



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА
СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-040-00-0206/25-01
Датум: 10.12.2025. године
Царице Милице 1
Београд

ТРАНСПАРЕНТНОСТ СРБИЈА
Злата Ђорђевић

Адреса електронске поште:
ts@transparentnost.org.rs

Поводом Вашег захтева за приступ информацијама од јавног значаја, који сте 25. новембра 2025. године електронском поштом поднели Агенцији за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција), у складу с одредбама члана 16. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21), обавештавамо Вас о следећем:

У вези са Вашим првим питањем, обавештавамо Вас да су у периоду од 28. новембра 2024. године до дана поступања по овом захтеву, Агенцији захтеве за давање мишљења о процени ризика од корупције у прописима, доставили следећи органи државне управе:

- 1) Министарство државне управе и локалне самоуправе, захтев бр. 002585548 2024 14800 005 005 011 002 од 17. јануара 2025. године, за давање мишљења на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја;
- 2) Министарство привреде, захтев бр. 001241482 2025 10810 009 001 012 001 од 24. априла 2025. године, за давање мишљења на Предлог уредбе о условима, квалификацијама и активностима Комисије за доношење Смерница којим се утврђују општи годишњи циљеви друштва капитала;
- 3) Министарство просвете, захтев бр. 011-00-17/3/2025-04 од 15. јула 2025. године, за давање мишљења на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о уџбеницима;
- 4) Министарство државне управе и локалне самоуправе, захтев бр. 003763021 2025 14800 006 004 011 002 од 30. октобра 2025. године, за давање мишљења на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима;
- 5) Министарство државне управе и локалне самоуправе, захтев бр. 003763021 2025 14800 006 004 011 002 од 30. октобра 2025. године, за давање мишљења на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о платама државних службеника и намештеника.

У вези са Вашим другим питањем, Агенција је у периоду од 28. новембра 2024. године до дана поступања по овом захтеву, по захтеву органа државне управе дала следећа мишљења о процени ризика од корупције у прописима:

- 1) Мишљење бр. 014-011-00-0022/25-09 од 28. јануара 2025. године на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја;
- 2) Мишљење бр. 014-011-00-0156/25-09 од 19. маја 2025. године на Предлог уредбе о условима, квалификацијама и активностима Комисије за доношење Смерница којим се утврђују општи годишњи циљеви друштва капитала;
- 3) Мишљење бр. 014-011-00-0221/25-09 од 18. јула 2025. године на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о уџбеницима;
- 4) Мишљење бр. 014-011-00-0350/25-09 од 03. новембра 2025. године, на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима;
- 5) Мишљење бр. 014-011-00-0351/25-09 од 03. новембра 2025. године, на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о платама државних службеника и намештеника.

Поводом Вашег трећег питања, наводимо да је Агенција у конкретном периоду поднела Министарству културе иницијативу бр. 014-011-00-0046/24-09 од 20. јуна 2025. године, за измену Закона о култури („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 13/16, 30/16 – исправке, 6/20, 47/21, 78/21 и 76/23).

Поводом Вашег четвртог питања, обавештавамо Вас да се захтев за информације од јавног значаја може односити на постојеће документе који садрже тражене информације, а не на будуће радње органа јавне власти.

Такође, Агенција се није обраћала надлежним министарствима, председнику Владе Републике Србије, нити Народној скупштини Републике Србије јер Законом о спречавању корупције није прописана обавеза Агенције да од органа државне управе затражи нацрт закона, ради давања мишљења о процени ризика од корупције, већ исти прописује само одговарајућу обавезу органа државне управе.

Поред тога наведени закон не предвиђа мере које би Агенција могла да предузме у случају недостављања нацрта закона из области посебно ризичних за настанак корупције. Имајући у виду наведена законска ограничења, Агенција је у свом досадашњем раду настојала да кроз различите форме предавања, округле столове, конференције и слична средства неформалног утицаја, подсети и поучи органе државне управе на конкретне законске обавезе, као и да пружи појашњења евентуалних недоумица у тумачењу релевантних законских одредаба које регулишу домен процене ризика од корупције у прописима.

ОВЛАШЋЕНО ЛИЦЕ
ЗА ПОСТУПАЊЕ ПО ЗАХТЕВУ



Наташа Божић



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА
СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0156/25-09
Датум: 19.05.2025. године
Царице Милице 1
Београд

МИНИСТАРСТВО ПРИВРЕДЕ
- Андријани Месаровић, потпредседнику Владе и министру -

Кнеза Милоша 20
11000 Београд

**Мишљење о процени ризика од корупције у Предлогу уредбе о условима,
квалификацијама и активностима Комисије за доношење Смерница којим се
утврђују општи годишњи циљеви друштава капитала**

Агенција за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) примила је дана 06.05.2025. године, допис Министарства привреде број: 001241482 2025 10810 009 001 012 001 од 24.04.2025. године, којим је од Агенције затражено мишљење о Предлогу уредбе о условима, квалификацијама и активностима Комисије за доношење Смерница којим се утврђују општи годишњи циљеви друштава капитала (у даљем тексту: предлог Уредбе).

Агенција, на основу члана 6. тачка 12) Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35/19, 88/19, 11/21 – аут. тум, 94/21 и 14/22), даје мишљења о процени ризика од корупције у нацртима закона из области посебно ризичних за настанак корупције и мишљења о нацртима закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области спречавања и борбе против корупције.

С тим у вези пре свега указујемо на то да је Националном стратегијом за борбу против корупције за период од 2024. до 2028. године, као важећим стратешким документом, предвиђена као посебно ризична област: „Јавна предузећа и друга правна лица у државном власништву“.

Истовремено истичемо да је Агенција у претходном периоду, по захтеву Министарства привреде број: 011-00-221/2022-09 од 27.07.2023. године, дала мишљење о Нацрту закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије (у даљем тексту: Нацрт закона). У овом мишљењу, Агенција је између осталог дала препоруке на члан 13. став 1. и 6. у вези са чланом 14. Нацрта закона, у којима је указала на потребу прописивања сталних чланова Комисије, предвиђања да факултативни чланови Комисије немају право гласа, као и прописивања критеријума на основу којих неко може као стручно лице учествовати у раду Комисије. Наведене препоруке Агенције су усвојене те је у том смислу, између осталог, формулисан у

усвојеном закону текст одредбе члана 14. став 4. који прописује да се: „Услови и квалификације неопходне за учешће у раду Комисије, као и активности Комисије уређују подзаконским актом Владе.“

Поред тога, у образложењу предлога закона наведено је да ће „Приликом доношења акта бити консултована и Агенција за спречавање корупције, ради примене Методологије за процену ризика од корупције у прописима.“

Имајући у виду све наведено те да давање мишљења на достављени предлог Уредбе представља наставак процене ризика од корупције у предметној материји, као и да је чланом 47. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 - др. уредба) предвиђено да су сви којима је предлагач доставио нацрт или предлог акта на мишљење дужни да мишљење писмено доставе предлагачу у року од 10 радних дана, Агенција ће, иако јој на мишљење није достављен нацрт закона већ предлог уредбе, примењујући правила Методологије за процену ризика од корупције у прописима (014 број: 153-03-0005/21-09 од 08.04.2021. године, објављене на интернет страници Агенције, у даљем тексту: Методологија), дати мишљење о достављеном предлогу Уредбе.

I Процена ризика од корупције у вези са процесом доношења уредбе

1. Декларисани и стварни циљеви. Утврђивање скривених, неизречених циљева

Чланом 14. став 4. Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 76/23, у даљем тексту: Закон) прописано је да се услови и квалификације неопходне за учешће у раду Комисије, као и активност Комисије, уређују подзаконским актом Владе. Имајући у виду наведено, циљ предлагања уредбе је јасан а потреба доношења уредбе је неспорна. С тим у вези, анализом одредаба предлога Уредбе Агенција није утврдила постојање скривених, неизречених циљева решења појединих одредаба.

2. Јавни и приватни интереси

Анализом јавног и приватних интереса који се промовишу предлогом Уредбе, Агенција није утврдила њихов несклад, али је приликом анализе одредбе члана 2. предлога Уредбе утврдила одређене факторе ризика који могу за последицу имати повреду јавног интереса приликом одлучивања о испуњености услова за именовање у Комисију појединих чланова, односно заменика чланова Комисије. О наведеном ћемо конкретније наводити приликом детаљне анализе фактора ризика и ризика од корупције ових одредаба.

3. Релевантност образложења као подршка решењима у предлогу Уредбе

Када је у питању образложење које је приложено уз предлог Уредбе, мишљења смо да оно делимично понавља а делимично сажето препричава предложене одредбе, без конкретног објашњења појединачних решења предлога Уредбе, што је у супротности са чланом 39. ст. 1. тач. 3) Пословника Владе.

II Детаљна анализа фактора ризика и ризика од корупције у одредбама предлога Уредбе

У даљем тексту мишљења наводе се одредбе предлога Уредбе, које садрже факторе ризика и ризике од корупције предвиђене Методологијом, као и препоруке Агенције за уклањање утврђених ризика.

Члан 2. став 3.

„Лице из става 2. алинеја 1) овог члана мора да: 1) има стечено високо образовање из области економије или права; 2) има најмање пет година радног искуства у струци; 3) да има најмање пет година искуства у раду са привредним друштвима; 4) има релевантно знање из области корпоративног управљања; 5) познаје стратешко планирање пословања.“

Примедбе:

Члан 2. став 3. тачка 3) прописује као услов пет година у раду са привредним друштвима. Наведену одредбу сматрамо непрецизном, имајући у виду могућа различита тумачења о томе шта се подразумева под „радом са привредним друштвима“.

Члан 2. став 3. тачка 4) као услов прописује „релевантно знање из области корпоративног управљања“. С тим у вези поставља се питање начина проверавања овог знања. Иако члан 2. став 7. предлога Уредбе прописује да чланови и заменици Комисије поседовање тражених референци и познавање одређених области доказују личном биографијом, мишљења смо да се знање не може доказивати биографијом, већ да се треба проверити или доказати одговарајућим потврдама, уверењима и сл.

Члан 2. став 3. тачка 5) као услов прописује познавање стратешког планирања послова. С тим у вези нејасно је шта се подразумева под термином „познаје“, да ли је у питању искуство или то може бити и неко знање у овој области без искуства.

Исте примедбе износимо и за одговарајуће делове одредаба члана 2. став 4. и 5. предлога Уредбе.

Фактори ризика: Непрецизне одредбе, Нејасне одредбе, Дискрециони основ за одлучивање.

Допринос настанку ризика од корупције: Наведене непрецизности и нејасноће могу довести до дискреционог одлучивања о томе да ли одређени члан, односно заменик члана Комисије, испуњава услове за именовање у Комисију, што може утицати на именовање лица које суштински нема потребна знања и искуства за учествовање у утврђивању општих годишњих циљева друштва капитала, што је у супротности са јавним интересом.

Препоруке:

Прецизирати тачку 3) у погледу тога шта се подразумева под „радом са привредним друштвима“, односно изменити ову формулацију на начин да се смањи могућност њених различитих тумачења.

У вези са таком 4) прописати уредбом поступак провере знања, достављања одговарајућих доказа или упутити на примену одређеног прописа који регулише ову проверу. У супротном, потребно је заменити термин „знање“ термином „искуство“ и прописати потребно временско трајање тог искуства.

Појаснити термин у тачки 5) та се подразумева под „познавањем“ стратешког планирања пословања.

Исте препоруке дајемо и у односу на одговарајуће делове одредаба ставова 4. и 5. члана 2. предлога Уредбе.

Члан 4. став 7. предлога Уредбе

„О осталим питањима Комисија доноси пословник о свом раду којим се уређује начин рада, сазивање и припремање седница, начин гласања и одлучивања, као и сва друга питања од значаја за рад Комисије.“

Примедба: Члан 4. садржи норме које се односе на одлучивање на седницама Комисије. С тим у вези одредба става 7. овог члана садржи неодређену формулацију „о осталим питањима“ не одређујући о којим осталим питањима је реч. Тумачењем даљег садржаја ове одредбе као и имајући у виду да је став 7. део члана који у првих 6 ставова регулише одлучивање на седницама Комисије, може се закључити да је реч о питањима која се односе на одлучивање на овим седницама. Међутим, одредба става 7. завршава

се још неодређеније, формулацијом да Комисија пословником уређује и сва друга питања од значаја за рад Комисије. С тим у вези указујемо на то да је чланом 14. став 4. Закона одређено да се услови и квалификације неопходне за учешће у раду Комисије, као и активности Комисије уређују подзаконским актом Владе. У том смислу, непрецизност одредбе члана 4. став 7. предлога Уредбе може довести до уређивања пословником питања која би по Закону морала бити уређена овом уредбом.

Фактор ризика: Непрецизне одредбе.

Допринос настанку ризика од корупције: Непрецизност одредбе доводи до потребе тумачења њеног смисла и домаћаја, па самим тим и до могућности различитог тумачења на начин који погодује приватним интересима појединих лица.

Препоруке:

Прецизирати став 7. тако да буде јасно да се односи на процедурална питања од значаја за одлучивање на седницама Комисије.

Имајући у виду могућност широког тумачења формулације „питања од значаја за рад Комисије“ потребно је прецизирати став 7. тако да буде јасно да је реч о свим другим питањима од значаја за рад „на седницама“ Комисије и додати да су то питања „која нису регулисана овом уредбом.“

Чл. 5. ст. 1. и 2.

„Члан Комисије код кога постоји сукоб интереса, изузима се из рада Комисије, а заменик члана наставља рад у Комисији.

Ако сукоб интереса постоји код заменика члана, именује се нови члан Комисије.

...“

Примедбе:

Члан 5. у ставу 1. користи формулацију о „постојању сукоба интереса“ при чему пропушта да уреди фазу која природно претходи овој већ утврђеној чињеници, а то је фаза утврђивања постојања сукоба интереса. У том смислу нејасно је на који начин, применом којих правила, у ком поступку и од стране ког субјекта ће се утврђивати да ли код члана односно заменика члана Комисије постоји сукоб интереса. Уколико је, међутим, у питању интенција да се на ову ситуацију примени одредба члана 4. став 7. која одређује да „о осталим питањима Комисија доноси пословник о свом раду...“ којим се уређују „и сва друга питања од значаја за рад Комисије“, онда сматрамо недопустивим, са становишта основних принципа превенције и борбе против корупције као и самог института сукоба интереса, да се питање прописивања конкретних правила утврђивања постојања сукоба интереса препусти управо Комисији код чијих чланова и заменика чланова потенцијално постоји сукоб интереса.

Имајући у виду да се уредбом конкретизују и разрађују правила предвиђена законом (у овом случају Законом о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије) указујемо на то да Закон приликом прописивања услова за именовање и поступак именовања лица из чланова 20-23 Закона предвиђа у члану 24. ст. 1. тачка 7) услов да то лице „није у сукобу интереса, у складу са Законом“ (мисли се на Закон о привредним друштвима). С тим у вези, указујемо на то да се члан 24. Закона односи на лица различита у односу на лица на које се односи предлог Уредбе. Наиме, према предлогу Уредбе, чланови Комисије су представници одговарајућег министарства, те су према томе државни службеници, на које се у погледу спречавања сукоба интереса и управљања сукобом интереса примењују одредбе Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79 /05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18, 157/20, 142/22, 13/25 – УС и 19/25). С обзиром на наведено, сматрамо да би уместо одредаба члана 5. предлога Уредбе требало упутити на конкретне одредбе Закона о државним службеницима, којима је ова материја регулисана.

Фактори ризика: Правна празнина, Нејасни управни поступци.

Допринос настанку ризика од корупције: Пропуштање прописивања правила која ће се примењивати на утврђивање постојања сукоба интереса и надлежног субјекта који ће ово утврђивање вршити, ствара потребу тумачења која правила, ког прописа и у ком обиму ће се применити на ово питање. Немогућност примене члана 4. став 7. предлога Уредбе на решавање овог питања, те сви проблеми које смо у вези с тим претходно изнели, могу довести у пракси до различитих тумачења релевантних норми и прописа. На тај начин не само да ће се као последица јавити правна несигурност, већ се ствара и простор за утицај на надлежног субјекта да потребна тумачења изврши и поступак спроведе на начин који погодује приватним интересима одређених лица.

Препоруке:

Уместо постојећих норми предлога Уредбе о сукобу интереса члана и заменика члана Комисије, упутити предлогом Уредбе на примену конкретних норми Закона о државним службеницима, којима је регулисано спречавање сукоба интереса и управљање сукобом интереса.

II Закључци

Када су у питању недостаци у вези са процесом доношења уредбе, указали смо на могућу повреду јавног интереса у вези са тумачењем појединих одредаба члана 2. предлога Уредбе. Истовремено смо указали на недостатак аргументације у образложењу предлога Уредбе, у смислу да су предложене одредбе образложене на начин да само укратко описују шта се прописује одредбом, без давања објашњења за прописивање конкретне одредбе, сходно члану 39. став 1. тачка 3) Пословника Владе.

Када су у питању недостаци предлога Уредбе који представљају факторе ризика од корупције, Агенција је као најзначајније утврдила: Непрецизне одредбе, Нејасне одредбе, Нејасни управни поступци, Дискрециони основ за одлучивање, Правна празнина.

С обзиром на наведено, Агенција је у мишљењу указала на најважније ризике од корупције до којих уочени фактори ризика могу довести, а који се пре свега састоје у могућим коруптивним утицајима на субјекте који ће у пракси морати да тумаче непрецизне и нејасне норме предлога Уредбе и који ће због постојања наведених фактора ризика морати да импровизују правила конкретног поступка и да доносе дискреционе одлуке. Наведени утицаји, оличени у настојању да се конкретна тумачења и одлуке донесу у приватном интересу одређених лица, састоје се пре свега у могућности извршења различитих кривичних дела против службене дужности.

Имајући у виду да је потреба доношења уредбе неспорна, с обзиром на то да је питању извршење обавезе прописане чланом 14. став 4. Закона, Агенција сматра да су предложена нормативна решења неопходна и да не постоје скривени циљеви доношења појединих решења предлога Уредбе, али како предлог Уредбе садржи и наведене недостатке, који према Методологији представљају факторе ризика и ризике од корупције у прописима, Агенција предлаже њихово отклањање.

ДИРЕКТОР

Дејан Дамњановић




Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА
СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0221/25-09
Датум: 18.07.2025. године
Царице Милице 1
Београд

МИНИСТАРСТВО ПРОСВЕТЕ

Немањина 22-26
11000 Београд

Мишљење о процени ризика од корупције у Нацрту закона о изменама и допунама Закона о уџбеницима

Агенција за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) примила је дана 16.07.2025. године, путем електронске поште, допис Министарства просвете број: 011-00-17/3/2025-04 од 15.07.2025. године, којим је од Агенције затражено мишљење о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о уџбеницима (у даљем тексту: Нацрт закона).

Агенција, на основу члана 6. тачка 12) Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35/19, 88/19, 11/21 – аут. тум, 94/21 и 14/22), даје мишљења о процени ризика од корупције у нацртима закона из области посебно ризичних за настанак корупције и мишљења о нацртима закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области спречавања и борбе против корупције.

Национална стратегија за борбу против корупције за период од 2024. до 2028. године („Службени гласник РС“, бр. 63/24), као најважнији стратешки документ у домену процене ризика од корупције предвиђа образовање као област посебно ризичну за настанак корупције.

Имајући у виду наведено, Агенција ће у даљем тексту, примењујући правила 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 мишљење о процени ризика од корупције у Нацрту закона.

I Процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом

1. Поштовање стандарда транспарентности и јавних расправа

При изради мишљења ценили смо да ли су у поступку припреме нацрта прописа који је предмет анализе поштовани стандарди транспарентности, односно учешће јавности, сагласно обавезама прописаним одредбом члана 77. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 - др. закон и 47/18),

одредбама Правилника о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката („Службени гласник РС“, бр. 51/19), као и одредбом члана 41. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 - званични пречишћени текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 - други пропис).

Министарство просвете (у даљем тексту: Министарство) као овлашћени предлагач, објавило је 15.05.2025. године на својој интернет страници јавни позив за учешће у јавној расправи о Нацрту закона, са програмом јавне расправе. Јавни позив објављен је истовремено и на Порталу „еКонсултације“. Министарство је позвало све грађане и стручну јавност да се упознају са текстом Нацрта закона, као и да дају своје предлоге и сугестије. Министарство је утврдило да се јавна расправа спроводи у периоду од 15. маја до 04. јуна 2025. године.

Ценећи испуњеност стандарда транспарентности, увидом у званичну интернет презентацију Министарства и Портал „еКонсултације“ утврђено је да Министарство није објавило извештај о спроведеној јавној расправи о Нацрту закона, иако је било дужно да исти објави најкасније у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе.

Анализом и упоређивањем одредаба Нацрта закона који је Министарство доставило Агенцији ради давања мишљења и Нацрта закона објављеног на интернет страници Министарства и порталу „еКонсултације“ утврдили смо разлике у тексту појединих одредаба наведених нацрта. С тим у вези, увидом у званичну интернет презентацију Министарства може се утврдити да Министарство на истој није објавило ревидирани текст Нацрта закона.

С обзиром на наведено, Министарство је пропустило да објављивањем извештаја о спроведеној јавној расправи, као и најновије верзије Нацрта закона, омогући заинтересованој јавности да се упозна са свим примедбама, предлозима и сугестијама на предложени Нацрт закона, као и са ревидираним текстом Нацрта закона, те у том смислу у конкретном случају нису у потпуности испоштовани стандарди транспарентности.

2. Декларисани и стварни циљеви. Утврђивање скривених, неизречених циљева

Поред очувања националног идентитета, културне баштине и језика, кроз увођење уџбеника од националног значаја, као најважнијег декларисаног циља, као један од циљева за измене и допуне Закона о уџбеницима (у даљем тексту: Закон) у образложењу Нацрта закона наведено је обезбеђивање потпуне транспарентности у поступку избора уџбеника, кроз прописивање јасних, транспарентних и недискриминаторних критеријума, на основу којих би се школе опредељивале за уџбенике и успоставио систем редовне контроле поштовања прописаних критеријума.

Након анализе наведених декларисаних циљева и упоређивања истих са решењима одредаба Нацрта закона, Агенција није утврдила скривене циљеве, те сматра да се предложеним одредбама тежи остваривању постављених циљева - очувању националног идентитета, културне баштине и језика.

Међутим, Агенција је у појединим одредбама Нацрта закона утврдила факторе ризика који могу онемогућити остварење декларисаног циља који се састоји у обезбеђивању потпуне транспарентности у поступку избора уџбеника. У питању су члан 8. Нацрта закона као и Нацртом закона предложени чланови 34а ст. 10 и 34а ст. 7. Одредба члана 14. Нацрта закона представља својеврсни корак назад када је у питању транспарентност, кроз предлог брисања става 11. члана 23. Закона, којим је прописано јавно објављивање свих стручних оцена. Фактори ризика утврђени у наведеним одредбама Нацрта закона насловљени су у Методологији као Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти и Непостојање приступа или

недовољан приступ информацијама од јавног значаја. Постојање истих биће образложено приликом детаљне анализе ових одредаба а отклањање ових фактора ризика и ризика од корупције биће предложено у виду одговарајућих препорука Агенције.

3. Јавни и приватни интереси

У образложењу Нацрта закона може се јасно уочити промовисање неспорног јавног интереса, оличеног у намери очувања и развоја личног и националног идентитета, националне свести, културне баштине и језика, како српског народа тако и националних мањина на простору Републике Србије. Обезбеђивање потпуне транспарентности у поступку избора уџбеника, такође је несумњиво у јавном интересу.

С тим у вези, приликом анализе јавних и приватних интереса присутних код припреме уџбеника од националног значаја, указали смо на изражен јавни интерес оличен у императиву избора најквалитетнијих аутора. Међутим, анализом члана 8. Нацрта закона Агенција је утврдила да одредбе предложене садржине могу да доведу до преваге приватних интереса над реченим јавним интересом, кроз избор аутора који нису најквалитетнији кандидати.

4. Утврђивање ризика од недозвољеног лобирања

Увидом у извештаје о раду које су лобисти доставили Агенцији у периоду од 2021. године до 2025. године, а на основу обавезе лобисте прописане одредбом члана 31. Закона о лобирању („Службени гласник РС“, бр. 87/18 и 86/19 - др. закон), утврђено је да у поднетим извештајима о раду лобиста, измене и допуне Закона о уџбеницима нису биле предмет лобирања.

Увидом у достављена обавештења лобираних лица о лобистичком контакту у периоду од 2021. године до 2025. године, која су лобирала лица, на основу члана 30. став 1. Закона о лобирању, дужна да доставе Агенцији, утврђено је да наведена обавештења не садрже податке о пријему дописа лобисте, којим се започиње лобирање у вези са изменама и допунама Закона о уџбеницима.

II Детаљна анализа фактора ризика и ризика од корупције у одредбама Нацрта закона

У даљем тексту анализе наводе се одредбе чланова Нацрта закона, које садрже факторе ризика и ризике од корупције предвиђене Методологијом, као и препоруке Агенције за уклањање утврђених ризика.

Члан 2. и 3. Нацрта закона

Предложени члан 4а став 3. у вези са предложеним чланом 5. став 2. тачка 3)

„Уџбеници за извођење наставе на језику и писму националне мањине и додаци уз те уџбенике за предмете: матерњи језик, матерњи језик и књижевност, српски као нематерњи језик, свет око нас, природа и друштво, историја, географија, музичка култура и ликовна култура, за ученике основног образовања и васпитања који наставу похађају на језику и писму националне мањине, сматрају се уџбеницима од посебног значаја за националне мањине.“

„Уџбеник за извођење наставе на језику и писму националне мањине може бити:

...

3) додатак уз уџбеник за предмете дефинисане чланом 4а став 3. овог закона;

...“

Примедба: Важећи члан 5. Закона, чија се измена предлаже, прописује у ставу 1. тачка 3) да се уџбеником на језику и писму националне мањине сматра и додатак уз уџбеник, при чему истовремено у наведеној тачки појашњава да се додатак уз уџбеник користи за реализацију прилагођеног дела програма наставе и учења за предмете од значаја за националну мањину. На овај начин је у Закону донекле дата дефиниција додатка уз уџбеник. Нацрт закона, предлаже измену члана 5. Закона и у предложеном ставу 2. тачка 3) брише наведено појашњење. На овај начин, појам „додатак уз уџбеник“ постаје недефинисан.

Фактор ризика: Употреба недефинисаних појмова.

Ризик од корупције: Недефинисање у закону појма „додатак уз уџбеник“ доводи до могућности различитог тумачења овог појма, која могу бити коруптивна, у смислу подвођења под конкретни појам додатака који нису били обухваћени интенцијом законодавца, а чија продаја уз уџбеник би била у интересу издавача.

Препорука: Дефинисати шта се подразумева под додатком уз уџбеник.

Члан 8. Нацрта закона

Предложени чл. 14б ставови 3, 4 и 5.

„За аутора може бити изабрано лице које је држављанин Републике Србије, са стеченим високим образовањем и са интегритетом и ауторитетом у области у којој се уџбеник припрема, које није правноснажно осуђивано за кривична дела и на кривичне санкције због којих не би могло бити именовано у Национални просветни савет, коме није утврђено дискриминаторно понашање и које је својим научним, уметничким, односно стручним радом и професионалним залагањем пружио значајан допринос заштити и очувању националног идентитета, а нарочито развијању свести и осећања припадности Републици Србији, односно поштовању и неговању српског језика, традиције и културе српског народа и културе националних мањина на простору Републике Србије, развијању интеркултуралности и поштовању и очувању националне и светске културне баштине.

У поступку избора аутора и образовања ауторског тима јавни издавач сачињава и на својој интернет страници објављује листу кандидата који испуњавају прописане услове за ауторе уџбеника за сваки предмет за који се уџбеник припрема и врши њихово рангирање применом критеријума које је унапред одредио и у јавном позиву објавио, као што су: степен образовања, научно и или наставно звање, објављени ауторски радови, односно научни и уметнички резултати, искуство у припреми уџбеничке литературе, учешће у активностима које доприносе очувању угледа и промоцији републике Србије и др.

Јавни издавач именује рецензентску комисију за уџбенике од националног значаја водећи рачуна о њиховој стручности и релевантном искуству у области за коју се уџбеник припрема.“

Примедбе:

Став 3. садржи између осталог услов да аутор мора бити лице са интегритетом и ауторитетом у области у којој се уџбеник припрема. С тим у вези, нејасно је на који начин ће се утврђивати да ли конкретни аутор поседује наведени интегритет и ауторитет.

Критеријуми за избор аутора одређени су у члану 14б став 3. Нацрта закона. Став 4. истог члана прописује да рангирање кандидата који испуњавају прописане услове за ауторе уџбеника врши јавни издавач, применом критеријума које је унапред одредио и у јавном позиву објавио. Међутим, нејасно је на који начин јавни издавач у сваком конкретном поступку избора аутора одређује критеријуме за њихово рангирање. Препуштањем издавачу да у сваком јавном позиву предвиди правила рангирања по својој дискреционој оцени, доприноси се могућности предвиђања таквих правила

рангирања која ће довести до бољег рангирања унапред одређеног аутора, кроз прописивање критеријума који ће управо тог аутора фаворизовати у односу на друге ауторе. С тим у вези, истичемо да је код припреме уџбеника од националног значаја нарочито присутан елемент јавног интереса, оличен у императиву избора најквалитетнијих аутора. Супротно наведеном императиву, одредба предложене садржине ствара могућност да кроз избор аутора који нису најквалитетнији кандидати, приватни интерес однесе превагу над јавним интересом.

Поред тога, предложени члан 146 у ставу 4. одређује да јавни издавач на својој интернет страници објављује листу кандидата који испуњавају прописане услове за ауторе уџбеника, али је нејасно да ли истовремено објављује и њихово рангирање.

Став 5. прописује обавезу вођења рачуна о стручности и релевантном искуству у области за коју се уџбеник припрема, приликом именовања рецензентске комисије. С тим у вези, нејасно је шта подразумевају термини стручност, и још нејасније, релевантно искуство, и шта се подразумева под „вођењем рачуна“.

Фактори ризика: Нејасне и непрецизне формулације, Дискрециони основ за доношење одлуке, Промовисање интереса који су супротни јавном интересу, Недовољна транспарентност.

Ризици од корупције:

Могућа различита тумачења тога шта се сматра под интегритетом и ауторитетом у области у којој се уџбеник припрема, стварају могућност за тумачење ове одредбе у интересу конкретног аутора.

Давање јавном издавачу могућности дискреционог одређивања критеријума за рангирање аутора за припрему уџбеника ствара се простор за коруптивне утицаје на јавног издавача, како би одредио управо оне критеријуме који ће фаворизовати одређеног аутора. Недовољно транспарентан поступак рангирања кандидата за ауторе уџбеника, само доприноси могућности извршења наведених коруптивних утицаја.

Нејасноће код вођења рачуна о стручности и релевантном искуству у области за коју се уџбеник припрема стварају могућност за тумачење ове одредбе у интересу конкретног аутора.

Препоруке:

Прецизирати у ставу 3. шта се сматра под интегритетом и ауторитетом у области у којој се уџбеник припрема.

У ставу 4. навести конкретне критеријуме који ће важити за све случајеве рангирања, уз могућност предвиђања и других критеријума, под условом да постоји јасна веза између тако унетог посебног критеријума и области у којој се уџбеник припрема и уз обавезно образложење ове везе и неопходности предвиђања тако унетог посебног критеријума рангирања.

Предвидети обавезу јавног издавача да на својој интернет страници објави образложену одлуку о рангирању кандидата који испуњавају прописане услове за ауторе уџбеника, која ће обавезно садржати образложене разлоге због којих је применом конкретних критеријума извршено рангирање.

У ставу 5. предвидети обавезу утврђивања стручности и релевантног искуства чланова рецензентске комисије, заменом термина „води рачуна“ термином „утврђује“.

Прецизирати у ставу 5. шта се сматра под терминима стручност и релевантно искуство.

Члан 11. Нацрта закона

Предложени члан 19. став 3. и став 8.

„Каталог уџбеника се објављује најкасније до 1. марта на званичној интернет страници Министарства.

...

Каталог одобрених уџбеника ажурира се на начин да уџбеници свих издавача, одобрена према важећем плану и програму наставе и учења, буду обједињена у једном документу.“

Примедбе:

Одредба предложеног члана 19. става 3. Нацрта закона пропушта, као и Закон у ставу 2, да прецизно одреди рок односно годину у којој се објављује каталог уџбеника.

Такође указујемо на то да одредба предложеног члана 19. став 8. Нацрта закона, употребљава појам „каталог одобрених уџбеника“ који не познаје ни Закон нити се његова дефиниција даје у Нацрту закона. Имајући у виду наведено, нејасно је да ли је у питању један каталог (каталог уџбеника) или постоје два каталога.

Фактори ризика: Непостојање конкретних рокова, Недоследна употреба термина.

Ризици од корупције: Потреба и могућност различитог тумачења одредаба члана 19. у којима смо уочили наведене факторе ризика, подразумева увек и могућност коруптивног тумачења, односно тумачења ових одредаба у приватном интересу одређеног субјекта.

Препоруке:

Прецизирати рок из става 3 предложеног члана 19. додавањем одреднице о календарској години на коју се овај рок односи.

Појаснити да ли постоје каталог уџбеника и каталог одобрених уџбеника, или је у питању један исти каталог.

Члан 14. Нацрта закона

„У члану 23. ст. 11. и 12. бришу се.

Досадашњи став 13. који постаје став 11. мења се и гласи:

„Уколико Завод, односно Покрајински завод не достави стручну оцену у прописаном року, министар, односно покрајински секретар ће у року од осам дана од дана истека додатног рока образовати комисију за припрему стручне оцене из реда одговарајућих стручњака. Комисија доставља министру, односно покрајинском секретару стручну оцену у року од 20 дана од дана пријема рукописа.“

У досадашњим ст. 14-16. који постају ст. 12-14. број: „12.“, замењује се бројем: „11.“

Примедбе:

Члан 23. став 11. Закона прописује да се „Све стручне оцене објављују на званичној интернет страници Завода, односно Покрајинског завода у року од 15 дана од дана доношења решења о одобравању рукописа уџбеника.“

Нацрт закона предлаже брисање ове одредбе при чему се у образложењу наводи да се предлаже брисање из разлога што све стручне оцене за одобрене уџбенике имају исти прописан садржај, да њихово објављивање нема информативну вредност, те да су подаци увек доступни на захтев, што објаву чини додатним непотребним административним оптерећењем. Уважавајући дате аргументе, ипак указујемо на значај одржавања постигнутог нивоа транспарентности и приступа информацијама од јавног значаја у раду органа јавне власти. Имајући у виду наведено сматрамо да одредбу става 11. не би требало брисати.

Даље, указујемо на то да Закон, у члану 23. став 12. чије брисање Нацрт закона предлаже, прописује у ситуацији недостављања стручне оцене Министарству, односно Покрајинском секретаријату, додатни рок од 3 дана за достављање стручне оцене. Предложени нови став 11. предвиђа рок од осам дана од дана истека додатног рока, међутим, како Нацрт закона истовремено предлаже и брисање важећег става 12. то за последицу има и брисање законског решења о додатном року од 3 дана. Имајући у виду наведено предложени рок новог става 11. неприменљив је.

Фактори ризика: Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја, Правна празнина, Непостојање конкретних рокова, Неприменљиве одредбе.

Ризици од корупције: Одсуство одредбе о додатном року за достављање стручне оцене (што је последица предложеног брисања важећег става 12), уз истовремено нормирање новог става 11. везивањем за истек „додатног рока“ довешће у пракси примене члана 23. до немогућности примене предложеног става 11. У том смислу крајња последица ће бити немогућност образовања комисије за припрему стручне оцене и даље, немогућност достављања министру односно покрајинском секретару стручне оцене. На тај начин у поступку покушаја проналажења евентуалног решења за попуњавање ове правне празнине, ствара се простор за коруптивне утицаје на лице које то решење треба да пронађе.

Препоруке:

Задржати достигнути ниво транспарентности, односно оставити на снази одредбу члана 23. став 11. Закона.

У члану 14. Нацрта закона, у предложеном новом ставу 11. обрисати део одредбе о додатном року, или у посебном ставу нормирати додатни рок, на начин на који то чини важећи члан 23. став 12. Закона.

Члан 17. Нацрта закона

Предложени члан 34. последњи став

„У свим одељењима истог разреда исте школе, за исти предмет по правилу се користи исти уџбеник једног издавача.“

Примедба: Последњи став члана 17. Нацрта закона пропушта да ближе одреди разлоге због којих се може одступити од правила да се у свим одељењима истог разреда исте школе, за исти предмет користи исти уџбеник једног издавача.

Фактори ризика: Нејасни управни поступци, Дискрециони основ за одлучивање.

Ризици од корупције: Непостојање јасног правила о томе у којим случајевима односно из којих разлога се може одступити од правила коришћења истог уџбеника једног издавача у свим одељењима истог разреда исте школе, за исти предмет, доводи до могућности коруптивних утицаја на субјект који ће донети одлуку о коришћењу уџбеника другог издавача, у корист одређеног издавача и у своју корист у смислу извршења кривичног дела Примање мита.

Препорука: Коришћење истог уџбеника једног издавача, у смислу анализиране одредбе, предвидети као правило без изузетака или прописати јасне критеријуме за одступање од овог правила.

Члан 18. Нацрта закона

Предложени члан 34а став 1.

„Наставничко веће врши избор уџбеника из каталога уџбеника, у складу са начелима из члана 34а овог закона.“

Примедба: Предложени члан 34а не садржи начела у складу са којима би се вршио избор уџбеника.

Фактор ризика: Мањкаве одредбе о упућивању.

Ризик од корупције: Мањкаво упућивање односно упућивање на погрешан члан имаће за последицу немогућности примене норме о вршењу избора уџбеника из каталога уџбеника у складу са предвиђеним начелима.

Препорука: У предложеном члану 34а став 1. уместо речи „члана 34а овог закона“ ставити речи „члана 34. овог закона“.

Предложени члан 34а став 2.

„Поступак избора уџбеника из ст. 1 овог члана подразумева низ радњи које ће наставничко веће, односно тела одређена овим законом, предузимати, а у циљу поштовања прописаних начела за избор уџбеника из овог закона, и о којима су дужни да се изјасне министарству надлежном за послове просвете.“

Примедбе:

Имајући у виду да се изјашњење из члана 34а став 2. не помиње нити у Закону нити у Нацрту закона нејасно је у ком тренутку и којој форми се ово изјашњење даје, шта подразумева ово изјашњење, односно о чему се заиста Наставничко веће и друга тела изјашњавају и да ли постоје правне последице неизјашњавања. Нејасноћа у погледу момента када се конкретно изјашњење даје министарству надлежном за послове просвете, у погледу суштине и смисла овог изјашњења, те непостојање јасне одговорности за неизјашњавање, доводи у питање спровођење ове одредбе у пракси, или кроз закаснело изјашњење или изјашњење које неће садржати разлоге предузимања појединих радњи, већ само њихово набрајање, или кроз пропуштање извршења прописане обавезе изјашњења.

Фактор ризика: Нејасни управни поступци, Непостојање јасне одговорности за повреду.

Ризици од корупције:

Непостојање јасне одговорности за неизвршење обавезе изјашњавања министарству, о радњама предузетим у поступку избора уџбеника, може представљати додатни подстицај наставничком већу, односно телима одређеним Законом, да подлегну коруптивним утицајима, на начин описан приликом указивања на ризике од корупције у другим одредбама Нацрта закона.

Препоруке:

Појаснити у ком тренутку, у којој форми и на који начин се Наставничко веће и друга тела одређена Законом изјашњавају министарству надлежном за послове просвете о радњама предузетим у поступку избора уџбеника.

Појаснити шта подразумева конкретно изјашњење, односно о чему и на који начин се Наставничко веће и друга тела изјашњавају.

Прописати у казним одредбама Закона одговорност за неизвршење обавезе из члана 34а став 2.

Предложени члан 34а став 3.

„Поступак избора уџбеника из ст. 1 овог члана започиње обавештењем о почетку спровођења избора уџбеника које ће школе користити у даљем раду, а које је наставничко веће дужно изда да у року од 30 дана пре почетка спровођења овог поступка, и то тако да се обавештење има објавити путем званичне веб-презентације школе како би све заинтересоване стране биле информисане.“

Примедба: Нејасно је како се може издати обавештење 30 дана пре почетка поступка када тај поступак започиње управо тим обавештењем. У том смислу постоји сукобљеност у оквиру саме норме и нејасноћа у погледу момента започињања поступка избора уџбеника.

Фактори ризика: Сукобљене одредбе, Нејасни управни поступци.

Ризици од корупције: Нејасноћа у погледу тога којом радњом започиње поступак избора уџбеника чини неопходним тумачење ове одредбе и самим тим доводи до могућности коруптивних утицаја на субјекте надлежне да конкретно тумачење изврше.

Препорука: Уклонити у норми предложеног члана 34а сукобљеност наведених одредаба.

Предложени члан 34а став 4.

„Наставничко веће, у обавештењу из ст. 3 овог члана посебно наводи списак свих наставних предмета за које се спроводи поступак избора уџбеника, и одређује рок у којем привредни субјекти-издавачи треба да доставе своје предлоге/понуде, а који не може бити краћи од 8, односно дужи од 15 дана.“

Примедба: Рок одређен овим ставом је непотпун, имајући у виду пропуст да се одреди моменат у односу на који се он израчунава.

Фактор ризика: Непостојање конкретних рокова.

Ризици од корупције: Непотпуно одређени рок има за последицу потребу дискреционог одређивања момента од којег ће исти почети да тече. Имајући у виду наведено, могуће је у сваком конкретном случају одредити овај моменат на другачији начин, односно начин који погодује конкретном субјекту. Самим тим, ствара се и могућност коруптивног утицаја на лице које ће одлучити од ког тренутка рок за достављање предлога/понуда почиње да тече.

Препорука: Одредити од ког момента почиње да тече рок из предложеног члана 34. став 4.

Предложени члан 34а став 5.

„Након што је наставничко веће обавестило све заинтересоване привредне субјекте - издаваче да ће отпочети процедуру избора уџбеника које ће школа користити у даљем раду, у складу са ст. 2 и 3 овог члана, и након што је протекао рок да заинтересоване стране доставе своје предлоге/понуде, на седници стручног већа за област предмета, односно за разредну наставу, размотриће се сви уредно-приспели предлози/понуде, и ово веће ће попуњавањем посебног обрасца процене уџбеника којим предлага наставничком већу одређени уџбеник за избор, своје образложено мишљење доставити наставничком већу, и то у року не дужем од 8 дана од дана протеча рока за достављање предлога.“

Примедбе: Имајући у виду да став 5. садржи решење по којем наставничко веће даје обавештење по којем ће (тек) отпочети процедуру избора уџбеника у складу са ст. 2. и 3. овог члана, а да је, насупрот овоме, у ставу 3. прописано да поступак избора уџбеника из ст. 1. овог члана започиње обавештењем о почетку спровођења избора уџбеника, то постоји сукобљеност одредби става 5. и става 3. Такође, нејасно је на који начин наставничко веће одређује када ће отпочети процедуру избора уџбеника.

Фактори ризика: Сукобљене одредбе, Нејасни управни поступци, Недоследна употреба термина.

Ризик од корупције: Наведени фактори ризика чине неопходним тумачење ове одредбе и самим тим стварају могућности коруптивних утицаја на субјекте надлежне да конкретна тумачења изврше.

Препорука: Ускладити став 5. са ставом 3. у смислу појашњења када отпочиње поступак избора уџбеника.

Предложени члан 34а став 7.

„Након што од свих стручних већа прибави образложена мишљења за избор уџбеника из ст. 5 овог члана, и сагледа податке изнете у обрасцу процене уџбеника, наставничко веће доноси јединствену одлуку избору уџбеника која ће садржати податке о свим изабраним уџбеницима и оценама које су стручна већа дала, као и о другим неопходним подацима за поступак избора уџбеника.“

Примедба: Прописани садржај одлуке наставничког већа не садржи образложење, чиме се ускраћује други најважнији део сваке одлуке. Имајући у виду да свака одлука мора садржати образложење, у конкретном случају заправо постоји пропуст да се одреди шта ће ово образложење обавезно садржати.

Фактори ризика: Недовољна транспарентност органа јавне власти.

Ризици од корупције: Нормирање садржаја одлуке на начин како то чини предложени став 7. односно нетранспарентност разлога доношења конкретне одлуке о избору уџбеника, ствара простор за доношење одлуке о избору уџбеника употребом критеријума који нису потпуно јасни, односно који не кореспондирају радњама које претходе доношењу одлуке, све са циљем доношења одлуке у приватном интересу одређених субјеката.

Препорука: Прописати у предложеном ставу 7. да одлука о избору уџбеника осим података о изабраним уџбеницима и оценама које су стручна већа дала, садржи и образложење у којем се наводе сви разлози због којих је наставничко веће, на основу расположивих података, прибављених мишљења и радњи предузетих у претходном току поступка, донело одлуку о избору конкретних уџбеника.

Предложени члан 34а став 10.

„Ова одлука биће објављена на огласној табли школе и на званичној веб-презентацији школе. Одлука о избору уџбеника је коначна.“

Примедба: Одредба предложеног става 10. пропушта да одреди рок у којем се одлука о избору уџбеника јавно објављује.

Фактори ризика: Непостојање конкретних рокова, Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја.

Ризик од корупције: Предложени члан 34а у претходном ставу 9. прописује рок за обавештавање о донетој одлуци, али се обавештава само савет родитеља и надлежна школска управа. На тај начин, одсуство конкретног рока за јавно објављивање одлуке о избору уџбеника омогућава да ова одлука буде објављена у тренутку када то престаје да буде од значаја за контролу поступка избора уџбеника, чиме јавност практично бива ускраћена за увид у одлуку. Наведена нетранспарентност и недовољан приступ информацијама од јавног значаја погодује доношењу одлука без бојазни од контроле заинтересоване јавности.

Препорука: Прописати у ставу 10. да се одлука о избору уџбеника објављује на огласној табли школе и на званичној веб-презентацији школе у року не дужем од 30 дана од дана објављивања каталога уџбеника.

Члан 19. Нацрта закона

„У члану 36. став 3. мења се и гласи:

„Донацијом, поклоном или репрезентацијом из става 2. овог члана не сматра се представљање уџбеника у трајању од највише једног радног дана које мора бити реализовано у просторијама школе, репрезентације мале вредности, чија укупна вредност не прелази 1.000 динара по особи, као и бесплатни примерци уџбеника које издавач даје школи ради реализације избора уџбеника.“

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

„Ограничења из става 3. овог члана примењују се трајно, односно и у време када се не спроводе поступци одобравања уџбеника уређени овим законом.“

Примедбе: Члан 19. Нацрта закона користи термин „донација“ при чему не упућује на Закон о донацијама који дефинише овај појам. Појам репрезентација мале вредности из члана 36. став 3. Закона се у Нацрту закона прецизира, одређивањем њене вредности, што уважавамо као позитиван напор у прецизирању овог термина. Међутим, истовремено коришћење термина репрезентација (који се притом не дефинише) репрезентација мале вредности и поклон (без упућивања на Закон о спречавању корупције који регулише материју поклона) доводи до нејасноћа у погледу тумачења наведених делова одредбе става 3. У том смислу, сматрамо да се и репрезентација мора подвести под појам поклона, те да у предложеном члану треба применити сва ограничења прописана Законом о спречавању корупције, која се односе на појам

поклона, предају примљеног протоколарног и пригодног поклона органу јавне власти, услове за задржавање у својину протоколарних и пригодних поклона, вредност поклона, обавештење о примљеном поклону, евиденцију поклона и проверу евиденције поклона.

Када је у питању норма става 3, која задржава постојеће решење, којим се дозвољава издавачу давање бесплатних примерака уџбеника школи ради реализације избора уџбеника, указујемо на то да ова норма не прописује који број бесплатних примерака се сматра потребним и довољним ради реализације избора уџбеника. У том смислу, ствара се могућност да издавач школи да број уџбеника велике вредности, несразмеран стварној потреби реализације њиховог избора.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова, Сукобљене одредбе, Непрецизне формулације.

Ризици од корупције:

Коришћење појмова „донација“ и „поклон“, без предвиђања решења или барем упућивања на примену одговарајућих одредаба Закона о донацијама и Закона о спречавању корупције, као и употреба недефинисаног појма „репрезентација“ уз истовремено коришћење појма „поклон“ има за последицу сукоб одредаба наведених прописа и Закона, што доводи до могућности различитог тумачења њиховог значења и домашаја и самим тим до могућих коруптивних утицаја приликом тумачења. Ово нарочито, имајући у виду изражен елемент могуће имовинске користи свих учесника у поступку избора уџбеника.

Непрецизност става 3. у погледу броја бесплатних примерака уџбеника које је дозвољено дати школи погодује стварању намере код издавача да давањем бесплатних уџбеника чији број далеко премашује потребу реализације избора уџбеника, утиче на доношење одлуке о избору уџбеника управо тог издавача.

Препоруке:

Одредбе члана 36. Закона потребно је ускладити и коришћене појмове „донација“ и „поклон“ дефинисати у складу са релевантним одредбама Закона о донацијама и Закона о спречавању корупције, као и упућивањем на ове законе.

Појам репрезентације брисати и подвести га под појам и режим поклона из Закона о спречавању корупције.

Прописати тачан број примерака бесплатних уџбеника које издавач може дати школи ради реализације избора уџбеника.

III Закључци

Када је у питању процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом Агенција је утврдила несумњиву вредност најважнијих циљева декларисаних Нацртом закона и неспоран јавни интерес, који се огледа у очувању националног идентитета, културне баштине и језика, како српског народа тако и националних мањина на простору Републике Србије, као и у обезбеђивању потпуне транспарентности у поступку избора уџбеника, кроз прописивање јасних, транспарентних и недискриминаторних критеријума опредељивања за уџбенике и успостављању система редовне контроле поштовања прописаних критеријума. Такође, након анализе наведених декларисаних циљева и упоређивања истих са решењима одредаба Нацрта закона, Агенција није утврдила скривене циљеве, те сматра да се предложеним одредбама тежи остваривању постављених циљева - очувању националног идентитета, културне баштине и језика.

Међутим, Агенција је у мишљењу указала и на то да Министарство, пропуштањем објављивања извештаја о спроведеној јавној расправи, као и најновије верзије Нацрта закона, није у законодавном процесу у потпуности испоштовало стандарде транспарентности. Истовремено, Агенција је у појединим одредбама Нацрта закона утврдила факторе ризика који могу онемогућити потпуно остварење

декларисаних циљева, као и створити могућност преваге приватних над јавним интересом. Као најважније факторе ризика Агенција је утврдила факторе ризика који се односе на услове за избор и рангирање аутора уџбеника, Нејасан управни поступак, Дискрециони основ за доношење појединих одлука, при чему се нарочито издваја потреба отклањања утврђених фактора ризика у вези са регулисањем појмова донације, поклона, репрезентације и репрезентације мале вредности.

С обзиром на наведено, Агенција је у мишљењу указала на најважније ризике од корупције до којих уочени фактори ризика могу довести, који се огледају у могућности коруптивних утицаја и уопште коруптивном деловању појединих субјекта чија су права и обавезе регулисани Законом.

Имајући у виду све наведено, а нарочито изузетан значај остваривања циљева очувања националног идентитета, културне баштине и језика и обезбеђивању потпуне транспарентности у поступку избора уџбеника, Агенција сматра да су разлози за доношење Закона о изменама и допунама Закона о уџбеницима неспорни. Међутим, како Нацрт закона садржи и одређене недостатке, који према Методологији представљају факторе ризика и ризике од корупције, а који могу да угрозе остваривање декларисаних циљева, Агенција предлаже њихово отклањање.



ДИРЕКТОР

Дејан Дамњановић



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА
СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0022/25-09
Датум: 28.01.2025. године
Царице Милице 1
Београд

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
- Јелени Жарић Ковачевић, министру -

Бирчанинова 6
11000 Београд

Мишљење о процени ризика од корупције у Нацрту закона о изменама и допунама
Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

Агенција за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) примила је дана 20.01.2025. године, путем електронске поште, допис Министарства државне управе и локалне самоуправе број: 002585548 2024 14800 005 005 011 002 од 17.01.2025. године, којим је од Агенције затражено мишљење о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: Нацрт закона).

Агенција, на основу члана 6. тачка 12) Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35/19, 88/19, 11/21 – аут. тум, 94/21 и 14/22), даје мишљења о процени ризика од корупције у нацртима закона из области посебно ризичних за настанак корупције и мишљења о нацртима закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области спречавања и борбе против корупције. Законом о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције („Службени лист СЦГ“ - међународни уговори, бр. 12/2005) у поглављу II, члан 7. „Јавни сектор“ тачка 4. предвиђено је да ће свака држава уговорница, у складу са основним начелима свог законодавства, настојати да установи, одржи и јача системе којима се повећава транспарентност; да ће имајући у виду потребу борбе против корупције свака држава уговорница предузимати оне мере у складу са основним начелима домаћег законодавства које могу бити потребне ради повећање транспарентности рада државне управе, укључујући њену организацију, функционисање и поступке одлучивања; да те мере могу, између осталог, обухватити: а) усвајање поступака или прописа којима се јавности омогућава да, где је потребно, добије информације о организацији, функционисању и поступцима за доношење одлука државне управе и уз дужно уважавање заштите приватности и личних података, о одлукама и законским актима који су од интереса за јавност; б) поједностављење управних поступака како би се олакшао приступ јавности органима надлежним за

доношење одлука; в) објављивање информација, што може обухватити периодичне извештаје о ризицима корупције у државној управи.

У том смислу Агенција је у ранијем периоду дала мишљење бр. 014-011-00-0276/21-09 од 24.08.2021. године са препорукама које су између осталог за циљ имале постизање највишег стандарда транспарентности и праћење поступка избора Повереника и потребу утврђивања објективних мерила и критеријума који се односе на кандидовање и избор између пријављених кандидата за Повереника и избор заменика Повереника.

Имајући у виду наведено, Агенција ће у даљем тексту, примењујући правила 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 мишљење о процени ризика од корупције у Нацрту закона.

I Процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом

1. Поштовање стандарда транспарентности и јавних расправа

При изради мишљења ценили смо да ли су у поступку припреме Нацрта закона поштовани стандарди транспарентности, односно учешће јавности, сагласно обавезама прописаним одредбом члана 77. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 - др. Закон и 47/18), одредбама Правилника о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката („Службени гласник РС“, бр. 51/19), као и одредбом члана 41. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 - званични пречишћени текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 - други пропис).

Ценећи испуњеност стандарда транспарентности, утврђено је да је Министарство државне управе и локалне самоуправе (у даљем тексту: Министарство) као овлашћени предлагач, објавило дана 04.12.2024. године на својој интернет страници јавни позив за учешће у јавној расправи о Нацрту закона, са програмом јавне расправе. Јавни позив објављен је истовремено и на Порталу еКонсултације. Министарство је позвало представнике државних органа, органа аутономне покрајине и органа јединица локалне самоуправе, представнике академске и стручне јавности, невладине организације и друга заинтересована лица да се упознају са текстом Нацрта закона, као и да дају своје предлоге, примедбе и сугестије. Министарство је утврдило да се јавна расправа спроводи у периоду од 04. до 23. децембра 2024. године.

Увидом у званичну интернет страницу Министарства утврђено је да је Министарство објавило Извештај о спроведеној јавној расправи о Нацрту закона. Имајући у виду наведено, заинтересованој јавности дата је могућност да се упозна са свим примедбама, предлозима и сугестијама на предложени Нацрт закона, те су и у том смислу у конкретном случају испуњени стандарди транспарентности и јавних расправа.

2. Декларисани и стварни циљеви. Утврђивање скривених, неизречених циљева

Као основни мотив и разлог за измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: Закон) у образложењу Нацрта закона наведено је решавање проблема који је настао након брисања института злоупотребе права из предметне материје и заузимања става Управног суда у погледу накнаде трошкова заступања у поступку по жалби на 105. седници свих судија од 21.6.2022. године, а који проблем се огледа у масовној злоупотреби, од стране појединих

адвоката, права на приступ информацијама од јавног значаја. С тим у вези истакнуте су последице ових злоупотреба које се састоје у огромним и непотребним расходима из јавног буџета и озбиљној угрожености односно тешком и успореном остваривању права на приступ информацијама од јавног значаја од стране других категорија лица.

Након анализе наведених декларисаних циљева и упоређивања истих са решењима одредаба Нацрта закона, Агенција није утврдила скривене циљеве, односно сматра да се предложеним одредбама тежи остваривању постављених циљева.

Истовремено, Агенција ће у анализи појединих чланова указати на факторе ризика који могу онемогућити остварење одређених декларисаних циљева и с тим у вези ће дати предлоге за измену конкретних одредаба.

3. Јавни и приватни интереси

У образложењу Нацрта закона може се јасно уочити промовисање јавног интереса оличеног у отклањању злоупотреба права на приступ информацијама од јавног значаја. Ове злоупотребе огледају се, према наводима образложења Нацрта закона, у коришћењу различитих недостатака Закона, пре свега од стране појединих адвоката, у циљу онемогућавања органа власти да поступе по поднетим захтевима за приступ информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: Захтев) и онемогућавања Повереника да о жалби, тј. накнадном захтеву из чл. 19. Закона о управним споровима, одлучи у року. У том смислу несумњиво је у јавном интересу тежња да се предложеним изменама и допунама отклоне последице наведених злоупотреба, које се између осталог огледају у огромним трошковима за буџет, преоптерећењу капацитета Повереника, отежаном раду Управног суда због драстичног повећања броја тужби, а што све заједно доводи у питање само функционисање институције Повереника, угрожава остваривање и заштиту права на приступ информацијама од јавног значаја и утиче негативно на положај Републике Србије у предприступним преговорима за придруживање Европској унији, посебно по питању поглавља 23. С обзиром на наведено сматрамо оправданим онемогућавање остваривања приватних интереса лица која Захтеве не подносе у јавном интересу, ради заштите права јавности да зна, већ у циљу наплате трошкова поступка по жалби и у управном спору.

С друге стране, анализом члана 3. Нацрта закона, којим су предложене измене и допуне члана 24. Закона уочили смо одређене факторе ризика који могу довести до друге врсте злоупотреба, и самим тим повреду јавног интереса, које се односе на означавање датума доношења решења од стране Повереника и на обавештавање путем поште. Конкретне примедбе и предлоге за отклањање уочених фактора ризика и ризика од корупције, даћемо у оквиру анализе наведеног члана.

Истовремено, приликом анализе чл. 7. и 8. Нацрта закона, указаћемо на повреду јавног интереса, оличеног у поштовању начела законитости.

4. Релевантност образложења као подршка решењима у Нацрту закона

Предлози решења Нацрта закона су највећим делом добро образложени а исте прати довољна и валидна аргументација. Ипак, указујемо и на изузетак од наведеног који се односи на образложење измене члана 24. став 1. и 3. Закона. Наиме, у образложењу Нацрта закона наводи се да се члан 24. Закона у ст. 1. и 3. мења тако да се уређује пријем и рок за поступање по жалби на истоветан начин на који је уређен за првостепене органе у измењеном члану 16. Закона. Међутим, указујемо на то да је у предложеном члану 24. став 3. прописано када се сматра да је Повереник упутио одлуку по жалби. У том смислу одређено је да је у питању дан напуштања писарнице Повереника, односно дан упућивања електронске поште.

На описани начин у предложеном члану 24. став 1. регулисано је само доношење решења, али за разлику од одредбе члана 16. није дата јасна веза између става 1. и 2. с једне стране и става 3. члана 24. с друге стране, односно веза између рока од 60, односно 30 дана дана за доношење решења и правила о упућивању одлуке по жалби из става 3.

Додатне примедбе у односу на предложени члан 24. даћемо у склопу анализе фактора ризика и ризика од корупције.

II Детаљна анализа фактора ризика и ризика од корупције у одредбама Нацрта закона

У даљем тексту мишљења наводе се одредбе Нацрта закона, које садрже факторе ризика и ризике од корупције предвиђене Методологијом, као и препоруке Агенције за уклањање утврђених ризика.

Члан 1. Нацрта закона

Члан 16. став 3.

„Ако орган власти утврди да се захтев односи на информације које су садржане у великом броју докумената, услед чега би поступање органа у року из става 1. овог члана било отежано, може, у року од седам дана од дана пријема уредног захтева, обавестити тражиоца о томе и позвати га да у року од 8 дана, број тражених информација и докумената из захтева сведе на разумну меру или да, у време и на месту које му одреди орган власти оствари увид у документе пре него што одреди које су му копије докумената потребне“.

Примедба: Став 3. одређује рок од 8 дана за поступање тражиоца али пропушта да одреди моменат од којег овај рок почиње да тече.

Фактор ризика: Непостојање конкретних рокова.

Допринос настанку ризика од корупције: У недостатку потпуно и правилно одређеног рока, могуће је доказивати да је тражилац испоштовао рок од 8 дана предвиђен ставом 3, у зависности од тога који моменат се узима као почетак његовог тока. У том смислу, уколико се не отклони наведени фактор ризика, остаје један од проблема због којих је приступљено предлагању решења Нацрта закона. Исти се састоји у могућим злоупотребама субјеката који учествују у поступку подношења Захтева, у смислу искоришћавања правила овог поступка у коруптивне сврхе.

Препорука: Одредити у ставу 3. да рок од 8 дана који се односи на тражиоца, за свођење тражених информација и докумената на разумну меру, почиње да тече од дана пријема позива органа власти.

Члан 2. Нацрта закона

„У члану 22. став 1. тачка 2) мења се и гласи:

„2) орган власти, супротно роковима прописаним у члану 16. овог закона, не одговори у прописаном року на захтев тражиоца;“

После става 1. додаје се нови став 2. који гласи:

„Странке у поступку по жалби сnose своје трошкове, изузев ако Повереник у поступку по жалби одлучи да су трошкови заступања неопходни и оправдани.“

Досадашњи ст. 2, 3, 4. и 5. постају ст. 3, 4, 5. и 6.”

Примедба: Предложени нови став 2. даје могућност Поверенику да у поступку по жалби одлучи да су трошкови заступања неопходни и оправдани, али не даје

критеријуме за доношење ове одлуке. Имајући у виду наведено постојаће неодређен, нејасан и дискрециони основ за одлучивање Повереника о неопходности и оправданости појединих трошкова.

Фактор ризика: Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање.

Допринос настанку ризика од корупције: Имајући у виду постојање наведеног фактора ризика, ствара се простор за утицај на Повереника да у конкретном случају донесе одлуку о неопходности и оправданости заступања странке која би одговарала интересима лица које врши недозвољени утицај на Повереника или интересима неког другог субјекта.

Препорука: Прописати ближе критеријуме на основу којих ће Повереник доносити одлуку о неопходности и оправданости трошкова заступања или предвидети рок у којем ће Повереник својим актом, на основу општих критеријума утврђених законом, детаљније регулисати ово питање.

Члан 3. Нацрта закона

„Члан 24.

Повереник доноси решење без одлагања, а најкасније у року од 60 дана, који почиње да тече наредног радног дана од дана пријема жалбе у писарници повереника, односно електронске поште, пошто омогући органу власти да се писмено изјасни, а по потреби и тражиоцу.

Изузетно од става 1. овог члана, по жалби због непоступања органа власти у складу са чланом 16. став 2. овог закона, Повереник доноси решење у року од 30 дана од дана пријема жалбе.

Сматра се да је Повереник упутио одлуку по жалби даном напуштања писарнице Повереника, односно даном упућивања електронске поште.

Повереник одбацује жалбу која је недопуштена, неблаговремена и изјављена од стране неовлашћеног лица.

Орган власти доказује да је поступао у складу са својим обавезама предвиђеним овим законом.

Када утврди да је жалба основана, Повереник ће решењем наложити органу власти да тражиоцу омогући слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Када поводом жалбе због непоступања по захтеву (ћутање управе) утврди да је жалба основана, Повереник ће решењем наложити органу власти да у одређеном року поступи по захтеву.

Ако у поступку по жалби против решења о одбијању захтева који се односи на тајни податак из члана 9. тачка 5. овог закона Повереник утврди да су престали разлози због којих је податак одређен као тајни, односно да податак није одређен као тајни у складу са законом којим је уређено одређивање и заштита тајних података, донеће решење којим се жалба усваја, а органу власти налаже да опозове тајност траженог податка и подносиоцу захтева омогући приступ том податку.

У поступку по жалби из става 7. овог члана, Повереник је дужан да изврши увид у списе предмета на који се жалба односи ради потпуног утврђивања чињеничног стања неопходног за решавање по жалби.

Ако орган власти, након изјављене жалбе због непоступања по захтеву, а пре доношења одлуке по жалби, тражиоцу омогући приступ информацијама или по захтеву

на други начин поступи, Повереник ће донети решење и обуставити поступак по жалби. Поступак по жалби се обуставља и када тражилац одустане од жалбе.

У случају доношења решења из става 6. овог члана због непоступања по захтеву, Повереник, у складу са законом који регулише прекршајни поступак, издаје прекршајни налог због прекршаја из члана 47. овог закона.

Повереник ће одбити жалбу ако на основу свих околности случаја, а посебно истоврсности тражених информација, броја поднетих захтева и жалби, утврди да захтев односно жалба није поднета ради остваривања права јавности да зна.“

Примедбе:

Као што смо указали у делу мишљења „Релевантност образложења као подршка решењима у Нацрту закона“, у предложеном члану 24. став 1. није дата јасна веза између става 1. и 2. с једне стране и става 3. овог члана, односно веза између рокова за доношење решења и правила о упућивању одлуке по жалби из става 3. Наведеној нејасноћи домаћаја става 3. додатно доприноси коришћење у ставу 3. формулације „одлука по жалби“ за разлику од термина „решење“ који се користи у претходна два става.

Истовремено, како се став 1. односи на рок за доношење решења а не на рок за упућивање решења (одлуке по жалби, како је то формулисано у ставу 3.) нејасан је процесни значај и дејство одредбе става 3. односно нејасно је на који начин датум упућивања одлуке по жалби утиче на оцену о испуњености обавеза предвиђених чланом 24. став 1 и 2. С тим у вези указујемо и на одредбу члана 145. ЗУП-а која предвиђа да је „издавање решења доношење и обавештавање странке о донетом решењу“.

Наведена неповезаност, нејасноће и коришћење различитих формулација чине поступак прописан чланом 24. нејасним и подложним различитим тумачењима.

Поред тога, указујемо на неусаглашеност предложене одредбе члана 24. став 8. и одредаба чланова 21. до 25. Закона о тајности података („Службени гласник РС“, бр. 104/09). Предложеним ставом 8. прописано је да Повереник утврђује да су престали разлози због којих је податак одређен као тајни, односно да податак није одређен као тајни у складу са законом којим је уређено одређивање и заштита података. С друге стране, члан 21. Закона о тајности података прописује да се утврђивање да податак престаје да буде тајни пре истека рока из чл. 17. до 20. овог закона, врши у поступку опозива тајности података. Имајући у виду наведене одредбе, нејасан је однос утврђивања престанка разлога због којих је податак одређен као тајни од стране Повереника и утврђивања да податак престаје да буде тајни у поступку опозива тајности података из члана 21. Закона о тајности података. Ово посебно због тога што наведеном одредбом нису одређени критеријуми за доношење такве одлуке Повереника, нити је извршено упућивање на одредбе другог закона који садржи такве критеријуме.

Фактори ризика: Недоследна употреба термина, Неприменљиве одредбе, Нејасни управни поступци, Сукобљене одредбе, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање.

Допринос настанку ризика од корупције:

Нејасноћа члана 24. став 1. и 2. која се односи на везивање благовремености поступања Повереника за датум доношења решења може у пракси довести до злоупотреба, у виду могућности антидатирања, односно навођења као датума доношења

решења датума који претходи стварном датуму доношења, и тиме улази у распон прописаних рокова.

Непотпуност одредбе става 3. може довести до сукоба са одредбама ЗУП-а које се односе на обавештавање путем поште, имајући у виду да може постати спорно односно подложно различитим тумачењима који дан се сматра даном пријема одлуке Повереника.

Неусаглашеност одредаба члана 24. став 8. и релевантних одредаба Закона о тајности података може довести до различитих тумачења ових норми и њиховог односа и тиме до различитог поступања у истим или сличним ситуацијама, што представља ризик од корупције.

Препоруке:

У члану 24. став 1. и 2. уместо регулисања рока за доношење решења, регулисати рок за издавање решења, у складу са одговарајућим нормама ЗУП-а.

Додати нови став 3. којим ће се предвидети да се датумом издавања решења из става 1. и 2. овог члана сматра датум када је Повереник упутио одлуку по жалби тражиоцу.

У вези са претходном препоруком, у Нацрту закона предложени став 3. којим је прописано да се сматра да је Повереник упутио одлуку по жалби даном напуштања писарнице Повереника, односно даном упућивања електронске поште, остаје у Нацрту закона и постаје став 4.

Усагласити одредбу члана 24. став 8. са наведеним одредбама Закона о тајности података тако што ће бити прописани ближи критеријуми за доношење одлуке Повереника да су престали разлози због којих је податак одређен као тајни, или извршено упућивање на одговарајуће одредбе Закона о тајности података.

Члан 7. и члан 8. Нацрта закона

Прелазне и завршне одредбе

Члан 7.

„Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности који врши функцију на дан ступања на снагу овог закона може се пријавити за кандидата за Повереника, на јавни позив, из члана 30. став 3. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 105/21).“

Члан 8.

„Заменик Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности који врши функцију на дан ступања на снагу овог закона може бити предложен за заменика у складу са чланом 33. став 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 105/21).“

Примедбе:

У образложењу Нацрта закона као разлог уношења одредаба члана 7. и 8. указује се на то да су се доношењем Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 105/21) значајно променили услови за избор на функцију Повереника и заменика Повереника, трајање функције, начин избора на те функције и престанак тих функција, укључујући и немогућност поновног кандидовања. Такође је указано на то да је до те промене дошло у току трајања мандата Повереника и заменика Повереника који су изабрани према одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10). Изведена је такође паралела институције Повереника са институцијом Заштитника грађана односно нормама Закона о заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 105/21) и указано је на разлику у нормама наведеног закона у том смислу да је у том закону изричито прописано да

Заштитник грађана и заменици Заштитника грађана, који су изабрани на ту функцију по старом закону, имају могућност да поново буду изабрани по новом закону.

С тим у вези сматрамо да, иако су аргументи изнети у образложењу Нацрта закона валидни, начин на који се предлажу измене Закона није одговарајући, имајући у виду правила предвиђена Јединственим методолошким правилима за израду прописа („Службени гласник РС“ бр. 21/20).

С обзиром на то да се Нацртом закона не уносе измене које се односе на питања избора на функцију Повереника и заменика Повереника регулисана одредбом члана 30. Закона, то нема основа за накнадно уношење Нацртом закона прелазних одредаба чија суштина би у ствари била прелаз са Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“ бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10) а не прелаз са важећег закона.

Независно од наведеног, ако би се и прихватило предложено решење, то би довело до тога да би Повереник, који би се пријавио за кандидата за Повереника, на крају ипак био онемогућен да буде изабран за Повереника, имајући у виду норму члана 30. став 2. која прописује да се Повереник бира на време од осам година, без могућности поновног избора на ову дужност.

Такође, када је у питању члан 8, нејасно је да ли ће предлог за избор заменика Повереника дати новоизабрани Повереник или Повереник који ће ту функцију вршити у време ступања на снагу будућег Закона о изменама и допунама закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, односно коначног текста садашњег Нацрта закона.

Фактори ризика: Нејасни управни поступци, Неприменљиве одредбе.

Допринос настанку ризика од корупције: Указујемо на правну немогућност примене овако прописаних прелазних и завршних одредаба Нацрта закона и у том смислу могућност њихове погрешне примене.

Препоруке:

Појаснити поступак поновног избора на дужност Повереника и заменика Повереника, односно прописати одговарајуће изузетке од правила чланова 30. и 33. Закона.

Размотрити могућност да се изузеци од одредаба наведених чланова предложе у оквиру ових чланова или као посебни чланови, у складу са Јединственим методолошким правилима за израду прописа.

III Закључци

Када је у питању процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом Агенција је у мишљењу указала на то да се предложеним одредбама Нацрта закона тежи остваривању постављених циљева из образложења Нацрта закона, те да с тим у вези није утврдила скривене циљеве предлагача, али је истовремено указала на одређене факторе ризика од корупције који могу онемогућити остварење одређених декларисаних циљева. У погледу анализе промовисања и односа јавног и приватних интереса Агенција је антиципирала факторе ризика у појединим одредбама, који могу довести до повреде јавног интереса. Агенција је такође указала на одређене мањкавости у образложењу Нацрта закона као подршци предложеним решењима.

Када су у питању недостаци Нацрта закона који представљају факторе ризика од корупције, Агенција је као најзначајније утврдила: Непостојање конкретних рокова, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Недоследна употреба термина, Неприменљиве одредбе, Нејасни управни поступци, Сукобљене одредбе, Неприменљиве одредбе.

С обзиром на наведено Агенција је у мишљењу указала на најважније ризике од корупције до којих уочени фактори ризика могу довести, који се огледају у могућности коруптивних утицаја и уопште коруптивном деловању појединих субјекта чија су права и обевезе регулисани Законом, а који се у крајњем случају састоје у могућности извршења различитих кривичних дела против службене дужности.

Имајући у виду наведено, Агенција сматра да су разлози за доношење Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја валидни и да су предложена нормативна решења усклађена са декларисаним циљем решавања проблема злоупотребе појединих института важећег закона, али како Нацрт закона садржи и наведене недостатке, који према Методологији представљају факторе ризика од корупције у прописима, Агенција предлаже њихово отклањање.



ДИРЕКТОР
Дејан Дамњановић



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА
СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0350/25-09
Датум: 03.11.2025. године
Царице Милице 1
Београд

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
Кабинет министра

Бирчанинова 6
11000 Београд

Мишљење о процени ризика од корупције у Нацрту закона о изменама и допунама
Закона о државним службеницима

Агенција за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) примила је 30. октобра 2025. године, путем електронске поште, допис Министарства државне управе и локалне самоуправе број: 003763021 2025 14800 006 004 011 002 од 30. октобра 2025. године, којим је од Агенције затражено мишљење о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима (у даљем тексту: Нацрт закона).

Агенција, на основу члана 6. тачка 12) Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35/19, 88/19, 11/21 – аут. тум, 94/21 и 14/22), даје мишљења о процени ризика од корупције у нацртима закона из области посебно ризичних за настанак корупције и мишљења о нацртима закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области спречавања и борбе против корупције.

Национална стратегија за борбу против корупције за период од 2024. до 2028. године („Службени гласник РС“, бр. 63/24), као најважнији стратешки документ у домену процене ризика од корупције предвиђа управљање јавним сектором као област посебно ризичну за настанак корупције.

Имајући у виду наведено, Агенција ће у даљем тексту, примењујући правила 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 мишљење о процени ризика од корупције у Нацрту закона.

I Процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом

1. Поштовање стандарда транспарентности и јавних расправа

При изради мишљења ценили смо да ли су у поступку припреме нацрта прописа који је предмет анализе поштовани стандарди транспарентности, односно учешће јавности, сагласно обавезама прописаним одредбом члана 77. Закона о државној управи

(„Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 - др. закон и 47/18), одредбама Правилника о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката („Службени гласник РС“, бр. 51/19), као и одредбом члана 41. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 - званични пречишћени текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 - други пропис).

Министарство просвете (у даљем тексту: Министарство) као овлашћени предлагач, објавило је 8. октобра 2025. године на својој интернет страници јавни позив за учешће у јавној расправи о Нацрту закона, са програмом јавне расправе. Јавни позив објављен је истовремено и на Порталу „еКонсултације“. Министарство је позвало све грађане и стручну јавност да се упознају са текстом Нацрта закона, као и да дају своје предлоге и сугестије. Министарство је утврдило да се јавна расправа спроводи у периоду од 8. до 27. октобра 2025. године.

Ценећи испуњеност стандарда транспарентности, увидом у званичну интернет презентацију Министарства и Портал „еКонсултације“ утврђено је да до дана достављања Нацрта закона Агенцији ради давања мишљења, Министарство није објавило извештај о спроведеној јавној расправи о Нацрту закона, што је дужно да учини најкасније у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе.

2. Декларисани и стварни циљеви. Утврђивање скривених, неизречених циљева

Како је истакнуто у образложењу Нацрта закона основни циљеви су стварање услова за ефикасније функционисање и већу атрактивност државне управе као послодавца, привлачење младих кадрова и стварање услова за њихово брже каријерно напредовање и дугорочно задржавање у државним органима.

Након анализе наведених декларисаних циљева и упоређивања истих са решењима одредаба Нацрта закона, Агенција није утврдила скривене циљеве, те сматра да се предложеним одредбама тежи остваривању постављених циљева.

3. Јавни и приватни интереси

У образложењу Нацрта закона може се јасно уочити промовисање неспорног јавног интереса, оличеног у намери привлачења и задржавања стручних кадрова, нарочито младих високообразованих кадрова, у државној управи.

Након анализе наведених декларисаних циљева и упоређивања истих са решењима одредаба Нацрта закона, Агенција није утврдила постојање приватних интереса који се промовишу у супротности са јавним интересом.

4. Утврђивање ризика од недозвољеног лобирања

Увидом у извештаје о раду које су лобисти доставили Агенцији у периоду од 2021. године до 2025. године, а на основу обавезе лобисте прописане одредбом члана 31. Закона о лобирању („Службени гласник РС“, бр. 87/18 и 86/19 - др. закон), утврђено је да у поднетим извештајима о раду лобиста, измене и допуне Закона о државним службеницима нису биле предмет лобирања.

Увидом у достављена обавештења лобираних лица о лобистичком контакту у периоду од 2021. године до 2025. године, која су лобирала лица, на основу члана 30. став 1. Закона о лобирању, дужна да доставе Агенцији, утврђено је да наведена обавештења не садрже податке о пријему дописа лобисте, којим се започиње лобирање у вези са изменама и допунама Закона о државним службеницима.

II Детаљна анализа фактора ризика и ризика од корупције у одредбама Нацрта закона

У даљем тексту анализе наводе се одредбе чланова Нацрта закона, које садрже факторе ризика и ризике од корупције предвиђене Методологијом, као и препоруке Агенције за уклањање утврђених ризика.

Члан 10. Нацрта закона

Предложени члан 59. став 5.

Члан 59. мења се и гласи:

„Члан 59.

Решење о пријему у радни однос јавно се објављује на веб презентацији органа и огласној табли органа.

Доставља свим кандидатима који су учествовали у изборном поступку сматра се извршеном истеком 15 дана од дана објављивања решења на веб презентацији органа и огласној табли органа. Јавно објављено решење уклања се са веб презентације органа након истека рока од шест месеци од дана објављивања.

У јавно објављеном решењу из става 1. овог члана, могу се учинити јавно доступним подаци о личном имену изабраног кандидата и његовом образовању, док се остали лични подаци који нису у вези са изборним поступком морају на одговарајући начин заштити.

Изузетно од члана 16. овог закона, одредбе ст. 1-3. овог члана, односе се и на начин достављања решења о премештају државног службеника након спроведеног јавног конкурса.

Кандидат који је учествовао у изборном поступку има право да у року од осам дана од дана достављања решења изјави жалбу ако сматра да изабрани кандидат не испуњава услове за запослење на радном месту или да су се у изборном поступку десиле такве неправилности које би могле утицати на објективност његовог исхода.”

Примедбе:

Став 5. садржи, поред осталог, жалбени разлог да су се десиле такве неправилности које би могле утицати на објективност јавног конкурса.

С тим у вези, нејасно је и не може се са сигурношћу утврдити које су то неправилности које су се десиле у изборном поступку, које су таквог значаја да су могле утицати на објективност његовог исхода, као ни шта представља „објективност“ исхода јавног конкурса. Препуштањем жалбеној комисији да у сваком јавном конкурс утврђује појам и садржај неправилности и објективности, те да на основу тога по својој дискреционој оцени утврђује да ли су те неправилности утицале на објективност јавног конкурса, доприноси се могућности тумачења која ће довести до промовисања унапред одређеног кандидата. Поступак јавног конкурса у целини, али и жалбени поступак као његов саставни део, треба да омогуће избор најквалитетнијих кандидата.

Поред тога, предложеним изменама брише се постојећи члан 59. став 6. Закона о државним службеницима који гласи:

„Кандидат који је учествовао у изборном поступку има право да, под надзором службеног лица државног органа, прегледа сву документацију јавног конкурса.“

Брисањем постојеће одредбе става 6. суштински се отежава, ако не и онемогућава, не само приступ кандидата документацији јавног конкурса на основу које може реализовати своје право на жалбу, већ и могућност да на основу тог увида стекне сазнање о постојању жалбених разлога.

Фактори ризика: Нејасне и непрецизне формулације, Дискрециони основ за доношење одлуке, Непотпуни управни поступци.

Ризици од корупције:

Различита тумачења тога шта тачно представљају „неправилности“ и „објективност“ јавног конкурса стварају могућност за тумачење ових појмова у интересу конкретног кандидата. Укидање могућности увида у конкурсну документацију ради остваривања права на жалбу додатно увећава опасност да не буде изабран најквалитетнији кандидат на конкурс. На описане начине ствара се простор за коруптивне утицаје на доносиоце одлука о јавном конкурс, како би фаворизовали одређеног кандидата.

Препоруке:

Прецизирати у ставу 5. о којим неправилностима се ради и ближе описати шта се сматра под објективношћу јавног конкурса.

Задржати достигнути ниво транспарентности тако што ће остати на снази постојећи став 6.

III Закључци

Када је у питању процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом Агенција је утврдила несумњиву вредност најважнијих циљева декларисаних Нацртом закона и неспоран јавни интерес. Такође, након анализе наведених декларисаних циљева и упоређивања истих са решењима одредаба Нацрта закона, Агенција није утврдила скривене циљеве, те сматра да се предложеним одредбама тежи остваривању постављених циљева.

Међутим, Агенција је у мишљењу указала и на то да Министарство, пропуштањем објављивања извештаја о спроведеној јавној расправи, за сада није у законодавном процесу у потпуности испоштовало стандарде транспарентности.

Истовремено, Агенција је у напред наведеној одредби Нацрта закона утврдила факторе ризика који могу онемогућити потпуно остварење декларисаних циљева, као и створити могућност коруптивних утицаја и превагу приватних над јавним интересом, што у коначном исходу може онемогућити избор најквалитетнијих кандидата на јавном конкурс. С обзиром на то да Нацрт закона садржи и одређене недостатке, који према Методологији представљају факторе ризика и ризике од корупције који могу да угрозе остваривање декларисаних циљева, Агенција предлаже њихово отклањање.

ДИРЕКТОР
Дејан Дамњановић





Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ
КОРУПЦИЈЕ

Број: 014-011-00-0351/25-09

Датум: 03.11.2025. године

Ул. Царице Милице 1

Београд

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
Кабинет министра

Бирчанинова 6
11000 Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о процени ризика корупције

Поводом вашег дописа број 003765341 2025 14800 006 005 011 002 од 30. октобра 2025. године, који нам је достављен 31. октобра 2025. године, обавештавамо вас да немамо примедбе на текст Нацрта закона о изменама и допунама Закона о платама државних службеника и намештеника.



ДИРЕКТОР

Дејан Дамњановић



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА
СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0046/24-09
Датум: 20.06.2025. године
Царице Милице 1
Београд

МИНИСТАРСТВО КУЛТУРЕ

Немањина 22-26
11000 Београд

На основу члана 6. тачка 12) и члана 35. Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС”, бр. 35/19, 88/19, 11/21 - аутентично тумачење, 94/21 и 14/22), Агенција за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) подноси

ИНИЦИЈАТИВУ

за измену Закона о култури („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 13/16, 30/16 – исправке, 6/20, 47/21, 78/21 и 76/23)

Одредбом члана 6. тачка 12) Закона о спречавању корупције (у даљем тексту: Закон) прописано је да Агенција иницира доношење или измену прописа, ради отклањања ризика од корупције или усклађивања прописа са потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције.

Одредбом члана 6. тачка 10) Закона прописано је да Агенција поступа по представкама физичких и правних лица.

Имајући у виду наводе представке у којој је указано на могуће незаконитости у вези са доношењем Статута Културног центра општине Беоцин, и с тим у вези утврђене факторе ризика од корупције у релевантним одредбама Закона о култури, Агенција Вам, у циљу остваривања надлежности Агенције које се односе на отклањање уочених ризика од корупције, у прилогу доставља анализу ризика од корупције у одредбама Закона о култури.

Молимо Вас да нас о поступању по овој иницијативи обавестите у разумном року.

ДИРЕКТОР

Дејан Дамњановић



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА
СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0046/24-09
Датум: 20.06.2025. године
Царице Милице 1
Београд

Анализа ризика од корупције у члановима 36. и 39. Закона о култури

I Основ, циљ и домет вршења анализе

Подносилац представке по којој је пред Агенцијом формиран предмет Број: 014-07-00-0211/23-09 указао је у представци на то да је Управни одбор Центра за културу, спорт и туризам општине Беочин на 27. седници, одржаној 10.05.2023. године, донео нови Статут Културног центра општине Беочин (у даљем тексту: Културни центар) бр. 01-141 који по наводима представке није у складу са Законом о култури због тога што у члану 22. као услов за избор директора наводи да је кандидат за директора лице које није осуђивано на казну затвора од најмање шест месеци. Подносилац представке изражава сумњу да је оваква одредба унета у Статут Културног центра (у даљем тексту: Статут) како би се омогућио избор за директора лицу које по одредбама раније важећих статута не би испунило услов за избор за директора. Ово из разлога што су раније важеће одредбе као услов за избор директора предвиђале само неосуђиваност кандидата, без додатних одредница. Одредба Закона о култури на чије кршење подносилац представке указује је норма члана 39. која прописује да ће оснивач разрешити директора установе ако је против њега покренут кривични поступак за дело које га чини недостојим за обављање дужности директора установе.

Поступајући по представци Агенција је упутила Скупштини општине Беочин захтев да се изјасни о разлозима измене Статута и с тим у вези је примила Изјашњење бр. 01-020-87/2/23 од 27.10.2023. године (у даљем тексту: Изјашњење). У истом се наводи да је разлог за измене Статута усклађивање рада Установе Центар за културу, спорт и туризам општине Беочин са Законом о култури, раздвајање делатности спорта и туризма из делатности Центра за културу, спорт и туризам општине Беочин и оснивање посебних установа културе, спорта и туристичке организације. С тим у вези у Изјашњењу се указује на члан 36. став 1. Закона о култури којим је прописано да кандидати за директора установа морају имати високо образовање и најмање пет година радног искуства у култури, док се остали услови за избор кандидата за директора установе утврђују статутом установе. Иако се наводи да оснивач није имао утицаја на дефинисање „осталих услова“ за избор кандидата, имајући у виду да је доношење статута у искључивој надлежности управног одбора, истакнуто је да се оснивач приликом давања сагласности руководио наведеном одредбом члана 36. став 1. Закона о култури, као и члановима 16-19. Закона о јавним службама („Службени гласник РС“ бр. 42/91 и 71/94 и 71/94, 79/05 – други закон и 83/14 – други закон) и чланом 25. Закона о јавним предузећима. Наиме, члановима 16-19. Закона о јавним службама не утврђују се додатни услови за именовање директора установе, док је чланом 12. наведеног закона прописано да се на оснивање, организацију и рад установе, сходно примењују прописи који се односе на предузећа, ако законом није другачије одређено. Чланом 25. Закона о јавним предузећима прописани су услови за именовање директора јавног предузећа и између осталог је утврђен услов да лице

није осуђивано на казну затвора од најмање шест месеци. У Изјашњењу се такође истиче да су одредбом члана 39. Закона о култури прописани разлози за разрешење директора установе пре истека мандата, али да наведени разлози за разрешење ни у једном претходно важећих статута установа наведених у Изјашњењу нису били прописани као услови за избор кандидата за директора.

Имајући у виду наведено, Агенција ће у даљем тексту, у циљу остваривања надлежности прописаних члановима 6. тачка 12) и 35. Закона о спречавању корупције, применом Методологије за процену ризика од корупције у прописима (014 број: 153-03-0005/21-09 од 08.04.2021. године, објављене на интернет страници Агенције, у даљем тексту: Методологија) изнети мишљење о процени ризика од корупције у одредбама Закона о култури, ради утврђивања да ли у Закону о култури постоје законска решења која могу довести до коруптивних понашања на које је указано у представи.

Приликом процене ризика од корупције Агенција ће се фокусирати искључиво на релевантне законске одредбе, у смислу њихове везе са наводима примљене представке и наводима документације прикупљене у поступању Агенције по представи.

II Процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом

1. Јавни и приватни интереси

На први поглед, одредба члана 36. Закона о култури, која препушта статуту установе, односно локалној самоуправи као оснивачу установе, утврђивање односно давање сагласности на већину услова за избор кандидата за директора установе, могла би се окарактерисати као норма која промовише јавни интерес. Овде се о јавном интересу може говорити у смислу интереса локалне самоуправе да кроз давање сагласности на статут сама утиче на прецизирање услова за избор кандидата за директора установе и тиме их прилагоди специфичностима и природи конкретних установа и локалне самоуправе. Међутим, анализом релевантних одредаба Закона о култури, Агенција је уочила несклад између одредбе члана 36. и одредбе члана 39. којом су прописани разлози за престанак дужности директора. У питању је неусаглашеност у виду пропуштања да се у Закону о култури истакне неминовна повезаност појединих разлога предвиђених чланом 39. и услова за избор које ће утврдити статут. Последица овог пропуста је да у поступку утврђивања услова за избор кандидата за директора установе и у процесу тумачења ових одредаба Закона о култури може постојати превласт приватних интереса над наведеним јавним интересом. У питању су приватни интереси лица која се кандидују и других лица која учествују или имају одређени утицај у поступку избора кандидата за директора установе. Приватни интереси чије остваривање се омогућава супротни су јавном интересу јер доводе у питање избор најквалитетнијег кандидата за директора установе. Конкретни примери промовисања приватних интереса на штету јавног интереса, кроз коруптивна понашања одређених субјеката, биће дати у оквиру детаљне анализе фактора ризика и ризика од корупције у релевантним одредбама Закона о култури.

2. Утврђивање ризика од недозвољеног лобирања

Увидом у обавештења која су лобирала лица доставила Агенцији у смислу члана 30. Закона о лобирању и извештаје које су лобисти и правна лица која обављају лобирање поднели Агенцији у смислу члана 31. Закона о лобирању, нису утврђене информације о евентуалном постојању лобисте, нерегистрованог лобисте и корисника лобирања у поступку измена статута на које је указано у предметној представи.

III Детаљна анализа фактора ризика и ризика од корупције у одредбама анализираног закона

У даљем тексту иницијативе наводе се одредбе наведених релевантних чланова Закона о култури, које садрже факторе ризика и ризике од корупције предвиђене Методологијом, као и препоруке Агенције за уклањање утврђених ризика.

Чланови 36. и 39.

Члан 36.

“Кандидати за директоре установа морају имати високо образовање и најмање пет година радног искуства у култури. Остали услови за избор кандидата за директора установе утврђују се статутом установе.“

Члан 39.

„Дужност директора установе престаје истеком мандата и разрешењем.

Оснивач установе разрешиће директора пре истека мандата:

- 1) на лични захтев;
- 2) ако обавља дужност супротно одредбама закона;
- 3) ако нестручним, неправилним и несавесним радом проузрокује већу штету установи или тако занемарује или несавесно извршава своје обавезе да су настале или могу настати веће сметње у раду установе;
- 4) ако је против њега покренут кривични поступак за дело које га чини недостојним за обављање дужности директора, односно ако је правноснажном судском одлуком осуђен за кривично дело које га чини недостојним за обављање дужности директора установе;
- 5) из других разлога утврђених законом или статутом установе.“

Примедбе: На првом месту указујемо на одредбу члана 39. став 2. тачка 4) која предвиђа да дужност директора престаје ако је правноснажном судском одлуком осуђен за кривично дело које га чини недостојним за обављање дужности директора установе. За разлику од осталих разлога за разрешење директора код којих по природи ствари не може постојати веза са условима које предвиђа члан 36. за избор кандидата за директора установе, код одредбе члана 39. став 2. тачка 4) то није случај. Члан 36. пропушта у својој одредби да укаже на ову везу, те утврђивање услова за избор кандидата за директора установе, осим два изричито наведена услова, у потпуности делегира нормама статута установе. Тако се ствара могућност да се статутом установе предвиди услов који се тиче неосуђиваности кандидата, на начин који би био у директној колизији са чланом 39 став 2. тачка 4). Имајући у виду наведено, можемо доћи до ситуације да статут установе дозвољава да кандидат за директора установе буде лице које је осуђено за кривично дело које га чини недостојним за обављање дужности директора установе, уколико испуњава друге услове предвиђене статутом. У том смислу, индикативан је пример из предметне представке, у коме Статут предвиђа да кандидат за директора може бити именован за директора „уколико није осуђиван на казну затвора од најмање шест месеци“ при чему не познаје услов неосуђиваности кандидата за кривично дело које га чини недостојним за обављање дужности директора установе. У пракси, то би значило да једно лице може бити изабрано за кандидата за директора установе и ако је осуђивано за кривично дело које га чини недостојним за обављање дужности директора установе, а казна затвора је изречена у трајању краћем од шест месеци. Након именовања овог лица за вршиоца дужности директора установе, поставља се питање да ли би то лице морало бити одмах и разрешено дужности, применом члана 39. став 2. тачка 4) или би се ова норма тумачила само ех пипс, те би се осуђиваност за кривично дело из тачке 4) ценила само накнадно, након именовања, док претходна осуђиваност не би била од значаја. Иако се овакав домаћај одредбе тачке 4) може бранити на основу језичког тумачења одредаба члана 39. овакво

тумачење сматрамо дискриминаторним и супротним јавном интересу који захтева да дужност директора установе обавља лице чији је степен интегритета оличен у одредби члана 39. став 2. тачка 4). Из Изјашњења се може видети да су примедбе које смо изнели оправдане, односно да оснивач, тумачећи одредбе Закона о култури, не види везу, нити потребу предвиђања разлога за разрешење прописаног чланом 39. став 2. тачка 4) Закона о култури као једног од услова за именовање директора који се прописује статутом установе.

Чињеница што Законом о култури нису прописани било какви критеријуми који би се односили на утврђивање статутом, услова за избор кандидата за директора установе, чини поступак одређивања на локалном нивоу услова недовољно транспарентним и зависним од тренутне воље и тренутних интереса за избор одређеног лица за кандидата за директора установе.

Имајући у виду наведено, износимо примедбу која се односи на коришћење у члану 39. формулације „кривично дело које га чини недостојним за обављање дужности директора установе“. У недостатку прецизирања која кривична дела чине једно лице недостојним у наведеном смислу, постојаће дискреционо право оснивача установе који тумачи наведену норму, односно доноси одлуку о испуњењу услова за престанак дужности директора, да утврди како одређено кривично дело чини, или не чини, одређено лице недостојним. То може, поред фаворизовања појединих кандидата, довести и до тога да се наведени услови разликују од локалне самоуправе до локалне самоуправе, па чак и од установе до установе на територији једне локалне самоуправе.

Фактори ризика: Сукобљене одредбе, Нејасан основ за одлучивање, Дискриминаторне одредбе, Промовисање интереса који су супротни јавном интересу, Недовољна транспарентност органа јавне власти, Употреба недефинисаних појмова, Дискрециони основ за одлучивање.

Допринос настанку ризика од корупције:

Наведени фактори ризика доприносе извршењу коруптивних кривичних дела у вези са избором кандидата за директора установе. Имајући у виду изнете примедбе које се односе на могућност различитог тумачења одредаба члана 39. Закона о култури, могуће је приликом доношења статута установе, али и приликом одлучивања о испуњености услова за избор за кандидата за директора установе, извршити утицај на субјекте који врше тумачење или доносе одлуку о испуњености услова, како би ове одредбе протумачили у приватном интересу одређених лица. Лице које се кандидује за директора установе може чињењем, понудом или обећањем поклона или друге користи покушати да утиче на субјекте одговорне за доношење статута установе, како би благовремено изменили одредбе статута које се односе на услове за избор кандидата, на тај начин да их конкретан кандидат испуни. У истом смислу се може коруптивно деловати на субјект који даје сагласност на статут.

Даље, дискреционо право приликом одлучивања о томе да ли извршење конкретног кривичног дела чини једно лице недостојним за обављање дужности директора установе, отвара простор за коруптивне утицаје на субјект који врши тумачење норме члана 39. став 2. тачка 4) односно доноси одлуку о томе да ли је услов који предвиђа наведена норма испуњен, да изврши тумачење и донесе одлуку у одређеном приватном интересу.

Препоруке:

Унети у члан 36. Закона о култури одредбу која као услов за избор кандидата за директора установе предвиђа и разлоге за престанак дужности директора предвиђене чланом 39. став 2. тачка 4) или извршити упућивање на ову одредбу.

Прецизирати конкретна кривична дела или групу кривичних дела (нпр. кривична дела против службене дужности), чије извршење директора установе чини недостојним за обављање дужности директора установе, у смислу члана 39. став 2. тачка 4) Закона о култури, или извршити упућивање на пропис којим је извршено прецизирање.

IV Закључци

Када је у питању процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом Агенција је у мишљењу указала на неусаглашеност одредбе члана 36. која прописује услове за

избор кандидата за директора установе и одредбе члана 39. којом су прописани разлози за престанак дужности директора, која за последицу има могућу превласт приватних интереса над јавним интересом, у смислу штете по јавни интерес, неравноправност грађана пред законом и неједнаку доступност радних места односно функција.

Када су у питању недостаци Закона о култури који представљају факторе ризика од корупције, Агенција је као најзначајније утврдила: Сукобљене одредбе, Нејасан основ за одлучивање, Дискриминаторне одредбе, Промовисање интереса који су супротни јавном интересу, Недовољна транспарентност органа јавне власти, Употреба недефинисаних појмова и Дискрециони основ за одлучивање.

С обзиром на наведено, Агенција је у мишљењу указала на најважније ризике од корупције до којих уочени фактори ризика могу довести, међу којима су најчешћи и најважнији: Давање мита и Примање мита.

Имајући у виду наведено, поткрепљујући своје примедбе и препоруке наводима предметне представке и исказима из документације коју је Агенција прибавила поступајући по представци, Агенција сматра да су разлози за измену Закона о култури несумњиви, те да је предложеним изменама потребно приступити како би се прописала логична и неопходна веза између услова за именовање директора установе и разлога за разрешење директора пре истека мандата, као и да би се прецизирао појам кривичних дела која кандидата чине недостојним за вршење наведене јавне функције, чиме би се отклонили уочени фактори ризика и ризици од корупције, односно различити облици коруптивног поступања до којих могу довести конкретне одредбе Закона о култури.

Дана 20.06.2025. године.

