медије телефонски или на „неутралним местима“, у неформалним сусретима са привредницима, представницима правних лица или грађана итд.

У ст. 5. је прецизирано да се обавеза представљања (да ли функционер говори испред странке или државног органа), не односи на народне посланике, посланике и одборнике. Том одредбом је, наиме, предвиђен изузетак од општег правила о раздвајању јавне од политичке функције, тамо где раздвајање није могуће или није примерено, што је случај код народних посланика, посланика и одборника у скупштинама. Наиме, они и јесу изабрани са листа појединих политичких субјеката, припадају посланичким и одборничким групама политичких субјеката и природно је да заступају интересе политичких субјеката у свом раду у оквиру јавне функције. Међутим, и они ће имати обавезу да укажу на својство у којем говоре ако у скупштини нису само чланови тела, већ и руководиоци. Наиме, када неку изјаву даје председник скупштине, саговорници и грађани би могли бити доведени у заблуду да слушају званичан став државног органа, а не страначку изјаву. Не би било примерено да председник Народне скупштине или председник скупштинског одбора, на јавном скупу на којем учествује као представник Народне скупштине (у целини) или одређеног одбора, а не као представник своје партије, износи ставове који не припадају законодавном телу, већ искључиво странци из које долази функционер.

У односу на постојећу норму промена се огледа и у томе што би председник Републике био у обавези да предочи да ли наступа испред државе или странке. Иако јесте реч о лицу које се на функцију бира на предлог политичког субјеката и директно од стране грађана, вршење уставне улоге председника Републике искључује заступање интереса политичког субјекта. Пошто председнику Републике није забрањено да буде члан политичке странке, постоји потреба да се предочи у којем својству наступа, исто као и код других јавних функционера који већ имају такву обавезу (министри, градоначелници, директори јавних предузећа и установа).

Одредба ст. 6. важила би за све функционере, без разлике, како оне који иначе могу да буду политички ангажовани, тако и за оне којима је то иначе забрањено. Ова забрана до сада није постојала, или макар није била формулисана на изричит начин. Наиме, од функционера се тражило да разграниче („јасно предоче“) у којем својству наступају, а било им је забрањено и да „користе јавне ресурсе“. Међутим, није било јасно да ли би и само присуство државног функционера страначком скупу (нпр. ако нису коришћени неки други јавни ресурси осим времена функционера) било забрањено. Нова одредба би отклонила и такве дилеме.

Одредба ст. 7. садржи забране за функционера који иначе сме да буде политички ангажован, а које важе само у доба изборне кампање. На овом месту треба напоменути да појам изборне кампање, када су одређене активности забрањене, треба тумачити тако да у доба одржавања кампање за председничке или парламентарне изборе забрана важи за све функционере. Када се пак одржавају покрајински, градски или општински избори, онда забраном не би били обухваћени функционери који обављају функцију ван подручја на којем се одржавају избори (али би били обухваћени нпр. функционери Града Београда ако се одржавају избори за градску општину, или функционери неке општине у Војводини ако се

одржавају покрајински избори). Чак и такви функционери, који иначе нису обухваћени забраном, не би смели да учествују у промотивним активностима на подручју где се одржавају избори (нпр. градоначелник Ниша у доба покрајинских избора у АПВ не би смео да учествује у промотивним активностима у својству јавног функционера у Суботици). Уколико ова правила нису сама по себи јасна, онда би и њих требало разрадити у посебној норми.

Према забрани из ст. 7. функционер не сме да сам организује промотивне активности, да их спроводи, нити да учествује у промотивним активностима које организује неко други. Шта се сматра промотивним активностима дефинисано је у посебној норми, у ст. 8. Реч је о широком спектру активности које као заједнички елемент имају медијску промоцију (мада, поред тога, могу имати и неке друге циљеве).

Изузетак представљају ситуације код којих су кумулативно задовољена два услова. Први услов се може задовољити на разне начине - да је прописано или уобичајено да се одређена активност мора извршити у одређено време и на одређени начин. На пример, ако је уобичајено у дужем низу година да филмски фестивал отвара градоначелник, од те се праксе не би морало одступити само због тога што је наступила предизборна кампања; или, ако је прописано да неку награду уручује председник Републике или председник Народне скупштине, то ће свакако учинити и у доба изборне кампање. С друге стране, такав услов не би био испуњен уколико би свечано отварање неких радова било организовано баш у доба изборне кампање (јер не постоји обавеза у прописима да се организује свечано отварање радова, нити се оно организује у сваком случају). Одредбу о томе да се одређена активност врши на одређени начин треба тумачити тако да није дозвољено да се управо у доба кампање повећава уобичајени интензитет промоције. На пример, да сваке године манифестацију отвара директор школе, а у доба кампање министар просвете; да је уобичајено да се поводом неког догађаја даје саопштење, а у доба кампање се истим поводом заказује свечана конвенција итд. Да би био задовољен други услов, није довољно да је одређена активност предвиђена прописима или уобичајена, већ је потребно да тај пропис или обичај указују на одређеног функционера, да управо он мора да обави ту активност. На пример, председник Владе ће свакако учествовати у раду неке међународне конференције и говорити на конференцији за штампу која се ту одржава, без обзира на то што је у току изборна кампања, ако је у питању конференција на којој учествују други премијери, а не, на пример, само министри спољних послова. С друге стране, иако нпр. министарство има законску дужност да надзире извођење радова који се финансирају са њихове буџетске линије, не би био испуњен услов неопходности. Наиме, министар нема обавезу да обилази градилишта или да свечано отвара објекат – то би једнако квалитетно могао да уради и овлашћени службеник министарства који не обавља политичку функцију нити учествује у кампањи.

У ст. 8. дата је дефиниција промотивних активности у вези са којима су прописане забране и ограничења у претходном ставу. „Промотивна активност“ јесте активност функционера, органа власти или другог лица која има за циљ или се може с разлогом очекивати да ће имати за последицу објављивање речи, лика или гласа функционера у медијима. Промотивне активности су несумњиво активности које се саопштавају медијима (нпр. саопштења, изјаве), догађаји намењени медијима (нпр. конференције за штампу), догађаји на који се позивају медији (отварања градилишта), догађаји којима се омогућава присуство медија, чак и када нема

формалног позива, те догађаји који иницијално нису били јавни, али се накнадно промовишу (накнадно обавештавање). Промотивне активности могу бити неплаћене, могу садржати посредне трошкове за буџет (нпр. упућивање саопштења из министарских кабинета) или носити директне трошкове (објављивање огласа у име општине или јавног предузећа у дневној штампи, дистрибуција општинског гласила у повећаном броју примерака).

2. Конкретан део Нацрта закона чију измену предлагете и Ваш предлог за измену

Члан 1.

У Закону о спречавању корупције („Службени гласник РС”, бр. 35/19, 88/19 и 11/21 – аутентично тумачење), у члану 2. тачка 1) после речи: „стицања” додаје се реч: „недозвољене”.

Коментар:

Ова измена није образложена. Корист која се остварује неким коруптивним односом не мора бити сама по себи недозвољена. Оно што корист за себе или другог чини недозвољеном је управо то што је таква корист плод одређеног коруптивног односа. Због тога би требало брижљиво размотрити све аспекте и последице измењене дефиниције у смислу спровођења овог закона, пре него што се предузму измене.

Члан 2.

У члану 10. став 1. после речи: „струци” додају се запета и речи: „поседује посебна знања и искуство у области спречавања корупције”.

Коментар:

Допуна је потенцијално корисна, али није јасно на који начин ће се проверавати испуњеност услова искуства у области спречавања корупције и да ли ће услед тога круг кандидата за функцију директора Агенције бити неоправдано сужен.

Члан 3.

У члану 17. став 4. речи: „престанком јавне функције” замењују се речима: „ступањем на јавну функцију новог”.

Коментар:

Допуна је корисна.

Члан 4.

У члану 18. став 1. после речи: „јавна функција,” додају се речи: „заменик директора Агенције постаје вршилац функције директора Агенције, а ако Агенција нема заменика директора, ”.

Коментар:

Допуна је корисна.

Члан 5.

У члану 46. став 1. мења се и гласи:

„Јавни функционер, чија јавна функција захтева рад са пуним радним временом или стални рад, не може да обавља други посао или делатност.”.

Ст. 3. и 4. мењају се и гласе:

„Изузев послова, односно делатности из става 2. овог члана, Агенција може, на захтев јавног функционера, да да сагласност за обављање и других послова, односно делатности. Уз захтев јавни функционер доставља позитивно мишљење органа који га је изабрао, поставио или именовано на јавну функцију. Државни службеник на положају дужан је да, уз захтев, достави сагласност непосредно претпостављеног. О потпуном и уредном захтеву Агенција је дужна да одлучи у року од 15 дана од дана пријема захтева.

Ако утврди да се обављањем посла, односно делатности из ст. 2. и 3. овог члана, угрожава непристрасно вршење или углед јавне функције, односно да представља сукоб интереса, Агенција одређује рок у којем је јавни функционер дужан да престане са обављањем тог посла, односно делатности.”.

У ставу 5. број: „4.” замењује се бројем: „3.”.

Коментар:

У образложењу ове промене се каже само то да је она унета на предлог Агенције, али не и из којих разлога се предлаже. Једина разлика која се може приметити, поред тога што су ставови 2. и 3. обрнули редослед, јесте то што Агенција може да наложи функционеру да престане са обављањем послова и делатности у свим случајевима из овог члана, што је могло бити постигнуто и мањим изменама у тексту закона од оних које су сада предвиђене.

За овај члан је Транспарентност Србија предлагала знатно шире промене, које су и даље потребне:

Члан 46 мења се и гласи:

„Обављање другог посла или делатности током вршења јавне функције

Члан 46.

Јавни функционер не може да обавља други посао или делатност за време вршења јавне функције ако између јавне функције и другог посла постоји однос зависности или други однос који угрожава или би могао да угрози његову непристрасност или углед јавне функције или ако је законом или другим прописом забрањено да јавни функционер обавља одређени други посао.

Јавни функционер обавештава Агенцију о намери да прихвати други посао или делатност, пре закључивања уговора или отпочињања делатности.

Уз обавештење јавни функционер доставља позитивно мишљење органа који га је изабрао, поставио или именовано на јавну функцију. Државни службеник на положају дужан је да, уз обавештење достави сагласност непосредно претпостављеног.

Јавни функционер није у обавези да тражи претходну сагласност од Агенције за бављење научноистраживачким радом, наставном, културно-уметничком, хуманитарном и спортском делатношћу.

Јавни функционер је у обавези да пријави приходе од делатности из ст. 4. овог члана у годишњем извештају, односно у року од 30 дана од када укупна вредност тих прихода остварених током године премаши вредност десетоструке просечне зараде у Републици Србији.

Агенција, по пријему обавештења из ст. 2. овог члана, или по сазнању да је функционер почео да обавља други посао или делатност утврђује да ли се обављањем посла, односно делатности угрожава непристрасно вршење јавне функције.

Ако Агенција не обавести јавног функционера у року од 15 дана од дана пријема обавештења из става 2. овог члана, сматра се да јавни функционер може да започне, односно да настави да обавља други посао или делатност.

Ако утврди околности из ст. 6. овог члана, Агенција о томе обавештава функционера и одређује му рок, који не може бити дужи од 60 дана, у којем је јавни функционер дужан да престане са обављањем тог посла, односно делатности.

Уколико јавни функционер пропусти да Агенцији упути обавештење из ст. 2. овог члана, извештај из ст. 5. овог члана или не поступи у року из става 8. овог члана, Агенција спроводи поступак за утврђивање повреде закона.

Другим законом или прописом могу да буду прописани и други послови или делатности које јавни функционер не може да обавља за време вршења јавне функције.“

Образложење:

Нови члан 46. садржи већину норми из постојећег закона, али уз модификације које је лакше формулисати као потпуно нови текст, него кроз измене и допуне појединих одредаба. Главне промене и разлози за њих су следећи: Постојећи члан 46. садржи одредбе које нису доследне са одредбама из члана 45, чиме се стварају неједнаке ситуације у положају функционера који обављају одређене послове у моменту ступања на јавну функцију у односу на оне који намеравају да те послове обављају током вршења јавне функције.

Други велики недостатак постојеће норме члана 46. јесте то што он не отклања проблеме који су уочени у пракси рада Агенције и који су као такви били истакнути током претходних година када је разматрана потребе за изменом Закона.

Наслов члана је промењен тако да се из њега види да уређује ситуације које су различите од оних из члана 45. Тако се овде уређује питање обављања других послова или делатности током вршења јавне функције, док је у претходном предмет уређивања могућност да јавни функционер настави да обавља посао или делатност коју је обављао и у моменту ступања на јавну функцију.

Први став поставља правило да јавни функционер може да обавља други посао или делатност само уколико између јавне функције и другог посла не постоји однос зависности или други однос који угрожава или би могао да угрози његову непристрасност или углед јавне функције нити ако је законом или другим прописом забрањено да јавни функционер обавља одређени други посао.

Разлика у односу на решење из закона је у томе што се овај принцип проширује на све јавне функционере, а не само на недовољно прецизно дефинисану категорију оних чија функција „захтева заснивање радног односа или сталан рад“.

Други став прописује обавезу функционера да обавести Агенцију о својој намери да започне обављање другог посла или делатности. Овај принцип повлачи са собом и одговорност за кршење Закона о спречавању корупције у случају да намера не буде пријављена пре заснивања уговорног или другог односа у вези са додатним послом или делатношћу.

Како би одлучивање Агенције било олакшано, али и како би се о намери обављања додатног посла обавестио непосредно претпостављени орган или функционер, предвиђа се обавеза достављања позитивног мишљења органа који је функционера изабрао, поставио или именовано на јавну функцију. За разлику од постојећег Закона, функционер не подноси захтев, већ обавештење, па тако и ово позитивно мишљење прилаже уз обавештење за Агенцију.

Када је реч о научноистраживачком раду, наставном, наставном, културно-уметничком, хуманитарном и спортском делатношћу, претходна сагласност није потребна. Међутим, треба имати на уму да и ова врста делатности потпада под забране у случају да угрожава непристрасно вршење јавне функције или њен углед. Суштинска разлика је у томе што се код других делатности могућност таквог сукоба интереса обавезно испитује унапред, пре него што функционер започне са спорном активношћу, док се у области науке, културе и спорта евентуална несагласност утврђује накнадно, када се појави сумња.

Пети став разрађује обавезе које постоје и у нацрту закона – да јавни функционер пријави зараде које остварује по основу научне, културне или спортске активности. Сада се јасно предвиђа да се такви приходи пријављују у годишњем извештају, али и да морају бити пријављени ванредно, чим њихова укупна вредност током једне календарске године премаши износ десетоструке просечне зараде у Републици Србији. На тај начин се Агенцији сигнализира да има разлога да провери да ли су вредни приходи остварени по основу неке од побројаних делатности такве природе да могу створити непримерени однос зависности функционера или угрозити на други начин обављање јавне функције.

Шести став прописује дужности Агенције након што јој се обрати функционер у вези са додатним пословима и делатностима или по сазнању, на други начин – из представке, из извештаја о приходима – да је функционер започео обављање додатног

посла или делатности. Агенција утврђује у кратком року, од 15 дана, да ли се обављањем посла, односно делатности угрожава непристрасно вршење јавне функције. Ако у том року Агенција не утврди да је додатни посао проблематичан, онда јавни функционер може да започне, односно да настави да обавља други посао или делатност. Тиме се, наравно, не затвара могућност да Агенција накнадно утврди да постоји ризик по непристрасно вршење јавне функције, ако се појаве чињенице које раније нису биле познате или се на други начин промени релевантна ситуација.

Ако Агенција утврди да постоји опасност за непристрасно вршење јавне функције она о томе обавештава функционера и одређује му рок, који не може бити дужи од 60 дана, у којем је јавни функционер дужан да престане са обављањем тог посла, односно делатности. Ово решење је пренето из члана 45. где се примењује на ситуације када функционер обавља делатност на почетку мандата.

У ставу 9. прописано је да ће Агенција спровести поступак због кршења овог закона, у три ситуације у којима су прописане обавезе функционера – када функционер пропусти да достави обавештење о намери започињања посла, када не достави податке о оствареним приходима од додатних послова из области културе, науке и спорта и када се не повинује у постављеном року налогу Агенције да престане са обављањем спорне делатности. Последњи став је пренет из постојећег текста и указује да забране могу бити прописане и другим прописом, а не само овим законом, чиме се отклања свака могућност другачијег тумачења важења забрана из других прописа.

Члан 6.

У члану 48. став 1. после речи: „радног односа, додају се речи: „рад са пуним радним временом или стални рад,”.

У ставу 2. после речи: „у органу јавне власти,” додају се речи: „за време вршења јавне функције,”.

Коментар:

Измена није образложена уопште. Чини се да је допуна става 1. корисна, док је допуна става 2. непотребна, јер се ни актуелна норма не може тумачити другачије него тако да се забрана односи на период вршења јавне функције.

С друге стране, ТС је предложила друге измене када је Закон доношен, а које су и даље потребне:

У члану 48. ст. 1. се брише.

У члану 48. ст. 2, који постаје ст. 1. бришу се речи „чија јавна функција захтева заснивање радног односа, рад са пуним радним временом или стални рад у органу јавне власти,”.

Иза ст. 2. који постаје ст. 1, додаје се нови ст. 2. и ст. 3, који гласе:

„Изузетно, у поступку и под условима из члана 45. и 46. овог закона, Агенција може одобрити функционеру да буде заступник или члан органа правног лица у приватној својини, или да врши управљачка права у таквом правном лицу.

Веће Агенције, на предлог директора, утврђује и објављује списак врста јавних функција за које се не може дати сагласност из ст. 2. овог члана.“

Образложење:

Предлаже се решење које потиче из нацрта Закона о Агенцији из октобра 2016, а које је напуштено без образложења.

Непримерено је да се појединим јавним функционерима забрањује да „оснују привредно друштво“ за време трајања јавне функције, јер се тиме у ствари забрањује стицање удела или акција у привредним друштвима, у чему не мора бити ничег спорног. На пример, функционер може одлучити да део уштеђевине искористи за куповине акција предузећа којима се тргује на берзи, зато што очекује да ће му то донети веће приходе него камата од штедње, и постављање законског ограничења у том погледу би функционерима нанело финансијске губитке.

Такође, функционер може наследити уделе у предузећу. Садашња забрана функционерима да започну обављање самосталне делатности није примерена, јер ствара другачији правни режим у зависности од тога да ли неко већ долази као предузетник на јавну функцију или тек током функције то постаје.

Ове ситуације треба да се реше на доследан начин. Уместо да се у члану 48. поставља забрана „новог“ предузетништва, функционер ће, на основу члана 46. обавештавати Агенцију и о овој врсти делатности, уз то ће прилагати мишљење органа који га је изабрао, поставио или именовано на јавну функцију, а Агенција ће потом оценити да ли ова самостална делатност ствара неке ризике због којих не би требало да се обавља за време јавне функције.

У односу на постојећу одредбу члана 48, доследно изменама у претходним члановима, брисале би се речи које за последицу имају стварање битно различитог режима у погледу права и обавеза функционера у зависности од недовољно јасног и недовољно релевантног критеријума – да ли „јавна функција захтева заснивање радног односа, рад са пуним радним временом или 9 стални рад у органу власти“.

Наиме, само у неким случајевима је јасно да функционер мора да заснује радни однос у органу власти, док у другим ситуацијама, чак и неке од најбитнијих позиција (нпр. министарске), заузимају функционери који не морају бити у радном односу у Влади, већ могу наставити да раде и примају зараду на другом месту.

Појмови „захтева стални рад“ или „захтева рад са пуним радним временом“ се могу само тумачити од случаја до случаја, што ствара правну несигурност, јер разграничење између таквих и других функција не постоји. Прављење ове разлике није увек релевантно ни за постављање забрана.

То што нека функција не захтева заснивање радног односа, не повлачи аутоматски са собом да ће бити примерено да јавни функционер упоредо може радити у било којој приватној фирми. На пример, чланови надзорних одбора општинских јавних

предузећа нису у радном односу у тим предузећима. Та функција такође не захтева стални рад. Решење из актуелног нацрта закона би оставило овим функционерима на вољу хоће ли обављати руководеће функције у приватним предузећима или не.

Међутим, неки од тих аранжмана би могли бити у несагласју са јавном функцијом коју обављају – нпр. ако би члан надзорног одбора јавног предузећа био уједно директор приватне фирме која послује као битни кооперант тог јавног предузећа или се са ЈП налази у конкурентском односу.

Као и у актуелном Закону, остала би генерална забрана јавним функционерима да буду заступници или чланови органа правног лица у приватној својини и да врше управљачка права у таквом правном лицу, с тим да би она важила за све функционере редом. Такво решење је било предвиђено нацртом закона који је израдило Министарство правде 2016.

По нашем предлогу, ова забрана ипак не би била апсолутна, јер није увек оправдана, већ би био успостављен систем у којем Агенција добија прилику да размотри сваки конкретни случај. Ипак, како би се Агенцији олакшао посао, а уједно, како би се повећала правна сигурност и разумна очекивања функционера и јавности, предвиђено је да Веће Агенције утврди унапред категорије функционера за које ће таква сагласност увек бити ускраћена – нпр. градоначелници, директори домова здравља, министри, председници скупштинских радних тела итд.

Члан 7.

У члану 53. став 1. после речи: „акције” речи: „више од 20%” бришу се, а речи: „ у коме је више од 20% капитала” бришу се.

После става 3. додају се ст. 4. и 5. који гласе:

„Агенција сачињава и води евиденцију правних лица из става 1. овог члана у којима јавни функционер или члан породице има удео или акције.

Подаци који су јавно доступни из Евиденције правних лица из става 4. овог члана су:

- 1) име и презиме јавног функционера и члана породице;
- 2) јавна функција коју врши;
- 3) назив правног лица, матични број, седиште, име и презиме одговорног лица и подаци о подносиоцу обавештења;
- 4) назив органа јавне власти који је наручилац посла;
 - 5) врста и предмет поступка;
 - 6) датум почетка и окончања поступка;
- 7) број и вредност уговора о јавној набавци, поступку приватизације или другом поступку.”

Коментар:

Допуна је потенцијално корисна јер проширује круг привредних субјеката у власништву функционера или чланова њихове породице чије би пословање са државом било предмет пријављивања. Међутим, може се поставити питање да ли је брисање висине удела у власништву у потпуности (уместо садашњих 20%) у потпуности оправдано. Наиме, постоје предузећа у којима функционер и чланови његове породице имају занемарљив власнички удео (нпр. по основу тога што су као грађани стекли удео у власништву бивших државних предузећа).

Сматрамо корисним то што је допунама Закона предвиђена обавеза Агенције да изради и да води евиденцију ових правних лица и поступака који могу водити закључењу уговора са органима јавне власти. Требало би размотрити поједине промене. На пример, код неких врста уговора не постоји „наручилац посла“ (нпр. код приватизације).

Поред свега наведеног, постоји потреба да се одредба значајно допуни у складу са предлозима које је ТС дала приликом доношења Закона:

Изнад члана 53. додаје се наслов:

Обавештавање Агенције о пословању привредног друштва у власништву функционера

У члану 53, иза ст. 1. долази ст. 2. који гласи:

Обавештење из ст. 1. овог члана, са подацима о уговорним странама, времену закључења, периоду важења, предмету и вредности уговора доставља се и у случају да правно лице из ст. 1. закључи уговор са:

1. концесионаром или другим субјектом јавно-приватног партнерства;
2. добављачем код набавки које се спроводе на основу међудржавног споразума;
3. друштвом капитала или предузетником који обављају делатности од општег интереса;
4. корисником државне помоћи;
5. примаоцем средстава за финансирање програма од јавног интереса.

Ставови 2. и 3. постају ставови 3. и 4, иза којих се додаје нови ст. 5, који гласи: „Агенција објављује информације из ст. 1. и ст. 2. овог члана, штитећи личне податке особа које нису функционери и податке о предмету уговора који представљају пословну тајну.“

Образложење:

Нови став 2. у овом члану има за циљ да обухвати неке од ситуација код којих постоји повећани ризик од корупције и да их подвргне појачаној контроли. Разлози за допуну су исти они због којих је написана и постојећа одредба закона.

Поред јавних набавки, приватизације и других случајева у којима функционерске фирме улазе у пословне аранжмане са државом и државним предузећима, ризици од корупције или наплате корупционих договора постоје и када су уговорни односи са државом посредни.

Уочено је пет ризичних врста субјеката са којима би пословале фирме јавних функционера. У првом случају, реч је о уговорима које функционерске фирме закључују са концесионарима, предузећима које су заједнички формирали јавни и приватни партнер, као и другим фирмама које су у неком виду јавно-приватног партнерства са државом, било да је тај аранжман уговорен на основу Закона о јавно-приватним партнерствима или без надметања, на основу међудржавног споразума.

Будући да концесионари и други приватни партнери из ЈПП располажу одређеним јавним ресурсима, пословање функционерских фирми са њима би могло бити од значаја за обављање послова контроле које врши Агенција.

Из истих разлога, потребно је пратити пословање функционерских фирми са добављачима добара, услуга и радова који су то постали на основу директних погодби из међудржавних споразума. Овде је ризик због којег треба пратити пословање функционерских фирми још и већи, зато што избор добављача није био компетитиван.

Трећа ситуација јесу уговори закључени са фирмама и предузетницима којима је поверено обављање комуналних и њима сличних послова. Постојање ових уговора могло би бити показатељ да треба проверити да ли орган власти у којем тај функционер врши функцију правилно врши своја надзор над обављањем поверених послова.

Када је реч о корисницима субвенција или других видова државне помоћи, односно добитницима средстава за финансирање програма од јавног интереса, који се реализују преко медија, односно удружења, смисао праћења је да се види постоји ли сумња у узвратна давања кроз трансфере оних који су добили буџетска средства ка функционерским фирмама.

Пошто тренутно није прописано да су подаци из достављених обавештења јавни, тај се недостатак сада исправља. Одредба предвиђа начело јавности информација од којег се одступа у два случаја. Не би били објављивани лични подаци особа које нису јавни функционери, као ни неки од података из закључених уговора. За разлику од података о томе да је уговор закључен, периоду важења и његовој вредности, која се мора објавити, као тајна би могле да се чувају информације о предмету закљученог уговора. Наиме, интерес јавности се може задовољити већ и информацијом да предузеће које је, нпр концесионар или добитник субвенције послује у одређеном обиму са функционерском фирмом, али није нужно да се информише и о тачном предмету пословања те две приватне компаније.

Члан 8.

У члану 54. после става 1. додаје се став 2. који гласи:

„Под недозвољеним утицајем из става 1. овог члана подразумева се сваки утицај који није заснован на закону или другом пропису, којим се утиче на законито и правилно поступање јавног функционера Агенције у вршењу јавне функције.”.

Коментар:

Допуна није образложена. Образложење би требало да садржи информацију о томе у којим случајевима је до сада постојала дилема да ли је неки утицај на функционера био дозвољен или није. Такође, може се поставити питање како би се, након усвајања ове допуне тумачили покушаји утицаја који немају изричиту потпору у прописима. На пример, ни једна одредба Закона о спречавању корупције не даје изричито право трећим лицима да јавно изнесу своје мишљење да би директор или Веће Агенције требало да донесу одређену одлуку (постоји једино одредба Устава, члан 46, који гарантује слободу мишљења и изражавања). С друге стране, не постоји ни пропис

који би грађанима забрањивао изношење таквог мишљења, па би, према садашњем тексту Закона (без предложене допуне) овакво изношење мишљења било допуштено. Стога треба размотрити потребу за овом одредбом или за њеном допуном, тако што би Устав био поменут пре „закона и другог прописа“.

Члан 9.

У члану 55. став 1. мења се и гласи:

„Лице коме је престала јавна функција, две године по престанку јавне функције, не може, без сагласности Агенције, да заснује радни однос, односно пословну сарадњу са правним лицем, предузетником или међународном организацијом који имају пословни однос са органом јавне власти у којем је јавни функционер вршио јавну функцију.“

После става 3. додаје се нови став 4. који гласи:

„У поступку давања сагласности из става 1. овог члана, Агенција нарочито цени која овлашћења у вршењу јавне функције је имао подносилац захтева.“

Досадашњи став 4. постаје став 5.

Коментар:

Предлог за измену и допуну није образложен. Такво образложење је неопходно јер је реч о битној промени и значајном сужавању броја ситуација у којима ће бивши функционери морати да траже одобрење Агенције за заснивање радног односа или пословне сарадње. Наиме, уместо да се такво одобрење тражи у случају сарадње са правним лицима која „обављају делатност у вези са јавном функцијом“, сада ће тако нешто бити потребно само ако правно лице „има пословни однос“ са органом јавне власти. Нема сумње да је постојећа норма била преширока и да је постављала обавезу тражења сагласности и у неким ситуацијама када није постојала реална опасност од накнадне наплате коруптивних услуга пружених током вршења јавне функције. Међутим, сужавање обавезе које се сада предлаже искључује читав низ спорних ситуација. Тако би, на пример, бивши министар могао да се одмах по престанку функције и без тражења сагласности, запосли у предузећу којем је министарство претходно давало одређене дозволе за пословање или у предузећу чије пословање је било (или је требало да буде, а у пракси није било) предмет надзора од стране министарства. Поред тога измена предвиђа дужност тражења сагласности само у случају да пословна сарадња између органа власти и привредног субјекта и даље траје („имају“), а не и у случајевима када је таква пословна сарадња постојала у време док је бивши функционер обављао јавну функцију, што је очигледно нелогично.

Допуна (нови став 4) је недовољна. Наиме, и без ове допуне Агенција би несумњиво ценила која овлашћења је бивши функционер имао, али је остало нејасно које друге критеријуме ће Агенција имати у виду приликом давања сагласности.

У последњем ставу овог члана је задржан изузетак од примене општег правила који се односи на све функционере који су изабрани од стране грађана. Такав изузетак је био смислен у оригиналном тексту закона, и то искључиво када је реч о народним посланицима, посланицима и одборницима, а имајући у виду широко постављену дужност тражења сагласности и природу њиховог одлучивања. Међутим, ни у постојећем тексту, а поготово након измена Закона, није примерено да такав изузетак постоји када је реч о председнику Републике, као и о председницима скупштина.

За овај члан Закона ТС је давала предлоге који су и даље актуелни:

Члан 55. мења се и гласи:

Члан 55.

Лице коме је престала јавна функције не сме да у року од две године од тада:

- 1) ступи у однос са органом јавне власти у коме је било јавни функционер, као представник пословног субјекта који са органом јавне власти има или тек успоставља пословне контакте;*
- 2) заснује радни однос или успостави пословну сарадњу са правним лицем, предузетником или међународном организацијом који остварују корист од одлука у чијем је доношењу учествовао;*
- 3) заступа правно или физичко лице или обавља послове вештака или стручног саветника, у смислу законика којим се уређује кривични поступак, у судском или другом поступку у коме се разматра одлука у чијем доношењу је учествовао;*
- 4) обавља послове управљања или ревизије у правном лицу које је надзирао као јавни функционер, ако је надзор вршен последње године јавне функције;*
- 5) употреби, ради стицања користи или погодности себи или другом или доношења штете другом, информације до којих дође на јавној функцији, ако нису доступне јавности.*

Забрана из ст. 1. т. 2) не односи се на народне посланике, посланике и одборнике.

Бивши функционер обавештава Агенцију у року од 15 дана о заснивању радног односа, успостављања пословне сарадње са правним лицем, предузетником или међународном организацијом, о заступању правних или физичких лица, обављања послова вештака или стручног саветника или послова управљања или ревизије,

Образложење

Закон о спречавању корупције понавља правила из ранијег Закона о Агенцији, која су се у пракси показала као недовољна, непрактична или непримерена.

С друге стране, амандман ТС готово у потпуности понавља решење из нацрта закона који је објавило Министарство правде 2016. године. Прва промена у односу на тај нацрт односи се на заснивање радног односа или успостављање пословне сарадње са лицима која остварују корист од одлука бившег функционера. У том нацрту је писало да је реч о одлукама које су у његовој надлежности, а овде се говори о одлукама у чијем је доношењу бивши функционер заиста и учествовао.

Друга промена је изузимање из једне од забрана чланова скупштина, будући да они, с обзиром на природу свог посла утичу на остваривање интереса свих правних лица у Републици Србији, аутономној покрајини или локалној самоуправи, те би их забрана онемогућила у потпуности да живе од свог рада након напуштања функције.

Трећа промена у односу на решење из нацрта из 2016. јесте увођење дужности бивших функционера да у кратком року након заснивања радног односа или појединих пословних активности о томе обавесте Агенцију. То обавештење је предуслов за накнадну контролу од стране Агенције и других органа, која је потребна да се установи да ли је бивши функционер поштовао прописане забране.

Актуелни Закон о спречавању корупције садржи концепт у којем би постојало одобрење Агенције за заснивање новог радног односа или заснивање пословне сарадње, што даје флексибилност, али значајно повећава зависност од тумачења Агенција, која могу бити престога, преблага или другачија од случаја до случаја.

Поред тога, проблем је и то што Агенција нема реалне могућности да сагледа све ризике и потенцијално спорне облике повезаности и утицаја у року од 30 дана, у оквиру којег мора да одлучи по захтеву.

С друге стране, бивши функционери су у незавидном положају јер и тај рок може бити предугачак за разматрање понуда о пословној сарадњи или новом запослењу, тако да могу неправично трпети финансијске губитке и имати тешкоће при остваривању права на рад.

Најзад, постојећа одредба искључује из режима ограничења све функционере који су изабрани од стране грађана, што није примерено уопште у случају председника Републике, док је само делимично адекватно у случају народних посланика, посланика и одборника.

Члан 10.

У члану 71. став 1. тачка 22) мења се и гласи:

„22) готов новац, дигиталну имовину и драгоцености, као и другу покретну имовину чија вредност прелази 5.000 евра у динарској противвредности према средњем курсу Народне банке Србије.”.

Коментар:

Предлог није образложен.

Овај предлог допуне је делимично у складу са раније датим предлозима ТС. У доба када је закон доношен предлагали смо следеће:

У члану 71. ст. 1. т. 22) мења се, а иза ње се додају нове тачке 23) и 24) и гласе: „

22) готовом новцу у било којој валути, уз доказ о основу стицања, за износ који прелази вредност која подлеже ограничењу готовинског пословања на основу прописа о спречавању прања новца;

23) праву својине на покретним стварима веће вредности (драгоцености, збирке, уметнички предмети и слично);

24) другим подацима које јавни функционер сматра битним за примену овог закона.“

Образложење је било следеће: Пријављивање готовог новца је било предвиђено у Нацрту закона из 2016, а сада је оно само опционо, уколико функционер сматра да је

битно за примену овог закона. Слична је ствар и са пријављивањем покретних ствари веће вредности. Да би контрола могла бити свеобухватна, потребно је да таква буде и дужност пријављивања имовине и прихода јавних функционера и чланова њихових породица. Ризик од ситуације у којој пријављивање готовог новца не би било обавезно лежи у томе што би функционер који накнадно стекне имовину веће вредности могао да тврди да је поседовао готовину којом је финансирана та куповина. И пријављивање готовине носи са собом ризик да би функционер који антиципира незаконите радње могао да пријави да већ поседује готовину коју још увек нема. Зато се предлаже одредба према којој би функционер био дужан да наведе и податке о основу стицања готовог новца. Обавеза пријављивања би важила само за готовину чија укупна вредност, било да је реч о динарима или девизама превазилази износ који и сада подлеже контроли трансакција на основу Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма. То је тренутно 10.000 евра, односно противвредност те суме у било којој валути.

Члан 11.

У члану 77. после става 2. додаје се став 3. који гласи:

„Поступак из става 2. овог члана може се покренути у року од две године од дана сазнања за постојање повреде овог закона, а не може се покренути или окончати, ако је од поступања или непоступања јавног функционера, којим је учињена повреда овог закона, протекло пет година. ”.

Коментар:

Нејасна је потреба за усклађивањем, јер су рокови већ прописани у другом члану истог закона (у члану 43).

Члан 12.

У члану 82. став 3. после речи: „повреде” додаје се запета и речи: „као и чињеница да ли је јавни функционер поступио по претходно изреченој мери опомене до истека рока који му је у одлуци одређен”.

Коментар:

Сврха ове допуне је јасна. Међутим, нејасно је зашто би се „поступање по претходно изреченој мери“ само узимало у обзир, односно зашто није предвиђено да је непоступање по претходно изреченој мери разлог да се у новом случају изрекне тежа мера која је предвиђена Законом.

Члан 13.

У члану 100. став 1. тачка 3) после речи: „акције” речи: „више од 20%” бришу се, а речи: „, у коме је више од 20% капитала” бришу се.

Коментар:

У питању је усклађивање са другим предложеним променама.

Члан 14.

Назив члана и члан 101. мењају се и гласе:

„Непријављивање имовине и прихода или давање лажних података о имовини и приходима

Члан 101.

Јавни функционер који супротно одредбама овог закона не пријави Агенцији имовину и приходе или даје лажне податке о имовини и приходима, у намери да прикрије податке о имовини и приходима, казниће се затвором од шест месеци до пет година.”.

Коментар:

Измењена дефиниција кривичног дела није образложена.

Она је нешто боља од садашње, јер се инкриминише и непријављивање прихода и давање лажних података о приходима (а не само имовини). Међутим, као велики проблем у примени Закона јавиће се питање да ли је функционер одговоран за кривично дело или за прекршај, поводом истог кршења закона. Наиме, функционер који не поднесе извештај о имовини је то можда учинио у намери да прикрије податке о имовини и приходима, што је опис кривичног дела. Истовремено, у члану 103. се предвиђа допуна (нова тачка 17), где се као прекршај предвиђа иста радња – неподношење извештаја о имовини и приходима у прописаном року, односно неподношење нетачног или непотпуног извештаја. Разлика се огледа једино у намери (која се тражи за кривично дело). Међутим, ако функционер буде осуђен за прекршај због неподношења извештаја у року или због достављања нетачног извештаја он неће моћи да због исте радње одговара за кривично дело.

Транспарентност Србија истиче да је неопходно значајније изменити опис овог кривичног дела, а конкретан предлог који смо дали када је Закон усвајан (и у вези са којим нисмо добили образложење за неприхватање) је следећи (сада допуњен тако да је свуда реч о имовини и приходима):

Члан 101. мења се и гласи:

Непријављивање имовине и давање лажних података о имовини и приходима

Члан 101.

„Функционер и бивши функционер који не поднесе извештај о имовини и приходима након истека законског рока, а то је од њега затражио надлежни орган или је прошло више од 15 дана од објављивања информације да извештај није поднет, казниће се затвором до три године.

Казном из става 1. казниће се функционер и бивши функционер који у извештају наведе лажни податак о вредности имовине или приходима иако је знао или је морао знати да је податак лажан.

Казном из става 1. казниће се функционер и бивши функционер који у извештају наведе други лажни податак или изостави податак који је био дужан да пријави, уколико је реч о информацији која указује на постојање односа зависности између функционера, односно бившег функционера и повезаних лица или на коришћење права која проистичу из вршења јавне функције.

Казном из става 1. казниће се функционер и бивши функционер који плаћањем обавеза у корист повезаног лица или фиктивним правним послом привидно умањи вредност своје имовине или прихода у вредности већој од 300.000 динара.

Ако услед радње из става 1., 2. и 4. овог члана у извештају не буде приказана имовина или приходи чија је вредност већа од 1.500.000 динара учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година.“

Образложење:

Кривично дело из члана 72. Закона о Агенцији за борбу против корупције, под називом Непријављивање имовине или давање лажних података о имовини било је формулисано на следећи начин: „Функционер који не пријави имовину Агенцији или даје лажне податке о имовини, у намери да прикрије податке о имовини, казниће се затвором од шест месеци до пет година.“ На исти начин формулисано је и кривично дело у члану 101. Закона о спречавању корупције. Кривично дело тренутно подразумева не само умишљај функционера, већ и постојање одређене намере да се прикрију подаци о имовини. Такву намеру није лако доказати у судском поступку, чак ни када је очигледно да је функционер прекршио закон.

На пример, функционер може тврдити да непријављивањем неке имовине није имао намеру да прикрије податке о имовини, већ да је до тога дошло због заборавности (то јест, без икакве намере), или да је то учињено у некој другој намери, а не у оној која је тренутно инкриминисана (на пример, да није имао намеру да прикрије вредност имовине већ да изрази протест против ове своје законске обавезе) и готово да не постоји начин да се објективно утврди да је намера била баш она која се кривично санкционише.

Са друге стране, актуелна норма је престога, јер се не прави никаква разлика у суштински различитим и неједнако битним ситуацијама у којима је функционер прекршио своју обавезу. Тако се, на пример, тренутно не прави разлика у односу на то какве је природе лажни податак (нпр. да ли је изостављен податак о некој имовини коју функционер поседује, да ли је погрешно приказана вредност те имовине и слично). Надаље, ако се доказивање постојања бића кривичног дела веже само за намеру да се прикрију подаци о имовини, у евентуалном кривичном поступку би могли остати некажњени функционери који неистинито наведу име лица коме су дужни или у односу на кога имају потраживања, функционери који не наведу да користе службени стан, податке о другим делатностима и функцијама које обављају итд.

Ти подаци могу бити и битнији са становишта циљева који се желе остварити Законом о Агенцији за борбу против корупције него подаци о имовини. На пример, судија који тачно наведе податак да дугује 100.000 евра, али лажно наведе да је то дуг који има према свом рођаку из Немачке, а у ствари је реч о дуговању које има према

осумњиченом трговцу наркотицима прикрива веома важан податак за утврђивање односа зависности. Актуелном законском нормом нису обухваћени бивши функционери који такође по овом закону имају дужност подношења извештаја након престанка јавне функције, па нема оправданог разлога да се амнестирају од кривичне одговорности за ово дело, поготово када се узму у обзир одредбе које прописују овлашћење Агенције у контроли извештаја, могућност поређења имовинског стања са почетка и краја мандата и слично.

Надаље, будући да је неподношење извештаја у року већ прекршајно санкционисано одредбама Закона, требало би направити разлику према томе у којим ситуацијама се примењује прекршајна, а у којима кривична санкција. Функционер или бивши функционер који пропусти законски рок и накнадно достави извештај (са тачним подацима) треба да одговара прекршајно, а само онај који то не учини ни накнадно, треба да има кривичну одговорност.

У погледу кривичне одговорности, у предлогу који дајемо, одлучујуће чињенице које утичу да неко непријављивање имовине буде кривично дело а на прекршај јесте околност да је надлежни орган – Агенција за спречавање корупције – затражила од функционера да поднесе извештај, након што је утврдила да функционер није испунио своју обавезу. Алтернативно, за случај да се Агенција након ученог кршења закона није обраћала функционеру, за постојање кривичног дела ће бити довољно да је испуњен објективни услов – да је у медијима објављена информација да функционер није поднео извештај, а да он то не учини ни у року од 15 дана од када та информација постане позната јавности.

На крају, треба рећи да постојећом кривичноправном нормом нису обухваћене све ситуације у којима функционер поднесе извештај у којем наведе целокупну имовину која се води на његово име али изостави податке о имовини коју по неком основу за њега држе повезана лица за време док је он дужан да подноси извештаје о имовини. До ове појаве може доћи на разне начине, на пример, тако што би јавни функционер финансирао плаћање куповине неке ствари, али би се као власник водило повезано лице (нпр. родитељи, деца, брачни друг). Друга варијанта је да функционер закључи фиктивни правни посао, којим се симулира пренос својине (нпр. у правном лицу), док функционер задржава стварно власништво.

Усвајањем предложеног амандмана отклонили би се сви наведени недостаци. Амандман је формулисан тако да се може изместити у Кривични законик из закона у којем се тренутно налази, што би било у складу са добром праксом кодификовања свих кривичних дела у Кривичном законнику. При коначном формулисању одредаба требало би водити рачуна о усаглашавању са другим одредбама тог закона, у погледу квалификованог облика кривичног дела.

Члан 15.

У члану 103. став 1. број: „50.000” замењује се бројем: „100.000”.

Тачка 17) мења се и гласи:

„17) не поднесе извештај о имовини и приходима или обавештење у прописаном року, односно поднесе нетачан или непотпун извештај о имовини и приходима (чл. 68. и 69)”.

У ст. 3. до 5. број: „50.000” замењује се бројем: „100.000”.

Члан 16.

У члану 105. став 1. број: „500.000” замењује се бројем: „1.000.000”.

У ставу 2. број: „50.000” замењује се бројем: „100.000”.

Члан 17.

У чл. 104. и 106. број: „50.000” замењује се бројем: „100.000”.

Коментар на сва три члана:

Предлози за повећање минималних казни нису образложени. Као образложење би могли да послуже показатељи о досадашњој судској пракси у случајевима кршења закона.

3. Образложење упућеног предлога за измену Нацрта закона

Образложење је дато уз коментар сваке од предложених измена.