

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

Контакт телефон: 011 3033827

Е-пошта: ts@transparentnost.org.rs

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

Датум: 10.8.2023.

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

Општи осврт на обухват Нацрта и образложење Нацрта

У образложењу се наводи да се ове измене и допуне предузимању ради усаглашавања а препорукама ГРЕКО из петог круга евалуације, као и на основу потребе коју је исказала Агенција за спречавање корупције за изменом појединих одредаба.

Општи проблем са овим концептом јесте то што нису испитане и друге потребе за изменом истог закона, а које проистичу из налаза других домаћих или међународних организација, пре него што се приступило поступку израде Нацрта.

Другим речима, сматрамо да је о овим изменама требало отворити процес консултација, да би се идентификовала сва питања која треба уредити на бољи начин, па тек потом приступити изради нацрта измена и допуна Закона.

Поред бројних препорука које је у вези са тим давала организација Транспарентност Србија, постоје и препоруке које су дали ODIHR, као и заједнички ODIHR и Венецијанска комисија, а које се делимично односе на садржину управо Закона о спречавању корупције. Тако је ODIHR указао на потребу да се постави „јасна законска граница између обављања јавне функције и активности у изборној кампањи, и предузети мере за спречавање злоупотребе положаја и јавних ресурса“¹, а једно од места где се то може учинити је управо одредба Закона о спречавању корупције, која ову област уређује у недовољној мери. Слично томе, у Заједничком мишљењу Венецијанске комисије и ODIHR²³ о уставном и законском оквиру за функционисање демократских институција од 19. децембра 2022² указује се на потребу да Република Србија спроведе широк спектар мера које би предупредиле злоупотребу службеног положаја и јавних ресурса, кроз детаљно уређење уочене спорне праксе, стварање механизма за надзор и прописивање сразмерних и одвраћајућих казни, а све у складу са Заједничким смерницама Венецијанске комисије и ODIHR.

Нема доступних података да је радна група Владе Србије за сарадњу са ОЕБС и КДИЉП (ODIHR), о овим питањима организовала консултације са свим заинтересованим странама, у вези са изменама Закона о спречавању корупције и било ког другог закона код којих је то препоручено у коначном извештају Мисије КДИЉП (ODIHR) за посматрање избора одржаних 3.4.2022. и Заједничком мишљењу Венецијанске комисије и ODIHR.

Имајући до у виду, ова питања би било целисходно обухватити актуелним изменама и допунама Закона о спречавању корупције.

Образложења за поједина решења у Нацрту нису потпуна и нејасно је зашто се Министарство правде за њих определило.

¹ <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/326098/IZVESTAJ%20ODIHR.pdf>

² Opinion No. 1071/2021, OSCE/ODIHR Opinion-No. ELE-SRB/449/2022, CDL-AD(2022)046, EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE/ODIHR) SERBIA “JOINT OPINION ON THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK GOVERNING THE FUNCTIONING OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS ELECTORAL LAW AND ELECTORAL ADMINISTRATION” Strasbourg, 19 December 2022, стр. 22-27. Доступно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/e/535266.pdf>

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

Коментар измене појма „јавног функционера“ (члан 2)

Образложење измене и допуне Закона не садржи осврт на аутентично тумачење ове норме из 2021. и њене последице. Тако се, у образложењу тврди да се појам функционера „проширује“ на директора, члана надзорног или извршног одбора, као и представника Републике Србије, АП, ЈЛС и ГО у скупштини друштва у којима су они чланови или акционари са више од 50% основног капитала друштва или имају контролно власништво по другом основу. И до сада су, наиме, по одредбама члана 2. Закона (готово сва) ова лица била јавни функционери, али су то „престали“ да буду након усвајања неутемељеног и штетног аутентичног тумачења³, које је појам јавног функционера везало за орган који врши избор, постављење или именовање. Додатно, у образложењу се не наводи да би размере овог проблема биле далеко веће у случају усвајања актуелног предлога Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије, а који предвиђа измене у начину именовања руководиоца предузећа.

Прва ствар коју треба установити у вези са дефиницијом јесте да ли је предложена подтачка (2) тачке 3) уопште потребна и у ком обиму. Наиме, на основу члана 2, ст. 1. тачка 2) „орган јавне власти“ је орган Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, установа, јавно предузеће и друго правно лице чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина;

Даље, на основу тачке 3), подтачка (1), јавни функционер је свако изабрано, именовано или постављено лице у „органу јавне власти“ (осим представника приватног капитала), чиме су већ обухваћени функционери привредних друштава у јавној својини, и то без обзира на то да ли држава поседује већинско власништво или контролни пакет, или је мањински акционар. Сматрамо исправним да се тај концепт задржи, јер представници државног капитала у скупштинама акционара треба да имају својство јавног функционера, и у случају да је удео државног власништва у предузећу минималан.

Када се то узме у обзир остаје питање да ли се нешто добија дефиницијом из подтачке (2). Чланови 198. и 326. Закона о привредним друштвима прописује да су органи привредног друштва, 1) скупштина; и 2) један или више директора; односно, 1) скупштина; 2) надзорни одбор; и 3) један или више директора (један или више извршних директора, односно извршни одбор). Из наведеног се може закључити да су сви функционери у друштву капитала који се наводе у подтачки (2) већ обухваћени дефиницијом из подтачке (1). Штавише, може се закључити да би подтачка (2) могла бити протумачена тако да се појам јавног функционера **сужава, а не проширује**, јер се изричито наводи да ће се као јавни функционери сматрати само они који врше функцију у привредним друштвима у већинском власништву државе или тамо где постоји контролно (мањинско) власништво.

Стога је наш предлог да се подтачка (2) брише, као непотребна и потенцијално штетна.

Када је реч о допунама у подтачки (1), које се врше због препорука ГРЕКО, може јој се замерити конзистентност. Наиме, тачно је да је ГРЕКО препоручио да се појмом функционера обухвате шефови кабинета у Влади, као и саветници код Председника Републике и у Влади. Међутим, искључиви разлог за лимитирање тих препорука на ове шефове кабинета и саветнике била је околност да је ГРЕКО евалуациони тим уско дефинисан задатак – да испита прописе и праксу која се тиче највиших делова извршне власти у Републици Србији. Стога нема разлога да се законодавна интервенција ограничава искључиво на ове шефове кабинета и саветнике. Напротив, требало би отворити расправу о томе да ли на сличан начин треба појмом функционера обухватити и лица која сличне послове обављају у другим органима власти (на пример, у Народној скупштини, у градовима, у јавним предузећима и другим привредним друштвима у власништву државе и томе слично). Слично томе, ако се

³

изричито помиње заменик директора Агенције за спречавање корупције, требало би сагледати да ли постоје и неки други заменици директора и других функционера, који из неког разлога нису обухваћени садашњим законским нормама.

Поред наведеног, када се упореди предложено законско решење са препорукама ГРЕКО, упадљиво је да се у новопредложеној дефиницији не помињу шеф кабинета и саветници Председника Републике (већ само они који те функције и послове обављају код председника и потпредседника Владе или појединих министара), па би требало или исправити овај пропуст (ако је о томе реч), или указати на то да ли су шеф кабинета Председника Републике и његови саветници већ обухваћени по другом основу.

Ради промишљања ефеката ове норме требало би сагледати и образложити који ће статус имати шефови кабинета и саветници као јавни функционери. Наиме, Закон предвиђа другачији систем забрана, ограничења и обавеза за јавне функционере у зависности од тога да ли се сматра да је реч о функцији која захтева запослење, односно стални рад или не. У том смислу је неопходно већ сада предочити јавности, а највише будућим обвезницима, какве би биле њихове обавезе и размотрити у целисти оправданост таквог решења.

Најзад, поред саветничких позиција које су формализоване и препознате као такве у правном систему Републике Србије, постоје бројне ситуације када се тврдило или нагађало да су појединци (нпр. бивши званичници других држава) радили као саветници у Влади Србије. Правна природа ових ангажмана није била расветљена, а може се претпоставити да у ствари било реч о консултантским уговорима, које чак није ни закључивала Влада Републике Србије, већ други субјекти који су плаћали консултанте. Овакве ситуације представљају додатну опасност по јавни интерес, јер тако ангажовани саветник за свој рад не одговара органу власти / јавном функционеру, већ може заступати скривене интересе лица која га је ангажовало и које финансира његов рад. Уређивање ових питања превазилази тренутни обухват Закона о спречавању корупције (у смислу обухвата таквих лица појмом јавног функционера), али свакако заслужује да буде уређено, а не постоји други пропис који би уређивао рад саветника свих јавних функционера. Сви разлози из којих проистиче потреба да се уреди сукоб интереса код саветника појединих функционера извршне власти који су именовани на те положаје, а на шта је указао ГРЕКО, једнако постоји и када је реч о саветницима који пружају услуге по уговору (нпр. да обелодане да ли имају неки сукоб интереса у вези са саветима које пружају). Верујемо да би ГРЕКО такође препоручио уређивање ових питања да је био упознат са постојањем овакве праксе у Србији.

Норма би могла да гласи овако:

3) „јавни функционер” је:

- (1) свако изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти;
- (2) државни службеник на положају, заменик директора Агенције за спречавање корупције,
- (3) шеф кабинета и саветник изабраног, постављеног и именованог лица (*алтернатива: које именује изабрано, постављено и именовано лице*)".

Алтернативно, у случају да се приликом разматрања овог предлога и јавне расправе дође до закључка да би представљало превелику интервенцију да се под појмом функционера обухвате сви шефови кабинета и саветници, онда би требало излистати ко ће бити обухваћен нормом, али тако да списак у сваком случају буде шири од оног који представља минимум за испуњавање ГРЕКО препорука. У најмању руку, требало би обухватити шефове кабинета и саветнике код републичких и покрајинских органа, као и на нивоу Града Београда и других градова.

Када је реч о другим лицима која фактички врше послове саветовања, а не спадају ни у једну од поменутих категорија, требало би у овом закону прописати посебну норму (нисмо је нумерисали):

„Сукоб интереса код лица која врше послове саветовања јавних функционера
Члан

Спречавање, пријављивање и начин решавања сукоба интереса лица која нису јавни функционери у смислу овог закона, а врше послове саветовања јавних функционера по

уговорном основу са органом јавне власти уређује се одредбама тог уговора, у складу са начелима из овог закона.

Послове саветовања јавних функционера не може вршити физичко или правно лице које није ангажовано од стране органа јавне власти.“

Нацрт закона не уређује правне односе који проистичу из фактичког престанка важења аутентичног тумачења дефиниције функционера. Изменом дефиниције јавног функционера у Закону, аутентично тумачење претходно важеће одредбе ће постати беспредметно. То ће имати за последицу да поједина лица која на основу аутентичног тумачења нису сматрана јавним функционерима, сада (поново) добијају тај статус (нпр. директори школа). Међутим, нужно ће се јавити питање од када они имају права и обавезе као јавни функционери. Ради правне сигурности је неопходно уредити њихов статус у прелазним одредбама овог закона.

„Лице које на основу аутентичног тумачења („Службени гласник РС број 11/2021) члана 2. став 1. тачка 3) Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС”, бр. 35/19 и 88/19) није сматрано јавним функционером, сматра се изабраним, именованим или постављеним на јавну функцију на дан почетка примене овог закона.“

На нешто другачији начин треба уредити статус лица која по први пут постају јавни функционери на основу измена и допуна закона (затечени саветници, шефови кабинета и слично). Њима се мора оставити право избора – да ли желе да наставе да раде те послове у другачијим околностима.

„Лице из члана у року од 15 дана од дана почетка примене овог закона писаним путем обавештава орган надлежан за његов избор, именовање или постављење да ли жели да настави да обавља послове саветовања, односно шефа кабинета, као јавну функцију.

Лице из става 1. овог члана које се изјасни позитивно, сматра се јавним функционером од дана позитивног изјашњења.

Лице из става 1. овог члана које се изјасни негативно, не сматра се јавним функционером, под условом да буде разрешено дужности, односно да раскине уговор о ангажовању у року од шест месеци од дана почетка примене овог закона.

У случају да лице из става 3. овог члана не буде разрешено, односно да не раскине уговор о ангажовању у року из става 3. овог члана, сматра се јавним функционером почев од дана истека рока из става 3. овог члана.

Орган власти обавештава Агенцију о свом поступању и поступању лица из овог члана у року од 15 дана од настанка промене.“

Коментар одредбе о иницијативама Агенција и давању мишљења на нацрте закона

Промене у члану 35. су корисне, али недовољне. Чак и у овом ограниченом обиму, норма није праћена санкцијом за руководиоца органа који пропусти обавезу да достави Агенцији обавештење, односно изјашњење. Због тога је неопходно, у случају прихватања ових измена и допуна, последично допунити и казнене одредбе закона којима ће бити прописана санкција за одговорно лице у органу јавне власти који не испуни своје обавезе прописане овим чланом. Законске интервенције су потребне у неколико праваца:

- 1) да се пропише рок за достављање нацрта закона Агенцији, када постоји обавеза. У пракси су поједини органи (нпр. Министарство правде) тумачили да је обавеза испуњена иако је нацрт закона достављен Агенцији тек на самом крају јавне расправе о нацрту закона.
- 2) да се пропише дужност Агенције да и сама прати да ли је орган управе доставио нацрт закона који је имао обавезу да достави и да изради мишљење и у случајевима када је нацрт иначе био доступан (нпр. изнет је на јавну расправу):
- 3) да се пропише обавеза достављања Агенцији ради давања мишљења и предлога закона, уколико је он промењен у односу на разматрани нацрт, као и обавеза Агенције да достави мишљење Народној скупштини ради отклањања коруптивних ризика.
- 4) да се пропише обавеза упознавања јавности, како са иницијативом и мишљењем Агенције. Агенција тренутно објављује своје иницијативе и мишљења, али без законске обавезе, а током неколико година их није објављивала. С друге стране, не постоји законска обавеза да орган управе објави на који начин је поступио по иницијативама и мишљењу Агенције (нпр. да то објасни у образложењу предлога закона).
- 5) поред свега наведеног, требало би размотрити могућност да се пропише обавеза достављања и других аката осим нацрта закона Агенцији ради давања мишљења. То могу бити предлози подзаконских аката из наведених области, али и предлози закона који нису прошли кроз законодавни процес у извршној власти, већ су их, на пример, поднели народни посланици или неки други овлашћени орган.
- 6) на основу јавно доступних података није могуће закључити да ли органи јавне власти као овлашћени предлагачи достављају Влади, као прилог уз Нацрт, и мишљење Агенције, будући да оно није изричито прописано Пословником о раду Владе.

Допуњена норма би могла да гласи:

Подношење иницијатива за доношење прописа и давање мишљења на нацрте закона

Члан 35.

Агенција иницира доношење прописа, ради отклањања ризика од корупције или усклађивања прописа са потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције.

ОРГАН ДРЖАВНЕ УПРАВЕ КОЈЕМ ЈЕ АГЕНЦИЈА ПОДНЕЛА ИНИЦИЈАТИВУ ИЗ СТАВА 1. ОВОГ ЧЛАНА, ДУЖАН ЈЕ ДА У РОКУ ОД 30 ДАНА ОД ДАНА ПРИЈЕМА ОБАВЕСТИ АГЕНЦИЈУ О ПРИХВАТАЊУ, ОДНОСНО О РАЗЛОЗИМА ЗА НЕПРИХВАТАЊЕ ИНИЦИЈАТИВЕ.

Орган државне управе дужан је да ПРЕ ПОЧЕТКА ЈАВНЕ РАСПРАВЕ достави Агенцији нацрт закона И ДРУГОГ ПРОПИСА из области посебно ризичне за настанак корупције и нацрт закона И ДРУГОГ ПРОПИСА којима се уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције, ради давања мишљења о процени ризика од корупције.

ОРГАН ДРЖАВНЕ УПРАВЕ ДУЖАН ЈЕ ДА У РОКУ ОД 30 ДАНА ОД ДАНА ПРИЈЕМА МИШЉЕЊА ИЗ СТАВА 3. ОВОГ ЧЛАНА ДОСТАВИ АГЕНЦИЈИ ИЗЈАШЊЕЊЕ О РАЗЛОЗИМА ЗА ЊЕГОВО ПРИХВАТАЊЕ, ОДНОСНО НЕПРИХВАТАЊЕ.

АГЕНЦИЈА МИШЉЕЊЕ ИЗ СТАВА 3. ОВОГ ЧЛАНА ОБЈАВЉУЈЕ НА СВОЈОЈ ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИ И ПОРТАЛУ ЕКОНСУЛТАЦИЈЕ, ПРЕ ДОСТАВЉАЊА НАЦРТА, ОДНОСНО ПРЕДЛОГА АКТА РАДНОМ ТЕЛУ ВЛАДЕ.

МИШЉЕЊЕ ИЗ СТАВА 3. ОВОГ ЧЛАНА ПРЕДЛАГАЧ ДОСТАВЉА ВЛАДИ КАО ПРИЛОГ УЗ НАЦРТ ЗАКОНА.

АГЕНЦИЈА РАЗМАТРА И ПРЕДЛОГЕ ЗАКОНА ИЗ СТАВА 3. ОВОГ ЧЛАНА КОЈИ СУ ОБЈАВЉЕНИ НА САЈТУ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ И ДОСТАВЉА НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ МИШЉЕЊЕ О ПРОЦЕНИ РИЗИКА ОД КОРУПЦИЈЕ.

Поступање у сукобу интереса

Измене члана 42. ЗСК требало би да доведу до испуњавања препоруке XI ГРЕКО. Међутим, то неће бити случај. У овом члану се предлаже искључење могућности да јавни функционер поступа у случају сукоба интереса, чак и када постоји опасност од одлагања. Иако је примедба ГРЕКО, да је овај појам „прилично нејасан и представља претерано широк изузетак“, неопходно је промислити које су последице брисања тог дела норме, и детаљно образложити на који начин ће она бити примењена. У том смислу би било потребно сагледати досадашњу праксу Агенције, али и јавних функционера и ситуација у којима су они предузимали радње код којих је наводно постојала опасност од одлагања и утврдити да ли је било различитих тумачења те норме и да ли је она коришћена за кршење правила.

Проблем у веза са овом законском изменом, па и испуњавањем препоруке ГРЕКО, јесте то што није ништа учињено **у погледу обавештавања јавности** о сукобу интереса, што је ГРЕКО такође затражио (цитат: *Овај појам је прилично нејасан и представља претерано широк изузетак. ЕТГ наглашава важност да се ЛНИФ повуку из процеса доношења одлука кад год постоји уочени сукоб интереса у вези са предметном темом и да такве одлуке буду доступне јавности.*)

Наиме, и даље у члану 42. остаје само обавеза јавног функционера да обавести Агенцију о сукобу интереса који искрсне током вршења јавне функције, али не и обавеза да било функционер, било Агенција о томе обавесте јавност. Информације о обавештавању јавности о сукобу интереса би требало обухватити у посебном члану или променити наслов члана 42. и предвидети да је реч о „Обавештавање Агенције и јавности“. Ту би, даље, требало разрадити норму у погледу информација које би функционер требало да предочи јавности, а да не угрози у мери која би била претерана сопствену приватност и приватност или легитимне интересе других лица.

Најзад, у вези са овим чланом постоји и други проблем, који није решен изменама норме. Јавни функционер је дужан да прекине поступање у предмету у којем постоји „сумња у сукоб интереса“, али не и када сукоб интереса несумњиво постоји. Даље, функционер нема дужност да обавештава Агенцију ни о ситуацијама које представљају сукоб интереса, али код којих функционер није имао такву сумњу. Став 1. зато треба изменити тако да се јавни функционери обавезу да пријаве сукоб интереса, али и да се Агенцији обрате када нису сигурни да ли нека ситуација представља сукоб интереса или не.

Обавештавање Агенције И ЈАВНОСТИ

Члан 42.

Јавни функционер је дужан да, приликом ступања на дужност и током вршења јавне функције, без одлагања, а најкасније у року од пет дана, писмено обавести непосредно претпостављеног и Агенцију о сумњи у постојање сукоба интереса или о сукобу интереса који он или са њим повезано лице има.

Јавни функционер је дужан да прекине поступање у предмету у којем постоји СУКОБ ИНТЕРЕСА ИЛИ сумња у сукоб интереса ~~изузев ако постоји опасност од одлагања~~.

Агенција даје мишљење о томе да ли постоји сукоб интереса у року од 15 дана од дана пријема обавештења јавног функционера.

Ако јавни функционер тражи мишљење о постојању сукоба интереса у поступку јавних набавки, Агенција даје мишљење о томе у року од осам дана.

Агенција може да позове јавног функционера и тражи да достави потребне податке, у циљу прибављања информација о постојању сукоба интереса из ст. 1. и 4. овог члана.

Ако Агенција утврди да постоји сукоб интереса из ст. 1. и 4. овог члана, о томе обавештава функционера и орган у коме он врши јавну функцију и предлаже мере за отклањање сукоба интереса.

Одредбе ст. 1. и 6. овог члана не искључују примену одредби о изузећу прописаних другим законима.

ИНФОРМАЦИЈЕ О ПОСТУПАЊУ ФУНКЦИОНЕРА И АГЕНЦИЈЕ У ПРИМЕНИ ОДРЕДАБА ОВОГ ЧЛАНА СЕ ОБЈАВЉУЈУ НА ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИ АГЕНЦИЈЕ, У РОКУ ОД 15 ДАНА ОД ДАНА ПРИЈЕМА ОБАВЕШТЕЊА, ОДОСНО ДАВАЊА МИШЉЕЊА, УЗ ЗАШТИТУ ПРАВА ТРЕЋИХ ЛИЦА.

Ограничења по престанку јавне функције

Интервенција у члану 55. је нормативно лоша. Уместо коришћења израза „односно“ требало би начинити неколико тачака у оквиру става 1. Као што смо коментарисали када је овај члан закона претходни пут мењан, норма је преуска јер се може тумачити да забрана постоји једино у случају да **тренутно постоји** пословни однос између органа у којем је функционер вршио јавну функцију (а не и у случају да је такав пословни однос постојао раније). Предложене допуне такође имају далекосежне последице за права јавних функционера, и морале би да буду темељно размотрене.

Предложена норма очигледно не испуњава препоруку ГРЕКО, која је формулисана на следећи начин:

ГРЕКО препоручује да се правила о ограничењима по престанку радног односа примењују на све особе на највишим извршним функцијама, укључујући председника, шефове кабинета председника и потпредседника Владе, као и специјалне и владине саветнике.

У нацрту измена и допуна овог члана задржава се норма према којој се забрана не односи на јавне функционере изабране непосредно од грађана (што обухвата и председника Републике).

Наш предлог из 2021. за члан 55. је био следећи:

"Лице коме је престала јавна функција не сме да у року од две године од дана престанка функције:

- 1) ступи у однос са органом јавне власти у коме је било јавни функционер, као представник пословног субјекта који са органом јавне власти има или тек успоставља пословне контакте;
 - 2) заснује радни однос или успостави пословну сарадњу са правним лицем, предузетником или међународном организацијом који остварују корист од одлука у чијем је доношењу учествовао;
 - 3) заступа правно или физичко лице или обавља послове вештака или стручног саветника, у смислу законика којим се уређује кривични поступак, у судском или другом поступку у коме се разматра одлука у чијем доношењу је учествовао;
 - 4) обавља послове управљања или ревизије у правном лицу које је надзирао као јавни функционер, ако је надзор вршен последње године јавне функције;
 - 5) употреби, ради стицања користи или погодности себи или другом или наношења штете другом, информације до којих дође на јавној функцији, ако нису доступне јавности.
- Забрана из ст. 1. т. 2) не односи се на народне посланике, посланике и одборнике. Бивши функционер обавештава Агенцију у року од 15 дана о заснивању радног односа, успостављања пословне сарадње са правним лицем, предузетником или међународном организацијом, о заступању правних или физичких лица, обављања послова вештака или стручног саветника или послова управљања или ревизије."

Друга, мање битна питања у Нацрту**Предаја примљеног поклона органу власти**

Измена у члану 59. је мањег значаја и неће бити коментарисана.

Измена у члану 60. је оправдана. Међутим, она је, номотехнички посматрано, лоша јер је извршена на начин који је супротан Методологији за процену ризика од корупције у прописима коју Агенција примењује вршећи овлашћења из члана 35. Закона. Норма предиде да јавни функционер или члан породице, претпоставља се његове иако то није изричито написано, може да задржи пригодан или протоколарни поклон уколико су испуњена два услова. Први се тиче вредности поклона која је одређена процентуално. Други услов је формулисан као "поклон који није од посебног значаја за Републику Србију, аутономну покрајину, локалну самоуправу или градску општину." Појам "посебан значај" за наведене органе нема своје уобичајено или опште прихваћено значење нити је било којом другом одредбом Нацрта ближе одређен. Због тога начин на који је ова одредба формулисана представља фактор ризика од корупције који се састоји од употребе нејасних и непрецизних појмова, чија примена захтева тумачење органа који ће је примењивати а које може бити мотивисано различитим интересима како оних који су примили поклон тако и оних који ће одлучивати о томе да ли јавни функционер или члан његове породице може да га задржи.

Наш предлог је да се, допуном члана 6 Нацрта, допуни одредба члана 60 Закона који се мења. Допуњена норма би могла да гласи:

"Ближи начин, мерила, критеријуме и поступак за откуп пригодног или протоколарног поклона по тржишној вредности прописује Влада."

Измене у члану 63. су техничке природе.
Измена у члану 64. је оправдана.

Редовно пријављивање имовине и прихода

Измена у члану 68. је оправдана

Недостајуће измене ради усаглашавања са ГРЕКО препорукама

i утврђивање правила која захтевају да се провере интегритета врше пре именована министара, ради утврђивања и управљања могућим ризицима од сукоба интереса, пре него што приступе Влади (став 24);

Изменама Закона нису предвиђене мере за проверу интегритета пре именована министара, ради утврђивања и управљања могућим ризицима од сукоба интереса.

Препорука ГРЕКО би могла да се реализује тиме што би била уведена обавеза подношења извештаја о имовини и приходима не само изабраних министара (што постоји и сада), већ и лица која су предложена на ту јавну функцију, а једино логично место за прописивање такве обавезе је управо овај закон. У извештају би могле бити тражене и додатне информације, о питањима и односима из којих се може изродити сукоб интереса током вршења јавне функције. Након тога би Агенција, у кратком року који би био прописан, могла да укаже кандидату за министарску функцију где препознаје потенцијални сукоб интереса, и на који начин би кандидат могао да га отклони, а са тим информацијама би требало да упозна и Народну скупштину која доноси одлуку о избору, као и јавност, уколико препоруке за отклањање сукоба интереса нису поштоване.

ii да (i) шефови кабинета и саветници (укључујући саветнике председника) прођу проверу интегритета као део њиховог ангажовања, ради избегавања и управљања сукобима интереса; (ii) имена и област надлежности свих саветника у Влади и у кабинету председника буду јавно и лако доступни (став 33);

Слично као код препоруке број 1, и овде би се у Закону могле прописати обавезе за достављање информација Агенцији пре ступања на јавну функцију.

Кад је реч о другом делу препоруке, она би могла да се испуни кроз увођење обавезе и праксе објављивања на сајтовима Владе и Председника. Међутим, препоруку би могла да испуни и Агенција, тиме што би у својим регистрима јавних функционера омогућила да се претрагом дође до информација о свим лицима која врше одређену јавну функцију. И сада је оваква претрага могућа, али није у потпуности поуздана (сличне функције уписане на различит начин и слично).

iii. (i) да се за Владу и администрацију председника усвоје и објаве стратешки документи за спречавање корупције међу свим лицима на највишим извршним функцијама, на основу процена ризика; (ii) јачање улоге Агенције за спречавање корупције објављивањем њених препорука и одговора Владе и администрације председника (став 38);

Нејасно је на који начин се планира испуњавање ове препоруке ГРЕКО. Тренутно је у процесу израда нове националне стратегије за борбу против корупције, при чему ни речју није помињано доношење посебних стратешких докумената за спречавање корупције унутар извршне власти, иако би оно требало да буде део и шире Стратегије.

Када је реч о самом Закону о спречавању корупције, чини се да би допуне у једном делу биле неопходне. Наиме, тренутно је прописано да Агенција за спречавање корупције подноси извештај Народној скупштини о спровођењу стратешких аката, али не и објављивање препорука које би Агенција давала Влади и Председнику у вези са њиховим стратешким актима, као и одговора (нпр. обавештења о поступању) по тим препорукама. Норму би требало формулисати тако да се не односи само на Владу и Председника, већ на све органе којима Агенција даје неке препоруке.

iv. (i) да делокруг Закона о спречавању корупције буде проширен тако да обухвати сва лица на највишим извршним функцијама (ЛНИФ), укључујући шефове кабинета председника и потпредседника Владе, као и специјалне и владине саветнике; (ii) да се усвоји кодекс понашања који се примењује на ЛНИФ, који обухвата питања интегритета (нпр. сукоб интереса, контакте са лобистима и трећим лицима, ограничења по престанку радног односа, итд), праћен санкцијама за кршења и одговарајућим

практичним упутствима; и (iii) да се изради одговарајући документ о понашању за председника (став 43);

Други део препоруке је могао такође да буде третиран кроз ове измене Закона, или, још боље, кроз измене Закона о Влади, Закона о државној управи и Закона о Председнику Републике, које би биле предложене упоредо. У смислу Закона о спречавању корупције би требало предвидети дужност да се Агенција изјасни о садржини предложеног Кодекса, да га сама Агенција предлаже или да на други начин учествује у његовој изради.

v. да се саветодавна улога Савета за борбу против корупције у институционалном оквиру за борбу против корупције, у потпуности потврди тако што ће се обезбедити да се Влада ангажује са њим, да се попуне сва упражњена места у савету и да сарадња са Агенцијом за спречавање корупције буде формализована (став 49);

Није предмет овог Закона.

vi. (i) да се свим лицима која обављају највише извршне функције, по преузимању дужности и у редовним интервалима, обезбеде систематски информативни састанци и обука о свим стандардима интегритета; (ii) да поверљиви савети буду доступни шефовима кабинета председника и потпредседника Владе, као и специјалним и владиним саветницима (став 52);

Ова препорука није ни на који начин разрађена у Закону. Она се може спровести у пракси и без изричите законске норме, али би једнако имало смисла прецизирати дужност Агенције да изађе у сусрет функционерима извршне власти у одређеном року када им је потребан састанак или поверљиви савет. Друга опција би била да такво саветовање врше друга лица (како се не би угрозила непристрасност Агенције при одлучивању о евентуалној повреди правила), али би ипак требало прописати мере које би обезбедиле да поверљиви савети не буду дати од стране нестручних лица или лица која би функционере могли довести у заблуду око њихових права и обавеза.

vii. (i) да захтеви за достављање информација који су поднети Влади или администрацији председника, а који нису добили позитиван одговор, буду предмет жалбе Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и (ii) да се спровођење одговарајућих одлука систематски разматра. (став 57);

Ово је предмет Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који би требало мењати упоредо са овим законом, ради усаглашавања са препорукама ГРЕКО, и решавања бројних других проблема.

viii. (i) да се закони који потичу од Владе систематски достављају на јавне консултације, и (ii) да ревидирани предлози закона који се износе пред Народном скупштином, буду систематски пропраћени објашњењем у којем се износе кораци законодавног поступка у вези са нацртом закона (став 63);

Ово је предмет других прописа.

Међутим, нема препреке, а било би корисно да се предвиди надлежност Агенције да укаже на ситуације када законодавни поступак није образложен на ваљан начин и када то ствара ризике од корупције.

ix. (i) да се појам лобирања обухваћен Законом о лобирању прошири на контакте са лицима на највишим извршним функцијама (ЛНИФ), без обзира да ли су формализовани у писаном захтеву или не; (ii) да контакти између ЛНИФ-а и лобиста / трећих страна који желе да утичу на процес доношења одлука у јавности буду откривени, као и имена учесника и тема о којима се расправља (став 68);

Ово је питање измена Закона о лобирању које би требало вршити упоредо са овим законом, ради испуњавања препорука ГРЕКО.

x. да сва министарства буду опремљена јединицама интерне ревизије које су у потпуности функционалне (став 69);

Ово је питање праксе примене постојећих прописа.

xi. (i) да се од свих особа на највишим извршним функцијама захтева да открију ад хок сукобе интереса; и (ii) да изузетак по коме се онемогућавају да то чине, у случају „опасности од одлагања“ у процесу доношења одлука, буде уклоњен из закона (став 74);

Препорука се само делимично испуњава изменама Закона, као што је описано у горњем тексту.

xii. да се правила о ограничењима по престанку радног односа примењују на све особе на највишим извршним функцијама, укључујући председника, шефове кабинета председника и потпредседника Владе, као и специјалне и владине саветнике (савет 88);

Најважнији део препоруке се испуњава предложеним изменама и допунама Закона.

xiii. да извештаји о имовини и приходима лица на највишим извршним функцијама буду предмет редовне суштинске контроле и да се Агенцији за спречавање корупције обезбеде адекватна средства за ту сврху (став 97);

Иако се може тумачити да је ово питање само примене Закона, било би исправније третирати је као да је делимично реч и о питању које треба уредити нормативно. У том смислу, било би исправно прописати обавезу Агенције да у свом плану контроле извештаја о имовини и приходима јавних функционера предвиди редовну контролу извештаја највиших функционера извршне власти сваке године, или у неким другим редовним периодима.

xiv. (i) да се ревидира имунитет који је омогућен члановима Владе, како би се искључила изричито кривична дела повезана са корупцијом; (ii) да се надлежност Тужилаштва за организовани криминал прошири на све особе на највишим извршним функцијама, укључујући председника, за кривична дела против службене дужности и да оно буде адекватно попуњено особљем како би испуњавало своју улогу (став 110);

Ова препорука се односи на измене других прописа, укључујући Устав, Закон о Влади и Закон о организацији и надлежности државних органа. Измене тих закона би требало вршити упоредо са измена овог закона, ради усклађивања са препорукама ГРЕКО.

Коментар одредби о одлукама и правним средствима (чл. 77 и 80 Закона)

Одредбом члана 77 став 1 Закона прописано је да Агенција одлучује о повреди одредби Закона. Истовремено, члан 80 у ставу 1 предвиђа да се повреда Закона утврђује или поступак обуставља одлуком коју доноси директор Агенције. Наведене норме су дефинисане на начин да њихова примена не би требало да доводи до проблема у пракси. Нарочито имајући у виду основну одредбу члана 7 Закона према којој се у поступку који води Агенција сходно примењује закон којим се уређује општи управни поступак. Ипак, у пракси је уочено да Агенција наведене одредбе, због њихове извесне непрецизности, односно пропуштања да се у Закону изричито пропише да је одлука из члана 77 и 80 решење као управни акт који омогућава судско преиспитивање, примењују супротно слову и духу закона. Конкретно, реч је о случајевима када Агенција поступа утврђујући да ли постоји повреда одредбе члана 50 Закона. У тим случајевима Агенција поступак обуставља, због тога што је утврђено да не постоји повреда Закона, достављањем обавештења⁴. Обавештење, међутим, не представља управни акт који би, у смислу Закона о општем управном поступку, био подобан да га преиспитају, прво Веће Агенције за спречавање корупције, а затим и Управни суд. Штавише, ни наше обраћање Заштитнику грађана није успело да доведе до санкционисања горе описане неправилности и спречи такво поступање Агенције у будућности.⁵

Због тога предлажемо измене тј. прецизирање следећих одредби:

У члану 77. став 1 после речи "овог закона" додаје се реч "решењем".

У члану 80 став 1 мења се и гласи: "Мера због повреде овог закона се изриче или поступак обуставља решењем које доноси директор Агенције."

Друге неопходне измене закона

Транспарентност Србија је приликом претходних измена Закона о спречавању корупције, у јануару 2022. године дала низ конкретних предлога за другачије формулисање појединих норми⁶.

Ти предлози су и даље актуелни и достављамо их у прилогу.

Тада смо предложили темељне измене члана 50, као и повезане измене дефиниције јавног ресурса у члану 2. и прекршајне норме.

Пре тога, у септембру 2021. указали смо на норме које је требало побољшати у тадашњем предлогу измена и допуна⁷.

Предлози су и даље актуелни и односе се на:

Дефиницију корупције
Услове за избор директора
Обављање другог посла или делатности
Правна лица са учешћем приватног капитала
Обавештавање Агенције (о пословању привредног друштва у власништву функционера)
Недозвољен утицај на јавног функционера у Агенцији
Ограничења по престанку јавне функције
Садржину извештаја о имовини и приходима јавног функционера
Поступак у коме се одлучује о повреди закона
Кривично дело

⁴https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Prijava_Za%C5%A1titniku_gra%C4%91ana_zbog_postupanja_Agencije_za_spre%C4%8Davanje_korupcije.pdf

⁵https://transparentnost.org.rs/images/Za%C5%A1titnik_gra%C4%91ana_-_izve%C5%A1taj_-_ASK.pdf

⁶

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_za_podno%C5%A1enje_amandmana_na_Predlog_zakona_o_izmenama_Zakona_o_spre%C4%8Davanju_korupcije.pdf

⁷<https://preugovor.org/Amandmani/1662/Kako-popraviti-Zakon-o-sprecavanju-korupcije.shtml>

Још већи број предлога дали смо када је закон доношен, 2019. године, на готово све чланове Закона⁸. Многи од њих су и даље актуелни. Стога све те предлоге понављамо и у склопу ове јавне расправе, позивамо да се узму у обзир и тражимо да се о њима Министарство правде изјасни. Изузетно, изјашњење о предлозима није потребно када су предлози из 2019, односно 2021. замењени новијим.

Извод из садржаја (ради увида које норме су у питању):

Члан 4. Финансирање Агенције	6
Члан 5. Организационе јединице Агенције	6
Члан 7. Поступак који води Агенција	7
Члан 10. Услови за избор директора	7
Члан 11. Конкурс за избор директора	8
Члан 12. Оцењивање кандидата за директора	8
Члан 13. Избор директора	9
Члан 16. Разлози за разрешење директора	10
Члан 17. Престанак функције заменика директора	10
Члан 18. Именовање вршиоца дужности директора	11
Члан 19. Плата директора и заменика директора	12
Члан 20. Надлежност и састав Већа:	12
Члан 21. Услови за избор члана Већа	13
Члан 22. Јавни конкурс за избор члана Већа Агенције	15
Члан 23. Спровођење јавног конкурса за избор члана Већа Агенције	16
Члан 24. Избор члана Већа Агенције	17
Члан 24а*. Овлашћени предлагачи чланова Већа	18
Члан 26. Престанак функције члана Већа Агенције	20
Члан 27: Разлози за разрешење члана Већа	20
Члан 29: Накнада за члана Већа	22
Члан 32. Примања запослених	22
Члан 33. Сарадња са другима	23
Члан 35. Иницијативе и мишљења у вези са прописима	23
Чланови 35а, 35б и 35в*. Додатна правила о ризицима од корупције у прописима и истраживању корупције	24
Члан 36. Прикупљање података потребних за рад Агенције	26
Члан 37. Дужност одазивања на позив	27
Члан 38. Санкције за недостављање података	27
Члан 38а*. препоруке у спровођењу стратешких аката	28
Члан 40. Основна правила о обављању јавне функције	29
Члан 41. Појам сукоба интереса	30
Члан 42. Обавештавање о сукобу интереса	30
Члан 43. Поступак одлучивања о постојању сукоба интереса	31
Члан 46. Обављање другог посла или делатности	31
Члан 48. Правна лица са учешћем приватног капитала	34
Члан 50. Раздвајање политичке и јавне функције („ФУНКЦИОНЕРСКА КАМПАЊА“)	35
Коментар постојеће одредбе	35
Предлог ТС за побољшање норме	37
Члан 53. Обавештавање Агенције о поступцима који воде закључењу уговора	42
Члан 53а*. Недозвољени утицај на јавног функционера	45
Члан 55. Ограничења по престанку јавне функције	46
Члан 56. Кумулација јавних функција	48
Члан 58. Забрана пријема поклона	50
Члан 62. Обавештење о примљеном поклону - Поклони који наизглед нису у вези са вршењем јавне функције	50
Члан 67. Регистар јавних функционера	52
Члан 68. Пријављивање имовине и прихода	52
Члан 71. Садржина извештаја	53
Члан 72. Јавност података из регистра имовине и прихода	54
Члан 74. Коришћење података из Извештаја	55

⁸ <https://preugovor.org/Amandmani/1582/Komentari-i-sugestije-na-Nactr-zakona-o.shtml>

Члан 75. Провера извештаја	55
Члан 76. Праћење имовинског стања	56
Члан 78. Покретање поступка	58
Члан 80. Одлуке и правна средства	58
Члан 81. Јавност у поступку.....	59
Члан 83. Услови за изрицање мера	60
Члан 87. Представке	61
Члан 92. Поступање по службеној дужности	61
Члан 99а*. Јавност података о плановима интегритета	62
Члан 100. Евиденције	63
Члан 101. Кривично дело	64
Члан 108. Споразум о признању прекршаја	66

3. Образложење упућеног предлога за измену Нацрта закона

Образложења су дата иза појединих коментара или предлога норми.