



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ
КОРУПЦИЈЕ

Број: 014-011-00-0190/21-09

Датум: 30.08.2021. године

Ул. Царице Милице 1

Београд

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
- Кабинет министра -

Бирчанинова 6
11000 Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о процени ризика од корупције

Поводом Вашег захтева за давање мишљења, допис број: 011-00-00209/2019-24 од 12.08.2021. године, који нам је достављен 16.08.2021. године, у прилогу овог дописа достављамо Мишљење о процени ризика од корупције у одредбама Нацрта закона о референдуму и народној иницијативи од 30.07.2021. године.

Позивамо вас да размотрите изнете сугестије и препоруке, у циљу отклањања уочених недостатака и побољшања предложених законских решења.



ДИРЕКТОР

Драган Сикимић



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ
КОРУПЦИЈЕ

Број: 014-011-00-0190/21-09
Датум: 30.08.2021. године
Ул. Царице Милице 1
Београд

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
- Кабинет министра -

Бирчанинова 6
11000 Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о Нацрту закона о референдуму и народној иницијативи од 30.07.2021. године

Агенција за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) примила је 16.08.2021. године Ваш допис број 011-00-00209/2019-24 од 12.08.2021. године, којим од Агенције тражите мишљење о тексту Нацрта закона о референдуму и народној иницијативи од 30.07.2021. године (у даљем тексту: Нови нацрт закона), у којем су у односу на претходну верзију Нацрта закона унете примедбе и сугестије учесника јавне расправе, спроведене у периоду од 08. до 29.07.2021. године.


Агенција је у конкретном случају већ давала Мишљење о процени ризика од корупције број: 014-011-00-0318/19-09 од 22.11.2019. године, Мишљење број: 014-011-00-0190/21-09 од 27.05.2021. године, као и Мишљење 014-011-00-0266/21-07 од 28.07.2021. године (у даљем тексту: Мишљење од 28.07.2021. године).

Агенција истиче да су препоруке и сугестије које даје у вези са овим нацртом засноване искључиво на досадашњим искуствима и пракси у примени Закона о финансирању политичких активности.

Такође, Агенција ће, применом Методологије за процену ризика од корупције у прописима (014 број: 153-03-0005/21-09 од 08.04.2021. године, објављене на интернет презентацији Агенције; у даљем тексту: Методологија) изнети у даљем тексту мишљење о процени ризика од корупције у предложеном Новом нацрту закона.

Агенција је у Мишљењу од 28.07.2021. године указала на недостатке одредбе члана 1. Претходног нацрта закона којим је прописан предмет уређивања закона. Како Нацрт закона садржи низ значајних одредби у вези са обавезама организатора референдумске кампање подношења извештаја и њихове контроле, дата је препорука да овај члан треба допунити на тај начин да се пропише да је предмет овог закона и начин финансирања и контрола финансирања референдумске кампање и кампање за народну иницијативу. Имајући виду да ова препорука у Новом нацрту закона није прихваћена, овом приликом је понављамо.

Агенција је истовремено дала препоруку за измену члана 25. „Организатор референдумске кампање“ Претходног нацрта закона, којим је одређено да организатор референдумске кампање може бити правно лице и група грађана. С тим у вези Агенција је указала на то да је Законом о финансирању политичких активности боље прецизиран појам политичког субјекта и обвезници подношења извештаја и истакла је да је основно



питање јасно дефинисање појма правног лица као организатора референдумске кампање и као обвезника подношења финансијских извештаја, имајући у виду могуће недоумице у погледу тога да ли свако правно лице може бити организатор референдумске кампање, при чему је као примере могућих спорних правних лица навела јавна предузећа, цркву, синдикате и месне заједнице. Агенција је даље указала да одредбама Претходног нацрта закона није јасно дефинисан појам и начин оснивања групе грађана у смислу овог закона и дала је препоруку да се овом законском одредбом пропише начин оснивања и заступање групе грађана. Како у пракси постоји могућност да више правних лица заједнички учествују у референдумској кампањи, Агенција је заузела став о неопходности прописивања обавезе закључивања споразума о заједничком учешћу правних лица у референдумској кампањи. Како ће у пракси бити готово немогуће одредити да ли су, и која домаћа правна лица организатори референдумске кампање, Агенција је указала на решење из досадашње праксе и искустава код примене изборних закона, по којем на основу збирне изборне листе политичких субјеката који учествују на изборима, и коју надлежна комисија јавно објављује, Агенција утврђује који политички субјекти су у обавези да Агенцији подносе извештаје у смислу Закона о финансирању политичких активности. Дата је препорука да се Законом обавезу домаће правно лице и групе грађана да одређени надлежни орган обавесте о томе да је организатор референдумске кампање, најкасније десет дана пре дана одржавања референдума. На основу ових пријава надлежни орган сачињава и коначну листу пријављених организатора референдумске кампање, коју објављује на свом веб сајту, чиме се омогућава ефикасна контрола и упознавање јавности са организаторима референдумске кампање.

Анализом решења Новог нацрта закона констатовали смо да је у одређеној мери, кроз измењену одредбу члана 25. Новог нацрта закона, којом је прецизирано да се група грађана образује „у складу са прописима којима се уређују избори за народне посланике“ уважена препорука Агенције која се односи на потребу прописивања Законом начина оснивања и заступање групе грађана. Све остале препоруке Агенције дате односу на члан 25. нису усвојене те их овим путем понављамо. Када је у питању наведена измена у одредби члана 25. указујемо да иста садржи факторе ризика „мањкаве одредбе о упућивању“ и „правне празнине“ предвиђене Анексом 3. Методологије.

Наиме формулација „у складу са прописима којима се уређују избори за народне посланике“ не упућује на конкретан пропис, те је подложна различитим тумачењима што ставра ризике од корупције у поступању лица које ће ову одредбу тумачити. С тим у вези истичемо да Закон о избору народних посланика не регулише образовање групе грађана. Наведени закон у члану 4. предвиђа да се посланици бирају између осталог и на основу листа које предложи групе грађана, да у име групе грађана предлог кандидата може поднети само лице које је група грађана овластила, те да уз назив изборне листе групе грађана подносилац одређује ближу ознаку те листе, при чему се у називу може укључити име и презиме лица које група грађана одреди као носиоца изборне листе. Закон о финансирању политичких активности одређује појам „групе грађана“ као облик удруживања бирача ради заједничког учешћа на изборима, који своје међусобне односе уређују уговором, овереним у складу са законом којим се уређује оверавање потписа. Према овом закону групе грађана су политички субјект, као и коалције и политичке странке при чему је прописано још и да се рачуни преко којих коалција, односно група грађана врше сав промет средстава намењених за финансирање редовног рада одређују уговором о образовању тих политичких субјеката. Законом о политичким странкама уређено је оснивање, правни положај, упис и брисање из регистра, престанак и друга питања од значаја за рад политичких субјеката, али не и група грађана. Ова правила допуњују Упутства за спровођење избора за народне посланике, која доноси Републичка изборна комисија, али се наведени акти доносе за потребе спровођења конкретних,



расписаних, избора за народне посланике Народне скупштине, односно од избора до избора, те ова правила немају општи карактер потребан да би се на њих упућивало одредбом Закона.

Како важећим прописима који уређују рад политичких субјеката нису прецизно и детаљно уређени услови и поступак оснивања групе грађана, нити обавезни елементи уговора о њиховом оснивању, то доводи до значајних проблема у пракси приликом контроле финансирања њихових политичких активности и погодује различитим облицима коруптивног поступања те је с обзиром на наведено препорука да се одредбом члана 25. пропишу услови и поступак оснивања и заступање групе грађана.

Када је у питању члан 26. Новог нацрта закона констатујемо да је у односу на исти поступљено по препоруци Агенције за измену става 7. који је садржао мањкаву одредбу о упућивању. Међутим остале препоруке Агенције на овај члан нису усвојене. Тако је Агенција у Мишљењу од 28.07.2021. године указала и на то да се у ставу 2. овог члана, поред осталог, наводи да се на коришћење сопствених средстава сходно примењују правила о финансирању изборне кампање у складу са законом којим се уређује финансирање политичких активности. С тим у вези Агенција је истакла да појам сопствених средстава није дефинисан Законом о финансирању политичких активности. Како Нови нацрт закона није изменио ову одредбу односно имајући у виду да се на овај начин као и у претходном члану стварају фактори ризика „мањкаве одредбе о упућивању“ и „правна празнина“ препорука је да се Законом пропише појам сопствених средстава.

Агенција је истовремено указала на садржину одредбе става 3. овог члана којим је прописана забрана финансирања трошкова референдумске кампање средствима добијеним из јавних извора које политичке странке добијају за финансирање редовног рада или трошкова изборне кампање. Имајући у виду да се и групе грађана, које представљају један од политичких субјеката у смислу Закона о финансирању политичких активности, финансирају из средстава из јавних извора, Агенција понавља препоруку да се пропише да се ова забрана односи на све политичке субјекте.

Овим чланом у ставу 6. прописана је забрана организаторима референдумске кампање да користе јавне ресурсе, при чему су као изузетак наведени јавни функционери који користе јавне ресурсе ради заштите личне безбедности. С обзиром на то да се ова забрана односи на организатора референдумске кампање, Агенција је указала на нејасан изузетак који се односи на јавне функционере те понављамо препоруку, по којој у Новом нацрту закона није поступљено, да се део става који се односи на јавне функционере дода ставу 5. овог члана.

Агенција остаје при препоруци за члан 28. из Мишљења од 28.07.2021. године: „Овим чланом је прописано да је организатор референдумске кампање дужан да отвори посебни рачун за финансирање референдумске кампање. Сматрамо да је овим чланом неопходно да се прецизира начин отварања посебног рачуна за групу грађана која је организатор референдумске кампање“.

Агенција је истовремено изнела став да је за послове контроле извештаја о трошковима референдумске кампање (укључујући и мониторинг кампање), које обавља Агенција у смислу става 4. овог члана, потребно посебним ставом одредити обезбеђивање средстава Агенцији у буџету Републике Србије за обављање ових послова. (на начин како је то уређено чланом 33. Закона о финансирању политичких активности), те понављамо и ову препоруку.

Како је у Новом нацртом закона поступљено по препоруци Агенције да се у члан. 30. дода одредба да се овлашћено лице за подношење извештаја одређује споразумом, као и по препоруци Агенције да се, по угледу на одредбу члана 31. став 4. Закона о финансирању политичких активности, унесе одредба којом би било предвиђено да је организатор референдумске кампање дужан да у случају било какве промене овлашћеног лица, Агенцију обавести о насталој промени, у року од три дана од настанка промене,



констатујемо да су из члана 30. Новог нацрта закона отклоњени фактори ризика који су се огледали у постојању правне празнине и недовољним механизмима надзора, те Агенција нема више примедба на овај члан.

Агенција остаје при препоруци из Мишљења од 28.07.2021. године у вези са одредбама члана 60. Нацрта закона које се односе на финансирање и контролу извештаја у вези са народном иницијативом. Агенција сматра да одредбе члана 60. Нацрта закона треба прецизирати, нарочито у делу подношења извештаја и одређивања рока за подношење истих, а нису прописане ни прекршајне одредбе за недостављање извештаја о трошковима за народну иницијативу.

У Новом нацрту закона прихваћена је препорука Агенције на члан 72. Нацрта закона да се предвиди изрицање новчане казне и за повреде одредбе члана 28. Нацрта закона, додавањем нове тачке 3. у ставу 1. овог члана. Међутим, како није прихваћена препорука Агенције о потреби таксативног прописивања прекршајних санкција и за повреде закона у вези са народном иницијативом, указујемо на постојање фактора ризика „непостојање санкција за повреде“ који се састоји у пропуштању прописивања санкција за повреде законских одредаба, што ствара ризик од тога да починиоци схвате да уживају некажњивост и да наставе са вршењем повреда.

Анализом одредаба Новог нацрта закона утврдили смо да у истом није поступљено по препорукама Агенције датим на одредбу члана 44. став 1. Нацрта закона којом је прописано да „Народна скупштина може расписати и референдум за део територије Републике Србије ако се питање о којем се одлучује односи искључиво на тај део територије“ те је с тим у вези Агенција изнела мишљење о нејасноћи одредбе става 1. за који део територије Републике Србије се може расписати референдум, као и на основу којих критеријума Народна скупштина одлучује да ли се конкретно питање односи искључиво на тај део територије. Како би се отклонио ризик различитог тумачења и дискреционог одлучивања, Агенција је дала препоруку да се дефинишу питања о којима се расписује републички референдум за део територије, као и да се пропишу критеријуми за одређивање опсега територије на које се односе та питања, како би се отклонила правна несигурност у погледу одлучивања Народне скупштине о расписивању републичког референдума за део територије у смислу да ће се та одлука увек донети у циљу заштите јавног интереса. Имајући у виду да у Новом нацрту закона није поступљено по препоруци Агенције, понављамо изнету препоруку.

У Мишљењу од 28.07.2021. године Агенција је такође подсетила на препоруку, дату у претходним мишљењима, која се односи на потребу доследне измене, у целом тексту Нацрта закона, формулације „право на жалбу пред Управним судом“ у формулацију „право на тужбу пред Управним судом“. Анализом одредаба Новог нацрта закона утврдили смо да у тексту одредаба члана 50. Новог нацрта закона „Покрајински референдум на захтев бирача“ и члана 52. „Референдум у јединици локалне самоуправе на захтев бирача“ и даље постоји недоследност у смислу да се најпре наводи да Управни суд решава по тужби, али се у даљем тексту одредбе наводи „одлука по жалби“ Управног суда. Агенција је конкретну препоруку дала имајући у виду да Закон о управним споровима („Сл. гласник РС“, бр. 111/2009) не познаје институт жалбе пред Управним судом. Одредбе Новог нацрта закона којима се у одређеним ситуацијама предвиђа као правни лек жалба пред Управним судом, као ни одредба члана 69. став 3. Новог нацрта закона, којом је прописано да „Управни суд одлучује по жалби сходном применом одредаба закона којим се уређује поступак у управним споровима“ (при чему став ове садржине изостаје у члан 70. Новог нацрта закона) нису подобне за измену надлежности Управног суда, већ се измене овог карактера, које не представљају прецизирање надлежности једног државног органа већ уводе потпуно нове надлежности, које при томе нису ни својствене правном положају тог органа, могу вршити, у конкретном случају, само изменама Закона о управним споровима. С обзиром на наведено, утврдили смо постојање фактора ризика: „надлежности које су неспојиве са правним положајем органа јавне власти“. Истовремено вам указујем на постојање



фактора ризика „нејасни управни поступци“ који се огледа у неадекватном или конфузној регулацији механизма који се примењују у поступању органа јавне власти. Поменута одредба члана 69. став 3. ствара простор за дискреционо овлашћење службеног лица које ће поступати по жалби, у смислу импровизације процедуралних правила у циљу „сходне примене“ одредаба закона којим се уређује поступак у управним споровима. Све наведено ствара ризике од корупције приликом одлучивања по жалби и то пре свега злоупотребе службеног положаја, трговину утицајем и примање мита. Имајући у виду наведено препорука је да се у конкретним случајевима одреди други орган као надлежан за решавање по поднетим жалбама.

Имајући у виду све наведено, те како Нови нацрт закона у одређеном делу поступа по препорукама Агенције датим у Мишљењу од 28.07.2021. године, али у делу у којем није поступио по препорукама садржи недостатке који представљају факторе ризика од корупције, Агенција је указала на уочене недостатке и упутила препоруке чијим усвајањем би се, по мишљењу Агенције, Нови нацрт закона унапредио.



ДИРЕКТОР

Драган Сикимић

