

Koruptivni rizici u propisima i lobiranje

Transparentnost Srbija

Septembar 2021



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

Sadržaj

| | |
|---|----|
| Sažetak..... | 5 |
| Rizici od korupcije u propisima..... | 5 |
| Primena Zakona o lobiranju | 9 |
| Koruptivni rizici u nacrtima zakona septembar 2020. – septembar 2021. | 11 |
| <i>Nacrti zakona koje je Agencija primila radi davanja mišljenja</i> | 11 |
| Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu - <i>Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi</i> | 11 |
| Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja - <i>Nacrt zakona o izmena i dopuna Zakona o visokom obrazovanju</i> | 14 |
| Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja - <i>Nacrt zakona o studentskom organizovanju</i> | 20 |
| Ministarstvo zdravlja - <i>Nacrt zakona o izmena i dopuna Zakona o zdravstvenom osiguranju</i> | 20 |
| Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu - <i>Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi</i> | 21 |
| Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu - <i>Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja</i> | 24 |
| Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu - <i>Nacrt zakona o Zaštitniku građana</i> | 28 |
| <i>Nacrti i predlozi zakona koji nisu dostavljeni Agenciji radi davanja mišljenja</i> | 30 |
| <i>Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o stečaju</i> | 30 |
| <i>Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika</i> | 34 |
| <i>Nacrt zakona o zaštiti od buke</i> | 36 |
| <i>Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima</i> | 38 |
| <i>Predlozi zakona koji je Narodna skupština usvojila a nisu bili dostavljeni Agenciji radi davanja mišljenja</i> | 41 |
| <i>Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnoj svojini</i> | 41 |
| Drugi zakoni koje je predložila Vlada, a nisu upućeni na mišljenje Agenciji, iako je trebalo | 44 |
| Međunarodni akti vezani za borbu protiv korupcije | 44 |
| Porezi..... | 44 |
| Zdravstvo | 44 |
| Obrazovanje | 44 |
| Javne nabavke | 44 |
| Lokalna samouprava..... | 44 |
| Carina..... | 45 |
| Međudržavni sporazumi čije usvajanje je predložila Vlada | 45 |
| Autentična tumačenja koja su usvojena ili predlagana u Narodnoj skupštini | 45 |

| | |
|--|----|
| Primena Zakona o lobiranju | 46 |
| Podsetnik na donošenje zakona | 46 |
| Ocena GRECO | 46 |
| Svrha Zakona | 47 |
| Vidljivo i nevidljivo lobiranje | 47 |
| Agencija za sprečavanje korupcije..... | 48 |
| Istraživanje o primeni Zakona | 48 |
| Pokušaji TS da se unapredi pravni okvir i praksa..... | 49 |
| Zakon o parničnom postupku – kršenje pravila o javnim raspravama i lobiranju | 50 |

Sažetak

Rizici od korupcije u propisima

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

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

Transparentnost Srbija je s nestrpljenjem očekivala prve rezultate primene navedene odredbe imajući u vidu da je godinama zagovarala propisivanje ovog mehanizma za sprečavanje korupcije, podjednako kao i potrebu da Agencija razvije novu metodologiju za procenu rizika od korupcije. U aprilu 2021. Agencija je objavila Metodologiju za procenu rizika od korupcije u propisima, koju je razvila u saradnji sa Misijom OEBS u Srbiji.

Agencija je u prošlosti (2013-2018), i pre nego što je uspostavljena zakonska obaveza dostavljanja nacрте zakona, samoinicijativno ili na osnovu molbe institucija, analizirala pojedine akte iz antikorupcijskog ugla i objavljivala svoje nalaze. Analize su vršene u nekim slučajevima i kasnije, ali nisu objavljivane. Novi zakon, koji je institucionalizovao davanje ovakvih mišljenja nije, nažalost, predvideo i obavezu njihovog objavljivanja. Time su bitno smanjeni mogući korisni efekti uvođenja ove mere, i dobijanje podrške šire javnosti za rešavanje problema u nacrtima zakona koje je Agencija uočila.

Transparentnost Srbija je tokom ovog istraživačkog projekta, čije sprovođenje je podržala Misija OEBS u Srbiji¹, prikupila informacije od Agencije i od pojedinih ministarstava koja su pripremala nacрте

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

zakona, a zatim ih objavila na svom sajtu. Agencija nas je obavestila da je u periodu od 1. septembra 2020. do 8. septembra 2021. primila ukupno sedam nacrtu zakona.

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

Članom 35. i 2. Zakona o sprečavanju korupcije propisano je da takva obaveza postoji kada je reč o nacrtima zakona „iz oblasti posebno rizične za nastanak korupcije” i onih “kojima se uređuju pitanja obuhvaćena potvrđenim međunarodnim ugovorima u oblasti borbe protiv korupcije”. Pošto je propisano da se „posebno rizične oblasti” utvrđuju na osnovu „strateškog dokumenta”, a trenutno jedini dokument te vrste je Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 pregovora sa EU, nema sumnje da je obaveza traženja mišljenja postojala uvek kada su pripremani zakoni u nekoj od osam navedenih oblasti: **zdravstvo, porezi, carine, obrazovanje, lokalna samouprava, privatizacija, javne nabavke i policija**.

Čak i kada se ne uzimaju u obzir brojni drugi akti koji su (makar delimično) vezani za potvrđene međunarodne antikoruptionske konvencije, očigledno je da u ovom periodu ministarstva nisu tražila mišljenje od Agencije o: **najmanje 12 poreskih zakona**, među kojima su i izmene i dopune Zakona o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu, za koji su predstavnici državnih organa tvrdili da je antikoruptionski. Mišljenje nije traženo ni o izmenama osnovnog akta iz ove oblasti – Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji. U oblasti **obrazovanja**, ministarstvo je tražilo mišljenje za neke od zakona (npr. Zakon o visokom obrazovanju), ali je istovremeno propustilo da to učini za izmene i dopune Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju. Kada je reč o **javnim nabavkama**, mišljenje nije traženo kada je menjan Zakon o posebnim uslovima za realizaciju projekta izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti. Iako je **lokalna samouprava** uočena kao jedna od ranjivih oblasti, nije traženo mišljenje o izmenama dva zakona koja se tiču plata službenika i nameštenika, kao i zaposlenih u javnim ustanovama, među kojima su i one osnovane na lokalnom nivou. Ista je stvar i sa izmenama **Carinskog zakona**. Bez pribavljenog mišljenja, u oblasti **zdravstva** su predložene izmene Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Kada je reč o **policiji**, u ovom periodu je tekla javna rasprava o nacrtu novog Zakona o unutrašnjim poslovima, za koji takođe nije bilo zatraženo mišljenje o koruptivnim rizicima. Za oblast **privatizacije** u užem smislu nisu bile predlagane izmene zakona, ali su menjani, takođe bez traženja mišljenja propisi koji se odnose na stečaj i rad stečajnih upravnika. Najzad, kao kuriozitet se može primetiti da Ministarstvo pravde nije od Agencije tražilo mišljenje o koruptivnim rizicima prilikom **izmena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije**, koje su pripremane u avgustu, a usvojene u septembru 2021.

Na ovaj spisak se može nadovezati niz predloga Vlade za potvrđivanje međunarodnih sporazuma koji takođe dotiču neke od ranjivih oblasti, a za šta takođe nije bilo traženo mišljenje: izmena Aneksa 4 CEFTA sporazuma, izmene Carinske konvencije o međunarodnom prevozu robe, carinski sporazum sa NR Kinom, ugovor o izbegavanju dvostrukog oporezivanja sa Japanom i sličan ugovor sa kineskim regionom Hong Kong.

Zakonom o sprečavanju korupcije nije predviđena obaveza Skupštine da zatraži mišljenje o koruptivnim rizicima u predloženim autentičnim tumačenjima zakona. U ovom periodu su usvojena dva autentična tumačenja koja su upravo iz ovog ugla bila izrazito rizična: Autentično tumačenje odredbe člana 2. stav

1. tačke 3) Zakona o sprečavanju korupcije i Autentično tumačenje odredbe člana 64. stav 1. Zakona o visokom obrazovanju. Slično tome, rizik od korupcije je možda postojao i u tri predloga autentičnog tumačenja koja nikada nisu ugledala svetlost dana: Predlog za autentično tumačenje odredbi člana 1066. st. 2 Zakona o obligacionim odnosima, člana 41. st. 1 i 2 i člana 43. st. 2 i 3 Zakona o zaštiti potrošača i člana 17. st. 1 Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga. Ovi akti su bili na dnevnom redu sednice Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine od 5. jula 2021, ali su predlozi povučeni. Transparentnost Srbija je bez uspeha pokušala da ove dokumente pribavi zahtevom za pristup informacijama.

Agencija je u ovom periodu davala mišljenje na nacrt Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi (dva nacrta), izmene i dopune Zakona o visokom obrazovanju, nacrt Zakona o studentskom organizovanju, izmene i dopune Zakona o zdravstvenom osiguranju, izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i nacrt Zakona o Zaštitniku građana.

Kroz ovo istraživanje smo zaključili da je Agencija poštovala Metodologiju koju je sama utvrdila. Tako je, između ostalog, Agencija uvek navodila šta sve čini pravni okvir konkretne analize. Predmet njenog razmatranja bile su, u podjednako meri, procena rizika od korupcije u vezi sa zakonodavnim procesom i detaljna analiza faktora rizika i rizika od korupcije u pojedinačnim odredbama nacrta zakona. Kada je reč o postupku, razmatrani su, a u nekim slučajevima su uočeni i nedostaci, u pogledu standarda transparentnosti i javnih rasprava, (ne)podudarnosti između deklariranih i stvarnih ciljeva, prisustva skrivenih ciljeva i kvaliteta datih obrazloženja. Kad je reč o analizi faktora rizika i rizika od korupcije, Agencija citira razmatranu odredbu, detaljno obrazlaže primedbe, zatim objašnjava koji rizici od korupcije (konkretna nedozvoljena ponašanja tj. krivična dela) mogu nastati kao posledica uočenih nedostataka, da bi na kraju dala preporuke za otklanjanje uočenih faktora rizika.

Obim poštovanja mišljenja i preporuka Agencije bitno se razlikovao od odredbe do odredbe. Tako je u slučaju davanja Mišljenja na Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi iz avgusta 2021. godine primetan selektivan pristup Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave. Primera radi, kroz izmene odredbe člana 25. poslednjeg nacrta tog zakona, kojom je precizirano da se grupa građana obrazuje „u skladu sa propisima kojima se uređuju izbori za narodne poslanike“, uvažena je delimično preporuka Agencije. S druge strane, Ministarstvo je u potpunosti ignorisalo ostale preporuke Agencije koje se odnose na isti član zakona. Na preporuku Agencije je delimično poboljšan član 26, koji upućuje na primenu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, ali ne i preporuka da se u Zakonu o referendumu *“propíše pojam sopstvenih sredstava”*, jer on nije definisan *Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti*, pa se ne može ni tumačiti na osnovu njega.

Najviše primedaba Agencije koje nisu naišle na adekvatan odziv resornog ministarstva bilo je kod razmatranja Nacrta zakona o izmenama i dopunama zakona o visokom obrazovanju. Agencija je konstatovala da standardi transparentnosti i učešća javnosti nisu u potpunosti poštovani jer Ministarstvo nije objavilo Izveštaj o javnoj raspravi sa pregledom razloga za prihvatanje ili odbijanje datih predloga. Agencija je takođe utvrdila da nije jasan način postizanja deklarisanog cilja – nezavisnosti Nacionalnog akreditacionog tela. Konkretno zamerke na pojedine članove ovog nacrta zakona odnosile su se pre svega na izmene st. 2. i 3. člana 16. Zakona, koji propisuje strukturu i sastav Upravnog odbora Nacionalnog akreditacionog tela. S obzirom da se *“predloženom strukturom članstva Upravnog odbora stvara osnov za trgovinom uticaja izvan okvira akademske javnosti u postupku donošenja odluka Upravnog odbora, radi ostvarivanja privatnih interesa u tom postupku, što može pogodovati zloupotrebi službenog položaja u vršenju nadležnosti Upravnog odbora, koji treba da bude*

nezavisni organ” Agencija je preporučila izmenu navedenog člana tako što će se povećati *“broj članova iz reda profesora univerziteta i strukovnih studija, kao i da se utvrde kriterijumi za izbor predstavnika predlagača ministarstva i Privredne komore Srbije kako bi se dostigao akademski integritet i autoritet Upravnog odbora.”* Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju, koji je Vlada utvrdila 4. juna a Narodna skupština usvojila 30. juna 2021. godine, dovoljno rečito govori o odnosu Ministarstva prema Mišljenju Agencije. Naime, umesto da postupi po preporuci Agencije da se poveća broj članova iz reda profesora univerziteta, Ministarstvo, Vlada i Skupština su broj članova iz reda redovnih profesora univerziteta, sa predloženih tri smanjili na dva! Da stvar bude još gora, navedeno smanjenje je istovremeno praćeno povećanjem broja drugih članova (sa šest na sedam). I kao da želi da dodatno demonstrira sa kolikim uvažavanjem je pristupilo preporuci Agencije, Ministarstvo je pomenuto povećanje izvršilo upravo iz reda članova koje predlaže samo Ministarstvo prosvete.

U okviru ovog istraživanja posebnu analizu smo posvetili jednom od nacrtu zakona koji su morali da budu dostavljeni Agenciji radi davanja mišljenja, ali je to propušteno. Reč je o (povučenom) nacrtu Zakona o unutrašnjim poslovima. U njegovom tekstu, pored brojnim primedaba koje su iznošene u javnosti (biometrijski nadzor, zabrana objavljivanja identiteta službenih lica), pronašli smo i pitanja koja bi mogla stvoriti koruptivne rizike – diskrecija kod davanja odobrenja za korišćenje pojma „policija“, brisanje normi postojećeg zakona koje se odnose na javnost rada (npr. objavljivanje tromesečnih izveštaja), bitno povećana diskreciona ovlašćenja kod zapošljavanja, uključujući i mogućnosti za nepotizam.

Kako bismo ilustrovali tvrdnju da rizike od korupcije treba tražiti i otklanjati u svim zakonima, a ne samo onima koji se tiču nekih prethodno identifikovanih „rizičnih oblasti“, analizirali smo izmene i dopune Zakona o stečaju, Zakona o licenciranju stečajnih upravnika, Zakona o zaštiti od buke i izmene i dopune Zakona o javnoj svojini. Među ključnim rizicima koji se mogu pronaći u ovim tekstovima su: nedosledna upotreba termina (npr. umesto *“postupak je hitan.”* tekst Nacrta sadrži odredbu po kojoj *“Po hitnom postupku vode se...”*), iz čega proizlazi opasnost da njena primena može da dovede do zloupotreba u prilikom tumačenja; nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije (npr. *“u posebnom postupku”* bez bližeg preciziranja koji je konkretno postupak u pitanju), zbog čega ova odredba ima teško razumljivo značenje i samim tim ostavlja prostor za koruptivno tumačenje; i manjkave odredbe o upućivanju (npr. *“u skladu sa drugim propisima.”*) kojima se upućuje na druge odredbe ili propise, na nejasan, neprecizan i način podlozan različitim tumačenjima.

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

1. Da se izmenama Zakona o sprečavanju korupcije predvidi obaveza traženja mišljenja ne samo na nacrtu zakona iz taksativno navedenih oblasti, već za sve akte koje pripremaju ministarstva;
2. Da se dužnost traženja mišljenja o rizicima korupcije mora proširiti i na druge faze zakonodavnog postupka, na druge predlagače osim ministarstava, kao i na druge akte osim zakona, a pre svega na predloge za izmenu Ustava i predloge za donošenje autentičnih tumačenja zakona;
3. Da Vlada Srbije, u saradnji sa Agencijom za sprečavanje korupcije, treba da utvrdi način na koji će pratiti ispunjavanje obaveza ministarstava da dostave nacrtu na mišljenje;
4. Da Vlada i Narodna skupština, u saradnji sa Agencijom za sprečavanje korupcije treba da utvrdi način praćenja poštovanja preporuka koje je Agencija dala za otklanjanje rizika i obavezu obrazlaganja razloga za nepoštovanje tih preporuka.

5. Da se utvrdi zakonska obaveza, ili da Agencija samoinicijativno počne da objavljuje mišljenja o rizicima od korupcije u propisima, kao i informacije o postupanju ministarstava po tim mišljenjima.

Primena Zakona o lobiranju

Zakon o lobiranju počeo je da se primenjuje 14. avgusta 2019. godine, osam meseci nakon što je usvojen, a sve na osnovu preporuke GRECO (grupa zemalja za borbu protiv korupcije u Savetu Evrope), koja je u četvrtom krugu evaluacije dala Srbiji rok do kraja 2016. da usvoji ovaj zakon kao najvažniju meru za povećanje javnosti rada zakonodavnih tela. I pored toga što je GRECO Vladi Srbije ponovo dao najlošiju moguću ocenu o ispunjavanju svojih preporuka, izveštaj ovog tela Saveta Evrope iz 2020. sadrži i neke pozitivne ocene o potezima vlasti za koje nije bilo osnova.

To je, u najvećoj meri, slučaj sa ocenama u vezi sa navodnim povećanjem transparentnosti zakonodavnog postupka. Naime, Narodna skupština, u vezi sa predlozima zakona i raspravi o njima, ne objavljuje ništa više informacija nego što je objavljivala u doba kada je GRECO dao preporuke. Povoljne ocene su date i zbog početka primene Zakona o lobiranju, što je očekivano, jer je donošenje ovog zakona, na čemu se godinama nije radilo ništa, ubrzano upravo zbog kritičkih ocena GRECO. Međutim, ocene o primeni i efektima ovog zakona su preuranjene. Tako se navodi da „delotvornu primenu zakona potkrepljuje set donetih podzakonskih akata i drugih propisa, kao i obuka i podizanje svesti lica koji obavljaju navedene delatnosti“. Iako su te aktivnosti nesumnjivo sprovedene, još relevantniji pokazatelj primene bio bi to da su aktivnosti registrovanih ili neregistrovanih lobista postale dostupne javnosti. GRECO će se baviti lobiranjem, odnosno uticajem lobista na odluke najviših funkcionera izvršne vlasti i u petom krugu evaluacije, koja je za Srbiju sprovedena od 6. do 10. septembra 2021.

Zakon o lobiranju postavlja kao pravilo da se lobista mora pisanim putem obratiti funkcioneru ili službeniku koji radi na donošenju nekog propisa i da objasni za koga radi i koji je akt u pitanju kako bi kasnije zajednički izvestili Agenciju za sprečavanje korupcije o svim kontaktima. Osnovni problem je kontrola primene svih aspekata Zakona. Naime, u situacijama kada se zainteresovano lice odluči za korišćenje neformalnih kontakata sa donosiocima odluka, neće biti nimalo lako utvrditi da je do toga došlo. Zakonodavac je ovakve neformalne kontakte u celosti isključio iz pojma lobiranja, ali je propustio da ih izričito zabrani.

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

Transparentnost Srbija je tokom 2021. istraživala primenu zakona u institucijama za koje se može očekivati da najčešće mogu biti izloženi lobiranju - Vladi Srbije i ministarstvima, Narodnoj skupštini i kod Predsednika Republike. Zahtevom za pristup informacijama od javnog značaja tražili smo dostavljanje kopija evidencije iz člana 30, stav 6. i 7. Zakona o lobiranju. Tim odredbama je predviđeno da je organ vlasti dužan da vodi evidenciju o lobističkim kontaktima za funkcionere koji su izabrani, postavljeni, imenovani, zaposleni ili na drugi način radno angažovani u tom organu. Takođe, svako lobirano lice je „dužno da spreči nastanak štetnih posledica po javni interes koje mogu nastati usled lobiranja“.

Bez obzira na to što registrovani lobisti ni u ovom periodu, po svemu sudeći, nisu imali posla, postojala je mogućnost da se državnim organima i institucijama, u vezi sa donošenjem, izmenom ili ukidanjem propisa, obraćaju neposredno zainteresovana lica, bilo neposredno, bilo preko svojih udruženja. U smislu zakona, ova lica imaju svojstvo „neregistrovanih lobista“. Svi organi vlasti koji su na ove zahteve odgovorili dostavili su identičan odgovor: da nije bilo ostvarenih lobističkih kontakata u smislu odredaba Zakona o lobiranju.

Uputili smo ukupno 23 zahteva, od čega nismo dobili odgovor na dopise koji su podneti na kabinet **predsednice Vlade, Ministarstvu finansija** (koje je prošli put bilo jedini organ koji je zahtev ignorisao), **Ministarstvu za zaštitu životne sredine**. Narodna skupština i predstavnici organa izvršne vlasti su uglavnom izričito negirali postojanje kontakata sa lobistima, pa samim tim i postojanje evidencije koja bi se o tome vodila. Pored toga što organi vlasti nemaju zabeležene kontakte sa lobistima, neki od njih izgleda da nemaju potpuno jasnu predstavu šta bi uopšte trebalo da se prati i evidentira. Oni su, naime, umesto o lobistima koji su njih kontaktirali, ukazali na to da oni sami i njihovi funkcioneri nisu „imali lobističke aktivnosti“ ili „angažovali lobiste“.

Verovatnoća da se baš niko od zainteresovanih subjekata nije obraćao ni jednom ministarstvu, Vladi, Predsedniku ili Skupštini i narodnim poslanicima u vezi sa propisima, tokom polovine 2021. i cele 2020. godine, gotovo je nikakva. Naime, ti organi su u tom periodu učestvovali u donošenju ili izradi nekoliko stotina zakona, uredbi, pravilnika i drugih opštih akata koji utiču na interese stotina hiljada privrednih subjekata. Mnogo je izglednije da niko od njih (uključujući i one koji su pripremali, predlagali i usvojili Zakon o lobiranju) nije bio svestan toga da je ustanovljena nova obaveza i da se sprovođenje ovih obaveza od strane funkcionera i zaposlenih u organima vlasti ne prati.

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

U ovom periodu je najviše javno iznošenih sumnji na skrivene uticaje prilikom izrade opštih pravnih akata bilo vezano za proces izmena Zakona o parničnom postupku (još uvek u toku), prilikom predlaganja tri autentična tumačenja zakona koja na kraju nisu ni razmatrana, kao i prilikom donošenja jednog pravnog stava Vrhovnog kasacionog suda (koji ne predstavlja opšti pravni akt, pa se na njega ne bi primenjivala pravila iz Zakona o lobiranju). U svim ovim slučajevima, za sadržinu akata su pored sudova i drugih državnih organa bili neposredno zainteresovani korisnici bankarskih kredita, advokati, te banke i njihova udruženja, a kanali uticaja na donosiocima odluka nisu bili uvek vidljivi.

Koruptivni rizici u nacrtima zakona septembar 2020. – septembar 2021.

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

Transparentnost Srbija je s nestrpljenjem očekivala prve rezultate primene navedene odredbe imajući u vidu da je godinama zagovarala propisivanje ovog mehanizma za sprečavanje korupcije, podjednako kao i potrebu da Agencija razvije novu metodologiju za procenu rizika od korupcije. Nažalost, na osnovu pretrage javno dostupnih podataka vidljivo je da Agencija nije u ovom period objavila nijedno mišljenje o nacrtima zakona koje je davala nakon obraćanja organa državne uprave, ili na osnovu sopstvene inicijative. Pošto nijedna informacija o primeni člana 35. Zakona o sprečavanju korupcije nije bila dostupna, TS je Agenciji za sprečavanje korupcije podnela zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. Na osnovu ovog zahteva, Agencija nas je obavestila da je u periodu od 1. septembra 2020. do 5. jula 2021. godine primila samo četiri nacrt zakona povodom kojih su ministarstva zatražila mišljenje o rizicima od korupcije. U periodu od 5. jula, do 8. septembra Agencija je primila još tri nacrt zakona.

Nacrti zakona koje je Agencija primila radi davanja mišljenja

Agencija je primila sledeće zahteve za davanje mišljenje:

Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu - Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi

Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (u daljem tekstu: Ministarstvo) je pomenuti Nacrt, kojim se traži mišljenje Agencije za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija) o novom tekstu Nacrta o referendumu i narodnoj inicijativi, poslalo 12. maja 2021. godine. Agencija je pomenuti zahtev primila 14. maja 2021. godine.

Međutim, dokument koji je poslat Agenciji nije aktuelni Nacrt tog zakona, koji je bio otvoren za javnu raspravu od 08. do 29. jula 2021. godine, dakle nešto manje od dva meseca nakon što je Ministarstvo poslalo pomenuti Nacrt sa zahtevom za davanje mišljenja. Reč je o tome da je Ministarstvo dostavilo Agenciji prethodni Nacrt, formulisan na osnovu javne rasprave u novembru 2019. godine, a pre otvaranja javne rasprave o novom Nacrtu. Drugim rečima, Ministarstvo je i pre

početka primene odredbe člana 35. stav 2. prihvatilo preporuke koje je Agencija tokom te rasprave uputila i nakon toga objavilo potpuno novi Nacrt zakona.

Pomenuti Nacrt označen je kao novi tekst Nacrta zbog činjenice da su u njega unete primedbe i sugestije učesnika javne rasprave, sprovedene u novembru 2019. godine. Tačnije, u njemu se nalaze gotovo sve preporuke koje je Agencija dala u Mišljenju od 22.11.2019. godine - preporuke za izmenu čl. 4, 13, 15, 22, 23, 24, 30, 37, 55, 58, 65, 71,72, 47, 49, 51, 68, 69. i 70. Prethodnog nacrta zakona. Novim tekstom Nacrta nisu usvojene samo preporuka za izmenu članova 68. i 69. Prethodnog nacrta zakona. Saglasno Metodologiji za procenu rizika korupcije u propisima, koju je Agencija usvojila, usvojenim mišljenjem smatraće se mišljenje čije sve preporuke su usvojene tj. ukoliko si svi utvrđeni rizici od korupcije i faktori rizika uklonjeni iz propisa dok će se delimično usvojenim smatrati mišljenje čija barem jedna preporuka nije usvojena, odnosno barem jedan utvrđeni rizik od korupcije ili faktor rizika nije uklonjen iz propisa.

Navedenim članovima regulisano je pravo na pravni lek i propisan rok za njegovo podnošenje. Tako je članom 68. koji nosi naziv "Tužba protiv odluke skupštine" propisano da inicijativni odbor, narodni poslanici, poslanici u skupštini autonomne pokrajine i odbornici skupštini jedinice lokalne samouprave mogu podneti tužbu Upravnom sudu ako smatraju da je skupština nepravilno postupila prilikom odlučivanja da li će da prihvati ili odbaci podneti predlog za ostvarivanje narodne inicijative. Stavom 2. tog člana bio je predviđen rok od 15 dana, od dana donošenja odluke, za podnošenje tužbe sudu. Slično tome, članom 69. bio je propisan rok za odlučivanje po tužbi iz člana 68. Vredi primetiti da taj član sadrži izuzetak od opštih pravila za vođenje upravnog spora koji se sastoji u tome da je njim propisan poseban rok za odlučivanje, koji iznosi 15 dana od dana prijema tužbe. Pomenuti član izričito propisuje da je odluka suda po tužbi konačna.

Zbog toga Agencija u svom Mišljenju, na samom početku, podseća Ministarstvo da je već dala Mišljenje o prethodnom Nacrtu zakona (22.11.2019), te da će nove preporuke za unapređenje pravnog okvira dati uzimajući u obzir preporuke date u prethodnom mišljenju.

Nastavljajući dalje, Agencija je dala opšte i konkretne komentare na Nacrt zakona. Kada je reč o opštim komentarima, oni se tiču prikaza pravnog okvira za analizu rizika od korupcije. Prvi od njih jeste komentar kojim se pruža šira slika o pomenutoj analizi. Komentarom se naglašava činjenica da je članom 2. tačka 9. Zakona propisano da je „oblast posebno rizična za nastanak korupcije” oblast koja je kao takva određena strateškim dokumentom. Kao važeći strateški dokument Agencija smatra Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 koji, kako Agencija ispravno ističe, ne predviđa neposredno izjašnjavanje odnosno odlučivanje građana kao posebno rizičnu oblast za nastanak korupcije.

Nešto konkretniji pristup Agencija je ispoljila kod uopštene procene rizika od korupcije vezane za konkretan zakonodavni proces time što je Ministarstvu ukazala da nekoliko članova, jedan odeljak posvećen referendum, sadrži bitan nedostatak. Naime, Agencija je primetila da se u obrazloženju Novog nacrta zakona navodi samo da su „u odeljku o republičkom referendumu (čl. 41 - 46.) sadržana posebna pravila...” uz dalje navođenje na šta se ta pravila odnose, ali nije dato obrazloženje razloga za unošenja u Novi nacrt zakona konkretnih odredaba, odnosno nisu deklarirani ciljevi unošenja odredaba konkretne sadržine. Koliki je efekat postigla navedena primedba najbolje ilustruje činjenica da obrazloženje Nacrta koji je bio na javnoj raspravi tokom jula meseca sadrži skoro identičnu (izuzev promenjene enumeracije članova) rečenicu "U odeljku

o republičkom referendumu (čl. 43 – 48.) sadržana su posebna pravila koja se odnose na predmet odlučivanja ...” ali ponovo bez obrazloženja razloga za unošenja u Novi nacrt zakona konkretnih odredaba, odnosno bez deklarisanja ciljeva za unošenje odredaba konkretne sadržine.

Mišljenje sadrži i konkretne komentare koji se tiču procene faktora rizika. Metodologija za procenu rizika korupcije u propisima definiše faktor rizika od korupcije kao odredbu propisa (nacrta zakona ili važećeg propisa) čija bi primena mogla da dovede do nastanka rizika od korupcije. Razmatranjem propisa Agencija treba da utvrditi faktore rizika tj. odredbe čija primena može da dovede do nastanka rizika od korupcije. Prema pravnoj prirodi Metodologija sve faktore rizika deli na legalizovanje rizika od korupcije i doprinos nastanku rizika od korupcije.

Kada je u pitanju detaljna analiza faktora rizika od korupcije u odredbama Novog nacrta zakona, Agencija je ukazala na odredbu člana 44. stav 1. kojom je propisano da „Narodna skupština može raspisati i referendum za deo teritorije Republike Srbije ako se pitanje o kojem se odlučuje odnosi isključivo na taj deo teritorije”. Prema mišljenju Agencije, navedena odredba je napisana tako da je nejasno za koji deo teritorije Republike Srbije se može raspisati referendum, kao i na osnovu kojih kriterijuma Narodna skupština odlučuje da li se konkretno pitanje odnosi isključivo na taj deo teritorije. Zbog toga je Agencija, radi otklanjanja rizika od različitog tumačenja i diskrecionog odlučivanja, preporučila da se u Novom nacrtu zakona definišu pitanja o kojima se raspisuje republički referendum za deo teritorije, kao i da se propišu kriterijumi za određivanje opsega teritorije na koje se odnose ta pitanja, kako bi se na taj način otklonila pravna nesigurnost u pogledu odlučivanja Narodne skupštine o raspisivanju republičkog referenduma za deo teritorije u smislu da će se ta odluka uvek doneti u korist zaštite javnog interesa. Već prvi pogled na član koji u novom Nacrtu reguliše pitanje referenduma za deo teritorije Republike Srbije (prema novoj enumeraciji sada je to član 46.) govori da je navedena preporuka Agencija delimično prihvaćena (prema gore opisanim kriterijumima iz Metodologije). Tako je navedenim članom I dalje predviđena mogućnost raspisivanja referenduma za deo teritorije Republike Srbije ako se pitanje o kojem se odlučuje odnosi isključivo na taj deo teritorije bez propisivanja na osnovu kojih kriterijuma Narodna skupština odlučuje da li se konkretno pitanje odnosi isključivo na taj deo teritorije. Kada je reč o preporuci da je potrebno da se propišu kriterijumi za određivanje opsega teritorije na koje se odnose ta pitanja, ona je prihvaćena na način da je opseg teritorije na koje se ta pitanja odnose odrediv (a ne i izričito određen), posrednim putem, preko kriterijuma ko ima pravo izjašnjavanja – “...*izjašnjavaju se samo građani sa prebivalištem i interno raseljena lica prema prijavljenom boravištu, na tom delu teritorije.*”. Na kraju, definisanje pitanja o kojima se raspisuje republički referendum za deo teritorije učinjeno je u manjoj meri i ograničenom obimu s obzirom da je definisano za koja pitanja se republički referendum obavezno mora propisati – “...*pre donošenja odluke o osnivanju, ukidanju ili promeni teritorije autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave.*” S druge strane, za sva druga pitanja za koja se može raspisati republički referendum zakonodavac je pribegao tzv. tautologiji “Republički referendum za deo teritorije Republike Srbije **može se raspisati i radi pribavljanja mišljenja građana o odluci** koja treba da bude **doneta u vezi sa tim pitanjem.**” Navedena odredba je napisana tako da je i dalje ostalo nejasno za koja pitanja se može raspisati republički referendum.

Na kraju Mišljenja Agencija je naglasila da je u prethodnom Mišljenju ukazala na potrebu da se pojedine odredbe Nacrta, među njima i odredbe članova 68. i 69., koji propisuju pravo na žalbu, usklade sa Zakonom o upravnom sporu koji propisuje pravo na tužbu, odnosno da reči u navedenim

odredbama "pravo na žalbu" i "žalba" treba zameniti rečima "pravo na tužbu" i "tužba". Uprkos argumentovanoj preporuci koja ima utemeljenje u važećim pravnim propisima prethodni ponovljen je prethodni scenario. Naime, navedena preporuka nije prihvaćena niti sprovedena ni u Novom nacrtu. Njegove odredbe članova 69. i 70. izričito propisuju pravo na "žalbu protiv rešenja nadležne komisije (član 69.)" i "žalbu protiv odluke skupštine (čl. 70.)". Propisujući da protiv "rešenja nadležne komisije može podneti žalbu Upravnom sudu!?", odnosno "protiv odluke skupštine mogu podneti žalbu Upravnom sudu!?" predlagač zakona tvrdoglavo insistira na konceptu kojim se remeti jedinstvo pravnog poretka. Istovremeno, Agencija je u Mišljenju po prvi put Ministarstvu skrenula pažnju da je neophodno da se u članu 46. stav 12, članu 48. stav 7 i članu 50. stav 7. formulacija „njegova odluka po žalbi je konačna” zameni formulacijom „njegova odluka po tužbi je konačna”. Postupanje Ministarstva povodom ove poslednje preporuke nužno nameće pitanje da li se mišljenja Agencije zaista čitaju. Naime, stavom 10. člana 48. (prethodna enumeracija član 46.) propisano je pravo na tužbu Upravnom sudu ako podnosilac zahteva smatra da je skupština nepravilno postupila prilikom odlučivanja o zahtevu birača za raspisivanje referendumu. Slične odredbe, kojima se propisuje pravo na tužbu Upravnom sudu sadrže i član 50. (prethodna enumeracija član 48.) i član 52. (prethodna enumeracija član 50.) Uprkos očiglednoj činjenici da sam Nacrt propisuje pravo na podnošenje tužbe, navedeni članovi su u gore pomenutim stavovima zadržali formulacije „njegova odluka po žalbi je konačna”. Drugi uzrok ovoj međusobnoj neusklađenosti i kontradiktornosti više odredbi u jednom te istom članu, ukoliko nije reč o tome da se mišljenja Agencije uopšte ne čitaju, može biti jaka volja i snažna odluka da se i dobronamerne preporuke, na nivou pravnotehničke redakcije, ne prihvate. Bez obzira koji je konkretno razlog u pitanju, nesporna je činjenica da u našem pravnom poretku postoji ingeniozno rešenje po kojem se postupak preispitivanja pravilnosti i zakonitosti jedne odluke pokreće podnošenjem tužbe dok se sama odluka donosi po žalbi!?

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja - Nacrt zakona o izmena i dopuna Zakona o visokom obrazovanju

Nesporna je činjenica da je Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (u daljem tekstu: Ministarstvo) zatražilo od Agencije za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija) mišljenje o novom tekstu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju (u daljem tekstu: Nacrt). S druge strane, činjenica kada je Ministarstvo to uradilo sporna je u tolikoj meri da se postavlja pitanje da li u okviru Ministarstva postoji koordinacija rada njegovih unutrašnjih organizacionih jedinica. Naime, postupajući po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, koji je Transparentnost Srbija podnela radi pribavljanja informacija da li je Ministarstvo dostavilo Agenciji Nacrt radi pribavljanja mišljenja, kao i kakva je sadržina mišljenja Agencije, Ministarstvo nas je obavestilo da zahtev za mišljenje Agenciji na Nacrt uputilo dana 20.05.2021. godine. S druge strane, postupajući po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja slične sadržine Agencija je, u prilogu, dostavila skeniranu kopiju zahteva koji joj je Ministarstvo dostavilo. U njegovom zaglavlju stoji datum 11.05. 2021. godine. S obzirom da se njegovim poslednjim stavom moli za hitnost u postupanju malo je verovatno da je samom Ministarstvu za ekspediciju zahteva bilo potrebno 9 dana. Podjednako je neverovatno da je zaposlenima u Ministarstvu nepoznata činjenica kada je tačno Ministarstvo dostavilo Agenciji Nacrt radi pribavljanja mišljenja, naročito kada se ima u vidu da se na

zaglavljaju dopisa kojim se Agenciji dostavlja, radi pribavljanja mišljenja, Nacrt zakona o studentskom organizovanju nalazi datum 13. maj dok Agencija tvrdi da joj je isti dostavljen 20. maja.

Uspostavljajući standarde u svom postupanju povodom zahteva za davanje mišljenja Agencija je, kao i u prethodnom slučaju, dala opšte i konkretne komentare na Nacrt zakona. Kada je reč o opštim komentarima, oni se i u ovom slučaju tiču prikaza pravnog okvira za analizu rizika od korupcije. Prvi od njih jeste komentar da Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, kao važeći strateški dokument, predviđa obrazovanje kao posebno rizičnu oblast za nastanak korupcije.

Nešto konkretniji pristup Agencija je ispoljila kod uopštene procene rizika od korupcije vezane za konkretan zakonodavni proces. Pre svega, predmet analize Agencije bilo je poštovanje standarda transparentnosti, odnosno učešća javnosti saglasno odredbama važećih pravnih propisa. Na osnovu analize Agencija je utvrdila da je Ministarstvo, kao ovlašćeni predlagač, ispunilo svoje obaveze u pogledu objavljivanja javnog poziva za učešće u javnoj raspravi o Nacrtu na svojoj internet stranici i portalu e-uprave, utvrđujući da će se javna rasprava sprovoditi u periodu od 29. marta do 17. aprila 2021. godine. Nasuprot tome, Agencija je konstatovala, uvidom u zvaničnu internet stranicu Ministarstva i portal e-uprave, da Ministarstvo nije objavilo Izveštaj o javnoj raspravi o Nacrtu, iako je bilo dužno da to učini najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave. Prema shvatanju Agencije, sasvim ispravnom i utemeljenom, ovakvim propuštanjem izvršenja svojih obaveza, Ministarstvo je uskratilo mogućnost zainteresovanoj javnosti da se upozna sa svim primedbama, predlozima i sugestijama na predloženi Nacrt zakona.

S druge strane, Ministarstvo je u dopisu povodom već pomenutog zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja napomenulo da je navedeni izveštaj objavljen na zvaničnom sajtu Ministarstva 17.05.2021. godine, na stranici Javne rasprave: (<http://www.mpn.gov.rs/dokumenta-i-propisi/javne-rasprave>). Za razrešenje ove dileme, odnosno ove neusklađenosti u izjašnjenjima od ključnog je značaja prethodno ukazivanje da postoje različiti podaci o tome kada je Nacrt dostavljen Agenciji radi pribavljanja mišljenja. Prema hronologiji koja je utemeljena na dokumentima kojima raspolaže Agencija, pomenuti izveštaj je objavljen nakon dostavljanja Nacrta (11. maj) dok je prema hronologiji koju zastupa Ministarstvo, bez pisanih dokaza koji bi je potkrepili, navedeni izveštaj objavljen pre dostavljanja Nacrta (20. maj). Bez odgovora ostaje međutim pitanje kome pokloniti veru – Ministarstvu koje tvrdi da je navedeni izveštaj objavljen pre dostavljanja Mišljenja Agencije, čije zaglavlje nosi datum 2. jun a Ministarstvo tvrdi da ga je primilo 4. juna ili Agenciji koja naglašava da on nije objavljen “do dana pisanja Mišljenja”.

Pored toga, predmet analize bio je odnos deklarisanih i stvarnih ciljeva, odnosno utvrđivanje da li postoje skriveni, neizrečeni ciljevi. Tim povodom, Agencija na samom početku konstatuje da je u obrazloženju Nacrta Ministarstvo navelo da je cilj uspostavljanje odgovarajućeg pravnog okvira da Nacionalno akreditaciono telo u potpunosti ispuni Evropske standarde i smernice za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (ESG) u pogledu nezavisnosti u postupanju i u donošenju konačnih odluka o proveru kvaliteta u visokom obrazovanju, kao i da se ponovo stekne status punopravne članice u okviru Evropske asocijacije za obezbeđenje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA). Na osnovu analize odredaba Nacrta zakona Agencija je utvrdila da je nejasan način postizanja gore navedenih deklarisanih ciljeva. Prema mišljenju Agencije, struktura članova Upravnog odbora Nacionalnog akreditacionog tela ne obezbeđuje nezavisnost u postupanju i u donošenju konačnih odluka u proveru kvaliteta visokoškolskih ustanova, jer su predstavnici univerziteta i strukovnih studija koji su

najpozvaniji po svojoj stručnosti i iskustvu da odlučuju u manjini u odnosu na ostale članove, koji zastupaju interes određenih interesnih zajednica-privrednih subjekata (Privredne komore), Studentske konferencije, kao i interes Ministarstva. Agencija je uočila i nelogičnost u pogledu zastupljenosti pojedinih članova. Naime, kod raspravljanja o pitanjima koja su isključivo u domenu visokog obrazovanja, za koje meritorno mišljenje treba da iznese prvo akademska zajednica, propisana je jednaka zastupljenost predstavnika Privredne komore i predstavnika univerziteta. Osim toga, Agencija je istakla da odredbama Nacrta zakona nisu uspostavljeni uslovi koje predstavnici Ministarstva i Privredne komore Srbije treba da ispune u pogledu struke i iskustva da bi bili kvalifikovani članovi Upravnog odbora Nacionalnog akreditacionog tela, pa se postavlja pitanje relevantnog odabira članova Upravnog odbora ovog tela, u cilju postizanja nezavisnog postupanja u donošenju konačnih odluka.

Ministarstvo je u svom odgovoru povodom pomenutog zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja osporilo i ovu primedbu Agencije, doduše bez iznošenja nespornih dokaza za taj svoj stav. Naime, Ministarstvo je uopšteno, ponavljajući delove obrazloženja Nacrta i parafrazirajući njegove odredbe o strukturi članova Upravnog odbora, lapidarno naglasilo da su ravnomerno zastupljeni svi relevantni činioци zbog čega se ne mogu prihvatiti primedbe i sugestije u vezi sa strukturom članstva Upravnog odbora.

Razmatrajući odnos javnog i privatnog interesa koji se promovišu odredbama Nacrta, Agencija je zaključila da odredbe o strukturi Upravnog odbora Nacionalnog akreditacionog tela pogoduju interesu privrednih subjekata koji svoje predstavnike kandiduju preko Privredne komore dok mišljenje akademske zajednice koja je najpozvanija da očuva i osigura kvalitet u visokom obrazovanju, odnosno javni interes ostaje u manjini sa ovako postavljenom strukturom članstva u Upravnom odboru. Zahvaljujući tome, za Agenciju je upitno ostvarenje proklamovanog cilja - obezbeđenja kvaliteta u visokom obrazovanju, pogotovo imajući u vidu da nisu uspostavljeni ni kriterijumi koje predstavnici predlagača treba da ispune da bi bili kvalitetni članovi Upravnog odbora, odnosno članovi od integriteta, što pogoduje ostvarenju interesa pojedinačnih zainteresovanih grupa za akreditaciju određene ustanove i studijskog programa u oblasti obrazovanja.

Prema shvatanju Agencije, odredbama Nacrta kojima se postavlja okvir teološkog obrazovanja utiče se na sadržinu prava nastavnog kadra na teološkom fakultetu, imajući u vidu diskreciono odlučivanje organa crkve, verske zajednice, u pogledu zasnivanja i prestanka radnog odnosa na ovom fakultetu, koje proizlazi iz mogućnosti organa crkve, odnosno verske zajednice, da da ili uskrati saglasnost. Takvo rešenje predstavlja rizik da se u takvim slučajevima nađu elementi koji bi pogodovali privatnom interesu na uštrb javnog interesa, odnosno jednakog postupanja u istim situacijama.

Osporavajući i ovu primedbu, koja je prema stavu Ministarstva identična primedbama i sugestijama je istakao i Zaštitnik građana u svom Mišljenju od 2021. godine, Ministarstvo je ukazalo da su u Nacrt unete odredbe o saglasnosti za službu učenja kako bi u slučaju utvrđivanja aktivnosti, stavova ili ponašanja koje je u suprotnosti sa uverenjima koje crkva, odnosno verska zajednica propoveda, ili sa njenim učenjem, kao i aktivnosti koja podriva njen ugled, ta saglasnost mogla biti uskraćena.

Poslednja u nizu primedbi načelnog karaktera se ticala relevantnosti obrazloženja Nacrta kao podrška rešenjima u njemu. Nakon razmatranja Agencija je zaključila da tekst obrazloženja Nacrta zakona nedovoljno potkrepljuje predložena rešenja u odredbama Nacrta zakona. Kao ilustraciju tog problema, Agencija je u Mišljenju navela da je u obrazloženju navedeno da je: „*potrebno izmeniti i dopuniti jedan broj odredbi koje se odnose na propisani sistem obezbeđenja kvaliteta u visokom obrazovanju, u cilju*

uspostavljanja odgovarajućeg pravnog okvira da Nacionalno akreditaciono telo u potpunosti ispuni Evropske standarde i smernice za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (ESG) u pogledu nezavisnosti u postupanju i u donošenju konačnih odluka o proveru kvaliteta u visokom obrazovanju i ponovo stekne status punopravne članice u okviru Evropske asocijacije za obezbeđenje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA)” dok predlagač ne navodi koje zahteve je Evropska asocijacije za obezbeđenje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA) postavila Srbiji za punopravno članstvo, kako bi se moglo oceniti da li su predloženim odredbama ispunjeni dati zahtevi.

Sličan problem Agencija je uočila i kod osnova za postavljanje zakonskog okvira za priznavanje instituta saglasnosti crkve ili verske zajednice u pitanjima teološkog obrazovanja i odabira lica koja će teološka znanja primenjivati i prenositi predlagač. Konkretno, Agencija navodi da se u obrazloženju navodi *“načelo kooperativne odvojenosti crkve i države, koje je izraženo u više odluka Ustavnog suda Srbije i prihvaćeno u uporednom zakonodavstvu većeg broja evropskih zemalja.”* dok u obrazloženju nije navedena sadržina načela kooperativne odvojenosti crkve i države, odnosno šta to u primeni podrazumeva, koje su to odluke Ustavnog suda Srbije i u kojim situacijama Ustavni sud priznaje navedeno načelo niti se uporednopravna rešenja na koja se predlagač poziva opisuju, što bi bilo od značaja za analizu predloženih rešenja u Nacrtu zakona.

Ovo pitanje je još jedno u nizu onih povodom kojih su Ministarstvo i Agencija “u klinču”. Naime, postupajući po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja Ministarstvo je pokušalo da opovrgne neke od navoda u Mišljenju. Izjašnjavajući se o primedbi Agencije, Ministarstvo naglašava da se u rešavanju navedenog pitanja pozvalo na uporednopravno iskustva npr. Hrvatske (Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju) čiji pravni propisi sadrže odredbe koje se odnose na posebno uređivanje položaja i delovanja teoloških fakulteta u sastavu državnih univerziteta.

Kada je u pitanju detaljna analiza faktora rizika i rizika od korupcije u odredbama Nacrta, Agencija je konkretizovala prethodno date primedbe načelnog karaktera. Pre svega, reč je o članu 5. Nacrta, kojim se menjaju st. 2. i 3. postojećeg člana 16. Zakona, koji propisuje strukturu i sastav Upravnog odbora Nacionalnog akreditacionog tela. Konkretizacija se sastoji u tome što je Agencija u davanju primedbi bila daleko konkretnija i oštrija u formulacijama, navodeći da *“Struktura članstva Upravnog odbora kao organa upravljanja Nacionalnog akreditacionog tela ukazuje da postoji velika mogućnost donošenja odluka pod uticajem interesnih grupa, s obzirom da su predstavnici akademske zajednice u postupku donošenja odluka Upravnog odbora u manjini”* iako su najkompetentniji da odlučuju o vrednovanju kvaliteta visokoškolskih ustanova i studijskih programa. Takođe, Agencija je shvatanja da *“kriterijumi sa aspekta stručnosti i iskustva koje ovlašćeni predlagači treba da poštuju prilikom predlaganja kandidata za člana Upravnog odbora, nisu određeni te postoji mogućnost predlaganja kandidata koji ne mogu da ispune zadatke Upravnog odbora, što posledično može da dovede do izbora lica pod uticajem interesnih grupa.”* Prema stavu Agencije, navedeni faktori su, po svojoj pravnoj prirodi, faktori koji doprinose nastanku rizika korupcije jer se *“predloženom strukturom članstva Upravnog odbora stvara osnov za trgovinom uticaja izvan okvira akademske javnosti u postupku donošenja odluka Upravnog odbora, radi ostvarivanja privatnih interesa u tom postupku, što može pogodovati zloupotrebi službenog položaja u vršenju nadležnosti Upravnog odbora, koji treba da bude nezavisni organ.”* Zbog svega navedenog Agencija je preporučila izmenu navedenog člana tako što će se povećati *“broj članova iz reda profesora univerziteta i strukovnih studija, kao i da se utvrde kriterijumi za izbor predstavnika predlagača ministarstva i Privredne komore Srbije kako bi se dostigao akademski integritet i autoritet Upravnog odbora.”*

Već prvi pogled na Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju, koji je Vlada utvrdila 4. juna a Narodna skupština usvojila 30. juna 2021. godine, dovoljno rečito govori o odnosu Ministarstva prema Mišljenju Agencije. Naime, postupajući po preporuci Agencije da se poveća broj članova iz reda profesora univerziteta, Ministarstvo je broj članova iz reda redovnih profesora univerziteta, sa predloženih tri smanjilo na dva. Da stvar bude još gora, navedeno smanjenje je istovremeno praćeno povećanjem broja drugih članova kako bi Upravni odbor zadržao neparan broj članova – devet. I kao da želi da dodatno demonstrira sa kolikim uvažavanjem je pristupilo preporuci Agencije, Ministarstvo je pomenuto povećanje izvršilo iz reda članova koje predlaže Ministarstvo. Tako će ubuduće, Ministarstvo umesto predložena dva, nakon pribavljanja Mišljenja koje sugeriše da se nezavisnost može obezbediti povećanjem broja članova iz reda profesora, sada predlagati tri člana Upravnog odbora. Posmatrano sa tog stanovišta, dobro je što se Ministarstvo prema drugom delu preporuke – da je potrebno *“da se utvrde kriterijumi za izbor predstavnika predlagača ministarstva i Privredne komore Srbije kako bi se dostigao akademski integritet i autoritet Upravnog odbora.”* pravilo kao da ne postoji, odnosno što nije intervenisalo ni na koji način u tom pravcu.

Pored toga, Agencija je konkretizovala primedbe i u pogledu člana 17. Nacrta, kojim se dopunjuje postojeći član 74. Zakona, a koji propisuje, kao neophodan uslov, saglasnost nadležnog organa crkve ili verske zajednice za učešće u konkursu za izbor nastavnika i saradnika, kao i saglasnost nadležnog organa te crkve ili verske zajednice za izbor u zvanje nastavnika. Povodom navedenog člana, Agencija je uputila nekoliko primedbi. Prva od njih tiče se činjenice da propisivanjem da organ izvan Univerziteta ima ovlašćenje da daje saglasnost za učešće na konkursu za izbor nastavnika i saradnika na Teološkom fakultetu, ovlašćenje da da saglasnost za zasnivanje radnog odnosa i ovlašćenje da povuče datu saglasnost za zvanje nastavnika, otvara mogućnost povrede prava iz oblasti rada. Osim toga, Agencija je uočila da se u odredbama Nacrta zakona ne propisuje obaveza visokoškolskoj ustanovi da propiše razloge zbog kojih se neće dati saglasnost za učešće u konkursu za izbor nastavnika i saradnika, kao i odlučujući razlozi za davanje saglasnosti za izbor nastavnika i saradnika. Ništa manji nedostatak, prema stavu Agencije, jeste činjenica da Nacrt ne uređuje postupak prava na žalbu u slučaju nepovoljne odluke za kandidata za izbor nastavnika i saradnika, odnosno za zasnivanje radnog odnosa iako je pravo na žalbu ustavna kategorija i svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije. Na kraju, Agencija naglašava da ne postoji odredba koja bi obezbedila da opšti akt visokoškolske ustanove mora da bude u saglasnosti sa važećim aktima univerziteta u pogledu izbora nastavnika i saradnika i propisima koji regulišu oblast rada, niti se uvodi mogućnost kontrole navedenog akta kroz davanje saglasnosti od nadležnog višeg organa univerziteta.

Agencija je i ove faktore kvalifikovale kao faktore koji doprinose nastanku rizika korupcije, imajući u vidu da *“predložene odredbe stvaraju pravnu nesigurnost, jer se ne propisivanjem razloga zbog kojih neće biti data saglasnost za učešće u konkursnom postupku za izbor nastavnika i saradnika, kao i odlučujućih razloga za davanje saglasnosti za izbor u navedena zvanja, prava na žalbu i žalbeni postupak, omogućava diskrecija u odlučivanju i netransparentnost u donošenju odluka što predstavlja rizik od korupcije, u vidu primanja i davanja mita.”*

Zbog toga je Agencija preporučila da se Nacrtom zakona ustanovi obaveza visokoškolske ustanove da svojim opštima aktom propiše razloge zbog kojih neće biti data saglasnost za učešće u konkursnom postupku za izbor nastavnika i saradnika, odlučujuće razloge za davanje saglasnosti za izbor u navedena zvanja, kao i pravo na žalbu i žalbeni postupak, u slučajevima nedavanja saglasnosti nadležnog organa crkve za izbor nastavnika i saradnika. Osim toga, preporučeno je, radi postizanja veće transparentnosti

u radu organa, da se propiše da navedeni opšti akt visokoškolske ustanove može da se primenjuje tek po pribavljanju saglasnosti nadležnog organa univerziteta, kako bi se ustanovio mehanizam nadzora i kontrole od strane nadležnih organa univerziteta odnosno drugog organa javne vlasti u odnosu na tu visokoškolsku ustanovu.

Na osnovu analize pomenutog člana, odnosno sada člana 18. Predloga, ne može se reći da se Ministarstvo oglušilo o konstataciju Agencije da *“predložene odredbe stvaraju pravnu nesigurnost”* jer ne propisuju odlučne razloge koji se tiče navedene saglasnosti. Problem se, međutim, sastoji u tome, što je rešavanju tog problema Ministarstvo pristupilo selektivno i suprotno merama koje je Agencija preporučila. Naime, pomenuti član ne sadrži nijednu od gore citiranih preporuka. Umesto toga, član 18. Predloga je pre svega pretrpeo nomotehničke izmene, u smislu da umesto nova tri stava sada sadrži četiri, od kojih je poslednji, četvrti, nastao razdvajanjem predloženog trećeg stava na dva tako što je svaka rečenica iz njega postala samostalni stav. Mnogo važniju intervenciju, Ministarstvo je preduzelo dopunjujući prvu rečenicu predloženog i usvojenog trećeg člana. U načinu na koji je ona dopunjena upravo se ogleda štetnost diskrecionog odlučivanja na koje je Agencija ukazala. Ono se u konkretnom slučaju ogleda u tome da je Ministarstvo našlo za shodno, imajući valjda u vidu dešavanja koja poslednjih nekoliko godina potresaju Teološki fakultet, da propiše samo odlučne razloge za povlačenje date saglasnosti. Tako je stepen pravne nesigurnosti smanjen propisivanjem da *“Lice koje ima stečeno zvanje nastavnika i saradnika u visokoškolskoj ustanovi koja ostvaruje akademske programe u oblasti teologije jedne od tradicionalnih crkava ili verskih zajednica, gubi to zvanje ukoliko nadležni organ tradicionalne crkve ili verske zajednice povuče saglasnost, iz razloga što su aktivnosti, stavovi ili ponašanje toga lica u suprotnosti sa uverenjima koje ta crkva, odnosno verska zajednica propoveda, učenjem ili autonomnim pravom crkve, odnosno verske zajednice, ili ukoliko podrivaju njen ugled.”*

Predmet analize bio je i član 20. Nacrta, kojim se dopunjuje postojeći član 97. Zakona. Prema shvatanju Agencije, pored primedbi prethodno datih na član 17. Nacrta, nije propisano koji su to kriterijumi na osnovu kojih nadležni organ crkve daje saglasnost za upis kandidata na osnovne, master akademske studije i doktorate i saglasnost nadležnog organa crkve za upis. I ovaj faktor, prema shvatanju Agencije, predstavlja po svojoj pravnoj prirodi factor koji doprinosi nastanku rizika korupcije, s obzirom da se nepropisivanjem uslova za davanje saglasnosti za upis na fakultet, master i doktorske studije otvara mogućnost rizicima korupcije u vidu zloupotrebe službenog položaja ili davanjem mita, jer postupak ostaje netransparentan i van domašaja kontrole. Zbog toga je Agencija preporučila da se opštim aktom teološkog fakulteta propišu uslovi koje kandidat na osnovne, master akademske studije i doktorate mora da ispuni da bi dobio saglasnost nadležnog organa crkve, kako bi se uspostavila pravna sigurnost i predvidljivost odlučivanja nadležnog organa, te da opšti akt teološkog fakulteta kojim se propisuju uslovi dobije saglasnost nadležnog organa univerziteta u čijem sastavu se nalazi.

Ministarstvo je i ovoj preporuci Agencije pristupilo na identičan način kao i u prethodnom slučaju. Uvažavajući potrebu uspostavljanja i jačanja pravne sigurnosti, čija je osnovna karakteristika predvidljivost, Ministarstvo je umesto propisivanja uslova koje kandidat na osnovne, master akademske studije i doktorate mora da ispuni da bi dobio saglasnost nadležnog organa crkve za upis propisalo razloge zbog koji se data saglasnost može povući. Zahvaljujući toj intervenciji Ministarstva, sada je svim kandidatima koji su upisali osnovne, master akademske studije i doktorate unapred poznato da se data saglasnost može povući *“ako su aktivnosti, stavovi ili ponašanje studenta u suprotnosti sa uverenjima koje ta crkva, odnosno verska zajednica propoveda, učenjem ili autonomnim pravom crkve, odnosno verske zajednice, ili ukoliko podrivaju njen ugled.”*

Na kraju, Agencija je analizirala i član 23. Nacrta, kojim se dopunjuje postojeći član 109. Zakona. Predloženom odredbom uvodi se kao osnov prestanka povlačenje saglasnosti nadležnog organa crkve ili verske zajednice za studije na toj visokoškolskoj ustanovi. Slično prethodnom, i ovde se nameće zaključak da postoji netransparentnost i diskrecioni osnov odlučivanja, odnosno uskraćivanje prava na žalbu. Sledstveno tome, i ovaj factor je po svojoj prirodi factor koji doprinosi nastanku rizika korupcije jer nepropisivanjem uslova za povlačenje saglasnosti, koja ima za posledicu gubitak statusa studenta, kao i nepropisivanjem prava na žalbu studenta i uređenje žalbenog postupka, postupak ostaje netransparentan i u domenu diskrecionog odlučivanja, što otvara mogućnost rizicima korupcije u vidu zloupotrebe službenog položaja ili davanjem mita. Zbog toga je Agencija preporučila da se opštim aktom teološkog fakulteta propiše pod kojim uslovima nadležni organ crkve može da povuče saglasnost koja ima za posledicu gubitak statusa studenta, kao i da se ustanovi pravo na žalbu i žalbeni postupak, te da opšti akt teološkog fakulteta kojim se propisuju uslovi za povlačenje saglasnosti podleže saglasnosti nadležnog organa univerziteta u čijem se sastavu nalazi. Nažalost, i prema ovoj preporuci se Ministarstvo ponašalo kao da ne postoji. Drugim rečima, navedeni član je usvojen u obliku u kome je bio propisan Nacrtom.

Na osnovu svega, a saglasno Metodologiji za procenu rizika korupcije u propisima, koju je Agencija usvojila, može se smatrati da navedeno Mišljenje nije usvojeno, čak ni delimično.

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja - *Nacrt zakona o studentskom organizovanju*

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (u daljem tekstu: Ministarstvo) zatražilo od Agencije za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija) mišljenje o Nacrtu zakona o studentskom organizovanju. U zaglavlju dopisa kojim se pomenuti Nacrt dostavlja Agenciji označen je 13. maj. S druge strane, Agencija u dopisu od 2. juna, kojim Ministarstvu dostavlja traženo Mišljenje, navodi da je zahtev primila 20. maja.

Navedeni dopis Agencije predstavlja izuzetak u odnosu na prethodno analizirane. Njegova posebnost se ogleda u činjenici da je sa njim Agencija obavestila Ministarstvo da *"nema primedbi na tekst Nacrta zakona o studentskom organizovanju."* Vlada je navedeni Nacrt 4. juna utvrdila kao Predlog koji je Narodna skupština usvojila 30. juna.

Ministarstvo zdravlja - *Nacrt zakona o izmena i dopuna Zakona o zdravstvenom osiguranju*

Ministarstvo zdravlja (u daljem tekstu: Ministarstvo) je zatražilo od Agencije za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija) mišljenje o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju. Navedeni zahtev Ministarstvo je dostavilo Agenciji 7. juna ove godine, elektronskom poštom, sa molbom da Agencija traženo mišljenje dostavi u što kraćem roku. Agencija je izašla u susret pomenutoj molbi i svoje Mišljenje dostavila već 14. juna. Slično kao i u prethodnom slučaju, Agencija nije imala primedbi na tekst Nacrta zakona iako je Revidiranim Akcionim planom za poglavlje 23, kao strateškim dokumentom, i Metodologijom zdravstvo prepoznato kao jedna od oblasti posebno rizičnih za nastanak korupcije. I zaista, kada se ponovo analizira tekst Nacrt i njegovih 18 članova može se doći do istog zaključka koji je izrazila Agencija u svom Mišljenju. Štaviše, može se konstatovati da su neke izmene i dopune unapredile pravni okvir za ostvarivanje prava iz zdravstvnog osiguranja i smanjile mogućnost za nastanak korupcije. Tako se npr. u članu 2., koji dopunjuje postojeći član 10. Zakona definiše pojam *"retke bolesti"*. Ili član 7. kojim se menja postojeći član 102. Zakona na takav način da bitno umanjuje koruptivni kapacitet zakona. Naime, postojeći član 102. se zasniva na konceptu da

poslodavac ne samo da isplaćuje već i obračunava iznos zarade koja se zaposlenima isplaćuje iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja. Navedeni član Nacrta menja u potpunosti taj koncept tako što predviđa da Filijala Fonda vrši taj obračun. Osim toga, prema važećem propisu, poslodavac ima rok od 30 dana da isplati zaradu koju je obračunao a Fond mu prebacio dok je predloženim izmenama taj rok skraćena na samo 3 dana.

Inače, kada je reč o Nacrtu zakona, na veb stranici Ministarstva nema dostupnih informacija o ishodu javne rasprave i procesa konsultacija sa drugim institucijama. Slično tome, nema nikakvih informacija o javnoj raspravi ni na veb portalu eParticipacija. Zbog toga je Transparentnost Srbija podnela zahtev za slobodan pristup informacijama Ministarstvu radi prikupljanja ovih podataka. Postupajući po navedenom zahtevu, Ministarstvo nas je obavestilo da Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju nije upućen Vladi radi daljeg postupanja, s obzirom da je ovaj nacrt, u okviru redovnog postupka, dostavljen nadležnim organima na mišljenje. Da li su ta mišljenja pribavljena i da li su identična kao Mišljenje Agencije, nismo mogli da zaključimo u trenutku pisanja ovog teksta na osnovu javno raspoloživih podataka.

Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu - *Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi*

Najnoviji Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi (u daljem tekstu: najnoviji Nacrt) kojim se traži novo mišljenje Agencije za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija) Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (u daljem tekstu: Ministarstvo), je poslalo 12. avgusta 2021. godine. Agencija je pomenuti zahtev primila 16. avgusta 2021. godine. Najnoviji Nacrt se, u odnosu na Nacrt dostavljen tokom maja 2021. godine, razlikuje po tome što je *"... nakon primljenih primedbi i sugestija sproveden je postupak javne rasprave u periodu od 8. do 29. jula ove godine nakog čega su dodatno unete izmene u tekst Nacrta"*. U zahtevu za davanje mišljenja, Ministarstvo je zamolilo za brzo i efikasno postupanje, uključujući i slanje elektronskim putem na mejl adresu.

Na samom početku Mišljenja o proceni rizika od korupcije u odredbama Nacrta zakona o referendumu i narodnoj inicijativi Agencija je istakla *"da su preporuke i sugestije koje daje u vezi sa ovim nacrtom zasnovane isključivo na dosadašnjim iskustvima i praksi u primeni Zakona o finansiranju političkih aktivnosti."* Novinu u radu Agencije predstavlja i poziv Ministarstvu, upućen u propratnom pismu, prvi put od kada Transparentnost Srbija prati primenu odredbe Zakona, da Ministarstvo *"razmotri iznete sugestije i preporuke, u cilju otklanjanja uočenih nedostataka i poboljšanja predloženih zakonskih rešenja."*

Zbog ukratko opisane hronologije, Agencija je precizirala i naglasila da novo Mišljenje daje na najnoviji Nacrt od 30. jula 2021. godine, podsećajući Ministarstvo da je u konkretnom slučaju već davala Mišljenje o proceni rizika od korupcije broj: 014-011-00-0318/19-09 od 22.11.2019. godine, Mišljenje broj: 014-01100-0190/21-09 od 27.05.2021. godine, kao i Mišljenje 014-011-00-0266/21-07 od 28.07.2021. godine (u daljem tekstu: Mišljenje od 28.07.2021. godine).

Nažalost, zahvaljujući postupanju Ministarstva, Agencija je i u najnovijem Mišljenju morala da se posebno osvrne na prethodno navedena mišljenja. Pre svega, na činjenicu da preporuka iz Mišljenja od 28.07.2021 da se otklone nedostaci člana 1. Prethodnog nacrta zakona tako što će se propisati *"da je predmet ovog zakona i način finansiranja i kontrola finansiranja referendumske kampanje i kampanje za narodnu inicijativu"* *"u Novom nacrtu zakona nije prihvaćena"*. Zbog toga Agencija

naglašava da pomenutu preporuku *“ovom prilikom ponavlja”*. Imajući u vidu da nakon održane javne rasprave nije javno objavljen novi Nacrt, što konstatuje i Venecijanska komisija u svom Mišljenju², koji bi eventualno sadržavao izmene i dopune na osnovu primedbi i sugestija iznetih tokom javne rasprave, kako na veb prezentaciji Ministarstva tako ni na sajtu eUprava – javne rasprave, nije moguće zaključiti da li je Ministarstvo ovoga puta uvažilo datu preporuku.

Osim te, Agencija je istovremeno dala i preporuku za izmenu člana 25. koja se tiče pitanja ko je organizator referendumske kampanje kojim je određeno da organizator referendumske kampanje može biti pravno lice i grupa građana. S tim u vezi Agencija je ukazala na to da je Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti bolje preciziran pojam političkog subjekta i obveznici podnošenja izveštaja i istakla je da je osnovno pitanje jasno definisanje pojma pravnog lica kao organizatora referendumske kampanje i kao obveznika podnošenja finansijskih izveštaja. Tom prilikom Agencija je *“kao primere mogućih spornih pravnih lica navela javna preduzeća, crkvu, sindikate i mesne zajednice”*. Agencija je dalje ukazala da odredbama Prethodnog nacrta zakona nije jasno definisan pojam i način osnivanja grupe građana u smislu ovog zakona zbog čega je dala *“preporuku da se ovom zakonskom odredbom propiše način osnivanja i zastupanje grupe građana.”* Kako u praksi postoji mogućnost da više pravnih lica zajednički učestvuju u referendumskoj kampanji, Agencija je zauzela *“stav o neophodnosti propisivanja obaveze zaključivanja sporazuma o zajedničkom učešću pravnih lica u referendumskoj kampanji”*. Osim toga, povodom istog člana data je *“preporuka da se Zakonom obavežu domaće pravno lice i grupe građana da određeni nadležni organ obaveste o tome da je organizator referendumske kampanje, najkasnije deset dana pre dana održavanja referenduma”* kako bi na osnovu ovih prijava nadležni organ mogli da sačine konačnu listu prijavljenih organizatora referendumske kampanje, koju objavljuje na svom veb sajtu, čime se omogućava efikasna kontrola i upoznavanje javnosti sa organizatorima referendumske kampanje. Slično kao i u prethodnom slučaju, nakon analize rešenja najnovijeg Nacrta zakona Agencija je morala da konstatuje da je *“u određenoj meri, kroz izmenjenu odredbu člana 25. Novog nacrta zakona, kojom je precizirano da se grupa građana obrazuje „u skladu sa propisima kojima se uređuju izbori za narodne poslanike” uvažena preporuka Agencije koja se odnosi na potrebu propisivanja Zakonom načina osnivanja i zastupanje grupe građana”*. S obzirom da sve *“ostale preporuke Agencije date odnosu na član 25. nisu usvojene”*, što saglasno Metodologiji predstavlja slučaj *“delimično usvojenog Mišljenja”*, zbog čega ih je Agencija *“ovim putem ponovila”*. U odsustvu novog teksta Nacrta na osnovu koga bi bilo moguće poređenje teksta pre i onog nakon održane javne rasprave, neizvesna je sudbina i ove ponovljene preporuke.

Nažalost, pomak koji je napravljen delimičnom izmenom člana 25. nije bez mana. Naime, prema shvatanju Agencije *“izmena u odredbi člana 25. faktore rizika „manjkave odredbe o upućivanju” i „pravne praznine” predviđene Aneksom 3. Metodologije”*. Manjkavost se sastoji u formulaciji *„u skladu sa propisima kojima se uređuju izbori za narodne poslanike”* s obzirom da ona *“ne upućuje na konkretan propis, te je podložna različitim tumačenjima što stvara rizike od korupcije u postupanju lica koje će ovu odredbu tumačiti.”* U obrazlaganju svog stava Agencija je navela da npr. *“Zakon o izboru narodnih poslanika ne reguliše obrazovanje grupe građana”* dok *“Zakon o finansiranju političkih aktivnosti određuje pojam „grupe građana” kao oblik udruživanja birača radi zajedničkog učešća na izborima, koji svoje međusobne odnose uređuju ugovorom, overenim u skladu sa zakonom kojim se uređuje overavanje potpisa.”* Na kraju razmatranja ove tačke Agencija je naglasila da *“Kako važećim propisima koji uređuju rad političkih subjekata nisu precizno i detaljno uređeni uslovi i postupak*

² [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)015-e)

osnivanja grupe građana, niti obavezni elementi ugovora o njihovom osnivanju, to dovodi do značajnih problema u praksi prilikom kontrole finansiranja njihovih političkih aktivnosti i pogoduje različitim oblicima koruptivnog postupanja". To je razlog zašto je Agencija preporučila "da se odredbom člana 25. propišu uslovi i postupak osnivanja i zastupanje grupe građana".

Na sličnom principu usvojena je prethodna preporuka Agencije i delimično izmenjen član 26. Novog nacrtu u na taj način što je unapređena manjkava odredba o upućivanju. S druge strane, Agencija je ponovo morala da istakne da "ostale preporuke Agencije na ovaj član nisu usvojene". Reč je pre svega o preporuci da se "propiše pojam sopstvenih sredstava". Preporuka je upućena imajući u vidu da je Nacrtom propisano da se na korišćenje sopstvenih sredstava shodno primenjuju pravila o finansiranju izborne kampanje u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansiranje političkih aktivnosti a da "pojam sopstvenih sredstava nije definisan Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti". Na navedeni način, prema shvatanju Agencije, se "stvaraju faktori rizika „manjkave odredbe o upućivanju" i „pravna praznina".

Agencija je istovremeno ukazala na potrebu da se "propisivanjem da se zabrana odnosi na sve političke subjekte" dopuni sadržina odredbe stava 3. ovog člana kojim je propisana zabrana finansiranja troškova referendumske kampanje sredstvima dobijenim iz javnih izvora koje političke stranke dobijaju za finansiranje redovnog rada ili troškova izborne kampanje. Razlog za to, smatra Agencija, nalazi se u činjenici "da se i grupe građana, koje predstavljaju jedan od političkih subjekata u smislu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, finansiraju iz sredstava iz javnih izvora". Na kraju, Agencija smatra manjkavom i odrebu stava 6. Istog člana kojim je propisana zabrana organizatorima referendumske kampanje da koriste javne resurse, pri čemu su kao izuzetak navedeni javni funkcioneri koji koriste javne resurse radi zaštite lične bezbednosti. S obzirom na to da se ova zabrana odnosi na organizatora referendumske kampanje, Agencija je ukazala "na nejasan izuzetak koji se odnosi na javne funkcionere". Imajući u vidu da se izuzetak tiče jednog, potpuno različitog kruga lica od onih na koje se odnosi pomenuta zabrana Agencija je ponovila preporuku "po kojoj u Novom nacrtu zakona nije postupljeno, da se deo stava koji se odnosi na javne funkcionere doda stavu 5. ovog člana".

Pored navedenih, postoji još preporuka datih u prethodnom Mišljenju, čiji broj nije zanemarljiv, pri kojima "Agencija ostaje" s obzirom da u najnovijem Nacrtu nisu usvojene. Reč je o preporuci vezanoj za član 28. kojim je propisano da je organizator referendumske kampanje dužan da otvori posebni račun za finansiranje referendumske kampanje. Ona se sastoji u ukazivanju da je "neophodno da se precizira način otvaranja posebnog računa za grupu građana koja je organizator referendumske kampanje". Agencija je istovremeno iznela stav i "da je za poslove kontrole izveštaja o troškovima referendumske kampanje (uključujući i monitoring kampanje), koje obavlja Agencija potrebno posebnim stavom odrediti obezbeđivanje sredstava Agenciji u budžetu Republike Srbije za obavljanje ovih poslova. (na način kako je to uređeno članom 33. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti)". Agencija je ostala i pri preporuci koja se odnosi na član 60., o finansiranju i kontroli izveštaja u vezi sa narodnom inicijativom, smatrajući da navedenu odrebu "treba precizirati, naročito u delu podnošenja izveštaja i određivanja roka za podnošenje istih, a nisu propisane ni prekršajne odredbe za nedostavljanje izveštaja o troškovima za narodnu inicijativu". Agencija je utvrdila da "nije postupljeno po preporukama datim na odrebu člana 44. stav 1. Nacrtu zakona" kojom je propisano da Narodna skupština može raspisati i referendum za deo teritorije Republike Srbije ako se pitanje o kojem se odlučuje odnosi isključivo na taj deo teritorije. Prema mišljenju Agencije postoji nejasnoća "za koji deo teritorije Republike Srbije se može raspisati referendum, kao i na osnovu kojih kriterijuma Narodna

skupština odlučuje da li se konkretno pitanje odnosi isključivo na taj deo teritorije". Radi otklanjanja rizika "različitog tumačenja i diskrecionog odlučivanja, Agencija je dala preporuku da se definišu pitanja o kojima se raspisuje republički referendum za deo teritorije, kao i da se propišu kriterijumi za određivanje opsega teritorije na koje se odnose ta pitanja, kako bi se otklonila pravna nesigurnost u pogledu odlučivanja Narodne skupštine o raspisivanju republičkog referenduma za deo teritorije u smislu da će se ta odluka uvek doneti u cilju zaštite javnog interesa". Na kraju, Agencija je ostala pri preporuci kojom je "takođe podsetila na preporuku, datu u prethodnim mišljenjima, koja se odnosi na potrebu dosledne izmene, u celom tekstu Nacrta zakona, formulacije „pravo na žalbu pred Upravnim sudom“ u formulaciju „pravo na tužbu pred Upravnim sudom“. Naime, Agencija je utvrdila da najnoviji Nacrt zakona, u članu 50. pod nazivom „Pokrajinski referendum na zahtev birača“ i članu 52. koji nosi naziv „Referendum u jedinici lokalne samouprave na zahtev birača“ i "dalje postoji nedoslednost u smislu da se najpre navodi da Upravni sud rešava po tužbi, ali se u daljem tekstu odredbe navodi „odluka po žalbi Upravnog suda“. Time se "stvara prostor za diskreciono ovlašćenje službenog lica koje će postupati po žalbi, u smislu improvizacije proceduralnih pravila u cilju „shodne primene“ odredaba zakona kojim se uređuje postupak u upravnim sporovima". Sve navedeno stvara rizike od korupcije prilikom odlučivanja po žalbi i to pre svega zloupotrebe službenog položaja, trgovinu uticajem i primanje mita. Na kraju, "nije prihvaćena preporuka Agencije o potrebi taksativnog propisivanja prekršajnih sankcija i za povrede zakona u vezi sa narodnom inicijativom" zbog čega postoji "faktor rizika „koji se sastoji u propuštanju propisivanja sankcija za povrede zakonskih odredaba, što stvara rizik od toga da počinioци shvate da uživaju nekažnjivost i da nastave sa vršenjem povreda".

U pogledu ostalih, ranije datih preporuka, Agencija je konstatovala da "više nema primedbi, budući da su izmenama i dopunama članova 30. i 71. otklonjeni faktori rizika koji su se ogledali u postojanju pravne praznine i nedovoljnim mehanizmima nadzora".

Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu - Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Zahtev kojim se od Agencije za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija) traži mišljenje o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (u daljem tekstu: Nacrt) Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (u daljem tekstu: Ministarstvo), je poslalo 9. avgusta 2021. godine. Agencija je pomenuti zahtev primila već sutradan, 10. avgusta 2021. godine. Interesantno je napomenuti da Ministarstvo nije, za razliku od prethodno razmatranog Nacrta, nije izričito zahtevalo brzo i efikasno postupanje, već se pozvalo na uobičajene rokove propisane članom 47. Poslovnika Vlade Republike Srbije.

Po već uspostavljenoj praksi, na samom početku Mišljenja, Agencija je naglasila da je strateškim dokumentom - Revidiranim Akcionim planom za Pregovaračko poglavlje 23 u postupku pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji iz jula 2020. godine (prelaznim merilom 22.5.) propisana, između ostalog, obaveza izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (u daljem tekstu: Zakon), sa naglaskom da se unapredi pristup informacijama od javnog značaja, koje se odnose na poslove privatizacije, aktivnosti državnih preduzeća, postupke javnih nabavki, javne potrošnje i donacije političkim strankama upućene iz inostranstva, što su oblasti posebno rizične za nastanak korupcije.

S druge strane, ovo Mišljenje pokazuje da postoji potreba i dosta prostora za unapređenje rada Agencije. Povod za takav stav je činjenica da, za razliku od prethodno navedenog pozivanja na strateška dokumenta, Agencija samo kod nekih nacrtu pristupa proceni rizika od korupcije u vezi sa zakonodavnim procesom. Takav pristup ne bi bio posebno problematičan kada bi unapred bili poznati tačni i precizni kriterijumi kojima se Agencija rukovodi prilikom odabira koji nacrt će razmatrati sa tog stanovišta. Nažalost, na osnovu dosadašnjih analiza, Transparentnost Srbija nije mogla pouzdano da zaključi koji su razlozi na osnovu kojih Agencija zasniva takve odluke. U svakom slučaju, s obzirom da navedena analiza znatno doprinosi kvalitetu teksta Nacrta, Transparentnost pozdravlja i podržava koncept po kome je razmatranje koruptivnih rizika u vezi sa zakonodavnim procesom obavezan korak prilikom izrade mišljenja. Istovremeno, smatramo velikim nedostatkom izostanak obrazloženja zašto se tome nije pristupilo u slučajevima kada je takva analiza izostala.

Prvi korak u toj analizi jeste razmatranje u kojoj meri su poštovani standardi transparentnosti i javnih rasprava. U konkretnom slučaju Agencija je došla do zaključka da su svi uslovi, osim jednog, čije se ispunjenje zahteva za odluku da su standardi transparentnosti i javnih rasprava poštovani. Taj jedan uslov koji nije u potpunosti primenjen tiče se samog teksta Nacrta zakona. Naime, Agencija je uvidom u veb prezentaciju Ministarstva utvrdila da je Ministarstvo objavilo revidirani tekst Nacrt zakona od 26.07.2021. godine, sa napomenom da je *“ovaj tekst utvrdilo nakon analize primedaba, predloga i sugestija primljenih tokom javne rasprave, a sve radi slanja na mišljenje nadležnim državnim organima u skladu sa Poslovníkom Vlade”*. Međutim, analizirajući sam tekst Nacrta zakona koji je Agenciji poslat radi davanja mišljenja (nosi datum 6.08.2021.) i upoređujući ga sa tekstom Nacrta od 26.07.2021. godine, Agencija je *“primetila razlike u tekstu pojedinih odredaba”*. A pomenute razlike nisu tako beznačajne. Tako je u Nacrtu zakona od 26.07.2021. godine u članu 17. predviđeno da se *„Poverenik bira za vreme od sedam godina, bez mogućnosti ponovnog izbora na ovu dužnost”* dok u *“Nacrtu zakona dostavljenom Agenciji vreme trajanja mandata Poverenika produženo na osam godina”*. Na isti način je *“produžen i u odnosu na zamenike Poverenika u članu 20. Nacrta zakona”*. Posebno značajna i drastična razlika primećena je u članu 33. Ona se sastoji u tome što je *“u Nacrtu zakona od 26.07.2021. godine propisano da „Poverenik i zamenik Poverenika koji su izabrani u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja nastavljaju da vrše dužnost do isteka mandata na koji su izabrani” dok je u Nacrtu zakona dostavljenog Agenciji uneta izmena u odnosu na navedenu javno objavljenu verziju nacrtu zakona te je propisano da Poverenik i zamenik Poverenika nastavljaju da vrše navedenu dužnost „dok ne istekne osam godina od kada je njihov mandat počeo da teče, osim ukoliko u međuvremenu ne nastupi neki od razloga za prestanak dužnosti iz člana 18. ovog zakona, bez mogućnosti da budu ponovo izabrani na iste dužnosti”*. Na osnovu navedenih razlika i njihovog značaja Agencija je smatrala da je postupanje Ministarstva *“u suprotnosti kako sa standardima transparentnosti tako i sa jednim od ciljeva Nacrta zakona, datim u njegovom obrazloženju, o proaktivnom objavljivanju informacija od strane organa vlasti na njihovim veb prezentacijama Imajući u vidu da je propuštanjem javnog objavljivanja najnovije verzije Nacrta zakona, odnosno verzije koja je poslata Agenciji i drugim nadležnim organima, uskraćena mogućnost zainteresovanoj javnosti da se upozna sa izmenama unetim u odredbe nacrtu zakona objavljenog na veb prezentaciji Ministarstva”*.

Sledeći korak u razmatranju bilo je razmatranje deklariranih i stvarnih ciljeva, odnosno utvrđivanje da li postoje skriveni, neizrečeni ciljevi. Agencija je za potrebe analize razmotrila ciljeve definisane u obrazloženju Nacrta zakona i zaključila da je Ministarstvo navelo nekoliko najvažnijih razloga za predlaganja odgovarajućih izmena i dopuna Zakona: usklađivanje sa zakonima koji su u međuvremenu

doneti, a od značaja su za ostvarivanje prava javnosti da zna (npr. Zakon o tajnosti podataka i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti); činjenice da neka pitanja nisu uređena ili su uređena na neadekvatan način, kao što je nepostupanje po zahtevima tražilaca informacija, teškoće u izvršenju rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja itd.; preuzimanje takve obaveze Revidiranim Akcionim planom za Pregovaračko poglavlje 23 u postupku pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, Akcionim planom za sprovođenje nove Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2021-2025. godina i Akcionim planom za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2020-2022. godina, a u cilju unapređenja odgovornosti i transparentnosti u radu organa javne vlasti. Upoređujući navedene ciljeve sa sadržinom konkretnih odredbi, Agencija je stala *“da se može zaključiti da se predloženim odredbama teži ostvarivanju postavljenih ciljeva iz obrazloženja Nacrta zakona”*. Osnov za takav svoj stav Agencija je našla u činjenici *“da se Nacrtom zakona ukida postojanje apsolutnih izuzetaka od ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja, proširuje krug obveznika zakona kao što su npr. izvršitelji i javni beležnici, uvode se obaveze novim obveznicima zakona da izrađuju informatore i podnose izveštaje Povereniku, daju se ovlašćenja Povereniku za izdavanje prekršajnih naloga i za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka, kada u žalbenim postupcima utvrdi postojanje prekršaja predviđenih Zakonom.”* S druge strane, Agencija nije sigurna da će navedene težnje dovesti do konkretnih rezultata, odnosno *“Ipak, postoji bojazan u ostvarivanje deklariranih ciljeva”*. Konkretno, Agencija je uočila da *“postojanje pravne praznine u pogledu mehanizama koje će Vlada da primeni kada se rešenja Poverenika ne izvršavaju otvara prostor za diskusiju u pogledu ostvarivanja veće transparentnosti organa vlasti odnosno procenta izvršenja Poverenikovih rešenja”*.

Kada je reč o trećem obaveznom uslovu za pozitivnu ocene poštovanja standarda transparentnosti i javnih rasprava Agencija je zaključila *“da, uz određene izuzetke, glavna rešenja različitih aspekata regulisanih Nacrtom zakona imaju opravdanje u obrazloženju koje ga prati”*. U Mišljenju je navedeno da *“kada su u pitanju pomenuti izuzeci, relevantnost obrazloženja u odnosu na njih ceniće se u daljem tekstu, kroz analizu svakog pojedinog člana”*.

Na svu sreću, broj pomenutih članova nije veliki. Prvi među njima je član 2. Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 3. postojećeg Zakona koji definiše pojam “organ javne vlasti”. Uprkos tome što je Ministarstvo, u odnosu na važeći Zakon, učinilo značajan korak napred ka transparentnosti i jasnije definisalo obveznike ovog zakona, kao i proširilo njihov krug Agencija smatra da je postojeća odredba u određenoj meri manjkava. Obrazlažući takvo svoje shvatanje Agencija ističe da *“u praksi postoje privredna društava, gde organi vlasti imaju značajno učešće u kapitalu (više od 25 % osnovnog kapitala) ili putem ugovora kontrolno učešće tako da se vrši kontrolni uticaj na poslovanje pa se samim tim troše i javni resursi”*. Prema shvatanju Agencije, navedena odredba sadrži dve vrste manjkavosti. Prva se sastoji u faktorima rizika od korupcije *“nepostojanje pristupa ili nedovoljan pristup informacijama od javnog značaja, pravna praznina, nedovoljni mehanizmi nadzora i kontrole”*. Metodologija pravne praznine definiše kao propust zakonodavca da reguliše neke aspekte društvenih odnosa koji već postoje ili koje će propis tek stvoriti. Njihova štetnost se sastoji u tome što stvaraju „zakonodavni vakuum“ s jedne strane i nesigurnost u društvenim odnosima i opasne su posebno ako se njima propušta uspostavljanje mehanizama za ostvarivanje prava, ispunjenje obaveza ili vršenje dužnosti službenih lica. Njihovo postojanje stvara uslove da organi javne vlasti, zaduženi za sprovođenje propisa mogu da iskoriste konkretnu pravnu prazninu da izvrše zloupotrebe, kao što su na primer priznavanje ili uskraćivanje nekog prava, zavisno od spremnosti pojedinca da plati odgovarajuće tumačenje pravne praznine u propisu. Nepostojanje/nedovoljni mehanizmi nadzora i kontrole (hijerarhijski, interni, javni),

saglasno Metodologiji, jeste neefikasnost propisa u pogledu nadzora i kontrole aktivnosti organa javne vlasti u osetljivim oblastima (izloženost rizicima od korupcije) delovanja službenog lica, koje predstavljaju oblasti od visokog interesa za građane. S obzirom na navedeno Agencija je ukazala na najvažnije rizike od korupcije do kojih uočeni faktori rizika mogu dovesti *“zloupotreba položaja odgovornog lica, nenamensko trošenje budžetskih sredstava, kao i zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom”*.

Drugu vrstu manjkavosti ove odredbe čine njen doprinos nastanku rizika korupcije. Naime, Agencija ispravno ukazuje da *“ukoliko konkretna privredna društva ostanu van dometa Zakona ostaje pravna praznina i ukida se mogućnost postojanja mehanizma da javnost putem takvih zahteva izvrši nadzor i kontrolu nad radom i trošenjem javnih resursa, što pogoduje mogućnostima zloupotrebe položaja odgovornog lica u privrednom društvu, nenamenskom trošenju budžetskih sredstava kao i zloupotrebama u postupcima nabavki”*. Sve navedeno su razlozi zbog kojih je Agencija preporučila, radi postizanja transparentnosti u radu organa vlasti, *“da se pojam organa vlasti proširi i na privredna društva kako je to definisano članom 62. Zakona o privrednim društvima tj. na privredna društva gde organi iz tač. 1) do 6) ovog člana imaju značajno učešće u kapitalu tj. pravo ili mogućnost da samostalno ili sa drugim licima koja sa njima zajednički deluju, vrše kontrolni uticaj na poslovanje putem učešća u osnovnom kapitalu, ugovora ili prava na imenovanje većine direktora, odnosno članova nadzornog odbora”*.

Osim njega, predmet analize bio je i član 17. Nacrta zakona, kojim se menja član 30. važećeg Zakona, posvećen postupku za izbora Poverenika. Slično kao i kod prethodnog člana, Agencija je uočila da je Ministarstvo učinilo korak napred ka *“uvođenju veće transparentnosti u izbor Poverenika”* kroz utvrđivanje opštih uslova ko može da se prijavi da obavlja funkciju Poverenika, uvođenje instituta javnog poziva svim zainteresovanim licima da se prijave kao potencijalni kandidati, kao i obavezu Odbora nadležnog za državnu upravu da obavi javni razgovor sa kandidatima da iznesu stavove o ulozi i načinu ostvarivanja dužnosti Poverenika. Međutim, smatra da *“funkcija Poverenika kao samostalnog i nezavisnog državnog organa zahteva utvrđivanje objektivnih merila i kriterijuma koji se odnose na kandidovanje i izbor između prijavljenih kandidata za Poverenika”*. Agencija je zaključila da, pored navedenog nedostatka, pomenuta odredba takođe sadrži još dve vrste manjkavosti. Kada je reč o faktorima rizika, on je identičan jednom od rizika prisutnih kod prethodno razmatrane odredbe - pravna praznina. Osim toga, odredba sadrži i doprinos nastanku rizika od korupcije koji se sastoji u tome da je *“neophodno dostići najveći stepen transparentnosti postupka izbora, jer u slučaju neotklanjanja ukazanih primebi otvaraju se vrata za koruptivne rizike u postupku izbora Poverenika”*. Nastavljajući u istom tonu, Agencija je preporučila da je, *“za postizanje najvišeg standarda transparentnosti i praćenje postupka izbora Poverenika, neophodno da se Nacrtom zakona propiše obaveza donošenja internog akta Odbora o sprovođenju postupka izbora Poverenika u kojima bi se uredili sami detalji postupka, kao što su vođenje zapisnika, izveštaji za svakog kandidata o postignutim rezultatima, te da se kandidatima na javnom razgovoru postavljaju ista pitanja, da kandidati imaju jednako vreme za odgovore, kao i da se unapred utvrde objektivna merila i kriterijumi za ocenu javnog razgovora kandidata kako bi se obezbedilo da svi kandidati razgovor obave na istovetan način odnosno da imaju jednaku mogućnost za izbor”*. Osim toga, preporuka je i *“da se propiše da predlog Odbora za izbor određenog lica za Poverenika upućen Narodnoj skupštini mora biti obrazložen, sa jasnim razlozima o ispunjenosti predviđenih kriterijuma za izbor Poverenika”*.

Poslednji član koji je bio predmet razmatranja jeste član 20. Nacrta zakona kojim se menja član 33. Važećeg Zakona, posvećen izboru zamenika Poverenika. S obzirom na sličnost normi, primedbe upućene navedenoj odredbi su identične onima koje su stavljene za izbor Poverenika. Agencija zbog toga *“ponavlja iste primedbe koje se odnose na potrebu utvrđivanja objektivnih merila i kriterijuma koji se odnose na kandidovanje i izbor između prijavljenih kandidata za Poverenika”*. Osim ovog nedostatka, odredba sadrži postojanje identičnog pravnog rizika kao prethodno analizirane – pravnu prazninu. Ona se u konkretnom slučaju sastoji u tome što *“nije jasno da li se za zamenika takođe raspisuje javni poziv i sprovodi postupak kao u slučaju Poverenika, pa je s obzirom da se radi o javnom funkcioneru, neophodno ukloniti pravnu prazninu i precizirati postupak u kojem se bira zamenik Poverenika, radi uklanjanja svih faktora rizika kao kod postupka izbora Poverenika i otklanjanja mogućnosti doprinosa rizika od korupcije u postupku izbora zamenika Poverenika”*.

Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu - *Nacrt zakona o Zaštitniku građana*

Zahtev kojim se od Agencije za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija) traži mišljenje o Nacrtu zakona o Zaštitniku građana (u daljem tekstu: Nacrt) Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (u daljem tekstu: Ministarstvo) je poslalo 09. avgusta 2021. godine. Agencija je pomenuti zahtev primila 11. avgusta 2021. godine. Interesantno je napomenuti da Ministarstvo ni u ovom slučaju nije izričito zahtevalo brzo i efikasno postupanje, već se pozvalo na uobičajene rokove propisane članom 47. Poslovnika Vlade Republike Srbije.

Za razmatranje primedbi o koruptivnim rizicima važno je da se napomene da se radi o Nacrtu zakona od 6.08.2021. godine kojim je zamenjen prethodni Nacrt zakona o zaštitniku građana, na koji je Agencija dala mišljenje od 18.05.2021. godine (u daljem tekstu: Prethodni nacrt zakona).

S obzirom da rad nezavisnih institucija, među njima i Zaštitnika građana, nije predviđen strateškim dokumentima kao oblast posebnog rizika od korupcije, u Mišljenju je izostalo uobičajeno i pravilno pozivanje na pravne osnove na kojima Agencija zasniva svoje analize. Umesto toga, Agencija je primenila inovativan pristup, kao i prilikom davanja prethodnog Mišljenja, i *“naglasila da je izvršila procenu rizika od korupcije samo u onim članovima koji se odnose na pitanja obuhvaćena potvrđenim međunarodnim ugovorima u oblasti sprečavanja i borbe protiv korupcije”*. U konkretnom slučaju, reč je o Zakonu o potvrđivanju konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunskih protokola kojim je potvrđen Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, kao i Zakonu o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije.

Prethodni nacrt je u članu 7. stav 6. sadržao nedostatak koji se ogledao u tome da je propisivanje *“da Zaštitnik građana određuje zamenika koji mu pomaže u poslovima Nacionalnog izvestioca u oblasti trgovine ljudima”* predstavljalo pravnu prazninu, u smislu propuštanja da se odrede poslovi koji spadaju u nadležnost Nacionalnog izvestioca u oblasti trgovine ljudima. Agencija je ovog puta konstatovala da je *“unošenjem novog člana 2. kojim je predviđeno da Zaštitnik građana obavlja poslove nacionalnog izvestioca u oblasti trgovine ljudima, shodno Zakonu o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima postupljeno po preporuci Agencije iz mišljenja od 18.05.2021. godine”*. Da li je ovoga puta preporuka prihvaćena i navedeni nedostatak otklonjen nije

moguće sa sigurnošću reći s obzirom da je jedini javno objavljeni Nacrt zakona onaj pre održavanja javne rasprave a da se u skupštinskoj proceduri ne nalazi predlog ovog zakona.

Sasvim je drugačija sudbina preporuke koju je Agencija prethodno dala na član 25. stav 1. Prethodnog nacrta zakona. Tom preporukom je ukazano na potrebu da se odredba, koja propisuje ovlašćenje Zaštitnika građana da pregledanje zakonom navedenih mesta vrši bez prethodne najave (čime ono dobija elemente vršenja inspekcijskog nadzora bez obaveštavanja nadziranog subjekta, regulisanog članom 17. Zakona o inspekcijskom nadzoru), izmeni na način da pregledanje konkretnih mesta bez prethodne najave predvidi kao izuzetna mogućnost, da se uslovi konkretnim razlozima, kao i da se propiše sačinjavanje zapisnika o izvršenom pregledu, uz obavezno navođenje razloga za izostavljanje najave pregleda u konkretnom slučaju. U obrazloženju tog stava Agencija je istakla da je *“članom 17. Zakona o inspekcijskom nadzoru vršenje inspekcijskog nadzora bez obaveštavanja nadziranog subjekta o predstojećem nadzoru predviđeno kao izuzetna mogućnost i to „kada postoje razlozi za neodložno postupanje ili opravdana bojazan da bi obaveštenje umanjilo ostvarenje cilja inspekcijskog nadzora ili kada to nalaže zaštita javnog interesa, odnosno otklanjanje opasnosti po život ili zdravlje ljudi” kao i u drugim slučajevima navedenim u ovom članu, kao i da se „razlozi za izostavljanje obaveštenja navode u nalogu za inspekcijski nadzor, uz navođenje poznatih i verovatnih činjenica, koje u konkretnom slučaju potkrepljuju te razloge”*. Imajući u vidu da je Agencija utvrdila da *“u Novom nacrtu zakona nije usvojeno mišljenje Agencije odnosno nije postupljeno po preporuci Agencije datoj u mišljenju od 18.05.2021. godine, Agencija ostaje pri datoj preporuci”*.

Nove preporuke tiču se, po prirodi stvari, onih odredbi koje su unete u Novi nacrt. Za one koje sadrži član 6. Novog nacrta zakona, posvećen izboru Zaštitnika građana, Agencija smatra da *“uvode veću transparentnost u izbor Zaštitnika građana koji je, kao i njegovi zamjenici, javni funkcioner, po odredbi člana 2. stav 1. tačka Z) Zakona o sprečavanju korupcije”*. Međutim, po shvatanju Agencije to nije dovoljno. S obzirom da je funkcija Zaštitnika građana ustavna kategorija i imajući u vidu da je isti nezavisan državni organ koji štiti prava građana, poseduje imunitet narodnog poslanika i kontroliše rad organa javne vlasti, Agencija smatra da je *“neophodno dostići najveći stepen transparentnosti postupka izbora i utvrditi objektivna merila i kriterijume koji se odnose na kandidovanje i izbor između prijavljenih kandidata za Zaštitnika građana.”* Pored navedenog nedostatka, ove odredbe su još jedan primer normi koji *“krasi”* postojanje pravne praznine kao faktora rizika. U svom Mišljenju Agencija naglašava da u slučaju *“neotklanjanja ovog faktora rizika otvaraju se vrata za koruptivne rizike u postupku izbora Zaštitnika građana, u čiju stručnost i nezavisnost se onda može posumnjati, što posledično dovodi do ugrožavanja zaštite prava pojedinaca u odnosu na organe javne vlasti”*. Sve navedeno navelo je Agenciju da da preporuku *“da se Nacrtom zakona propiše obaveza donošenja internog akta Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo o sprovođenju postupka izbora Zaštitnika građana, kojim bi se uredili detalji postupka, kao što su vođenje zapisnika i izveštaji za svakog kandidata o postignutim rezultatima, te da se kandidatima na javnom razgovoru postavljaju ista pitanja, da kandidati imaju jednako vreme za odgovore, kao i da se unapred utvrde objektivna merila i kriterijumi za ocenu javnog razgovora kandidata, kako bi se obezbedilo da svi kandidati razgovor obave na istovetan način odnosno da imaju jednaku mogućnost za izbor”*. Takođe, preporučeno je *“da se propiše da predlog Odbora nadležnog za ustavna pitanja i zakonodavstvo za izbor određenog lica za Zaštitnika građana, upućen Narodnoj skupštini, mora biti obrazložen sa jasnim razlozima o ispunjenosti predviđenih kriterijuma za izbor Zaštitnika građana”*.

Druga preporuka Agencije tiče se odredbi koje propisuju mandat Zaštitnika građana. Naime, članom 19. stav 1. Novog nacrt zakona predviđeno je da u slučaju isteka mandata, Zaštitnik građana nastavlja da obavlja funkciju do stupanja na dužnost novog Zaštitnika građana. Analizom drugih odredbi Agencija je uočila da je propisana *“mogućnost produženja mandata Zaštitnika građana do stupanja na dužnost novog Zaštitnika građana, uprkos odredbama člana 6. stav 2. Novog nacrt zakona, koji izričito propisuje da mandat obavljanja funkcije Zaštitnika građana traje osam godina bez mogućnosti ponovnog izbora na ovu funkciju”*. Prema shvatanju Agencije *“jasno je da postoji unutrašnji sukob odredaba zakona jer se na napred opisan način produžava mandat obavljanja funkcije Zaštitnika građana jednoj osobi bez jasno određenog vremenskog perioda”*. Navedeno predstavlja pravnu prazninu koja, kako ispravno zaključuje Agencija, *“pogoduje stvaranju pravne nesigurnosti sa aspekta vremenske neizvesnosti stupanja na dužnost novog Zaštitnika građana što posledično stvara mogućnost opravdane sumnje u nepristrasan i nezavisan rad Zaštitnika građana, koji nastavlja da obavlja funkciju po isteku mandata”*. To je i razlog zašto je Agencija prurčila *“unošenje u član 6. Novog nacrt zakona odredbe po kojoj će Narodna skupština biti obavezna da u roku od 30 (ili više dana) od dana podnošenja od strane Odbora predloga za izbor Zaštitnika građana, obavi glasanje u vezi sa tim predlogom”* ili *“na način na koji je već rešeno članom 16. važećeg Zakona, odnosno propisivanjem da „u slučaju prestanka funkcije Zaštitnika građana, do izbora novog Zaštitnika građana ovu funkciju obavlja zamenik koga je Zaštitnik građana odredio da ga zamenjuje u slučaju njegove odsutnosti ili sprečenosti da obavlja funkciju”*.

Nacrti i predlozi zakona koji nisu dostavljeni Agenciji radi davanja mišljenja

Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o stečaju

Javna rasprava o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o stečaju (u daljem tekstu: Nacrt zakona) sprovedena je u periodu od 15. januara do 3. februara 2021. godine. Tim povodom, Ministarstvo privrede je pozvalo državne organe, stručnu javnost, kao i druge zainteresovane strane, da se u okviru javne rasprave upoznaju sa tekstom Nacrta zakona i daju svoje primedbe, predloge i sugestije. Program javne rasprave o Nacrtu zakona, sa prilogima utvrđenim Poslovnikom Vlade, bili su objavljeni na internet stranici Ministarstva privrede <https://privreda.gov.rs> i na portalu e-Uprave. Iz Izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona je vidljivo da su tokom trajanja javne rasprave primedbe, predloge i sugestije uputili predstavnici privrede, finansijskog sektora, strukovnih udruženja stečajnih upravnika i advokata, kao i neke organizacije civilnog društva. Imajući u vidu da dostavljeni predlozi, prema shvatanju Ministarstva, nisu bili u duhu koncepta na kojem se Nacrt zakona zasniva, odnosno sa merama definisanim Akcionim planom za unapređenje pozicije Republike Srbije na rang listi Svetske banke o uslovima poslovanja - Doing Business za period 2020-2023. godine, dostavljeni predlozi i sugestije nisu mogle biti prihvaćene.

Takođe, imajući u vidu da ova oblast nije prepoznata kao ranjiva, odnosno posebno rizična za nastanak korupcije ni u Revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23, kao strateškom dokumentu, niti u Metodologiji za procenu rizika od korupcije u propisima, ovaj Nacrt zakona Ministarstvo privrede nije

dostavilo Agenciji radi davanja mišljenja. Međutim, Metodologiju za procenu rizika od korupcije u propisima je moguće i osnovano primeniti na pojedine odredbe Nacrta zakona.

Prva od njih je odredba člana 1. Nacrta kojim se u postojećem članu 8. Zakonu o stečaju posle stava 2. dodaje se stav 3. koji glasi: „*Po hitnom postupku vode se i svi drugi postupci pred sudovima i drugim državnim organima u kojima je stečajni dužnik stranka u postupku.*” Ekonomska logika ove izmene je jasna i neskrivena. Predloženom izmenom teži se ka tome da realna snaga (imovina, potraživanja i dugovanja) i pravni status stečajnog dužnika budu jasni i nedvosmisleni pre okončanja stečajnog postupka. Tome u prilog govori i Obrazloženje prema kome se na taj način ubrzava stečajni postupak, a samim tim smanjuju se troškovi, povećava efikasnost stečajnog postupka i postiže brže i efikasnije namirenje stečajnij poverilaca. Zbunjuje međutim činjenica da tekst Nacrta sadrži citiranu odredbu uprkos konstataciji iz Izveštaja da su se određene primedbe „*.... odnosile na: osnaživanje načela hitnosti stečajnog postupka prenošenjem ovog načela i na druge postupke koji se vode u vezi postupka stečaja odnosno gde je stečajni dužnik stranka;*”, a da „*.... predlozi i sugestije nisu mogle biti prihvaćeni.*”

Pored toga, navedena odredba otvara načelna pitanja koliko se njom zadire u garancije koje pruža Ustav kao što su jedinstvo pravnog poretka, načelo zabrane diskriminacije, odnosno jednakost svih pred zakonom. Naime, zakon koji reguliše stečaj je, kako mu i samo ime kaže, *lex specialis* za pitanja stečaja. Njegovim odredbama ne bi moglo niti bi smelo da se propisuju norme koje zadiru, tačnije menjaju ili derogiraju odredbe drugih procesnih zakona bez razlike da li je reč o primeni odredbi koje regulišu parnični ili krivični postupak, odnosno neki drugi poseban upravni postupak. I to samo u interesu jedne kategorije stranaka u tim postupcima čija je jedina zajednička karakteristika da su stečajni dužnici. Nesporna je činjenica da se svakim nacrtom zakona promovise neki interes - opšti interes, interesi nekih grupa ili pojedinaca. Međutim, nije svaki interes koji se podstiče nekim nacrtom zakona u skladu sa javnim interesom. Iz samog Obrazloženja je lako vidljivo da je predložena izmena pogoduje privatnim interesima konkretne kategorije. Da li je tom prilikom nađena prava srazmera da pogodovanje njima bude istovremeno i u javnom interesu je složeno pitanje čije razmatranje zahteva detaljniju analizu samo tog pitanja.

Pored navedenog, pomenutu formulaciju odlikuje i nekoliko konkretnih faktora rizika. Nomotehnički posmatrano, u Republici Srbiji uobičajena je primena, u većini propisa, pravnog standarda „postupak po tužbi je hitan” ili „..... postupak je hitan.” I sam Zakon o stečaju propisuje da je stečajni postupak hitan. Umesto toga, tekst Nacrta sadrži odredbu po kojoj „*Po hitnom postupku vode se...*” što suštinski predstavlja nedoslednu upotrebu termina. A nedosledna upotreba termina, prema Metodologiji, predstavlja upotrebu različitih pojmova (korišćenje sinonima) za istu pojavu ili upotrebu istog pojma da se opišu različite pojave iz čega proizlazi opasnost da primena neusklađene terminologije može da dovede do zloupotreba u praksi tumačenja značenja norme, tretiranjem jedne iste pojave kao različitog fenomena (zbog upotrebe dva pojma u propisu u pominjanju jedne te iste stvari). Osim ovog, u navedenoj formulaciji je prisutan i faktor rizika koji se ogleda u upotrebi nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije. Naime, nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije su formulacije iz procenjivanog propisa koje imaju teško razumljivo značenje i samim tim ostavljaju prostor za koruptivno tumačenje. Formulacija „*.... i svi drugi postupci pred sudovima i drugim državnim organima*” svojom opštošću, kao i svaka druga kaučuk norma, pretvara se u faktor rizika koji otvara mogućnost za primenu odredbe u skladu sa željenim tumačenjem iste, zavisno od interesa. Na kraju, kao što je već na početku ukazano, ova formulacija može predstavljati još jedan faktor rizika jer sadrži

eksterni sukob normi. Propisivanjem u zakonu koji reguliše stečaj obaveze hitnog postupanja za sudove i druge državne organe koji vode postupke u kojima je jedna od stranaka stečajni dužnik Nacrt je propisao sukobljene odredbe. Saglasno Metodologiji, sukobljene odredbe predstavljaju nekompatibilnost odredaba propisa sa odredbama drugih domaćih propisa ili potvrđenih međunarodnih ugovora. Sukob onemogućava preciznu primenu odgovarajućih zakonskih odredaba i stvara preduslove za subjektivni ili zlonamerni odabir „pogodne“ odredbe, koja se može primeniti u skladu sa privatnim (koruptivnim) interesom koji postoji u konkretnom slučaju.

Ništa manje problematična nije ni odredba člana 4. kojim se menja postojeći član 24. Zakona. Prva sporna izmena tiče se brisanja formulacije „*priloži dokaz o uplati*“ (u jednoj tački) i njene zamene (u drugoj tački) sa rečima: „*je izvršio uplatu*“. U obrazloženju Nacrta nema, sem uopštenog navođenja da se član menja zbog usklađivanja sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku i Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika, detaljnijeg ili preciznijeg navođenja razloga zbog kojih se predlaže ova izmena. Međutim, nijedan od dva navedena zakona ne sadrži pomenute formulacije zbog čega se, bar u ovom delu, može postaviti pitanje relevantnosti obrazloženja kao podrška pojedinim rešenjima u Nacrtu zakona. Sa stanovišta nomotehnike, i ova formulacija predstavlja faktor rizika koji se ogleda u upotrebi nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije. Naime, nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije su formulacije iz procenjivanog propisa koje imaju teško razumljivo značenje i samim tim ostavljaju prostor za koruptivno tumačenje. U konkretnom slučaju, prvo pitanje koje se postavlja jeste šta je nejasno i neprecizno u formulaciji „*priloži dokaz o uplati*“, odnosno koje problem je ona stvarala u praksi. U obrazloženju nažalost, nema ni reči o tome. Drugo pitanje koje se logički nameće jeste na koji način, odnosno kojom metodom će se utvrđivati da li je zahtevani iznos uplaćen. Pored već pomenutog dokaza o uplati u obzir dolazi dokaz (tj. izvod stanja na računu primaoca) da je on „legao na račun“. A ta formulacija stvara daleko veći prostor za koruptivno tumačenje od formulacije „*priloži dokaz o uplati*“ (ukoliko je ova uopšte i ima) jer pruža mogućnost da se njeno nastupanje tj. ispunjenost konstatuje u skladu sa željenim interesima.

Ovaj član ima još jednu, sa stanovišta rizika od korupcije gledano, spornu odredbu. Prema njoj, stav 5. menja se i glasi: „*Licenca se može oduzeti i pre isteka roka važenja licence u slučaju da: 4) se u posebnom postupku utvrdi da stečajni upravnik nije savesno obavljao poslove stečajnog upravnika u skladu sa ovim zakonom, nacionalnim standardima za upravljanje stečajnom masom, kodeksom etike, kao i drugim propisima.*“. Ova odredba sadrži formulacije koje predstavljaju faktore rizika. Prvi se ogleda u upotrebi nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije „*u posebnom postupku*“ bez bližeg preciziranja koji je to postupak. Zbog toga ova odredba ima teško razumljivo značenje i samim tim ostavlja prostor za koruptivno tumačenje. Nadalje, i formulacija „*u skladu sa ovim zakonom,, kao i drugim propisima.*“ je primer manjkave odredbe o upućivanju kao posebnom faktoru rizika od korupcije. Prema Metodologiji, manjkave odredbe o upućivanju su odredbe nacrta kojima se upućuje na druge odredbe ili propise, na nejasan, neprecizan i način podložan različitim tumačenjima. Štaviše, Metodologija smatra da je ovaj faktor rizika moguće identifikovati prilikom korišćenja izraza koji su konkretniji u poređenju sa navedenom formulacijom – npr. izrazima kao što su: „u skladu sa važećim zakonima,“ „po zakonu“, „na uobičajeni način“, „u skladu sa pravnim propisima u toj oblasti“ i sl, jer oni ne upućuju na neki konkretni propis, odnosno propis na koji one upućuje je teško ustanoviti ili se uopšte ne može ustanoviti tokom procene.

Sledeća sporna odredba je odredba člana 7. kojim se menja postojeći član 35. Zakona. Između ostalog, izmene se vrše i tako što se predloženim rešenjem zamenjuje postojeći stav 8. koji predviđa da se

stečajni poverioci o održavanju skupštine poverilaca I dnevnom redu obaveštavaju, pored isticanja obaveštenja na oglasnoj i elektronskoj tabli suda, i objavljivanjem oglasa u dva visokotiražna dnevna lista koji se distribuiraju na celoj teritoriji Republike Srbije". Novim rešenjem propisano je da se obaveza obaveštavanja može ispuniti, pored već navedenog isticanja na tablama suda, i objavljivanjem "na internet strani ovlašćene organizacije". U obrazloženju teksta Nacrta se takva izmena objašnjava i opravdava ciljem – smanjenjem troškova i podizanja efiksnosti stečajnog postupka. S obzirom da obrazloženje ne sadrži nijedan dokaz niti primer kojim bi potkrepilo tu tvrdnju navedena odredba sadrži faktor rizika koji postavlja pitanje relevantnost obrazloženja kao podrška rešenjima u Nacrtu zakona. Naime, rešenja onih pitanja koja su regulisana Nacrtom zakona moraju da imaju opravdanje u obrazloženju koje prati nacrt zakona. Problem se sastoji u tome što je veoma lako utvrditi uzročno – posledičnu vezu i dokazati istinitost tvrdnje da se ukidanjem obaveze objavljivanja u dnevnim listovima smanjuju troškovi. S druge strane, na prvi ali ni na drugi pogled nije vidljivo kako ukidanje te obaveze doprinosi značajnijoj efikasnosti stečajnog postupka. Suprotno tome, nema sumnje da se objavljivanjem oglasa u dva visokotiražna dnevna lista koji se distribuiraju na celoj teritoriji Republike Srbije postiže daleko veći stepen transparentnosti i pristupa informacijama. Posmatrano sa te tačke, ova odredba sadrži u sebi i faktor rizika koji se sastoji u nedovoljnom pristupu informacijama od javnog značaja. Navedeni faktor rizika postoji ako se propisom ne reguliše ili se manjkavo reguliše mogućnost da neko sazna ili bude obavešten o podacima i činjenicama od ličnog ili opšteg interesa, koji bi inače trebalo da budu lako dostupni bez nekog mukotrpnog truda. Postojanje tog faktora rizika u propisu utiče na mehanizme kojima se informacije od javnog značaja saopštavaju zainteresovanim licima. Dodatni problem predstavlja formulacija "ovlašćena organizacija". Kao po pravilu, obrazloženje samo ponavlja tu formulaciju bez pokušaja da je bar bliže odredi ako već ne definiše. Zbog toga ovu odredbu odlikuje i faktor rizika koji se ogleda u upotrebi nedefinisanih pojmova. Prema Metodologiji, upotreba nedefinisanih pojmova je upotreba pojmova koji nisu pojašnjeni u zakonu, odnosno koji nisu neposredno definisani odnosno objašnjeni u procenjivanom propisu, a koji nemaju uobičajeno, široko rasprostranjeno i jedinstveno značenje u široj javnosti. Opasnost od ovog faktora rizika sastoji se u pojavi različitih tumačenja tih pojmova, koja tumačenja mogu biti koruptivna. Tako npr. privatni subjekti mogu da iskoriste upotrebu nedefinisanih pojmova u pravnim tekstovima kako bi na nezakonit način (davanjem mita) stekli prednost radi ostvarivanja sopstvenih interesa. Sve navedeno vredi i u pogledu člana 11. kojim se menja postojeći član 71., odnosno člana 15. kojim se dopunjuje član 132. postojećeg Zakona.

Poslednja među spornim odredbama teksta Nacrta je ona koja uvodi novi, po svojoj prirodi korektivni, kriterijum za donošenje odluke stečajnog sudije o ukidanju mera obezbeđenja ili zabrane izvršenja ili namirenja. Reč je o odredbi člana 13. koja navedeni propisuje da se navedene mere ili zabrane mogu ukinuti samo „i ako predmetna imovina nije od ključnog značaja za reorganizaciju.” Ko to treba da utvrdi, na koji način, pomoću kojih metoda i u kom postupku, odnosno do kada, tekst Nacrta ne govori. Umesto toga, tekst Nacrta omogućava da „Prilikom donošenja odluke o ukidanju mera obezbeđenja, odnosno zabrane izvršenja ili namirenja, stečajni sudija može zatražiti mišljenje stečajnog upravnika ili druga stručna lica da li je ta imovina od ključnog značaja za reorganizaciju.” Naravno, Nacrt i ne pokušava da propiše na osnovu čega ili u kom postupku se može odrediti ko su stručna lica za procenu da li je imovina od ključnog značaja za reorganizaciju. Ništa bolja situacija nije ni sa obrazloženjem koje opravdanje za ove izmene pravda izlaženju u susret zahtevima Svetske banke za potrebe "Doing business" liste. Kako se predloženim izmenama izlazi u susret pomenutim zahtevima nije moguće

zaključiti na osnovu Obrazloženja. Zbog toga ova odredba u sebi sadrži sve do sada nabrojane faktore rizika.

Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika

Reč je o još jednom zakonskom tekstu koji unosi izmene i dopune u oblast usko povezano sa ustanovom stečaja. Javna rasprava o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika (u daljem tekstu: Nacrt zakona) sprovedena je u periodu od 15. januara do 3. februara 2021. godine. I povodom ovog teksta Nacrta Ministarstvo privrede je pozvalo državne organe, stručnu javnost, kao i druge zainteresovane strane, da se u okviru javne rasprave upoznaju sa tekstom Nacrta zakona i daju svoje primedbe, predloge i sugestije. Program javne rasprave o Nacrtu zakona, sa priložima utvrđenim Poslovníkom Vlade, bili su objavljeni na internet stranici Ministarstva privrede <https://privreda.gov.rs> i na portalu e-Uprave.

Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o tekstu Nacrtu zakona je gotovo identičan Izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi o tekstu Nacrta zakona o stečaju. I u njemu je jasno istaknuto da su tokom trajanja javne rasprave primedbe, predloge i sugestije uputili predstavnici privrede, finansijskog sektora, strukovnih udruženja stečajnih upravnika i advokata, kao i neke organizacije civilnog društva. Imajući u vidu da dostavljeni predlozi, prema shvatanju Ministarstva, nisu bili u duhu koncepta na kojem se Nacrt zakona zasniva, odnosno sa merama definisanim Akcionim planom za unapređenje pozicije Republike Srbije na rang listi Svetske banke o uslovima poslovanja - *Doing Business* za period 2020-2023. godine, dostavljeni predlozi i sugestije nisu mogle biti prihvaćene.

Ono što ovaj tekst Nacrta zakona razlikuje u odnosu na prethodno prikazani Nacrt zakona jeste činjenica da je povoda za primenu Metodologije daleko manje. S druge strane, zamerke koje se mogu staviti su identične.

Sa stanovišta Metodologije, ovaj tekst Nacrta zakona sadrži dva sporna člana. Prvi je član 5. kojim se menja i dopunjuje član 3d Zakona. I dok na zamenu reči: „pokreće” sa rečju: „sprovodi” nema zamerki sa stanovišta Metodologije, dopuna navedenog člana izaziva određene bojazni. Naime, prema njoj „*Disciplinsko veće određuje, po svojoj inicijativi ili po predlogu stranke, usmenu raspravu kada je to korisno za razjašnjenje upravne stvari, a naročito ako se radi o teškoj povredi dužnosti stečajnog upravnika,*”. Razlog za ovu dopunu može se naći u Obrazloženju koje njeno propisivanje pravda usklađivanjem sa Zakonom o opštem upravnom postupku u pogledu preciziranja situacija u kojima disciplinsko veće obavezno održava usmenu raspravu. Analizom članova Zakona o opštem upravnom postupku može se zaključiti da sporno rešenje nije originarno poteklo, odnosno nije autohtona vrsta specifična samo za disciplinske postupke protiv stečajnih upravnika. Naime, član 109 Zakona o opštem upravnom postupku pod nazivom „Usmena rasprava – Obaveznost i ročište” sadrži sličnu normu. U poređenju sa odredbom teksta Nacrta zakona ona je još problematičnija jer pored formulacije „*da zakaže usmenu raspravukada je to korisno za razjašnjenje upravne stvari.*” sadrži sporne termine „*Ovlašćeno službeno lice može*” i „*uvek kada je to korisno....*”. U odredbi teksta Nacrta zakona ti nedostaci su maskirani i prikriveni izostavljanjem poslednja dva pojma.

Šta je sporno sa navedenom odredbom teksta Nacrta? Nesporno je da navedena odredba označava disciplinsko veće kao organ koji je nadležan da određuje održavanje usmene rasprave. Međutim, da li će do održavanje usmene rasprave zaista i doći je otvoreno pitanje. Na osnovu ove odredbe moguća su dva pravna režima. Sasvim je sigurno da će se usmena rasprava uvek održati kada samo disciplinsko veće, po sopstvenoj inicijativi, odredi njeno održavanje. Naime, neverovatno zvuči mogućnost da disciplinsko veće odredi održavanje usmene rasprave kada ne smatra da je to korisno za razjašnjenje upravne stvari, odnosno da se ne radi o teškoj povredi dužnosti stečajnog upravnika. Teoretski, moguće je zamisliti i takvu situaciju ali bi ona pružala dovoljno osnova za sumnju da se radi o zloupotrebi ovlašćenja koja su poverena disciplinskom veću.

S druge strane, neizvesno je da li će do održavanja usmene rasprave doći kada to predloži stranka jer je, *lege artis*, disciplinsko veće ovlašćeno da diskreciono odlučuje o tome. Osnov za diskreciono odlučivanje disciplinskog veća krije se u samoj formulaciji. Prema njoj, predlog stranke je samo nužan uslov koji mora biti ispunjen ali čije ispunjenje ne mora garantovati pozitivan ishod. Za to je potrebno, da disciplinsko veće donese pozitivnu odluku o jednoj od dve stvari: 1. da **je to korisno za razjašnjenje upravne stvari** ili 2. da se **radi o teškoj povredi dužnosti stečajnog upravnika**. Da je prilikom propisivanja ove norme poštovan pravni standard koji se ogleda u formulaciji "*kada je utvrđeno da postoji teža povreda dužnosti*" ili "*kada je utvrđena odgovornost stečajnog upravnika za težu povredu dužnosti*" prostor za diskreciono odlučivanje disciplinskog veća bio bi daleko manji. Ovako, ostavljeno je na slobodu disciplinskom veću da procenjuje, na osnovu navoda iz predloga i eventualnih priloga podnetih uz njega, da li postoji osnov sumnje ili osnovana sumnja? da je stečajni upravnik teže povredio svoje dužnosti. S druge strane, formulaciju "**to korisno za razjašnjenje upravne stvari**" nije moguće unaprediti primenom bilo kakvog pravnog standarda. Nivo njene opštosti je toliki da osnova za diskreciono odlučivanje pretvara u ovlašćenje za subjektivizam. S obzrom na prednosti koje usmena rasprava, u smislu dokazivanja i prikupljanja činjeničnog osnova za donošenje meritorne odluke, ima u odnosu na odlučivanje bez njenog održavanja, navedena formulacija krije u sebi veći broj faktora rizika od korupcije koji mogu izazvati štetne posledice. Prvi od njih ogleda se u upotreba nedefinisanih pojmova. Prema Metodologiji, upotreba nedefinisanih pojmova je upotreba pojmova koji nisu pojašnjeni u zakonu, koji nisu neposredno definisani odnosno objašnjeni u procenjivanom propisu, a koji nemaju uobičajeno, široko rasprostranjeno i jedinstveno značenje u široj javnosti. Opasnost od ovog faktora rizika sastoji se u pojavi različitih tumačenja tih pojmova, koja tumačenja mogu biti koruptivna, posebno kada se od organa javne vlasti očekuje primena jedinstvenih pravila, čije formulacije sadrže takve pojmove. Privatni subjekti takođe mogu da iskoriste upotrebu nedefinisanih pojmova u pravnim tekstovima kako bi na nezakonit način (davanjem mita) stekli prednost radi promovisanja sopstvenih interesa. Pored njega, već je opisan i faktor rizika koji se sastoji u nejasnim, nepreciznim i dvosmislenim formulacijama. Nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije su formulacije iz procenjivanog propisa koje imaju teško razumljivo značenje i samim tim ostavljaju prostor za koruptivno tumačenje. Opisane formulacije otvaraju mogućnost za primenu odredbe u skladu sa željenim tumačenjem iste, zavisno od interesa subjekata koji primenjuju ili kontrolišu primenu propisa. Zatim, gore opisane manje predložene formulacije predstavljaju faktor rizika koji se ogleda u uspostavljanju nadležnosti na način koji omogućava izuzetke i zloupotrebu u tumačenju. Prema Metodologiji, ovaj faktor rizika postoji kada su nadležnosti uspostavljene na način koji omogućava izuzetke i zloupotrebu u tumačenju tj. kada postoje nadležnosti organa javne vlasti koje su nejasno formulisane, stvarajući mogućnost za njihovo različito tumačenje u različitim situacijama, uključujući i tumačenje tih nadležnosti na neki preferirani način ili pak odstupanje od njih. Na isti način

predložene formulacije predstavljaju faktor rizika koji se sastoji u neodređenom, nejasno ili diskrecionom osnovu za odlučivanje. Ovaj faktor rizika posotji kada osnov za odlučivanje predstavlja parcijalno/nejasno/ diskreciono utvrđivanje slučajeva u kojima organ javne vlasti/službeno lice može da donese odluku, uključujući odbijanje da vrši ili propusti vršenje određenih službenih radnji. Obično, navođenje osnova/kriterijuma u tim slučajevima ostavlja se otvoreno, putem manjkavih odredaba kojima se upućuje na neke nejasne zakone ili osnov koji se utvrđuje internim aktom organa javne vlasti.

Osim njega, sporan je i član 6. teksta Nacrta zakona kojim se menja član 31. Zakona. Predloženim izmenama dodaju se reči: „kao i drugih propisa,“, odnosno reči: „kao i drugih propisa, kojima je povređeno pravo poverilaca ili trećih lica ili“. U obrazloženju se ove izmene obrazlažu potrebom usklađivanja sa Zakonom o stečaju i izmenom Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika. Iako se obrazloženjem tvrdi da se predloženom izmenom vrši preciziranje kvalifikacije teže povrede dužnosti stečajnog upravnika, imajući u vidu određene nejasnoće koje su se u primeni ove odredbe u praksi pokazale nedoumice i dalje postoje. Pre svega, osim navedene tvrdnje da su postojale određene nejasnoće u praksi, u obrazloženju se ne precizira u čemu se one sastoje niti u čijoj praksi su se pojavile, odnosno u radu kog organa su uočene. Samim tim, ne navode se ni koje štetne posledice je to do sada proizvelo. Sve navedeno ukazuje da ova odredbu sadrži faktor rizika koji se sastoji u dilemi da li su relevantna obrazloženja kao podrška rešenjima u tekstu Nacrta zakona. Prema Metodologiji, rešenja različitih aspekata regulisanih nacrtom zakona moraju da imaju opravdanje u obrazloženju koje prati nacrt zakona. Kao ilustraciju ovog faktora rizika Metodologija, između ostalih, navodi argumentaciju u obrazloženju koja je nedovoljna ili je uopšte nema u obrazloženju, a u vezi sa važnim aspektima nacrta zakona. Pored toga, ova odredba sadrži manjkavu odredbu o upućivanju – “kao i drugih propisa,“, odnosno reči: „kao i drugih propisa, kojima je povređeno pravo poverilaca ili trećih lica. Metodologija navedeni faktor ilustruje na identičan način - manjkave odredbe o upućivanju su odredbe nacrta kojima se upućuje na druge odredbe ili propise, na nejasan, neprecizan i način podložan različitim tumačenjima. Ovaj faktor rizika moguće je identifikovati prilikom korišćenja izraza kao što su: „u skladu sa važećim zakonima,“ „po zakonu“, „na uobičajeni način“, „u skladu sa pravnim propisima u toj oblasti“ i sl, bez upućivanja na neki konkretni propis, odnosno kada je propis na koji se upućuje teško ustanoviti ili se uopšte ne može ustanoviti tokom procene.

Nacrt zakona o zaštiti od buke

Javna rasprava o Nacrtu zakona o zaštiti od buke (u daljem tekstu: Nacrt zakona) sprovedena je u periodu od 3. do 23. juna 2021. godine. Opšta i stručna javnost, pre svega organizacije civilnog društva i stručne organizacije za merenje buke, zavodi i instituti odazvali su se u velikom broju na poziv Ministarstva zaštite životne sredine da učestvuju u javnoj raspravi zbog čega ne treba da čudi veliki broj primedbi, predloga i sugestija na Nacrt zakona, ukupno 132. Program javne rasprave o Nacrtu zakona, sa priložima utvrđenim Poslovníkom Vlade, bio je objavljen na internet stranici Ministarstva zaštite životne sredine <https://www.ekologija.gov.rs/> i na portalu e-Uprave. Međutim, izveštaj sa javne rasprave bio je dostupan samo na sajtu pomenutog Ministarstva u posebnom delu (baneru) pod nazivom “Javne rasprave” koji se nalazi na dnu zvanične veb prezentacije Ministarstva ali ne i na portalu e-Uprave. Prema navodima iz obrazloženja, u Nacrt su transponovane odredbe Direktive EU u oblasti buke.

Sa stanovišta Metodologije, interesantne su odredbe Nacrta koje se odnose na nadležnost za merenje buke koju emituju ugostiteljski objekti. Naime, na samom početku javne rasprave ministarska zaštite životne sredine i zamenik gradonačelnika Beograda posebno su istakli ulogu i značaj dva člana koja propisuju nadležnost za merenje buke. Prema njihovim rečima, navedenim članovima se Komunalnoj miliciji u jedinicama lokalne samouprave daju ovlašćenja da po prijavi građana mogu da mere i kontrolišu buku iz ugostiteljskih objekata, odnosno da će donošenjem novog zakona, kao i seta podzakonskih akata, biti omogućeno brže i efikasnije rešavanje problema buke. U navedenim najavama je isticano da će komunalni milicionari i inspektori meriti na licu mesta buku i odmah izricati zaštitne mere, od kojih je jedna oduzimanje aparata ili instrumenata sa kojeg se emituje muzika.

Ipak, analiza Nacrta zakona pokazuje da nije baš tako, odnosno da javni istupi javnih funkcionera selektivno predstavljaju samo deo sadržine Nacrta zakona. Tačno je da komunalni milicionar, saglasno članu 32., ima ovlašćenje da privremeno oduzme predmete (emitera buke) koji su pribavljeni, upotrebljeni ili nastali kršenjem propisa vezanih za zaštitu od buke u ugostiteljskim objektima. Međutim, pored tog ovlašćenja, komunalni milicionar je ovlašćen da, kada pri izvršenom merenju nivoa buke iz ugostiteljskih objekata utvrdi prekoračenje propisanih graničnih vrednosti, izda prekršajni nalog, odnosno podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, izda usmeno naređenje kojim nalaže mere za smanjenje buke u životnoj sredini ili zabrani smitovanje buke u životnoj sredini iznad propisanih graničnih vrednosti i dr.

Sa stanovišta Metodologije, najznačajniji je čl. 26. koji suštinski reguliše merenje buke iz ugostiteljskih objekata. Stavom 1. navedenog člana predviđeno je da *“Merenje buke poreklom iz ugostiteljskih objekata pored ovlašćenog pravnog lica koje ispunjava propisane uslove, može da vrši komunalni milicionar jedinice lokalne samouprave, etaloniranim uređajima za merenje buke u skladu sa posebnim propisom kojim se uređuje metodologija merenja buke, a u skladu sa odlukom organa jedinice lokalne samouprave.”* Drugim rečima, komunalni milicionar jeste, kako je i najavljeno, ovlašćen da meri buku iz ugostiteljskih objekata ali u tome nije usamljen. Komunalnoj policiji nije dato isključivo i ekskluzivno ovlašćenje da vrši navedene merenje. Štaviše, kao što se može videti iz navedenog člana, komunalna milicija je navedena na drugom mestu, iza ovlašćenog pravnog lica koje ispunjava propisane uslove. Osim toga, nomotehnički posmatrano, poveravanje pomenutih ovlašćenja je učinjeno na način koji ovu odredbu čini dodatno problematičnom. Umesto primene uobičajenih pravnih standarda, oličenih u formulaciji *“..... merenje vrši”* u ovom slučaju upotrebljen je ponovo termin *“može”*. U ranijim razmatranjima je ukazano na činjenice zbog kojih je upotreba ovog pojma problematična. Na ovom mestu samo podsećamo da propisivanje na taj način pomenutu odredbu čini podložnom različitim tumačenjima, u zavisnosti od konkretnih interesa. Primeni Metodologije, kada je reč o ovom stavu, nije kraj. Pomenuti stav sadrži u sebi još jedan mogući faktor rizika. Reč je o preklapanju nadležnosti koje postoji, prema Metodologiji, kada su nadležnosti (obično javnog) subjekta slične ili identične nadležnostima drugih organa javne vlasti. S obzirom da se u konkretnom slučaju radi o preklapanju nadležnosti organa javne vlasti sa privrednim subjektom kome je povereno vršenje javnih ovlašćenja situacija je daleko štetnija. Preklapanje nadležnosti stvara sukob nadležnosti između organa javne vlasti kojima su data identična ovlašćenja, bilo u situaciji u kojoj ovi subjekti tvrde da su nadležni za postupanje u konkretnoj stvari ili u situaciji kada se oglašavaju nenadležnim. Rizici koje taj faktor predstavlja se povećavaju kada su zakonskim odredbama duplirane nadležnosti službenih lica nadležnostima iz istog organa javne vlasti ili različitih organa javne vlasti, kao i kada je više službenih lica i organa javne vlasti odgovorno za istu odluku ili radnju.

Pored navedenog, drugi stavovi ovog člana samo dodatno komplikuju stvar. Ne samo da je komunalni milicionar jedan od dva ovlašćena subjekta koji može vršiti merenje nego su zakonom propisani uslovi, u pogledu stručne spreme i akreditacije, koje on mora ispuniti da bi navedeno ovlašćenje mogao da vrši. Prema stavu 2. Navedenog člana, *“komunalni milicionar mora da ima stečeno visoko ili više obrazovanje iz obrazovno naučnog polja tehničko-tehnoloških nauka ili iz naučne oblasti fizičkih nauka.”*, dok *“organ jedinice lokalne samouprave u kome je zaposlen komunalni milicionar mora da poseduje i akreditaciju, u skladu sa posebnim zakonom.”* Time je, primenom analogije sa članom 25. koji istu materiju regulišu u pogledu ovlašćenih pravnih lica za merenje buke, komunalna milicija stavljena u isti položaj kao i stručne organizacije za merenje buke. Primena ove norme može dovesti do potpune nemogućnosti ili otežane primene od strane pripadnika komunalne milicije. Prvi razlog mogu biti ograničene mogućnosti zapošljavanja pripadnika komunalne milicije koji ispunjavaju propisane uslove. Podjednako, razlog može biti i naknadno masovno osporavanje merenja koje su izvršili pripadnici komunalne milicija, ponovo imajući u vidu uslove koji se zahtevaju.

Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima

Proces izrade

Javna rasprava o tekstu **Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima završena je 18. septembra 2021³**. Prema **zaključku** Ministarstva unutrašnjih poslova koje je izradilo nacrt, javna rasprava počela je 30. avgusta i trajala je 20 dana. Činjenica da je za raspravu ostavljen minimalni rok propisan **Poslovníkom o radu Vlade** sama po sebi je razlog za kritiku. Naime, reč je o dokumentu od 365 članova na 117 strana. Utoliko pre što je javna rasprava o zakonu koji može imati dalekosežne posledice po prava građana faktički svedena na objavljivanje teksta nacrt zakona na sajtu MUP i na tri, forme radi, organizovana skupa, održana u četiri dana od 13. do 17. septembra u Nišu, Novom Sadu i Beogradu o čijem održavanju je bilo gotovo nemoguće pronaći ništa ozbiljno ni na internetu. Naime, na sajtu MUP-a objavljen je tekst o javnoj raspravi i poziv svim zainteresovanim stranama da se priključe, uz napomenu da je neophodno prijavljivanje najkasnije 2 dana pre termina rasprave, dok je sam poziv objavljen 3 dana pre prvog termina⁴!

Nacrt zakona bez sumnje zavređuje pažnju javnosti jer sadrži više rešenja koja se mogu oceniti kao kontroverzna i koja su izazvala brojne reakcije stručne i opšte javnosti. Organizacije civilnog društva su zatražile da javna rasprava produži, ukazujući na pojedina problematična rešenja⁵.

Zato je dobro što je odmah po okončanju javne rasprave, ministar unutrašnjih poslova povukao Nacrt iz dalje procedure. Do toga je, kako je saopšteno došlo „na molbu predsednika Republike“. Šta god je pravi razlog za to, onaj razlog koji je predsednik naveo⁶, - "nije zgodno donositi važan zakon uoči izbora", - pogotovo u državi u kojoj je vlast nakon raspisanih izbora menjala izborni zakon i u kojoj uoči tih istih izbora namerava da menja Ustav ne deluje ni uverljivo ni logično. Zato je sasvim realna

³ <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/298>

⁴ [Javna rasprava o Nacrtu zakona u unutrašnjim poslovima - MUP](#)

⁵ <https://eukonvent.org/nacionalni-konvent-potrebno-produziti-javnu-raspravu-o-nacrtu-zakona-o-unutrasnjim-poslovima/>

⁶

mogućnost da se uskoro suočimo sa istim ili sličnim Nacrtom, što iziskuje da njegova rešenja i dalje treba da ostanu predmet pažnje javnosti.

Korupcijski rizici

Oblast na koju se ovaj zakon odnosi je u revidiranom Akcionom planu za poglavlje 23 prepoznata kao jedna od rizičnih. Stoga je postojala obaveza da se Ministarstvo obrati Agenciji za sprečavanje korupcije radi dobijanja mišljenja o odredbama koje mogu predstavljati rizik za nastanak korupcije. Prema informacijama koje je Agencija dostavila Transparentnosti Srbija 29. septembra ove godine, povodom zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, u periodu od 5. jula do 8. septembra, Ministarstvo unutrašnjih poslova nije dostavilo Agenciji Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima (jer se naziv tog ministarstva niti zakona ne nalazi na spisku organa i nacрта koje je Agencija dobila) radi davanja mišljenja. Na taj način Agencija je onemogućena da vrši jednu veoma važnu, zakonom izričito propisanu nadležnost s jedne strane, dok je s druge strane, propuštena veoma izgledna prilika da se tekst Nacrta zakona, nakon provere kvaliteta i otpornosti njegovih odredbi na koruptivne rizike, unapredi. U obrazloženju Nacrta zakona navodi se da je Ministarstvo u konstantnoj borbi za suzbijanje korupcije predvidelo i preciziralo odredbe u vezi sa prijemom i uručenjem poklona (čl. 279), kao i evidenciju o primljenim poklonima (čl. 280), ali i da će novi instrumenti obezbediti podatke za dalju analizu i predlaganje mera za iskorenjivanje korupcije u Ministarstvu.

Biometrijski nadzor

Najviše pažnje su privukle odredbe (čl. 71) kojima se propisuje da policija može da koristi softver za automatsku detekciju i prepoznavanje lica na osnovu biometrijskih karakteristika lica. Reč je o pitanju koje ima kapitalan značaj za pravo na privatnost građana koje, zbog mogućnosti zloupotrebe i povrede ljudskih prava, izaziva ozbiljne i oštre polemike širom sveta. U brojnim sredinama ovakav softver je u upotrebi ali u mnogim izaziva oštre kritike, u nekim je to dovelo i do zabrane korišćenja tzv. inteligentnog video nadzora.

U kontekstu poštovanja međunarodnih obaveza Srbije, bitno je napomenuti da je uvođenje ove mogućnosti planira u vreme kad UN preko Komesarke za ljudska prava svim državama sugeriše moratorijum⁷ i traži potpunu zabranu ili strogo regulisanje primene, a velika višestranačka grupa poslanika Evropskog parlamenta poziva Komisiju EU⁸ da ojača zakonodavni okvir o veštačkoj inteligenciji uključujući i potpunu zabranu upotrebe biometrijskog nadzora na javnim mestima, kod nas insistira na kontradiktornom rešenju.

U našim uslovima ovo rešenje nije zanimljivo samo sa stanovišta velikog rizika po prava na privatnost građana. Naime pored drugih, motiv za stvaranje zakonskog osnova za korišćenje tzv. inteligentnog video nadzora mogla bi da bude i legalizacija nelegalnog procesa koji već dugo traje. Nepoznat, ali vrlo veliki broj, hiljade kamere za prepoznavanje lica, MUP u saradnji s kineskim partnerom postavlja godinama, bez učešća javnosti, bez bilo kakve rasprave o posledicama koje totalni nadzor može ostaviti

⁷ <https://rs.n1info.com/scitech/un-pozivaju-na-moratorijum-za-sisteme-vestacke-inteligencije/>

⁸ <https://www.securitysee.com/2021/04/da-li-ce-biometrijski-nadzor-na-javnim-mestima-biti-zabranjen/>

na naše društvo⁹. Instalacija tog sistema od početka je u suprotnosti sa Ustavom i zakonima a MUP uporno odbija¹⁰ da otkrije ne samo detalje sistema nego čak i koliko on košta građane Srbije.

U obrazloženju Nacrta zakona navodi se da je članom 71. regulisano novo policijsko ovlašćenje, kao i to da je regulisano u kojim situacijama se ono primenjuje. Na pitanje o mogućoj neustavnosti snimanja građana, kao i činjenici da su mnogobrojne kamere već postavljene i pre nego što je Nacrtom bila predviđeno ovo policijsko ovlašćenje, nije bilo osvrta u obrazloženju.

Pojam policije

Problemi su evidentni već i u vezi sa načinom na koji se uređuje upotreba pojma "policija". Važećim Zakonom o policiji ("Sl. glasnik RS", br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018)¹¹ je predviđeno da isključivo Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo odbrane mogu da koriste naziv policija, a u nacrtu novog zakona (čl. 25) se zaboravlja na vojnu policiju ali se predviđa mogućnost da ministar odobri i nekim drugim organizacijama da se koriste nazivom policija. Način i razlozi ovakvog potencijalnog proširenja kruga korisnika naziva policija su zabrinjavajuće nejasni utoliko pre što zakon ne predviđa nikakve kriterijume i sve prepušta slobodnoj proceni ministra. U obrazloženju nacrta nema nikakvih argumenata u prilog ovom rešenju.

Javnost rada

Nacrt zakona ne sadrži načelo transparentnosti, a javnost rada Ministarstva unutrašnjih poslova bi bila umanjena u odnosu na postojeći nivo, budući da odredbe (čl. 21) koje uređuju javnost rada ne predviđaju, inače po važećem zakonu obavezno (čl. 6), objavljivanje tromesečnih izveštaja o radu i stanju bezbednosti.

Zapošljavanje

Korak unazad kad je se radi o javnosti je evidentan i kada je reč u upravljanju ljudskim resursima. Za razliku od Zakona o policiji iz 2016. godine u kom je konkurs eksplicitno tretiran kao osnovni način zapošljavanja nacrt novog zakona koristi drugačiju dikciju, ne govori o zapošljavanju već o popunjavanju radnih mesta (čl. 231), a taksativno ih nabrajajući (bez konkursa, interni konkurs, javni konkurs, raspoređivanje, premeštaj) na prvo mesto stavlja zapošljavanje "bez konkursa".

Predviđa se dug niz razloga za popunjavanje radnih mesta bez konkursa, poput zapošljavanja kandidata koji su završili policijsku, vatrogasno – spasilačku i selekcionu obuku ili popunjavanja specifičnih radnih mesta, čiji broj određuje ministar na zahtev direktora policije, tako da se može zaključiti da izostanak javnog konkursa postaje pravilo. Obrazloženje se svodi na prepričavanje sadržine samih normi.

U kontekstu zapošljavanja pažnju zaslužuju odredbe o dodatnom vrednovanju činjenica prilikom prijema u radni odnos i prijema na stručno osposobljavanje (čl. 232) koje predviđaju, "bez obzira na način prijema" dodatno vrednovanje činjenice da je kandidat član porodice zaposlenog u MUP-u, član porodice zaposlenog u MUP koji je izgubio život ili je ranjen prilikom ili povodom obavljanja posla, dete palog borca ili član porodice penzionisanog radnika MUP-a. Osnovni problem sa ovim odredbama jeste

⁹ <https://rs.n1info.com/vesti/a456247-stefanovic-hiljadu-kamera-sa-softverima-za-prepoznavanje-lica-i-tablica/>

¹⁰ <https://resursi.sharefoundation.info/wp-content/uploads/2019/03/Odgovor-MUP-7.3.2019..pdf>

¹¹ <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2016/6/1/rep>

to što institucionalizuju nepotizam, koji je doduše prisutan i u važećem zakonu ali u manjem obimu i intenzitetu (zapošljavanje bez javnog konkursa ako ispunjavaju uslove). Problem je utoliko veći što se to čini bez ikakvih zakonom utvrđenih, konkretnih kriterijuma i prepušta se ministru da praktično po slobodnom nahođenju utvrdi način dodatnog vrednovanja navedenih činjenica. I u ovom slučaju obrazloženje se svodi na prepričavanje sadržine normi.

Zabrana objavljivanja identiteta

Posebnu pažnju zaslužuju rešenja u novom zakonu kojima se zabranjuje objavljivanje podataka o identitetu ovlašćenih službenih lica MUP (čl. 59 st. 7) i predviđa kažnjavanje za njihovo objavljivanje (čl. 355 st. 1 tač. 2). Ideja da se praktično cela policija pretvori u "tajnu policiju", ne samo da nema realno opravdanje i suprotna je Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja nego može lako biti zloupotrebljena u svrhu sakrivanja od odgovornosti službenih lica koja su zlostavljala građane ili prekoračila ovlašćenja. S tim u vezi, možemo podsetiti da u leto 2020. godine, prilikom razbijanja građanskih protesta, pripadnici policijskih formacija, protivno zakonu, nisu nosili identifikacione oznake, a da do danas praktično niko od počinitelaca čak i najdrastičnijih prekoračenja ovlašćenja i najbrutalnijeg zlostavljanja građana ne samo da nije kažnjen već nije ni identifikovan¹²¹³.

Po važećem zakonu žrtva ili svedok maltretmana, prekoračenja ovlašćenja, korupcije, gde je akter policajac može da zna ko je on, prezime i broj policajca su istaknuti na uniformi, pa može tim povodom nešto i da preduzme, npr. javno objavi te podatke. Po rešenju iz nacrtu zakona (čl. 59. st. 5) ime i broj bi zamenila šifra, kombinacija brojeva i slova, koju bi lica nezadovoljna postupanjem policijskih službenika mogla da koriste za podnošenje pritužbi službama unutar samog Ministarstva (npr. Sektoru unutrašnje kontrole), ali bi bila od male koristi ukoliko te službe ne postupe kako treba. Ako bi neko uspeo da sazna ime policijskog službenika koji je kršio pravila postupanja i objavio ga, bio bi kažnjen i on i medij koji takvu informaciju objavi! U obrazloženju zakona nema ni jedne reči posvećene ovom rešenju. Štaviše, ova bez sumnje radikalna izmena čak se i ne pominje.

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

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnoj svojini

¹² <https://www.istinomer.rs/analize/sistemska-ignorisanje-julskih-batina/>

¹³ <https://ombudsman.rs/attachments/article/7171/Godisnji%20izvestaj%20NPM%202020.pdf>

Predlog ovog Zakona, koji je Vlada Republike Srbije utvrdila 27. novembra 2020. godine, Narodna skupština je usvojila već 17. decembra prošle godine. Na portalu e-Uprave, u rubrici Javne rasprave, nema podataka o tome da je povodom ovog zakona javna rasprava bila organizovana.

Iako izuzetno kratak, svega četiri člana (od kojih se jednim reguliše njegovo stupanje na snagu), i ovaj Zakon je mogao biti, da je dostavljen Agenciji radi pribavljanja mišljenja, zanimljiv sa stanovišta primene Metodologije. Najviše zbog člana 1. Zakona kojim se postojeći član 29., tačnije njegov stav 1., dopunjuje tako što se dodaju reči: "*Ovako utvrđena tržišna vrednost važi dve godine.*" Na osnovu Obrazloženja vidljivo je da su razlozi za donošenje Zakona sadržani u potrebi da se otklone nedostaci koji su uočeni u dosadašnjoj primeni Zakona o javnoj svojini ("*Službeni glasnik RS*", br. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 - dr. zakon, 108/16, 113/17 i 95/18). Konkretnije, "*uočeno je da se poslednjih godina ubrzano menjaju tržišne vrednosti nepokretnosti, te je stoga potrebno vremenski ograničiti važenje procene tržišne vrednosti nepokretnosti na dve godine, a koja je utvrđena od strane poreskog ili drugog nadležnog organa ili licenciranog procenitelja*". Navedeno objašnjenje suprotno je elementarnoj ekonomskoj logici. Tržišna vrednost nepokretnosti uvedena je u pravni poredak upravo zbog potrebe da se promet nepokretnosti odvija na osnovu stvarnih tržišnih pokazatelja, odnosno cene koja se u velikoj meri formira na osnovu odnosa ponude i potražnje. Međutim, navedeno obrazloženje ne samo da nije suprotno, već je u saglasju sa "*pljačkaškom logikom*" koju predlagač zakona i ne pokušava da prikrije. Naime, prema Obrazloženju, uočeni problem se sastoji u tome što "*važeći zakon o javnoj svojini ne propisuje rok važenja procene, pa bi se problem mogao pojaviti usled naglih promena u tržišnoj vrednosti nepokretnosti kojima nosioci prava javne svojine žele raspolagati. Ovo se naročito odnosi na cene nepokretnosti u velikim gradovima gde postoji tendencija rasta cena kvadrata svih vrsta nepokretnosti.*" Sve navedeno treba da proizvede povoljne efekte "*na budžet imalaca prava javne svojine zbog tendencije rasta cena nepokretnosti, ...*". Da cinizam bude veći, prema shvatanjima predlagača Zakona "*Predložene izmene ne utiču na ravnopravnost svih učesnika u pravnom saobraćaju.*"

I dok je za potrebu ograničavanja vremenskog roka dato kakvo-takvo objašnjenje, u Obrazloženju se ne može pronaći nijedna reč o tome zašto je propisano ograničenje u trajanju od dve godine.

Međutim, da bi se sagledala prava razmera kapaciteta za korupciju koju navedene odredbe poseduje, mora se analizirati ceo član koji se na navedeni način dopunjuje. Tako se članom 29. stav 1. propisuje da, polazeći od tržišne vrednosti, "*Nepokretne stvari pribavljaju se u javnu svojinu i otuđuju iz javne svojine...*". Drugim rečima, za razliku od Obrazloženja koje predloženu dopunu pravda razlozima uštede budžeta usled rasta cena nepokretnosti koje će se pribavljati u javnu svojinu, član koji se dopunjuje istovremeno i potpuno ravnopravno tretira otuđenje nepokretnosti koje se već nalaze u javnoj svojini.

Na osnovu svega navedenog može se zaključiti da navedena odredba sadrži rizik od korupcije koji se sastoji u tome da deklarirani ciljevi odstupaju, u određenoj meri, od stvarnih, odnosno skrivenih i neizrečenih ciljeva. Konkretno, stvarni tj. skriveni i neizrečeni cilj može biti "*ograničavanje*" vremena u kome će, za one privilegovane koji pribavljaju nepokretnost u javnoj svojini, važiti ranije utvrđena tržišna vrednost nepokretnosti uprkos njenom rastu na tržištu u "*ograničenom*" periodu. Njom se u stvari, pored deklarisanog cilja promovira i skriveni cilj a moguće objašnjenje za odstupanje može se pronaći u skrivenim namerama predlagača. Osim navedenog, prisutan je rizik od korupcije koji se ogleda u činjenici da se ovom odredbom promovira, pored javnog, i privatni interes nekih grupa koji nije u skladu sa javnim interesom. Štaviše, u gornjem razmatranju smo pokazali da postoji realna mogućnost da se promovisani privatni interes ostvari na štetu javnog interesa. Ponekad, zakoni kojima se promovira privatni interes suprotni javnom interesu mogu da nanese štetu ne samo javnom interesu uopšte, već i drugim privatnim interesima, u ovom slučaju interesima drugih građana koji su beneficijari javne svojine. Na kraju, ostaje upitno koliko obrazloženje služi kao podrška rešenjima u ovom zakonu. Kao negativan primer, tačnije kada obrazloženje ne pruža podršku rešenjima iz zakona, Metodologija navodi situaciju kada argumentacija u obrazloženju nije validna, u smislu da je pogrešna

(npr. u obrazloženju se opisuju posledice drugačije od onih koje se očekuju ili kada su odredbe izvan opsega deklarisanog cilja nacrta zakona (idu van njega ili mu protivreče). Sve navedeno pogoduje izvršenju nekog od koruptivnih krivičnih dela jer će sprovođenje ove odredbe dovesti do situacija u kojima lako nastaju uslovi za izvršenje koruptivna dela. Ovakve odredbe stvaraju kod onoga ko treba po njima da postupa ideju, da u takvim uslovima davanje ili primanje mita, posredovanje u davanju ili primanju mita ili činjenje drugih koruptivnih radnji postaje veoma lako, odnosno one su jednostavno rečeno „poziv“ na činjenje koruptivnih dela.

Drugi zakoni koje je predložila Vlada, a nisu upućeni na mišljenje Agenciji, iako je trebalo

Akti predloženi u periodu 1.9.2021-30.9.2021, koji se odnose na neku od oblasti za koje postoji obaveza dostavljanja nacrtu akta na mišljenje Agenciji.

Međunarodni akti vezani za borbu protiv korupcije

- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju korupcije

Porezi

- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji
- Predlog zakona o izmeni Zakona o akcizama
- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana
- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu
- Predlog zakona o fiskalizaciji
- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrednost
- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit pravnih lica
- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana
- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o republičkim administrativnim taksama
- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezima na imovinu
- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji

Zdravstvo

- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti

Obrazovanje

- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju

Javne nabavke

- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o posebnim uslovima za realizaciju projekta izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti

Lokalna samouprava

- Predlog zakona o izmenama Zakona o platama službenika i nameštenika u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave

- Predlog zakona o izmenama Zakona o platama zaposlenih u javnim agencijama i drugim organizacijama koje je osnovala Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave

Carina

- Predlog zakona o izmenama i dopuni Carinskog zakona
- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o carinskoj službi

Međudržavni sporazumi čije usvajanje je predložila Vlada

- Predlog zakona o potvrđivanju Odluke Zajedničkog komiteta Sporazuma o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi Broj 1/2021 o izmeni Aneksa 4 Sporazuma o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi (CEFTA 2006), kojim se utvrđuje Protokol o definiciji pojma „proizvodi sa poreklom” i metode administrativne saradnje iz člana 14. st. 1. i 3. i ukidanju i zameni Odluka Zajedničkog komiteta Sporazuma o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi br. 3/2013 i 3/2015
- Predlog zakona o potvrđivanju izmena i dopuna 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 i 35 Carinske konvencije o međunarodnom prevozu robe na osnovu isprave za MDP (karneta TIR) (konvencija TIR, 1975)
- Predlog zakona o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Narodne Republike Kine o uzajamnom priznavanju Programa AEO Uprave carina Ministarstva finansija Republike Srbije i Programa za upravljanje kreditima preduzeća Generalne carinske administracije Narodne Republike Kine
- Predlog zakona o potvrđivanju Ugovora između Republike Srbije i Japana o otklanjanju dvostrukog oporezivanja u odnosu na poreze na dohodak i sprečavanju poreske evazije i izbegavanja
- Predlog zakona potvrđivanju Ugovora između Vlade Republike Srbije i Vlade Hong Konga Specijalnog administrativnog regiona Narodne Republike Kine o otklanjanju dvostrukog oporezivanja u odnosu na poreze na dohodak i na imovinu i sprečavanju poreske evazije i izbegavanja

Autentična tumačenja koja su usvojena ili predlagana u Narodnoj skupštini

(zakon ne predviđa obavezu dostavljanja predloga autentičnog tumačenja Agenciji radi razmatranja rizika od korupcije)

- [Autentično tumačenje odredbe člana 2. stav 1. tačke 3\) zakona o sprečavanju korupcije \("službeni glasnik", br. 35/19 i 88/19\)](#)
- [Autentično tumačenje odredbe člana 64. Stav 1. Zakona o visokom obrazovanju \("službeni glasnik rs", br. 88/17, 73/18, 27/18-dr. Zakon, 67/19 i 6/20-dr. Zakoni\)](#)
- **Predlog za autentično tumačenje odredbi člana 1066. st. 2 Zakona o obligacionim odnosima, člana 41. st. 1 i 2 i člana 43. st. 2 i 3 Zakona o zaštiti potrošača i člana 17. st. 1 Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga**

Primena Zakona o lobiranju

Podsetnik na donošenje zakona

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

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

Ocena GRECO

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

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

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

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

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

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

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

Svrha Zakona

Uređeno lobiranje je sastavni deo sistema za suzbijanje političke korupcije. U tom smislu, lobiranje se uređuje iz sličnih razloga kao i finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja, i kontrola imovine i prihoda javnih funkcionera. U svakom od tih slučajeva svrha je da se osvetle mogući uticaji na donošenje odluka u državnim organima. Pored suzbijanja političke korupcije, uređeno lobiranje je od značaja i za proces donošenja odluka uopšte. Oni koji ne mogu da ukažu na razloge zbog kojeg bi neki zakon trebalo doneti ili izmeniti u redovnoj komunikaciji sa organima vlasti ili na organizovanim javnim raspravama, možda će se opredeliti da svoje interese zadovolje preko lobista kao profesionalnih posrednika. Zakon o lobiranju postavlja kao pravilo da se lobista mora pisanim putem obratiti funkcioneru ili službeniku koji radi na donošenju nekog propisa i da objasni za koga radi i koji je akt u pitanju kako bi kasnije zajednički izvestili Agenciju za sprečavanje korupcije o svim kontaktima.

Vidljivo i nevidljivo lobiranje

Osnovni problem je kontrola primene svih aspekata Zakona. Naime, u situacijama kada se zainteresovano lice odluči za korišćenje neformalnih kontakata sa donosiocima odluka, neće biti nimalo lako utvrditi da je do toga došlo. Naime, zakonodavac je ovakve neformalne kontakte u celosti isključio iz pojma lobiranja, ali je propustio da ih izričito zabrani, što može da se veoma štetno odrazi na primenu zakonskih rešenja i zaštitu javnog interesa.

Nešto lakše bi trebalo da bude utvrđivanje da li je došlo do formalnih obraćanja neposredno zainteresovanih pojedinaca, firmi, organizacija i udruženja državnim organima, poslaničkim grupama i uopšte „lobiranim licima“. Naime, takva obraćanja mogu imati karakter kontakta sa „neregistrovanim lobistima“ i o njima bi organi vlasti trebalo da vode evidencije. Najviše informacija bi trebalo da bude dostupno onda kada zainteresovana lica angažuju profesionalne posrednike – registrovane lobiste – da zastupaju njihove interese pred organima vlasti koji donose opšte pravne akte.

Agencija za sprečavanje korupcije

U [registar lobista](#) trenutno je upisano 33 pojedinaca i 3 firme. Agencija redovno sprovodi obuke za lobiste, a peta po redu u 2021. je zakazana za kraj oktobra 2021. Agencija je oformila grupu za pitanja lobiranja, u kojoj je planirano četvoro, a [stvarno zaposleno dvoje državnih službenika](#). U dosadašnjim [izveštajima](#) Agencije (poslednji se odnosi na 2020) kada je reč o lobiranju mogu se naći samo informacije o obukama, registraciji lobista i zakonu, ali ne i drugi podaci o njegovoj primeni. Nema navoda o tome da li su registrovani lobisti podnosili izveštaje, u kojima bi, između ostalog, morali da navedu predmet i cilj lobiranja koje su vršili. Po svemu sudeći, ovo je posledica činjenice da u tom periodu nisu ni bili angažovani.

Istraživanje o primeni Zakona

Transparentnost Srbija je početkom 2020. [istraživala primenu zakona](#) tokom prvih pet meseci, u institucijama za koje se može očekivati da najčešće mogu biti izloženi lobiranju - Vladi Srbije i ministarstvima, Narodnoj skupštini i kod Predsednika Republike. Na sličan način, istraživanje smo ponovili 2021, tražeći informacije o kontaktima koje su ove institucije i njihovi funkcioneri, zaposleni i druga radno angažovana lica imali do leta ove godine.

Zahtevom za pristup informacijama od javnog značaja tražili smo dostavljanje kopija evidencije iz člana 30, stav 6. i 7. [Zakona o lobiranju](#). Tim odredbama je predviđeno da je organ vlasti dužan da vodi evidenciju o lobističkim kontaktima za funkcionere koji su izabrani, postavljeni, imenovani, zaposleni ili na drugi način radno angažovani u tom organu. Takođe, svako lobirano lice je „dužno da spreči nastanak štetnih posledica po javni interes koje mogu nastati usled lobiranja“.

Bez obzira na to što registrovani lobisti ni u ovom periodu, po svemu sudeći, nisu imali posla, postojala je mogućnost da se državnim organima i institucijama, u vezi sa donošenjem, izmenom ili ukidanjem propisa, obraćaju neposredno zainteresovana lica, bilo neposredno, bilo preko svojih udruženja. U smislu zakona, ova lica imaju svojstvo „neregistrovanih lobista“. Oni, za razliku od profesionalnih posrednika koji vrše lobiranje za drugoga, to čine za sebe i ne moraju ispunjavati uslove propisane za lobiste koji podležu registraciji.

Svi organi vlasti koji su na ove zahteve odgovorili dostavili su identičan odgovor: da nije bilo ostvarenih lobističkih kontakata u smislu odredaba Zakona o lobiranju.

Uputili smo ukupno 23 zahteva, od čega nismo dobili odgovor na dopise koji su podneti na kabinet **predsednice Vlade, Ministarstvu finansija** (koje je prošli put bilo jedini organ koji je zahtev ignorisao), **Ministarstvu za zaštitu životne sredine**. Kad je reč o Generalnom sekretarijatu Predsednika Republike, zahtev je ponovljen pred završetak istraživanja, nakon što je utvrđeno da isporuka prethodno poslatog zahteva bila neuspešna i odgovor se još uvek očekuje.

Zahtevi su upućeni na sledeće adrese: 1. Narodna skupština Republike Srbije; 2. Generalni sekretarijat predsednika Republike; 3. Kabinet predsednice Vlade; 4. Kabinet ministra za razvoj nedovoljno

razvijenih opština; 5. Kabinet ministra za inovacije i tehnološki razvoj; 6. Ministarstvo za brigu o selu; 7. Ministarstvo kulture i informisanja; 8. Ministarstvo omladine i sporta; 9. Ministarstvo za brigu o porodici i demografiji; 10. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja; 11. Ministarstvo zdravlja; 12. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja; 13. Ministarstvo za evropske integracije; 14. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog; 15. Ministarstvo odbrane; 16. Ministarstvo pravde; 17. Ministarstvo rudarstva i energetike; 18. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave; 19. Ministarstvo zaštite životne sredine; 20. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; 21. Ministarstvo finansija; 22. Ministarstvo privrede; 23. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture; 24. Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija; 25. Ministarstvo unutrašnjih poslova; 26. Ministarstvo spoljnih poslova.

Narodna skupština i predstavnici organa izvršne vlasti su uglavnom izričito negirali postojanje kontakata sa lobistima, pa samim tim i postojanje evidencije koja bi se o tome vodila. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je dostavilo i [kopiju dokumenta](#) – obrazac evidencije koji je overen, ali bez sadržaja, jer nije bilo prijavljenih lobističkih kontakata. Pored toga što organi vlasti nemaju zabeležene kontakte sa lobistima, iz tri odgovora se može zaključiti da državni organi nemaju potpuno jasnu predstavu šta bi uopšte trebalo da se prati i evidentira. Novoformirano Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju nas obaveštava da „do sada nije potpisalo ugovor o lobiranju ni sa jednim lobistom, te samim tim nije započelo da [vodi evidenciju o lobističkim kontaktima](#)“. Na sličan način odgovara i Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za unapređenje razvoja nedovoljno razvijenih opština („[kabinet nije imao lobističke aktivnosti](#), niti je do sada angažovao pravno ili drugo lice koje se bavi poslovima lobiranja“. Najzad, [Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja](#) nije formirao evidenciju „zato što niko od funkcionera ... nema status registrovanog ili neregistrovanog lobiste, niti postoji saznanje o postojanju lobističkih kontakata“.

Zahtevi za pristup informacijama i odgovori koji su primljeni na njih mogu se preuzeti [na sajtu TS](#).

Verovatnoća da se baš niko od zainteresovanih subjekata nije obraćao ni jednom ministarstvu, Vladi, Predsedniku ili Skupštini i narodnim poslanicima u vezi sa propisima, tokom polovine 2021. i cele 2020. godine, gotovo je nikakva. Naime, ti organi su u tom periodu učestvovali u donošenju ili izradi nekoliko stotina zakona, uredbi, pravilnika i drugih opštih akata koji utiču na interese stotina hiljada privrednih subjekata. Mnogo je izglednije da niko od njih (uključujući i one koji su pripremali, predlagali i usvojili Zakon o lobiranju) nije bio svestan toga da je ustanovljena nova obaveza i da se sprovođenje ovih obaveza od strane funkcionera i zaposlenih u organima vlasti ne prati.

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

Pokušaji TS da se unapredi pravni okvir i praksa

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

Ministarstvu pravde smo 25.5.2021. uputili [inicijativu](#) za jasnije regulisanje (ili zabranu) pokušaja lobiranja koje se ne odvija na zakonom predviđen način.

Narodnoj skupštini smo se obratili decembra 2020. sa [inicijativom za objavljivanje informacija o lobiranju](#) na skupštinskom sajtu, u okviru posebne rubrike koja bi bila posvećena tom pitanju.

Zakon o parničnom postupku – kršenje pravila o javnim raspravama i lobiranju

Najmarkantniji slučaj tokom ovog perioda u Srbiji u kojem su postojale sumnje u skrivene uticaje prilikom donošenja ili raznih vidova izmena zakona (između ostalog i kroz [pokušaj donošenja autentičnih tumačenja](#)), a kako se kasnije pokazalo i [načelnog pravnog stava Vrhovnog kasacionog suda](#) odnose se na dugogodišnje sporove između građana koji su uzimali stambene kredite i banaka.

U tekstu koji je objavljen na portalu [Otvorena vrata pravosuđa](#) 19.6.2021. komentarisali smo tadašnju situaciju iz ugla primene propisa o lobiranju i javnim raspravama, na sledeći način:

Najavljene promene u Zakonu o parničnom postupku izazvale su veliko uznemirenje među građanima koji su vodili pojedine postupke (naročito protiv banaka), a brojni advokati su protiv njih protestovali. Svega tri dana nakon zdušne odbrane ovog [nacrta](#) Ministarstvo se odlučilo za drugačiji pristup – zaključivši [sporazum](#) sa Advokatskom komorom Srbije. U [Sporazumu](#) koji je objavljen na sajtovima Ministarstva i Komore se predviđa između ostalog da će se iz nacrtu brisati ili menjati pojedine odredbe, da nakon javne rasprave nacrt neće biti upućen u dalju proceduru, da će se formirati nova radna grupa u kojoj će AKS dati polovinu članova, da će ta nova radna grupa razmotriti predloge AKS i drugih učesnika, pa zatim formulisati novi nacrt.

Sve ovo se dešava u momentu dok javna rasprava o [nacrtu](#) zakona i dalje traje, pa se može postaviti i pitanje smislenosti daljeg davanja predloga i komentara na tekst koji će očigledno biti značajno izmenjen od strane nove radne grupe.

U pravnom sistemu Srbije je predviđeno da nacrt zakona izrađuju organi državne uprave (ministarstva), koji mogu, a najčešće to i čine, formirati stručnu radnu grupu u koju uključuju i predstavnike drugih institucija. Međutim, ni jednim zakonom nije predviđena mogućnost da ministarstvo ograniči svoja ovlašćenja time što bi se unapred prema nekom od zainteresovanih subjekata obavezalo da će nacrt zakona sadržati ili da neće sadržati neke odredbe, niti tako što bi jednoj instituciji ili grupi zainteresovanih lica garantovalo određenu zastupljenost u radnoj grupi koja piše zakon. Bez obzira na to što su neke od kritika advokata na prvi nacrt dobro utemeljene, zaključivanje ovakvog sporazuma predstavlja ozbiljan i štetan presedan. Time se, naime, uspostavlja princip da jedna od zainteresovanih grupa za sadržaj određenog zakona može da ima dominantan uticaj na buduća zakonska rešenja, bez obzira na to što isti zakon može takođe da ima uticaja na interese drugih zainteresovanih grupa koje nisu na jednak način predstavljene.

Da je Ministarstvo pravde želelo da obezbedi punu participativnost i kvalitetnu diskusiju o promenama jednog od najvažnijih zakona, ono ne bi iznelo na javnu raspravu gotov Nacrt, već polazne osnove za njegovu promenu, sa analizom efekata. To je, uostalom, bila i obaveza Ministarstva, na osnovu člana 77, stav 2. [Zakona o državnoj upravi](#) i člana 41, st. 5. [Zakona o planskom sistemu](#).

Valja primetiti da je Ministarstvo pravde prekršilo pravila i u pogledu načina objavljivanja javne rasprave, jer ona, suprotno Poslovniku Vlade, nije oglašena i na [Portal eUprava](#), gde bi, između ostalog, trebalo navesti i članove radne grupe koja je izradila nacrt.

Sa stanovišta zaštite javnog interesa u ovom slučaju, od pritiska i pretnji advokata koje su rezultirale njihovim privilegovanim položajem u procesu dalje izrade zakona, daleko je opasnija druga stvar. Naime, advokati su svoje zahteve i primedbe izneli javno i svako ko je zainteresovan može da u određenoj meri izvede zaključak u kojoj meri će promene zakonskih odredaba pogodovati njihovim interesima, i u kojoj meri se taj interes podudara sa javnim.

S druge strane, u javnosti su iznete tvrdnje da bi rešenja zakona koja je Ministarstvo prvobitno predložilo najviše [pogodovale poslovnim bankama](#), ali se ni iz jednog objavljenog dokumenta ne može videti da li su predstavnici finansijskih institucija ili bilo koje druge zainteresovane grupacije imale uticaja na kreiranje ovog nacrt. Obelodanjivanje uticaja koje zainteresovana lica vrše na organe državne uprave prilikom kreiranja propisa bilo je jedan od glavnih ciljeva donošenja [Zakona o lobiranju](#). Međutim, prilikom pisanja ovog zakona, Ministarstvo pravde, Vlada i Narodna skupština su propustile da uvedu obavezu proaktivnog objavljivanja informacija o tome ko im se od registrovanih i neregistrovanih lobista obraćao, sa kakvim predlozima i kakav je ishod razmatranja tih predloga. Taj propust nije otklonjen ni kroz podzakonski akt koji je doneo direktor Agencije za sprečavanje korupcije.

To je jedan od razloga zbog kojih je u Srbiji i dalje lako moguće da krojenje zakonskih odredaba prema privatnim interesima prođe neopaženo, kao što je Transparentnost Srbija nedavno ukazala u [istraživanju o Korupciji na visokom nivou](#), kao i u studiji "[Uslovi za poslovanje sa integritetom](#)".