



Коментари и сугестије на ревидиран Нацрт закона о спречавању корупције из фебруара 2019.

Транспарентност Србија
Београд, март 2019.



Пројекат финансира
Европска унија.

Садржај

Увод	4
Опште напомене	5
Коментари на поједине чланове ревидираног Нацрта закона о спречавању корупције	6
Члан 4. Финансирање Агенције	6
Члан 5. Организационе јединице Агенције	6
Члан 7. Поступак који води Агенција	7
Члан 10. Услови за избор директора	7
Члан 11. Конкурс за избор директора	8
Члан 12. Оцењивање кандидата за директора	8
Члан 13. Избор директора	9
Члан 16. Разлози за разрешење директора	10
Члан 17. Престанак функције заменика директора	10
Члан 18. Именовање вршиоца дужности директора	11
Члан 19. Плата директора и заменика директора	12
Члан 20. Надлежност и састав Већа:	12
Члан 21. Услови за избор члана Већа	13
Члан 22. Јавни конкурс за избор члана Већа Агенције	15
Члан 23. Спровођење јавног конкурса за избор члана Већа Агенције	16
Члан 24. Избор члана Већа Агенције	17
Члан 24а*. Овлашћени предлагачи чланова Већа	18
Члан 26. Престанак функције члана Већа Агенције	20
Члан 27: Разлози за разрешење члана Већа	20
Члан 29: Накнада за члана Већа	22
Члан 32. Примања запослених	22
Члан 33. Сарадња са другима	23
Члан 35. Иницијативе и мишљења у вези са прописима	23
Чланови 35а, 35б и 35в*. Додатна правила о ризицима од корупције у прописима и истраживању корупције	24
Члан 36. Прикупљање података потребних за рад Агенције	26
Члан 37. Дужност одазивања на позив	27
Члан 38. Санкције за недостављање података	27
Члан 38а*. препоруке у спровођењу стратешких аката	28
Члан 40. Основна правила о обављању јавне функције	29
Члан 41. Појам сукоба интереса	30
Члан 42. Обавештавање о сукобу интереса	30
Члан 43. Поступак одлучивања о постојању сукоба интереса	31
Члан 46. Обављављање другог посла или делатности	31
Члан 48. Правна лица са учешћем приватног капитала	34

Члан 50. Раздвајање политичке и јавне функције („ФУНКЦИОНЕРСКА КАМПАЊА“)	35
<i>Коментар постојеће одредбе</i>	35
<i>Предлог ТС за побољшање нормe</i>	37
Члан 53. Обавештавање Агенције о поступцима који воде закључењу уговора	42
Члан 53а*. Недозвољени утицај на јавног функционера	45
Члан 55. Ограничења по престанку јавне функције	46
Члан 56. Кумулација јавних функција	48
Члан 58. Забрана пријема поклона	50
Члан 62. Обавештење о примљеном поклону - Поклони који наизглед нису у вези са вршењем јавне функције	50
Члан 67. Регистар јавних функционера	52
Члан 68. Пријављивање имовине и прихода	52
Члан 71. Садржина извештаја	53
Члан 72. Јавност података из регистра имовине и прихода	54
Члан 74. Коришћење података из Извештаја	55
Члан 75. Провера извештаја	55
Члан 76. Праћење имовинског стања	56
Члан 78. Покретање поступка	58
Члан 80. Одлуке и правна средства	58
Члан 81. Јавност у поступку	59
Члан 83. Услови за изрицање мера	60
Члан 87. Представке	61
Члан 92. Поступање по службеној дужности	61
Члан 99а*. Јавност података о плановима интегритета	62
Члан 100. Евиденције	63
Члан 101. Кривично дело	64
Члан 108. Споразум о признању прекршаја	66

Увод

У овој публикацији чланица коалиције *прЕУговор* Транспарентност Србија анализира одредбе ревидираног Нацрта закона о спречавању корупције¹ (у наставку: Нацрт), које је Министарство правде Републике Србије објавило крајем фебруара 2019. године.

Општи закључак је да се циљеви због којих се Закон о спречавању корупције (Закон о Агенцији за борбу против корупције) мења само делимично постижу решењима које је предложила Влада у ревидираном нацрту.

Кључне новине у Нацрту, које се односе на начин избора директора и чланова Одбора (Већа) Агенције за борбу против корупције представљају погоршање са становишта независности Агенције од политичких утицаја. Предложени начин избора, када је реч о члановима Одбора (Већа) може обезбедити да они поседују одређени минимални ниво стручности за тај посао, што актуелне законске одредбе не гарантују. Међутим, начин избора у којем након процеса пре-селекције у којем кључну улогу има извршна власт, политичка већина народних посланика по свом нахођењу бира било ког од кандидата који су задовољили тражени минимум, не пружа гаранције да ће бити изабрани најстручнији кандидати већ они који уживају политичку подршку.

По тренутно важећем решењу Народна скупштина практично има могућност да само потврди или одбије предлоге које су дали овлашћени предлагачи, међу којима су и неки који су независни од извршне власти или и од извршне и од законодавне власти. Слично томе, један од разлога због којих је установљен Одбор (Веће) Агенције, био је да представља заштиту директора од непосредног политичког утицаја, који би се вршио кроз избор и разрешење у Народној скупштини. Уместо Скупштине која бира и разрешава друге челнике независних државних органа, директора Агенције на конкурс бира Одбор. Оправдање за овај систем јесте природа поступања Агенције, контрола имовине и прихода функционера, међу којима су и народни посланици, као и контрола финансирања политичких странака и изборних кампања.

Закон о спречавању корупције (Закон о Агенцији за борбу против корупције) се мења ради испуњавања циљева из раније важеће Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији (2013-2018), коју је усвојила Народна скупштина, Акционог плана за преговарачко поглавље 23 ЕУ интеграција Србије и испуњавања препорука међународних организација чији је Србија члан (GRECO), као и ради отклањања проблема који су уочени у пракси досадашње примене.

Још од почетка процеса израде новог закона (модел Агенције из 2014), једна од идеја водила било је јачање независности кроз повећање броја неполитичких предлагача чланова Одбора, али око тога није било договора унутар радне групе која је писала закон, па промене нису ни предложене у претходним нацртима. Предлози и коментари цивилног друштва који су дати на претходни нацрт Закона о спречавању корупције, из августа 2018, нису узети у обзир на адекватан начин и да по њима углавном нису вршене измене у законском тексту.

У наставку су дате опште напомене о Нацрту закона, а потом и коментари и сугестије на поједине чланове Нацрта, најчешће у форми амандмана са образложењем. Ради прегледности, често су измене по сугестијама Транспарентности Србија остављене видљивим (у црвеној боји).

¹ <https://bit.ly/2mYIUso>

Опште напомене

У целом тексту Нацрт треба ускладити са одредбама других прописа, а нарочито:

1. Закон о електронској управи (у погледу коришћења израза веб презентација, као и у погледу објављивања података у отвореном облику)
2. Закон о планском систему (документи јавних политика, а не стратешки акти)
3. Закон о заштити узбуњивача (у вези са обраћањима лица Агенцији за борбу против корупције и обавезама Агенције на основу тог обраћања)
4. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (у вези са доступношћу података о раду Агенције)

Потребно је преиспитати и друге одредбе – дефиниције, прекршаје и надлежности, након усвајања других предлога које смо дали током јавне расправе.

Коментари на поједине чланове ревидираног Нацрта закона о спречавању корупције

II. АГЕНЦИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ

Члан 4. Финансирање Агенције

Средства за рад Агенције

Члан 4.

Средства за рад Агенције обезбеђују се у буџету Републике Србије у посебном буџетском разделу и из других извора, у складу са законом.

Предлог годишњег финансијског плана средстава која се обезбеђују у буџету Републике Србије усваја директор Агенције и упућује министарству надлежном за послове финансија.

Годишња средства за рад Агенције која се обезбеђују у буџету Републике Србије треба да буду довољна да омогуће њен ефикасан и независан рад.

Агенција самостално располаже средствима за рад.

Влада не може без сагласности директора Агенције обуставити, одложити или ограничити извршење буџетских средстава намењених за рад Агенције.

Коментар ТС:

Циљ који је постављен у ставу 3. овог члана може бити остварен једино тако што би Агенција имала гарантована средства за свој рад из посебног извора прихода (нпр. као Комисија за заштиту конкуренције).

Пошто тај вид финансирања не би био примерен, требало би одредити унапред средства за финансирање појединих активности Агенције онако као што је то урађено Законом о финансирању политичких активности, у погледу контроле финансирања изборних кампања. По том моделу би се и овде могла одредити сума која би била издвојена за планирани обим контроле функционерских извештаја итд. Други начин за обезбеђивање већег утицаја Агенције на креирање сопственог буџета, а без ремећења Закона о буџетском систему, био би да се примени решење које постоји за Државну ревизорску институцију, где постоји додатан корак усаглашавања нацрта буџета.

Члан 5. Организационе јединице Агенције

Седиште Агенције и организационе јединице изван седишта Агенције

Члан 5.

Седиште Агенције је у Београду.

Агенција може да образује организационе јединице изван свог седишта.

Организационе јединице изван седишта Агенције немају својство правног лица.

Коментар ТС:

Није јасно због чега би Агенција формирала организационе јединице ван седишта. Трбало би прецизирати сврху формирања таквих јединица, како би се касније могла проценити основаност таквог потеза. Ова правила треба да формулише сама Агенција уколико предвиђа да би из неког разлога формирање оваквих јединица могло бити оправдано.

Члан 7. Поступак који води Агенција

Сходна примена закона којим се уређује општи управни поступак

Члан 7.

У поступку који води Агенција, у складу са овим законом, сходно се примењује закон којим се уређује општи управни поступак.

Коментар ТС:

Прописана је сходна примена ЗУП, али је проблем то што неки поступци Агенције нису готово уопште уређени овим законом, па би требало прописати обавезу у одговарајућим члановима да Агенција уреди поступке контроле финансирања извештаја о финансирању кампање, извештаја о имовини и приходима функционера, испитивања представки итд.

Члан 10. Услови за избор директора

У члану 10, ст. 2. мења се и гласи:

„Директор не може бити лице које не испуњава услове за члана Већа.“

Образложење:

Како би се избегло понављање текста, норма члана 10, о условима за избор директора, везује се за прописане услове за избор члана Већа Агенције. Будући да су у ст. 1. овог члана већ прописани неки услови који не важе за члана Већа – нпр. правни, а не било који факултет – ст. 2. ће имати практичну примену у вези са ранијим функцијама кандидата за место директора у политичком субјекту, његовим својством кандидата на изборима, чланства у изборној комисији или бирачком одбору, својству финансијера политичког субјекта или одговорног лица за финансијско пословање политичке странке, коалиције или групе грађана.

Сви разлози који стоје за члана Већа, у погледу непожељне повезаности са политичким субјектима, овде су многоструко снажнији. Наиме, директор доноси првостепене одлуке, руководи службом која оперативно испитује кршење прописа од стране политичких субјеката, нарочито током изборне кампање, и евентуално изабрани директор са таквим својствима, несумњиво би био у сукобу интереса током значајног дела обављања своје јавне функције.

У постојећем ст. 2. се непотребно наводи да је директор у смислу овог закона, јер ни једном другом одредбом није изузет.

Преглед одредбе након измене:

Услови за избор директора

Члан 10.

За директора може да буде изабрано лице које испуњава опште услове за рад у државним органима, има завршен правни факултет, најмање девет година радног искуства у струци и није осуђивано за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или кажњиво дело које га чини недостојним за обављање јавне функције.

~~Директор не може бити лице које не испуњава услове за члана Већа. Директор не може да буде члан политичке странке, односно политичког субјекта и подлеже истим обавезама и забранама које се по овом закону односе на јавног функционера.~~

Члан 11. Конкурс за избор директора

Члан 11. мења се и гласи (наглашене су промене у односу на постојећи текст):

Јавни конкурс за избор директора

Члан 11.

Директора бира Веће Агенције, после јавног конкурса, који расписује и води Веће Агенције, тако да до времена пријављивања не може проћи мање од 15 дана.

Веће Агенције објављује оглас о јавном конкурс у „Службеном гласнику Републике Србије“ и најмање једном средством јавног обавештавања које покрива целу територију Републике Србије.

Директора бира Веће Агенције ~~Народна скупштина већином гласова свих народних посланика~~ после спроведеног јавног конкурса, који расписује и води Веће Агенције, тако да до времена пријављивања не може проћи мање од 15 дана ~~министарство надлежно за послове правосуђа~~.

Оглас о јавном конкурс за избор директора објављује се у „Службеном гласнику Републике Србије“ и најмање једном средством јавног обавештавања које покрива целу територију Републике Србије, као и на интернет страници ~~министарства~~ и Агенције.

Образложење:

На конкурс за место директора се не примењују други закони, тако да је потребно уредити минимална правила у погледу времена које ће кандидати имати на располагању за пријављивање на конкурс.

Остале промене су у складу са променом начина избора – од стране Већа Агенције, а не од Народне скупштине.

Разлози за ову промену су већ објашњени у оквиру образложења за друге предложене промене.

Члан 12. Оцењивање кандидата за директора

Члан 12. мења се и гласи:

Члан 12.

Веће Агенције ~~Министар надлежан за послове правосуђа~~ образује комисију за спровођење конкурса за избор директора Агенције састављену од три члана, који могу бити и чланови Већа.

За члана комисије може бити именовано лице које испуњава услове који се по овом закону траже за директора Агенције.

Комисија за спровођење конкурса прегледа пријаве и приложене доказе, сачињава списак кандидата који испуњавају услове за избор и спроводи тест у којем се проверавају стручна оспособљеност, знање и вештине кандидата.

Тест се састоји из три дела.

У првом делу теста проверава се стручност кандидата, у другом делу теста оцењује се професионални интегритет кандидата за обављање функције директора Агенције, а у трећем делу теста оцењује се програм рада Агенције који кандидат представља члановима комисије.

За први део теста кандидат може да добије највише 50 бодова, за други део теста највише 30 бодова, а за трећи део теста највише 20 бодова.

На тесту се проверавају и оцењују само стручне оспособљености, знања и вештине које су одређене у програму теста који доноси ~~Већеминистар надлежан за послове правосуђа~~.

После спроведеног теста, комисија доставља ~~Већеминистру надлежном за послове правосуђа~~ ранг листу кандидата према успеху постигнутом на првом и трећем делу теста.

~~Веће ближе уређује Министар надлежан за послове правосуђа доноси акт којим ближе уређује~~ спровођење јавног конкурса за избор директора својим актом.

Образложење:

Амандман има за циљ да укључи добре предлоге у вези са провером знања кандидата за директора Агенције, али да при том обезбеди да директор не буде изабран међу кандидатима који задовољавају услове на основу одлуке носилаца политичке власти.

Стога се предлаже да избор изврши Веће, на основу провера стручности које врши комисија у којој могу бити три члана Већа или друга лица која испуњавају услове. Потом се предвиђа процедура у којој Веће као целина води разговор са кандидатима, и то по редоследу рангирања са претходно обављених провера.

Слично као и код конкурса за чланове Већа, и овде би тестирање у погледу интегритета (други део теста), имало за циљ да се утврди да ли кандидат уопште испуњава услове да буде изабран, а провере стручности и квалитета програма би биле основ за рангирање.

Веће би имало слободу да одреди колико ће кандидата позвати на разговор и да ближе уреди начин избора (нпр. да ли ће се изјашњавати о сваком кандидату редом, да ли ће гласати у више кругова док неки кандидат не добије потребну већину).

Члан 13. Избор директора

Члан 13 мења се и гласи:

Члан 13.

Ранг листа се сачињава на основу независног нумеричког оцењивања од стране сваког члана комисије из члана 12. ст. 1.

Ранг листа комисије садржи податке о свим кандидатима који су добили најмање две трећине максималног броја бодова на сваком делу теста, као и број бодова који су добили у оквиру првог и трећег дела теста.

Комисија извештава Веће о спровођењу конкурса.

Пре него што приступи одлучивању о избору, Веће позива кандидате по редоследу са ранг листе на разговор.

Ако Веће не изабере ни једног кандидата, или, ако ни један кандидат не добије довољан број бодова да би се нашао на ранг листи, Веће понавља конкурс у року од 30 дана од дана седнице Већа на којој је утврђено наступање разлога.

Члан 13.

~~Министар надлежан за послове правосуђа дужан је да Народној скупштини предложи кандидате који су на тесту остварили најмање 70 бодова.~~

~~Ако Народна скупштина одлучи да не изабере ниједног кандидата или ако нема кандидата који су на испиту остварили најмање 70 бодова, поново се расписује јавни конкурс у року од 30 дана од дана када је Народна скупштина одлучивала, односно од дана када је утврђена ранг листа кандидата из члана 12. став 8. овог закона.~~

Образложење:

Предложена измена прецизира на који начин се врши рангирање пријављених кандидата за директора и даљи процес одлучивања у оквиру Већа, као и разлози за евентуално понављање конкурса, у складу са другим извршеним променама у закону.

Члан 16. Разлози за разрешење директора

Члан 16. мења се и гласи:

Директор се разрешава ако нестручно или несавесно обавља јавну функцију, ако постане члан политичке странке, кандидат на изборима, финансијер политичког субјекта, одговорно лице за финансијско пословање, подношење извештаја и вођење књига политичког субјекта, члан изборне комисије или бирачког одбора на предлог политичког субјекта, ако својим поступањем или понашањем наруши независност и непристрасност Агенције, ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним јавне функције или ако се утврди да је повредио овај закон.

Поступак у коме се одлучује о постојању разлога за разрешење директора покреће и води Веће Агенције, на предлог најмање три члана Већа Агенције.

Директор има право да се изјасни у поступку пред Већем Агенције.

Веће Агенције може да удаљи са јавне функције директора против кога је покренут поступак до окончања поступка, али не дуже од шест месеци од покретања поступка.

У случају из става 4. овог члана јавну функцију директора врши заменик директора.

Одлука Већа Агенције о разрешењу директора је коначна и против ње се може покренути управни спор.

Веће Агенције доноси акт којим ближе уређује поступак разрешења директора.

Образложење

Овом одредбом се разлози за разрешење усаглашавају са условима за избор директора Агенције.

Члан 17. Престанак функције заменика директора

У члану 17. ст. 5. уместо речи „престанком јавне функције директора“ долази: „избором новог заменика директора.“

Образложење

Садашња одредба предвиђа престанак мандата заменика директора у случају да престане јавна функција директору. На тај начин, истог часа, Агенција остаје и без директора и без заменика и мора се именовати вршилац дужности, иако није постојао ни један други разлог за разрешење заменика и он би иначе могао да обавља послове директора до избора новог. Предлаже се промена која би отклонила овај недостатак, тако што би заменик директора у тим ванредним ситуацијама остао на јавној функцији до избора новог заменика директора. То практично значи да би новоизабрани директор имао право да сам одреди ко ће му бити заменик, али да у међувремену, док се конкурс за заменика не оконча, претходни заменик обавља ту функцију.

Измењена норма:

Заменик директора

Члан 17.

Директор има заменика који обавља послове у оквиру овлашћења која му повери директор и замењује директора кад је одсутан или спречен да обавља јавну функцију.

Заменик директора бира се после јавног конкурса који расписује директор у року од 15 дана од дана ступања на јавну функцију.

Директор води поступак за избор и доноси одлуку о избору заменика директора међу кандидатима који испуњавају услове за избор.

Заменик директора бира се на пет година.

Јавна функција заменика директора престаје и избором новог заменика директора. престанком јавне функције директора.

О разрешењу и о другим разлозима за престанак јавне функције заменика директора одлучује директор.

На услове за избор заменика директора, поступак у коме се он бира, разлоге за престанак јавне функције заменика директора и поступак у коме се одлучује о разрешењу заменика директора сходно се примењују одредбе овог закона о директору, ако овим законом није другачије одређено.

Члан 18. Именовање вршиоца дужности директора

У члану 18. ст. 1, иза речи „престала јавна функција,“ додаје се „а заменик директора није изабран или је спречен да обавља функцију“, након чега се наставља постојећи текст.

Образложење:

Корисна норма о именовању вршиоца дужности директора не обухвата управо оне ситуације које су постојале у више наврата у пракси Агенције – да директор буде разрешен, а да заменик није именован. Из садашњег текста би произлазило да се поред заменика који је изабран и који може да врши ту функцију именује неко од помоћника директора као вршилац дужности, што је супротно концепту закона. Наиме, заменик директора је тај који у свему замењује директора када је одсутан или спречен да обавља ту функцију, па самим тим и у ситуацијама када је директор разрешен. Ова допуна је усклађена са променом која се предлаже за члан 17.

Преглед измењене одредбе:

Вршилац функције директора

Члан 18.

У случају да је директору престала јавна функција, а заменик директора није изабран или је спречен да обавља функцију, Веће Агенције именује вршиоца дужности директора Агенције између помоћника директора.

Вршилац дужности директора врши ту јавну функцију до ступања на јавну функцију новог директора.

Члан 19. Плата директора и заменика директора

Плата директора и заменика директора

Члан 19.

Директор има право на плату у висини основне плате судије Уставног суда.

Заменик директора има право на плату у висини од 70% од основне плате директора.

Директору и заменику директора може се увећати плата до 20% на основу одлуке Већа Агенције.

Директору и заменику директора припада накнада плате два месеца од престанка јавне функције, у висини плате на дан престанка јавне функције.

Право на накнаду плате престаје пре истека два месеца ако директор и заменик директора заснују радни однос или стекну право на пензију.

Коментар ТС:

Нејасно је на основу којих критеријума Веће доноси одлуку о увећању плате директора. Уколико законодавац сматра да је тако нешто потребно, треба да формулише критеријуме на овом месту. Или да одреди да ће плата бити увећана од почетка.

Кад је реч о заменику директора, плата треба да се увећава у случају када заменик обавља ефективно дужност директора.

Право на накнаду из става 5. не треба да буде уређено овим законом, већ општим прописима.

Члан 20. Надлежност и састав Већа:

У члану 20, ст. 1., иза речи „Веће Агенције“, додају се речи „бира и разрешава директора Агенције“.

У члану 20, ст. 2. реч „пет“ мења се речју „девет“.

Образложење:

Основни разлог за успостављање Одбора/Већа Агенције од доношења Закона о Агенцији за борбу против корупције, био је да се избегне директно одлучивање политичких представника о избору и разрешењу директора Агенције. Нацрт из фебруара 2019. неоправдано одступа од тог циља. Због тога је потребно кориговати одредбу тако што би Већу биле враћене надлежности које тренутно поседује Одбор Агенције у погледу избора и разрешења директора Агенције.

Ради успостављања што ширег круга предлагача чланова Већа, предлаже се

задржавање решења из постојећег Закона о Агенцији за борбу против корупције, према којем би број чланова овог тела био девет, а не пет, као што стоји у актуелном Нацрту.

Напомена: Истичемо да би било нормативно исправније да све постојеће норме о Већу Агенције буду премештене пре норми које се односе на директора Агенције.

Одредба након измене:

Надлежност и састав Већа Агенције

Члан 20.

Веће Агенције бира и разрешава директора Агенције, одлучује по жалбама на одлуке које доноси директор у складу са овим законом, изузев одлука о правима и обавезама запослених у Агенцији, заузима начелне ставове за примену овог закона, надзире рад директора и прати његово имовинско стање.

Веће Агенције чини девет чланова.

Члан 21. Услови за избор члана Већа

У члану 21. ст. 1, иза речи „које има најмање девет година радног искуства у струци“, додају се речи „које добро познаје питања из надлежности Агенције“ након чега се текст наставља у неизмењеном облику.

У члану 21. ст. 2. мења се и гласи:

„Члан Већа не може да буде члан политичке странке, кандидат политичког субјекта на последњим одржаним или актуелним изборима за председника Републике и народне посланике, посланике или одборнике, као ни члан изборне комисије или бирачког одбора именован на предлог политичког субјекта на тим изборима.“

Алтернативно:

„Члан Већа не може да буде члан политичке странке, кандидат политичког субјекта на изборима за председника Републике и народне посланике, посланике или одборнике, који су одржани у последњих пет година, на актуелним изборима за те јавне функције, као ни члан изборне комисије или бирачког одбора именован на предлог политичког субјекта на тим изборима.“

У члану 21. иза става 2, додају се нови ст. 3 и ст. 4, који гласе:

„Члан Већа не може бити лице које је на изборима из ст. 2. овог члана или у последњих пет година финансирало политички субјект, као ни лице које је у том периоду било одговорно за финансијско пословање, подношење извештаја и вођење књига политичког субјекта.“

„Члан Већа не може бити лице које је у последње две године обављало јавну функцију.“

У члану 21. став 3. постаје став 5.

Образложење

За разлику од профила образовања чланова Већа, које може бити различито, добро познавање питања из надлежности Агенције је предуслов за успешно

обављање ове функције. Наиме, Веће у оквиру својих надлежности решава по жалбама на одлуке директора Агенције, бира и разрешава директора и доноси друге одлуке о којима лица која не познају надлежности овог државног органа и области у којима делује, не могу имати аргументовани суд. Уколико би на та места била изабрана лица која не познају у довољној мери питања из надлежности Агенције, постоји опасност да одлуке Већа буду недовољно утемељене и штетне по јавни интерес или пак засноване у претераној мери на информацијама које чланови Већа буду добили од стручне службе Агенције. На тај начин би одлуке Већа, имајући у виду хијерархијске односе унутар саме Агенције, могао да буде под непримерним утицајем директора Агенције, о чијим одлукама треба да решава по жалбама. Ова опасност је умањена тиме што се предвиђа да је стручност у области права услов за избор члана Већа, јер ће у бројним ситуацијама Веће одлучивати управо о правним питањима, али не и потпуно отклоњена, јер је потребно и специфично знање у областима рада Агенције. У том смислу, ова одредба логично заокружује правила о провери знања кандидата за чланове Већа.

У актуелном ставу 2. предвиђа се забрана да члан Већа буде уједно члан политичког субјекта. Политички субјекти су политичке странке, коалиције политичких странака и групе грађана. Чланови политичких субјекта који није политичка странка, већ група грађана, не постоје, јер група грађана нема својство правног лица. Такође, чланови коалиција не могу бити физичка лица, тако да је садашња норма непрецизна.

Из истог разлога због којег се предвиђа забрана чланства у политичкој странци, члан Већа не би требало да буде ни лице које је на други начин демонстрирало приврженост неком политичком субјекту (кандидат на изборима, члан изборне комисије или бирачког одбора на предлог политичког субјекта). Штавише, веза која постоји између лица које за политички субјект обавља одговорне послове или које се испред политичког субјекта кандидује на изборима, далеко је снажнија од повезаности коју са одређеном политичком странком има „обичан“ члан. Како забрана не би била супротна својој сврси и праву грађана да на овај начин исказују своја политичка виђења и учествују у политичком животу, она је ограничена на активности кандидата за члана Већа на последњим одржаним изборима за председника Републике и за народне посланике, односно за последње одржане изборе за посланике у скупштини АП Војводине, и одборнике у јединицама локалне самоуправе и градским општинама. Приликом одређивања који су „последњи избори“ у питању, гледа се свака јединица локалне самоуправе независно. То у пракси значи да чланови Већа не би смела да буду лица која су учествовала на последњим одржаним изборима у било којој општини Србије, без обзира на то што су у међувремену одржани избори у некој другој општини или граду. Као додатно правило прописана је забрана да чланови Већа буду лица која наступају као кандидати на изборима који су тренутно у току. Имајући све ово у виду, забрана би се простирала на активности кандидата највише пет година уназад, када је реч о кандидатима за председика Републике, односно за четворогодишњи или краћи период када је реч о другим врстама избора. Исти принцип би се применио и на забрану чланства у Већу када је реч о члановима изборних комисија и бирачких одбора који се бирају на предлог политичког субјекта.

Основни разлог за постављање ове забране је околност да је Агенција надлежна за контролу финансирања политичких субјеката, а да застарелост за вођење прекршајних поступака због кршења тог закона наступа након пет година. Члан Већа који је на тим изборима био кандидат политичког субјекта, или је на предлог политичког субјекта обављао важне послове у вези са спровођењем избора, био би у сукобу интереса при решавању о питањима које се односе на финансирање кампање и било којег другог интереса тог политичког субјекта, али и њихових политичких противника.

Из истог разлога предлаже се да члан Већа не може бити лице које је у последњих пет година или на изборима који су тренутно у току финансирало политички субјект, као ни лице које је било одговорно за финансијско пословање, подношење извештаја и вођење књига политичког субјекта.

Последња предложена допуна је потребна јер Агенција може одлучивати и о питањима у вези са бившим функционерима, у периоду од две године након престанка њихове функције, па би се бивши функционер, а сада члан Већа, могао наћи у сукобу интереса.

У измењеном тексту не би било одредбе која предвиђа да се на члана Већа примењују обавезе и забране које важе за јавне функционере чија функција не захтева запослење, јер они по начину избора већ јесу јавни функционери, а њихова функција не захтева заснивање радног односа у Агенцији.

Измењени текст одредбе:

Услови за избор члана Већа Агенције

Члан 21.

За члана Већа Агенције може да буде изабрано лице које испуњава опште услове за рад у државним органима, има завршен правни факултет, најмање девет година радног искуства у струци, које добро познаје питања из надлежности Агенције, и није осуђивано за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним јавне функције.

~~Члан Већа Агенције не може да буде члан политичке странке, односно политичког субјекта и подлеже истим обавезама и забранама које се по овом закону односе на јавне функционере чија јавна функција не захтева заснивање радног односа.~~

Члан Већа не може да буде члан политичке странке, кандидат политичког субјекта на последњим одржаним или актуленим изборима за председника Републике и народне посланике, посланике или одборнике, као ни члан изборне комисије или бирачког одбора именован на предлог политичког субјекта на тим изборима.

Алтернативно:

Члан Већа не може да буде члан политичке странке, кандидат политичког субјекта на изборима за председника Републике и народне посланике, посланике или одборнике, који су одржани у последњих пет година, на актулним изборима за те јавне функције, као ни члан изборне комисије или бирачког одбора именован на предлог политичког субјекта на тим изборима.

„Члан Већа не може бити лице које је на изборима из ст. 2. овог члана или у последњих пет година финансирало политички субјект, као ни лице које је у том периоду било одговорно за финансијско пословање, подношење извештаја и вођење књига политичког субјекта.“

Члан Већа не може бити лице које је у последње две године било функционер.

Члан Већа Агенције може бити запослен изван Агенције или обављати други плаћен посао, ако то није у супротности са овим законом.

Члан 22. Јавни конкурс за избор члана Већа Агенције

У члану 22, у ставу 1. речи „који расписује министарство надлежно за послове правосуђа“ мењају се речима: „који расписује Одбор Народне скупштине надлежан за послове правосуђа, и на предлог овлашћених предлагача“.

У члану 22. у ставу 2. реч „министарства“ мења се речима „Народне скупштине“.

Образложење:

Актуелни Нацрт предвиђа новину у односу на постојеће законско решење и досадашње нацрте новог закона. С једне стране, предвиђа се корисна новина – организовање јавног конкурса ради одабира чланова Већа Агенције. На тај начин би се омогућило заинтересованим кандидатима да се пријаве, а органу који врши предлагање, односно избор кандидата се олакшава проналажење добрих кандидата. С друге стране, изразито лошу новину, која представља корак назад у односу на достигнути ниво независности чланова Већа у односу на политичке актере, чини то што би у процес избора било директно укључено Министарство правде, део извршне власти. Агенција за свој рад не одговара Министарству правде, нити било којем делу извршне власти у Републици Србији, тако да је једино прихватљиво да конкурс спроводи Народна скупштина, односно њен ресорно надлежни Одбор (за правосуђе и управу). Слично решење већ постоји у правном систему, и предвиђено је одредбама Закона о јавним набавкама из 2012, где одбор надлежан за контролу јавних финансија спроводи конкурс на којем се бирају председник и чланови Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, које је такође независни државни орган.

Такође, у овом члану Нацрта предвиђа се избор чланова Већа искључиво од стране Народне скупштине, то јест, без учешћа овлашћених предлагача, који постоје у актуелном закону и у свим досадашњим нацртима новог. Напуштање концепта предлагача за чланове Већа (тренутно Одбора) Агенције, би поједноставило поступак избора, али би повећало могућност да ти чланови буду под утицајем политичких институција. Још од доба израде првог текста Закона о Агенцији за борбу против корупције, идеја предлагања чланова овог органа Агенције од стране других институција (укључујући и неке ван државног апарата), била је управо смањење могућности политичког утицаја. То је директно супротно препорукама ГРЕКО и разлозима због којих је започет поступак измена Закона о Агенцији за борбу против корупције. Како би се задржало оно што је добро у актуелном нацрту, а избегло уношење лоших решења, овим амандманом смо предложили компромис – да се спроводи јавни конкурс, али да поред тога, пре него што буде предложен Народној скупштини, кандидат добије подршку и неког од овлашћених предлагача.

Текст након измене:

Члан 22.

Члана већа Агенције бира Народна скупштина већином гласова свих народних посланика после спроведеног јавног конкурса, који расписује Одбор Народне скупштине надлежан министарство надлежно за послове правосуђа.

Оглас о јавном конкурс за избор члана већа Агенције објављује се у „Службеном гласнику Републике Србије“ и најмање једном средством јавног обавештавања које покрива целу територију Републике Србије, као и на интернет страници Народне скупштинеминистарства и Агенције.

Члан 23. Спровођење јавног конкурса за избор члана Већа Агенције

У члану 23, реч „министар“ мења се речима „председник одбора Народне скупштине“, у ставу 1. и 7., односно речима „Одбор Народне скупштине“ у ставу 8. и 9, у одговарајућем падежу.

У ставу 8, после речи „после спроведеног теста“, додају се речи „а најкасније у року од 7 дана“.

Образложење:

Предлажу се промене из разлога образложених у оквиру амандмана на члан 22.

Одредба после промене:

Спровођење јавног конкурса за избор члана Већа Агенције

Члан 23.

Председник одбора Народне скупштине Министар надлежан за послове правосуђа образује комисију за спровођење конкурса за избор члана Већа Агенције састављену од три члана.

За члана комисије може бити именовано лице које испуњава услове који се по овом закону траже за члана Већа Агенције.

Комисија за спровођење конкурса прегледа припеле пријаве и приложене доказе, сачињава списак кандидата који испуњавају услове за избор и спроводи тест у којем се проверавају стручна оспособљеност, знање и вештине кандидата.

Тест се састоји из два дела.

У првом делу теста проверава се стручност кандидата, а у другом делу теста оцењује се професионални интегритет кандидата за обављање функције члана Већа Агенције.

За први део теста кандидат може да добије највише 60 бодова, а за други део теста највише 40 бодова.

На тесту се проверавају и оцењују само стручне оспособљености, знања и вештине које су одређене у програму теста који доноси председник одбора Народне скупштине министар надлежан за послове правосуђа.

После спроведеног теста, а најкасније у року од 7 дана комисија доставља Одбору Народне скупштине министру надлежном за послове правосуђа ранг листу кандидата према успеху постигнутом на тесту.

Одбор Народне скупштине Министар надлежан за послове правосуђа доноси акт којим ближе уређује спровођење јавног конкурса за избор члана Већа Агенције.

Члан 24. Избор члана Већа Агенције

Члан 24. мења се и гласи (промене су наглашене тако да се види разлика у односу на постојећи нацрт):

Избор члана Већа Агенције

Члан 24.

Председник одбора Народне скупштине Министар надлежан за послове правосуђа дужан је да овлашћеним предлагачима Народној скупштини предложи достави списак, радне биографије и мотивациона писма кандидата е који су на првом делу тесту остварили најмање 470 бодова, уз навођење броја бодова, а који су уједно на другом делу текста остварили најмање 30 бодова.

Овлашћени предлагачи по потреби обављају разговор са кандидатима са списка и упућују свој предлог Народној скупштини, уз претходно прибављену сагласност кандидата.

~~Ако Народна скупштина одлучи да не изабере све чланове Већа Агенције чији је избор оглашен или ако је број кандидата из става 1. овог члана мањи од броја чланова Већа који се бирају, нема довољн број кандидата који су на испиту остварили најмање 70 бодова, поново се расписује јавни конкурс се поново расписује у року од 30 дана од окончања претходног дана када је Народна скупштина одлучивала, односно од дана када је утврђена ранг листа кандидата из члана 23. став 8. овог закона.~~

Јавни конкурс се расписује поново и када прође 90 дана од расписивања претходног, а овлашћени предлагач не предложи ни једно лице са списка.

Образложење:

Разлози за промену начина избора образложени су у оквиру образложења за измену члана 22. Нацрта.

Поред тога, у односу на правила из Нацрта, прецизира се минимални успех који кандидати треба да остваре у оквиру првог дела теста, који се односи на стручност кандидата, као и у односу на други део теста, у којем се испитује интегритет кандидата, односно за сваки део теста посебно. Наиме, природа провера које се врше у два дела теста је другачија. Док провера стручности може да послужи као основ за рангирање и даље одлучивање о кандидатима, провера интегритета треба да резултира доношењем суда о томе да ли кандидат испуњава минимално постављене стандарде или не.

Не би било примерено сабирати међусобно неусловљене категорије (стручност и интегритет), нити допустити могућност да буде третиран као пожељан кандидат који има високу стручност али мали интегритет, нити кандидат високог интегритета али незадовољавајуће стручности, што би било последица прихватања текста одредбе у садашњем облику.

У складу са увођењем међузорака између рангирања на конкурс и избора чланова Већа (предлагање од стране овлашћених предлагача), предвиђају се и други разлози и рокови за понављање конкурса.

Члан 24а*². Овлашћени предлагачи чланова Већа

Иза члана 24, додаје се члан 24а, који гласи:

Овлашћени предлагачи члана Већа
Члан 24а

По једног кандидата са списка из члана 24, став 1, предлажу Народној скупштини:

- 1) Фискални савет;
- 2) Заштитник грађана;
- 3) Републичка комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки;
- 4) Високи савет судства;
- 5) Државна ревизорска институције;

² Члан који није предвиђен у ревидираном Нацрту закона, а који додаје аутор. Сви додати чланови обележени су звездицом.

- 6) Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности;
- 7) Државно веће тужилаца;
- 8) Адвокатска комора Србије;
- 9) удружења новинара у Републици Србији, путем договора о заједничком кандидату.

У случају непостојања договора између свих удружења новинара у Републици Србији, члан Већа се бира на предлог два удружења која окупљају највећи број чланова.“

Образложење

Основна сврха постојања Одбора Агенције, од доношења Закона о Агенцији за борбу против корупције, било је да се спречи ситуација у којој би директор Агенције, који руководи овом институцијом и решава о питањима која су од значаја за политичке субјекте, био биран директно од стране народних посланика који у датом тренутку одражавају политичку већину. Устав Републике Србије не познаје друге одредбе које би могле да обезбеде смањивање утицаја странке или странака које врше власт кроз захтев да избор функционера буде плод шире сагласности о кандидатима међу представницима разних политичких опција (нпр. двотрећинска већина). У таквој ситуацији, постојећи Закон о Агенцији предвиђа да директора бира Одбор (у новом нацрту би постојало Веће=, а да се чланови самог Одбора бирају у Народној скупштини на предлог широког круга предлагача, од којих неки одражавају тренутни распоред политичких снага (нпр. председник Републике, Влада, скупштински административни одбор), док други предлози долазе из независних државних органа који нису политичка тела или од стране појединих недржавних актера (удружења новинара, адвокатска комора).

Један од разлога измене Закона о Агенцији било је повећање независности овог државног органа од могућег политичког утицаја, што је нарочито значајно у погледу обављања послова контроле финансирања политичких активности. Одредбе два досадашња нацрта новог закона задржавала су постојећу одредбу из Закона о Агенцији, тако да је очигледно да норма новог закона не може довести до унапређења стања.

Актуелни нацрт (из фебруара 2019) додатно смањује степен независности Агенције, у погледу изложености могућим политичким утицајима, и то на најмање два начина, када је реч о Одбору/Већу, док се, као позитивна новина, може навести то што се кроз спецификацију и проверу знања подиже њихова стручност. Изложеност политичким утицајима се повећава кроз избор чланова Већа који ће зависити искључиво од воље већине народних посланика, будући да они имају могућност да по својој вољи изаберу било ког од кандидата који су показали минимални ниво стручности и интегритета. Насупрот томе, ситуација у којој би Скупштина могла да бира само између оних кандидата које подрже овлашћени предлагачи, (међу којима би требало да буде што више оних који нису зависни од извршне власти) пружао је веће гаранције заштите од утицаја политике.

Други вид повећања политичког утицаја јесте одузимање надлежности Одбору/Већу да изабере и разреши директора Агенције, чиме ово тело губи своју основну функцију.

Да би се ти недостаци превазишли, предлагемо да се круг предлагача промени у односу на постојећа законска решења (односно да се уведу овлашћени предлагачи, као међукорак између јавног конкурса и избора у Народној скупштини), тако да се седам чланова Већа Агенције бира на предлог независних државних органа који годинама постоје у Републици Србији, а који имају одређену улогу у разним

аспектима борбе против корупције. С друге стране, била би искључена могућност да предлоге дају органи и тела који одражавају у потпуности или у одређеној мери састав политичке већине у датом тренутку.

У том смислу, међу предлагачима су неки од постојећих у ЗАБПК, али и неки додати државни органи. Задржана је одредба према којој је један од предлагача Државна ревизорска институција, док је уместо заједничког предлагања једног кандидата од стране Заштитника грађана и Повереника за информације, сада предложено да обе институције имају право да предложе по једног кандидата. Поред тога, кандидате би предлагали Фискални савет и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, као органи који имају улогу у примени два важна закона за борбу против корупције – Закон о буџетском систему и Закон о јавним набавкама.

Уместо садашње одредбе према којој једног кандидата предлаже Врховни касациони суд, као логичније решење се нуди да предлог даје Високи савет судства, као тело које и иначе предлаже или бира кандидате за носиоце функција у правосуђу. По истој логици, једног кандидата би предлагало и Државно веће тужилаца.

Задржане су постојеће одредбе према којима кандидате за Одбор/Веће дају Адвокатска комора Србије и удружења новинара у Републици Србији, путем заједничког договора. У вези са тим, норма је прецизирана, како би се избегла арбитрност при одређивању валидности предлога новинарских удружења, с обзиром на њихов велик и неограничени број, као и у циљу избегавања ситуације у којој би настала блокада због непостојања договора међу новинарским удружењима. У ситуацијама када није могућ договор свих новинарских удружења о кандидату, релевантност предлога би се утврђивала на основу минималног услова – да се о њему договоре два удружења која окупљају највећи број чланова.

Члан 26. Престанак функције члана Већа Агенције

У члану 26, ст. 2. речи „министарство надлежно“, мењају се речима „Одбор Народне скупштине надлежан“, након чега се текст наставља у неизмењеном облику.

Образложење:

Овом променом се одредбе о разрешењу члана Већа усаглашавају са другим предложеним променама.

Норма након измене:

Престанак јавне функције члана Већа Агенције
Члан 26.

Јавна функција члана Већа Агенције престаје даном истека мандата, подношењем оставке, ако због болести постане трајно неспособан да обавља функцију или разрешењем.

Одбор Народне скупштине надлежан Министарство надлежно за послове правосуђа је дужан да три месеца пре истека мандата члана Већа Агенције распише јавни конкурс за избор члана Већа Агенције, а ако члану Већа Агенције престане јавна функција пре истека мандата – у року од 15 дана од дана престанка јавне функције.

Члан 27: Разлози за разрешење члана Већа

Члан 27. мења се и гласи (наглашене су промене у односу на постојећи текст):

Разрешење члана Већа Агенције

Члан 27.

Члан Већа Агенције се разрешава ако постане члан политичке странке, односно политичког субјекта, кандидат на изборима, финансијер политичког субјекта, одговорно лице за финансијско пословање, подношење извештаја и вођење књига политичког субјекта, члан изборне комисије или бирачког одбора на предлог политичког субјекта, ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним јавне функције или ако се утврди да је повредио закон из области надлежности Агенције.

Поступак у коме се одлучује о постојању разлога за разрешење члана Већа Агенције покрене Веће или надлежни одбор Народне скупштине, а води га Веће.

У поступку разрешења Веће ће прибавити и мишљење овлашћеног предлагача на чији предлог је члан Већа изабран.

Члан Већа Агенције има право да се изјасни о разлозима за покретање поступка ~~изјасни пред надлежним одбором Народне скупштине.~~

~~Веће Агенције~~ Надлежни одбор Народне скупштине може да удаљи са јавне функције свог члана Већа Агенције против кога је покренут поступак до окончања поступка, али не дуже од шест месеци од покретања поступка.

Предлог за разрешење члана, Веће доставља надлежном одбору Народне скупштине.

Одлуку о разрешењу члана Већа Агенције доноси Народна скупштина већином гласова свих народних посланика по предлогу надлежног одбора Народне скупштине.

Уколико Веће Агенције пропусти да спроведе поступак из става 2. овог члана на предлог надлежног Одбора Народне скупштине у року од 30 дана, Одбор ће сам спровести поступак у којем се утврђује постојање разлога за разрешење члана Већа.

Образложење:

Разлози за разрешење су допуњени у складу са допунама у погледу услова за избор члана Већа.

Поступак разрешења је такође измењен тако да одговара начину избора члана Већа. Поступак би могло да покрене Веће Агенције или надлежан скупштински Одбор. Затим би Веће спровело поступак у којем утврђује постојање разлога за разрешење. У том поступку би Веће затражило мишљење од овлашћеног предлагача на чији предлог је члан Већа изабран, а и члану Већа би било омогућено да се изјасни о разлозима за разрешење. Веће би свој предлог доставило надлежном скупштинском одбору, који би га упутио Народној скупштини ради одлучивања.

Ове промене су неопходне како би се спречила ситуација у којој искључиво Народна скупштина одлучује о постојању разлога за разрешење члана Већа Агенције, а које би могло бити вођено искључиво или претежно разлозима политичке природе. Због тога се вођење поступка за разрешење од стране Одбора Народне скупштине предвиђа тек као крајња могућност, уколико Веће Агенције пропусти да спроведе процедуру за утврђивање разлога за разрешење свог члана.

Члан 29: Накнада за члана Већа

Члан 29. мења се и гласи (промене у односу на постојећи текст су наглашене):

Накнада Плата члану Већа Агенције

Члан 29.

Члан Већа Агенције има право на накнаду за рад у Већу Агенције, плату у висини 50% плате одређене за прву групу положаја, у складу са прописима који уређује плате државних службеника.

~~Члан Већа Агенције који је запослен изван Агенције има право на накнаду за рад у Већу Агенције у висини од 50% од износа плате из става 1. овог члана.~~

~~Члану Већа Агенције који је запослен у Агенцији припада накнада плате два месеца од престанка јавне функције, у висини плате на дан престанка јавне функције.~~

~~Право на накнаду плате престаје пре истека два месеца ако члан Већа Агенције заснује радни однос или стекне право на пензију.~~

Образложење:

Обим посла чланова Већа није такве природе да захтева стално запослење или стални рад у Агенцији. Због тога није примерено решење према којем би чланови Већа били стално запослени у овој институцији. Постојећи Нацрт је у том смислу изразито недоследан јер предвиђа различите могућности за различите чланове Већа (запослење у пуном обиму или додатан рад), као и могућност да за исти рад разни чланови Већа буду награђени у различитом обиму, чиме се повређује и једнакост грађана пред законом.

С обзиром на постојећу процену предлагача нацрта закона, да би за овај рад, макар код неких чланова, могла бити довољна накнада у висини 50% плате одређене категорије државних службеника, предложено је решење према којем би сви чланови Већа примали ову накнаду.

Члан 32. Примања запослених

Примања

Члан 32.

На примања државних службеника у служби Агенције примењују се прописи којима се уређују плате, накнаде и друга примања државних службеника.

Државни службеници на положају у Агенцији имају увећање плате од 15%, а остали запослени у служби Агенције имају увећање плате од 30%.

Коментар ТС:

Ранији нацрти су предвиђали увећање зарада за поједине категорије запослених. Такво решење би било примереније и сада, јер се не може бранити став да баш сви запослени у Агенцији обављају послове који оправдавају увећање зарада у односу на остале државне службенике.

Члан 33. Сарадња са другима

Сарадња Агенције са органима јавне власти, научним институцијама и удружењима

Члан 33.

Агенција сарађује са органима јавне власти и другим правним лицима у вршењу послова из своје надлежности.

Агенција сарађује са научним институцијама и удружењима.

Сарадња се састоји од заједничких деловања у спровођењу стратешких докумената у области борбе против корупције, спровођења програма обуке, истраживања стања корупције и од других послова значајних за спречавање корупције.

Коментар ТС:

Одредба је непотпуна. Њоме је прописано овлашћење, дакле могућност да Агенција сарађује са другим субјектима. Међутим, није прописана обавеза да Агенција оствари такву сарадњу.

Стога би требало размотрити у којим ситуацијама би таква сарадња требало да представља обавезу Агенције. На пример, не би било примерено да Агенција одбије да размотри или да игнорише иницијативу удружења које се односи на унапређење стања у области за коју је надлежна Агенција.

Када је пак реч о сарадњи са другим државним органима, требало би поћи од досадашње праксе и проблема у примени прописа и дефинисати у којим ситуацијама се та сарадња не остварује на основу прописа, већ на основу посебних меморандума о сарадњи и сличним аранжманима.

Члан 35. Иницијативе и мишљења у вези са прописима

У члану 35 мења се наслов тако да гласи:

„Подношење иницијатива за доношење прописа и давање мишљења на нацрте и предлоге закона и других прописа“

У члану 35, иза постојећег текста додају се нови ставови 3. и 4. који гласе:

„Закон из области посебно ризичне за настанак корупције је сваки закон из области предвиђених стратешким документима у области борбе против корупције.“

„Агенција даје мишљење о нацрту закона из ст. 2. овог члана, као и о другом нацрту или предлогу закона и другог прописа за који самостално оцени да садржи ризике од корупције, односно одредбе од користи за сузбијање корупције или по захтеву предлагача да то утврди.“

Образложење:

Актуелна одредба садржи корисна правила о процени ризика од корупције и давању мишљења Агенције о неким таквим законима. Међутим, одредба не обухвата све ситуације када је такво мишљење Агенције потребно. То су ситуације када се доноси друга врста правних аката, почев од Устава, преко закона који можда не садрже ризике од корупције али садрже корисне одредбе за њено сузбијање, до предлога подзаконских аката који такође могу бити значајни са становишта антикорупцијске политике и утврђивања ризика од настанка корупције. Поред тога, одредба се сада фокусира на нацрте закона које припремају органи државне управе, али не обухвата

оне акте које предлажу други овлашћени предлагачи – нпр. Заштитник грађана, народни посланици, Народна банка Србије, Скупштина АП Војводине, 30.000 грађана у склопу народне иницијативе. Ништа мање битне су и ситуације када је Владин предлог закона битно различит од нацрта тог истог закона на који је Агенција већ давала мишљење, или када у скупштинској процедури постоје амандмани који би унели нове ризике од корупције или покварили добра решења из предлога закона.

Ради превазилажења ових недостатака, предлаже се одредба која би дала Агенцији могућност да реагује давањем мишљења у вези са нацртом или предлогом других прописа осим оних који су изричито наведени у ставу 2.

У новом ставу 3, ради отклањања недоумица се предлаже дефиниција области посебно ризичне за настанак корупције, која је преузета из претходног нацрта Закона о Агенцији за борбу против корупције из 2016.

Овако би гласила измењена одредба:

Подношење иницијатива за доношење прописа и давање мишљења на нацрте и предлоге закона и других прописа

~~Подношење иницијатива за доношење прописа и давање мишљења на нацрте закона~~

Члан 35.

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

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

Закон из области посебно ризичне за настанак корупције је сваки закон из области предвиђених стратешким документима у области борбе против корупције.

Агенција даје мишљење о нацрту закона из ст. 2. овог члана, као и о другом нацрту или предлогу закона и другог прописа за који самостално оцени да садржи ризике од корупције, односно одредбе од користи за сузбијање корупције или по захтеву предлагача да то утврди

Чланови 35а, 35б и 35в*. Додатна правила о ризицима од корупције у прописима и истраживању корупције

Иза члана 35, додају се нови чланови 35а, 35 б и 35в који гласе:

„Методологија за процену ризика од корупције у прописима

Члан 35а.

Агенција прописује методологију за процену ризика од корупције у прописима и доноси упутство за њену примену.

Методологију примењују сви предлагачи прописа.

Дужни су да у образложењу предлога прописа наведу како су применили методологију и избегли ризике од корупције у предлогу прописа.

Поступање у вези са мишљењем Агенције о нацрту и предлогу закона и другог прописа

Члан 35б.

Влада доставља мишљење Агенције уз предлог закона Народној скупштини, и у образложењу предлога закона наводи да ли су разматране препоруке Агенције и у случају да нека препорука није усвојена разлоге за то.

Народна скупштина доставља Агенцији предлоге закона других предлагача осим Владе, као и предлоге амандмана на законе о у вези са којима је Агенција достављала мишљење.

Влада и други орган достављају Агенцији измењене предлоге других аката на које је Агенција дала мишљење.

Анализа ризика од корупције у раду органа јавне власти и истраживање о стању корупције

Члан 35в.

Агенција анализира ризике од корупције у раду органа јавне власти и сачињава препоруке за отклањање ризика, на сопствену иницијативу или на захтев органа јавне власти.

Агенција упућује препоруке органу јавне власти на које се односе и органу јавне власти који надзире његов рад.

Орган јавне власти дужан је да, у року од шест месеци од пријема препорука, обавести Агенцију о томе шта је предузео ради отклањања ризика од корупције.

Агенција истражује стање корупције у органима јавне власти.
Образложење

Предложене допуне представљају модификоване одредбе из претходног нацрта Закона о Агенцији за борбу против корупције.

У овим допунама се, на трагу постојеће добре праксе Агенције и обавеза из стратешких аката, прописује дужност Агенције да сачини методологију за процену ризика од корупције у прописима и упутство за примену те методологије. Обавезу примене ове методологије би имао сваки предлагач прописа. Резултати спровођења ове методологије би се налазили у образложењу нацрта и предлога аката.

Та анализа би послужила као основ Агенцији и сваком другом читаоцу да укаже Народној скупштини и другом доносиоцу прописа на то да неки ризици нису добро препознати или да нису пронађена добра решења за њихово отклањање. У ту сврху је уведено правило да Влада обавезно у образложењу предлога закона наводи на који начин је поступљено по препорукама Агенције. Такође, предвиђена је и обавеза Народне скупштине да Агенцију обавести о предлозима закона, као и предлозима амандмана на законе у процедури, кад год је реч о прописима о којима је Агенција већ давала мишљење. На тај начин се омогућава Агенцији да реагује током скупштинске процедуре и да утиче на отклањање ризика, када то због природе ствари није било могуће учинити у ранијим фазама.

Одредба о анализи ризика од корупције у раду органа јавне власти и истраживања о стању корупције, као веома битан вид превентивног деловања Агенције, преузета је из претходног нацрта Закона о Агенцији за борбу против корупције, који је Министарство правде објавило у октобру 2016.

Члан 36. Прикупљање података потребних за рад Агенције

У члану 36. у ст. 3, бришу се речи „изузев банака и других финансијских институција“.

У члану 36. ст. 4. мења се новим ставовима 4. и 5. који гласе:

„Захтев Агенције мора да садржи правни основ и сврху прибављања података и докумената, уз преузимање обавезе да ће се користити само ради вршења надлежности Агенције.

Када је другим законом предвиђено да се податак може дати само уз сагласност лица на које се податак односи, а реч је о јавном функционеру или бившем функционеру, лицу које је финансирало политички субјект или пружало услуге политичком субјекту, сматра се да је сагласност дата.“

Образложење:

Постојећа одредба у недовољној мери решава проблем обезбеђивања докумената и информација које су Агенцији потребне ради обављања послова из њене надлежности. Знатно шире надлежности биле су предвиђене нацртом Закона о Агенцији из 2016. године, али њихово одбацивање није образложено.

Ради превазилажења тих проблема, у ставу 2. је додата могућност да Агенција прикупља податке и од предузетника, а не само других правних лица. У ставу 3, је предвиђен обавезан садржај захтева Агенције за достављање података, на основу одредбе из Нацрта из 2016.

У последњем предложеном ставу, предвиђа се могуће решење за проблем немогућности приступа одређеним подацима када је другим законом успостављен систем поверљивости података. Уколико је другим законом, као у случају тајности података које поседује банке, предвиђено да се могу дати само уз пристанак лица на које се подаци односе, уводи се претпоставка да је таква сагласност дата. Ова претпоставка се односи само на лица која су својевољно прихватила да обављају јавну функцију, или учествују у финансирању политичких субјеката.

Измењена одредба гласи:

Обавезе органа јавне власти и других лица

Члан 36.

Органи јавне власти и друга лица која врше јавна овлашћења дужни су да, на писмени и образложен захтев Агенције, ради обављања послова из њене надлежности, омогуће Агенцији директан приступ базама података које воде у електронском облику.

Ако приступ подацима на начин из става 1. овог члана није могућ, органи јавне власти и друга лица која врше јавна овлашћења дужни су да, у року од 15 дана од дана пријема писменог и образложеног захтева Агенције, доставе сва документа и информације којима располажу, односно да Агенцији омогуће непосредан увид у та документа, ради обављања послова из надлежности Агенције.

Обавезу из ст. 1. и 2. овог члана имају и друга правна лица, ~~изузев банака и других финансијских институција.~~

~~Агенција може, ради обављања послова из своје надлежности, прибављати податке од банака и финансијских институција, уз сагласност јавног функционера.~~

Захтев Агенције мора да садржи правни основ и сврху прибављања података и докумената, уз преузимање обавезе да ће се користити само ради вршења надлежности Агенције.

Када је другим законом предвиђено да се податак може дати само уз

сагласност лица на које се податак односи, а реч је о јавном функционеру или бившем функционеру, лицу које је финансирало политички субјект или пружало услуге политичком субјекту, сматра се да је сагласност дата.

Члан 37. Дужност одазивања на позив

Дужност одазивања на позив Агенције

Члан 37.

Јавни функционери, запослени и други радно ангажовани у органу јавне власти, као и друга лица дужни су да се одазову на позив Агенције, ради утврђивања чињеница у поступку пред Агенцијом.

Коментар ТС:

Није јасно која је била сврха ове норме. Наиме, прво се набрајају одређене категорије лица које морају да сарађују са Агенцијом, а затим се каже да такву обавезу имају „и друга лица“, без икакве ограде. Уколико *свако лице* има обавезу да се одазове на позив Агенције, онда је навођење појединих категорија лица непотребно. С друге стране, увођење такве обавезе за све грађане, без икаквих додатних критеријума за оцену потребности или механизма правне заштите, може нарушити њихова права. Стога би требало размотрити шта је намера законодавца, утврдити у којој мери је норма у складу са остатком правног поретка и преформулисати одредбу.

Члан 38. Санкције за недостављање података

Извештавање о спровођењу стратешких докумената

Члан 38.

Субјекти одговорни за спровођење мера и активности које су садржане у стратешким документима дужни су да извештавају Агенцију о њиховом спровођењу.

Начин извештавања из става 1. ближе се уређује актом директора Агенције, у складу са стратешким документима.

Агенција подноси Народној скупштини извештај о спровођењу стратешких докумената са препорукама за даље поступање, најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину.

Агенција даје мишљења са препорукама у вези са спровођењем стратешких докумената.

Коментар ТС:

Поред питања на која смо указали у предлогу амандмана на овај члан, истичемо да би требало уредити питање достављања тако да се у случају кршења обавеза могу изрећи казне. Стога би обавеза достављања у одређеном року и на одређени начин требало да буде уређена и у самом Закону.

Члан 38а*. препоруке у спровођењу стратешких аката

Иза члана 38, додаје се нови члан 38а који гласи:

Препоруке о спровођењу стратешких докумената у области борбе против корупције**Члан 38а.**

Ако није извесно како одговорни субјекат спроводи стратешке документе из области борбе против корупције, представници Агенције и одговорног субјекта одржавају састанак и покушавају да на њему усагласе ставове.

После тога, Агенција може дати одговорном субјекту препоруке како да отклони уочене пропусте.

Препоруке се достављају и органу јавне власти који је изабрао, поставио или именовано руководиоца одговорног субјекта, а објављују се и на интернет презентацији Агенције.

Одговорни субјект дужан је да, у року од 60 дана од дана пријема препорука, обавести Агенцију о томе шта је предузео да би отклонио уочене пропусте.

Образложење

Одредба је преузета из Нацрта Закона из октобра 2016. Имајући у виду да годишње извештавање Народне скупштине увек није довољно ефикасан начин да се отклоне проблеми у спровођењу стратешких докумената који су уочени током године, и да по том извештају Скупштина поступа тек месецима касније, потребно је да постоје механизми који би омогућили да се кроз комуникацију Агенције и обвезника из стратешког акта правовремено рашчисте недоумице о садржају и обиму испуњења планиране обавезе. Један од могућих начина да се то учини је одржавање састанака и давање препорука Агенције.

III. СУКОБ ИНТЕРЕСА

Члан 40. Основна правила о обављању јавне функције

У члану 40. ст. 2. мења се ставовима 2. и 3, који гласе:

Јавни функционер је дужан да јавну функцију обавља тако да постојећи однос зависности не утиче на непристрасност у обављању јавне функције.

Јавни функционер не сме да користи јавну функцију за стицање било какве користи или погодности за себе или повезано лице.

Постојећи став 2. постаје став. 4.

Образложење

Актуелна одредба забрањује јавном функционеру да буде зависан од лица која би могла да утичу на његову непристрасност, што уопште није могуће. Наиме, готово је свако зависан од другог у неком тренутку, ако ниотког другог, а оно од чланова своје породице. Ако је функционер зависан од неког другог, онда тај други може да утиче на непристрасност функционера у вршењу јавне функције. Такво стање ствари није последица воље носиоца јавне функције, већ чињеница са којом се мора рачунати.

Уместо постављања неоствариве забране, требало би формулисати одредбу тако да буде усмерена на поступање функционера који се налази у односу зависности према неком лицу. Стога је опште правило о поступању функционера постављено тако да је дужан да поступа на начин који неће угрозити непристрасност у обављању функције. У највећем броју случајева то ће значити поштовање неке друге, конкретније забране или дужности, која је постављена у одредбама овог или другог закона – нпр. Закона о општем управном поступку, попут обавезе пријављивања приватног интереса, изузимања из поступка одлучивања и слично.

Одредба након измене:

Основна правила о обављању јавне функције

Члан 40.

Јавни функционер дужан је да јавни интерес не подреди приватном, да се придржава прописа који уређују његова права и обавезе и ствара и одржава поверење грађана у савесно и одговорно обављање јавне функције.

Јавни функционер је дужан да јавну функцију обавља тако да постојећи однос зависности не утиче на непристрасност у обављању јавне функције.

Јавни функционерне сме да користи јавну функцију за стицање било какве користи или погодности за себе или повезано лице.

~~Јавни функционер не сме бити зависан од лица која би могла да утичу на његову непристрасност, нити да користи јавну функцију зарад стицања било какве користи или погодности за себе или повезано лице.~~

Јавном функционеру је забрањено да употреби, ради стицања користи или погодности себи или другом или доношења штете другом, информације до којих дође на јавној функцији, ако нису доступне јавности.

Члан 41. Појам сукоба интереса

Члан 41. нацрта закона којим се дефинише појам сукоба интереса и појам приватног интереса треба пренети у дефиниције, односно значење појединих појмова како је наслов члана 2. нацрта закона.

Члан 42. Обавештавање о сукобу интереса

Обавештавање Агенције

Члан 42.

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

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

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

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

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

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

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

Коментар ТС:

У члану 42 су остале лоше одредбе о „обавештавању Агенције о сумњи у постојање сукоба интереса или о сукобу интереса“. Не спорећи да функционери треба да обавештавају и у сумњи у сукоб интереса, ако је имају, било би смисленије да се обавеза веже за обавештавање о постојању приватних интереса, који ће функционеру бити несумњиво познати (док сумња у то да ли постоји сукоб интереса може бити ствар његовог уверења или способности да разуме појам сукоба интереса).

Решење из става 3 треба усагласити са одредбама новог Закона о јавним набавкама, који је тренутно у фази нацрта, као и овај акт.

Морају се детаљно размотрити и образложити све жељене и могуће нежељене последице примене норме из члана 42. став 7. Наиме, на овај начин се успоставља паралелно поступање на два начина по суштински истој ствари, у свим ситуацијама када већ постоји нека процедура за поступање у сукобу интереса при одлучивању (нпр. судска и управна правила о искључењу и изузећу). Наиме, примена овог закона није искључена када постоје нека друга правила, већ се упоредо примењују и једна и друга.

Даље, није прописано ништа о правним последицама непоступања по мерама Агенције, што може бити потребно.

Члан 43. Поступак одлучивања о постојању сукоба интереса

Покретање поступка одлучивања о постојању сукоба интереса

Члан 43.

Агенција покреће по службеној дужности поступак у коме одлучује о постојању сукоба интереса, у року од две године од дана сазнања за постојање поступања или непостапања јавног функционера које је изазвало сумњу у сукоб интереса.

Поступак из става 1. овог члана не може се покренути или окончати ако је од поступања или непостапања јавног функционера које је изазвало сумњу у сукоб интереса протекло пет година.

Агенција може да покрене поступак и по пријави физичког или правног лица.

Коментар ТС:

У ставу 1. се показује неразумевање појма сукоба интереса. Наиме, то је ситуација која може да настане без икаквог поступања или непостапања функционера. Поступак треба да се води против функционера који су се свесно довели у такву ситуацију или који нису отклонили сукоб интереса када је настао.

У ставу 2. се предвиђа „застара“ испитивања сукоба интереса. Пошто није реч о разматрању и поступку након којег се могу изрећи казне већ само мере, нема разлога утврђивати застарелост поступања Агенције на основу самог закона. На против, правне последице неотклоњеног сукоба интереса могу трајати и даље, и могу постојати оправдани разлози да Агенција утврди кршење правила.

Став 3. је непотребан, јер би Агенција и иначе могла да покрене поступак по пријави другог лица. Норму треба изменити тако да Агенција буде у обавези да покрене поступак по пријави другог лица, кад год је питање из њене надлежности и када приложени докази пружају довољно елемената за покретање таквог поступка.

IV. НЕСПОЈИВОСТ ПОСЛОВА СА ВРШЕЊЕМ ЈАВНЕ ФУНКЦИЈЕ

Члан 46. Обављавање другог посла или делатности

Члан 46 мења се и гласи:

„Обављање другог посла или делатности током вршења јавне функције

Члан 46.

Јавни функционер не може да обавља други посао или делатност за време вршења јавне функције ако између јавне функције и другог посла постоји однос зависности или други однос који угрожава или би могао да угрози његову непристрасност или углед јавне функције или ако је законом или другим прописом забрањено да јавни функционер обавља одређени други посао.

Јавни функционер обавештава Агенцију о намери да прихвати други посао или делатност, пре закључивања уговора или отпочињања делатности.

Уз обавештење јавни функционер доставља позитивно мишљење органа који га је изабрао, поставио или именовано на јавну функцију. Државни службеник на

положају дужан је да, уз обавештење достави сагласност непосредно претпостављеног.

Јавни функционер није у обавези да тражи претходну сагласност од Агенције за бављење научноистраживачким радом, наставном, културно-уметничком, хумани-тарном и спортском делатношћу.

Јавни функционер је у обавези да пријави приходе од делатности из ст. 4. овог члана у годишњем извештају, односно у року од 30 дана од када укупна вредност тих прихода остварених током године премаши вредност десетоструке просечне зараде у Републици Србији.

Агенција, по пријему обавештења из ст. 2. овог члана, или по сазнању да је функционер почео да обавља други посао или делатност утврђује да ли се обављањем посла, односно делатности угрожава непристрасно вршење јавне функције.

Ако Агенција не обавести јавног функционера у року од 15 дана од дана пријема обавештења из става 2. овог члана, сматра се да јавни функционер може да започне, односно да настави да обавља други посао или делатност.

Ако утврди околности из ст. 6. овог члана, Агенција о томе обавештава функционера и одређује му рок, који не може бити дужи од 60 дана, у којем је јавни функционер дужан да престане са обављањем тог посла, односно делатности.

Уколико јавни функционер пропусти да Агенцији упути обавештење из ст. 2. овог члана, извештај из ст. 5. овог члана или не поступи у року из става 8. овог члана, Агенција спроводи поступак за утврђивање повреде закона.

Другим законом или прописом могу да буду прописани и други послови или делатности које јавни функционер не може да обавља за време вршења јавне функције."

Образложење

Нови члан 46. садржи већину норми из постојећег нацрта закона, али уз модификације које је лакше формулисати као потпуно нови текст, него кроз измене и допуне појединих одредаба.

Главне промене и разлози за њих су следећи:

Постојећи члан 46. садржи одредбе које нису доследне са одредбама из члана 45, чиме се стварају неједнаке ситуације у положају функционера који обављају одређене послове у моменту ступања на јавну функцију у односу на оне који намеравају да те послове обављају током вршења јавне функције. Други велики недостатак постојеће норме члана 46. јесте то што он не отклања проблеме који су уочени у пракси рада Агенције и који су као такви били истакнути током претходних година када је разматрана потребе за изменом Закона.

Наслов члана је промењен тако да се из њега види да уређује ситуације које су различите од оних из члана 45. Тако се овде уређује питање обављања других послова или делатности током вршења јавне функције, док је у претходном предмет уређивања могућност да јавни функционер настави да обавља посао или делатност коју је обављао и у моменту ступања на јавну функцију.

Први став поставља правило да јавни функционер може да обавља други посао или делатност само уколико између јавне функције и другог посла не постоји однос зависности или други однос који угрожава или би могао да угрози његову непристрасност или углед јавне функције нити ако је законом или другим прописом забрањено да јавни функционер обавља одређени други посао. Разлика у односу на решење из нацрта закона је у томе што се овај принцип проширује на све јавне функционере, а не само на недовољно прецизно дефинисану категорију оних чија функција „захтева заснивање радног односа или сталан рад“.

Други став прописује обавезу функционера да обавести Агенцију о својој намери да започне обављање другог посла или делатности. Овај принцип повлачи са собом и одговорност за кршење Закона о Агенцији/Закона о спречавању корупције у случају да намера не буде пријављена пре заснивања уговорног или другог односа у вези са додатним послом или делатношћу.

Како би одлучивање Агенције било олакшано, али и како би се о намери обављања додатног посла обавестио непосредно претпостављени орган или функционер, предвиђа се обавеза достављања позитивног мишљења органа који је функционера изабрао, поставио или именовоао на јавну функцију. За разлику од нацрта и од постојећег Закона, функционер не подноси захтев, већ обавештење, па тако и ово позитивно мишљење прилаже уз обавештење за Агенцију.

Када је реч о научноистраживачком раду, наставном, наставном, културно-уметничком, хуманитарном и спортском делатношћу, претходна сагласност није потребна. Међутим, треба имати на уму да и ова врста делатности потпада под забране у случају да угрожава непристрасно вршење јавне функције или њен углед. Суштинска разлика је у томе што се код других делатности могућност таквог сукоба интереса обавезно испитује унапред, пре него што функционер започне са спорном активношћу, док се у области науке, културе и спорта евентуална несагласност утврђује накнадно, када се појави сумња.

Пети став разрађује обавезе које постоје и у нацрту закона – да јавни функционер пријави зараде које остварује по основу научне, културне или спортске активности. Сада се јасно предвиђа да се такви приходи пријављују у годишњем извештају, али и да морају бити пријављени ванредно, чим њихова укупна вредност током једне календарске године премаши износ десетоструке просечне зараде у Републици Србији. На тај начин се Агенцији за борбу против корупције сигнализира да има разлога да провери да ли су вредни приходи остварени по основу неке од побројаних делатности такве природе да могу створити непримерени однос зависности функционера или угрозити на други начин обављање јавне функције.

Шести став прописује дужности Агенције након што јој се обрати функционер у вези са додатним пословима и делатностима или по сазнању, на други начин – из представке, из извештаја о приходима – да је функционер започео обављање додатног посла или делатности. Агенција утврђује у кратком року, од 15 дана, да ли се обављањем посла, односно делатности угрожава непристрасно вршење јавне функције. Ако у том року Агенција не утврди да је додатни посао проблематичан, онда јавни функционер може да започне, односно да настави да обавља други посао или делатност. Тиме се, наравно, не затвара могућност да Агенција накнадно утврди да постоји ризик по непристрасно вршење јавне функције, ако се појаве чињенице које раније нису биле познате или се на други начин промени релевантна ситуација.

Ако Агенција утврди да постоји опасност за непристрасно вршење јавне функције она о томе обавештава функционера и одређује му рок, који не може бити дужи од 60 дана, у којем је јавни функционер дужан да престане са обављањем тог посла, односно делатности. Ово решење је пренето из члана 45. где се примењује на ситуације када функционер обавља делатност на почетку мандата.

У ставу 9. прописано је да ће Агенција спровести поступак због кршења овог закона, у три ситуације у којима су прописане обавезе функционера – када функционер пропусти да достави обавештење о намери започињања посла, када не достави податке о оставареним приходима од додатних послова из области културе, науке и спорта и када се не повинује у постављеном року налогу Агенције да престане са обављањем спорне делатности.

Последњи став је пренет из постојећег текста и указује да забране могу бити прописане и другим прописом, а не само овим законом, чиме се отклања свака могућност другачијег тумачења важења забрана из других прописа.

Члан 48. Правна лица са учешћем приватног капитала

У члану 48. ст. 1. се брише.

У члану 48. ст. 2, који постаје ст. 1. бришу се речи „чија јавна функција захтева заснивање радног односа, рад са пуним радним временом или стални рад у органу јавне власти,“.

Иза ст. 2. који постаје ст. 1, додаје се нови ст. 2. и ст. 3, који гласе:

„Изузетно, у поступку и под условима из члана 45. и 46. овог закона, Агенција може одобрити функционеру да буде заступник или члан органа правног лица у приватној својини, или да врши управљачка права у таквом правном лицу.

Одбор (Веће) Агенције, на предлог директора, утврђује и објављује списак врста јавних функција за које се не може дати сагласност из ст. 2. овог члана.“

Образложење

Предлаже се решење које потиче из нацрта Закона о Агенцији из октобра 2016, а које је напуштено без образложења. Непримерено је да се појединим јавним функционерима забрањује да „оснују привредно друштво“ за време трајања јавне функције, јер се тиме у ствари забрањује стицање удела или акција у привредним друштвима, у чему не мора бити ничег спорног. На пример, функционер може одлучити да део уштеђевине искористи за куповине акција предузећа којима се тргује на берзи, зато што очекује да ће му то донети веће приходе него камата од штедње, и постављање законског ограничења у том погледу би функционерима нанело финансијске губитке. Такође, функционер може наследити уделе у предузећу.

Садашња забрана функционерима да започну обављање самосталне делатности није примерена, јер ствара другачији правни режим у зависности од тога да ли неко већ долази као предузетник на јавну функцију или тек током функције то постаје. Ове ситуације треба да се реше на доследан начин. Уместо да се у члану 48. поставља забрана „новог“ предузетништва, функционер ће, на основу члана 46. обавештавати Агенцију и о овој врсти делатности, уз то ће прилагати мишљење органа који га је изабрао, поставио или именовано на јавну функцију, а Агенција ће потом оценити да ли ова самостална делатност ствара неке ризике због којих не би требало да се обавља за време јавне функције.

У односу на постојећу одредбу члана 48, доследно изменама у претходним члановима, брисале би се речи које за последицу имају стварање битно различитог режима у погледу права и обавеза функционера у зависности од недовољно јасног и недовољно релевантног критеријума – да ли „јавна функција захтева заснивање радног односа, рад са пуним радним временом или стални рад у органу власти“. Наиме, само у неким случајевима је јасно да функционер мора да заснује радни однос у органу власти, док у другим ситуацијама, чак и неке од најбитнијих позиција (нпр. министарске), заузимају функционери који не морају бити у радном односу у Влади, већ могу наставити да раде и примају зараду на другом месту. Појмови „захтева стални рад“ или „захтева рад са пуним радним временом“ се могу само тумачити од случаја до случаја, што ствара правну несигурност, јер разграничење између таквих и других функција не постоји.

Прављење ове разлике није увек релевантно ни за постављање забрана. На пример, то што нека функција не захтева заснивање радног односа, не повлачи аутоматски са собом да ће бити примерено да јавни функционер упоредо може радити у било којој приватној фирми. На пример, чланови надзорних одбора општинских јавних предузећа нису у радном односу у тим предузећима. Та функција такође не захтева стални рад. Решење из актуелног нацрта закона би оставило овим функционерима на вољу хоће ли обављати руководеће функције у приватним предузећима или не. Међутим, неки од тих аранжмана би могли бити у несагласју са јавном функцијом коју обављају – нпр. ако би члан надзорног одбора јавног предузећа био уједно директор приватне фирме која послује као битни кооперант тог јавног предузећа или се са ЈП налази у конкурентском односу.

Као и у актуелном нацрту закона, остала би генерална забрана јавним функционерима да буду заступници или чланови органа правног лица у приватној својини и да врше управљачка права у таквом правном лицу, с тим да би она важила за све функционере редом. Такво решење је било предвиђено нацртом закона који је израдило Министарство правде 2016. По нашем предлогу, ова забрана ипак не би била апсолутна, јер није увек оправдана, већ би био успостављен систем у којем Агенција добија прилику да размотри сваки конкретни случај. Ипак, како би се Агенцији олакшао посао, а уједно, како би се повећала правна сигурност и разумна очекивања функционера и јавности, предвиђено је да Одбор (Веће) Агенције утврди унапред категорије функционера за које ће таква сагласност увек бити ускраћена – нпр. градоначелници, директори домова здравља, министри, председници скупштинских радних тела итд.

Одредба након измена:

Правна лица са учешћем приватног капитала

Члан 48.

~~Јавни функционер чија јавна функција захтева заснивање радног односа у органу јавне власти, за време вршења јавне функције, не може да оснује привредно друштво, односно јавну службу, нити да започне обављање самосталне делатности, у смислу закона којим се уређује предузетништво.~~

~~Јавни функционер чија јавна функција захтева заснивање радног односа, рад са пуним радним временом или стални рад у органу јавне власти, не може бити заступник или члан органа правног лица у приватној својини, нити вршити управљачка права.~~

Изузетно, у поступку и под условима из члана 45. и 46. овог закона, Агенција може одобрити функционеру да буде заступник или члан органа правног лица у приватној својини, или да врши управљачка права у таквом правном лицу.

Веће Агенције, на предлог директора, утврђује и објављује списак врста јавних функција за које се не може дати сагласност из ст. 2. овог члана

Члан 50. Раздвајање политичке и јавне функције („ФУНКЦИОНЕРСКА КАМПАЊА“)

Коментар постојеће одредбе

Текст нацрта Закона о спречавању корупције не доноси решење за уочене проблеме у пракси.

Питање чланства и обављања функција у политичком субјекту Нацртом закона је решено на исти начин као и важећим законом.

У првом ставу се доноси опште правило о могућности да функционери којима то законом није забрањено могу да врше функције у политичким субјектима и да учествују у њиховим активностима, „ако то не угрожава вршење јавне функције“. Иако је се чини да је ова норма довољно широка да обухвати све непримерене појаве, она се може тумачити веома различито, а образложење нацрта закона се на та питања не осврће. Најмање су спорне ситуације када, на пример, градоначелник или члан владе који је страначки функционер, учествује на страначким скуповима искључиво викендом или после истека радног времена органа власти. С друге стране, урожавање вршења јавне функције је најочигледније у случајевима када јавни функционер орган власти којим руководи претвори у штаб изборне кампање, занемарујући обављање било којих службених дужности осим оних које може да искористи за политичку кампању. Међутим, постоје и неке ситуације у којима се постојеће правило из законске норме не би могло применити. Тако, на пример, одлука министра да иступи из постојеће странке и да формира нову, на шта несумњиво има право као грађанин, могла би да доведе до кризе Владе, блокаде у процесу доношења подзаконских аката и закона, дакле, до несумњивог угрожавања вршења јавне функције.

Други став Нацрта је преузет из постојеће одредбе Закона, према којој јавни функционер не може да користи јавне ресурсе и скупове на којима учествује и сусрете које има у својству јавног функционера, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката. Иста је ствар и са ставом 3, где се указује на изузетак код коришћења јавних ресурса, ради заштите личне безбедности. Ове одредбе закона су добре, али, како се показало, недовољне да покрију све уобичајене облике злоупотреба по најмање два основа.

Прво, поред промоције политичких субјеката, скупови и јавни ресурси не би смели да се користе ни за наношење штете противничким политичким субјектима, а не само за промоцију функционеру блиске партије, као што је сада покривено. Ова појава је нарочито заступљена у ситуацијама када политички јавни функционери неки успех Владе, министарства, градске управе, јавног предузећа или државе у целини пореде се учинком својих политичких противника у доба када су ови били на власти. Други проблем уочен у пракси јесте то што се јавни ресурси користе за промоцију функционера лично, а не директно политичког субјекта. Међутим, како је у очима јавности тај функционер повезан са одређеним политичким субјектом или се са њом поистовећује (нарочито када је реч о председницима странака), тако се и без директне промоције политичког субјекта од стране функционера долази до штетне последице.

Четврти став постојећег нацрта закона, такође је преузет из актуелног закона, као дужност јавног функционера да „увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичке странке, односно политичког субјекта“. Ова одредба је такође корисна, али су потребна нека прецизирања. Тако, захтев који се поставља пред функционере је унеколико претеран, јер ће у неким ситуацијама из контекста бити очигледно у којем својству функционер говори. На пример, на конференцији за медије Владе Србије или неког министарства, чланови Владе могу наступати искључиво у том својству, а не и у својству страначких лидера. И обрнуто, на страначком конгресу или предизборној конвенцији, они наступају у страначком својству, и нема потребе да то посебно истичу.

Пети став нацрта закона од дужности предочавања својства у којем функционер наступа изузима све функционере који су изабрани непосредно од стране грађана, што је непримерено решење преузето из постојећег Закона о Агенцији за борбу против корупције. Непосредно изабран од стране грађана је и председник Републике, и веома је битно и за саговорнике и за јавност да знају да ли он наступа као челник државе или челник странке. Изузетак је смислен када је реч о народним посланицима, посланицима и одборницима, али он не произлази из начина

њиховог избора, већ из природе функције. Наиме, они и јесу изабрани на функције како би заступали изборну платформу одређеног политичког субјекта и нема разлога да посебно наглашавају да то и чине. Међутим, забуна може да настане код лица која руководе скупштином или њеним радним телима, где би јавност могла да помисли да изнети страначки став представља и став државног органа, па је у погледу скупштинских руководиоца потребно осмислити правни режим који ће бити другачији од оног који важи за остале народне посланике, посланике и одборнике.

Предлог ТС за побољшање норме

Члан 50. и наслов изнад члана 50. мења се и гласи:

„Раздвајање јавне функције и активности у политичком субјекту

Члан 50.

Функционер може да буде члан политичке странке, да обавља функцију у политичкој странци, да буде кандидат или заступник политичког субјекта или да на други начин подржава политички субјект и учествује у његовом раду, ако му то другим прописом није забрањено.

Функционер не сме да користи јавну функцију и јавне ресурсе за промоцију политичког субјекта или за наносење штете политичком субјекту.

Не сматра се повредом забране из става 2. овог члана да се јавни ресурси користе за обављање уобичајених политичких активности функционера из ст. 1. овог члана, ако је то неопходно ради заштите безбедности функционера, чланова његове породице или трећих лица, на основу прописа или одлуке надлежног органа.

Функционер је дужан да недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа јавне власти у коме обавља јавну функцију или став политичког субјекта, изузев када је то очигледно на основу места и прилике у којој се став износи или на основу видљивих обележја.

Народни посланици, посланици и одборници имају обавезу из ст. 4. овог члана у случају да руководе скупштином или скупштинским радним телом.

Функционеру је забрањено да у том својству учествује у активностима политичког субјекта.

У доба изборне кампање, функционеру је забрањено да у том својству организује промотивне активности органа јавне власти, да их спроводи, да учествује у промотивним активностима које организују друга лица, изузев:

а) када је прописана обавеза да се промотивна активност изврши у одређено време и на одређени начин, и када је једино јавни функционер овлашћен да ту обавезу испуни;

б) када је реч о јавним манифестацијама, које се по устаљеној пракси спровode у одређено време и уз обавезно учешће тог функционера;

в) када је учешће функционера неопходно због одржавања међународних односа.

„Промотивна активност“ из ст. 7. овог члана јесте активност функционера, органа власти или другог лица која има за циљ или се може с разлогом очекивати да ће имати за последицу објављивање речи, лика или гласа функционера у медијима.“

Образложење

Тренутно најзаступљенији облик злоупотребе јавне функције за политичку промоцију је обављање наводно редовних активности јавног функционера и органа власти којим руководи у доба изборне кампање. То питање се може уредити кроз изборне и медијске прописе. На овом месту су предложене норме које се превасходно односе на понашање јавног функционера у доба изборне кампање, мада уређују и поједина друга питања. Намера уређивања није да се ограничи промотивне активности органа власти које су у корист јавног интереса, већ да се спрече злоупотребе кроз повећане размере те промоције или наглашено учешће јавног функционера у промоцији, а што се јасно може повезати са чињеницом да су расписани избори на којима тај функционер директно учествује или на којима има своје фаворите.

Идеја норме и проблем који треба да се реши су све време исти, а искуства из свих изборних кампања које је Транспарентност Србија пратила показују да „функционерска кампања“ има све значајнију улогу, што додатно потврђује потребу за увођењем правила. Поред тога, очигледно је да су решења из актуелног Закона о Агенцији за борбу против корупције, па и решења која су предложена у актуелном нацрту Закона о спречавању корупције, недовољна да реше проблеме због којих су ове норме и уведене у правни систем Републике Србије.

У прилог томе говори и чињеница да су утврђени случајеви кршења норме актуелног члана 29. Закона о Агенцији за борбу против корупције изузетно ретки. Иако се мали број случајева може приписати недовољном пријављивању кршења закона, дугим поступцима или спорним одлукама Агенције у тим предметима, сматрамо да су далеко чешће ситуације у којима норме Закона нису ни повређене, иако је несумњиво постојало деловање функционера које уопште није у складу са јавним интересом или код којег је интересу политичког субјекта дата предност над јавним.

У вези са питањима која уређује овај члан, постоје и одређени међународни стандарди (ОДИХР и Венецијанска комисија), као и поједини добри примери из упоредне праксе. У неким случајевима, прописи из упоредне праксе предвиђају знатно стриктнија ограничења за јавне функционере, него што су решења која се предлажу за ову норму.³

Текст нацрта Закона о спречавању корупције не доноси решење за уочене проблеме. У првом ставу се доноси опште правило о могућности да функционери којима то законом није забрањено могу да врше функције у политичким субјектима и да учествују у њиховим активностима, „ако то не угрожава вршење јавне функције“. Иако је се чини да је ова норма довољно широка да обухвати све непримерене појаве, она се може тумачити веома различито, а образложење нацрта закона се на та питања не осврће. Најмање су спорне ситуације када, на пример, градоначелник или члан владе који је страначки функционер, учествује на страначким скуповима искључиво викендом или после истека радног времена органа власти. Међутим, одлука министра да иступи из постојеће странке и да формира нову, на шта несумњиво има право као грађанин, могла би да доведе до кризе Владе, блокаде у процесу доношења подзаконских аката и закона, дакле, до несумњивог угрожавања вршења јавне функције.

Други став је преузет из постојеће одредбе Закона, према којој јавни функционер не може да користи јавне ресурсе и скупове на којима учествује и

³ О тим питањима је Транспарентност Србија више пута писала, а кључни налази се налазе у публикацији „Функционерска кампања као вид злоупотребе јавних ресурса“, која је доступна на следећем линку: http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/funkcionerska-kampanja-policy-paper-final.pdf

сусрете које има у својству јавног функционера, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката. Иста је ствар и са ставом 3, где се указује на изузетак код коришћења јавних ресурса, ради заштите личне безбедности. Ове одредбе закона су добре, али, како се показало недовољне да покрију све уобичајене облике злоупотреба по најмање два основа.

Прво, поред промоције политичких субјеката, скупови и јавни ресурси не би смели да се користе ни за наношење штете противничким политичким субјектима, а не само за промоцију функционеру блиске партије, што је сада покривено. Други проблем јесте то што се јавни ресурси користе за промоцију самог функционера који је у очима јавности повезан са одређеним политичким субјектом, тако да и без директне промоције политичког субјекта од стране функционера долази до штетне последице.

Четврти став постојећег нацрта закона, такође је преузет из актуелног закона, као дужност јавног функционера да „увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичке странке, односно политичког субјекта“. Ова одредба је такође корисна, али су потребна нека прецизирања. Прво, захтев који се поставља пред функционере је унеколико претеран, јер ће у неким ситуацијама из контекста бити очигледно у којем својству функционер говори. На пример, на конференцији за медије Владе Србије или министарства, чланови Владе могу наступати искључиво у том својству, а не и у својству страначких лидера. И обрнуто, на страначком конгресу или предизборној конвенцији, они наступају у страначком својству, и нема потребе да то посебно истичу.

Пети став од дужности предочавања својства у којем функционер наступа изузима све функционере који су изабрани непосредно од стране грађана, што је непримерено решење преузето из постојећег Закона о Агенцији за борбу против корупције. Непосредно изабран од стране грађана је и председник Републике, и веома је битно и за саговорнике и за јавност да знају да ли он наступа као челник државе или челник странке. Изузетак је смислен када је реч о народним посланицима, посланицима и одборницима, али он не произлази из начина њиховог избора, већ из природе функције. Наиме, они и јесу изабрани на функције како би заступали изборну платформу одређеног политичког субјекта и нема разлога да посебно наглашавају да то и чине. Међутим, забуна може да настане код лица која руководе скупштином или њеним радним телима, где би јавност могла да помисли да изнети страначки став представља и став државног органа.

У односу на актуелни текст Закона о Агенцији и актуелни нацрт новог Закона, из којег је преузета нумерација члана, у нашем предлогу промене се јављају већ код наслова. Наслов изнад члана је формулисан тако да ближе одражава суштину онога што се уређује овим чланом, јер је само чланство функционера у политичкој странци нешто што овај закон ни до сада није уређивао. Оно што је предмет уређивања је обавеза раздвајања партијско-политичких од оних активности које проистичу из обављања јавне функције.

Први став је благо модификован у односу на постојећи текст Закона, тако да тачније одражава суштину ствари. Наиме, нико не може бити члан другог политичког субјекта осим политичке странке. Поред тога, изричито су поменуте и неке ситуације које до сада нису биле уређене – када функционер није члан странке, али је кандидат политичког субјекта на изборима („нестраначки кандидат“, „кандидат групе грађана“), када је заступник политичког субјекта (а није ни члан, ни кандидат), или када, на неки други начин, даје подршку и учествује у раду политичког субјекта (препоручивање грађанима да гласају, учешће на страначкој трибини и слично). Одредба ст. 1. не прописује нове забране за политичке активности јавних функционера, већ се позива на постојеће. Неким јавним

функционерима је самим Уставом или другим законима забрањено да буду чланови политичких странака или да учествују у политичким активностима. С друге стране, ова одредба је потребна како би се нагласило да се поједине друге забране из овог закона не односе на вршење функције у политичкој странци (нпр. ограничења вршења функције у органима других правних лица) или на обављање политичких активности, јер би се иначе могло тумачити другачије.

Други став је такође модификован у односу на постојећу одредбу Закона. Док се у постојећој одредби говори о забрани коришћења јавне функције и јавних ресурса за промоцију политичке странке и политичког субјекта, овде се норма с једне стране поједностављује (укључивање политичких странака под шири појам политичког субјекта), а с друге стране се прецизира и шири. Наиме, забрањено је користити јавну функцију не само за промоцију у корист (свог) политичког субјекта, већ и на штету (противничког) политичког субјекта. Примера ради, не само да би било забрањено (као што је сада) да министар користи јавне ресурсе (нпр. службени аутомобил) како би посетио скуп који организује његова политичка странка или да ангажује запослене у кабинету да шаљу позиве на страначки скуп, већ би било забрањено да у својству министра присуствује или промовише скуп који је сазван да би се критиковала политика или тражила забрана неких других странака.

Став 3. садржи садржински норме које су сличне онима из постојећег Закона, али стилски модификоване.

Став 4. је пренет из постојећег Закона, уз обједињавање појма политичке странке и политичког субјекта. Њиме се предвиђа дужност јавног функционера да јасно предочи у којем својству говори у одређеној прилици. Како функционери који желе да поштују закон не би дошли у ситуацију да предочавају ове чињенице када за тиме нема никакве потребе, уводи се изузетак од правила. Неће бити потребно да функционер предочава да ли говори као представник државе или странке, ако је то очигледно. „Очигледност“ се састоји у месту на којем се функционер обраћа јавности (нпр. страначка говорница/просторије државног органа), на основу прилике о којој је реч (нпр. страначка конференција за штампу/ потписивање међународног уговора) или на основу видљивих обележја (потпис функције испод имена функционера на конференцији којој присуствује, назив и лого државног органа/политичке странке иза функционера који даје изјаве, страначке новине/сајд општине на којем се објављује саопштење итд.). Функционери ће бити дужни да предоче информације о својству у којем говоре онда када постоји могућност забуне, на пример, када дају изјаве за медије телефонски или на „неутралним местима“, у неформалним сусретима са привредницима, представницима правних лица или грађана итд.

У ст. 5. је прецизирано да се обавеза представљања, не односи на народне посланике, посланике и одборнике. Том одредбом је, наиме, предвиђен изузетак од општег правила о раздвајању јавне од политичке функције, тамо где раздвајање није могуће или није примерено, код народних посланика, посланика и одборника у скупштинама. Наиме, они и јесу изабрани са листа појединих политичких субјеката, припадају посланичким и одборничким групама политичких субјеката и природно је да заступају интересе политичких субјеката у свом раду у оквиру јавне функције. Међутим, и они ће имати обавезу да укажу на својство у којем говоре ако у скупштини нису само чланови тела, већ и руководиоци. Наиме, саговорници и грађани би могли бити доведени у заблуду да слушају званичан став државног органа, а не страначку изјаву. Не би било примерено да председник Народне скупштине или председник скупштинског одбора, на јавном скупу на којем учествује као представник Народне скупштине (у целини) или одређеног одбора, а не као представник своје партије, износи ставове који не припадају законодавном телу, већ искључиво странци из које долази функционер. У односу на постојећу норму промена се огледа и у томе што би председник Републике био у обавези да предочи

да ли наступа испред државе или странке.

Одредба ст. 6. важила би за све функционере, без разлике, како оне који иначе могу да буду политички ангажовани, тако и за оне којима је то иначе забрањено. Ова забрана до сада није постојала, или макар није била формулисана на изричит начин. Наиме, од функционера се тражило да разграниче („јасно предоче“) у којем својству наступају, а било им је забрањено и да „користе јавне ресурсе“. Међутим, није било јасно да ли би и само присуство државног функционера страначком скупу (нпр. ако нису коришћени неки други јавни ресурси осим времена функционера) било забрањено. Нова одредба би отклонила и такве дилеме.

Одредба ст. 7. садржи забране за функционера који иначе сме да буде политички ангажован, а које важе само у доба изборне кампање. На овом месту треба напоменути да појам изборне кампање, када су одређене активности забрањене, треба тумачити тако да у доба одржавања кампање за председничке или парламентарне изборе забрана важи за све функционере. Када се пак одржавају покрајински, градски или општински избори, онда забраном не би били обухваћени функционери који обављају функцију ван подручја на којем се одржавају избори (али би били обухваћени нпр. функционери Града Београда ако се одржавају избори за градску општину, или функционери неке општине у Војводини ако се одржавају покрајински избори). Чак и такви функционери, који иначе нису обухваћени забраном, не би смели да учествују у промотивним активностима на подручју где се одржавају избори (нпр. градоначелник Ниша у доба покрајинских избора у АПВ не би смео да учествује у промотивним активностима у својству јавног функционера у Суботици). Уколико ова правила нису сама по себи јасна, онда би и њих требало разрадити у посебној норми.

Према забрани из ст. 7. функционер не сме да сам организује промотивне активности, да их спроводи, нити да учествује у промотивним активностима које организује неко други. Шта се сматра промотивним активностима дефинисано је у посебној норми, у ст. 8. Реч је о широком спектру активности које као заједнички елемент имају медијску промоцију (мада, поред тога, могу имати и неке друге циљеве).

Изузетак представљају ситуације код којих су кумулативно задовољена два услова. Први услов се може задовољнити на разне начине - да је прописано или уобичајено да се одређена активност мора извршити у одређено време и на одређени начин. На пример, ако је уобичајено у дужем низу година да филмски фестивал отвара градоначелник, од те се праксе не би морало одступити само због тога што је наступила предизборна кампања; или, ако је прописано да неку награду уручује председник Републике или председник Народне скупштине, то ће свакако учинити и у доба изборне кампање. С друге стране, такав услов не би био испуњен уколико би свечано отварање неких радова било организовано баш у доба изборне кампање (јер не постоји обавеза у прописима да се организује свечано отварање радова, нити се оно организује у сваком случају).

Одредбу о томе да се одређена активност врши на одређени начин треба тумачити тако да није дозвољено да се управо у доба кампање повећава уобичајени интензитет промоције. На пример, да сваке године манифестацију отвара директор школе, а у доба кампање министар просвете; да је уобичајено да се поводом неког догађаја даје саопштење, а у доба кампање се истим поводом заказује свечана конвенција итд.

Да би био задовољен други услов, није довољно да је одређена активност предвиђена прописима или уобичајена, већ је потребно да тај пропис или обичај указују на одређеног функционера, да управо он мора да обави ту активност. На

пример, председник Владе ће свакако учествовати у раду неке међународне конференције и говорити на конференцији за штампу која се ту одржава, без обзира на то што је у току изборна кампања, ако је у питању конференција на којој учествују други премијери, а не, на пример, само министри спољних послова. С друге стране, иако нпр. министарство има законску дужност да надзире извођење радова који се финансирају са њихове буџетске линије, не би био испуњен услов неопходности. Наиме, министар нема обавезу да обилази градилишта или да свечано отвара објекат – то би једнако квалитетно могао да уради и овлашћени службеник министарства који не обавља политичку функцију нити учествује у кампањи.

У ст. 8. дата је дефиниција промотивних активности у вези са којима су прописане забране и ограничења у претходном ставу. „Промотивна активност“ јесте активност функционера, органа власти или другог лица која има за циљ или се може с разлогом очекивати да ће имати за последицу објављивање речи, лика или гласа функционера у медијима.

Промотивне активности су несумњиво активности које се саопштавају медијима (нпр. саопштења, изјаве), догађаји намењени медијима (нпр. конференције за штампу), догађаји на који се позивају медији (отварања градилишта), догађаји којима се омогућава присуство медија, чак и када нема формалног позива, те догађаји који иницијално нису били јавни, али се накнадно промовишу (накнадно обавештавање). Промотивне активности могу бити неплаћене, могу садржати посредне трошкове за буџет (нпр. упућивање саопштења из министарских кабинета) или носити директне трошкове (објављивање огласа у име општине или јавног предузећа у дневној штампи, дистрибуција општинског гласила у повећаном броју примерака).

Члан 53. Обавештавање Агенције о поступцима који воде закључењу уговора

Обавештавање Агенције о учешћу у поступку јавне набавке, приватизације или другом поступку чији је исход закључивање уговора са органом јавне власти

Члан 53.

Правно лице у коме јавни функционер или члан породице, за време јавне функције и две године од њеног престанка, има удео или акције преко 20% и које учествује у поступку јавне набавке или приватизације или другом поступку чији је исход закључивање уговора са органом јавне власти, другим корисником буџета или другим правним лицем у коме је више од 20% капитала у својини Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или градске општине, дужно је да Агенцији достави у року од 15 дана од дана окончања поступка, обавештење које садржи податке о:

- 1) подносиоцу обавештења (назив правног лица, матични број, седиште и име и презиме одговорног лица);
- 2) имену и презимену јавног функционера и члана породице;
- 3) називу органа јавне власти који је наручилац посла;
- 4) врсти и предмету поступка;
- 5) датуму почетка и окончања поступка;
- 6) одлуци у поступку јавне набавке, приватизације или другом поступку и броју и вредности уговора о јавној набавци, поступку приватизације или другом поступку;
- 7) потпис одговорног лица.

Обавештење се подноси на обрасцу и на начин који прописује Агенција.

Агенција проверава благовременост и потпуност података из обавештења.

Коментар ТС:

У овом члану би требало прописати правила која су у складу са другим прописима у Републици Србији, и то:

- објављивање података који се прикупљају на основу овог члана, што треба решити увезивањем са подацима из регистара које води Агенције;
- прикупљање података у отвореном формату;
- усклађеност са подацима који су објављени у другим јавним регистрима и базама података (нпр. портал јавних набавки, база АПР), односно о повезивању података из ових база са подацима које објављује на свом сајту Агенција;

Изнад члана 53. додаје се наслов:

Обавештавање Агенције о пословању привредног друштва у власништву
функционера

У члану 53, иза ст. 1. долази ст. 2. који гласи:

Обавештење из ст. 1. овог члана, са подацима о уговорним странама, времену закључења, периоду важења, предмету и вредности уговора доставља се и у случају да правно лице из ст. 1. закључи уговор са:

1. концесионаром или другим субјектом јавно-приватног партнерства;
2. добављачем код набавки које се спроводе на основу међудржавног споразума;
3. друштвом капитала или предузетником који обављају делатности од општег интереса;
4. корисником државне помоћи;
5. примаоцем средстава за финансирање програма од јавног интереса.

Ставови 2. и 3. постају ставови 3. и 4, иза којих се додаје нови ст. 5, који гласи:

„Агенција објављује информације из ст. 1. и ст. 2. овог члана, штитећи личне податке особа које нису функционери и податке о предмету уговора који представљају пословну тајну.“

Образложење

Нови став 2. у овом члану има за циљ да обухвати неке од ситуација код којих постоји повећани ризик од корупције и да их подвргне појачаној контроли. Разлози за допуну су исти они због којих је написана и постојећа одредба закона.

Поред јавних набавки, приватизације и других случајева у којима функционерске фирме улазе у пословне аранжмане са државом и државним предузећима, ризици од корупције или наплате корупционих договора постоје и када су уговорни односи са државом посредни.

Уочено је пет ризичних врста субјеката са којима би пословале фирме јавних функционера. У првом случају, реч је о уговорима које функционерске фирме закључују са концесионарима, предузећима које су заједнички формирали јавни и приватни партнер, као и другим фирмама које су у неком виду јавно-приватног партнерства са државом, било да је тај аранжман уговорен на основу Закона о јавно-приватним партнерствима или без надметања, на основу међудржавног споразума. Будући да концесионари и други приватни партнери из ЈПП располажу

одређеним јавним ресурсима, пословање функционерских фирми са њима би могло бити од значаја за обављање послова контроле које врши Агенција.

Из истих разлога, потребно је пратити пословање функционерских фирми са добављачима добара, услуга и радова који су то постали на основу директних погодби из међудржавних споразума. Овде је ризик због којег треба пратити пословање функционерских фирми још и већи, зато што избор добављача није био компетитиван.

Трећа ситуација јесу уговори закључени са фирмама и предузетницима којима је поверено обављање комуналних и њима сличних послова. Постојање ових уговора могло би бити показатељ да треба проверити да ли орган власти у којем тај функционер врши функцију правилно врши своја надзор над обављањем поверених послова.

Када је реч о корисницима субвенција или других видова државне помоћи, односно добитницима средстава за финансирање програма од јавног интереса, који се реализују преко медија, односно удружења, смисао праћења је да се види постоји ли сумња у узвратна давања кроз трансфере оних који су добили буџетска средства ка функционерским фирмама.

Пошто тренутно није прописано да су подаци из достављених обавештења јавни, тај се недостатак сада исправља. Одредба предвиђа начело јавности информација од којег се одступа у два случаја. Не би били објављивани лични подаци особа које нису јавни функционери, као ни неки од података из закључених уговора. За разлику од података о томе да је уговор закључен, периоду важења и његовој вредности, која се мора објавити, као тајна би могле да се чувају информације о предмету закљученог уговора. Наиме, интерес јавности се може задовољити већ и информацијом да предузеће које је, нпр концесионар или добитник субвенције послује у одређеном обиму са функционерском фирмом, али није нужно да се информише и о тачном предмету пословања те две приватне компаније.

Текст након измене:

Обавештавање Агенције о пословању привредног друштва у власништву функционера

Члан 53.

Правно лице у коме јавни функционер или члан породице, за време јавне функције и две године од њеног престанка, има удео или акције преко 20% и које учествује у поступку јавне набавке или приватизације или другом поступку чији је исход закључивање уговора са органом јавне власти, другим корисником буџета или другим правним лицем у коме је више од 20% капитала у својини Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или градске општине, дужно је да Агенцији достави у року од 15 дана од дана окончања поступка, обавештење које садржи податке о:

- 1) подносиоцу обавештења (назив правног лица, матични број, седиште и име и презиме одговорног лица);
- 2) имену и презимену јавног функционера и члана породице;
- 3) називу органа јавне власти који је наручилац посла;
- 4) врсти и предмету поступка;
- 5) датуму почетка и окончања поступка;
- 6) одлуци у поступку јавне набавке, приватизације или другом поступку и броју и вредности уговора о јавној набавци, поступку приватизације или другом поступку;
- 7) потпис одговорног лица.

Обавештење из ст. 1. овог члана, са подацима о уговорним странама, времену закључења, периоду важења, предмету и вредности уговора доставља се и у случају да правно лице из ст. 1. закључи уговор са:

1. концесионаром или другим субјектом јавно-приватног партнерства;
2. добављачем код набавки које се спроводе на основу међудржавног споразума;
3. друштвом капитала или предузетником који обављају делатности од општег интереса;
4. корисником државне помоћи;
- 1-5. _____ примаоцем средстава за финансирање програма од јавног интереса.

Обавештење се подноси на обрасцу и на начин који пропише Агенција.

Агенција проверава благовременост и потпуност података из обавештења.

Агенција објављује информације из ст. 1. и ст. 2. овог члана, штитећи личне податке особа које нису функционери и податке о предмету уговора који представљају пословну тајну.

Члан 53а*. Недозвољени утицај на јавног функционера

Иза постојећег члана 53, додаје се нови члан 53а, који гласи:

Обавештавање Агенције о недозвољеном утицају на јавног функционера

Члан 53а.

Јавни функционер дужан је да о недозвољеном утицају коме је изложен одмах писмено обавести Агенцију.

Недозвољени утицај је физички напад, претња, уцена, притисак и свако друго недозвољено уплитање у рад јавног функционера којим се утиче или које може да утиче на његово поступање и одлучивање.

Одмах по пријему обавештења, Агенција подноси надлежном органу кривичну пријаву, захтев за покретање прекршајног поступка или иницијативу за покретање дисциплинског поступка.

Надлежни орган дужан је да, у року од 90 дана од дана подношења кривичне пријаве, захтева за покретање прекршајног поступка или иницијативе за покретање дисциплинског поступка обавести Агенцију о томе шта је предузео.

Уколико посумња у истинитост тврдњи функционера, или обавештење није довољно јасно у погледу кључних чињеница, Агенција ће пре него што поступи на начин из ст. 3. затражити од функционера додатне информације или доказе.

Образложење:

Члан је у целини пренет из нацрта Закона о Агенцији за борбу против корупције из 2016. године. Иако је пријављивање недозвољеног утицаја на поједине функционере већ решено у неким ситуацијама када је реч о појединим функционерима, на пример, за судије и јавне тужиоце, недостаје норма која би на општи начин уредила пријављивање притисака на све функционере. Увођење механизма у којем Агенција наступа не само као контролор функционера, већ и као њихов заштитник, може допринети савесном обављању јавне функције, појачаној активности других органа који су дужни да пруже заштиту и кажњавању непримерених притисака.

Поред одредаба које су постојале у нацрту из 2016, додат је и нов став. Њиме се уређују ситуације када постоји сумња у истинитост функционерских тврдњи или су оне иначе недовољно јасне у погледу притиска којем је функционер био изложен. Ако самој Агенцији није довољно јасно о чему се у обавештењу ради, или ако има разлоге да сумња у истинитост, не би било примерено ни да предузима мере према

другим органима и да подноси кривичне или друге пријаве, пре него што ту ствар разјасни.

Члан 55. Ограничења по престанку јавне функције

Члан 55. мења се и гласи:

Члан 55.

Лице коме је престала јавна функције не сме да у року од две године од тада:

1) ступи у однос са органом јавне власти у коме је било јавни функционер, као представник пословног субјекта који са органом јавне власти има или тек успоставља пословне контакте;

2) заснује радни однос или успостави пословну сарадњу са правним лицем, предузетником или међународном организацијом који остварују корист од одлука у чијем је доношењу учествовао;

3) заступа правно или физичко лице или обавља послове вештака или стручног саветника, у смислу законика којим се уређује кривични поступак, у судском или другом поступку у коме се разматра одлука у чијем доношењу је учествовао;

4) обавља послове управљања или ревизије у правном лицу које је надзирао као јавни функционер, ако је надзор вршен последње године јавне функције;

5) употреби, ради стицања користи или погодности себи или другом или наношења штете другом, информације до којих дође на јавној функцији, ако нису доступне јавности.

Забрана из ст. 1. т. 2) не односи се на народне посланике, посланике и одборнике.

Бивши функционер обавештава Агенцију у року од 15 дана о заснивању радног односа, успостављања пословне сарадње са правним лицем, предузетником или међународном организацијом, о заступању правних или физичких лица, обављања послова вештака или стручног саветника или послова управљања или ревизије,

Образложење

Нацрт закона понавља правила из актуелног Закона о Агенцији, која су се у пракси показала као недовољна, непрактична или непримерена. С друге стране, амандман готово у потпуности понавља решење из нацрта закона који је објавило Министарство правде 2016. године.

Прва промена у односу на тај нацрт односи се на заснивање радног односа или успостављање пословне сарадње са лицима која остварују корист од одлука бившег функционера. У том нацрту је писало да је реч о одлукама које су у његовој надлежности, а овде се говори о одлукама у чијем је доношењу бивши функционер заиста и учествовао.

Друга промена је изузимање из једне од забрана чланова скупштина, будући да они, с обзиром на природу свог посла утичу на остваривање интереса свих правних лица у Републици Србији, аутономној покрајини или локалној самоуправи, те би их забрана онемогућила у потпуности да живе од свог рада након напуштања функције.

Трећа промена у односу на решење из нацрта из 2016. јесте увођење дужности бивших функционера да у кратком року након заснивања радног односа или појединих пословних активности о томе обавесте Агенцију. То обавештење је предуслов за накнадну контролу од стране Агенције и других органа, која је потребна да се установи да ли је бивши функционер поштовао прописане забране.

Садашњи нацрт Закона, као и актуелни Закон садрже концепт у којем би

постојало одобрење Агенције за заснивање новог радног односа или заснивање пословне сарадње, што даје флексибилност, али значајно повећава зависност од тумачења Агенција, која могу бити престога, преблага или другачија од случаја до случаја. Поред тога, проблем је и то што Агенција нема реалне могућности да сагледа све ризике и потенцијално спорне облике повезаности и утицаја у року од 30 дана, у оквиру којег мора да одлучи по захтеву. С друге стране, бивши функционери су у незавидном положају јер и тај рок може бити предугачак за разматрање понуда о пословној сарадњи или новом запослењу, тако да могу неправично трпети финансијске губитке и имати тешкоће при остваривању права на рад. Најзад, постојећа одредба искључује из режима ограничења све функционере који су изабрани од стране грађана, што није примерено уопште у случају председника Републике, док је само делимично адекватно у случају народних посланика, посланика и одборника.

V. КУМУЛАЦИЈА ЈАВНИХ ФУНКЦИЈА

Члан 56. Кумулација јавних функција

Члан 56. мења се и гласи:

Забрана вршења друге јавне функције

Члан 56.

Јавни функционер сме да буде на једној јавној функцији, ако Уставом или законом није обавезан да истовремено буде на две или више њих.

Јавни функционер може да обавља више јавних функција на које је изабран непосредно од стране грађана у орган територијалне аутономије, локалне самоуправе или градске општине.

Повреду забране кумулације јавних функција утврђује Агенција, тако што доноси меру јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције коју доставља јавном функционеру и органу надлежном за разрешење и истовремено је објављује на интернет презентацији Агенције.

Јавни функционер разрешава се са друге по реду јавне функције, на првој наредној седници органа надлежног за разрешење након пријема одлуке Агенције, односно у року који одреди Агенција када одлуку о разрешењу доноси инокосни орган.

Изузетно од ст. 4. овог члана, ако је друга по реду јавна функција на коју је функционер изабран непосредно од грађана, разрешава се са јавне функције на коју је раније изабран, именован или постављен.

Јавном функционеру који је изабран на више јавних функција непосредно од грађана изриче се мера јавног објављивања одлуке о повреди овог закона.

Јавном функционеру коме је после повреде забране кумулације престала нека од јавних функција тако да је и повреда престала и лицу коме су престале све јавне функције којима је повређивао забрану кумулације изриче се мера јавног објављивања одлуке о повреди овог закона."

Образложење

Овај предлог представља комбинацију више предлога норми који су разматрани претходних година (модел Агенције, нацрт Министарства из 2016), предлога које је Транспарентност – Србија давала током израде закона и нових предлога.

Полази се од тога да су се нека од решења из актуелног Закона о Агенцији за борбу против корупције, која се понављају и у члану 56. актуелног Нацрта Закона о спречавању корупције, показала у пракси као неспроводива. Поред тога, решење које предлажемо полази од основног концепта који су садржали Модел и Нацрт из 2016, да је кумулација јавних функција забрањена, и да та забрана не треба да се релативизује остављањем могућности да јавни функционер тражи сагласност за обављање више јавних функција, као и кроз потоње администрирање Агенције.

Зато се у погледу ове норме прокламује принцип да неко може обављати истовремено више јавних функција једино ако је на то законом обавезан.

Битна разлика у односу на постојећа законска решења и праксу јест то што не би било дозвољено ни обављање више јавних функција у највишем представничком телу – Народној скупштини Републике Србије и у скупштинама АП, локалне самоуправе или градске општине. Ова забрана би била заснована на Уставу, према којем територијална аутономија и локална самоуправа представљају ограничење државне власти. Из тога би требало извести закључак да је обављање функције одборника или посланика у скупштини АПВ у колизији са функцијом народног посланика у Народној скупштини Републике Србије, јер она представља вршење

државне власти. С друге стране, остала би могућност да исто лице буде истовремено одборник у скупштини града и градске општине, или да буде посланик у скупштини АПВ и одборник у граду или општини, ако то други прописи допуштају.

Повреду забране кумулације јавних функција утврђивала би Агенција. Она би доносила меру јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције, коју би достављала јавном функционеру и органу надлежном за разрешење а истовремено би је објавила и на својој интернет страници.

Принцип је да се јавни јавни функционер разрешава се са друге по реду јавне функције, изузев у ситуацији када је на једну од функција изабран непосредно од стране грађана, када се разрешава са функције на коју је раније изабран. Овај изузетак је осмишљен како би се дала предност изборној вољи грађана. Будући да је функционерима та одредба позната пре кандидовања на изборима, претпоставља се њихов пристанак да се у случају да буду изабрани одрекну постојеће јавне функције, као неспојиве.

Битна новина у односу на постојећа и ранија решења јесте то што се предвиђа да се разрешење врши на првој наредној седници надлежног органа, након пријема одлуке Агенције. То решење је примереније од одређивања дужег или краћег рока који би дала Агенција. Наиме, динамика рада појединих органа надлежних за разрешење може се битно разликовати, али је битно да разрешење дође на дневни ред чим се за то појави могућност. У случајевима када одлуку о разрешењу доноси инокосни орган, примерено је да то уради у року који одреди Агенција.

Мере које се изричу функционерима који повреду ове одредбе преузете су из Нацрта Министарства правде из 2016. године, али није преузето и ограничење из тог нацрта према којем би повреда застаревала у року од две године.

VI. ПОКЛОНИ

Члан 58. Забрана пријема поклона

У члану 58, иза постојећег става 1, додају се ставови 2. и 3, који гласе:

„Поред поклона из ст. 1, јавни функционер и члан породице дужан је да одбије и пријем поклона који се састоји од опроста дуга, новца, финансијских инструмената или хартија од вредности и да одмах саопшти поклонодавцу да не сме да га прими.

Јавни функционер је дужан да одмах, а најкасније у року од осам дана од дана одбијања пријема поклона, односно од дана повратка у земљу, о томе писмено обавести орган јавне власти у коме је на јавној функцији и Агенцију.“

Образложење

Норма је преузета уз модификације из Нацрта Министарства правде из 2016. Без обзира на вредност поклона који је у вези са вршењем јавне функције, било би непримерено да се он састоји у готовом новцу, финансијским инструментима, хартијама од вредности или опросту дуга, тако да би то требало посебно нагласити у Закону.

Члан 62. Обавештење о примљеном поклону - Поклони који наизглед нису у вези са вршењем јавне функције

У члану 62. иза става 1. додаје се нови ст. 2. који гласи:

„Јавни функционер је дужан да Агенцију обавести и о пријему поклона за који није очигледно да је у вези са вршењем јавне функције, уколико вредност појединачног поклона или више поклона од повезаних дародаваца током једне године премашује десетоструки износ просечне зараде у Републици.“

Образложење

Главни проблем са пријављивањем поклона који су у вези са вршењем јавне функције јесте то што се с разлогом може очекивати да ће лица која желе да на непримерен начин утичу на одлуке функционера кроз поклоне, то чинити на неки скривен начин, користећи друге поводе – нпр. свадбени и рођендански дар – или пак тако што ће функционер образлагати вредан поклон пријатељским односима са дародавцем. Како би постојеће забране о пријему поклона и обавезе у вези са пријављивањем поклона добиле више смисла, потребно је обезбедити механизам за праћење и оних поклона који наизглед нису учињени у вези са вршењем јавне функције, а веће су вредности.

Један од могућих начина за то јесте постојећи систем контроле имовине и прихода јавних функционера, који се спроводи кроз праћење њихових финансијских извештаја. Међутим, овај начин провере је мање ефикасан када је реч о неким врстама поклона, који не остављају трага на укупној вредности њихове имовине која се подвргава контроли. На пример, у протеклим деценијама су биле честе сумње да јавни функционери добијају поклоне у виду плаћених путовања, школарина у образовним институцијама, права коришћења моторних возила или некретнина и слично.

Текст норме након измене

Обавештење о примљеном поклону

Члан 62.

Јавни функционер је дужан да о сваком поклону примљеном у вези са вршењем јавне функције писмено обавести орган јавне власти у коме је на јавној функцији, у року од десет дана од дана пријема поклона, односно од повратка у земљу.

Јавни функционер је дужан да Агенцију обавести и о пријему поклона за који није очигледно да је у вези са вршењем јавне функције, уколико вредност појединачног поклона или више поклона од повезаних дародаваца током једне године премашује десетоструки износ просечне зараде у Републици.

Обавештење о примљеном поклону садржи:

- 1) име и презиме јавног функционера и јавну функцију;
- 2) име, презиме и адресу поклонодавца или назив и седиште правног лица или органа ако је поклон дат у њихово име;
- 3) датум пријема поклона;
- 4) повод за давање поклона;
- 5) опис поклона;
- 6) вредност поклона или податак да је процена вредности у току;
- 7) податак да ли је реч о протоколарном или пригодном поклону;
- 8) податак о томе да ли је протоколаран или пригодан поклон постао својина јавног функционера или јавна својина.

Обавештење садржи и датум његовог сачињавања и потпис јавног функционера.

Јавни функционер предаје обавештење и када је поклон примио члан породице.

Ближу садржину и образац обавештења о примљеном поклону прописује Агенција.

VII. ПРИЈАВЉИВАЊЕ ИМОВИНЕ И ПРИХОДА

Члан 67. Регистар јавних функционера

Регистар јавних функционера

Члан 67.

Орган јавне власти који је изабрао, поставио или именовано јавног функционера о томе, односно о престанку јавне функције обавештава Агенцију у року од 15 дана од дана ступања на јавну функцију, односно престанка јавне функције.

О избору и о престанку јавне функције на који је јавни функционер изабран непосредно од грађана, орган у који је јавни функционер изабран обавештава Агенцију у року из става 1. овог члана.

Обавештење садржи следеће податке о јавном функционеру:

- 1) име и презиме;
- 2) јединствен матични број грађана;
- 3) пребивалиште и боравиште;
- 4) број службеног телефона и службену адресу електронске поште;
- 5) школску спрему и звање;
- 6) занимање, посао или делатност у време избора, постављења или именовања;
- 7) назив јавне функције и органа јавне власти у који је изабран, постављен или именован;
- 8) назив органа који га је изабрао, поставио или именовано;
- 9) датум избора, постављења или именовања;
- 10) датум престанка јавне функције.

Обавештење садржи и потпис одговорног лица у органу јавне власти.

Обавештење се предаје на обрасцу и на начин који прописује Агенција.

Агенција сачињава и води Регистар јавних функционера, који објављује на својој интернет презентацији. Подаци из става 3. тач. 2) и 3) овог члана нису јавни.

Агенција проверава благовременост и потпуност података из Регистра јавних функционера.

Коментар ТС:

Треба преиспитати потребу за овим чланом или појединим његовим одредбама. Наиме, било би смислено да Агенција непосредно преузима податке из службених гласила о томе да је неко изабран, именован, постављен на јавну функцију или да је разрешен са ње, а не да о томе морају посебно да је обавештавају органи који о томе одлучују.

Таква обавеза би могла да постоји само у случају да се одлуке не објављују у службеним гласилима (што је само по себи погрешно, па би требало прописати да се такве одлуке морају објавити у службеном гласилу).

Члан 68. Пријављивање имовине и прихода

Редовно пријављивање имовине и прихода

Члан 68.

Јавни функционер подноси, у року од 30 дана од дана избора, постављења или именовања, Агенцији извештај о својој имовини и приходима (у даљем тексту:

Извештај), према стању на дан избора, постављења или именована.

У случају да Агенција посумња да јавни функционер прикрива своју имовину преко имовине и прихода његовог супружника или ванбрачног партнера, деце, родитеља, усвојитеља и усвојеника, може затражити од јавног функционера да достави податке о имовини и приходима тих лица.

Јавни функционер који је по престанку јавне функције одмах поново изабран, именован или постављен, не подноси поново Извештај ако нема промене података из претходног Извештаја, али је дужан да о томе обавести Агенцију у року од 30 дана од дана поновног избора, постављења или именована.

Извештај подноси и лице коме је престала јавна функција, у року од 30 дана од дана престанка јавне функције, према стању на дан престанка јавне функције.

Коментар ТС:

Одредба става 2. је нелогична. Ако ће функционер свакако имати обавезу на основу закона да достави податке о имовини и приходима блиских лица која су таксативно наведена у овој одредби, онда би било смислено да то чини одмах када предаје извештај.

Алтернативно, ако не постоји обавеза подношења извештаја за ова лица, већ Агенција директно од њих прикупља податке, онда нема разлога да се функционер уопште обавезује да то чини.

Члан 71. Садржина извештаја

У члану 71. ст. 1. т. 22) мења се, а иза ње се додају нове тачке 23) и 24) и гласе:

„22) готовом новцу у било којој валути, уз доказ о основу стицања, за износ који прелази вредност која подлеже ограничењу готовинског пословања на основу прописа о спречавању прања новца;

23) праву својине на покретним стварима веће вредности (драгоцености, збирке, уметнички предмети и слично);

24) другим подацима које јавни функционер сматра битним за примену овог закона.“

Образложење

Пријављивање готовог новца је било предвиђено у Нацрту закона из 2016, а сада је оно само опционо, уколико функционер сматра да је битно за примену овог закона. Слична је ствар и са пријављивањем покретних ствари веће вредности. Да би контрола могла бити свеобухватна, потребно је да таква буде и дужност пријављивања имовине и прихода јавних функционера и чланова њихових породица.

Ризик од ситуације у којој пријављивање готовог новца не би било обавезно лежи у томе што би функционер који накнадно стекне имовину веће вредности могао да тврди да је поседовао готовину којом је финансирана та куповина. И пријављивање готовине носи са собом ризик да би функционер који антиципира незаконите радње могао да пријави да већ поседује готовину коју још увек нема. Зато се предлаже одредба према којој би функционер био дужан да наведе и податке о основу стицања готовог новца. Обавеза пријављивања би важила само за готовину чија укупна вредност, било да је реч о динарима или девизама превазилази износ који и сада подлеже контроли трансакција на основу Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма. То је тренутно 10.000 евра, односно противвредност те суме у било којој валути.

Текст норме након измене:

Садржина Извештаја

Члан 71.

Извештај садржи следеће податке о имовини и приходима јавног функционера и чланова породице:

- 1) име и презиме;
 - 2) јавну функцију;
 - 3) јединствени матични број грађана;
 - 4) пребивалиште и боравиште;
 - 5) број телефона и адресу електронске поште;
 - 6) други посао, делатност и чланство у органима удружења;
 - 7) извор и висину нето прихода јавног функционера које прима зато што је на јавној функцији и извор и висину осталих нето прихода које прима из буџета и других јавних извора;
 - 8) извор и висину нето прихода од другог посла или делатности;
 - 9) нето приходе од научно-истраживачке, наставне, културно-уметничке, хуманитарне или спортске делатности;
 - 10) приходе од ауторских, патентних и сличних права интелектуалне својине;
 - 11) извор и висину осталих нето прихода;
 - 12) право коришћења стана за службене потребе;
 - 13) право својине или право закупа на непокретностима;
 - 14) право својине или право закупа на покретним стварима које подлежу регистрацији;
 - 15) депозите у банкама и другим финансијским установама са називом банке или финансијске установе, врстом и бројем рачуна и износом средстава на рачунима;
 - 16) закупу сефова у банкама;
 - 17) потраживањима и дуговима (главница, камата и рок отплате и доспећа);
 - 18) акцијама и уделима у правном лицу;
 - 19) правном лицу у коме правно лице из тачке 18) овог става има преко 3% удела или акција;
 - 20) финансијске инструменте;
 - 21) делатност предузетника;
 - 22) готовом новцу у било којој валути, уз доказ о основу стицања, за износ који прелази вредност која подлеже ограничењу готовинског пословања на основу прописа о спречавању прања новца;
 - 23) праву својине на покретним стварима веће вредности (драгоцености, збирке, уметнички предмети и слично);
 - 24) другим подацима које јавни функционер сматра битним за примену овог закона.
- ~~22) друге податке које јавни функционер сматра да су битни за примену овог закона.~~

Извештај садржи и датум и место његовог сачињавања и потпис јавног функционера који га подноси.

У Извештају се наводе имовина и приходи и у земљи и у иностранству.

Извештај се подноси на обрасцу и на начин који пропише Агенција.

Члан 72. Јавност података из регистра имовине и прихода

Регистар имовине и прихода јавних функционера

Члан 72.

Агенција сачињава и води Регистар имовине и прихода јавних функционера, који садржи податке из Извештаја.

Јавни функционери Агенције, као и запослени и радно ангажовани у Агенцији, који имају приступ подацима из Регистра имовине и прихода јавних функционера који нису доступни јавности, не смеју те податке саопштавати, достављати, нити на било који начин омогућити приступ тим подацима.

Коментар ТС:

Норма става 2. је формулисана тако да се може тумачити као да поставља апсолутни изузетак од права на приступ информацијама од јавног значаја, што би представљало недопустиво нарушавање јединства правног система у Републици Србији. Наиме, у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, ни једна информација која је у поседу органа власти, без обзира на степен тајности, није изузета у потпуности од примене тога закона. Обраложење нацрта се не осврће на ова питања. Иако је сасвим јасно да ни једну информацију запослени не смеју неовлашћено саопштавати, достављати и слично, таква забрана не сме постојати када постоји дужност поступања на основу другог закона. Требало би размотрити шта је тачно био циљ, и кориговати норму.

Члан 74. Коришћење података из Извештаја

Коришћење података из Извештаја

Члан 74.

Подаци из Извештаја који нису доступни јавности користе се само код провере Извештаја и у поступку у коме се одлучује о постојању повреде овог закона.

Податке који нису доступни јавности Агенција доставља суду, јавном тужилаштву, министарству надлежном за унутрашње послове, Управи за спречавање прања новца, Пореској управи и другим надлежним органима, у складу са законом.

Коментар ТС:

Слично као и у вези са чланом 72, околност да се овде не помиње изричито Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (мада би се могло тумачити да потпада под „друге надлежне органе“), могла би се користити као аргумент за недостављање података Поверенику када су они потребни ради вршења послова из надлежности тог државног органа. Штавише, чињеница да је у пракси долазило до проблема те врсте у комуникацији између ова два државна органа подстиче сумњу да је намера законодавца (или Агенције) да у потпуности искључи могућност поступања по захтевима за приступ информацијама и жалбама које се односе на податке из овог регистра.

Члан 75. Провера извештаја

У члану 75. ст. 2. иза постојећег текста додаје се:

„као и потреби да извештаји свих јавних функционера који подлежу обавези достављања, буду подвргнути провери током њиховог редовног мандата.“

Иза постојећег става 3, додаје се нови став 4, који гласи:

„У оквиру годишњег извештаја Агенције годишњи план провере, као и подаци о остваривању плана.“

Образложење

Иако Агенција у пракси тежи да свој план провере сачини тако да контроле буду адекватне ризицима, садашње норме закона и нацрта не предвиђају јасне обавезе у погледу укупног обухвата провера. Било би смислено тежити томе да сви извештаји буду подвргнути провери током редовног, најчешће четворогодишњег мандата функционера. У складу са тим, треба планирати и средства за рад Агенције. Циљ неће бити могуће постићи увек, услед ванредних избора, привременог постављања вршилаца дужности, великог броја ванредних провера које имају приоритет или и из других разлога, али би требало да постоји законски оквир који би обезбедио да план провере не буде направљен недовољно амбициозно.

Нацрт не предвиђа објављивање плана провера, за разлику од одредаба постојећег Закона. Такође, није предвиђено ни одобравање плана од стране Одбора/Већа Агенције. Како би се обезбедило да садржај овог плана буде подвргнут спољној контроли предложено је увођење обавезе да се план као целовит документ објави у оквиру годишњег извештаја Агенције, као и подаци о његовој реализацији.

Одредба након измене:

Провера Извештаја

Члан 75.

Агенција проверава тачност и потпуност података у Извештају, према годишњем плану провере који доноси директор.

Годишњи план провере доноси се на основу претходне анализе Агенције, при чему се нарочито води рачуна о категорији јавних функционера, висини њихових примања и висини финансијских средстава из буџета којима располажу органи јавни власти у којима су јавни функционери на јавној функцији, као и потреби да извештаји свих јавних функционера који подлежу обавези достављања, буду подвргнути провери током њиховог редовног мандата.

Агенција ванредно проверава тачност и потпуност података из Извештаја ако посумња да у Извештају нису пријављени тачни и потпуни подаци.

У оквиру годишњег извештаја Агенције годишњи план провере, као и подаци о остваривању плана.

Члан 76. Праћење имовинског стања

Праћење имовинског стања

Члан 76.

У поступку провере имовинског стања, Агенција оцењује да ли постоји несагласност између података из Извештаја и стварног стања или несагласност између увећане вредности имовине и пријављених прихода.

У случају да постоји несагласност, Агенција позива јавног функционера или лица из члана 68. став 2. овог закона да се, у року од 15 дана, изјасне о разлозима несагласности.

Ако при провери Извештаја посумња да јавни функционер прикрива стварну вредност своје имовине или прихода, Агенција може захтевати да јој повезана лица непосредно поднесу податке о својој имовини и приходима, у року од 30 дана од дана пријема захтева.

Кад утврди да постоји несагласност, Агенција обавештава надлежни орган, ради предузимања мера из њихове надлежности.

Органи из става 4. овог члана дужни су да, у року од три месеца од дана пријема обавештења, упознају Агенцију о предузетим мерама.

Коментар ТС:

У ставу 3. се даје могућност Агенцији да затражи од било ког лица које сматра да је повезано са јавним функционером да достави податке. Имајући у виду дефиницију повезаног лица, то може бити веома широк круг субјеката. Без обзира на то што би овакав вид контроле био користан за вршење послова из надлежности Агенције, он се може негативно одразити на остваривање легитимних права других физичких и правних лица. Наиме, не постоји никаква процедура у којој би та лица могла да негирају да имају својство „повезаног лица“.

У ставу 4. говори се о обавештавању „надлежног органа“ од стране Агенције. Међутим, остало је нејасно шта ће сама Агенција да предузме, то јест, да ли ће и у којем случају да прекине своје поступање или ће да настави да нешто чини. Наиме, чини се да би било смислено, поготово у контексту норми става 5. да Агенција настави да предузима мере како би се случај решио до краја (тренутно није прописано шта чини након што добије обавештење после три месеца од другог органа).

VIII. ПОСТУПАК У КОМЕ СЕ ОДЛУЧУЈЕ О ПОСТОЈАЊУ ПОВРЕДЕ ОВОГ ЗАКОНА

Члан 78. Покретање поступка

Покретање поступка

Члан 78.

Поступак у коме се одлучује о постојању повреде овог закона покреће Агенција по службеној дужности.

Агенција може да покрене поступак по захтеву органа јавне власти који је јавног функционера изабрао, поставио или именовao или у коме је јавни функционер на јавној функцији или по пријави физичког или правног лица.

Агенција може да покрене поступак по службеној дужности и на основу пријаве физичког или правног лица.

Захтев или пријава мора да буде у писменом облику и да садржи:

1) назив и седиште, односно име и презиме и адресу подносиоца пријаве;

2) име и презиме јавног функционера, јавну функцију на којој је налази и орган јавне власти у коме је јавни функционер;

3) чињенице из којих произлази сумња да постоји повреда овог закона;

4) потпис подносиоца пријаве, односно потпис овлашћеног лица.

Изузетно од става 4. овог члана, пријава може да буде и анонимна.

Анонимна пријава мора да садржи податке из става 4. тач. 2) и 3) овог члана.

Ако је поднета пријава за покретање поступка, Агенција може да захтева од подносиоца пријаве да достави документа и информације којима располаже, а који су значајни за одлучивање о покретању поступка.

Агенција штити идентитет подносиоца пријаве, тако што податке о њему не може доставити никоме изузев суду, ради доношења одлуке о томе да ли идентитет подносиоца пријаве може бити откривен у циљу очувања јавног интереса или заштите права трећих лица.

Коментар ТС:

У ставовима 2. и 3. је сада прописано када Агенција може да покрене поступак. Законом треба да буде уређено када *мора да покрене* поступак. То треба да буде свака ситуација када информације којима Агенција располаже саме, или посматране са другим информацијама које су Агенцији познате, дају основа сумњи да је повређен закон из надлежности Агенције.

Одредбе последњег става овог члана треба упоредити са Законом о заштити узбуњивача и на основу тога образложити да ли је овде намера да се одступи од општег режима прописаног тим законом, на који начин и из којег разлога.

Члан 80. Одлуке и правна средства

Одлуке и правна средства

Члан 80.

Одлуку којом се утврђује повреда овог закона и изриче мера или обуставља поступак доноси директор Агенције.

Поступак се обуставља када се утврди да не постоји повреда овог закона.

Против одлуке директора Агенције може да се изјави жалба Већу Агенције, у року од 15 дана од дана пријема одлуке.

Одлука Већа Агенције је коначна и против ње може да се покрене управни

спор.

У управном спору суд је дужан да пресудом реши управну ствар.

Коментар ТС:

У ставу 5. је прописано да Управни суд мора да мериторно одлучи. Ова одредба поставља нереално тежак задатак овом суду, који он вероватно не може да испуни са постојећим капацитетима. Стога би упоредо требало објаснити на који начин ће се повећати капацитети управног суда да би решио у овим предметима.

Норма се може нападати и са становишта целисходности. Наиме, ако се уводи Веће Агенције као тело које ће имати стручне чланове за питања о којима решавају, онда би било оправдано супротно од оног што се сада предлаже – да мериторна судска одлука буде само изузетак који се може применити у случају одбијања Већа да ради свој посао, а не правило.

Члан 81. Јавност у поступку

Јавност у поступку

Члан 81.

Јавности је доступан само податак о томе да ли је против јавног функционера покренут поступак у коме се одлучује о постојању повреде овог закона и исход поступка.

Коначна одлука којом се утврђује повреда овог закона и изриче мера објављује се на интернет презентацији Агенције.

Ако поступак буде обустављен, подаци из списка предмета, изузев о исходу поступка и података који су доступни јавности према другим прописима, не могу постати доступни јавности без сагласности јавног функционера.

Агенција је дужна да обавести подносиоца пријаве о исходу поступка покренутом на основу захтева или пријаве.

Коментар ТС:

И на овом месту, као и код чланова 72 и 74 постоји опасност да се норма тумачи као апсолутни изузетак од примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, што би било недопустиво. Колико је ово решење погрешно може се сагледати на примеру случајева о којима одлучује Агенција, а који су по неком основу познати јавности. Тако, ако грађани већ имају на располагању обиље података на основу којих могу да закључе да је функционер повредио закон, а Агенција утврди да то није случај, било би једино логично да и одлука Агенције буде јавно доступна, у мери у којој то не повређује заштиту приватности функционера и трећих лица.

У ставу 1. се предвиђа јавност података о томе да ли је покренут поступак, али не и по којем основу, што би требало исправити.

Поред тога, имајући у виду и друге прописе у Републици Србији, није примерено решење према којем је првостепена одлука Агенције нејавна, што се може закључити из става 2, који предвиђа објављивање само коначне одлуке.

Члан 83. Услови за изрицање мера

Услови за изрицање мера

Члан 83.

Мера опомене изриче се ако је јавни функционер лакше повредио овај закон. Лакша повреда закона је таква повреда која није имала негативан утицај на обављање јавне функције.

Мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције и мера јавног објављивања одлуке о повреди овог закона изричу се због теже повреде овог закона.

Тежом повредом овог закона сматра се таква повреда која је утицала на објективно обављање јавне функције, као и на углед и поверење грађана на јавног функционера и јавну функцију коју врши.

Коментар ТС:

Многе повреде закона могу бити тешке саме по себи, али неће имати негативног утицаја на вршење јавне функције из разлога који немају везе са поступањем функционера, већ са случајностима које не зависе од њега.

Због тога треба дефинисати другачије лакше и теже мере, тако да поједини случајеви кршења закона буду сматрани за теже увек, а и друге повреде закона могу бити теже, ако су имале негативног утицаја на вршење јавне функције.

IX. ПОСТУПАЊЕ ПО ПРЕДСТАВКАМА

Члан 87. Представке

Појам представке

Члан 87.

Представка је писмено обраћање физичког или правног лица Агенцији у коме се износе чињенице које изазивају сумњу у корупцију.

Ако Агенција није надлежна да поступа по представци, прослеђује представку надлежном органу и о томе обавештава подносиоца представке.

Агенција штити идентитет подносиоца пријаве, тако што податке о њему не може доставити никоме изузев суду, ради доношења одлуке о томе да ли идентитет подносиоца представке може бити откривен у циљу очувања јавног интереса или заштите права трећих лица.

Коментар ТС:

У ставу 1. би требало допунити да се представка односи и на кршење закона за које је надлежна Агенција, а не само за корупцију.

У ставу 2. није јасно на које ситуације се мисли. Наиме, Агенција никада није надлежна за случајеве корупције, јер је увек надлжно јавно тужилаштво. Зато би требало прецизирати надлежност Агенције (можда у члану о надлежностима) да прати поступање других државних органа у случајевима сумње на корупцију који су јој пријављени.

Трећи став се чини да није у складу са нормама Закона о заштити узбуњивача. Требало би преиспитати да ли је заиста тако и образложити уколико се предвиђа одступање од општих правила из тог закона.

Члан 92. Поступање по службеној дужности

Поступање Агенције по службеној дужности

Члан 92.

Агенција је дужна да по службеној дужности покрене поступак у коме се испитује постојање корупције у органу јавне власти ако располаже сазнањима која изазивају сумњу у корупцију.

У поступку из става 1. овог члана сходно се примењују одредбе овог закона којима се уређује поступање по представци.

Коментар ТС:

И овде није јасно у којем обиму је Агенција надлежна за случајеве корупције, а када постаје ненадлежна због надлежности јавног тужилаштва за гоњење кривичних дела. Требало би прецизирати у складу са коментарима на члан 87.

Х. ЈАЧАЊЕ ИНТЕГРИТЕТА

Члан 99а*. Јавност података о плановима интегритета

Иза члана 99, додаје се нови члан 99а који гласи:

Јавност података о плановима интегритета

99а

Обвезник објављује на својој веб презентацији план интегритета и извештај о спровођењу плана интегритета у року од 7 дана од дана достављања Агенцији, при чему изузима тајне податке.

Агенција, у складу са техничким могућностима, чини доступним податке из планова интегритета, извештаја о спровођењу планова интегритета, као и податке о извршеном надзору у виду претраживе базе података на својој веб презентацији.

Образложење

Један од проблема у досадашњој примени Закона јесте то што грађани немају ефикасну могућност увида у садржај планова интегритета и податке о њиховом спровођењу, па стога не могу ни да утичу на то да органи власти боље препознају ризике од корупције и да на време испуне своје обавезе. Такође, актуелне могућности за претрагу података о тим питањима на сајту Агенције за борбу против корупције не омогућавају корисницима да на погодан начин врше поређења планова интегритета различитих институција и податке о њиховом извршењу.

Ови проблеми би били решени предложеним амандманом. Објављивање докумената које сачињавају обвезници вршило би се на њиховим сајтовима у кратком року након што план, односно извештај доставе Агенцији, како би се оставило одређено време за отклањање грешака које Агенција евентуално уочи по пријему документа.

Такође је предложено да Агенција објављује претраживу базу података о плановима интегритета и извештајима о спровођењу планова, а које и сама добије у електронском облику, односно кроз апликацију за уношење података. Обавеза Агенције је лимитирана техничким могућностима софтверског система којим располаже.

Будући да неки од обвезника у планове интегритета уносе и податке који представљају тајну – нпр. у погледу унутрашње организације појединих репресивних органа – или одређене пословне тајне, када је реч о неким предузећима у државном власништву, оставља се могућност да се план интегритета или извештај о његовом спровођењу објаве без заштићених информација.

У амандману се користи израз „веб презентација“, у складу са новим прописима из те области – Уредбом о ближим условима за израду и одржавање веб презентације органа, "Службени гласник РС", број 104 од 28. децембра 2018.⁴ У складу са тим актом, требало би извршити измене и у другим члановима овог закона.

⁴ <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2018/104/5/reg>

XI. ЕВИДЕНЦИЈЕ

Члан 100. Евиденције

Члан 100.

Агенција води следеће евиденције:

- 1) Регистар јавних функционера;
- 2) Регистар имовине и прихода јавних функционера;
- 3) евиденцију правних лица у којима јавни функционер или члан породице има удео или акције преко 20% који учествују у поступцима јавних набавки, приватизације или другог поступка у коме учествује правно лице у коме јавни функционер или члан породице има удео или акције преко 20%, а чији је исход закључивање уговора са органом јавне власти корисником буџета или другим правним лицем у коме је више од 20% капитала у својини Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине;

- 4) Каталог поклона.

Подаци из евиденција, изузев из Каталога поклона, престају да се објављују на интернет презентацији Агенције када истекну три године од престанка јавне функције.

Начин вођења и чувања евиденција прописује Агенција.

Агенција може да води и друге евиденције, у складу са законом.

Коментар ТС:

Треба брисати одредбу према којој се бришу подаци три године након престанка функције. То што неко није више јавни функционер, не мења чињеницу да је био нити гаси јавни интерес да се увидом у податке из ових извештаја користи у вези са периодом када је лице вршило јавну функцију.

XII. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 101. Кривично дело

Члан 101. мења се и гласи:

Непријављивање имовине и давање лажних података о имовини члан 101.

„Функционер и бивши функционер који не поднесе извештај о имовини након истека законског рока, а то је од њега затражио надлежни орган или је прошло више од 15 дана од објављивања информације да извештај није поднет, казниће се затвором до три године.

Казном из става 1. казниће се функционер и бивши функционер који у извештају наведе лажни податак о вредности имовине иако је знао или је морао знати да је податак лажан.

Казном из става 1. казниће се функционер и бивши функционер који у извештају наведе други лажни податак или изостави податак који је био дужан да пријави, уколико је реч о информацији која указује на постојање односа зависности између функционера, односно бившег функционера и повезаних лица или на коришћење права која проистичу из вршења јавне функције.

Казном из става 1. казниће се функционер и бивши функционер који плаћањем обавеза у корист повезаног лица или фиктивним правним послом привидно умањи вредност своје имовине у вредности већој од 300.000 динара.

Ако услед радње из става 1., 2. и 4. овог члана у извештају не буде приказана имовина чија је вредност већа од 1.500.000 динара учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година.“

Образложење

Кривично дело из актуелног члана 72. Закона о Агенцији за борбу против корупције, под називом Непријављивање имовине или давање лажних података о имовини је формулисано на следећи начин: „Функционер који не пријави имовину Агенцији или даје лажне податке о имовини, у намери да прикрије податке о имовини, казниће се затвором од шест месеци до пет година.“ На исти начин формулисано је и кривично дело у члану 101. нацрта Закона о спречавању корупције.

Кривично дело тренутно подразумева не само умишљај функционера, већ и постојање одређене намере да се прикрију подаци о имовини. Такву намеру није лако доказати у судском поступку, чак ни када је очигледно да је функционер прекршио закон. На пример, функционер може тврдити да непријављивањем неке имовине није имао намеру да прикрије податке о имовини, већ да је до тога дошло због заборавности (то јест, без икакве намере), или да је то учињено у некој другој намери, а не у оној која је тренутно инкриминисана (на пример, да није имао намеру да прикрије вредност имовине већ да изрази протест против ове своје законске обавезе) и готово да не постоји начин да се објективно утврди да је намера била баш она која се кривично санкционише.

Са друге стране, актуелна норма је престога, јер се не прави никаква разлика у суштински различитим и неједнако битним ситуацијама у којима је функционер

прекршио своју обавезу. Тако се, на пример, тренутно не прави разлика у односу на то какве је природе лажни податак (нпр. да ли је изостављен податак о некој имовини коју функционер поседује, да ли је погрешно приказана вредност те имовине и слично). Надаље, ако се доказивање постојања бића кривичног дела веже само за намеру *да се прикрију подаци о имовини*, у евентуалном кривичном поступку би могли остати некажњени функционери који неистинито наведу име лица коме су дужни или у односу на кога имају потраживања, функционери који не наведу да користе службени стан, податке о другим делатностима и функцијама које обављају итд. Ти подаци могу бити и битнији са становишта циљева који се желе остварити Законом о Агенцији за борбу против корупције него подаци о имовини. На пример, судија који тачно наведе податак да дугује 100.000 евра, али лажно наведе да је то дуг који има према свом рођаку из Немачке, а у ствари је реч о дуговању које има према осумњиченом трговцу наркотицима прикрива веома важан податак за утврђивање односа зависности.

Актуелном законском нормом нису обухваћени бивши функционери који такође по овом закону имају дужност подношења извештаја након престанка јавне функције, па нема оправданог разлога да се амнестирају од кривичне одговорности за ово дело, поготово када се узму у обзир одредбе које прописују овлашћење Агенције у контроли извештаја, могућност поређења имовинског стања са почетка и краја мандата и слично.

Надаље, будући да је неподношење извештаја већ прекршајно санкционисано одредбама Закона, требало би направити разлику према томе у којим ситуацијама се примењује прекршајно, а у којима кривична санкција. Функционер или бивши функционер који пропусти законски рок и накнадно достави извештај треба да одговара прекршајно, а само онај који то не учини ни накнадно, треба да има кривичну одговорност. У погледу кривичне одговорности, у предлогу који дајемо, одлучујуће чињенице које утичу да неко непријављивање имовине буде кривично дело а на прекршај јесте околност да је надлежни орган – Агенција за борбу против корупције – затражила од функционера да поднесе извештај, након што је утврдила да функционер није испунио своју обавезу. Алтернативно, за случај да се Агенција након уоченог кршења закона није обраћала функционеру, за постојање кривичног дела ће бити довољно да је испуњен објективни услов – да је у медијима објављена информација да функционер није поднео извештај, а да он то не учини ни у року од 15 дана од када та информација постане позната јавности.

На крају, треба рећи да постојећом кривичноправном нормом не би биле обухваћене све ситуације у којима функционер поднесе извештај у којем наведе целокупну имовину која се води на његово име али изостави податке о имовини коју по неком основу за њега држе повезана лица за време док је он дужан да подноси извештаје о имовини. До ове појаве може доћи на разне начине, на пример, тако што би јавни функционер финансирао плаћање куповине неке ствари, али би се као власник водило повезано лице (нпр. родитељи, деца, брачни друг). Друга варијанта је да функционер закључи фиктивни правни посао, којим се симулира пренос својине (нпр. у правном лицу), док функционер задржава стварно власништво. Усвајањем предложеног амандамана отклонили би се сви наведени недостаци.

Амандман је формулисан тако да се може изместити у Кривични законик из закона у којем се тренутно налази, што би било у складу са добром праксом кодификовања свих кривичних дела у Кривичном законнику. При коначном формулисању одредаба требало би водити рачуна о усаглашавању са другим одредбама тог закона, у погледу квалификованог облика кривичног дела.

Текст одредбе након измене:

Непријављивање имовине или давање лажних података о имовини

Члан 101.

Функционер и бивши функционер који не поднесе извештај о имовини након истека законског рока, а то је од њега затражио надлежни орган или је прошло више од 15 дана од објављивања информација извештај није поднет, казниће се затвором до три године.

Казном из става 1. казниће се функционер и бивши функционер који у извештају наведе лажни податак о вредности имовине иако је знао или је морао знати да је податак лажан.

Казном из става 1. казниће се функционер и бивши функционер који у извештају наведе други лажни податак или изостави податак који је био дужан да пријави, уколико је реч о информацији која указује на постојање односа зависности између функционера, односно бившег функционера и повезаних лица или на коришћење права која проистичу из вршења јавне функције.

Казном из става 1. казниће се функционер и бивши функционер који плаћањем обавеза у корист повезаног лица или фиктивним правним послом привидно умањи вредност своје имовине у вредности већој од 300.000 динара.

Ако услед радње из става 1., 2. и 4. овог члана у извештају не буде приказана имовина чија је вредност већа од 1.500.000 динара учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година.

~~Јавни функционер који супротно одредбама овог закона не пријави имовину Агенцији или даје лажне податке о имовини, у намери да прикрије податке о имовини;~~

~~казниће се затвором од шест месеци до пет година.~~

Члан 108. Споразум о признању прекршаја

Споразум о признању прекршаја

Члан 108.

За прекршаје прописане овим законом Агенција може са учиниоцем прекршаја да закључи споразум о признању прекршаја.

Услови закључења споразума из става 1. овог члана, поступак преговарања о закључењу споразума и поступак закључења споразума, ближе се уређују актом директора Агенције.

Коментар ТС:

Требало би навести сличне примере, уколико постоје, да се закључивање оваквих споразума уређује актом органа који покреће прекршајни поступак.