

РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ВЛАДА  
Немањина 11  
11000 БЕОГРАД

- Ана Брнабић, председница Владе -

**Предмет: Иницијатива за унапређење правног оквира који прописује поступак утврђивања предлога закона и других општинских аката**

Поштована госпођо Брнабић,

Примена Закона о спречавању корупције ("Сл. гласник РС", бр. 35/2019, 88/2019 и 11/2021 - аутентично тумачење), који је заменио претходни Закон о Агенцији за борбу против корупције, почела је 1. септембра 2020. године. Овај закон, делимично усаглашен са препорукама држава за борбу против корупције Савета Европе – ГРЕКО, представља крвни превентивни антикорупцијски пропис у Републици Србији, који је у појединим сегментима ојачао улогу Агенције за спречавање корупције.

На нормативном нивоу, правни основ за то постоји у неколико нових решења која претходни Закон није садржао. Једно од најважнијих, које представља значајно побољшање правног оквира за борбу против корупције, налази се у члановима 6. и 35. Закона. Чланом 6. став 1. тачка 12) предвиђена је, између осталих, надлежност Агенције да даје мишљење о процени ризика од корупције у нацртима закона из области посебно ризичних за настанак корупције и мишљење о нацртима закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области спречавања и борбе против корупције. Истовремено, члан 35. став 2. представља покушај да се регулише поступак давања наведеног мишљења. Сагласно њему, орган државне управе дужан је да достави Агенцији нацрт закона из области посебно ризичне за настанак корупције и нацрт закона којима се уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције, ради давања мишљења о процени ризика од корупције. Нажалост, иако носи назив "Подношење иницијатива за доношење прописа и давање мишљења на нацрте закона" наведена одредба је једина која се тиче тог поступка, због чега је овај покушај његовог детаљнијег регулисања стао на пола пута.

Другим речима, у овом Закону недостају одредбе које би регулисале, изричито или путем упућујуће норме, даље поступање Агенције по достављеним нацртима. Такође, видљиво је да је изостала одредба која би прописивала мере које би требало да се предузимају према органима државне управе који не поступе у складу са наведеном одредбом. Ипак, највећи недостатак наведеног члана је то што се није изричито одредио (позитивно или негативно) према чињеници да ли Агенција може да поступа по службеној дужности у случају да приметити да постоји нацрт закона из области посебно ризичних за настанак корупције или нацрт закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области спречавања и борбе против корупције који јој није достављен на мишљење.

С друге стране, Закон о Влади ("Сл. гласник РС", бр. 55/2005, 71/2005 - испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - одлука УС, 72/2012, 7/2014 - одлука УС, 44/2014 и 30/2018 - др. закон), поред општих одредби о овлашћењу Владе да предлаже Народној скупштини различите врсте аката,

као и односу Владе са органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења, у члану 42. став 2. предвиђа да Влада, ради уређења начина рада и одлучивања, доноси пословник.

Пословник Владе ("Сл. гласник РС", бр. 61/2006 - пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 и 8/2019 - др. уредба) садржи неколико чланова посвећених овом питању. Пре свега, реч је о члану 39а под називом "*Прилози уз нацрт закона и предлог уредбе или одлуке*" који је, као што му име говори, цео посвећен документима које овлашћени предлагачи морају да доставе Влади уз нацрт закона или предлог уредбе или одлуке. Тако се ставом 4. наведеног члана предвиђа да је предлагач дужан да, уз нацрт закона и предлог уредбе или одлуке, као и уз предлог стратегије развоја и предлог Фискалне стратегије, као прилог достави и **изјаву о оствареној сарадњи, односно прибављању мишљења од органа, организација и тела који према посебним прописима дају мишљења на нацрте**, односно предлоге тих аката. Према ставу 5. истог члана, та **изјава треба да садржи податке о томе са којим је органима, организацијама и телима остварена сарадња, односно од којих су органа, организација и тела, у складу са посебним прописима, прибављена мишљења, са напоменом о томе да ли су примедбе тих органа, организација и тела прихваћене, а у случају да одређене примедбе нису прихваћене, у изјави се наводе и разлози за неприхватање тих примедба**. Уз изјаву треба да се **достављају и поменути мишљења органа, организација и тела**. На крају, овим чланом, ако неки орган, организација или тело не достави своје мишљење у прописаном року, предлагач више није у обавези да прибави то мишљење, али је дужан да податак о томе наведе у изјави.

На основу свега наведеног несумњиво је да је прибављање, горе описаног, мишљења Агенције за спречавање корупције регулисано. То је учињено на један уопштен начин, општом одредбом, који не одсликава довољно ауторитет који Агенција као независан државни орган за борбу против корупције треба да има нити значај њених овлашћења у борби против корупције, а нарочито поменутом мишљења. Нажалост, и овде недостају одредбе које би изричито и недвосмислено прописале шта ће се десити за случај да овлашћени предлагач не оствари наведену сарадњу или не достави поменути изјаву. Одговорност за поступање у складу са наведеним одредбама предвиђена је само на једном месту, у члану 46. став. 7. али такође на један уопштен начин који не омогућава његову примену нити санкционисање у случају да се утврди њено постојање. Наиме, наведени став у последњем делу реченице предвиђа да је овлашћени предлагач "*одговоран за поступања на начин из члана 39а ст. 4-7. пословника*".

Током истраживања које смо спроводили након почетка примене Закона, подношењем захтева за слободан приступ информација, прибавили смо податак који сликовито говори да је **унапређење правног оквиру у том погледу неопходно**. Наиме, према информацијама које смо на тај начин прибавили од Агенције за спречавање корупције број нацрта закона и овлашћених предлагача који су се Агенцији обратили ради добијања мишљења од почетка примене Закона до 12. априла ове године је далеко мањи него број предлога закона који су утврђени на седницама Владе, а који су према Законом прописаним описним критеријумима ("*из области посебно ризичних за настанак корупције*" и "*којима се уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције*") морали да буду достављени Агенцији на мишљење. Тако су се, према евиденцији Агенције за спречавање корупције, ради давања мишљења обратила само два органа државне управе (Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде) поводом два нацрта закона (Нацрт закона о изменама и допунама Закона о средњем образовању и васпитању и Нацрт закона о уређењу тржишта пољопривредних производа). С друге стране, на званичној веб презентацији Владе Републике Србије, у рубрици "*Документи/Предлози закона за време*

мандата Владе Републике Србије изабране 28. октобра 2020. године/Предлози закона у 2020. години<sup>1</sup> веома је лако уочљиво да је у том, релативно кратком, периоду Влада Републике Србије утврдила чак 57 Предлога закона. У истој рубрици посвећеној предлозима закона утврђеним током 2021. године видљиво је да је Влада Републике Србије од почетка 2021. године до дана подношења ове иницијативе утврдила чак 74 Предлога закона.<sup>2</sup> Међу наведенима, налазе се и два закона чији су Нацрти достављени Агенцији за спречавање корупције ради давања мишљења (Предлог закона о изменама и допунама Закона о средњем образовању и васпитању и Предлог закона о уређењу тржишта пољопривредних производа). Нажалост, претрагом пропратних материјала који су доступни уз наведене предлоге закона видљиво је да се међу њима не налазе мишљења које је Агенција дала поводом достављених нацрта. С тим у вези постављају се још нека питања о поступању министарстава. Тешко је разумети који су то разлози могли утицати на то да Министарство просвете, науке и технолошког развоја достави Агенцији за спречавање корупције Нацрт закона о изменама и допунама Закона о средњем образовању и васпитању али не и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о високом образовању који је Влада утврдила као Предлог закона о изменама и допунама Закона о високом образовању у истом периоду када и Предлог закона о изменама и допунама Закона о средњем образовању и васпитању. На основу којих критеријума су овлашћени предлагачи закључили да наведена два нацрта закона из области образовања и пољопривреде имају већи коруптивни ризик од низа пореских закона нпр. Предлог закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и администрацији или Предлога закона о заштити пословне тајне, Предлога закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, Предлога закона о изменама и допунама Закона о царинској служби, Предлог закона о изменама и допунама Царинског закона итд.

Поред поменутог, ништа мање важан није ни члан 46. Пословника под називом "*Прибављање мишљења*" у оквиру поглавља "*Припремање материјала за седницу Владе*". Према њему, о нацрту закона и предлогу уредбе предлагач је обавезан да прибави мишљење неког од неколико посебно набројаних органа уколико се тај акт тиче области или питања за која су они надлежни у оквиру свог делокруга рада. Међу њима, изричито су наведени Републички секретаријат за законодавство, Министарства финансија, Министарство спољних послова, Министарство правде, Републичко јавно правобранилаштво, Канцеларија за европске интеграције и Републички секретаријат за јавне политике. С друге стране, Агенција за спречавање корупције и њено овлашћење за давање мишљења поново су обухваћени само општом одредбом. Наиме, претпоследњи став овог члана, став 7. предвиђа да је предлагач је дужан да затражи мишљење и од органа, организација и тела који су у складу са посебним прописима овлашћени за давање мишљења. Дакле, још једном су један важан државни орган и његово ново овлашћење остали невидљиви уместо да буду истакнути и заузму место које им припада. Тим пре што је реч о независном државном органу чији рад и надлежности свакако нису ништа мање значајни од надлежности и рада органа државне управе који су изричито набројани. Доношење новог закона и почетак његове примене су били сасвим довољан повод за такав приступ, нарочито ако се имају и виду стратешка документа за борбу против корупције које је Република Србија усвојила. Нажалост, када се упореде бројеви службених гласника којима су доношени, односно мењани и допуњавани наведени акти видљиво је да Пословник није мењан након доношења Закона о спречавању корупције, односно да његово доношење није сматрано довољним поводом за такву законодавну активност.

<sup>1</sup> <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/495634>

<sup>2</sup> <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/512736>

Због свега наведеног позивамо Вас да предузмете **одговарајуће мере како би се правни оквир који прописује поступак утврђивања предлога закона и других општих аката унапредио**. То се нарочито односи на потребу сталног промовисања и пружања подршке решењу којим је предвиђена обавеза овлашћених предлагача да од Агенција прибаве наведено мишљење. Зарад тога је неопходно отклонити недостатке на које смо Вам описали, што се најефикасније може постићи допунама Закона о спречавању корупције и Пословника Владе Републике Србије. Могуће је, и пре измена и допунама правног оквира, унапредити стање у овој области једноставним **објављивањем мишљења које је Агенција за спречавање корупције дала органима државне управе** који су јој се, сагласно законској обавези, обратили тим поводом.

На крају, желимо да Вам скренемо пажњу да се у нашем свакодневном раду сусрећемо са проблемом који девалвира све досадашње напоре Владе да ефикасно и у потпуности успостави електронску управу. Наиме, не тако мали број овлашћених предлагача **не испуњава обавезу да нацрте и предлоге аката објављује и на порталу е-Управа**. Поред тога, у светлу наших досадашњих залагања, неопходно би било да овлашћени предлагачи на наведеном порталу благовремено и у потпуности објављују и мишљења која прибаве од Агенције за спречавање корупције.

У Београду, дана 21. јуна 2021. године

За организацију Транспарентност Србија

Програмски директор  
Немања Ненадић



Достављено ради информисања и:

- *Агенцији за спречавање корупције и*
- *Републичком секретаријату за законодавство*