

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу
Трг Николе Пашића 13
11000 БЕОГРАД**

-Владимир Ђукановић, председник Одбора-

Предмет: Иницијатива за благовремено разматрање Извештаја о раду Агенције за спречавање корупције за 2021. годину са предлозима закључака поводом тог извештаја

Поштовани господине Ђукановићу,

У нади да ће међу најважнијих циљевима новог сазива Народне скупштине бити даље унапређење и повећање јавности рада и јачање контролне улоге Народне скупштине, Транспарентност Србија Вам се обраћа, имајући у виду кључну улогу надлежних скупштинских одбора, са иницијативом за предузимање конкретних мера и активности Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу (у даљем тексту: Одбор), за које сматрамо да могу допринети остварењу горе наведених циљева.

У досадашњем раду Народне скупштине највећу препреку њиховом остваривању представљала је чињеница да извештаји независних државних органа, регулаторних тела и органа државне управе нису разматрани уопште, да су разматрани са великим закашњењем или да поводом њих нису доношени закључци чија би примена водила решавању проблема на које се указује у извештајима. Надамо се да ће овај сазив Народне скупштине обезбедити већи ниво корисности ових извештаја, како за само законодавно тело, тако и за грађане Србије.

Предуслов за то је да ове извештаје прво размотре надлежни скупштински одбори и да поводом њих предложе одговарајуће закључке. На основу одредаба члана 237. ст. 2. Пословника Народне скупштине, рок за разматрање извештаја независних државних органа, регулаторних тела и органа државне управе истекао је 30 дана након њиховог подношења, што је према јавно доступним подацима за Извештај о раду Агенције за спречавање корупције за 2021. годину био 30. март 2022. године¹. Како овај рок није било могуће поштовати из објективног разлога, неопходно је да њихово разматрање буде приоритет у раду Одбора, односно да Одбор разматрању поменутих извештаја приступи одмах, имајући у виду да је већ одржана прва седница на којој сте Ви изабрани за председника Одбора².

¹<http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B8-%D1%83-%D1%81%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D0%B2%D1%83-%D0%BE%D0%B4-3-%D0%B0%D0%B2%D0%B3%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0-2020.4683.html>

²http://www.parlament.gov.rs/Prva_sednica_Odbora_za_pravosu%C4%91e,_dr%C5%BEavnu_upravu_i_lokalnu_samoupravu_.45166.941.html

Транспарентност Србија је и ранијих година, када је Одбор разматрао извештај Агенције, давала конкретне предлоге закључака које треба усвојити након њиховог разматрања³. Ово смо чинили и чинимо зато што годинама свакодневно пратимо стање у областима на које се односе извештаји.

Такође смо предложили да се на системски начин уреди праћење спровођења закључака Народне скупштине⁴, што су Министарство правде, Влада и Народна скупштина прихватиле, тако што су укључиле ову меру у Националну стратегију за борбу против корупције у Републици Србији за период 2013. до 2018. године (мера 4.7.1)⁵. Међутим, и поред тога што је рок истекао још средином 2015. године, а и сама Стратегија пре четири године, још увек нема системских решења за праћење да ли и како се спроводе закључци које је Народна скупштина усвојила поводом извештаја независних државних органа. У одсуству системских решења, одлучујући значај има квалитет формулисаних закључака које Одбор предлаже поводом појединачних извештаја и спремност Народне скупштине да прати спровођење закључака.

С обзиром на то да према јавно доступним подацима седница Одбора, која би била посвећена разматрању поменутог извештаја још увек није заказана, користимо ову прилику да скренемо пажњу на то да предлози закључака не би требало да се сведу само на давање општих оцена о извештају и раду органа о којем је реч. Напротив, утврђивање закључака је најбоља прилика да се законодавна власт упозна са стањем у области на коју се односи извештај и да кроз формулисање конкретних закључака за поступање, како извршне власти, тако и саме Народне скупштине, омогући квалитетније вршење законом прописаних надлежности органа и ефикасније остваривање циљева због којих су закони донети.

У жељи да конструктивним и проактивним приступом допринесемо остварењу тих циљева припремили смо делимичан предлог закључака, на основу главних проблема који се истичу у Извештају за 2021. годину. Иако садржина закључака скупштинских одбора поводом разматрања извештаја није прописана, сматрамо да би у тим закључцима Одбор и Народна скупштина **требало да заузму став поводом сваког од кључних проблема на које указује орган чији се извештај разматра и сваке препоруке коју даје.**

Закон о лобирању, који је донет на препоруку ГРЕКО из четвртог круга евалуације чиме је она формално испуњена, није довео до жељених резултата. Због тога је ГРЕКО у свом извештају за 5. круг евалуације⁶ указао на потребу да се две најкрупније мањкавости тог закона, које су биле видљиве још током његове израде, отклоне. Први недостатак Закона се огледа у чињеници да он уређује само лобирање које се одвија по формалним правилима садржаним у његовим одредбама а не и оно које се одвија кроз неформалне контакте лобиста са председником,

³https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Dopis_Odboru_za_pravosudje_za_razmatranje_izvestaja_Agencije_za_sprecavanje_korupcije.pdf

⁴<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Kako%20koristiti%20izvestaje%20nezavisnih%20drzavnih%20organa%20u%20borbi%20protiv%20korupcije%20april%202013.doc>

⁵<https://mpravde.gov.rs/files/%D0%9D%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B1%D1%83%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B5%20%D1%83%20%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B8%20%D0%A1%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BE%D0%B4%20%D0%BE%D0%B4%202013.%20%D0%B4%D0%BE%202018.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B5.pdf>

⁶ <https://www.coe.int/en/web/greco/-/fifth-round-evaluation-of-serbia-belgrade-6-10-september-2021->

премијером, министрима и њиховим саветницима и шефовима кабинета које Закон не препознаје као лобирање. Ништа мањи недостатак Закона јесте то што не постоји обавеза функционера и државних органа да објаве ко им се све од формалних и неформалних лобиста обратио. Препоруку за усвајање Закона о изменама и допунама Закона о лобирању који би прописао да подаци из извештаја о раду лобиста и обавештења о лобистичким контактима лобираних лица, као и о евиденцијама органа власти буду јавни, као и прописао и прецизирао обавезу лобираних лица да пријаве лобистичке контакте органима власти у којима или врше јавну функцију или су запослени, односно на други начин радно ангажовани, садржи Извештај о раду Агенције за спречавање корупције за 2021. годину⁷. Сличне предлоге је Транспарентност Србија износила и када је Закон доношен али оне нису прихваћене⁸. Због свега наведеног смо предложили да Одбор, предлогом закључка укаже Министарству правде на неопходност да се допуни Закон о лобирању, те да сама Народна скупштина кроз јавно слушање о примени овог закона и на друге начине помогне успешнију примену овог закона и обезбеди већу упознатост јавних функционера и службеника са обавезама које проистичу из тог закона.

У истом Извештају ГРЕКО препоручено је да се у Закону о спречавању корупције уреди сукоб интереса код саветника носилаца највиших јавних функција извршне власти (председника, премијера и министара) имајући у виду да ограничење за обављање додатних послова и уздржавање од рада на предметима у којима су повезани са странкама нису успостављени за њихове најближе сараднике. С обзиром да за саветнике не могу важити исте забране и ограничења као за функционере, Транспарентност Србија сматра да изменама закона треба да буде уређен сукоб интереса у вези са саветовањем, а не постављање забрана које би онемогућиле привремено ангажовање стручњака који не теже за каријером у државној служби. ГРЕКО је указао на потребу и да се обезбеди транспарентност информација о томе ко су све саветници јавних функционера.

И поред тога што је почетком ове године донет нови Закон о финансирању политичких партија неки од кључних проблема су остали нерешени. То се нарочито односи на чињеницу да није примењена ранија препорука ОДИХР-а да се уведе ограничење максималних трошкова кампање по једној изборној листи или кандидату⁹. Поред тога, ОДИХР је препоручио да се уреде правила о вођењу кампање „трећих лица“, као и да казне за пропусте у извештајима о трошковима кампање буду делотворне, сразмерне и одвраћајуће и на потребу да се унапреде одредбе Кривичног законика¹⁰. Према схватању ОДИХР-а мора се поставити и јасна законска граница између обављања јавне функције и активности у изборној кампањи, и предузети мере за спречавање злоупотребе положаја и јавних ресурса¹¹. Између осталог, препоручено је да се забрана медијима да преносе информације о појединим активностима јавних функционера прошири на целу кампању, а не само последњих десет дана¹². Најзад, ОДИХР је препоручио да се, ради правне сигурности, све неопходне промене у вези са прописима који се тичу избора врше „многа пре следећих избора“, како би се „одговорило на изазове у вези са злоупотребом административних ресурса и приступа медијима и уклониле преостале празнине и нејасне одредбе“ и да то треба чинити „у оквиру инклузивног и транспарентног консултативног

⁷ https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202021.%20Agenције%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije.pdf

⁸ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Amandmani-na-Predlog-zakona-o-lobiranju---Transparentnost-Srbija-oktobar-2018.pdf

⁹ <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/326098/IZVESTAJ%20ODIHR.pdf>

¹⁰ Ибид

¹¹ Ибид

¹² Ибид

процеса“. У својим претходним обраћањима скупштинским одборима Транспарентност је предлагала организовање јавног слушања о изменама Закона о финансирању политичких активности¹³. Да је тај предлог био прихваћен, верујемо да би и број непотпуних и неадекватних решења, на које указује ОДИХР, био мањи. Стога предлагемо да Одбор (у сарадњи са Одбором за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава) у најскорије време организује јавно слушање о изменама Закона о финансирању политичких активности и других закона у вези са којима је ОДИХР уочио недостатке, на које би били позвани представници радне група Владе за сарадњу са ОЕБС и КДИЉП (ODIHR), Агенције за спречавање корупције и других релевантних државних органа, представници политичких странака и стручњаци из међународних и домаћих организација за ову област. Напомињемо да се о овом питању не говори у Извештају Агенције за 2021, будући да су препоруке ОДИХР објављене после његовог подношења, али је очигледно реч о теми која је уско повезана са питањем рада Агенције.

Агенција је указала на потребу да овлашћени предлагачи закона треба да доследно и благовремено извршавају обавезу коју имају у погледу достављања нацрта закона Агенцији која даје своје мишљење о процени ризика корупције у законима из области посебно ризичних за настанак корупције. Због чињенице да овлашћени предлагачи претходних година ту обавезу нису поштовали у великом броју случајева, предлагемо да Одбор, односно Народна скупштина, кроз закључке обавезу надлежна министарства да редовно достављају Агенцији за спречавање корупције нацрте закона ради давања мишљења о ризицима од корупције у прописима, али и да у образложењу предлога закона министарства и Влада Србије наведу на који начин су поступили по препорукама Агенције.

С друге стране, са становишта права на информисање и пуне транспарентности рада Агенције и овлашћених предлагача, проблем представља чињеница да Агенција још увек не објављује своја мишљења о ризицима од корупције у прописима. Стога предлагемо да Одбор, односно Народна скупштина закључком обавезу Агенцију да мишљења о ризицима од корупције које даје овлашћеним предлагачима редовно објављује на својој званичног веб презентацији на одговарајући начин и да их доставља Народној скупштини, како би народни посланици имали могућност да утврде у којој мери су министарства и Влада Србије поштовали препоруке Агенције за отклањање ризика од корупције у прописима.

ЗАКЉУЧАК (предлог)

ПОВОДОМ РАЗМАТРАЊА ИЗВЕШТАЈА О РАДУ АГЕНЦИЈЕ ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ ЗА 2021. ГОДИНУ

1. Народна скупштина констатује да је Агенција за спречавање корупције у поднетом Извештају прегледно представила резултате свог рада и проблеме са којима се суочава, као и мере и активности које је потребно предузети ради унапређења стања у областима за које је надлежна.
2. Народна скупштина позива Владу да, ради отклањања недостатака у Закону о лобирању и спровођења препорука ГРЕКО и Агенције за спречавање корупције, што пре предложи одговарајуће измене и допуне Закона о лобирању којима ће бити регулисано

¹³https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Dopis_Odboru_za_finansije_razmatranje_izvestaja_Agencije_za_sprecavanje_korupcije.pdf

неформално лобирање и прописано да подаци из извештаја о раду лобиста и обавештења о лобистичким контактима лобираних лица, као и о евиденцијама органа власти буду јавни, као и обавеза лобираних лица да пријаве лобистичке контакте органима власти у којима или врше јавну функцију или су запослени, односно на други начин радно ангажовани.

3. Народна скупштина позива Владу да, ради отклањања недостатака у области сукоба интереса и спровођења препорука ГРЕКО и ОДИХР, што пре предложи одговарајуће измене и допуне Закона о спречавању корупције којима ће бити регулисан сукоб интереса код саветника носилаца највиших јавних функција (председника, премијера и министара), прописана обавеза носилаца највиших јавних функција да обезбеде транспарентност информација о томе ко су њихови саветници и додатно унапреде правила о спречавању злоупотребе јавних ресурса.
4. Народна скупштина позива Владу Србије да, у року од 6 месеци, обезбеди да Радна група Владе за сарадњу са ОЕБС и КДИЉП (ODIHR), припреми и спроведе јавну расправу о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких партија и других закона код којих је то препоручено у коначном извештају Мисије КДИЉП за посматрање избора одржаних 3.4.2022.
5. Народна скупштина позива надлежне одборе и стручне службе Владе да приликом утврђивања предлога закона и других прописа с дужном пажњом размотре мишљења Агенције о процени ризика корупције у законима из области посебно ризичних за настанак корупције.
6. Народна скупштина позива све предлагаче закона и других прописа да, ради благовременог отклањања коруптивних ризика у прописима, приликом доношења нових прописа воде рачуна како о обавези да Агенцији достављају нацрте закона, ради давања мишљења о процени ризика корупције у законима из области посебно ризичних за настанак корупције, тако и о обавези да поступе по препорукама које је Агенција дала у мишљењу.
7. Народна скупштина позива Агенцију за спречавање корупције да благовремено и на одговарајући начин на својој званичној веб презентацији објављује мишљења на нацрте закона о процени ризика корупције у законима из области посебно ризичних за настанак корупције и да та мишљења доставља Народној скупштини.
8. Народна скупштина позива Владу да обезбеди довољна материјално-финансијска средства за редован рад Агенције.
9. Народна скупштина се обавезује да ће у оквиру контролне функције над радом Владе доприносити доследном спровођењу закона из ове области.

Искрено се надамо да ће Одбор без одлагања размотрити све релевантне чињенице које је Агенција утврдила, као и појаве и проблеме на које је указала у свом извештају и Народној скупштини предложити горе формулисани закључке који ће омогућити унапређење стања у посматраним областима, и пружити Агенцији подршку у остваривању законом прописаних надлежности.

У Београду,

дана 15.9.2022. године

За организацију Транспарентност Србија

Програмски директор
Немања Ненадић



Доставити, ради информисања, и:

-свим члановима и заменицима чланова Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу