

# Koruptivni rizici u propisima i lobiranje

Transparentnost Srbija

Decembar 2022



*Izradu ove analize pomogla je Misija OEBS-a u Srbiji. Stavovi izrečeni u analizi pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji*



## Sadržaj

Sažetak.....	4
Rizici od korupcije u propisima.....	4
Primena Zakona o lobiranju .....	7
Koruptivni rizici u nacrtima zakona – krajem 2021. i 2022. godina .....	11
<i>Nacrti zakona koje je Agencija primila radi davanja mišljenja</i> .....	11
Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi .....	11
Zakoni koji nisu (a morali su da budu) dostavljeni Agenciji za sprečavanje korupcije sa zahtevom za davanjem mišljenja o rizicima od korupcije u propisima .....	19
Oblast carine.....	19
Oblast poreza.....	20
Novi nacrti zakona, koji bi morali da budu dostavljeni Agenciji radi davanja mišljenja.....	23
Ustavna reforma i set pravosudnih zakona.....	23
Radna verzija Zakona o javnom tužilaštvu .....	27
Komentari na Radnu verziju Zakona o sudijama .....	38
Izmene Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima .....	45
Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima.....	46
<i>Predlozi zakona koji je Narodna skupština usvojila a nisu bili dostavljeni Agenciji radi davanja mišljenja</i> .....	50
Izmene Zakona o budžetskom sistemu .....	51
Budžet za 2023. i Završni račun za 2021.....	52
Zakon o pomoći za mlade.....	54
Izmene Zakona o ministarstvima.....	57
Primena Zakona o lobiranju .....	59
Podsetnik na donošenje zakona .....	59
Ocena GRECO iz 2020. ....	59
Ocena GRECO iz 2022. ....	60
Istraživanje o primeni Zakona .....	60
Pokušaji TS da se unapredi pravni okvir i praksa.....	62

## Sažetak

### Rizici od korupcije u propisima

Zakon o sprečavanju korupcije primenjuje se sada već duže od dve godine (od 1. septembra 2020.), a u međuvremenu je nekoliko puta menjan. Te promene su bile vezane za ispunjavanje preporuka GRECO (iako je Zakon navodno bio usaglašen sa tim preporukama i prilikom donošenja) i dogovore sa međustranačkih predizbornih dijaloga. Do značajnog sužavanja polja primene u praksi je dovelo i autentično tumačenje tog zakona iz 2021. Predstoje mu nove izmene, kako bi Srbija ispunila pojedine preporuke GRECO iz petog kruga evaluacije, preporuke ODIHR koje su date nakon aprilskih izbora, kao i najnovije [zajedničke preporuke](#) Venecijanske komisije i ODIHR.

Kao jedan od osnovnih ciljeva ovog zakona proklamovano je smanjenje rizika od nastanka korupcije, zbog čega su proširene nadležnosti Agencije. Svi organi državne uprave (to jest, ministarstva i posebne organizacije) dužni su da Agenciji dostave nacрте zakona radi davanja mišljenja o proceni rizika od korupcije. Ova obaveza postoji kada se nacrt zakona odnosi na neku od oblasti koje su posebno rizične za nastanak korupcije ili uređuje pitanja obuhvaćena potvrđenim međunarodnim ugovorima u oblasti borbe protiv korupcije.

Tokom donošenja ovog zakona, Transparentnost Srbija je dala niz predloga za poboljšanje. Tada smo ukazali na sledeće: *Aktuelna odredba sadrži korisna pravila o proceni rizika od korupcije i davanju mišljenja Agencije o nekim takvim zakonima. Međutim, odredba ne obuhvata sve situacije kada je takvo mišljenje Agencije potrebno. To su situacije kada se donosi druga vrsta pravnih akata, počev od Ustava, preko zakona koji možda ne sadrže rizike od korupcije ali sadrže korisne odredbe za njeno suzbijanje, do predloga podzakonskih akata koji takođe mogu biti značajni sa stanovišta antikorupcijske politike i utvrđivanja rizika od nastanka korupcije. Pored toga, odredba se sada fokusira na nacрте zakona koje pripremaju organi državne uprave, ali ne obuhvata one akte koje predlažu drugi ovlašćeni predlagači – npr. Zaštitnik građana, narodni poslanici, Narodna banka Srbije, Skupština AP Vojvodine, 30.000 građana u okviru narodne inicijative. Ništa manje bitne su i situacije kada je Vladin predlog zakona bitno različit od nacрта tog istog zakona na koji je Agencija već davala mišljenje, ili kada u skupštinskoj proceduri postoje amandmani koji bi uneli nove rizike od korupcije ili pokvarili dobra rešenja iz predloga zakona.*

Rezultati primene novouvedene obaveze su uglavnom izostale tokom prve godine primene Zakona, kao što smo pokazali u [izveštaju](#) iz 2021, a situacija je tokom 2022. bila još lošija, kako se može videti iz ovog izveštaja.

Agencija je u prošlosti (2013-2018), pre nego što je uspostavljena zakonska obaveza dostavljanja nacрта zakona, samoinicijativno ili na osnovu molbe institucija, analizirala pojedine akte iz antikorupcijskog ugla i objavljivala svoje nalaze. Novi zakon, koji je institucionalizovao davanje ovakvih mišljenja nije, nažalost, predvideo i obavezu njihovog objavljivanja. Time su bitno smanjeni mogući korisni efekti uvođenja ove mere, i dobijanje podrške šire javnosti za rešavanje problema u nacrtima zakona koje je Agencija uočila. Ovaj zakonski nedostatak je konačno prevaziđen decembra 2022, kada je Agencija uspostavila praksu da [objavljuje](#) data mišljenja. Za žaljenje je, međutim, što izrada novog sajta ovog organa tokom 2022. nije iskorišćena za to da se ovom segmentu rada

Agencije da veći značaj, tako što bi on bio jasnije istaknut na sajtu, jer trenutno ova mišljenja može pronaći samo osoba koja zna tačno gde i kako treba da ih traži.

Kada daje mišljenja na nacрте Zakona, Agencija primenjuje i uglavnom poštuje Metodologiju za procenu rizika od korupcije u propisima, koju je razvila u saradnji sa Misijom OEBS u Srbiji. Izuzeci koje smo uočili u ovogodišnjem istraživanju se odnose pre svega na propust da se u svakom konkretnom slučaju, gde je takvih nedostataka bilo, skrene pažnja na propuste ministarstava u samom procesu izrade nacрта zakona i konsultacija sa javnošću.

Transparentnost Srbija je tokom ovog istraživačkog projekta, čije sprovođenje je podržala Misija OEBS u Srbiji<sup>1</sup>, prikupila informacije od Agencije i od pojedinih ministarstava koja su pripremala nacрте zakona, a zatim ih objavila na svom sajtu.

Transparentnost Srbija je u okviru istraživanja koristila i druge izvore – objavljene informacije o javnim raspravama, predloge zakona koje je usvojila Vlada i zakone koje je usvajala Narodna skupština. Na taj način smo utvrdili da ni tokom 2022. godine (kao i godinu dana ranije) nadležna ministarstva u većini slučajeva **nisu poštovala** čak ni svoju elementarnu obavezu da Agenciji dostave nacрте zakona na mišljenje.

U vezi sa određivanjem „oblasti od posebnog rizika“, kod kojih postoji obaveza dostavljanja nacрта, Zakon upućuje na strateške dokumente. Pošto se već godinama čeka na donošenje nove nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (prethodna je važila za period 2013-2018, a nova je najavljena za sredinu 2023), jedini dokument te vrste je i dalje Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 pregovora sa EU. U njemu je istaknuto sledećih osam oblasti: **zdravstvo, porezi, carine, obrazovanje, lokalna samouprava, privatizacija, javne nabavke i policija**. Pored ovih oblasti, mišljenje od Agencije bi obavezno trebalo tražiti kada nacrt uređuje pitanja koja pokrivaju ratifikovane međunarodne konvencije.

Čak i kada se ne bi uzeli u obzir akti koji su (makar delimično) vezani za potvrđene međunarodne antikorupcijske konvencije, očigledno je da u ovom periodu Ministarstvo finansija nije zatražilo mišljenje od Agencije o zakonima koji se odnose na poresku i carinsku oblast, a koji je Skupština usvojila krajem 2022. Aktuelni saziv Narodne skupštine je takođe usvojio sedam zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora i jedan o potvrđivanju zajma. Standardno, i ovi ugovori sadrže pojedina pravila koja zadiru u sferu poreza ili carina.

Zakonom o sprečavanju korupcije nije predviđena obaveza Skupštine da zatraži mišljenje o koruptivnim rizicima u predloženim autentičnim tumačenjima zakona. Praksa donošenja autentičnih tumačenja koja suštinski i retroaktivno menjaju odredbe zakona, umesto da se kroz njih samo precizira koje od mogućih tumačenja postojeće odredbe je ispravno, bila je učestala pred kraj rada prethodnog skupštinskog saziva. To je bio jedan od razloga zbog kojih je Transparentnost Srbija uputila Ustavnom sudu inicijativu za utvrđivanje ustavnosti i zakonitosti odredaba Zakona o Narodnoj skupštini i Poslovnika Narodne skupštine u delu koji se odnose na postupak donošenja autentičnih tumačenja. Srećom, u novom sazivu parlamenta još uvek nije bilo pokušaja da se donose autentična tumačenja, a nadamo se da ih neće ni biti pre nego što Ustavni sud razmotri ustavnost ovog vida odlučivanja u Narodnoj skupštini.

---

<sup>1</sup> Sva izneta mišljenja i stavovi pripadaju isključivo organizaciji Transparentnost Srbija i ne moraju odražavati mišljenja i stavove Misije OEBS.

Agencija je tokom 2022. davala mišljenje samo o jednom od nacrtu Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi i na izmene „matičnog“ Zakona o sprečavanju korupcije.

Kada je reč o Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi, Agencija je dala brojne korisne predloge za preciziranje članova, koje većinom nisu bile prihvaćene, za šta nije pruženo valjano ili nikakvo obrazloženje. U pogledu izmene Zakona o sprečavanju korupcije, kojom je uspostavljena dužnost predsednika Republike da na jasan način predoči sagovornicima i javnosti da li nastupa u tom svojstvu ili u svojstvu partijskog lidera Agencija nije imala primedaba. Međutim, kako je Transparentnost Srbija ukazala kada je ovaj zakon bio u skupštinskoj proceduri, obrazloženje predloga izmena je bilo nepotpuno i nisu rešene brojne dileme do kojih dolazi u praksi.

U okviru ovogodišnjeg istraživanja istakli smo veoma značajne koruptivne rizike u nizu pravosudnih zakona, koji se donose radi usaglašavanja sa izmenjenim Ustavom i zakona koje je u decembru na javnu raspravu iznelo Ministarstvo unutrašnjih poslova. Reč je o propisima koji bi morali da budu dostavljeni Agenciji radi davanja mišljenja, ali je za sada nepoznato da li je to i učinjeno (javna rasprava je u ovom trenutku još uvek u toku).

Kada je reč o pravosudnim propisima, glavni rizik predstavljaju preširoko postavljene odredbe o imunitetu članova pravosudnih saveta, nedovoljno uređena transparentnost rada javnih tužilaštava, sudova i pravosudnih saveta, kao i korišćenje brojnih nedovoljno određenih pojmova koji stoga podležu diskrecionom tumačenju. U novom nacrtu Zakona o unutrašnjim poslovima, slično kao i u prošlogodišnjem koji je povučen nakon protesta javnosti, sporne su odredbe o biometrijskom nadzoru, diskreciji kod davanja odobrenja za korišćenje pojma „policija“, obezbeđivanju javnosti rada, kao i bitno povećana diskreciona ovlašćenja kod zapošljavanja, uključujući i mogućnosti za nepotizam.

Kako bismo ilustrovali tvrdnju da rizike od korupcije treba tražiti i otklanjati u svim zakonima, a ne samo onima koji se tiču nekih prethodno identifikovanih „rizičnih oblasti“, analizirali smo i druge propise koji su donošeni u ovom periodu. Uočili smo postojanje takvih rizika (nedovoljna transparentnost) i u izmenjenom Zakonu o budžetskom sistemu, i pored toga što su neke promene načinjene upravo sa ciljem da se transparentnost unapredi. Slično tome, uočili smo manjkavosti u Zakonu o budžetu za 2023, i Zakonu o završnom računu budžeta za 2021, pre svega u vidu odsustva obrazloženja kod mnogih bitnih stavki. Kada je reč o javnim finansijama, naša analiza je obuhvatila i zakon koji uređuje podelu nove državne pomoći mladima, čije neutemeljeno obrazloženje ukazuje da su se stvarni razlozi za donošenje zakona razlikovali od proklamovanih.

Predmet analize bile su i ovogodišnje izmene Zakona o ministarstvima. Ovaj akt nikada nije imao formu nacrtu, već je predložen neposredno od strane narodnih poslanika. I ovde je najspornije odsustvo adekvatnog obrazloženja za predloženu reorganizaciju, kao i nedovoljno jasna podela nadležnosti između novouspostavljenog Ministarstva za upravljanje javnim ulaganjima i drugih ministarstava.

Imajući sve navedeno u vidu, može se zaključiti da je neophodno sledeće:

1. Da se izmenama Zakona o sprečavanju korupcije predvidi obaveza traženja mišljenja ne samo na nacrtu zakona iz taksativno navedenih oblasti, već za sve akte koje pripremaju ministarstva;

2. Da se dužnost traženja mišljenja o rizicima korupcije mora proširiti i na druge faze zakonodavnog postupka, na druge predlagače osim ministarstava, kao i na druge akte osim zakona, a pre svega na predloge za izmenu Ustava i predloge za donošenje autentičnih tumačenja zakona;
3. Da Vlada Srbije, u saradnji sa Agencijom za sprečavanje korupcije, utvrdi način na koji će pratiti ispunjavanje obaveza ministarstava da dostave nacрте na mišljenje;
4. Da Vlada i Narodna skupština, u saradnji sa Agencijom za sprečavanje korupcije utvrde način praćenja poštovanja preporuka koje je Agencija dala za otklanjanje rizika i obavezu obrazlaganja razloga za nepoštovanje tih preporuka.
5. Da se zakonom utvrdi obaveza objavljivanja mišljenja koja Agencija daje o rizicima od korupcije u propisima, kao i informacije o postupanju ministarstava po tim mišljenjima, a da Agencija da veći značaj obaveštavanju javnosti o ovom segmentu svog rada.

## Primena Zakona o lobiranju

Zakon o lobiranju počeo je da se primenjuje 14. avgusta 2019. godine, osam meseci nakon što je usvojen, a sve na osnovu preporuke GRECO (grupa zemalja za borbu protiv korupcije u Savetu Evrope), koju je trebalo primeniti do kraja 2016.

Preporuke [date u petom krugu evaluacije GRECO](#) iz jula 2022. ponovo se bave lobiranjem, a njihova sadržina i kritički osvrt na propise iz ove oblasti predstavlja veoma prijatno iznenađenje posle [nezasluženo blagonaklonih ocena](#) te iste institucije iz 2020. koje su se, delom odnosile na iste oblasti (zakonodavni postupak i pravila iz Zakona o sprečavanju korupcije). Za peti krug, evaluatori GRECO su prikupljali podatke u septembru 2021, a predstavnici Transparentnosti su im ukazali na niz manjkavosti u propisima i njihovoj primeni, koje je GRECO očigledno u velikoj meri uzeo u obzir pri formulisanju svojih zaključaka i preporuka.

Pre dve godine je, između ostalog, GRECO uočio navodno povećanje transparentnosti zakonodavnog postupka i dao povoljne ocene zbog početka primene Zakona o lobiranju, koje su, očigledno bile preuranjene.

Zakon o lobiranju postavlja kao pravilo da se lobista mora pisanim putem obratiti funkcioneru ili službeniku koji radi na donošenju nekog propisa i da objasni za koga radi i koji je akt u pitanju kako bi kasnije zajednički izvestili Agenciju za sprečavanje korupcije o svim kontaktima. Osnovni problem je kontrola primene. Naime, ovaj zakon ne sadrži ni jedan mehanizam da se utvrdi da li se zainteresovano lice, umesto da lobira na osnovu propisanih pravila, koristilo neki neformalni vid komunikacije sa donosiocima odluka. Zakonodavac je ovakve neformalne kontakte u celosti isključio iz pojma lobiranja, ali je propustio da ih ili izričito zabrani ili da obezbedi njihovu transparentnost.

Sve i da su pravila o neformalnom lobiranju jasnija, bilo bi teško utvrditi u kojoj meri su poštovana. Nešto lakše bi moglo da bude utvrđivanje da li je došlo do formalnih obraćanja neposredno zainteresovanih pojedinaca, firmi, organizacija i udruženja državnim organima, poslaničkim grupama i uopšte „lobiranim licima“. Takva obraćanja mogu imati karakter kontakta sa „neregistrovanim lobistima“ i o njima bi organi vlasti trebalo da vode evidencije. Najviše informacija bi trebalo da bude dostupno onda kada zainteresovana lica angažuju profesionalne posrednike – registrovane lobiste – da zastupaju njihove interese pred organima vlasti koji donose opšte pravne akte.

GRECO je u novom izveštaju prepoznao kao problem to što se ovim zakonom uređuje **samo lobiranje koje se odvija po formalnim pravilima**, a ne ono koje se odvija kroz neformalne kontakte lobista sa predsednikom, premijerom, ministrima i njihovim savetnicima i šefovima kabineta. Drugi veliki problem na koji GRECO ukazuje jeste to što **ne postoji obaveza funkcionera i državnih organa da objave** ko im se sve od formalnih i neformalnih lobista obratio.

Rok koji je Srbija dobila da ispuni ove preporuke je 30.9.2023. Transparentnost Srbija je pozvala Ministarstvo pravde, Agenciju za sprečavanje korupcije, Narodnu skupštinu i njen odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu da što pre pokrenu postupak za izmenu ovog i drugih zakona koje bi trebalo menjati radi ispunjenja preporuka GRECO, ali to za sada nije učinjeno.

Transparentnost Srbija je i tokom 2022. istraživala primenu Zakona u institucijama za koje se može očekivati da najčešće mogu biti izloženi lobiranju - Vladi Srbije i ministarstvima, Narodnoj skupštini i kod Predsednika Republike. Zahtevom za pristup informacijama od javnog značaja tražili smo dostavljanje kopija evidencije iz člana 30, stav 6. i 7. Zakona o lobiranju. Tim odredbama je predviđeno da je organ vlasti dužan da vodi evidenciju o lobističkim kontaktima za funkcionere koji su izabrani, postavljeni, imenovani, zaposleni ili na drugi način radno angažovani u tom organu. Takođe, svako lobirano lice je „dužno da spreči nastanak štetnih posledica po javni interes koje mogu nastati usled lobiranja“.

Uporedo sa tim, prikupili smo podatke i od Agencije za sprečavanje korupcije o tome koji lobistički kontakti su prijavljeni toj instituciji, kako u 2022, tako i u 2021.

Za razliku od sličnih istraživanja koje smo sprovodili u 2020. i 2021, sada smo konačno saznali da je nekih slučajeva registrovanog lobiranja bilo (ukupno sedam).

S razlogom se može pretpostaviti da je broj slučajeva lobiranja, ako ne od strane registrovanih lobista, a onda makar neregistrovanih (predstavnik neposredno zainteresovanih privrednih subjekata i njihovih asocijacija), daleko veći. Kao što se može videti iz informacija koje je dostavila Agencija, nije prijavljen ni jedan slučaj lobiranja od strane neregistrovanih lobista, tako da postoji velika sumnja da se takvi slučajevi i ne prijavljuju.

Agencija je u svom godišnjem izveštaju, koji Narodna skupština još uvek nije razmatrala, preporučila da se Zakon izmeni kako bi se obezbedila transparentnost podataka sadržanih u izveštajima lobista, kao i podataka o kontaktima između lobista i javnih funkcionera ili lica zaposlenih u javnom sektoru. Međutim, Agencija se nije potrudila da transparentnost rada lobista, kao i postupanja organa vlasti i lobiranih lica unapredi objavljivanjem onih informacija koje već poseduje. Iako je tokom 2022. izrađen novi sajt Agencije u njemu nije ni predviđena rubrika u okviru koje bi se objavljivali ovakvi podaci.

Uputili smo ukupno 25 zahteva. Znatno češće nego u prethodnim godinama smo naišli na situaciju da su institucije uskratile odgovor. Tako je javnost ostala uskraćena za informacije da li je bilo nekih lobističkih kontakata sa **kabinetom predsednice Vlade, Ministarstvom za nauku, tehnološki razvoj i inovacije, Ministarstvom za brigu o porodici i demografiju, Ministarstvom zaštite životne sredine, Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvom odbrane, Ministarstvom za evropske integracije, Ministarstvom unutrašnjih poslova, Ministarstvom finansija, Ministarstvom**



**omladine i turizma, Ministarstvom zdravlja i Ministarstvom građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture.**

Ove informacije su pre godinu dana takođe uskratili kabinet **predsednice Vlade i Ministarstvo za zaštitu životne sredine, dok Ministarstvo finansija** ove informacije uskraćuje već treću godinu za redom. Narodna skupština, generalni sekretarijat Predsednika i predstavnici organa izvršne vlasti su izričito [negirali](#) postojanje kontakta sa lobistima, pa samim tim i postojanje evidencije koja bi se o tome vodila. Jedini izuzetak je Ministarstvo privrede. Ono je dostavilo informacije o lobiranju u svrhu [izmena](#) Zakona o stečaju iz aprila i [avgusta](#) 2022.

Ministarstvo spoljnih poslova obavestilo nas je o tome da je u toku postupak za imenovanje lica koje će biti zaduženo za primenu odredaba Zakona o lobiranju.

Na osnovu podataka koje nam je dostavila Agencija, od početka primene Zakona, dostavljeno im je svega sedam izveštaja lobiranih lica. Ni jedan od tih izveštaja nije objavljen na sajtu Agencije (trenutno ne postoji takva zakonska obaveza).

U 2021. prijavljeni su slučajevi lobiranja u kojem je učestvovao registrovani lobista, a koje je bilo usmereno na v.d. direktora Agencije za lekove i medicinska sredstva (u vezi sa proizvodnjom sirovina i lekova u Srbiji), 10.6.2021. (klijent Agricol), lobiranje preko registrovanog lobiste kod ministra građevinarstva, 30.7.2021, u vezi sa izuzimanjem od pojedinih odredbi kolektivnog ugovora za delatnost putne privrede (klijent Trace Srbija AD), zabeleženo 2.9.2021, lobiranje preko registrovanog lobiste kod ministra finansija u vezi sa Zakonom o fiskalizaciji, 14.5.2021 (klijent Daisy Tech JSC), lobiranje kod v.d. pomoćnice ministra zdravlja 23.9.2021, preko registrovanog lobiste u vezi sa legalizacijom kanabisa u medicinske svrhe (u ime Nacionalne asocijacije konopljara Srbije), kao i od strane iste organizacije, počev od 4.11.2021, kod v.d. pomoćnika ministra poljoprivrede. U 2022. godini, prijavljena su samo dva slučaja lobiranja, gde se profesionalni lobista za potrebe jednog advokata, našao pred pomoćnikom ministra privrede u vezi sa Zakonom o stečaju (u dva navrata).

Verovatnoća da se niko od zainteresovanih subjekata nije obraćao Vladi, Predsedniku Srbije ili Skupštini i narodnim poslanicima, kao i polovini ministarstava u vezi sa propisima, tokom cele 2020. i 2021, kao i prvih deset meseci 2022. godine, gotovo je nikakva. Naime, ti organi su u tom periodu učestvovali u donošenju ili izradi nekoliko stotina zakona, uredbi, pravilnika i drugih opštih akata koji utiču na interese stotina hiljada privrednih subjekata. Mnogo je izglednije da niko od njih (uključujući i one koji su pripremali, predlagali i usvojili Zakon o lobiranju) nije bio svestan toga da je ustanovljena nova obaveza i da se sprovođenje ovih obaveza od strane funkcionera i zaposlenih u organima vlasti ne prati. Ako nekog praćenja poštovanja obaveze ima, ono je shvaćeno veoma usko i svodi se na beleženje kontakata sa registrovanim lobistima, i to onda kada oni sami naglase da dolaze u tom svojstvu.

Na postojanje „neregistrovanog lobiranja“ (koje Zakon dopušta) upućuju i informacije koje o svom radu objavljuju asocijacije koje okupljaju domaće ili strane privrednike, ukazujući na mere koje su predlagali Vladi Srbije ili pojedinim ministarstvima, a polazeći od interesa i problema na koje su ukazale njihove članice.

Smatramo da je ovakva situacija je delimično uzrokovana i slabostima u samom Zakonu, gde nije propisana jasna obaveza i samih funkcionera i drugih lobiranih lica da prijave lobističke kontakte

unutar organa. Takođe, mogućnost javne kontrole je minimalna, budući da ne postoji dužnost proaktivnog objavljivanja podataka o radnim sastancima javnih funkcionera. Zbog toga je, **pored unapređenja zakona i prakse institucija** neophodno da Agencija za sprečavanje korupcije **više pažnje posveti obukama javnih funkcionera i službenika u vezi sa prepoznavanjem potencijalnih lobističkih aktivnosti** kojima su izloženi i pravilnim evidentiranjem takvih aktivnosti.

U ovom periodu je najviše javno iznošenih sumnji na moguće skrivene ili javne uticaje prilikom izrade opštih pravnih akata bilo vezano za proces odluke koje su donošene ili se još uvek donose u vezi sa eksploatacijom rudnih bogatstava, pre svega litijuma. Pri tom, nije u potpunosti jasno da li bi predmet lobiranja pre svega moglo da bude donošenje, izmena ili ukidanje nekih propisa ili samo donošenje pojedinačnih akata, koji nisu predmet Zakona o lobiranju. Krajem 2021. došlo je do masovnih protesta koji su bili usmereni na to da se zabrani iskopavanje litijuma u Jadru i Rađevini, kao i u drugim delovima zemlje. Formalno, zahtev koji je iznet na protestu odnosio se na povlačenje izmena i dopuna Zakona o eksproprijaciji, kao i izmene pojedinih odredaba Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi. Nakon što je vlast prihvatila ove predloge, 20. januara 2022, Vlada Srbije je odlučila da poništi upravne akte vezane za rad kompanije „Rio Tinto“ i time „prihvatila zahteve ekoloških organizacija“. U saopštenju te kompanije pominje se i da je ukinut prostorni plan za Projekat „Jadar“. U novom sazivu parlamenta podneti su i predlozi zakona koji se odnose na temu eksploatacije ove rude, a jedan takav predlog je formulisan u vidu narodne inicijative i pre konstituisanja novog saziva Narodne skupštine. Parlament, međutim, o ovoj narodnoj inicijativi još uvek nije raspravljao, suprotno odredbama Zakona. Primetno je da se krajem 2022. narativ predstavnika vlasti bitno promenio, te je „čvrsta odluka“, doneta pred raspisivanje predsedničkih i parlamentarnih izbora, značajno relativizovana iznošenjem stavova predsednika države, ministara i poslanika o tome da je odricanje od iskopavanja litijuma bilo velika greška. Dodatno, primetne su i dalje aktivnosti kompanije sa kojom je država prekinula saradnju.

Ovaj slučaj koji je dobio veliku pažnju u javnosti, odlična je ilustracija koliko građani Srbije malo znaju o razlozima za donošenje, kako opštih, tako i pojedinačnih odluka.

## Koruptivni rizici u nacrtima zakona – krajem 2021. i 2022. godina

Od 1. septembra 2020. godine počela je primena novog [Zakona o sprečavanju korupcije](#). Kao jedan od osnovnih ciljeva novog zakona proklamovano je i smanjenje rizika od nastanka korupcije. Zbog tog su u zakonskim odredbama precizirane i proširene nadležnosti Agencije, naročito one koje se zasnivaju na činjenici da je Agencija prevashodno preventivni organ. Među njima je naročito važna odredba člana 35. stav 2. koja propisuje novu obavezu za organe javne vlasti. Prema tom stavu, svi organi državne uprave dužni su da Agenciji dostave nacrt zakona iz oblasti posebno rizične za nastanak korupcije i nacrt zakona kojima se uređuju pitanja obuhvaćena potvrđenim međunarodnim ugovorima u oblasti borbe protiv korupcije, radi davanja mišljenja o proceni rizika od korupcije.

Do nedavno, Agencija nije objavljivala informacije o tome ko joj se od ministarstava obraćao, u vezi sa kojim nacrtima zakona, kakva je mišljenja Agencija dala i u kojoj meri su njene preporuke bile prihvaćene, pa je Transparentnost Srbija tražila ove informacije putem zahteva za pristup informacijama. Krajem 2022. Agencija je počela da objavljuje svoja mišljenja, i to u okviru sekcije „mišljenja“, gde se nalaze i akti koji se odnose na potpuno drugačije teme. Podaci o realizaciji ovih preporuka Agencije i dalje se ne objavljuju na sajtu Agencije. Ovom važnom segmentu rada Agencije, na žalost, nije posvećena dovoljna pažnja prilikom izrade novog sajta (posebna rubrika).

### *Nacrti zakona koje je Agencija primila radi davanja mišljenja*

#### Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi usvojen je 25. novembra 2021. godine<sup>2</sup>. Tokom rada na usvajanju zakona Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave se više puta obraćalo Agenciji za sprečavanje korupcije sa zahtevom za davanjem mišljenja o proceni rizika od korupcije u njegovim odredbama<sup>3</sup>. Zahvaljujući toj činjenici Agencija je bila u prilici da čak četiri puta, koristeći se ovlašćenjem iz člana 35. Zakona o sprečavanju korupcije ("Sl. glasnik RS" br. 35/2019, 88/2019, 11/2021 – autentično tumačenje, 94/2021 i 14/2022), u svojim mišljenjima ukaže na nedostatke u njegovim odredbama<sup>4</sup>. Poslednji put Agencija je to učinila 8. novembra 2021. godine. Ispostaviće se da je Agencija svoje poslednje Mišljenje dala samo jedan dan pre nego što je Predlog zakona o referendumu i narodnoj inicijativi primljen u Narodnoj skupštini (9. novembra 2021. godine)<sup>5</sup>. Na osnovu tog podatka moglo bi se olako, ali potpuno pogrešno, zaključiti da u svom poslednjem mišljenju Agencija, nakon što je prethodno tri puta davala mišljenja na nacрте, nije iznela bilo kakve primedbe na Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi od 4. novembra 2021. godine (tzv. Novi nacrt zakona). Naprotiv, Agencija je u svom poslednjem Mišljenju iznela veći broj suštinskih

<sup>2</sup><http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%B8-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8/%D1%83-%D1%81%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D0%B2%D1%83-%D0%BE%D0%B4-3-%D0%B0%D0%B2%D0%B3%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0-2020.4679.html>

<sup>3</sup>[https://www.acas.rs/storage/opinion\\_files/Mi%C5%A1ljenje%20o%20Nacrtu%20zakona%20o%20referendumu%20i%20narodnoj%20inicijativi%2008%2011%2021.pdf](https://www.acas.rs/storage/opinion_files/Mi%C5%A1ljenje%20o%20Nacrtu%20zakona%20o%20referendumu%20i%20narodnoj%20inicijativi%2008%2011%2021.pdf)

<sup>4</sup> Ibid

<sup>5</sup><http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%B8-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8/%D1%83-%D1%81%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D0%B2%D1%83-%D0%BE%D0%B4-3-%D0%B0%D0%B2%D0%B3%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0-2020.4679.html>

primedbi i sugestija (na preko 5 strana gusto kucanog teksta), koje se odnose upravo na taj dokument.

Prva primedba ticala se nedostataka odredbe člana 1. kojom je propisan predmet utvrđivanja zakona. Prema shvatanju Agencije, ovu odredbu je trebalo, imajući u vidu da ceo tekst zakona sadrži niz značajnih odredbi u vezi sa obavezama organizatora referendumske kampanje, podnošenja izveštaja o finansiranju te kampanje i njihove kontrole, dopuniti tako što bi bilo propisano da su predmet ovog zakona i način finansiranja i kontrola finansiranja referendumske kampanje i kampanje za narodnu inicijativu. Tom prilikom Agencija je naglasila da je identičnu preporuku već iznela u prethodnim mišljenjima ali da ona nije prihvaćena. Jedan pogled na odredbu člana 1. Predloga zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, koja nakon davanja Mišljenja glasi "*Ovim zakonom uređuje se način sprovođenja referenduma i način ostvarivanja narodne inicijative*", dovoljan je za zaključak da izneta preporuka ni ovoga puta nije prihvaćena.

Takav odnos ovlašćenog predlagača zakona prema jednoj, pravno i politički, bezazlenoj preporuci kao da je najavio i odslikava odnos i prema drugim, mnogo suštastvenijim primedbama. Jedna od njih odnosila se na odredbu člana 3. stav 2. koja je predviđala da građanin, primenom odredaba zakona koji uređuje jedinstveni birački spisak, može da podnese zahtev da se u birački spisak upiše činjenica da će se na republičkom referendumu izjašnjavati prema izabranom mestu boravka u zemlji. Agencija je u svom mišljenju istakla da se na taj način uvodi novi pravni institut „*izabrano mesto boravka*“, koji nije regulisan ni Zakonom o prebivalištu i boravištu niti ga prepoznaje Zakon o jedinstvenom biračkom spisku. Na osnovu toga Agencija je, sasvim ispravno, zaključila da pomenuti pojam može biti podložan različitim tumačenjima što može dovesti do nejedinstvene primene odredbe na teritoriji Srbije i nejednakog položaja građana, jer će neki građani ostvariti svoje pravo glasanja prema izabranom mestu boravka (koje može biti mesto boravka kraće od 90 dana), a nekima će se ta mogućnost uskratiti. Formulacija člana 3. stav 2. Predloga zakona o referendumu i narodnoj inicijativi koja predviđa "*mogućnost podnošenja zahteva da se u birački spisak upiše činjenica da će se na republičkom referendumu građanin izjašnjavati ..... , odnosno prema izabranom mestu boravka u zemlji*" slikovito govori o tome da je ovlašćeni predlagač ignorisao preporuku čijim bi prihvatanjem bilo ostvareno načelo pravne sigurnosti i vladavine prava.

Na identičan način ovlašćeni predlagač je reagovao i na preporuku da se unapredi odredba člana 11. stav 1. koja je propisivala da je odluka na obavezujućem referendumu doneta ako je za nju glasala većina izašlih građana na teritoriji za koju je referendum raspisan. Prema shvatanju Agencije, navedena odredba je problematična zbog toga što je njom propisana većina za donošenje obavezujućih odluka identična onoj koja je predviđena za utvrđivanje savetodavnih mišljenja koja nisu pravno obavezujuća (član 12. predviđao je da se mišljenje građana na savetodavnom referendumu utvrđuje glasovima većine izašlih građana i nije pravno obavezujuće). Na osnovu te činjenice Agencija je zaključila da postoji određeni stepen rizika od korupcije zbog toga što se na navedeni način omogućava promocija interesa odnosno donošenje odluka koje su suprotne javnom interesu, jer krucijalnu/važnu odluku za društvo može doneti zanemarljivi broj građana, ukoliko izađu na glasanje. Da li zbog nedostatka vremena ili odsustva volje tek Predlog zakona o referendumu i narodnoj inicijativi je u članu 11. stav 1. zadržao identičnu odredbu - "*Odluka na obavezujućem referendumu doneta je ako je za nju glasala većina izašlih građana na teritoriji za koju je referendum raspisan*".

Ovlašćeni predlagač je ostao dosledan stavu da ne prihvata preporuke date u Mišljenju Agencije i kada je reč o primedbi datoj u odnosu na odredbu člana 20. koja je predviđala da podnosilac zahteva na osnovu kojeg je doneta odluka o raspisivanju referendumu može odrediti svoje predstavnike u organe za sprovođenje referendumu. Agencija je, saglasno Metodologiji za procenu rizika od korupcije u propisima, zaključila da navedena odredba predstavlja faktore rizika koji se ogledaju u pravnoj praznini i neprimenljivosti odredbe jer nije jasno po kom principu će grupa građana, na osnovu čijeg zahteva se saglasno Zakonu može raspisati referendum, odrediti svoje predstavnike. Zbog tog nedostatka Agencija je smatrala da navedena odredba ne rešava već suprotno tome, stvara brojna nerešena pitanja. Reklo bi se da ovlašćeni predlagač nije smatrao da su navedeni strahovi opravdani zbog čega je Predlog zakona o referendumu i narodnoj inicijativi zadržao kritikovanu odredbu - *"Podnosilac zahteva na osnovu kojeg je doneta odluka o raspisivanju referendumu (u daljem tekstu: ovlašćeni predlagač) može odrediti svoje predstavnike (člana i zamenika člana) u organe za sprovođenje referendumu"*.

Nije prihvaćena ni preporuka da se dodatno unapredi odredba člana 25. Inače, reč je o još jednoj preporuci koja predstavlja ponavljanje već upućene preporuke. Broj takvih preporuka nije mali, a sve one imaju još jednu zajedničku karakteristiku – dok se, s jedne strane, na njihovom ignorisanju uporno istrajava dotle se, sa druge strane, druge preporuke koje se tiču istog člana u određenoj meri prihvataju. U konkretnom slučaju, prethodno su prihvaćene preporuke da se predvidi potpisivanje sporazuma ukoliko su organizatori referendumske kampanje dva ili više pravnih lica, ili grupa građana, odnosno, da se precizira koja pravna lica ne mogu biti organizatori referendumske kampanje. Preporuka koja nije prihvaćena sadrži zahtev da se odredbama zakona obaveže domaće pravno lice ili grupa građana da određeni nadležni organ obaveste o tome da je organizator referendumske kampanje, i da na osnovu ovih prijava nadležni organ sačinjava konačnu listu prijavljenih organizatora referendumske kampanje, koju objavljuje na svom veb sajtu. U slučaju njenog prihvatanja bila bi omogućena efikasnija kontrola i upoznavanje javnosti sa organizatorima referendumske kampanje. Prema sadržini člana 28. Predloga zakona o referendumu i narodnoj inicijativi (nakon dostavljanja Nacrta ovaj član je pretrpeo promenu numeracije), koji sadrži dva stava, od kojih nijedan ne predviđa napred opisanu obavezu, može se zaključiti da to pitanje nije predstavljalo prioritet niti je bilo predmet izmena zbog čega je ova preporuka još jednom ostala neprihvaćena.

I član 29. Novog nacrta zakona predstavlja još jedan primer "neosvojive tvrđave" za više puta ponovljene preporuke Agencije. Reč je o preporuci da je ovaj član potrebno unaprediti na taj način što će se njim precizirati pojam "sopstvenih sredstava" za finansiranje referendumske kampanje. Agencija je tokom izrade Mišljenja uočila da ovaj pojam nije definisan ni Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti iako ga je neophodno definisati da bi kontrola troškova referendumske kampanje bila potpuna i efikasna, a naročito kada se kao organizatori referendumske kampanje pojavljuju privredna društva. Iz sadržine člana 29. Predloga zakona o referendumu i narodnoj inicijativi lako se da zaključiti da je i ova preporuka ostala bez uticaja na sadržinu teksta koji je upućen Narodnoj skupštini na usvajanje.

Bez odjeka je ostala i preporuka Agencije da se u članu 26. precizira da li politički subjekti mogu učestvovati u referendumskoj kampanji i pod kojim uslovima. A potreba za tim je još veća nakon što je ovlašćeni predlagač prihvatio prethodnu primedbu i izbrisao raniji stav 3. kojim je bila propisana zabrana finansiranja troškova referendumske kampanje iz javnih izvora koje politički subjekti dobijaju

za finansiranje redovnog rada ili troškova izborne kampanje. Nepostojanje posebnih pravila po kojima politički subjekti mogu učestvovati u referendumskoj kampanji predstavlja faktor rizika od korupcije koji se sastoji u postojanju pravne praznine. S druge strane, sasvim je jasno da Predlog zakona o referendumu i narodnoj inicijativi nigde ne koristi pojam "politički subjekt".

Preporuka upućena odnosu na član 31. Novog nacrtu zakona predstavlja ne samo pravu retkost već može, bar posredno, da otkloni dilemu da li je od davanja Mišljenja do upućivanja Predloga u Narodnu skupštinu ovlašćeni predlagač imao dovoljno vremena da interveniše u tekst propisa. Njena retkost se sastoji u činjenici da je to jedina preporuka koju je ovlašćeni predlagač prihvatio u potpunosti iako je, nomotehnički posmatrano, to učinio na način koji je nešto drugačiji u odnosu na formulaciju koju je Agencija predložila. Naime, Agencija je preporučila da je potrebno propisati rok za otvaranje i zatvaranje posebnog računa, kako ne bi dolazilo do zloupotrebe sredstava za finansiranje referendumске kampanje. Štaviše, Agencija je predložila i konkretnu formulaciju novog stava koji bi na odgovarajući način rešio uočeni problem. Na osnovu razmatranja člana 31. stavova 1. i 5. Predloga zakona o referendumu i narodnoj inicijativi može se uočiti da je ovlašćeni predlagač sproveo ovu preporuku ali da se opredelio za drugačiji nomotehnički pristup. Pre svega, umesto jednog, novog, stava koji bi propisivao rokove za otvaranje i zatvaranje računa, ovlašćeni predlagač je u okviru postojećih stavova, posvećenih otvaranju (stav 1.) i zatvaranju (stav 5.) propisao neophodne rokove. Osim toga, u jezičko – stilskom smislu, to je učinjeno nešto drugačije. U stavu 1. propisano je, umesto predložene formulacije "nakon donošenja odluke o raspisivanju referenduma" da se poseban račun otvara "nakon raspisivanja referenduma". Slično tome, u stavu 5. je predviđena je obaveza da se račun zatvori "pre podnošenja izveštaja o troškovima referendumске kampanje" dok je Agencija predložila da formulacija glasi "do dana predviđenog zakonom za podnošenje izveštaja o troškovima referendumске kampanje".

Iako nisu u potpunosti prihvaćene sve preporuke date u pogledu člana 32. , činjenica da je određeni broj njih sproveden u Predlogu zakona o referendumu i narodnoj inicijativi dokazuje da je ovlašćeni predlagač imao dovoljno vremena da razmotri upućene preporuke, odnosno da je prihvatio one za koje je to smatrao potrebnim. U grupi preporuka "podobnih za prihvatanje" nalazi se preporuka da se postojeća odredba člana 32. unapredi tako što će biti dopunjena izričitim propisivanjem novog ovlašćenja direktora Agencije. Prema preporuci, u navedenom članu bilo je neophodno propisati, pored postojećeg ovlašćenja direktora Agencije da uređuje sadržinu izveštaja o troškovima referendumске kampanje, i ovlašćenje da direktor Agencije uređuje i način njegovog podnošenja, kao što je to određeno u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti. Zahvaljujući tome, sada direktor Agencija uređuje, saglasno članu 32. stav 1. Predloga zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, "sadržinu i način podnošenja izveštaja o troškovima referendumске kampanje". Grupi "podobnih za prihvatanje" pripada i preporuka da se, uzimajući u obzir primenu odredaba Zakona o finansiranju političkih aktivnosti koja se odnosi na izveštaj o troškovima izborne kampanje, precizira rok u kom Agencija objavljuje izveštaj o troškovima referendumске kampanje. I ova preporuka je u potpunosti sprovedena takko što je u stav 2. člana 32. doslovno uneta formulacija koju je predložila Agencija "u roku od sedam dana od dana prijema urednog i u propisanoj formi podnetog izveštaja".

Suprotno tome, iako, objektivno posmatrano, to ne zahteva veći napor nego što ga je ovlašćeni predlagač preduzeo prilikom prihvatanja gore opisanih preporuka, nisu prihvaćene preostale tri preporuke koje se tiču člana 32. Prva od njih je bila preporuka da se odredi rok za donošenje akta kojim će biti propisana sadržina izveštaja o troškovima referendumске kampanje koja nije

prihvaćena. Može se samo pretpostaviti da odsustvo takve odredbe u članu 32. Predloga zakona o referendumu i narodnoj inicijativi potvrđuje želju ovlašćenog predlagača da direktora Agencije ne optereti takvom vrstom dužnosti, koja bi posledično morala da bude propraćena, u slučaju njenog propuštanja, odgovarajućim mehanizmom za sankcionisanje. Osim nje, nije prihvaćena ni preporuka da se zakonom precizira sadržina izveštaja o troškovima referendumske kampanje i period na koji se odnosi. Agencija je čak predložila i konkretne formulacije za dva nova stava koja je, prema njenom mišljenju, trebalo propisati u okviru člana 32. - *"Izveštaj o troškovima referendumske kampanje sadrži podatke o poreklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava"* i *"Izveštaj o troškovima referendumske kampanje se odnosi na period od dana donošenja odluke o raspisivanju referenduma do dana objavljivanja konačnih rezultata"*. Koji su razlozi za takav odnos ovlašćenog predlagača prema upućenoj preporuci može se sa velikom sigurnošću pretpostaviti. Na kraju, nije prihvaćena ni preporuka da se posebnim stavom propiše da će biti obezbeđena sredstava Agenciji u budžetu Republike Srbije za obavljanje ovih poslova, kao što je to uređeno članom 33. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

Preporuke koje su upućene u odnosu na član 33. predstavljaju posebnu vrstu preporuka budući da formalno nisu, a suštinski jesu sprovedene u Predlogu zakona o referendumu i narodnoj inicijativi. Tako je preporuka da se pojam "ovlašćenog lica", koga ne poznaje Zakon o prekršajima, zameni pojmom "odgovorno lice" formalno posmatrano odbaćena jer sam član 33. Predloga nosi naziv "Ovlašćeno lice". Suštinski, ta preporuka je sprovedena jer je odgovorno lice organizatora referendumske kampanje određeno propisivanjem da je *"to lice koje je odgovorno za korišćenje sredstava za finansiranje referendumske kampanje, podnošenje izveštaja i kontakt sa Agencijom"*. Slično tome, formalnopravno posmatrano nije prihvaćena u potpunosti ni preporuka da se u članu 33. doda novi stav da sporazumom o obrazovanju grupe građana mora biti određeno odgovorno lice i na njega se primenjuju propisi o odgovornosti fizičkog lica u smislu Zakona o prekršajima. Preciznije, prihvaćena je preporuka da se propiše obaveza grupe građana da sporazumom mora biti određeno ko je odgovorno lice. To je učinjeno propisivanjem stava 2. u članu 33. Predloga zakona o referendumu i narodnoj inicijativi koji predviđa da *"dva ili više pravnih lica, odnosno grupa građana određuje ovlašćeno lice"*. Međutim, preporuka da je neophodno izričito propisati vrstu odgovornog lica, koje bude određeno sporazumom grupe građana, je ignorisana.

Za razliku od njih, preporuke za član 43. stav 1. Novog nacrt zakona nisu prihvaćene. Tokom rada na izradi zakona, ovaj stav je doživeo nekoliko promena – od nepostojanja bilo kakve obaveze da se sprovede referendum, preko izričite obaveze da se sprovede ista vrsta referenduma, do propisivanja obaveze da se sprovede samo savetodavni referendum pre donošenja akta koji je suprotan aktu, odnosno pitanju potvrđenom na referendumu. Poslednja od navedenih formulacija, koju je sadržao Novi nacrt zakona, prema shvatanju Agencija je predstavljala faktor rizika od korupcije jer se može opravdano očekivati da umesto da postupi na imperativan način i da se pridržava potvrđenog akta, primenom protoka vremena Skupština kao organ javne vlasti može iskoristiti ovlašćenje da izmeni suštinu akta. Zbog toga je Agencija preporučila da se radi njegovog otklanjanja propiše da se nakon dve godine sprovodi isti postupak referenduma koji je sproveden prilikom potvrđivanja akta koji želi da se izmeni, kao i postojanje objektivnih razloga koje opravdavaju donošenje odluke radi raspisivanja novog referenduma. Izričitim propisivanjem obaveze sprovođenja savetodavnog referenduma o tom pitanju, kao i odsustvom jasnih i preciznih kriterijuma koji opravdavaju donošenje odluke o raspisivanju novog referenduma nedvosmisleno pokazuje da ovlašćeni predlagač nije delio istu zabrinutost kao Agencija niti je iznete primedbe smatrao relevantnim.

Sličnu sudbinu doživela je preporuka da se u članu 48. stav 1. otklone rizici od korupcije koji se ogledaju u upotrebi nedefinisanih pojmova kao što je npr. „obaveze iz međunarodnih ugovora“, odnosno upotreba nejasnih formulacija poput „drugi finansijski zakoni“. Agencija je istakla da bi se na taj način otklonila svaka mogućnost diskrecionog odlučivanja šta je referendumsko pitanje, a istovremeno postigao balans sa potrebom zaštite javnog interesa zbog ekonomskih faktora i stabilnosti zemlje. Kao meru za otklanjanje uočenog nedostatka Agencija je preporučila da se jasno i precizno definiše o kojim međunarodnim ugovorima se radi (da li su u pitanju međunarodni ugovori koje Republika Srbija zaključuje sa drugim državama ili međunarodnim organizacijama ili se radi o međunarodnim ugovorima koje Republika Srbija zaključuje sa stranim subjektima privatnog prava), kao i da se tačno navede o kojim finansijskim zakonima je reč. Uprkos tome, stav 1. je zadržao napred navedene pojmove i definicije.

U odnosu na član 49. Agencija je, uz naglašavanje da je Novi nacrt zakona delimično usvojio prethodno upućenu preporuku jer je definisan opseg teritorija za koji se može raspisati referendum, istakla da još uvek nisu definisani kriterijumi na osnovu kojih se utvrđuju jedinice lokalne samouprave na kojem će se organizovati referendum. Prema shvatanju Agencija to je predstavljalo rizik od pravne nesigurnosti u pogledu različitog tumačenja i diskrecionog odlučivanja Narodne skupštine o raspisivanju republičkog referenduma za deo teritorije. Pored toga, Agencija je uočila da postojeća formulacija sadrži faktor rizika koji se ogleda u postojanju pravne praznine jer je se licima koja imaju boravište na tom delu teritorije ne dozvoljava da glasaju. Zbog toga je Agencija preporučila dopunu stava 2. ovog člana prema kome bi se i građanima sa prijavljenim boravištem na tom delu teritorije omogućilo da mogu da se izjašnjavaju. Obe preporuke bile su bez uticaja na konačan sadržaj člana 49. Predloga zakona o referendumu i narodnoj inicijativi.

Nasuprot tome, preporuka data u pogledu člana 53. Novog nacrta zakona je u potpunosti prihvaćena. Zahvaljujući tome, otklonjen je faktor rizika od korupcije – nedosledna upotreba pojmova koji se sastojao u tome da je, uprkos tome što Upravni sud rešava po tužbi, bilo propisano da je „odluka po žalbi“ Upravnog suda konačna. Agencija je konkretnu preporuku dala imajući u vidu da Zakon o upravnim sporovima („Sl. glasnik RS“, br. 111/2009 ) ne poznaje institut žalbe pred Upravnim sudom.

Slično tome, Agencija je utvrdila da u člana 76. Novog nacrta zakona postoji faktora rizika - „nadležnosti koje su nespojive sa pravnim položajem organa javne vlasti“. Do takvog zaključka Agencija je došla na osnovu dela odredbe koja je propisivala da „Upravni sud odlučuje po žalbi shodnom primenom odredaba zakona kojim se uređuje postupak u upravnim sporovima“. U slučaju usvajanja takve formulacije Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi, koji nije odgovarajući zakon za izmenu nadležnosti Upravnog suda, bile bi uvedene potpuno nove nadležnosti, koje nisu svojstvene pravnom položaju tog organa. Ista formulacija bila je povod da Agencija stavi primedbu da postoji i drugi faktor rizika „nejasni upravni postupci“ koji se ogleda u neadekvatnom ili konfuznom regulisanju mehanizama koji se primenjuju u postupanju organa javne vlasti. Prema shvatanju Agencije, gornja formulacija stvara prostor za diskreciono ovlašćenje službenog lica koje će postupati po žalbi, u smislu improvizacije proceduralnih pravila u cilju „shodne primene“ odredaba zakona kojim se uređuje postupak u upravnim sporovima. Ni ova preporuka nije bila uspešna s obzirom da je u članu 76. Predloga zakona o referendumu i narodnoj inicijativi zadržana odredba koja predviđa da o žalbi Upravni sud odlučuje shodnom primenom odredaba zakona kojima se uređuje postupak u upravnim sporovima. Istovremeno, ta formulacija je pretrpela i jednu dopunu, i to posledičnu, pa je u skladu sa ranije prihvaćenim preporukama u nju uneto ovlašćenje Upravnog suda da na isti način,



primenom odredbi zakona kojima se uređuje postupak u upravnim sporovima, odlučuje i o tužbama koje su podnete u skladu sa odredbama ovog zakona.

Daleko uspešnija je bila preporuka Agencije da se preciziraju odredbe Nacrta novog zakona koje se odnose na finansiranje i kontrolu izveštaja u vezi sa narodnom inicijativom, naročito u delu za podnošenje izveštaja i određivanje roka za podnošenje istih. Na osnovu razmatranja člana 64. stav 2. koji propisuje da se "Na prikupljanje sredstava za finansiranje kampanje i troškova za narodnu inicijativu primenjuju odredbe čl. 28. do 34. ovog zakona, osim odredaba zakona kojim se uređuje finansiranje političkih aktivnosti, u delu visine priloga." može se zaključiti da je preporuka prihvaćena u potpunosti.

Na kraju, za delimično uspešne se mogu smatrati preporuke upućene u pogledu člana 77. Nacrta novog zakona. Tako je preporuka da se predvidi prekršajna odgovornost za davaoca usluga oglašavanja ostala bez odgovora u Predlogu zakona o referendumu i narodnoj inicijativi. Istu sudbinu je doživela i uopštena preporuka da je neophodno taksativno propisati prekršajne sankcije i za povrede zakona u vezi sa narodnom inicijativom. Prema shvatanju Agencije, u suprotnom postojao bi faktor rizika „nepostojanje sankcija za povrede“ koji se sastoji u propuštanju propisivanja sankcija za povrede zakonskih odredaba, što stvara rizik od toga da počinioci shvate da uživaju nekažnjivost i da nastave sa vršenjem povreda. Na isti način, ovlašćeni predlagač je postupio i u pogledu preporuke da se u stavu 3. reči „ovlašćeno lice iz člana 33. ovog zakona“ zamene rečima „odgovorno lice organizatora referendumske kampanje“. Jedini uspeh postigla je preporuka da se u stavu 1. tačka 4 briše stav 2., odnosno da se samo navede povreda celog člana 32. kao osnov prekršajne odgovornosti.

### Zakon o izmenama Zakona o sprečavanju korupcije

Prema informacijama koje je Transparentnost Srbija dobila od Agencije za sprečavanje korupcije na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja 2022. godina, kao izborna, nije bila godina brojnih zakonodavnih inicijativa. Upravo suprotno, primetno je bilo da su organi državne uprave gotovo obustavili svoje aktivnosti na izradi zakona, sve do formiranja nove Vlade Republike Srbije. Prirodna posledica takvog stanja stvari je i činjenica da je jedini zakon koji su organi državne uprave dostavili Agenciji radi davanja mišljenja o proceni rizika od korupcije Zakon o izmenama Zakona o sprečavanju korupcije. Nacrt tog zakona Ministarstvo pravde je dostavilo 13. januara, sa naznakom "VRLO HITNO", dok je Agencija svoje mišljenje dala sutradan, dakle 14. januara ove godine. Već na osnovu ta dva podatka može se pretpostaviti da je reč o mišljenju koje ne ilustruje na najbolji način kvalitet rada Agencije niti predstavlja najbolji primer svoje vrste.

Nacrt zakona je suzio krug javnih funkcionera na koje se ne odnosi propisana dužnost nedvosmislenog predočavanja sagovornicima i javnosti svojstva u kojem istupa tako što je precizirao da tu obavezu ubuduće nemaju samo narodni poslanici, poslanici u skupštini autonomne pokrajine i odbornici u skupštini jedinice lokalne samouprave. U svom Mišljenju od 14. januara Agencija je obavestila Ministarstvo pravde da nema primedaba na tekst Nacrta zakona. I to možda ne bi bilo ništa neobično, zbog veoma kratkog roka za davanje mišljenja, da je navedeni Nacrt predstavljao potpuno iznenađenje. Međutim, reč je o zakonu kojim se menjaju odredbe zakona koji je neodvojivo vezan za položaj, ulogu i rad Agencije, njenom "matičnom" zakonu. Osim toga, navedeni zakon je u veoma kratkom vremenskom periodu od početka svoje primene 2020. godine doživeo četiri promene. Na kraju, reč je o Nacrtu, koji je u nekim svojim elementima suprotan uputstvima za

procenu rizika od korupcije koje opisuje Metodologija za procenu rizika od korupcije u propisima. Preciznije, neke činjenice vezane za proces njegove izrade predstavljaju faktore rizika od korupcije u vezi sa zakonodavnim procesom.

Obrazloženje koje je dato za izmene je nepotpuno. U obrazloženju se ovlašćeni predlagač pozivao na to da je u članu 6. i članu 97. tačka 17. Ustava Republike Srbije, propisano „da niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima, da se postojanje sukoba interesa i odgovornost pri njegovom rešavanju određuju Ustavom i zakonom, te da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje druge odnose od interesa za Republiku Srbiju”. Iz ovoga se može zaključiti da, prema mišljenju Ministarstva pravde, odnosno Vlade Srbije, dotadašnja odredba Zakona nije u potpunosti obezbeđivala da ne dođe do sukoba interesa pri vršenju nekih javnih funkcija, te da se taj nedostatak otklanja na ovaj način. U obrazloženju se, međutim, nije navodilo u vezi sa kojim javnim funkcijama je postojao ovaj problem, niti zbog čega on ranije nije otklonjen. Takođe, iz teksta obrazloženja nije bilo vidljivo da li je Agencija za sprečavanje korupcije, kao organ nadležan za primenu Zakona, ukazivala na ovaj nedostatak ili tražila izmene. Umesto preciznog objašnjenja zašto se izmene vrše na predloženi način, u Obrazloženju je samo prepričano da se obaveza jasnog predočavanja sagovornicima i javnosti da li funkcioner iznosi stav organa u kojem vrši javnu funkciju ili stav političke stranke, odnosno političkog subjekta, „nije odnosila na funkcionere neposredno izabrane od građana, dok se predloženom izmenom taj krug funkcionera dalje sužava i precizira da tu obavezu ubuduće nemaju samo narodni poslanici, poslanici u skupštini autonomne pokrajine i odbornici u skupštini jedinice lokalne samouprave.” Međutim, izostalo je navođenje javnih funkcionera koji će nakon što Zakon bude izmenjen imati ovu obavezu, a do sada je nisu imali što bi bilo neophodno za njenu efikasnu primenu. Iz svega prethodno izloženog je očigledno da Obrazloženje ovog Nacrta zakona ne predstavlja u potpunosti relevantnu podršku rešenjima u njemu. Preciznije, glavna rešenja u njemu nemaju odgovarajuće opravdanje u njegovom Obrazloženju jer je argumentaciju koju koristi nedovoljna ili je za neke rešenja uopšte nema.

Osim toga, ciljevi navedeni u Obrazloženju ne korespondiraju sa proklamovanim ciljevima, odnosno na osnovu njega moglo se zaključiti da su postojali ciljevi koji su se promenama želeli postići, a koji nisu navedeni u njemu. Stoga bi Obrazloženje trebalo pre svega da prikaže na jasan način činjenicu da se ovim izmenama zakona uvode nove obaveze za predsednika Republike, a zatim i razloge zbog kojih predlagač smatra da bi nosilac ove funkcije trebalo da uvek jasno predoči sagovornicima i javnosti da li iznosi stav tog državnog organa ili iznosi stav političke stranke ili drugog političkog subjekta (npr. koalicione izborne liste ili liste koju je podnela grupa građana). U skladu sa iznetim uvodnim delom obrazloženja Ministarstvo pravde, odnosno Vlada Srbije, trebalo je da objasne u čemu je dosadašnje odsustvo takve dužnosti kršilo ustavna pravila o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija. Najzad, pošto se Obrazloženje pozivalo na sporazume sa međupartijskih dijaloga, trebalo je i da se obrazloži i da li se predloženim izmenama u potpunosti ostvaruju ti zaključci. U skladu sa propisima, u obrazloženju Predloga izmena zakona trebalo je da bude navedeno i na koji način su konsultovane zainteresovane strane. To je pre svih, predsednik Republike, na kojeg se ove izmene zakona odnose. Pored predsednika, trebalo je navesti i na koji način je konsultovana Agencija za sprečavanje korupcije, kao organ koji je nadležan za primenu zakonskih rešenja.

Iako se u Metodologiji konstatuje da je "Procena poštovanja zahteva vezanih za transparentnost i javne rasprave neophodna antikorupcijska aktivnost karakteristična za zakonodavni proces"<sup>6</sup> Agencija je prilikom davanja Mišljenja prečitala javno dostupne podatke da, suprotno propisima, javna rasprava nije bila oglašena na Vladinom Portalu e-Uprava, iako je to propisano kao obaveza članom 41. st. 4. Poslovnika Vlade. Štaviše, nije bilo predviđeno ni održavanje ni jednog javnog skupa (bilo u on – line formatu ili u formi susreta uživo), na kojem bi predlozi novih rešenja bili predstavljeni, a gde bi učesnici mogli da dobiju dodatna obrazloženja za njih i da ukažu na moguća poboljšanja, čime je propuštena prilika da se dodatno podstakne učestvovanje u javnoj raspravi. Uz sve to, suprotno članu 41. st. 10. Poslovnika Vlade, Ministarstvo pravde je propustilo da objavi izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi i na taj način je uskratilo mogućnost podnosiocima predloga da se upoznaju sa razlozima za njihovo neprihvatanje. Sve navedeno ipak nije bilo dovoljno da dovede do upućivanja drugačijeg Mišljenja.

## Zakoni koji nisu (a morali su da budu) dostavljeni Agenciji za sprečavanje korupcije sa zahtevom za davanjem mišljenja o rizicima od korupcije u propisima

Istraživanje se, pored analize na koje nacrt zakona i koliko mišljenja o proceni rizika od korupcije u propisima je dala Agencija, kao i njihove sudbine, bavilo i razmatranjem da li su u posmatranom periodu izrađeni nacrti zakona koji su morali da budu dostavljeni Agenciji ali organ državne uprave to nije učinio.

### Oblast carine

Prema javno dostupnim podacima na zvaničnoj veb prezentaciji Narodne skupštine, u rubrici "Doneti zakoni" 18. novembra 2022. godine u Narodnu skupštinu je stigao Predlog zakona o izmenama i dopuni Carinskog zakona i isti je usvojen 9. decembra 2022. godine. S druge, strane, prema podacima koje je Transparentnost Srbija dobila od Agencije, od početka pa sve do 18. novembra 2022. Agencija je dala samo jedno mišljenje i to povod zahteva Ministarstva pravde sa zahtevom za davanje mišljenja o proceni rizika od korupcije u Nacrtu zakona o izmeni Zakona o sprečavanju korupcije. *Argumentum a contrario*, Nacrt zakona o izmenama i dopuni Carinskog zakona nije bio dostavljen Agenciji radi davanja mišljenja, iako je to bila obaveza Ministarstva finansija.

Osim toga, Nacrt zakona, kao i poziv za javnu raspravu koja je trajala do 14. novembra (samo 4 dana pre nego što je Predlog stigao u Narodnu skupštinu), nisu bili objavljeni na Vladinom Portalu e-konsultacije, iako je to propisano kao obaveza članom 41. st. 4. Poslovnika Vlade. Ministarstvo finansija je smatralo za dovoljno da ih objavi samo na svojoj zvaničnoj veb prezentaciji, u rubrici "Javne rasprave". Problem se sastoji u tome što poziv za javnu raspravu i Nacrt više nije moguće pronaći na zvaničnoj veb prezentaciji Ministarstva finansija nakon što je Predlog zakona usvojen, imajući u vidu da pomenuta rubrika, za razliku od Vladinog Portala e-konsultacije, ne sadrži opciju "Arhiva". Može se samo pretpostaviti da bi zbog toga Agencija, da joj je Nacrt bio dostavljen, u svom mišljenju istakla faktor rizika - Poštovanje standarda transparentnosti i javnih rasprava.

---

<sup>6</sup> Metodologija za procenu rizika od korupcije u propisima, str. [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Metodologija%20za%20procenu%20rizika%20od%20korupcije%20u%20propisima.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Metodologija%20za%20procenu%20rizika%20od%20korupcije%20u%20propisima.pdf)

## Oblast poreza

Slično prethodno opisanom slučaju, prema javno dostupnim podacima na zvaničnoj veb prezentaciji Narodne skupštine, u rubrici "*Doneti zakoni*" 18. novembra 2022. godine u Narodnu skupštinu su stigli i sledeći predlozi zakona:

[Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji;](#)

[Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana;](#)

[Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrednost i](#)

[Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezima na imovinu.](#)

Svi navedeni predlozi usvojeni su, kao i izmene i dopune Carinskog zakona, 9. decembra 2022. godine. Do tog trenutka, oni su prošli isti put zakona kao i pomenute izmene i dopuna Carinskog zakona – javni poziv i tekst Nacrta bili su objavljeni samo na zvaničnoj veb prezentaciji Ministarstva finansija u rubrici "*Javne rasprave*" a nisu bili dostavljeni Agenciji radi davanja mišljenja o postojanju rizika od korupcije u njihovim odredbama.

### [Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrednost](#)

Ovom zakonu se može, kao i prethodno opisanom Zakonu o izmenama i dopuni Carinskog zakona karakteriše, staviti primedba da nije poštovao standarde transparentnosti i javnih rasprava jer nije bio objavljen na Vladinom Portalu e-konsultacije, iako je to propisano kao obaveza članom 41. st. 4. Poslovnika Vlade, već samo na zvaničnoj veb prezentaciji Ministarstva finansija, u rubrici "*Javne rasprave*".

Međutim, to nije jedina zamerka koja mu se može uputiti u pogledu faktora rizika od korupcije.

Njegovim članom 2. u članu 14. Zakona dodat je stav 5, koji glasi: „*Izuzetno od stava 1. tačka 4) ovog člana, kod prometa električne energije na koji se primenjuju pravila relevantnih evropskih asocijacija operatora prenosnih sistema u skladu sa zakonom kojim se uređuje energetika, promet električne energije nastaje danom izdavanja računa.*”. Umesto da jasno i precizno, poimenično propiše pravila kojih asocijacija operatera će se primenjivati odredba koristi izraz "*relevantnih*" koji drugim odredbama nije pojašnjen a nema uobičajeno, široko rasprostranjeno i jedinstveno značenje u široj javnosti. Opasnost od njegove upotrebe sastoji se u mogućnosti da se pojave njegova različita tumačenja koje se to asocijacije smatraju relevantnim, od kojih neka mogu biti koruptivna. Zbog toga upotreba ovog izraza može predstavljati faktor rizika od korupcije koji se ogleda u upotrebi nedefinisanih pojmova.

Imajući u vidu da nisu propisani ni kriterijumi na osnovu kojih bi se moglo procenjivati koje asocijacije operatera će biti smatrane relevantnim, sa stanovišta organa koji će primenjivati ovu odredbu ona može predstavljati faktor rizika od korupcije koji se ogleda u propisivanju neodređenog, nejasnog ili diskrecionog osnova za odlučivanje. Pretpostavka njegovog postojanja je odsustvo kriterijuma čije se određivanje ostavlja otvoreno.

Slično tome, članom 3. je u članu 15. Zakona, posle stava 1. dodat novi stav 2. koji glasi: „*Izuzetno od stava 1. tačka 1) ovog člana, usluga preuzimanja električne energije u energetski sistem na koju se primenjuju pravila relevantnih evropskih asocijacija operatora prenosnih sistema u skladu sa*

*zakonom kojim se uređuje energetika, smatra se pruženom danom izdavanja računa.”. Zbog toga sve primedbe upućene prethodnom članu važe i u pogledu ovog člana.*

#### Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezima na imovinu.

I za ovaj zakon se može pretpostaviti da bi Agencija zbog činjenice da nije bio objavljen na Vladinom Portalu e-konsultacije, iako je to propisano kao obaveza članom 41. st. 4. Poslovnika Vlade, već samo na zvaničnoj veb prezentaciji Ministarstva finansija, u rubrici *“Javne rasprave”*, da joj je Nacrt bio dostavljen, u svom mišljenju istakla faktor rizika - Poštovanje standarda transparentnosti i javnih rasprava.

Osim toga, moguće je da bi Agencija nakon razmatranja njegovih odredbi istakla još neke faktore rizika kao što su npr. sledeći:

Članom 2. ovog zakona u članu 6 b tačka 6) dodata je podtačka (3), koja glasi: *„ garažu u kojoj se (u celini ili pretežnom delu) obavlja registrovana delatnost;”*. Za razliku od izraza "u celini" koji nije sporan, izraz *“pretežnom delu”* može biti problematičan. Radi se o pojmu koji nijednom drugom odredbom nije pojašnjen u zakonu, a koji nema uobičajeno, široko rasprostranjeno i jedinstveno značenje u široj javnosti. Opasnost od njegove upotrebe sastoji se u mogućnosti da se pojave njegova različita tumačenja, od kojih neka mogu biti koruptivna. Primera radi, poreski obveznici mogu imati interes da iskoriste njegovu upotrebu kako bi na nezakonit način (davanjem mita) zaštitili svoje imovinske interese izbegavanjem poreske obaveze.

Osim toga, njegova upotreba može stvarati probleme u primeni, posebno kada se od organa javne vlasti očekuje jedinstvena primena pravila koje sadrži taj izraz. Zbog toga bi ova odredba mogla da predstavlja faktor rizika - upotreba nedefinisanih pojmova. Imajući u vidu da zakon ne sadrži ni kriterijume na osnovu kojih bi se moglo u svakom konkretnom slučaju procenjivati da li postoji "pretežni deo" ili ne, ova odredba može da predstavlja i faktor rizika – propisivanje neodređenog, nejasnog ili diskrecionog osnova za odlučivanje. Ostavljajući pitanje kriterijuma otvorenim Zakon prećutno upućuje da se kriterijumi utvrde internim aktom organa javne vlasti ili što je još gore, ostanu do kraja otvoreni i nedefinisani. Na ovaj način formulisana, ova odredba predstavlja neodređen, nejasan ili diskrecioni pravni osnov za odlučivanje organa javne vlasti da li će da oporezuje ili ne određene poreske obveznike.

Članom 4. Zakona u članu 10. stav 7. tačka 1) podtačka (1) posle reči: *„smatra se”* dodate su reči: *„raniji od sledećih dana: dan upisa stečenog prava u odgovarajućem katastru”*. Time je zakonodavac pokušao da precizira kog dana se stiče pravo na nepokretnosti kao budućoj stvari. Međutim, način na koji je to uradio sadrži nekolikom manjkavosti. Pre svega, to je učinjeno na način koji odudara od leksike i gramatike srpskog jezika u kome se za opisanu situaciji upotrebljavaju izrazi "dan koji prethodi", "dan ranije", "dan pre" i sl. Pored toga, zakonodavac je ovu odredbu formulisao drugačije u odnosu na sve druge odredbe istog stava – "dan zaključenja pravnog posla", "dan smrti primaoca izdržavanja", "dan smrti lica kojim se vrši prenos prava svojine na davaoca izdržava", "dan registracije statusne promene" i dr. Zbog toga ova odredba predstavlja nedoslednu upotrebu termina. I ne samo to, već ona se može tretirati i kao faktor rizika koji se sastoji u upotrebi nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije Nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije su formulacije koje ostavljaju prostor za koruptivno tumačenje i primenu odredbe u skladu sa željenim tumačenjem iste, zavisno od interesa subjekata koji primenjuju ili kontrolišu primenu propisa. Primera radi, ukoliko je dan upisa

stečenog prava u odgovarajućem katastru orijentir za računanje roka, raniji dan podjednako može biti dan pre njega kao i sedam ili mesec dana pre tog trenutka. Formulacija odredbe tj. izraz "raniji od sledećih dana" dopušta obe mogućnosti kao zakonite. A koji će to zaista dan biti u konkretnom slučaju zavisice od tumačenja službenog lica koje treba da ga primeni. Zbog toga ova odredba može da predstavlja i faktor rizika – propisivanje neodređenog, nejasnog ili diskrecionog osnova za odlučivanje.

Ista formulacija korišćena je i u članu 9. kojim se dopunjuje član 29. stav 2..

U odredbama [Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji](#) i [Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana](#) nisu pronađene odredbe na koje bi se mogla primeniti Metodologija za procenu rizika od korupcije u propisima.

## Novi nacrti zakona, koji bi morali da budu dostavljeni Agenciji radi davanja mišljenja

Imajući u vidu njihovu sadržinu, veliki broj nacrti zakona koji su izneti na javnu raspravu tek u decembru 2022. godine, trebalo bi da bude takođe upućen Agenciji za sprečavanje korupcije radi davanja mišljenja o rizicima od korupcije. S obzirom na to da su za javne rasprave određeni veoma kratki rokovi, a da je reč o izuzetno obimnim i bitnim zakonskim tekstovima, biće veoma teško očekivati da će Agencija uspeti da razmotri sva bitna pitanja sa stanovišta mogućih rizika od korupcije.

Svakako bi u tom smislu bilo od koristi da je Agencija započela da vrši analize i pre nego što joj budu dostavljeni nacrti. Naime, kada je reč o Zakonu o unutrašnjim poslovima, veoma sličan nacrt zakona bio je iznet na javnu raspravu 2021, ali je nakon brojnih primedaba bio povučen.

Kada je reč o setu pravosudnih zakona, njihove radne verzije, koje je komentarisala stručna javnost, kao i Venecijanska komisija bile su dostupne i tokom proteklih meseci, a sada je otvorena javna rasprava o unekoliko izmenjenim nacrtima.

### Ustavna reforma i set pravosudnih zakona

Ustavna reforma u oblasti pravosuđa ima uglavnom posredan uticaj na borbu protiv korupcije, usled činjenice da se najvećim delom ustavne norme ne primenjuju direktno, već da krajnji efekti zavise od zakonskih rešenja koja tek treba da se napišu.

Među ustavnim amandmanima, koji su potvrđeni na referendumu ima onih koji povećavaju šanse da pravosuđe doprinese borbi protiv korupcije, ali i rešenja koja donose nove rizike za korupciju. Smanjuju se mogućnosti za vršenje direktnog političkog uticaja na sudije i tužioce, kroz postupak njihovog izbora (uz bojazan da će taj uticaj biti vršen posredno). Još veću potencijalnu korist donosi stvaranje ustavnih osnova za jačanje samostalnosti dosadašnjih zamenika javnih tužilaca. S druge strane, smanjene su mogućnosti za utvrđivanje odgovornosti članova pravosudnih saveta, kako za loš rad, tako i za eventualna krivična dela, jer su preširoka zakonska pravila o njihovom imunitetu kod odlučivanja sada postala ustavna norma.

Izmene Ustava koje ukidaju nadležnosti Narodne skupštine kod „prvog izbora“ sudija i tužilaca i kod izbora predsednika sudova i „šefova“ javnih tužilaštava ukidaju mogućnost da na pravosudne funkcije ne bude izabran neko od inače dobrih kandidata zato što ne uživa podršku skupštinske većine. Rizik od korupcije u dosadašnjim ustavnim rešenjima ogledao se u tome što je preko partijsko-političkog „filtera“ bilo moguće ukloniti „nepodobnog“ kandidata bez ikakvog [obrazloženja](#), što se u praksi dešavalo.

S druge strane, ukidanjem ovog vida kontrole, povećavaju se rizici od korupcije do kojih bi moglo da dođe prilikom odlučivanja u okviru samih pravosudnih saveta. Stoga krajnji efekti ove mere zavise od toga koliko će odlučivanje u pravosudnim savetima biti zasnovano na jasnim i unapred predviđenim kriterijumima i koliko će postupak izbora biti javan.

Propisivanje kvalifikovane većine za izbor pojedinih javnih funkcionera je novina u Ustavu Srbije. Ona bi trebalo da obezbedi veću političku podršku, odnosno poželjnu saglasnost najšireg kruga političkih aktera koji su zastupljeni u parlamentu pri izboru „istaknutih pravnika“ u VSS i VST i Vrhovnog javnog tužioca.

Rezultat primene ovog mehanizma u idealnom scenariju može biti izbor kandidata koji su nesporni za sve političke grupacije, a ne (samo) onih koje podržavaju stranke na vlasti. Jednako je, međutim, moguće da mehanizam dovede do političke trgovine u kojoj bi svaka od tih grupacija dala „svoje“ kandidate za određene pozicije.

Prema odredbama Ustava iz 2006. je zabranjen „svaki uticaj na sudiju“, a prema ustavnom amandmanu „svaki neprimereni uticaj“. I ovde bi kroz zakon trebalo urediti koji će se uticaji smatrati „primerenima“. Promena je očigledno u vezi sa [mišljenjem Venecijanske komisije](#) u kojem je istaknuto da bi se zabrana „svakog uticaja“ mogla „pogrešno tumačiti kao da se, na primer, odnosi i na medijsko izveštavanje tokom suđenja.“ S jedne strane, tretiranje argumentovanih kritika rada sudija kao „primeren“ uticaj, smanjuje rizik od korupcije u pravosuđu. S druge strane, videli smo da ni dosadašnja apsolutna ustavna zaštita sudija od uticaja nije bila dovoljna da se nosioci zakonodavne i izvršne vlasti uzdrže od agresivnih komentara na račun sudija.

Odredbe o imunitetu sudija su slične kao i do sada, dok je kod tužilaca proširen i na „odluke donete u vezi sa vršenjem funkcije“. U oba slučaja imunitet ne važi kada je počinjeno krivično delo kršenja zakona od strane sudije/javnog tužioca.

Do sada u Ustavu nije postojala norma prema kojoj je funkcija javnog tužioca stalna, a razlozi za nevoljno razrešenje su bili propisani samo u zakonu. U ustavnom amandmanu se kao razlog razrešenja ne pominje osuda za „drugo kažnjivo delo“ koje razrešenog čini nedostojnim vršenja javnotužilačke funkcije (iako nije izrečena kazna zatvora od najmanje šest meseci). Kada je reč o „teškim disciplinskim prekršajima“ u aktuelnom zakonu je to apsolutan razlog za razrešenje, a u ustavnim amandmanima samo u slučaju da prema oceni VST „ozbiljno šteti ugledu javnog tužilaštva ili poverenju javnosti u javno tužilaštvo.“ Takođe nije jasno zašto se za Vrhovnog i za glavne javne tužioce pominju i drugi razlozi za razrešenje koji bi mogli biti utvrđeni zakonom, a kod „običnih“ javnih tužilaca ne.

U Ustavu je ostalo nedovoljno precizno navođenje zabrane „političkog delovanja“ sudija, dok je kod javnih tužioca ta zabrana iz nejasnih razloga ukinuta.

Rizike od političke korupcije nesumnjivo smanjuje brisanje mogućnosti da Narodna skupština ne potvrdi izbor sudija i javnih tužilaca koje su izabrale njihove kolege. Smanjenju rizika od političke korupcije svakako doprinosi i to što ministar pravde i predsednik skupštinskog Odbora za pravosuđe više neće biti članovi VSS i VST. Umesto njih će to biti „istaknuti pravници“ koje bira Narodna skupština, i koji makar formalno, neće smeti da budu članovi političkih stranaka. S druge strane, negativni efekti (povećanje političkog uticaja) mogu se očekivati kada je reč o načinu izbora preostala dva člana. Do sada su dva člana pravosudnih saveta, pre nego što ih Skupština izabere morali da prođu kroz „filter“ predlagača, koji imaju određenu nezavisnost u odnosu na vlast – advokatska komora i pravni fakulteti. Sada to više nije slučaj, već se kao „istaknuti pravници“ biraju oni koji su po volji (kvalifikovane) skupštinske većine. Izbor advokata u VSS je i dalje moguć, a Ustav ne sadrži pravila koja bi uredila [mogućnost nastanka sukoba interesa](#) koji su specifični za njihov rad.



Iako je za izbor „istaknutih pravnikâ“ predviđen javni konkurs, Ustav ne sadrži garancije da će proces odabira kandidata (koji vrši skupštinski Odbor) biti zasnovan na unapred propisanim kriterijumima, tako da se može očekivati da će odluka zavisiti pre svega od političke podrške kandidatima. Bojazni da će ovako izabrani istaknuti pravnici biti poluga za očuvanje uticaja dominantnih partija na pravosuđe nisu samo hipotetičke već imaju i potvrdu kroz [izjave zakonodavaca](#).

Kod odlučivanja pojedinih članova petočlane komisije koja je ovlašćena da deblokira proces izbora kada nema tražene skupštinske većine, moguć je nastanak sukoba interesa, za koji Ustav ne nudi rešenje.

Prednosti novih ustavnih rešenja su manje, a problemi su veći, kada je reč o sastavu Visokog saveta tužilaštva. Tu se predviđa smanjenje broja članova koje među sobom biraju javni tužioci (sa šest na pet), što je direktno suprotno ciljevima ustavne reforme. Iako mesto u VST zadržava ministar pravde, on će imati nešto manja ovlašćenja - ne učestvuje u odlučivanju po disciplinskim postupcima.

Uz sve ovo treba podsetiti da se [dve preporuke GRECO](#), koje je Srbija dobila još 2015, a koje će očigledno ostati neispunjene, odnosi na to da se „isključi odlučivanje Narodne skupštine“ iz postupka izbora članova pravosudnih saveta.

Za nevoljni prestanak mandata članova VSS i VST kao isključivi razlog se predviđa osuda na zatvorsku kaznu od najmanje šest meseci. Nakon izmene Ustava, ni jedan drugi razlog se ne može ni propisati zakonom. Prema aktuelnom zakonskom rešenju postoje i drugi razlozi za razrešenje (osude za druga krivična dela, situacija kada član ne vrši svoju funkciju u skladu sa Ustavom i zakonom). Na ovaj način se jača nezavisnost članova VSS i VST, ali na način koji bitno umanjuje njihovu odgovornost za loš rad.

Članovi VSS i VST uživaju apsolutan imunitet za bilo koju odluku koju donesu vršeći svoju funkciju! Do sada je njihova potpuna neodgovornost za odlučivanje bila garantovana zakonom, a sada je podignuta na nivo ustavne kategorije. Za razliku od sudija i javnih tužilaca koje mogu da krivično odgovaraju ako su doneli odluku koja je plod koruptivnih uticaja, to će biti nemoguće kada je reč o članovima pravosudnih saveta. Koliko je to loše najbolje se može sagledati na iskustvima tzv. „prvog izbora sudija i tužilaca“ iz prethodne pravosudne reforme, za koju niko od članova prvog saziva VSS i DVT nije mogao da odgovara i pored brojnih sumnji u pravilnost načina odlučivanja.

Pored niza drugih pozitivnih promena koje se odnose na javno tužilaštvo, najbitnija novina je da funkciju javnog tužioca vrše i dosadašnji zamenici javnih tužilaca (a ne samo Vrhovni i glavni). Povećanje njihove samostalnosti nesumnjivo predstavlja unapređenje, čije je domete u ovom momentu teško oceniti, jer će zavisiti od budućih zakonskih odredbi. Na osnovu ove ustavne norme bi se mogao razviti sistem u kojem bi postojala veća odgovornost svakog javnog tužioca za svoje (ne)postupanje. Dakle, ova promena bi mogla da pruži više prilika javnim tužiocima da u praksi demonstriraju svoju samostalnost i proaktivnost u ispitivanju slučajeva korupcije, a u svakom slučaju, ona značajno smanjuje mogućnost izgovora tužiocima koji to nisu spremni da savesno rade svoj posao.

Prema novim ustavnim rešenjima, samo Vrhovni javni tužilac za svoj rad i za rad javnog tužilaštva u celini odgovara Narodnoj skupštini. S druge strane, svi drugi (glavni) tužioci od sada će odgovarati za svoj rad isključivo u okviru tužilačke hijerarhije, i to „u skladu sa zakonom“. Bitna novina je i to da je

samim Ustavom propisano da ni Vrhovni javni tužilac nije odgovoran Narodnoj skupštini za postupanje u pojedinom predmetu.

Ove promene bitno umanjuju mogućnost političkog uticaja na rad javnih tužilaca, i otklanjaju neke od mogućih kanala korupcije. S druge strane, ova promena, ukoliko ne bude praćena zakonskim rešenjima koja bi povećala javnost informacija o radu javnih tužilaštava, mogla bi da ima za posledicu smanjenje njihove odgovornosti.

Stepen samostalnosti Vrhovnog javnog tužioca u odnosu na političke aktere se povećava, jer ga više ne predlaže Vlada, već VST. Pre predlaganja raspisuje se javni konkurs, a izbor u Skupštini se vrši sa tri petine, umesto jedne polovine glasova narodnih poslanika. Međutim, u slučaju da Skupština na ovaj način ne izabere Vrhovnog javnog tužioca, izbor vrši posebna komisija, *između svih kandidata koji ispunjavaju uslove*. Bilo bi daleko logičnije da se izbor ponavlja tako što bi Skupština glasala o sledećem kandidatu sa rang-liste, sve dok neki od njih ne bude izabran. Ukoliko se može izabrati bilo koji od kandidata, onda se njihovo prethodno rangiranje obesmišljava.

Većina ovih rizika aktuelna je i u ovom trenutku, odnosno, oni nisu u potpunosti otklonjeni kroz postojeće nacрте pravosudnih zakona. U nekim slučajevima (imunitet), to nije bilo ni moguće učiniti zbog slabosti samih ustavnih rešenja.

### **Priprema pravosudnih zakona**

Pravosudni zakoni potrebni radi sprovođenja novih ustavnih rešenja pripremani su tokom leta 2022, u vezi sa njima su tražena mišljenja od Venecijanske komisije, a radne verzije ovih propisa su takođe bile [objavljene](#), što je neuobičajeno i pohvalno. Uz njih su takođe objavljeni stavovi nevladinih organizacija. Na žalost, ove radne verzije nisu bile dostavljene Agenciji za sprečavanje korupcije radi davanja mišljenja, niti se ona odlučila da ih samostalno dostavi Ministarstvu pravde. Transparentnost Srbija je [inicirala](#) takvo postupanje Agencije i Ministarstva pravde 28.10.2022.

Javna rasprava o nacrtima zakona otvorena je od 12. decembra 2022. do 15. januara 2023. Ovi nacrti bi morali biti dostavljeni Agenciji za sprečavanje korupcije radi davanja mišljenja o rizicima od korupcije, budući da je reč o zakonima koji uređuju materiju kojom se bave i ratifikovane međunarodne konvencije. Reč je o sledećim nacrtima zakona:

- Zakon o Visokom savetu tužilaštva
- Zakon o Visokom savetu sudstva
- Zakon o javnom tužilaštvu
- Zakon o sudijama
- Zakon o uređenju sudova

U ovoj publikaciji smo ukazali na koruptivne rizike u dva ključna zakona iz ovog seta i to radne verzije Zakona o javnom tužilaštvu i nacрта Zakona o sudijama (koja je objavljena pre otpočinjanja javne rasprave).

## Radna verzija Zakona o javnom tužilaštvu

### Član 4.

Ovaj član, koji nosi naziv "*Funkcija i rukovođenje javnim tužilaštvom*", stavovima 1., 2., 3. i 5. definiše ko vrši funkciju javnog tužilaštva i ko rukovodi poimenično navedenim javnim tužilaštvima npr. Vrhovnim javnim tužilaštvom rukovodi Vrhovni javni tužilac a javnim tužilaštvom rukovodi glavni javni tužilac. Istovremeno, stavom 4 propisano je da "*Vrhovni javni tužilac i glavni javni tužilac u rukovođenju javnim tužilaštvom ima hijerarhijsko ovlašćenje u odnosu na postupanje nižeg javnog tužioca i javnog tužioca u konkretnom predmetu*".

Na osnovu njegove sadržine može se zaključiti da je reč o opštoj odredbi koja ima deklarativni karakter imajući u vidu da se njom samo uvodi novi pojam, koji ne postoji u sada važećem Zakonu o javnom tužilaštvu – hijerarhijsko ovlašćenje, i čija se sadržina detaljnije definiše u Glavi II poglavlje 2. istoimenog naziva. Zbog toga je navedeni stav moguće unaprediti na sledeći način.

Pre svega, ne radi se o jednom (jednina) već o više (množina) ovlašćenja koja pripadaju Vrhovnom i glavnom javnom tužiocu zbog čega je jedino ispravno kako u pomenutom stavu 4. tako i u poglavlju 2. koristiti pojam "hijerarhijska ovlašćenja". To je uobičajena praksa, usklađena sa Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa<sup>7</sup> koja svoju primenu ima i u sada važećem Zakonu o javnom tužilaštvu npr. član 5 "*u vršenju svojih ovlašćenja*", član 10. "*U granicama svojih zakonom određenih ovlašćenja*", član 11. "*u okviru svojih zakonskih ovlašćenja*"; "

Osim toga, sada važeći kao ni Radna verzija Zakona o javnom tužilaštvu ne definišu pojam rukovođenja javnim tužilaštvom. Umesto toga, definisan je samo pojam rukovođenja upravom u javnom tužilaštvu. S obzirom da stav 4. izričito navodi da je reč o hijerarhijskom ovlašćenju vezanom za "*postupanje nižeg javnog tužioca i javnog tužioca u konkretnom predmetu*" očigledno je da je reč o normi procesno pravnog karaktera a ne odredbi koja se tiče uprave u javnom tužilaštvu. S druge strane, Zakonik o krivičnom postupku svojim odredbama propisuje da javni tužilac rukovodi predistražnim postupkom i sprovodi istragu. Zbog toga se postavlja pitanje da li je navedeni član pravo mesto za stav 4. ? Saglasno Metodologiji za procenu rizika od korupcije u propisima<sup>8</sup> navedena odredba može da predstavlja kako faktor rizika od korupcije koji se ogleda u nedoslednoj upotrebi termina i to upotreba istog pojma (rukovođenje) da bi se opisale različite pojave, tako i upotrebu nejasnih, nepreciznih i dvosmislenih formulacija.

Ukoliko postoji poseban interes da navedeni stav bude sastavni deo člana 4. potrebno ga je, u skladu sa ustaljenom praksom precizirati i unaprediti. Jedan od mogućih načina je da stav 4 glasi npr. "Rukovođenje u smislu st. 2. i 3. ovog člana predstavlja i vršenje hijerarhijskih ovlašćenja." Istovremeno, predloženi stav 4. koji definiše ko raspolaže hijerarhijskim ovlašćenjima i u kojim slučajevima bi mogao da postane poseban član na početku poglavlja 2.

### Član 5.

<sup>7</sup> <https://www.paragraf.rs/propisi/jedinstvena-metodoloska-pravila-za-izradu-propisa.html>

<sup>8</sup> [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Metodologija%20za%20procenu%20rizika%20korupcije%20u%20strateskim%20oblastima%20\(1\).pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Metodologija%20za%20procenu%20rizika%20korupcije%20u%20strateskim%20oblastima%20(1).pdf)

Stav 3. ovog člana predviđa da je "*Zabranjen svaki neprimeren uticaj na rad javnog tužilaštva i na postupanje u predmetu od strane izvršne i zakonodavne vlasti, korišćenjem javnog položaja, sredstva javnog informisanja ili na bilo koji drugi način kojim može da se ugrozi samostalnost u radu javnog tužilaštva*".

Nameće se pitanje da li navedeni član sadrži odgovarajuću pravnu terminologiju?

Na osnovu prethodnog člana koji uvodi pojam "hijerarhijsko ovlašćenje" posredno se može zaključiti da postoje dozvoljeni uticaji na rad javnog tužilaštva. Reč je o uticajima koji su normirani odgovarajućim aktom npr. obaveznim uputstvom. To znači, *argumentum a contrario*, da nasuprot njima postoje i nedozvoljeni uticaji. Po prirodi stvari, to bi trebalo da budu uticaji koji su normirani odgovarajućim pravnim aktom. Ukoliko je reč o uticajima koji predstavljaju izvršenje krivičnog dela ili prekršaja može se govoriti o zabranjenim uticajima a kazneno zakonodavstvo oblast u kojoj se oni normiraju.

Imajući u vidu da navedeni stav ne definiše niti precizira u čemu se sastoji neprimerenost nekog uticaja, što bi trebalo da je suštinski i pojmovno drugačije od nedozvoljenog, čini se da se radi o još jednoj odredbi deklarativnog karaktera. Ukoliko je ideja vodilja zakonodavca da propiše zabranu širu od one koju sadrži krivično zakonodavstvo nepochodno je njeno preciziranje i unapređenje. Predloženo rešenje može da predstavlja neke od faktora rizika od korupcije koji Metodologija prepoznaje kao upotrebu nedefinisanih pojmova koji su podložni diskrecionom odlučivanju i tumačenju u skladu sa interesima onoga ko je primenjuje. Zbog toga se nameće potreba da se napravi jasna razlika između primerenog i neprimerenog uticaja tako što će se oni okvirno ili bliže definisati.

O tome šta predlagač zakona smatra pod pojmom uticaja može se zaključiti na osnovu postojeće formulacije koja propisuje dva kumulativna uslova. Prvi je da uticaj treba da se odnosi na rad javnog tužilaštva i na postupanje u predmetu. Drugi se ogleda u činjenici da uticaj mora da ugrozi samostalnost u radu javnog tužilaštva. Na osnovu svega navedenog nije moguće nedvosmisleno zaključiti šta može da predstavlja primeren a šta neprimeren uticaj. Sasvim je sigurno da je zabranjeni uticaj neprimeren. U tom slučaju, pomenuti stav predstavlja nepotrebno ponavljanje. Međutim da li se po automatizmu može tvrditi da je uticaj koji nije zabranjen primeren? Konkretno, da li izjava javnog funkcionera u medijima o tome da očekuje efikasno postupanje javnog tužilaštva predstavlja primeren uticaj, s obzirom da se zalaže za postupanje u skladu sa jednim od osnovnih načela rada javnog tužilaštva, ili ne? I obrnuto, da li uticaj nekog od bliskih srodnika javnog tužioca u njihovim privatnim odnosima predstavlja primeren uticaj ili ne? Ukoliko je odgovor ne, postavlja se pitanje svrishodnosti njegovog normiranja na ovaj način, upotrebom nepreciznog pojma "neprimereno" imajući u vidu poteškoće koje postoje prilikom definisanja načina i kriterijuma na osnovu kojih bi se to moglo procenjivati.

Pored toga predloženo rešenje sadrži još jedan faktor rizika od korupcije koji Metodologija prepoznaje - nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije. Naime, dikcija ovog stava je takva - "*od strane izvršne i zakonodavne vlasti*" da nije do kraja jasno na koga se navodna zabrana odnosi. Ustav Republike Srbije pominje zakonodavnu i izvršnu vlast kod načela podele vlasti, što je sasvim u skladu sa načelnom prirodom i opštošću njegovih odredbi. Međutim, ti pojmovi nisu podobni za efikasnu primenu zakona zato što nisu određeni već određivi i neophodno im je tumačenje onoga ko će ih primenjivati. Zakonodavnu i izvršnu vlast mogu predstavljati organi javne vlasti i javni funkcioniri. Nažalost, pomenuta odredba nije nedvosmisleno odredila na koga se konkretno ima primeniti

zabrana uticaja. Na osnovu cilja koji se navodnom zabranom želi postići moglo bi se zaključiti da bi zabrana trebala da se odnosi na javne funkcionere. U tom slučaju, sasvim dovoljno i precizno bi bilo koristiti pojam "javni funkcioner". Samim tim se postavlja pitanje zašto bi pomenuta zabrana bila ograničenog, odnosno uskog obima? Primera radi, u medijima mogu da istupaju, odnosno imaju javni položaj ne samo javni funkcioneri već i druge javne ličnosti. Štaviše, neki od njih mogu korišćenjem svog javnog položaja ili medija dalekosežnije i efikasnije uticati na rad tužilaštva, tim pre ukoliko imaju lični ili neki drugi interes za to. Zbog toga je neophodna konkretizacija i preciziranje pomenutog stava.

Osim toga, stavom 4. istog člana je predviđena obaveza Vrhovnog javnog tužioca, glavnog javnog tužioca i javnog tužioca da neprimeren uticaj prijave Visokom savetu tužilaštva. Međutim, ostaje nejasno zašto je u pomenutom stavu izostalo izričito propisivanje obaveze pomenutih tužilaca da prijave, tačnije podnesu krivičnu prijavu u slučaju postojanja neprimerenog uticaja koji predstavlja neko od tzv. koruptivnih krivičnih dela?

Na kraju, stavom 6. ovog člana predviđeno je da će se način podnošenja i postupak po zahtevu za zaštitu od neprimerenog uticaja propisati aktom Visokog saveta tužilaštva. Uprkos prednostima koje donosi normiranje neke pojave nižim pravnim aktima (brzina i lakoća njihovih izmena i dopuna u skladu sa promenjenim okolnostima i potrebama) čini se da potreba za što većim stepenom javnosti rada i pravne izvesnosti zahtevaju da, bar okvirno, način podnošenja i postupak po zahtevu budu propisani kao zakonska materija dok bi njihovo preciziranje i dalju razradu trebalo prepustiti aktu Visokog saveta tužilaštva.

## **Član 8.**

Stav 1. ovog člana predviđa da su *"sud, drugi organ Republike Srbije, organ autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, gradske opštine, imalac javnih ovlašćenja, pravno i fizičko lice dužni da javnom tužilaštvu na njegov zahtev, dostave spis i obaveštenje potrebno za preduzimanje radnje za koje je nadležno"*.

Citirana odredba može biti sporna iz nekoliko razloga. U jednom delu, ona predstavlja nepotrebno ponavljanje, preciznije, kombinaciju ponavljanja nekoliko različitih odredbi Zakonika o krivičnom postupku koje detaljnije regulišu ovo pitanje npr. član 19 *"Svi državni organi dužni su da javnom tužiocu, sudu ili drugom organu postupka, kao i okrivljenom i njegovom braniocu na njihov zahtev, pruže potrebnu pomoć u cilju prikupljanja dokaza."*, odnosno član 44. *"Policija i drugi državni organi nadležni za otkrivanje krivičnih dela dužni su da postupe po svakom zahtevu nadležnog javnog tužioca."*, kao i član 145. *"obaveza banke ili finansijske organizacije da dostavlja periodične izveštaje javnom tužiocu i trajanje nadzora"*. Osim toga, članom 180. propisano je da naredbu za računarsku pretraživanje podataka "izvršava policija, Bezbednosno-informativna agencija, Vojnobezbednosna agencija, carinske, poreske ili druge službe ili drugi državni organ, odnosno pravno lice koje na osnovu zakona vrši javna ovlašćenja.". Na kraju, članom 298. je propisano *"Ako je javnom tužiocu potrebna pomoć policije (forenzička, analitička i dr.) ili drugih državnih organa u vezi sa sprovođenjem istrage, oni su dužni da mu na njegov zahtev tu pomoć pruže. Na zahtev javnog tužioca, pravno lice je dužno da pruži pomoć za preduzimanje dokazne radnje koja ne trpi odlaganje."* Na osnovu prikazanog je vidljivo da je odredba stava 1. još jedan primer deklarativne norme procesno pravnog karaktera kojoj nepotrebno opterećuje tekst Zakona o javnom tužilaštvu.

Sve navedene odredbe korespondiraju sa pravom javnog tužioca iz člana 282 prema kome on može podneti *"zahtev državnim i drugim organima i pravnim licima da mu pruže potrebna obaveštenja."* Ukoliko predlagač zakona smatra da su gore navedene odredbe nedovoljne ili zastarele potrebno je unaprediti predložene rešenje. To se između ostalog može postići tako što bi se umesto taksativnog nabiranja ko je sve obavezan da postupi po nalogu javnog tužioca upotrebio opšti i sada široko prihvaćen pojam organi javni vlasti. Na taj način bi se sprečilo da prilikom nabiranja nastanu neke nelogičnosti npr. zašto su izostavljene ustanove, službe i preduzeća čiji su osnivači Republika Srbija, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave?

Primetno je da navedeni stav, za razliku od odredbi Zakonika o krivičnom postupku, predviđa jedno novo rešenje – obavezu fizičkih lica da javnom tužilaštvu na njegov zahtev, dostave spis potreban za preduzimanje radnje za koje je nadležno. Pored pitanja koji bi to spisi kojima raspolažu fizička lica mogli da budu značajni za preduzimanje radnji za koje je nadležno javno tužilaštvo postavlja se i pitanje da li, na ovaj način normirana, pomenuta odredba predstavlja dovoljan pravni osnov za uspostavljanje takve pravne obaveze. Zakonik o krivičnom postupku u članu 282. i 288. detaljno propisuje ovlašćenje javnog tužioca i policije da prikupljaju, odnosno obavezu fizičkih lica da pruže obaveštenja, što bi pojmovno i suštinski različito od dostavljanje spisa i dokumenata. Ukoliko prevlada shvatanje da jeste, nameće se pitanje na koji način je moguće obezbediti njenu efikasnu primenu. Naime, s obzirom da Zakonik o krivičnom postupku članom 282. propisuje samo ovlašćenje ovlašćenje javnog tužioca da za nepostupanje po njegovom zahtevu može novčano kazniti odgovorno lice, sporno je da li bi se fizička lica mogla kažnjavati na isti način u slučaju nepostupanja po zahtevu javnog tužioca za dostavljanje spisa.

S druge strane, moguće je shvatanje da navedena odredba ne predstavlja dovoljan pravni osnov. U tom slučaju, može se raditi o faktoru rizika koji se prema Metodologiji sastoji u upotrebi neprimenljive odredbe. Neprimenljive odredbe su odredbe, koje se ne mogu sprovesti zbog čega stvaraju nesigurnost u društvenim odnosima, naročito ukoliko ta nesigurnost utiče na mehanizme sprovođenja propisa.

Meni tu fali zaštita lica kojem se tužilaštvo obrati, u slučaju da ga šikaniraju i traže nešto što nije neophodno (kako se utvrđuje da li je bilo neophodno), a to bi moglo da predstavlja rizik od korupcije.

Zbog svega navedenog neophodno je jasno i precizno definisati ovlašćenje javnog tužioca da pribavi, odnosno obavezu fizičkog lica da dostavi spise, kao i odgovarajući mehanizam za sankcionisanje u slučaju neispunjavanja ili neblagovremenog ispunjavanja te obaveze. U odsustvu odgovarajućeg mehanizma za sankcionisanje, navedene odredba ostaje na nivou puke deklaracije. Osim toga, nedostatak ove odredbe ogleda se u nepostojanju pravnog leka protiv odluke javnog tužioca da od nekog lica zahteva određeni spis ili dokument, ukoliko takva odluka predstavlja samovolju i šikaniranje fizičkog lica, odnosno kada se od njega traži nešto što nije neophodno ili je javnom tužiocu jednostavnije i brže da ga sam pribavi.

Sve navedeno vredi i za stav 2. ovog člana koji takođe predstavlja deklarativnu normu koju nije moguće efikasno primeniti. Samo po sebi propisivanje obaveze da se spisi dostavljaju neodložno ukoliko je javno tužilaštvo vezano rokom za postupanje je nedovoljno precizno. Pre svega, sam pojam "neodložno" nije pravni pojam zbog čega je moguće njegovo različito tumačenje. Sa stanovišta Metodologije to može predstavljati upotrebu nejasnih, nepreciznih i dvosmislenih formulacija. Uobičajeno je da su u zakonskim tekstovima koriste drugačije vremenske odrednice – "u roku",

"blagovremeno" i dr. Osim toga, ne postoji dužnost drugih organa javne vlasti, pravnih i fizičkih lica da znaju da li je u konkretnom slučaju javno tužilaštvo vezano zakonskim rokom za postupanje. O toj činjenici oni eventualno mogu biti svesni samo i ukoliko im je predoči i na nju upozori samo javno tužilaštvo. To podrazumeva da je kao prethodni korak potrebno izričito propisati obavezu javnog tužioca da o njoj upozna sve one od kojih želi da pribavi spise.

#### **Član 10.**

Stavom 1. ovog člana propisano je da *"Javno tužilaštvo obaveštava javnost o stanju kriminaliteta i drugom pojavom koje zapazi u radu, u skladu sa zakonom i aktom o upravi u javnom tužilaštvu"*. Iako predstavlja napredak u odnosu na postojeći član 10. jer predviđa da se javnost obaveštava u skladu ne samo sa podzakonskim aktom o upravi u javnom tužilaštvu (što je postojeće rešenje) već i u skladu sa zakonom, ipak način na koji je ovaj stav formulisan ne garantuje potpunu transparentnost rada javnog tužilaštva. Razlog za to jeste upotreba neprecizne formulacije koja po Metodologiji predstavlja faktor rizika od korupcije. Nepreciznost se ogleda u tome što se ne može nedvosmisleno zaključiti šta znači sintagma "u skladu sa zakonom". Ukoliko se pod njom podrazumeva primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja onda se mora imati u vidu da njegovom primenom nije moguće obezbediti proaktivno, blagovremeno i potpuno obaveštavanje javnosti o stanju kriminaliteta i drugim pojavama koje javno tužilaštvo zapazi u svom radu. Naime, njegovom primenom, tačnije izvršavanjem obaveza koja on predviđa za organe javne vlasti zaista se obezbeđuje izvestan stepen javnosti i rada javnog tužilaštva ali ne i obaveštenost javnosti o stanju kriminaliteta i drugim pojavama u radu tužilaštva. Praksa i javno dostupni podaci pokazuju da informatori o radu javnih tužilaštava ne sadrže informacije o stanju kriminaliteta a još manje o pojavama koje javno tužilaštvo zapazi u radu. Njegovom izradom i objavljivanjem javna tužilaštva će omogućiti izvestan stepen javnosti o svom radu i izvršiti jednu od obaveza organa vlasti ali time neće obavestiti javnost o stanju kriminaliteta. Slično tome, postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja predstavlja obezbeđivanje informacija koje javnost ima interesa i pravo da zna ali je to reaktivno a ne proaktivno postupanje. U oba slučaja praksa je pokazala da se i ove obaveze ne ispunjavaju u potpunosti i blagovremeno.

Osim toga, stavom 2. ovog člana predviđena je da *"Javno tužilaštvo može obaveštavati javnost o pojedinom predmetu u kojem postupa u granici svojih zakonom određenih ovlašćenja i u skladu sa interesom postupka ..."*. Ovaj stav je suštinski, osim manjih jezičkih razlika, isti kao i postojeća odredba. To znači da je propuštena prilika da se tokom izrade Radne verzije Zakona o javnom tužilaštvu otklone nedostaci koji sprečavaju efikasnije ostvarivanje javnosti rada i prava javnosti da zna. Naime, ova odredba, kao i postojeća, ne sadrži kriterijume i uslove koji bi konkretizovali i precizirali u kojim slučajevima javno tužilaštvo treba da iskoristi zakonom propisanu mogućnost. U njihovom odsustvu, primena ove neprecizne i kontradiktorne odredbe će se i dalje zasnivati na diskrecionoj oceni javnog tužioca. Štaviše, on će tom prilikom biti u prilici da procenjuje i da li je to u konkretnom slučaju *"u skladu sa interesom postupka"* što samo po sebi predstavlja pravni standard koji je takođe podložan diskrecionoj oceni. Dosadašnja praksa i javno dostupni podaci o takvom načinu obaveštavanja javnosti pokazuju da su, prema mišljenju javnih tužilaca, bili izuzetno retki slučajevi kada je interes javnosti da zna bio pretežniji od interesa postupka. Na ovaj način propisana, ova mogućnost javnog tužilaštva da obavesti javnost o postupanju u konkretnom predmetu predstavlja suštinski široko propisano ovlašćenje javnog tužilaštva da odbije inicijativu za

obaveštavanje javnosti ili propusti da po službenoj dužnosti to učini sa pozivanjem na činjenicu da to ne bi bilo u skladu sa interesiima postupka.

#### Član 15.

Ovaj član uvodi jedan potpuno novi institut u pravni poredak Republike Srbije. S obzirom na to, može samo da se pretpostavlja šta su razlozi za njegovo propisivanje i u kojim slučajevima će doći do njegovog izdavanja. Nažalost, način na koji je on definisan predstavlja faktor rizika od korupcije koji se sastoji u nepreciznost i dvosmislenoj formulaciji. Ustavni amandmani su unapredili pravni okvir kada je reč o samostalnosti javnih tužilaca. Novi Zakon o javnim tužilaštvima bi, u skladu i na osnovu njih, trebalo da dodatno razradi načelo samostalnosti javnih tužilaca. To znači da je samostalnost javnih tužilaca jedna od vrednosti i ciljeva koji se žele postići. To istovremeno znači da bi bilo kakav dozvoljeni uticaj na samostalnost u postupanj javnog tužioca trebalo da predstavlja izuzetak od pravila. Nasuprot tim ciljevima i zalaganjima, ovaj stav sadrži nedovoljno preciznu formulaciju. Naime, ukoliko se želi unapređenje postojećeg stanja i postizanje pune samostalnosti javnih tužilaca potrebno je izričito naglasiti da se opšte obavezno uputstvo izdaje samo kada je to neophodno. Preciznije, kada se nijednim drugim sredstvom i načinom ne može postići zakonitost, delotvornost i jednoobraznost u postupanju. Bez takvog preciziranja ne postoje prepreka da Vrhovni javni tužilac prema sopstvenom shvatanju i proceni posegne za opštim obaveznim uputstvom koje umanjuje samostalnost javnih tužilaca iako se tri napred navedena cilja mogu postići i na drugi, po samostalnost javnih tužilaca manje štetan, način.

Stavom 3. istog člana predviđeno je da se opšte obavezno uputstvo se objavljuje na internet stranici Vrhovnog javnog tužilaštva *"osim ako njegovo objavljivanje ugrožava interese nacionalne bezbednosti"*. Dobra namera i pokušaj da se dodatno obezbedi transparentnost rada javnog tužilaštva i pravna izvesnost u velikoj meri su dezavuisani propisivanjem jednog teško razumljivog i nedovoljno preciznog izuzetka. Pre svega, pojam *"nacionalna bezbednost"* je pravni standard koji nema tačno određenu sadržinu već podleže tumačenju onoga ko primenjuje odgovarajući pravni propis. Prema Nacrtu Strategije <sup>9</sup>nacionalne bezbednosti Republike Srbije postoje samo nacionalni interesi Republike Srbije u oblasti bezbednosti. Kada se oni detaljno analiziraju, teško je, ako ne i nemoguće, bez obzira na vrstu tumačenja, uspostaviti uzročno posledičnu vezu između sadržine obaveznog opšteg uputstva Vrhovnog javnog tužioca i očuvanja suverenosti, nezavisnosti i teritorijalne celovitosti; unutrašnje stabilnosti i bezbednosti; srpskog naroda, nacionalnih manjina i njihovog kulturnog, verskog i istorijskog identiteta; mira i stabilnosti u regionu i svetu; evropskih integracija i članstva u Evropskoj uniji i ekonomskog razvoja i ukupnog prosperiteta.

Osim toga, pored obaveze objavljivanja na zvaničnoj veb prezentaciji Vrhovnog javnog tužioca, čime se obezbeđuje pravo na obaveštenost javnosti, neophodno je izričito propisati da postoji obaveza, u skladu sa propisima koji regulišu upravu i kancelarijsko poslovanje u javnom tužilaštvu, da se obavezno opšte uputstvo službenim putem dostavi svakom glavnom javnom tužiocu kome je namenjeno. Na ovaj način propisana odredba obavezuje glavne javne tužioce da se o eventualnom postojanju opšteg obaveznog uputstva svakodnevno informišu uvidom u zvaničnu veb prezentaciju Vrhovnog javnog tužioca, kao i da na osnovu toga postupaju.

<sup>9</sup>[https://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki\\_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Obrazlozenje%20Strategija%20nacionalne%20bezbednosti.pdf](https://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Obrazlozenje%20Strategija%20nacionalne%20bezbednosti.pdf)



## Član 17.

Stavom 3. ovog člana propisana je obaveza glavnog javnog tužioca koji je izdao obavezno uputstvo da izjavljeni prigovor dostavi Visokom savetu tužilaštva posle isteka propisanog roka. Navedena odredba treba da obezbedi potpuno i efikasno ostvarivanje prava na pravni lek i dvostепенost odlučivanja. Međutim, nejasno je da li uopšte postoji mehanizam koji garantuje njeno ispunjenje s obzirom da u Radnoj verziji Zakona o javnom tužilaštvu nema odredbi koje bi sankcionisale propuštanje glavnog javnog tužioca da to učini ili njegovo neblagovremeno ispunjavanje zakonom propisane obaveze. Imajući u vidu da ovaj član uspostavlja novi mehanizam osporavanja, na ovaj način propisana odredba može da predstavlja faktor rizika koji se ogleda u postojanju pravne praznine. Pravne praznine predstavljaju propust zakonodavca da reguliše neke aspekte uspostavljenog odnosa zbog čega stvaraju nesigurnost u društvenim odnosima jer se njima propušta uspostavljanje mehanizama za ostvarivanje prava, odnosno vršenje dužnosti službenih lica.

## Član 19.

U stavu 1. ovog člana predviđeno je da neposredno više javno tužilaštvo može radi efikasnijeg vođenja postupka ili zbor drugog važnog razloga, u konkretnom predmetu preduzeti svaku radnju za koju je ovlašćeno niže javno tužilaštvo, na osnovu obrazloženog rešenja neposredno višeg glavnog javnog tužioca. Iako predstavlja hvale vredan pokušaj preciziranja i konkretizacije devolutivnog ovlašćenja, imajući u vidu da postojeća norma ni primera radi ne navodi kada viši javni tužilac može koristi to ovlašćenje, način na koji je to učinjeno umanjuje efekte preduzetih napora i deklariranih ciljeva. Razlog je činjenica da je tom prilikom upotrebljena "*kaučuk norma*" – "*zbog drugog važnog razloga*", koja saglasno Metodologiji predstavlja faktor rizika jer je nedovoljno precizna i jasna, odnosno njena primena zahteva tumačenje i diskreciono odlučivanje.

## Član 37.

Stavom 5. ovoga člana propisana je obaveza glavnog javnog tužioca da Visokom savetu tužilaštva dostavi prigovor, sa obrazloženjem za neprihvatanje prigovora, u roku od tri dana od dana prijema prigovora. Međutim, kao i kod člana 17. , nejasno je da li uopšte postoji mehanizam koji garantuje njeno ispunjenje s obzirom da u Radnoj verziji Zakona o javnom tužilaštvu nema odredbi koje bi sankcionisale propuštanje glavnog javnog tužioca da to učini ili njegovo neblagovremeno ispunjavanje zakonom propisane obaveze. Zbog toga ova odredba može da predstavlja faktor rizika - postojanje pravne praznine imajući u vidu da ne propisuje mehanizam koji garantuje ostvarivanje prava, odnosno vršenje dužnosti službenih lica.

## Član 41.

U stavu 1. ovog člana detaljno je navedeno šta sve treba da čini sadržinu ličnog lista javnog tužioca. Ipak , uprkos njihovoj brojnosti, među navedenim podacima nije moguće uočiti one koji po prirodi stvari moraju i treba da predstavljaju obavezan sadržaj ličnog lista. Reč je o podacima koji se tiču nespojivosti javnotužilaške funkcije sa drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima. Prema predloženom rešenju ne postoji obaveza unošenja u lični list podatka da li se javni tužilac bavi nastavnom i/ili naučnom delatnošću uz naknadu, odnosno da li po odobrenju Vrhovnog javnog tužioca ili glavnog javnog tužioca učestvuje u radu stručnog tela obrazovanog u skladu sa posebnim propisom. Ništa manje značajni za javnost javnog tužilaštva i svakog javnog tužioca pojedinačno jesu

podaci koji se nigde ne vode zbirno tj. ne postoji centralna evidencija o njima a tiče se eventualnog učešća javnih tužilaca u radu radne grupe za izradu zakona ili drugog akta. Tim pre što je dikcija člana 70 Radne verzije Zakona o javnom tužilaštvu takva da učešće javnog tužioca ne ograničava samo na rad radnih grupa na izradi zakona koji se neposredno tiču javnog tužilaštva već je definiše najšire moguće – kao rad na izradi bilo koga zakona i drugog akta.

#### **Član 43.**

U stavu 3. ovog člana predviđeno je da Visoki savet tužilaštva i ministarstvo nadležno za pravosuđe zajednički nadziru primenu akta o upravi u javnom tužilaštvom u vezi određenih poslova. Navedena odredba u sebi sadrži faktor rizika od korupcije koji se ogleda u upotrebi nepreciznih i nejasnih formulacija, odnosno preklapanje nadležnosti koje stvara sukob nadležnosti između organa javne vlasti kojima su data identična ovlašćenja prilikom donošenja zajedničke odluke. Usled toga, nejasno je na koji će se način primenjivati ova odredba, odnosno sprovoditi nadzor dva organa. Ukoliko je ideja bila da nadzor nad sprovođenjem akta o upravi vrše istovremeno Visoki savet tužilaštva i ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa precizna formulacija bi trebala da koristi izraz zajedno. U tom slučaju, za efikasnu i pravilnu primenu ove odredbe neophodno je izričito propisati obavezu oba organa da svojim aktima regulišu takvo vršenje nadzora. S druge strane, ukoliko se želelo da nadzor vrši svaki organ za sebe a da eventualno nakon toga pristupe izradi izveštaja koji bi uzeo u obzir nalaze oba organa onda nije reč o suštinski zajedničkom nadzoru već o zajedničkom izveštaju o primeni navedenog akta. U svakom slučaju, postavlja se pitanje načina i efikasnosti primene ove odredbe.

#### **Član 53.**

Stavovima 2. i 3. člana 53. radne verzije Zakona o javnom tužilaštvu predviđeno je *"Nosilac javnotužilačke funkcije dužan da se uzdrži od javnog izražavanja političkih stavova i učestvovanja u javnim raspravama političkog karaktera, osim ako se radi o pitanjima koja se tiču javnog tužilaštva, ustavnosti i zakonitosti, ljudskih prava i osnovnih sloboda"* kao i *"... od učestvovanja u političkim aktivnostima političkih subjekata"*.

Pre svega, nejasno je zbog čega je na gore opisani način zabrana političkog delovanja javnih tužilaca uređena na drugačiji način u odnosu na npr. sudije i članove saveta (Zakon o sudijama u članu 31., odnosno Zakon o Visokom savetu sudstva i Zakon o Visokom savetu tužilaštva u članu 15. ). Posmatrano u odnosu na njih, zabrana političkog delovanja javnih tužilaca je propisana daleko šire i obuhvatnije. Nažalost, to je učinjeno upotrebom pojmova koji nemaju uobičajeno, široko rasprostranjeno i jedinstveno značenje s obzirom da na ovaj način propisana zabrana predstavlja nomotehničku novinu u našem pravnom sistemu. Imajući u vidu da nije dodatno pojašnjena u drugim članovima navedenih propisa može se, saglasno Metodologiji, smatrati faktorom rizika od korupcije koji se ogleda u upotrebi nedefinisanih pojmova.

#### **Član 70.**

Ovaj član na nešto drugačiji način uređuju sukob interesa u odnosu na rešenja koje važeći Zakon o sprečavanju korupcije predviđa za sve javne funkcionere, uključujući i javne tužioce. Naime, ukoliko bude usvojen u obliku koji je predložen, njime će biti znatno smanjen broj javnih funkcija koje su nespojive sa funkcijom javnog tužioca. Prilikom nabiranja funkcija koje su nespojive sa funkcijom

javnog tužioca – " na funkciji u drugom organu Republike Srbije, organu autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, gradske opštine ili javnoj službi," izostavljene su funkcije u ustanovama, javnim preduzećima i drugim pravnim licima čiji je osnivač ili član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili gradska opština koje predviđa član 2\*. stav 1. tačke 2), 3) i 4) Zakona o sprečavanju korupcije.

Slično tome, navedeni član sužava obim primene važećeg člana 46. Zakona o sprečavanju korupcije. Za razliku od tog člana koji izričito predviđa da se javni tužilac može baviti, van radnog vremena i uz naknadu, humanitarnom i sportskom delatnošću, pomenuti član dozvoljava samo da se javni tužioci, van radnog vremena, bez posebnog odobrenja mogu baviti nastavnom, naučnom (što je drugačije u odnosu sada važeći naučnoistraživački rad) i umetničkom delatnošću uz naknadu. Štaviše, on ne sadrži tj. u njemu je izostavljen korektivni mehanizam koji se ogleda u izričitom propisivanju uslova pod kojima se te funkcije mogu obavljati - ako se time ne ugrožava nepristrasno vršenje i ugled javne funkcije. S druge strane, član 31. radne verzije Zakona o sudijama poznaje funkciju - da se bude član tela za proveru stručnosti koju sudija može obavljati bez saglasnosti i uz naknadu a koju ne sadrži važeći Zakon o sprečavanju korupcije, dok takvu mogućnost ne predviđa radna verzija Zakona o javnom tužilaštvu. Sve navedeno može da predstavlja, prema Metodologiji, faktor rizika – sukob normi, i to eksterni sukob normi, naročito imajući u vidu odredba člana 72. Radne verzije Zakona o javnom tužilaštvu koja sadrži upućujuću normu da je "nosilac javnotužilačke funkcije javni funkcioner u smislu zakona koji uređuje sprečavanje korupcije i zbog čega podleže obavezama za javnog funkcionera koje su utvrđene tim zakonom".

### **Član 83.**

Ovim članom uređen je postupak za proveru da li kandidati za javnotužilačke funkcije ispunjavaju uslove koji se zahtevaju. Međutim, iako prethodni član, član 82. izričito propisuje da su "ostali uslovi za izbor na javnotužilačku funkciju stručnost, osposobljenost i dostojnost" ovaj član ne predviđu uopšte način provere poslednjeg navedenog. Naime, u njemu, kao ni u ostatku Radne verzije Zakona o javnom tužilaštvu, nije moguće pronaći odredbu koja bi regulisala ko i na koji način proverava dostojnost kandidata za javnotužilačke funkcije. Navedeni nedostatak je posebno primetan kada se ima u vidu da stav 5. prethodnog člana izričito propisuje da se "Kriterijumi i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata i postupak izbora bliže uređuju aktom Visokog saveta tužilaštva". Zbog toga navedena odredba može da predstavlja faktor rizika – postojanje pravne praznine jer stvara „zakonodavni vakuum“ u pogledu jednog, možda i najznačajnijeg, kriterijuma za izbor javnih tužilaca.

### **Član 84.**

Svrha ovog člana je, iako pominje samo jezik nacionalnih manjina, sprečavanje diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina i omogućavanje njihovog zapošljavanja u organima javne vlasti u većem procentu. Nažalost, način na koji je ova odredba definisana je manjkav jer predstavlja faktor rizika – upotreba nejasnih, nepreciznih i dvosmislenih formulacija. Naime, u njoj nedostaje kriterijum koji je izričito propisan drugim zakonima koji regulišu položaj nacionalnih manjina u Republici Srbiji npr. Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma. Taj kriterijum se sastoji u tome da predstavnici nacionalnih manjina budu zastupljeni u organima javne vlasti u procentu koji odgovara njihovoj zastupljenosti na teritoriji lokalne samouprave na kojoj se nalazi sedište javnog tužilaštva, što je istovremeno i uslov za uvođenje nekoj jezika i pisma nacionalne manjin u službenu upotrebu na

teritoriji te lokalne samouprave. Na ovaj način propisana odredba može se tumačiti uopšteno i na najširi mogući način npr. da je pri izboru glavnog javnog tužioca, u javnom tužilaštvu čije je sedište na teritoriji lokalne samouprave gde su pripadnici određene nacionalne manjine zastupljeni u većem broju, kriterijum ne njihovo zastupljenost na teritoriji te lokalne samouprave već njihovo ukupno učešće u strukturi stanovništva Republike Srbije. Osim toga, cilj ove zaštitne odredbe jeste da približi rad javnog tužilaštva građanima – pripadnicima nacionalnih manjina. Za razliku od Zakonika o krivičnom postupku i Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma, arhitektura Radne verzije Zakona o javnom tužilaštvu nije okrenuta ka ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina u krivičnom postupku već je usmerena ka ravnopravnoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima javne vlasti. Nažalost, način na koji je to učinjeno može da predstavlja faktor rizika – upotreba nedefinisanih pojmova. Tako ova odredba umesto znanja zahteva poznavanje njihovog maternjeg jezika, što je podjednako teško definisati koliko i utvrditi kriterijume i način provere. Osim toga, postavlja se pitanje da li na ovaj način definisana norma predstavlja faktor rizika – neprimenjive norme jer, budući da nije reč o bilateralnoj saradnji sa inostranim tužilaštvima u matičnim zemljama pripadnika nacionalnih manjina, zahteva poznavanje pravne terminologije. Na kraju, upotreba pojma "da se vodi računa" predstavlja, saglasno Metodologiji, upotrebu nedovoljno definisanih i jasnih pojmova.

## Član 87

Prva zamerka ovom članu odnosi se na njegovom mesto u Radnoj verziji Zakona o javnom tužilaštvu. S obzirom da se tiče stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za javnotužilačke funkcije logično bi bilo da se on nalazi u grupi, tačnije, odmah iza članova 82. i 83. koji takođe regulišu navedene pojmove. Osim toga, ovaj član predviđa da se podaci i mišljenja o ispunjenosti navedenih kriterijuma pribavljaju od organa i organizacija u kojima je kandidat radio u pravnoj struci. Na ovaj način definisano, član sadrži diskriminatornu odredbu jer predviđa da se kao kandidati mogu javiti samo pravnici koji su radili u organima i organizacijama, pri čemu je ovo poslednje samo po sebi podložno tumačenju da li se misli samo na organizacije ili na javne ustanove, službe i organizacije. Ukoliko se, s druge strane, pod ovim pojmom, podrazumevaju i npr. advokati ili privatni poslovni subjekti u kojima su kandidati radili kao pravnici, postavlja se pitanje da li ova odredba predstavlja faktor rizika – uspostavljanje nadležnosti na način koji omogućava izuzetke i zloupotrebu u tumačenju. Nejasne formulacije nadležnosti stvaraju mogućnosti da službeno lice bira tumačenje svojih nadležnosti koje mu najviše odgovara, bez uzimanja u obzir drugih interesa i duha zakona.

Preciznije, u slučaju da je npr. kandidat za javnotužilačku funkciju radio u privatnoj kompaniji, koliko može biti validno mišljenje vlasnika ili menadžmenta te kompanije o ispunjenosti stručnosti, osposobljenosti ili dostojnosti. Na ovaj način propisano odredba predstavlja koruptivni mehanizam koji može "nagraditi" podobne tj. da se od njihovih pretpostavljenih dobiju pozitivna mišljenja o sva tri kriterijuma i nepremostivu prepreku za kandidate koji ih možda ispunjava ali "nije po volji" gore navedenih lica. Osim toga, postavlja se pitanje, čime će ta lica potkrepiti svoja mišljenja o tome da npr. određeni kandidat ispunjava neki od navedenih kriterijuma? Štaviše, kojim dokumentom će potkrepiti svoje mišljenje da je određeni kandidat (ne)dostojan javnotužilačke funkcije. Zbog toga ova odredba potencijalno može da predstavlja faktor rizika – upotreba neprimenjive norme.

### Član 89.

Navedeni član sadrži samo jednu odredbu koja treba da reguliše javnost postupka izbora glavnog javnog tužioca, i to nedovoljnu. Naime, članom je propisano da se javnost rada u postupku izbora glavnog javnog tužioca *"bliže uređuje aktom Visokog saveta tužilaštva"*. Faktor rizika se ogleda u činjenici da je reč o pitanju koje po prirodi stvari predstavlja zakonsku materiju te prebacivanje njenog regulisanja na podzakonski akt može da predstavlja nedovoljnu transparentnost organa javne vlasti. Na ovaj način propisana odredba ne pruža dovoljne garancije da će neophodna javnost biti obezbeđena prilikom izbora glavnog javnog tužioca jer predviđa isključivu nadležnost VST za njeno propisivanje podzakonskim aktom. Javnost rada se mora obezbediti zakonskim odredbama a aktom VST se zakonske odredbe mogu dodatno precizirati.

### Član 93.

Ovaj član sadrži dve sporne odredbe. Stav 5. ovog člana predviđa *"U postupku predlaganja kandidata za izbor Vrhovnog javnog tužioca Visoki savet tužilaštva obavlja razgovor sa kandidatima, uz učešće stručne i opšte javnosti."* Odredba je nedovoljno precizna jer koristi uopštene formulacije čija primena zahteva diskrecioni odlučivanje i tumačenje. Preciznije, ona je sporna jer se na osnovu nje ne može nedvosmisleno zaključiti kako stručna i opšta javnost učestvuju – aktivno npr. da postavljaju pitanja ili pasivno, kao učesnici bez prava glasa.

Osim toga, stavom 8. uopšteno se garantuje javnost postupka predlaganja kandidata. Međutim, način na koji je to učinjeno je identičan kao već ranije kritikovana odredba člana 89. Javnost nekog postupka, odnosno osnovne odredbe koje treba da obezbede njeno ostvarivanje moraju isključivo biti zakonska materija. S druge strane, takve odredbe mogu se, i to je dosadašnja praksa, dodatno razraditi i precizirati podzakonskim aktom ali on ne može biti jedini i isključivi pravni osnov za različite mere i aktivnosti kojima se javnost rada obezbeđuje. Zbog toga i ova odredba može da predstavlja faktor rizika - nedovoljna transparentnost organa javne vlasti

### Član 102.

I ovaj član sadrži dva sporna stava. Njihova zajednička karakteristika ogleda se u činjenici da su oba stava u suprotnosti tj. u sukobu sa osnovnom odredbom o načinu na koji prestaje funkcija javnog tužioca. Naime, član 98. u stavu 2. predviđa da *"javnom tužiocu javnotužilačka funkcija prestaje kad navrši radni vek"*. Uprkos toj izričitoj i jasnoj odredbi, član 102. u stavovima 2 i 3 propisuje nešto sasvim suprotno, kako navedenoj odredbi tako i logici stvari. Navedenim stavovi predviđaju da se glavni, kao i Vrhovni, javni tužilac razrešava!? kada napuni određene godine života. Određen godine života suštinski predstavljaju jedan od uslova, prema propisima koji reglišu oblast penzijsko-invalidskog osiguranja, koji je potrebno ispuniti da bi se navršio/završio radni vek. Osim toga, potpuno je nejasno na osnovu čega je napravljena razlika u pogledu broja godina neophodnih za prestanak radnog veka Vrhovnog javnog tužioca u odnosu na broj godina koji se zahteva za glavnog javnog tužioca. Precizirana razlika je uobičajena za propise kojima se reguliše oblast visokog obrazovanja i predstavlja razliku između broja godina za profesore koji nisu izabrani za *professor emeritus-a* i onih koji to jesu zbog čega kasnije odlaze u penziju. Primena navedenih odredbi je u ovom konkretnom slučaju potpuno neprimerena.

## Član 117.

Ovaj član je još jedan u nizu članova koji bi trebali da obezbede javnost rada. Nažalosti, ni on nije imun na nedostatke koji su istaknuti povodom prethodnih članova. Kritika je ovog puta upućena stavu 2. ovog člana koji predviđa da predlog za vođenje disciplinskog postupka "*disciplinski tužilac podnosi na osnovu disciplinske prijave*". Nažalost, Radna verzija ne sadrži nijednu drugu odredbu koja bi se ticala disciplinskih prijava. Na osnovu dikcije zakona može se samo pretpostaviti da pravo na podnošenje disciplinske prijave imaju svi. S druge strane, iako bi to pitanje trebalo da bude zakonom regulisana materija, odredba člana 19. Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskim prekršajima javnih tužilaca, prema kome prijavu može da podnese svako, ne ostavlja sumnju. Međutim, reč je o pitanju koje je veoma važno za uspostavljanje transparentnosti rada i odgovornosti javnog tužilaštva zbog čega bi odredba takve sadržine trebala da bude izričito propisana zakonom a detaljnije i precizirana podzakonskim aktom. Zbog toga navedeni stav može da predstavlja faktor rizika – postojanje pravne praznine a može se otkloniti izričitim propisivanjem da svako može da podnese prijavu ili propisivanjem norme koja bi upućivala na navedeni Pravilnik.

## Komentari na Radnu verziju Zakona o sudijama

### Član 4.

Ovaj član, koji nosi naziv "*Održavanje poverenja u nezavisnost i nepristrasnost*", propisuje različite obaveze čije ispunjavanje bi trebalo da garantuje nezavisno i nepristrasno postupanje sudija. Nažalost, način na koji je to učinjeno sadrži neke veoma bitne manjkavosti.

U stavu 1. predviđena je dužnost sudije "*da u svakoj prilici održi poverenje u svoju nezavisnost i nepristrasnost*". Norma je identična onoj koju sadrži sada važeći član 3. Zakona o sudijama. Iako je intencija zakonodavca jasna, propuštena je prilika da se izmene i dopune pravosudnih zakona iskoriste za unapređenje svih njihovih odredbi, a ne samo za formulisanje odredbi koje predstavljaju neposrednu posledicu izmena i dopuna Ustava. Koncepcija, kao i dikcija, ovog stava ukazuju na dve stvari. Prvo, da norma polazi od pretpostavke da poverenje postoji. Javno dostupni podaci dobijeni istraživanjima govore suprotno – da postoji veliki stepen nepoverenja javnosti u rad sudova, naročito u nezavisnost sudija. Osim toga, norma poverenje definiše kao cilj, a nezavisnost i nepristrasnost sudija kao sredstvo da se do njega dođe. Zbog toga ona predstavlja ne samo primer obrnute pravne arhitekture nego i dokaz da postoji nerazumevanje o tome da su nezavisnost i nepristrasnost sudija krajnji cilj, a (ne)poverenje javnosti posledica njegovog (ne)postojanja. Istovremeno, sa stanovišta Metodologije, norma nameće dilemu da li postoji razlika između jednog od deklariranih ciljeva – nezavisnost pravosuđa i stvarnog cilja čije se ostvarenje normom obezbeđuje – održavanje poverenja u nezavisnost i nepristrasnost. Osim toga, pojam "*održi*" je, pored toga što je neuobičajen kada je reč o nomotecnici, pravna formulacija koja, saglasno Metodologiji, predstavlja faktor rizika koji se ogleda u upotrebi nedefinisanih pojmova. Reč je o pojmu koji nema uobičajeno, široko rasprostranjeno i jedinstveno značenje niti suštinu u široj javnosti. Umesto toga, isti cilj bi se mogao postići preciznim i nedvosmislenim propisivanjem da je sudija dužan da se u svakoj prilici ponaša nezavisno i nepristrasno.

Stav 3. predstavlja još jednu normu koja nije pretrpela, a trebalo bi, bilo kakve izmene i dopune posmatrano u odnosu na sada važeći stav 3. tog člana Zakona o sudijama. Navedeni stav predviđa da

se "službe, poslovi i postupci nespojivi sa sudijskom funkcijom određuju zakonom". Vidljivo je da ova, po svojoj pravnoj prirodi, upućujuća norma koristi neodređen i uopštem pojam "zakonom". Zbog toga što na nejasan, neprecizan i način podložan različitim tumačenjima upućuje na druge odredbe ili propise, ona predstavlja faktor rizika koji se, saglasno Metodologiji, ogleda u manjkavosti odredbi o upućivanju. Drugim rečima, ona ne sadrži pojmove koji se tradicionalno i uobičajeno koriste u sličnim situacijama. Prvi od njih je sintagma "u skladu sa ovim zakonom". Ukoliko bi na taj način bila formulirana ona bi nedvosmisleno i precizno upućivala na primenu odredbe člana 31. koji detaljnije razrađuje koje su to funkcije i poslovi nespojivi sa funkcijom sudije. S druge strane, postoji sasvim legitimna mogućnost da se u okviru upućujuće norme koristi sintagma "u skladu sa zakonom koji reguliše ...". U slučaju njenog propisivanja, stav 3. bi upućivao, kao i član 33., na primenu Zakona o sprečavanju korupcije. Međutim, nezavisno od toga koju od dve gore navedene formulacije bi odabrali, problem manjkavosti odredbe o upućivanju bi bi rešen stvaranjem novog faktora rizika koji se sastoji u sukobljenim odredbama (taj faktor rizika biće detaljnije razmatran kod analize člana 31.). Izgleda da je toga bio svestan i sam zakonodavac zbog čega se opredelio da upotrebi formulaciju "zakonom" koja, na prvi pogled, može izgledati kao nomotehnički nedostatak, a ne kao suštinski problem – dualizam i paralelizam dva pravna sistema sukoba interesa.

Ništa manje sporan nije i stav 5. (mada bi po prirodi stvari i numeraciji trebalo da bude stav 6.) koji predviđa krajnje uopštenu obavezu svih organa javne vlasti i javnih funkcionera "da svojim postupanjem i ponašanjem održavaju poverenje u nezavisnost i nepristrasnost sudija i sudova". Pored upotrebe nedefinisanog pojma "održavaju", koji je detaljnije razmatran i opisan u vezi sa stavom 1. ovog člana, ovaj stav sadrži još jedan faktor rizika. Način na koji je on formulisan pre podseća na formulisanje deklarativnog cilja nego na dužnost u pravnom smislu reči. Pre svega, navedena odredba ne navodi, ni primera radi, koje su to pozitivne (šta moraju ili treba da urade), a koje negativne (šta ne smeju da urade ili od čega treba da se uzdržavaju) dužnosti organa javne vlasti i javnih funkcionera. Osim toga, ona uopšte ne predviđa sankciju za slučaj njenog nepoštovanja, kao korektivni mehanizam koji bi omogućio njenu primenu i posledično, efikasno garantovao nezavisnost i nepristrasnost sudija. Zbog svega navedenog ovaj stav može da predstavlja faktor rizika koji se sastoji u neprimenljivoj odredbi. On ima tzv. efekat „lažnih obećanja“ jer se ne može primeniti u stvarnom životu. Nesigurnost koju ovaj stav stvara u pogledu sopstvene primene sasvim sigurno pogoduje onim organima javne vlasti i javnim funkcionerima koji dođu u iskušenje da ga upotrebe radi zloupotrebe svojih funkcija.

## Član 7.

Ovaj član takođe pripada onoj grupi članova koji tokom rada na donošenju novog zakona nisu pretrpeli bilo kakve izmene ili dopune. Drugim rečima, propuštena je prilika da se i oblast odgovornosti sudija za štetu reguliše na precizniji i jasniji način. U stavu 2. ovog člana propisan je pravni osnov za Republiku Srbiju da naplati tj. refundira iznos koji je na ime štete, nastale na osnovu pravosnažne sudske odluke, odnosno poravnjanja zaključenog pred sudom isplatila oštećenom. Međutim, to je učinjeno na način koji nije dovoljno precizan i čini ovu odredbu podložnu tumačenjima. Prvi razlog tome je činjenica da odredba koristi pojam "može" koji se uobičajeno tumači na negativan način kao "ne mora". Uz to, odredba definiše i uslov - to pravo Republika Srbija ima samo ukoliko je šteta prouzrokovana namerno. Ukoliko je stvarni cilj ove odredbe da uspostavi mehanizam koji će uticati na odgovorniji i savesniji rad sudija taj mehanizam bi morao da sadrži automatizam po kome će se šteta nadoknađivati uvek. U tom slučaju, mnogo primerenija bi bila

drugačija dikcija ovog člana npr. *"isplaćeni iznos će biti nadoknađen od sudije"* ili *"sudija će Republici Srbiji nadoknaditi isplaćeni iznos"*. Prostim prenošenjem sada važeće odredbe člana 6. stav 2. u novi tekst zakona, a samim tim pojma *"može"* zakonodavac je propustio da otkloni faktor rizika koji se, saglasno Metodologiji ogleđa u upotrebi nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije. Upotreba pojma *"može"* nameće potrebu za tumačenjem kada će može značiti *"mora"*, a kada sasvim suprotno *"ne mora"*.

Iz stava 4. je vidljivo da je Ministarstvo pravde, kao i uvek kada je reč o ovom faktoru rizika, ovlašćeno za donošenje takve ocene, odnosno za diskreciono tumačenje, kada će, a kada ne inicirati pokretanje postupka za naknadu štete. Na osnovu dikcije odredbe moglo bi se zaključiti da nakon toga nastupa gore pomenuti automatizam jer je Državno pravobranilaštvo dužno, bez prava da ospori zahtev Ministarstva, da pokrene parnicu za naknadu štete. Međutim, navedeni zaključak se ne može smatrati kao nedvosmislen. Razlog se krije u poslednjem delu ove odredbe koji uvodi još jedan organ, dokument i fazu postupka za naknadu štete koji nemaju jasno značenje niti svrhu. Prema odredbi, Državno pravobranilaštvo je dužno da pre pokretanja postupka za naknadu isplaćenog iznosa pribavi mišljenje Visokog saveta sudstva. O pravnom značaju i posledicama mišljenja koje je Visoki savet dužan da da u zakonu nema ni reči. Na osnovu tumačenja odredbe i njene dikcije može se zaključiti da u ovom slučaju Visoki savet ima samo savetodavnu ulogu, a navedeno mišljenje nema moć da spreči pokretanje parnice. Drugim rečima, nezavisno od toga da li je pozitivno (podržava zahtev Ministarstva) ili negativno (osporava zahtev Ministarstva) mišljenje predstavlja samo formalni dokaz da je procedura sprovedena. Ukoliko je namera zakonodavca suprotna, tj. postoji želja da mišljenje Visokog saveta sudstva dobije veću pravnu snagu i spreči pokretanje parnice, onda je reč o neprimenljivoj odredbi koja se ne može sprovesti zbog načina na koji je formulisana. Taj njen nedostatak ozbiljno dovodi u pitanje da li je takav ishod – sprečavanje pokretanja parnice u slučaju negativnog mišljenja Visokog saveta sudstva uopšte moguć. S druge strane, relativno lako se može uočiti da navedena formulacija uspostavlja nadležnost Ministarstva pravde na način koji omogućava izuzetke i zloupotrebu u tumačenju zbog čega predstavlja faktor rizika. Način na koji odredba kreira mehanizam za naknadu štete stvara mogućnost da Ministarstvo pravde bira na koji način će tumačiti pravni osnov za vršenje svojih nadležnosti i stvara sumnju da će to biti ono koje mu najviše odgovara, bez uzimanja u obzir drugih interesa i duha zakona.

Osim toga, na osnovu razmatranja navedenih stavova vidi se da činjenica nastupanja štete nije dovoljna za aktiviranje ovog mehanizma. Pored nastupanja štete kao objektivnog uslova, zakon predviđa postojanje još jednog uslova – namere. Problem je međutim, što zakon ništa određenije ne govori o kakvoj nameri se radi. Polazna pretpostavka je da pravo na refundaciju isplaćenog iznosa štete postoji samo u vezi sa vršenjem funkcije sudije, a ne i sa aktivnostima koje sudija preduzima mimo i van tog okvira. To drugim rečima znači da je za pokretanje ovog mehanizma neophodno da postoji odgovarajuća sudska presuda kojom je utvrđena odgovornost sudije za izvršenje krivičnog dela kršenje zakona od strane sudije iz člana 360. Krivičnog zakonika. Pored toga, logika stvari nalaže da takva presuda bude pravosnažna pre pokretanja postupka za naknadu štete. Umesto toga, stav sadrži formulaciju *"ako je šteta prouzrokovana namerno"* koja predstavlja faktor rizika koji se ogleđa ne samo u upotrebi nejasnih i nedefinisanih pojmova već i uspostavljanje nadležnosti na način koji omogućava izuzetke i zloupotrebu u tumačenju, kao i propisivanje neodređenog, nejasnog ili diskrecionog osnova za odlučivanje. Nadležnosti uspostavljene na ovaj način omogućavaju izuzetke i zloupotrebu u tumačenju jer stvaraju mogućnost za njihovo različito tumačenje u različitim situacijama. Neodređen, nejasan ili diskrecioni osnov za odlučivanje postoji zato što je izostalo



navođenje osnova/kriterijuma kojima Ministarstvo pravde treba da se rukovodi u tim slučajevima. Pored toga, ovaj stav može da predstavlja i faktor rizika koji se sastoji u propisivanju nepotpunog osnova za nastanak odgovornosti sudija.

Sve navedeno važi i u pogledu stava 3. ovog člana.

#### **Član 16.**

Stav 2. ovog člana, koji reguliše vreme za koje sudija može biti udaljen sa funkcije, propisuje da Visoki savet sudstva može da ukine odluku o udaljenju pre okončanja postupka za utvrđivanje razloga za razrešenje sudije ili okončanja krivičnog postupka. Na osnovu analize ovog člana teško je zaključiti šta je stvarni cilj ove odredbe. S druge strane, relativno lako se može uočiti da način na koji je ova odredba formulisana nije najbolji jer unosi pravnu nesigurnost u primenu zakona. Slično kao i kod prethodnog člana, vidljivo je da i ova odredba sadrži nejasan i neprecizan pojam "može". Pored toga, odredba potencijalno može da predstavlja faktor rizika koji se ogleda u propisivanju neodređenog, nejasnog ili diskrecionog osnova za odlučivanje imajući u vid da ne formuliše (okvirno ili precizno) kriterijume i slučajeve kada Visoki savet sudstva može doneti navedenu odluku. Zbog toga što je izbor mogućih kriterijuma ostavljen otvorenim postoji osnov za široko diskreciono odlučivanje u konkretnom slučaju. Istovremeno, ovaj stav može, zbog toga što razlozi za njegovo propisivanje nisu jasni, da predstavlja i faktor rizika koji se sastoji u propisivanju uopštenog izuzetka od pravila da se sudija, u zakonom precizno određenim slučajevima, obavezno udaljava sa funkcije. Time on ispunjava uslove da bude smatran neosnovanim (jer ničim nije obrazložen niti objašnjen) „zakonodavnim vratima“ kroz koja Visoki savet sudstva može da izbegne ostvarivanje pravila koje služi da ispuni legitimne ciljeve i interese. U stvarnosti nije teško zamisliti slučajeve u kojima zainteresovani subjekti na različite načine motivišu članove Visokog saveta sudstva da iskoriste neopravdano diskreciono ovlašćenje da primeni odstupanje od pravila.

#### **Član 25.**

Ovaj član, koji nosi naziv "Odstupanja", u stavu 2. taksativno navodi razloge zbog kojih se sudiji može oduzeti predmet, odnosno odstupiti od raspodele predmeta slučajem na osnovu godišnje raspodele poslova u sudu. Načelno, takav pristup zaslužuje svaku pohvalu. Međutim, ponovo su nomotehnički propusti zaslužni za to što ovaj član zaslužuje primedbe pre nego pohvale.

Među nabrojanim razlozima, za potrebe ove analize, pažnju zaslužuju dva: "*predmeti koji su hitni po svojoj suštini*" i "*u drugim slučajevima predviđenim zakonom*". Nažalost, zakon ne sadrži nijednu odredbu koja bi precizno (propisivanjem kriterijuma) ili okvirno (ilustracijom nekoliko karakterističnih slučajeva) definisala šta zakonodavac smatra pod navedenom sintagmom. Tim pre što se za sudske predmete uobičajeno i kolokvijalno koriste neke druge kvalifikacije – složeni i jednostavni, teški nasuprot lakih, sa većim ili manjim brojem stranaka, obimnom ili malom dokumentacijom i sl. Može se samo pretpostaviti da nije reč o predmetima gde se, zbog propuštanja rokova i eventualnog nastupanja štete, zahteva hitnost u postupanju (mada je i ta kvalifikacija pogrešno formulisana kao "*predmet koji je hitan po zakonu*"). Zbog toga ova sintagma omogućava pojavu različitih tumačenja u situaciji kada se zbog ostvarivanja prava na pristup pravdi očekuje jedinstvena i jednaka primena propisa. Osim toga, zainteresovane strane u konkretnim predmetima mogu navedeni stav iskoristiti da na nezakonit način npr. uticajem ili davanjem mita omoguće ili olakšaju zaštitu svojih prava i ostvarivanje interesa. Zbog svega navedenog ova sintagma može da predstavlja faktor rizika koji se

ogleda u upotrebi nedefinisanih pojmova. Istovremeno, zbog odsustva bilo kakvih kriterijuma za utvrđivanje pravog značenja ove sintagme ona može predstavljati i faktor rizika koji se sastoji u propisivanju neodređenog, nejasnog ili diskrecionog osnova za odlučivanje.

Kada je reč o poslednje navedenom razlogu za odstupanje od raspodele predmeta slučajem - "*u drugim slučajevima predviđenim zakonom*", on zbog toga što na nejasan, neprecizan i način podložan različitim tumačenjima upućuje na odredbe drugih propisa predstavlja faktor rizika koji se ogleda u manjkavoj odredbi o upućivanju. Na ovaj način formulisan on postaje ravnopravni član brojne porodice koju čini izrazi kao što su: "*u skladu sa važećim zakonima*", "*po zakonu*", "*na uobičajeni način*", "*u skladu sa pravnim propisima u toj oblasti*".

### **Član 30.**

Stav 1. ovog člana normira novo pravno sredstvo koje sudije mogu da koriste za zaštitu svoje nezavisnosti i nepristrasnosti u postupanju. Na osnovu njega, sudija može podneti zahtev za zaštitu od neprimerenog uticaja Visokom savetu sudstva. Međutim, način na koji je ova odredba propisana sadrži najmanje dva faktora rizika od korupcije. Saglasno ovoj odredbi, sudija može posegnuti za ovim pravnim sredstvom ako smatra da se na njega vrši "*neprimeren*" uticaj. Istovremeno, navedeni stav, kao ni druge odredbe zakona, ne definiše niti precizira u čemu se sastoji neprimerenost nekog uticaja. Imajući u vidu da zakonodavac ne koristi izraz "*nedozvoljeni*" može se samo pretpostaviti da je reč o uticaju koji je suštinski drugačiji od uticaja čije je vršenje zabranjeno određenom pravnom normom. Zbog toga što ovaj izraz, koji nema uobičajeno, široko rasprostranjeno i jedinstveno značenje, nigde nije pojašnjen u zakonu, predloženo rešenje može da predstavlja faktor rizika od korupcije koji Metodologija prepoznaje kao upotrebu nedefinisanih pojmova koji su podložni diskrecionom odlučivanju i tumačenju u skladu sa interesima onoga ko je primenjuje. Kao takav, on omogućava pojavu različitih tumačenja, od kojih neka mogu biti koruptivna, uprkos tome što rešavanja jednog ovako osetljivog pitanja zahteva primenu jedinstvenih merila i kriterijuma. Zbog toga se nameće potreba da se napravi jasna razlika između primerenog i neprimerenog uticaja tako što će se oni okvirno (ilustracijom karakterističnih slučajeva) ili bliže definisati (preciznim navođenjem kriterijuma).

Sa stanovišta Visokog saveta sudstva, koji je adresiran kao organ javne vlasti kome se navedeni zahtev podnosi, isti razlozi mogu da predstavljaju faktor rizika koji se ogleda u propisivanju neodređenog, nejasnog ili diskrecionog osnova za odlučivanje. Usled izostanka bilo kakvog kriterijuma za procenjivanje da li je neki uticaj primeren ili ne, stvoren je pravni osnov za Visoki savet sudstva da u svakom konkretnom slučaju procenjuje da li postoji neprimeren uticaj na rad sudije. Budući da odredba ne upućuje da se internim aktom Visokog saveta sudstva mogu propisati kriterijumi za procenu da li je neki uticaj primeren ili ne, u konkretnom slučaju reč je o potpunoj otvorenosti za diskreciono odlučivanje.

S druge strane, stav 2. predstavlja primer upućujuće norme koja predviđa da će se način podnošenja zahteva i postupak po zahtevu za zaštitu od neprimerenog uticaja propisati aktom Visokog saveta sudstva. Faktor rizika ogleda se pre svega u činjenici da je reč o pitanju koje po prirodi stvari treba da predstavlja zakonsku materiju te prebacivanje njegovog regulisanja na podzakonski akt može da predstavlja nedovoljnu transparentnost postupka. Prema uobičajenoj praksi, osnovne zakonske odredbe mogu i treba da se dodatno razrade i preciziraju podzakonskim aktom ali on ne može biti jedini i isključivi pravni osnov za sprovođenje postupka povodom podnetog zahteva. Zbog toga ova

odredba može da predstavlja faktor rizika - nedovoljna transparentnost organa javne vlasti. Osim toga, vidljivo je da ovaj stav pominje tačno određeni mehanizma za zaštitu nezavisnosti i nepristrasnosti sudija ali zadatak njegovog bližeg regulisanja prebacuje na Visoki savet sudstva koji je istovremeno organ javne vlasti ovlašćen za njegovu neposrednu primenu. Navedena osobina je jedna od osnovnih odlika faktora rizika koje Metodologija definiše kao nepostojeći ili nejasni upravni postupci. U svim slučajevima postojanja tog faktora rizika postoji opasan prostor za diskreciono ovlašćenje, u smislu improvizacije proceduralnih pravila.

### **Član 31.**

Ovaj član na nešto drugačiji način uređuje sukob interesa u odnosu na rešenja koje važeći Zakon o sprečavanju korupcije predviđa za sve javne funkcionere, uključujući i sudije. Naime, ukoliko bude usvojen u obliku koji je predložen, njime će biti znatno smanjen broj javnih funkcija koje su nespojive sa funkcijom sudije. Prilikom nabiranja funkcija koje su nespojive sa funkcijom sudije – "*na funkciji u drugom organu Republike Srbije, organu autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, gradske opštine ili javnoj službi,*" izostavljene su funkcije u ustanovama, javnim preduzećima i drugim pravnim licima čiji je osnivač ili član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili gradska opština koje predviđa član 2\*. stav 1. tačke 2), 3) i 4) Zakona o sprečavanju korupcije.

Slično tome, navedeni član sužava obim primene važećeg člana 46. Zakona o sprečavanju korupcije. Za razliku od tog člana koji izričito predviđa da se javni funkcioner, uključujući i sudije, može baviti, van radnog vremena i uz naknadu, humanitarnom i sportskom delatnošću, ovaj član dozvoljava samo da se sudije, van radnog vremena, bez posebnog odobrenja mogu baviti nastavnom, naučnom (što je drugačije u odnosu sada važeći naučnoistraživački rad) i umetničkom delatnošću uz naknadu. Štaviše, on ne sadrži tj. u njemu je izostavljen korektivni mehanizam koji se ogleda u izričitom propisivanju uslova pod kojima se te funkcije mogu obavljati - ako se time ne ugrožava nepristrasno vršenje i ugled javne funkcije.

S druge strane, on poznaje dve funkcije koje ne postoje u važećem Zakonu o sprečavanju korupcije. Prva od njih je članstvo u Upravnom odboru i Programskom savetu Pravosudne akademije. Štaviše, ovaj član propisuje da sudija navedenu funkciju može obavljati, ne u skladu sa ovim zakonom ili Zakonom o sprečavanju korupcije, već u skladu sa Zakonom o Pravosudnoj akademiji. Osim toga, ovaj član dozvoljava sudiji da bude i član tela za proveru stručnosti, koju sudija može obavljati bez saglasnosti i uz naknadu. Sve navedeno može da predstavlja, prema Metodologiji, faktor rizika – sukob normi, i to eksterni sukob normi, naročito imajući u vidu odredba člana 33 koji sadrži upućujuću normu da je "*nosilac javnotužilačke funkcije javni funkcioner u smislu zakona koji uređuje sprečavanje korupcije i zbog čega podleže obavezama za javnog funkcionera koje su utvrđene tim zakonom*".

Pored toga, ovim članom regulisana je zabrana političkog delovanja sudija. Nažalost, to je učinjeno jednostavnim propisivanjem odredbe koja i sada postoji u Zakonu o sudijama, a nema svoje uporište u Ustavu Republike Srbije. Prema odredbi člana 31. sudiji je zabranjeno članstvo u političkim strankama (identično kao u Ustavu) podjednako kao i političko delovanje (što Ustav ne propisuje). Štaviše, ova poslednja zabrana je formulisana na način koji može predstavljati faktor rizika od korupcije jer koristi uopšten izraz koji nema uobičajeno, široko rasprostranjeno i jedinstveno značenje. Imajući u vidu da izraz nije pojašnjen kako u ovom članu tako ni u drugim članovima zakona ova odredba se može, saglasno Metodologiji, smatrati faktorom rizika od korupcije koji se ogleda u

upotrebi nedefiniranih pojmova. Kao takva, ova odredba predstavlja plodno tlo za pojavu različitog tumačenja od kojih neka mogu predstavljati nagradu (kada se izrazito političko delovanje pojedinih sudija "ne vidi", ignoriše ili abolira), a neka savršeni mehanizam za kažnjavanje (kada se neke aktivnosti sudije koje nemaju politički karakter ocene kao političko delovanje na drugi način).

Istovremeno, sa stanovišta osnovnih ljudskih prava garantovanih ratifikovanim međunarodnim ugovorima, ova odredba može predstavljati faktor rizika koji se ogleda u neopravdanom ograničavanju ljudskih prava. Očigledno je da se ovom odredbom umanjuje mogućnosti za neometano ostvarivanje dva osnovna individualna prava svih lica – sloboda mišljenja i izražavanja. Formulacija ove odredbe nameće dilemu da li je reč o meri koja je potrebna u demokratskom društvu zbog nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti, ekonomskog blagostanja u zemlji, zaštite reda i mira i prevencije kriminala, zaštite zdravlja i morala ili zaštite drugih prava i sloboda. Štaviše, time se odstupa od dve osnovne ideje. Prve, da je potrebno zabraniti ono angažovanje sudija koje ih izlaže različitim koruptivnim uticajima, između ostalog i političkim uticajima na vršenje sudijske funkcije. I druge, iako pogrešno projektovane jer ne postiže željeni cilj, da se zbog toga izričito ograničava sloboda udruživanja, konkretno političkog udruživanja.

### **Član 33.**

Ovaj član izričito predviđa primenu Zakona o sprečavanju korupcije na sudije time što propisuje da je sudija javni funkcioner koji podleže obavezama za javne funkcionere koje su utvrđene tim zakonom. Problem se, međutim, sastoji u tome što način na koji je formulisana odredba uvodi dualizam pravnih režima koji se mogu primenjivati na sudije zbog čega predstavlja faktor rizika koji se sastoji u propisivanju sukobljenih odredbi. Posledica toga može biti npr. da će, u slučaju usvajanja u ovom obliku, na sudije biti moguće primeniti kako odredbe Zakona o sprečavanju korupcije koje propisuju nespojivost funkcija tako i odredbe ovog zakona koje na drugačiji način regulišu to pitanje.

### **Član 50.**

U stavu 6. ovaj član predviđa da će pokazatelje za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti propisati Visoki savet sudstva. Takav pristup je problematičan iz više razloga. Reč je o pitanjima koja se smatraju najvažnijim preduslovima za ostvarivanje nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa. Zbog toga bi njihovo regulisanje, makar uopšteno i okvirno, trebalo da bude materija zakona, a ne podzakonskog akta.

### **Oblast policija (unutrašnjih poslova)**

Prema javno dostupnim podacima u toku su javne rasprave o nekoliko zakona iz oblasti unutrašnjih poslova i to:

- [Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima;](#)
- [Nacrt zakona o obradi podataka i evidencijama u oblasti unutrašnjih poslova;](#)
- [Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima;](#)
- [Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti;](#)
- [Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o nacionalnom DNK registru i](#)
- [Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o oružju i municiji.](#)

Za sve navedene nacрте karakteristično je da su objavljeni kako na Vladinom portalu E-konsultacije<sup>10</sup> tako i na zvaničnoj veb prezentaciji Ministarstva unutrašnjih poslova, rubrika "*Dokumenti - Regulatorna – Nacrti zakona*"<sup>11</sup>.

S obzirom da je reč o oblasti koja je prepoznata i utvrđena kao oblast posebno rizična za nastanak korupcije Ministarstvo unutrašnjih poslova bi trebalo, u skladu sa odredbom člana 35. Zakona o sprečavanju korupcije, da ih dostavi Agenciji radi davanja mišljenja o proceni rizika od korupcije u propisima. Ipak, već sada se može uočiti da je programom javne rasprave za sve navedene nacрте bilo predviđeno njeno veoma kratko trajanje – svega 23 dana pred kraj kalendarske godine. Ipak, posle brojnih kritika i javno iznetih primedbi na predložene nacрте, na inicijativu nevladinih organizacija javna rasprava je produžena i trajaće do 22. januara 2023. godine. Imajući u vidu broj zakonskih tekstova koje bi zainteresovana lica želela da analiziraju, kao i činjenicu da je javna rasprava objavljena pred kraj godine, možda će Agencija, ukoliko joj navedeni nacrti budu dostavljeni radi davanja mišljenja, proceniti da postoji rizik od korupcije u vezi sa zakonodavnim procesom koji se sastoji u nepoštovanju standarda transparentnosti i javnih rasprava.

## Izmene Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima

Članom 36. Nacrta izmena i dopuna ovog zakona, u članu 314, posle stava 1. dodaju se st. 2. i 3. koji glase: „*Ovlašćeno službeno lice u neposrednoj kontroli saobraćaja može izdati upozorenje učesniku u saobraćaju, odnosno odustati od procesuiranja određenih prekršaja za koje je propisana novčana kazna u fiksnom iznosu, ukoliko lice koje je učinilo takav prekršaj nije u prethodne dve godine evidentirano kao učinilac prekršaja iz oblasti bezbednosti saobraćaja na putevima. Način postupanja i odlučivanja u situacijama iz st. 1. i 2. ovog člana utvrđuje ministar unutrašnjih poslova.*”

Citirana odredba po svojoj pravnoj prirodi predstavlja normu koja omogućava, kada je to svrsishodno, ostvarivanje načela oportuniteta. Zbog toga što se smatra da načelo oportuniteta doprinosi efikasnijem postizanju svrhe zbog kojih se neki propis donosi i ostvarivanju ciljeva koji se njime žele postići, njegovo propisivanje ima puno opravdanja. Međutim, sporan je način na koji je to učinjeno.

Pre svega, odredbom stava 2. je propisano da ovlašćeno službeno lice "*može izdati upozorenje*" što suštinski znači da može odlučiti da ne pokrene odgovarajući postupak za sankcionisanje protivpravnog ponašanja nekog lica. Osim toga, na osnovu dikcije "*može odustati od procesuiranja*" se može zaključiti da ovlašćeno lice takvu odluku može doneti naknadno tj. i nakon što je postupak procesuiranja pokrenut. Istovremeno, Nacrt ne sadrži precizne kriterijume na osnovu kojih bi ovlašćeno službeno lice moglo da donese takve odluke. Naprotiv, on samo propisuje da se takva odluka može doneti "*ukoliko lice koje je učinilo takav prekršaj nije u prethodne dve godine evidentirano kao učinilac prekršaja iz oblasti bezbednosti saobraćaja na putevima*".

Ako je cilj koji se želi postići ovom odredbom to da se takva odluka donosi uvek kada je reč o licima koja nisu u prethodne dve godine učinile prekršaj iz oblasti bezbednosti saobraćaja na putevima onda

<sup>10</sup> <https://ekonsultacije.gov.rs/>

<sup>11</sup> <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/dokumenti/Regulatorna/Nacrti+zakona>

je dikcija ove odredbe potpuno pogrešna. U tom slučaju trebalo je umesto izraza "može", u skladu sa našom pravnom tradicijom, upotrebiti uobičajeni bezlični imperativni oblik "izdaće se upozorenje", odnosno "odustaće se od procesuiranja.....". Suprotno tome, ukoliko postoji namera da se ovlašćeno službeno lice ovlasti da u svakom konkretnom slučaju odlučuje da li će ili ne prema licu koji ispunjava ovaj opšti uslov primeniti svoje ovlašćenje, načelo pravne sigurnosti i izvesnosti nameće potrebu da se propišu dodatni kriterijumi kako takvo odlučivanje ne bi preraslo u samovolju. Do tada, ova odredba može da predstavlja faktor rizika od korupcije koji se sastoji u upotrebi nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije.

Nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije su formulacije iz procenjivanog propisa koje imaju teško razumljivo značenje i samim tim ostavljaju prostor za koruptivno tumačenje. Sa stanovišta budućih postupanja ovlašćenih službenih lica, ova odredba može da predstavlja i faktor rizika od korupcije koji se ogleda u propisivanju neopravdanih izuzetaka od vršenja nadležnosti. Neopravdani izuzeci od vršenja nadležnosti su odredbe kojima se uvode izuzeci od datog pravila pomoću kojih službeno lice može da izađe i izbegne da se pobrine za legitimna očekivanja i zahteve građana. Taj faktor dovodi do nastanka rizika od korupcije zbog neopravdanog diskrecionog ovlašćenja službenog lica u odlučivanju da li da primeni odstupanje, što primorava subjekte da koruptivnim radnjama motivišu službeno lice da izbegne izuzetak od pravila.

Štaviše, ukoliko je pretpostavka da je takvu odluku moguće doneti i nakon što je postupak procesuiranja protivpravnog ponašanja započeo tačna, Nacrtu se može staviti prigovor da ne propisuje ni rok do kada se takva odluka može doneti. U tom slučaju ova odredba može da predstavlja i faktor rizika nepostojanje konkretnih rokova, odnosno njihovo neadekvatno regulisanje u upravnim postupcima.

## Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima

### Proces izrade

Javna rasprava o tekstu Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima otpočela je 8. decembra i trajaće do 31. decembra 2022. godine<sup>12</sup>. Činjenica da je za javnu raspravu ostavljeno tri dana više nego što je minimalni rok propisan Poslovníkom o radu Vlade sama po sebi je razlog za kritiku. Naime, reč je o dokumentu od 362 članova na 119 strana koji je na javnu raspravu iznet sa još pet drugih zakona. Utoliko pre što je javna rasprava o zakonu koji može imati dalekosežne posledice po prava građana, pored mogućnosti da se upućuju pisani predlozi, svedena na tri okrugla stola koje će, forme radi, biti održani u tri dana u Nišu, Novom Sadu i Beogradu. Zbog toga se može očekivati da će Agencija, ukoliko i kada joj ovaj Nacrt bude upućen radi davanja mišljenja o proceni rizika od korupcije u njegovim odredbama, ukazati da takav pristup predstavlja rizik od korupcije u vezi sa zakonodavnim procesom koji se ogleda u nepoštovanju standarda transparentnosti i javnih rasprava.

### Javnost rada

<sup>12</sup>[http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/63695d86-3304-4af4-8ea2-b71a36b6d188/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC+%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5+%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5+%D0%97%D0%BE%D0%A3%D0%9F\\_.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ojJjow4](http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/63695d86-3304-4af4-8ea2-b71a36b6d188/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC+%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5+%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5+%D0%97%D0%BE%D0%A3%D0%9F_.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ojJjow4)

Nacrt zakona je, posmatrano u odnosu na prethodnika iz 2021. godine, u nekim svojim delovima unapređen. Tako je, za razliku od prethodnika, u njegovom članu 21. stav 3 vraćena tj. propisana obaveza koju Ministarstvo unutrašnjih poslova ima saglasno članu 6. važećeg zakona, da objavljuje tromesečne izveštaje o rezultatima svog rada i stanju bezbednosti. Ipak, i dalje su zadržani neki faktori rizika. Pre svega, Nacrt i dalje ne propisuje izričito, među drugim načelima, načelo javnosti rada. Osim toga, u stavu 1. tačka 3) podtačka (3) Nacrt uvodi jednu jezički posmatrano malu ali suštinski veliku izmenu koja predstavlja korak nazad u odnosu na važeći zakon. Prema njoj, javnost će biti uskraćena za informacije o radu Ministarstva ukoliko bi se time "(3) *ugrozilo pravo na slobodu i bezbednost*". Greškom ili ne, tek iz ove formulacije je izostala odrednica koja sada postoji, a koja precizira da u tom slučaju mora biti ugroženo "lično pravo na ličnu slobodu i bezbednost". Na taj način Ministarstvu je omogućeno da na osnovu jednog uopštenog pojma, čiju je ugroženost u svakom konkretnom slučaju teško utvrditi kao i dokazati, uskrati pravo na obaveštenost. Zbog odsustva prideva "lični" ova odredba može da predstavlja faktor rizika koji se sastoji u upotrebi nedefinisanih pojmova koji može dovesti do pojave različitih tumačenja dok se od Ministarstva očekuje jedinstvena primena ove odredbe. Sa stanovišta organa koji će je neposredno primenjivati ova odredba može da predstavlja faktor rizika koji se sastoji u propisivanju neodređenog, nejasnog ili diskrecionog osnova za odlučivanje. Na ovaj način, bez kriterijuma da mora biti ugroženo lično pravo građana, Ministarstvo je ovlašćeno, na najopštiji mogući način, da donese odluku da ne izvrši svoju obavezu obaveštavanja javnosti.

### **Pojam policije**

Problemi koji su uočeni u članu 23. prethodnog nacrta samo su dodatno zakomplikovani i pojačani Novim nacrtom. Za razliku od prethodnog rešenja koje je predviđalo mogućnost da ministar odobri i nekim drugim organizacijama da koriste naziv "policija", to ovlašćenje je novom odredbom povereno direktoru policije. Korišćenje naziva "policija" moguće je samo na osnovu pisanog odobrenja direktora koji pre toga mora pribaviti prethodnu saglasnost ministra. U Nacrtu je i dalje prisutan tj. nije otklonjen ranije uočeni nedostatak koji se ogleda u nejasnim i nepostojećim razlozima za proširenja kruga subjekata koji će moći da koriste naziv "policija". Zbog činjenice da Nacrt ne predviđa nikakve kriterijume i odluku prepušta slobodnoj proceni direktora i ministra, što formalnopravno predstavlja napredak u odnosu na prethodni Nacrt koji nije sadržavao ovaj mehanizam međusobnog ograničavanja, ova odredba može da predstavlja faktor rizika koji se sastoji u propisivanju neodređenog, nejasnog ili diskrecionog osnova za odlučivanje. Način na koji je formulisana, ona može omogućiti međusobnu kontrolu onih koji su ovlašćeni da je zajednički donesu podjednako kao i rizik da će konačan ishod zavisiti od zadovoljavanja tj. "namirenja" interesa svih koji su uključeni u njeno donošenje.

### **Zabrana objavljivanja identiteta**

Posebnu pažnju ponovo zaslužuje rešenje iz člana 59. koji reguliše objavljivanje podataka o identitetu ovlašćenih službenih lica MUP. Najkraća ocena mogla bi da glasi – namera i cilj ovlašćenog predlagača su ostali isti (najveći mogući stepen tajnosti policije), samo je način za postizanje tog cilja promenjen. Umesto većeg broja stavova i izričitog propisivanja zabrane objavljivanja podataka o identitetu ovlašćenih službenih lica MUP, kao i kažnjavanja za njihovo objavljivanje Novi nacrt sadrži samo jedan stav kojim na posredan način pokušava da onemogući da javnost i građani saznaju identitet ovlašćenih službenih lica. Zbog toga i on predstavlja korak u nazad u odnosu na odredbe sada važećeg

Zakona po kome žrtva ili svedok nezakonitog ili nepravilnog postupanja ovlašćenih službenih lica, prekoračenja ovlašćenja, korupcije, gde je akter policajac može da zna ko je on, jer su prezime i broj policajca istaknuti na uniformi, pa može tim povodom nešto i da preduzme, npr. javno objavi te podatke. Saglasno rešenju iz Novog nacrta objavljivanje podataka o identitetu ovlašćenog službenog lica ubuduće će se vršiti *"u skladu sa zakonom kojim je uređeno javno informisanje"*. Drugim rečima, uskraćivanje prava javnosti da zna izvršeno je tako što je odgovornost za to "prebačena" na odredbe drugog zakona. Naime, kada se krene dalje tragom te upućujuće norme, odnosno izvrši analiza odredbi Zakona o javnom informisanju kao jedino podobna da bude primenjena ističe se odredba člana 74. koja predviđa da se *"Informacije iz krivičnog postupka koji je u toku mogu se objaviti ako su iznete na glavnom pretresu ili ako su pribavljene ili ako su mogle biti dobijene od organa javne vlasti na osnovu zakona kojim se uređuje pristup informacijama od javnog značaja"*. Na taj način izuzetno je sužen obim prava javnosti da zna. Lice nezadovoljno postupanjem ovlašćenih policijskih službenika moglo bi da sazna njegov identitet samo pod dva uslova: da je ta informacija sastavni deo informacija iz krivičnog postupka, odnosno da je ovlašćeno službeno lice prema njemu postupalo u vezi sa izvršenjem i gonjenjem nekog krivičnog dela koje je ono učinilo i da povodom toga podnese zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. Zbog toga ova odredba predstavlja faktor rizika koji se sastoji u neopravdanom ograničavanju ljudskih prava. Ovom odredbom ograničava se pravo na obaveštenost, garantovano Ustavom Republike Srbije, posebnim zakonima i potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, iako nije u pitanju mera koja je potrebna u demokratskom društvu zbog nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti, ekonomskog blagostanja u zemlji, zaštite reda i mira i prevencije kriminala, zaštite zdravlja i morala ili zaštite drugih prava i sloboda.

Inače, već duže vreme je u toku izrada novog Zakona o javnom informisanju i medijima, pri čemu su rokovi za završetak rada na njemu odavno prošli. Moguće je da će novim ZjiM ova materija biti uređena na nešto drugačiji način. Kako god bilo, u obrazloženju predložene norme se o tome ne govori. U njemu se, prilikom objašnjavanja konkretnih rešenja, član 59. nalazi u grupi članova od 57. – 61. ali bez ijednog slova posvećenog ovom članu. Time je on uspeo da zasluži tretman koji je "lošiji" čak i u odnosu na druge članove te grupe čija se obrazloženja sastoje u parafraziranju njihovih odredbi npr. *"Propisano je da je policijski službenik obavezan da se predstavi pre primene ovlašćenja, osim u hitnim situacijama kada to može ugroziti izvršenje policijskog zadatka."*<sup>13</sup>.

### **Povreda interesa neprimerena javnom interesu**

Primedbe koje su iznete u pogledu člana 71. Nacrta zakona iz 2021. godine nisu izgubile svoju važnost ni kada je reč o članu 68. Novog nacrta zakona o unutrašnjim poslovima. Kao i njegov prethodnih, stav 4. ovog člana predviđa da policija *"može, u svrhu provere identiteta, na način i po postupku za primenu posebnih dokaznih radnji propisanih zakonom kojim se uređuje krivični postupak, koristiti rezultat podudarnosti biometrijskih karakteristika lika dobijen upotrebom softvera za obradu biometrijskih podataka u sistemu video-nadzora radi ...."*. Reč je o ovlašćenju koje može da ima dalekosežne štetne posledice za pravo na privatnost građana koje, zbog mogućnosti zloupotrebe i povrede ljudskih prava, izaziva ozbiljne i oštre polemike širom sveta. U brojnim sredinama ovakav

<sup>13</sup> Str. 8. elektronske verzije Obrazloženja koje nema numerisane stranice, <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/bc914835-fc22-4e65-b408-c909b139b0cc/%D0%9E%D0%91%D0%A0%D0%90%D0%97%D0%9B%D0%9E%D0%96%D0%95%D0%8A%D0%95.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ojJ9TC>



softver je u upotrebi ali u mnogim izaziva oštre kritike, u nekim je to dovelo i do zabrane korišćenja tzv. inteligentnog video nadzora.

Osim toga, ovo rešenje nije zanimljivo samo sa stanovišta da će njegovo propisivanje stvoriti pravni osnov koji predstavlja veliki rizik za pravo na privatnost građana. Naime pored proklamovanih ciljeva u Nacrtu i njegovom obrazloženju, motiv za stvaranje zakonskog osnova za korišćenje tzv. inteligentnog video nadzora mogao bi da bude i legalizacija nelegalnog procesa koji već dugo traje, preciznije njegove upotrebe koja nema uporište u važećim pravnim propisima. Nepoznat, ali vrlo veliki broj, hiljade kamera za prepoznavanje lica, MUP u saradnji s kineskim partnerom postavlja već godinama, bez učešća javnosti, bez bilo kakve rasprave o posledicama koje totalni nadzor može ostaviti na naše društvo. U obrazloženju Nacrta navodi se samo da se ovom odredbom uvodi novina tj. novo policijsko ovlašćenje dok se u nastavku samo parafrazira njegova sadržina. O dilemama i zabrinutosti koje u stručnoj i najširoj javnosti uvođenje ovog ovlašćenja izaziva nije bilo osvrta u Obrazloženju.

### **Zapošljavanje**

Korak unazad kad je se radi o javnosti rada prisutan je i u Novom nacrtu i kada je reč u upravljanju ljudskim resursima. Slično svom prethodniku iz 2021. godine Novi nacrt za zapošljavanje u članu 230. koristi eufemizam "popunjavanje radnih mesta". Prilikom taksativnog nabiranja na koje se sve načine mogu popuniti radna mesta (bez konkursa, interni konkurs, javni konkurs, raspoređivanje, premeštaj) Novi nacrt pravi iskorak na bolje jer zapošljavanje "bez konkursa" stavlja na poslednje mesto. Ipak, razmere tog unapređenja postaju jasne tek kada se uoči da je popunjavanje radnih mesta "javnim konkursom" tek jedno mesto iznad, dakle pretposlednje iako bi trebalo da bude primarni i osnovni način za zapošljavanje.

Istovremeno, u članu 239. propisan je veliki broj razloga za popunjavanje radnih mesta bez konkursa, poput preuzimanja zaposlenih iz drugog državnog organa, organa pokrajinske autonomije ili organa jedinice lokalne samouprave; zapošljavanja kandidata koji su završili policijsku, vatrogasno – spasilačku i selekcionu obuku i dr. Pada u oči da je kao jedan od ravnopravnih načina za popunjavanje radnih mesta bez konkursa popunjavanje specifičnih radnih mesta.

U nameri da stvari naoko učini jasnijim, a sa ciljem da i dalje veoma važni aspekti ovog načina zapošljavanja ostaju nejasni, član 241. propisuje osnovne kriterijume za donošenje odluke o tome šta je specifično radno mesto. Prema njemu, specifična radna mesta su radna mesta na kojima se vrše poslovi koji su takve prirode da je za njihovo obavljanje neophodno posedovanje posebnih znanja i veština, odnosno radna mesta na kojima se poslovi obavljaju u uslovima životne sredine neprirodne za rad čoveka, kao što su letački, padobranski i ronilački poslovi ili "se radi o deficitarnim zanimanjima". Pored faktora rizika koji se ogleda u nedoslednoj upotrebi termina jer deficitarno, dakle ono čega nema i što ne dostaje, ne mora nužno da znači i specifično, odnosno posebno, može se uočiti da ova odredba sadrži i faktor rizika koji se sastoji u upotrebi nepreciznih i nejasnih formulacija. Umesto da po ugledu na radna mesta na kojima se poslovi obavljaju u uslovima životne sredine neprirodne za rad čoveka (letački, padobranski i ronilački poslovi) precizno i taksativno navede koja su to deficitarna zanimanja ili na osnovu kog podatka ili dokumenta se ima procenjivati njihov nedostatak u trenutku primene, odredba sadrži samo nedefinisan pojam koji nema uobičajeno, široko rasprostranjeno i jedinstveno značenje u široj javnosti.

Imajući u vidu da član 241. predviđa da ministar, na predlog direktora policije, odnosno rukovodioca unutrašnje organizacione jedinice određuje specifična radna mesta, odnosno deficitarna zanimanja ova odredba može da predstavlja i faktor rizika koji se sastoji u propisivanju neodređenog, nejasnog ili diskrecionog osnova za odlučivanje.

#### [Nacrt zakona o obradi podataka i evidencijama u oblasti unutrašnjih poslova](#)

**Član 7. Ministarstvo može podatke o identitetu fizičkog lica iz evidencija dostaviti pravnim i fizičkim licima, na osnovu obrazloženog pisanog zahteva, koji sadrži: podatke o podnosiocu zahteva (ime i prezime, JMBG/PIB, ime jednog roditelja, datum i mesto rođenja, prebivalište/sedište i adresu i podatke za kontakt), precizno navedenu svrhu korišćenja podataka, pravni osnov i vrstu, odnosno količinu podataka koja je neophodna za opredeljenu svrhu. Ministarstvo će odbiti dostavljanje podataka o ličnosti u slučajevima kada: 1) bi to moglo da ugrozi vođenje zakonom propisanog postupka, 2) bi to moglo da izloži ozbiljnoj opasnosti po život, zdravlje, fizički integritet ili bi se time mogla ugroziti sloboda i imovina lica na koje se podaci odnose, 3) kada se radi o posebnoj vrsti podataka, u smislu zakona kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti, a zakonom je propisano da se obrada tih podataka ne vrši ni na osnovu pristanka lica na koje se podaci odnose. Za dostavljanje podataka u smislu ovog člana plaća se propisana taksa.**

Sistem audio i video-nadzora (Član 12.) - Sistem audio i video-nadzora čini skup fiksnih, mobilnih i pokretnih kamera, softversko-hardverskih rešenja sa analitičkim alatima, kao i drugih uređaja i opreme koji su namenjeni za snimanje na javnim i drugim za pristup dostupnim mestima, beleženje i obradu audio i video zapisa i fotografija lica, vozila i događaja, uz informaciju o lokaciji i vremenu zabeleženog audio ili video zapisa i fotografija, bez zadiranja u pravo na privatnost bilo kog lica. **Delovi sistema audio i video-nadzora iz stava 1. ovog člana koriste se i za obradu fotografija sa biometrijskim karakteristikama lica, prepoznavanje registarskih tablica ili drugih oznaka na vozilu i automatsku detekciju prekršaja.** Podaci prikupljeni sistemom audio i video-nadzora čuvaju se na centralnom sistemu za skladištenje podataka, po principu kružnog snimanja, najkraće 30 dana od dana snimanja, a najduže godinu dana. Podaci sa sistema audio i video-nadzora se, u svrhu obavljanja policijskih i drugih unutrašnjih poslova, mogu izdvojiti i kopirati, i u zavisnosti od svrhe dalje obrade, čuvati u drugim evidencijama propisanim ovim zakonom. Svako izdvajanje i kopiranje podataka sa sistema audio i video-nadzora evidentira se u posebnoj evidenciji, koja sadrži sledeće podatke: naziv organizacione jedinice koja zahteva ili za čije potrebe je izvršeno izdvajanje, identifikaciju uređaja/opreme za audio i video-nadzor, broj zahteva, ime i prezime policijskog službenika, koji zahteva izdvajanje podataka i broj kopija. Podaci prikupljeni sistemom video-nadzora mogu se koristiti za kontrolu zakonitosti rada policijskih službenika. Licu na koje se podaci odnose nije dozvoljen pristup podacima i ostvarivanje drugih prava, u vezi sa obradom podataka o ličnosti upotrebom sistema audio i video-nadzora, osim ako su podaci sa ovog sistema izdvojeni u skladu stavom 4. ovog člana. Način vođenja evidencija iz stava 5. ovog člana uređuje ministar.

*Predlozi zakona koji je Narodna skupština usvojila a nisu bili dostavljeni Agenciji radi davanja mišljenja*

## Izmene Zakona o budžetskom sistemu

Jedan od najvažnijih zakona, onaj koji uređuje budžetski sistem, ponovo je [menjan](#) zajedno sa budžetom za narednu godinu. I pored nesumnjivog značaja, kako samog zakona, tako i promena koje donosi, o izmenama nije organizovana javna rasprava. Iako ovaj zakon, pa i izmene, jednim delom utiču i na pitanje poreza i poreske politike, nacrt zakona nije bio dostavljen Agenciji za sprečavanje korupcije radi davanja mišljenja.

Neke od izmena se odnose na definicije. Generalno gledano, izmene bi trebalo da dovedu do povećanja transparentnosti i sveobuhvatnosti budžetskih dokumenata. Na primer, kroz godišnji budžet bi trebalo da se predvidi procenat uvećanja plata za sve entitete u sektoru države, kroz „dug sektora države“ (novi pojam) trebalo bi obuhvatiti i izdate garancije (indirektni dug) prema domaćim i stranim poveriocima.

U članu 4. Zakona, među ciljevima budžetskog sistema, sada se navodi da budžetski sistem obezbeđuje „transparentne i javno dostupne“ informacije o radu Vlade, u okviru odredbe koja je i do sada predviđala da se na ovaj način obezbeđuju „sveobuhvatne, relevantne i pouzdane informacije o radu Vlade“. Slično tome, u istom članu se nalaže da prilikom pripreme i izvršenja budžeta moraju poštovati načela transparentnosti i javne dostupnosti. Problem sa ovom odredbom jeste to što ona ne odlazi dalje od načela, budući da nije razrađena ni kroz jednu drugu odredbu izmenjenog Zakona o budžetskom sistemu.

U članu 8. propisano je da se u okviru spiska korisnika javnih sredstava evidentiraju svi entiteti koji pripadaju sektoru države.

Došlo je i do izmene fiskalnih pravila. Slično kao i ranije, ova pravila nemaju karakter pravih pravnih normi. Tako se predviđa da dug sektora države „neće biti veći od 60% BDP“. Reč je zapravo o lepim željama zakonodavca, a ne o nečemu što može biti uređeno zakonom. Da je zakonodavac želeo da se ostvari ovaj cilj, onda bi trebalo da postoji i mehanizam koji bi sprečio u svako novo zaduživanje koje premašuje propisani % BDP, odnosno mehanizam na osnovu kojeg bi svaki pravni akt koji predviđa takvo zaduživanje bio ukinut ili oglašen ništavim. To, međutim, nije slučaj. Pored toga, sam BDP, kao ekonomska kategorija, podložan je ekonomskim zakonitostima, tako da bi u slučaju njegovog smanjivanja usled smanjenog prometa roba i usluga zaduživanje post festum postalo nezakonito. Zakonom propisane mere ukazuju na to kako bi trebalo izvesti državni dug iz nezakonitog stanja, ali ne mogu da spreče nastanak takve situacije.

Članom 27ž su propisana pravila o deficitu lokalne vlasti i norma donosi preciziranje pravila o davanju odobrenja, čime se koruptivni rizici smanjuju (uvode se rokovi koji nisu ranije postojali). Međutim, pravila su i dalje takva da omogućavaju veliki stepen diskrecije u odlučivanju Ministarstva finansija („Pri odobravanju prekoračenja Ministarstvo će voditi računa kako o opravdanosti zahteva, tako i o mogućnosti da se zahtev uklopi u planirani deficit konsolidovanog sektora države za narednu godinu“, pri čemu nema jasnih kriterijuma na osnovu kojih bi se ustanovilo da li je zahtev bio opravdan).

Izuzetne okolnosti za odstupanje od fiskalnih pravila, u članu 27z, takođe su precizirane. Na primer, razlog može biti samo „značajan“ (a ne bilo kakav) pad privredne aktivnosti, ali je i dalje ostalo nepoznato kada će se smatrati da je to merilo ispunjeno (nije, npr. određeno koliki pad privrednih aktivnosti će biti smatran značajnim).

Izmenjen je budžetski kalendar, tako što su pomereni pojedini rokovi. Međutim, kalendar i dalje ne predviđa ni jedan oblik konsultovanja zainteresovane javnosti, to jest bilo koga osim budžetskih korisnika i državnih organa, pre nego što bude utvrđen nacrt, predlog ili konačan tekst budžeta. Propuštena je prilika da se kodifikuju pojedine dobre prakse koje postoje kada je reč o konsultacijama pre usvajanja budžeta, bilo na nacionalnom nivou (javno slušanje pre sednice na kojoj se odlučuje o budžetu) ili na nivou lokalnih samouprava (rasprava o kapitalnom delu budžeta, prethodne konsultacije sa građanima).

Većoj transparentnosti bi trebalo da doprinesu izmene člana 45. Zakona, ali u veoma ograničenom obimu. Naime, sada su propisani rokovi za objavljivanje pojedinih akata – npr. Zakona o budžetu, na stranici Ministarstva finansija, kao i stranici organa lokalne vlasti. Međutim, ova promena bi mogla doneti čak i više štete nego koristi – budžet je i do sada objavljivao (ako je objavljivao) u znatno kraćem periodu nakon usvajanja. Dobro je, ipak, to što je izričito propisano da se budžet objavljuje sa obrazloženjem, što do sada neretko nije bio slučaj. Propuštena je prilika da se precizira oblik objavljivanja. Budžet je jedan od dokumenata koji bi doneo najveće koristi ako bi se objavljivao u mašinski čitljivom obliku, što se sada ne čini, i pored obaveze iz Zakona o elektronskoj upravi. Na sličan način propisano je da se objavljuju rebalans budžeta, odluka o završnom računu i nekoliko drugih budžetskih dokumenata.

U članu 76. Zakona sada je propisana korisna dopuna, da je ministar dužan da redovno prati izvršenje budžeta (koja je postojala i do sada) i da najmanje dva puta godišnje priprema izveštaje o izvršenju budžeta u skladu sa budžetskom klasifikacijom, koje dostavlja Vladi. Korisna novina odnosi se na sadržinu izveštaja za Vladu, ali i dalje nije dovoljno precizna (ne može se zaključiti da li će izveštaj sadržati prikaz izvršenja budžeta po svim stavkama budžetske klasifikacije koje sadrži i originalni budžet, odnosno po svim aproprijacijama i programima). Bitna novina je i to da će ovi izveštaji biti objavljivani, a to do sada nije bio slučaj.

Obrazloženje za ovaj predlog zakona bilo je šturo, izuzev (delimično) kada je reč o fiskalnim pravilima.

### Budžet za 2023. i Završni račun za 2021.

Stotine stranica budžetskih dokumenata otvaraju mnogo više pitanja nego odgovora u vezi sa tim to kako je država trošila novac građana u 2021, i kako će i zašto će ga trošiti 2023.

Da su narodni poslanici hteli da zaista vrše kontrolu [završnog računa budžeta za 2021](#), prvo što je trebalo da urade jeste da ovaj dokument vrate Vladi na dopunu. Naizgled, bili su ispunjeni uslovi da se o završnom računu vodi rasprava u Skupštini, jer je uz njega priloženo i [mišljenje \(sa rezervom\)](#) koje je dala Državna revizorska institucija. O predlogu završnog računa i budžeta se izjasnio i Fiskalni savet, nezavisni organ ustanovljen kako bi pomogao poslanicima da razumeju da li je planiranje prihoda i rashoda i upravljanje javnim sredstvima bilo odgovorno, koji ove dragocene savete uglavnom ne koriste. Predlog je podnet posle isteka zakonskog roka (15. jul), za šta je postojalo izvesno opravdanje ove godine – Vlada nije mogla da podnosi predloge zakona u tehničkom mandatu, ali je mogla to da učini pre 18. novembra jer je nova formirana tri sedmice ranije.

Predlog završnog računa je nepotpun kada je reč o ostvarivanju pojedinih nefinansijskih indikatora. Tako je nastala situacija da su budžetski korisnici potrošili neki novac, da je trebalo da ostvare neke ciljeve trošeći ga, a da se iz završnog računa ne može videti šta je zaista urađeno. Na primer, u delu izveštaja koji se odnosi na Kancelariju za javna ulaganja, koja je u međuvremenu prerasla u ministarstvo, stoji da je cilj bio da se obnovi 100% objekata javne namene iz grupe od 234 objekata, kao i 90% iz neke druge grupe od 253 objekata, ali se ne navodi u kojoj meri je ovaj plan ostvaren, niti bilo kakvo objašnjenje za odsustvo tog podatka.

Obrazloženja su često nepotpuna i kada se navode neki podaci. Tako je bilo planirano da u 80% situacija budu pokrenuti postupci na osnovu izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije. U završnom računu se navodi da je procenat izvršenja bio samo 10%, a u napomeni da „Savet nema podatak o broju slučajeva u kojima je Vlada postupala“. Zaista, stoji činjenica da Vlada svoj Savet ne obaveštava o tome da li je postupala po izveštajima i preporukama. Vlada Srbije, koja je podnela predlog završnog računa Skupštini svakako zna da li je nešto radila, ali je ostavila javnost i poslanike bez te informacije.

Fiskalni savet, između ostalog, [ukazuje](#) da 54,8 milijardi dinara nije uključeno u izveštaj i da je iz budžetske rezerve tajno (bez objave u Službenom glasniku) bilo plaćeno 22 milijarde dinara, od čega se samo 3% odnosi na BIA, a najviše na Srbijagas (!). „Obrazloženje odstupanja realizacije u odnosu na plan, iako se prostire na 150 strana, gotovo da nema nikakvu informacionu ili analitičku vrednost“. Pri tom se poređenja uopšte ne vrše u odnosu na originalni budžet, već na ono što je „ispeglano“ krajem godine kroz rebalans. Pozajmice iz budžeta su probile plan, a obrazloženje izostaje i kod subvencija za privatna preduzeća. Ne vidi se ni kome je država plaćala kazne i penale (150 miliona evra). Nema podataka ni o poreklu rasta neporeskih prihoda. Nepotpunost obrazloženja stoga predstavlja jedan od glavnih koruptivnih rizika u ovom zakonskom tekstu.

Državna revizorska institucija je u svom [mišljenju](#) ukazala na to da u završnom računu nisu iskazana pojedina primanja od zaduživanja (10,9 milijardi dinara), da su manje iskazane obaveze (6,9 milijardi dinara), da je evidentiranje vršeno u pogrešnim kategorijama (preko 3 milijarde dinara) i skrenula pažnju na to da nisu svuda gde je obavezno uspostavljene interne revizije. U vezi sa ovim navodima, obrazloženje predloga završnog računa takođe ne pruža potrebne informacije.

Pre pet godina je uz veliku pompu donet [Zakon o elektronskoj upravi](#), koji u članu 27. st. 1. kaže da će svi državni organi na Portalu otvorenih podataka da objavljuju otvorene podatke iz svog delokruga i da omoguće njihovo pretraživanje i ponovno korišćenje. Ministarstvo finansija nije to učinilo, pa se podaci o izvršenju budžeta mogu čitati samo u PDF formatu, i to 11 meseci nakon isteka budžetske godine. Da može drugačije, pokazuju primeri gradova i opština u Srbiji, sa znatno manjim kapacitetima od Ministarstva finansija, koje svojim građanima čine dostupnim [detaljne podatke](#) o izvršenju budžeta, čak i na dnevnom nivou. Kao što je već istaknuto u komentaru izmena Zakona o budžetskom sistemu, ovde se može govoriti o problemima u primeni zakona, ali i o pravnoj praznini u ZBS, koja omogućava da norma iz drugog propisa ostane samo mrtvo slovo na papiru u ovom slučaju.

Budžet Srbije za 2023. godinu nedovoljno je transparentan u delu koji se odnosi na troškove nastale zbog lošeg poslovanja javnih preduzeća, prvenstveno Elektroprivrede Srbije (EPS). Fiskalni savet je [u oceni predloga budžeta](#) ukazao da Vlada nije razjasnila kako su nastali gubici EPS-a i Srbijagasa i kako će se utrošiti oko milijardu evra za koja se pretpostavlja da su namenjena pre svega ovim preduzećima. Budžetski troškovi za EPS posledica su „prvenstveno katastrofalnog upravljanja ovim preduzećem u prethodnim godinama, a ne svetske energetske krize“, naglašava se u analizi Fiskalnog saveta. Da je obrazloženje u ovom segmentu bilo potpuno, ono bi moralo da obuhvati i problem neprimenjivanja Zakona o javnim preduzećima, odnosno osvrt na praksu partijskih postavljenja, uglavnom vršilaca dužnosti, na čelna mesta u javnim preduzećima, koja je prerasla u otvoreno [nezakonito upravljanje](#).

Fiskalni savet ukazao je i da sistem selekcije, sprovođenja i praćenja infrastrukturnih projekata u Srbiji treba znatno unaprediti i učiniti transparentnijim. Slične zahteve već godinama ponavlja Evropska komisija u svojim [izveštajima](#). Ni o ovom pitanju, obrazloženje predloga budžeta ne pruža potrebne informacije. Iz predloga se vidi koji će projekti biti finansirani, ali ne i na osnovu čega su upravo oni odabrani za finansiranje u naredne tri godine.

Kada je reč o obrazloženju budžeta postoje neke manjkavosti koje su slične onima iz završnog računa. Kao primer koruptivnog rizika mogu se pomenuti budžetska izdvajanja za javne nabavke. U okviru programa za koji je zadužena Kancelarija za javne nabavke, kao indikator uspešnosti u budžetu za 2023. i naredne godine planira da prosečan broj ponuda po jednom postupku javne nabavke bude samo 2,5. Imajući u vidu da je mala konkurencija jedan od glavnih problema u ovoj oblasti, kao i jedan od pokazatelja nepoverenja u sistem i moguće korupcije, bilo bi za očekivati da je makar planirano da se stanje unapredi korišćenjem budžetskih sredstava. Pošto na manjak konkurencije takođe značajno utiče okolnost da se poslovi izgradnje velikih infrastrukturnih objekata dodeljuju bez nadmetanja, bilo bi od velike koristi kada bi narodni poslanici i javnost, već u momentu razmatranja budžeta dobili informaciju o tome koliki je deo budžeta koji će biti nabavke koje se dogovaraju direktno, a koliko će biti vredne one ugovorene na osnovu Zakona (koje ulaze u gore pomenutu statistiku). Ni te informacije u predlogu budžeta nisu bile jasno izdvojene.

## Zakon o pomoći za mlade

Zakon o privremenom registru državljana Republike Srbije od 16 do 29 godina kojima se uplaćuje novčana pomoć, [predložen](#) je trećeg, a [usvojen](#) već 10. novembra 2022. O nacrtu ovog zakona nije bila organizovana javna rasprava, već se iznenada pojavio pred narodnim poslanicima.

Reč je o nevelikom zakonskom tekstu, od svega deset članova, sa velikim finansijskim posledicama.

U prvom članu sa navodi da se zakonom uređuje sačinjavanje i vođenje Privremenog registra državljana Republike Srbije od 16 do 29 godina, kojima se uplaćuje novčana pomoć „u cilju ublažavanja posledica krize izazvane poremećajima na svetskom tržištu“, zatim način uplate novčane pomoći, kao i druga pitanja koja su od značaja za dobijanje novčane pomoći.

Odredbe propisane u članu 2. (značenje izraza) su jasne, i ne stvaraju same po sebi koruptivne rizike. Zakonom je, naime, propisano ko su primaoci novčane pomoći, primaoci socijalne pomoći, šta je novčana pomoć, kao i pojam privremenog registra, uz naznačenje kriterijuma za određivanje prava na dobijanje pomoći (npr. fizičko lice od navršenih 16 do navršenih 29 godina života, na dan stupanja na snagu ovog zakona, koje je državljanin Republike Srbije, koje ima prebivalište na teritoriji Republike Srbije u skladu sa zakonom kojim se uređuju prebivalište i boravište građana, koje se prijavi za uplatu novčane pomoći u skladu sa ovim zakonom i koje poseduje važeću ličnu kartu na dan prijave za novčanu pomoć).

Zatim je, jednako jasno, određeno koje podatke sadrži privremeni registar. Propisana je dužnost primaoca novčane pomoći i organa da dostavljaju tačne i potpune podatke Ministarstvu finansija, zatim način provere tačnosti i potpunosti tih podataka, rokovi za proveru, način i svrha obrade ličnih podataka. Jednako jasno propisan je i način prijavljivanja radi dobijanja pomoći, kao i način otvaranja namenskog računa za primaoca koji ne poseduju sopstveni račun. Takođe, na jasan način je uređena isplata pomoći, ulaganje reklamacija. Jednako su jasne i odredbe koje daju ovlašćenje ministru finansija za donošenje podzakonskih akata, odredba prema kojoj ova novčana pomoć ne može biti predmet izvršenja, kao i odredba o brisanju podataka iz Privremenog registra.

Kada je reč o samim normama, može se zaključiti da moguću manjkavost predstavlja činjenica da su propisane određene dužnosti, ali ne i sankcije u slučaju da te dužnosti nisu poštovane (npr. dostavljanje netačnih podataka).

Kada se sve to ima u vidu, može se postaviti pitanje razloga zbog kojih je ovaj predlog zakona uopšte analiziran u okviru razmatranja koruptivnih rizika u zakonima. Razlog za to je njegovo manjkavo

obrazloženje. Obrazloženje je do te mere neutemeljeno da se nameće pitanje koji su bili stvarni, a skriveni razlozi zbog kojih je ovaj zakon bio predložen.

Za početak, ustavni osnov za donošenje ovog zakona je „prepoznat“ u odredbama člana 97. tač. 6. i 7. Ustava Republike Srbije, prema kojima Republika Srbija uređuje i obezbeđuje, pored ostalog, jedinstveno tržište, pravni položaj privrednih subjekata, sistem obavljanja pojedinih privrednih i drugih delatnosti, bankarski i devizni sistem, svojinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika svojine. Kako se jasno može sagledati iz zakonskog teksta, ovaj zakon ne uređuje tržišne odnose i rad privrednih subjekata, obavljanje privrednih i drugih delatnosti i slično, tako da je jedina veza sa citiranim odredbom Ustava to što se u zakonu pominju banke. Stvarni ustavni osnov bi mogle da budu odredbe člana 69. koje se odnose na socijalnu zaštitu. Međutim, problem sa tom odredbom je činjenica da prema najvišem pravnom aktu „Građani i porodice **kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba**, imaju pravo na socijalnu zaštitu, čije se pružanje zasniva na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva.“ Naime, zakon o pomoći za mlade predviđa podelu ove pomoći bez obzira na to da li je ona primaocima neophodna ili ne.

Uvodni deo obrazloženja predloga Zakona zaslužuje duži citat (sva naglašavanja pripadaju TS):

„Imajući u vidu *trenutne okolnosti u svetu* i krizu izazvanu poremećajima na svetskom tržištu, u cilju ublažavanja ekonomskih posledica koje su usled toga nastale po Republiku Srbiju, *neophodno je* da država nastavi da preuzima mere podrške kako privredi, tako i građanima. *S jedne strane*, Republika Srbija je preuzela deo tereta krize na sebe za privredu i građane. U nameri da se očuva standard građana, kao i makroekonomska stabilnost, određene mere već su predložene i biće preduzete: povećanje penzija, povećanje minimalne zarade i povećanje plata u javnom sektoru.“

U obrazloženju se vrši pozivanje na „*trenutne okolnosti u svetu*“, koje se ne elaboriraju, pa se može pretpostaviti da je reč samo o eufemizmu za aktuelni rat koji Rusija vodi u Ukrajini i njegove posledice. Zatim se iznosi tvrdnja da je zbog tih okolnosti i poremećaja na svetskom tržištu „*neophodno*“ da država nastavi da preuzima mere podrške privredi i građanima. Ova neophodnost nije obrazložena, na primer, nekim empirijskim pokazateljima o ugroženosti građana i privrede. Navodi se da je „*s jedne strane*“ Republika „preuzela teret krize“ „za privredu i građane“ (šta god to značilo, možda je trebalo da piše „sa privrede i građana“). Na kraju se izlaže kako su radi očuvanja standarda građana i makroekonomske stabilnosti predložene mere poput povećanja penzija, minimalne zarade i plata u javnom sektoru. Ni ove tvrdnje nisu obrazložene, a to bi bilo neophodno, jer su suprotne logici. Naime, ako se povećavaju penzije, minimalne zarade i plate u javnom sektoru, i sve se to čini iz javnih izvora, neumitno je da će to voditi većem opterećenju privatnog sektora i/ili dodatnom zaduživanju, odnosno da će upravo ugroziti makroekonomsku stabilnost, kao i standard svih onih građana koji se neće naći u krugu neto primalaca ovih mera podrške (npr. zaposleni u privatnom sektoru, zaposleni koji primaju veću zaradu od minimalne).

„Kako podrška građanima od 16 do 29 godina ne bi izostala, predlaže se ciljana pomoć, na način da se jednokratno isplati po 5.000 dinara. Naime, radi se o kategoriji lica od posebnog značaja za Republiku Srbiju, a koja su u fazi školovanja, odnosno koja su upravo završila školovanje. Navedeno dovodi do činjenice da im je, u novonastalim okolnostima neophodno više vremena da savladaju tražene kompetencije i steknu iskustvo koje bi ih kvalifikovalo na tržištu rada i omogućilo im da ostvare zaposlenje, odnosno zarade koje su preduslov višeg životnog standarda. Tokom 2022. godine, a u cilju ublažavanja posledica pandemije bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2, fizičkim licima od 16 do 29 godina u dva navrata isplaćena je novčana pomoć u iznosu od 100 evra, u skladu sa uslovima propisanim Zakonom o Privremenom registru državljana Republike Srbije od 16 do 29 godina kojima se uplaćuje novčana pomoć za ublažavanje posledica pandemije bolesti COVID-19

izazvane virusom SARS-CoV-2 („Službeni glasnik PC”, br. 3/22 i 20/22), što je za rezultat imalo određeno poboljšanje položaja ove kategorije lica.“

U obrazloženju se prvo kao razlog za davanje pomoći upravo ovoj kategoriji lica navodi potreba da pomoć za tu kategoriju lica „ne izostane“. Ne navodi se, međutim, ni jedan razlog zašto može da „izostane“ pomoć za starije od 29 godina, kao ni razlog zašto se deli upravo po 5000 dinara. Dalje, za mlade od 16 do 29 godina se navodi da je reč o kategoriji lica koja je „u fazi školovanja, odnosno koja je upravo završila školovanje“. Ni ova tvrdnja očigledno nije tačna. Neki od mladih završavaju školovanje već sa 18 godina, a pomoć se neselektivno dodeljuje i njima i onima koji se zaista školuju. Jednako je očigledno lažan navedeni razlog da je mladima „u novonastalim okolnostima“ (npr. rat u Ukrajini, poremećaji na svetskom tržištu) „neophodno više vremena da savladaju kompetencije“. Navod prema kojima je mladima teže „da steknu iskustvo koje bi ih kvalifikovalo na tržištu rada i omogućilo im da ostvare zaposlenje, odnosno zarade koje su preduslov višeg životnog standarda“ jednako je neargumentovan, a verovatno i lažan, imajući u vidu zvanične podatke o kretanju zaposlenosti i potrebe za radnom snagom. Pored toga je nejasno kako bi pomoć od 5000 dinara bilo kojoj mladoj osobi omogućila da stekne radno iskustvo ili neophodne kompetencije. Vlada u obrazloženju navodi da je ovim istim licima isplaćivana pomoć, navodno radi prevladavanja krize izazvane pandemijom, i da je to imalo kao rezultat „izvesno poboljšanje“ njihovog položaja. U obrazloženju, međutim, nema reči o tome o kolikom poboljšanju položaja je reč (na primer, na osnovu nekog istraživanja o tome na šta su mladi trošili taj novac), pa samim tim nema ni planiranih efekata od nove pomoći.

„Kako 2023. godina moguće donosi nove izazove, a nakon širokog i sveobuhvatnog analiziranja u punoj koordinaciji sa svim relevantnim činiocima i subjektima u Republici Srbiji, konstatovana je potreba da Republika Srbija preuzme obavezu da izvrši uplatu jednokratne novčane pomoći državljanima Republike Srbije od 16 do 29 godina ...“

Iz ovog dela obrazloženja bi čitalac trebalo da zaključi da je neko (ne zna se ko) „široko i sveobuhvatno analizirao“ (ne zna se šta) i to u „punoj koordinaciji sa svim relevantnim činiocima i subjektima“ (ne zna se kojim), te da je neko (ne zna se ko) konstatovao potrebu da Republika preuzme obavezu da izvrši uplatu jednokratne pomoći.

Na kraju je zaključeno da predviđena mera neće doneti nikakvo uvećanje obima posla i angažovanje dodatnih kadrova. Ovo može biti tačno, ali jedino u slučaju da je proces u potpunosti automatizovan, ili da će na primeni ovog zakona biti angažovani službenici koji su inače besposleni.

Zanimljivo je primetiti da je zakon donet po hitnom postupku. Kao obrazloženje za to je navedeno da „zakonom uređuju pitanja i odnosi nastali usled nepredviđenih svetskih okolnosti i krize izazvane poremećajima na svetskom tržištu, što predstavlja okolnosti koje nisu mogle da se predvide“, a da bi „nedonošenje ovog zakona po hitnom postupku moglo bi da prouzrokuje štetne posledice po rad organa i organizacija, uzimajući u obzir okolnost da su sredstva za sprovođenje zakona obezbeđena u budžetu za 2022. godinu.“ Dosledno, i ovaj deo obrazloženja je lažan. „Nepredviđene svetske okolnosti“ (odnosno rat u Ukrajini), dogodile su se više oko pola godine pre donošenja ovog zakona. Činjenica da su sredstva za sprovođenje zakona obezbeđena u budžetu za 2022. godinu, može biti razlog za hitnost jedino utoliko što bi, da je diskusija o predlogu zakona trajala duže, postojala mogućnost da ta sredstva ostanu neutrošena u 2022, i da se isplate kasnije. To znači da bi pojedini zaposleni u državnoj administraciji morali da ponovo planiraju isplatu ovog iznosa u budžetu za narednu godinu.

Iako je jasno da su razlozi koji su navedeni za donošenje ovog zakona lažni, nije lako izvesti zaključak o tome koji su bili stvarni. Dok je u doba donošenja prethodnih sličnih zakona uz obrazloženje koje nije bilo validno bilo moguće uspostaviti jasnu vezu između vremena dodele pomoći i



parlamentarnih, predsedničkih i beogradskih izbora, to ove godine nije slučaj. Imajući u vidu da se povodom podele ove pomoći organizuje i promotivna kampanja uz poruku da vlast „drži obećanje“, može se ipak zaključiti da bi glavni motivi i ovaj put mogli da budu promotivni.

## Izmene Zakona o ministarstvima

Kod ovogodišnjih izmena [Zakona o ministarstvima](#) nije izneverena loša tradicija – da se organizacija izvršne vlasti u Srbiji menja bez obrazloženja na koji način će se to odraziti na obavljanje poslova državne uprave. Razumljivo, to podstiče spekulacije da je stvarni razlog tih izmena pre svega kadrovska kombinatorika, odnosno zadovoljenje ambicija koalicionih partnera ili pojedinaca koji su viđeni za ministarske funkcije.

Za ovaj zakon nije postojao nacrt, već samo predlog, koji je podnela grupa narodnih poslanika iz vladajuće većine. Predlog je podnet 17. oktobra, a usvojen je svega pet dana kasnije. Samim tim, nije postojala ni javna rasprava o nacrtu zakona, niti dužnost da se on dostavi Agenciji za sprečavanje korupcije radi davanja mišljenja o koruptivnim rizicima.

Bilo bi logično i primereno da se broj i podela nadležnosti između ministarstava utvrđuju isključivo u cilju efikasnosti rada, a ne zadovoljenja potreba stranaka koje daju podršku Vladi. Isto tako, odluka o tome da li će izvršna vlast poslove iz svoje nadležnosti obavljati preko ministarstava ili posebnih organizacija, te koje službe će Vlada imati, trebalo bi da odgovara prirodi poslova koje te institucije treba da obave (npr. upravni ili upravno-stručni) i stepenu samostalnosti koji im je neophodan, odnosno koji je optimalan. Takve odluke bi trebalo da budu valjano obrazložene, a kada dolazi do promena, to obrazloženje bi trebalo da se temelji na iskustvu primene zakona u prethodnom periodu.

Mandatarka za sastav nove Vlade u momentu kada su izmene zakona bile predložene, još uvek nije bila predstavila svoj program, pa je nejasno na osnovu čega je narodnim poslanicima moglo biti poznato da će biti bolje da se poslovi ranija četiri ministarstva raspodele na novih sedam ministarstava. Iako se u obrazloženju navodi da će ova promena „doprineti jačanju kapaciteta javne administracije u datim oblastima, što bi dalje trebalo da rezultira unapređenjem stanja u tim oblastima“, za takav optimističan zaključak nije bilo nikakvog osnova. U pitanju je puka preraspodela poslova, iza koje je usledila preraspodela postojećih službenika iz četiri ministarstva u novih sedam, tako da stvarnog jačanja kapaciteta administracije nije bilo, ili ono makar nije bilo posledica ovih zakonskih izmena. Jedino je izvesno da je u novom uređenju državne uprave tri ministra više nego ranije po tom osnovu, i da je to dovelo posledično do porasta broja državnih sekretara, sekretara ministarstava, šefova kabineta i specijalnih savetnika ministara.

Vladina Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu je na osnovu izmenjenog zakona dobila status „posebne organizacije“. Za ovu promenu takođe nije dato nikakvo obrazloženje, kao što ga nije bilo ni kada je pet godina ranije posebna organizacija koja se bavila istim poslovima (tada se zvala Direkcija za elektronsku upravu) naprasno postala služba Vlade i time izgubila deo organizacione samostalnosti.

Formiranje posebnog Ministarstva za javna ulaganja (umesto ranije Vladine Kancelarije koja se bavila tim pitanjima) sporno je zbog toga što odstupa od resornog pristupa koji je primenjen kod svih drugih ministarstava, jer se javna ulaganja mogu odnositi na bilo koju oblast (npr. saobraćaj, zdravstvo, prosveta).

---

Valja primetiti da ovo nije prvi put da se kapitalne investicije i infrastruktura, kao veoma privlačno mesto za promociju političara, izdižu na ministarski nivo. Ipak, valja primetiti da su ministarstva sličnog naziva, mada sa nešto drugačijim nadležnostima postojala su u periodu 2004-2012. Iz opisa nadležnosti novog ministarstva i obrazloženja ostaje nejasno da li će ubuduće svi kapitalni projekti (npr. i oni iz nadležnosti ministarstva građevinarstva) biti pod ingerencijom novog ministarstva. Takođe zbunjuje to što je Ministarstvo finansija zadržalo nadležnost da vrši ocenu i praćenje kapitalnih projekata i pored osnivanja posebnog ministarstva za javna ulaganja, to jest da ovi poslovi nisu objedinjeni. Najzad, kao najkрупniji problem ostaje to što odabir i prioritizacija ovih projekata i dalje nisu uređeni zakonom, već samo [uredbom](#).

## Primena Zakona o lobiranju

### Podsetnik na donošenje zakona

Zakon o lobiranju ("Sl. glasnik RS", br. 87/2018 i 86/2019 - dr. zakon) počeo je da se primenjuje 14. avgusta 2019. godine, osam meseci nakon što je usvojen u Skupštini Srbije, 9. novembra 2018. godine. Zakon je usvojen kao jedan od poslednjih u oblasti borbe protiv korupcije, iako je njegovo donošenje bilo planirano u nacionalnim strateškim dokumentima iz 2005. i 2018. godine.

GRECO (grupa zemalja za borbu protiv korupcije u Savetu Evrope) je u četvrtom krugu evaluacije dala Srbiji rok do kraja 2016. da usvoji ovaj zakon kao najvažniju meru za povećanje javnosti rada zakonodavnih tela. Preporuka GRECO za povećanje uticaja javnosti na donošenje zakona u Srbiji „ispunjena“ je tako što je ovaj zakon donet bez ijedne reči rasprave o stotinu predloženih amandmana. Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu je amandmane na ovaj zakon razmatrao ukupno 40 sekundi, a prisutni članovi su doneli odluku da se oni odbiju „u paketu“, pri čemu je, očigledno, ključni razlog bila činjenica da ih ni Vlada nije prihvatila. Na plenarnom zasedanju situacija nije bila ništa bolja.

### Ocena GRECO iz 2020.

I pored toga što je [GRECO](#) Vladi Srbije dao generalno lošu ocenu o ispunjavanju svojih preporuka iz 2015, [izveštaj](#) ovog tela Saveta Evrope iz 2020. sadržao je i neke pozitivne ocene o potezima vlasti za koje nije bilo osnova.

To je, u najvećoj meri, bio slučaj sa ocenama u vezi sa navodnim povećanjem transparentnosti zakonodavnog postupka. Naime, Narodna skupština, u vezi sa predlozima zakona i raspravi o njima, ne objavljuje ništa više informacija nego što je objavljivala pre pet godina, u doba kada je GRECO dao preporuke. Između ostalog, javnost ni 2020, kada je GRECO dao ove ocene, pa ni do danas (decembar 2022) nema mogućnost uvida u tekst podnetih amandmana i mišljenja predlagača povodom tih amandmana, već samo informaciju da li je amandman nekog predlagača usvojen.

GRECO je konstatovao da su javne rasprave održane za 22 od 28 nacrtu zakona u periodu od decembra 2018. do decembra 2019. Međutim, kao što je Transparentnost Srbija [ukazivala](#), upravo u tom periodu javne rasprave nisu bile održane u svim situacijama kada je postojala zakonska obaveza, između ostalog, o predlogu zakona o „Moravskom koridoru“, kao i o naročito kontroverznom zakonu koji se odnosi na stambene kredite indeksirane u švajcarskim francima. Pored toga, manje od polovine izveštaja sa javnih rasprava nije sadržalo informacije o dobijenim predlozima i razlozima za (ne)prihvatanje.

O odsustvu bilo kakvog napretka u ovoj oblasti još rečitije je govorila činjenica da na državnom portalu e-Uprava, gde ministarstva moraju da objavljuju informacije o svim javnim raspravama od februara do novembra 2020. nije bila oglasena nijedna, a da je Vlada u novembru uputila Skupštini 11 predloga novih zakona ili izmene postojećih. Među njima je set zakona koji su u vezi sa novim budžetom, kao i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, koji

je izazvao brojne kontroverze. Štaviše, u pojedinim periodima deo portala e-Uprava koji se odnosi na javne rasprave je u potpunosti nedostupan.

Povoljne ocene su bile date i zbog početka [primene](#) Zakona o lobiranju, što je očekivano, jer je donošenje ovog zakona, na čemu se godinama nije radilo ništa, ubrzano upravo zbog kritičkih ocena GRECO. Međutim, ocene o primeni i efektima ovog zakona su bile preuranjene. Tako se navodi da „delotvornu primenu zakona potkrepljuje set donetih podzakonskih akata i drugih propisa, kao i obuka i podizanje svesti lica koji obavljaju navedene delatnosti“. Iako su te aktivnosti nesumnjivo sprovedene, još relevantniji pokazatelj primene bio bi to da su aktivnosti registrovanih ili neregistrovanih lobista postale dostupne javnosti. Međutim u periodu primene zakona, kada je GRECO dao ovu ocenu, a i u potonjim mesecima, nijedno od ministarstava, niti bilo ko od narodnih poslanika, navodno nije imao takve kontakte.

## Ocena GRECO iz 2022.

GRECO se ponovo bavio lobiranjem, odnosno uticajem lobista na odluke najviših funkcionera izvršne vlasti i u petom krugu evaluacije, koja je za Srbiju sprovedena [od 6. do 10. septembra 2021.](#)

Preporuke [date u petom krugu evaluacije GRECO](#) iz jula 2022. ponovo se bave lobiranjem, a njihova sadržina i kritički osvrt na propise iz ove oblasti predstavlja veoma prijatno iznenađenje posle [nezasluženo blagonaklonih ocena](#) te iste institucije iz 2020. koje su se, delom odnosile na iste oblasti (zakonodavni postupak i pravila iz Zakona o sprečavanju korupcije). Za peti krug, evaluatori GRECO su prikupljali podatke u septembru 2021, a predstavnici Transparentnosti su im ukazali na niz manjkavosti u propisima i njihovoj primeni, koje je GRECO očigledno u velikoj meri uzeo u obzir pri formulisanju svojih zaključaka i preporuka.

GRECO je u novom izveštaju prepoznao kao problem to što se ovim zakonom uređuje **samo lobiranje koje se odvija po formalnim pravilima**, a ne ono koje se odvija kroz neformalne kontakte lobista sa predsednikom, premijerom, ministrima i njihovim savetnicima i šefovima kabineta. Drugi veliki problem na koji GRECO ukazuje jeste to što **ne postoji obaveza funkcionera i državnih organa da objave** ko im se sve od formalnih i neformalnih lobista obratio.

Rok koji Srbija ima za ispunjavanje ovih preporuka je 30. septembar 2023. Za sada nema traga da je rad na brojnim zakonima koji će morati da se menjaju radi ispunjavanja preporuka je počeo.

## Istraživanje o primeni Zakona

Transparentnost Srbija je i tokom 2022. istraživala primenu zakona u institucijama za koje se može očekivati da najčešće mogu biti izloženi lobiranju - Vladi Srbije i ministarstvima, Narodnoj skupštini i kod Predsednika Republike. Zahtevom za pristup informacijama od javnog značaja tražili smo dostavljanje kopija evidencije iz člana 30, stav 6. i 7. Zakona o lobiranju. Tim odredbama je predviđeno da je organ vlasti dužan da vodi evidenciju o lobističkim kontaktima za funkcionere koji su izabrani, postavljeni, imenovani, zaposleni ili na drugi način radno angažovani u tom organu. Takođe, svako lobirano lice je „dužno da spreči nastanak štetnih posledica po javni interes koje mogu nastati usled lobiranja“.

Uporedo sa tim, prikupili smo podatke i od Agencije za sprečavanje korupcije o tome koji lobistički kontakti su prijavljeni toj instituciji, kako u 2022, tako i u 2021.

Za razliku od sličnih istraživanja koje smo sprovodili u 2020. i 2021, sada smo konačno saznali da je nekih slučajeva registrovanog lobiranja bilo (ukupno sedam).

S razlogom se može pretpostaviti da je broj slučajeva lobiranja, ako ne od strane registrovanih lobista, a onda makar neregistrovanih (predstavnik neposredno zainteresovanih privrednih subjekata i njihovih asocijacija), daleko veći. Kao što se može videti iz informacija koje je dostavila Agencija, nije prijavljen ni jedan slučaj lobiranja od strane neregistrovanih lobista, tako da postoji velika sumnja da se takvi slučajevi i ne prijavljuju.

Agencija je u svom godišnjem izveštaju, koji Narodna skupština još uvek nije razmatrala, preporučila da se Zakon izmeni kako bi se obezbedila transparentnost podataka sadržanih u izveštajima lobista, kao i podataka o kontaktima između lobista i javnih funkcionera ili lica zaposlenih u javnom sektoru. Međutim, Agencija se nije potrudila da transparentnost rada lobista, kao i postupanja organa vlasti i lobiranih lica unapredi objavljivanjem onih informacija koje već poseduje. Iako je tokom 2022. izrađen novi sajt Agencije u njemu nije ni predviđena rubrika u okviru koje bi se objavljivali ovakvi podaci.

Uputili smo ukupno 25 zahteva. Znatno češće nego u prethodnim godinama smo naišli na situaciju da su institucije uskratile odgovor. Tako je javnost ostala uskraćena za informacije da li je bilo nekih lobističkih kontakata sa **kabinetom predsednice Vlade, Ministarstvom za nauku, tehnološki razvoj i inovacije, Ministarstvom za brigu o porodici i demografiju, Ministarstvom zaštite životne sredine, Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvom odbrane, Ministarstvom za evropske integracije, Ministarstvom unutrašnjih poslova, Ministarstvom finansija, Ministarstvom omladine i turizma, Ministarstvom zdravlja i Ministarstvom građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture.**

Ove informacije su pre godinu dana takođe uskratili kabinet **predsednice Vlade i Ministarstvo za zaštitu životne sredine, dok Ministarstvo finansija** ove informacije uskraćuje već treću godinu za redom. Narodna skupština, generalni sekretarijat Predsednika i predstavnici organa izvršne vlasti su izričito [negirali](#) postojanje kontakata sa lobistima, pa samim tim i postojanje evidencije koja bi se o tome vodila. Jedini izuzetak je Ministarstvo privrede. Ono je dostavilo informacije o lobiranju u svrhu [izmena](#) Zakona o stečaju iz aprila i [avgusta](#) 2022.

Ministarstvo spoljnih poslova obavestilo nas je o tome da je u toku postupak za imenovanje lica koje će biti zaduženo za primenu odredaba Zakona o lobiranju.

Na osnovu podataka koje nam je dostavila Agencija, od početka primene Zakona, dostavljeno im je svega sedam izveštaja lobiranih lica. Ni jedan od tih izveštaja nije objavljen na sajtu Agencije (trenutno ne postoji takva zakonska obaveza).

U 2021. prijavljeni su slučajevi lobiranja u kojem je učestvovao registrovani lobista, a koje je bilo usmereno na v.d. direktora Agencije za lekove i medicinska sredstva (u vezi sa proizvodnjom sirovina i lekova u Srbiji), 10.6.2021. (klijent Agricol), lobiranje preko registrovanog lobiste kod ministra građevinarstva, 30.7.2021, u vezi sa izuzimanjem od pojedinih odredbi kolektivnog ugovora za delatnost putne privrede (klijent Trace Srbija AD), zabeleženo 2.9.2021, lobiranje preko registrovanog

lobiste kod ministra finansija u vezi sa Zakonom o fiskalizaciji, 14.5.2021 (klijent Daisy Tech JSC), lobiranje kod v.d. pomoćnice ministra zdravlja 23.9.2021, preko registrovanog lobiste u vezi sa legalizacijom kanabisa u medicinske svrhe (u ime Nacionalne asocijacije konopljara Srbije), kao i od strane iste organizacije, počev od 4.11.2021, kod v.d. pomoćnika ministra poljoprivrede. U 2022. godini, prijavljena su samo dva slučaja lobiranja, gde se profesionalni lobista za potrebe jednog advokata, našao pred pomoćnikom ministra privrede u vezi sa Zakonom o stečaju (u dva navrata).

Verovatnoća da se niko od zainteresovanih subjekata nije obraćao Vladi, Predsedniku Srbije ili Skupštini i narodnim poslanicima, kao i polovini ministarstava u vezi sa propisima, tokom cele 2020. i 2021, kao i prvih deset meseci 2022. godine, gotovo je nikakva. Naime, ti organi su u tom periodu učestvovali u donošenju ili izradi nekoliko stotina zakona, uredbi, pravilnika i drugih opštih akata koji utiču na interese stotina hiljada privrednih subjekata. Mnogo je izglednije da niko od njih (uključujući i one koji su pripremali, predlagali i usvojili Zakon o lobiranju) nije bio svestan toga da je ustanovljena nova obaveza i da se sprovođenje ovih obaveza od strane funkcionera i zaposlenih u organima vlasti ne prati. Ako nekog praćenja poštovanja obaveze ima, ono je shvaćena veoma usko i svodi se na beleženje kontakata sa registrovanim lobistima, i to onda kada oni sami naglase da dolaze u tom svojstvu.

Na postojanje „neregistrovanog lobiranja“ (koje Zakon dopušta) upućuju i informacije koje o svom radu objavljuju asocijacije koje okupljaju domaće ili strane privrednike, ukazujući na mere koje su predlagali Vladi Srbije ili pojedinim ministarstvima, a polazeći od interesa i problema na koje su ukazale njihove članice.

Smatramo da je ovakva situacija je delimično uzrokovana i slabostima u samom Zakonu, gde nije propisana jasna obaveza i samih funkcionera i drugih lobiranih lica da prijave lobističke kontakte unutar organa. Takođe, mogućnost javne kontrole je minimalna, budući da ne postoji dužnost proaktivnog objavljivanja podataka o radnim sastancima javnih funkcionera. Zbog toga je, **pored unapređenja zakona i prakse institucija** neophodno da Agencija za sprečavanje korupcije **više pažnje posveti obukama javnih funkcionera i službenika u vezi sa prepoznavanjem potencijalnih lobističkih aktivnosti** kojima su izloženi i pravilnim evidentiranjem takvih aktivnosti.

## Pokušaji TS da se unapredi pravni okvir i praksa

Transparentnost Srbija se u nekoliko svojih istraživanja tokom proteklih godina bavila pitanjem lobiranja. Ova komponenta zakonodavnog postupka je razmatrana [u okviru istraživanja o korupciji na visokom nivou i donošenju zakona po meri privatnih interesa](#). Posebno poglavlje posvećeno lobiranju i drugim kanalima uticaja na donošenje odluka nalazi se [u studiji o uslovima za poslovanje sa integritetom](#).

Ministarstvu pravde smo 25.5.2021. uputili [inicijativu](#) za jasnije regulisanje (ili zabranu) pokušaja lobiranja koje se ne odvija na zakonom predviđen način. Slično tome, u više navrata smo se obraćali Narodnoj skupštini i njenim odborima – sa ciljem da se na skupštinskom sajtu uvede sekcija koja bi bila posvećena lobiranju i da se kroz javno slušanje otvori pitanje primene preporuka GRECO i izmene zakona.