

Име и презиме, односно назив организације и институције:

**Центар за примењене европске студије
Транспарентност Србија**

Контакт телефон:

+381 11 40 30 536

+381 11 30 33 827

Е-пошта:

office@cpes.org.rs

ts@transparentnost.org.rs

**Назив закона на који упућујете предлоге и сугестије: Нацрт закона о допуни
Закона о јавним предузећима**

Датум: 22.10.2019.

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

У образложењу нацрта допуна закона се наводи да је Влада Републике Србије образовала је Радну групу за сарадњу са Организацијом за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и Канцеларијом за демократске институције и људска права (КДИЉП) у координацији и праћењу спровођења примене препорука за унапређење изборног процеса („Службени гласник РС“ бр. 62/19) (у даљем тексту: Радна група). Задатак наведене Радне групе је да у сарадњи са ОЕБС и КДИЉП координира и прати спровођење препорука из извештаја мисија ОЕБС/КДИЉП о процени избора. Радна група је извршила почетну анализу свих препорука извештаја мисија ОЕБС/КДИЉП у периоду од 2003. до 2017. године и као једну од препорука која се понавља издвојила препоруку која се односи на финансирање изборне кампање. У Коначном Извештају Мисије ОЕБС/КДИЉП-а о процени спровођења избора (Република Србија – Председнички избори – 2. април 2017. године) у тачки 3. – Финансирање изборне кампање, препорука гласи: „Одредбе о финансирању странака и изборне кампање се морају додатно побољшати у складу с ранијим препорукама ОЕБС/КДИЉП-а у циљу увођења строжих прописа и веће транспарентности.“, док су у одељку Б. тачка 15: „Окружење у којем се одвија кампања“ која гласи: „Државна тела би требало да предузму одлучне мере у циљу спречавања вршења притиска на бираче, укључујући запослене у државним институцијама и институцијама повезанима с државом. Случајеви изнуде морају се темељито истражити а појединци одговорни за то санкционисати.“

Радна група је утврдила текст Закона о допуни Закона о јавним предузећима као Иницијативу, са циљем појачавања одговорности директора јавног предузећа у смислу одговорности за коришћење и располагање јавним ресурсима, али и коришћења средстава предузећа за изборну кампању. Одговорност директора постоји и у управљачком делу његове функције, па се тако предвиђа разрешавање директора уколико користи своју функцију ради утицаја на изборну вољу запослених у јавном предузећу. У изради текста Нацрта закона, Радна група је

доставила наведени текст невладиним организацијама које се баве изборним процесом. Коначан текст Нацрта закона израђен је након разматрања сугестија ових организација.

Министарству привреде је достављен Закључак Радне групе 08 Број: 013-00-9845/2019-4 од 4. октобра 2019. године, којим је утврђен текст Закона о допуни Закона о јавним предузећима, који је достављен као иницијатива. Министарство привреде размотрило је текст иницијативе, па је у потпуности исту прихватило и предлаже доношење Закона о допуни Закона о јавним предузећима.

У образложењу предложених решења се наводи да се Нацром Закона уводи додатни разлог за разрешење директора, а који је коришћење или омогућавање коришћења ресурса јавног предузећа за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење службених просторија, возила и инвентара јавног предузећа без накнаде, обављање активности везане за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката као и за изборну кампању у радно време, вршење притиска на запослене и лица ангажована по другом основу у јавном предузећу у вези са подршком политичким партијама или кандидатима на изборима.

Такође се наводи да није потребно израдити анализу ефеката закона, будући да се његовим доношењем не би створиле нове обавезе за привредне и друге субјекте.

Општа оцена предложене допуне:

1. Приступ који су Радна група и Министарство имали приликом предлагања ове допуне Закона је претерано узак, чиме се пропушта прилика да се предузму шире реформе у Закону о јавним предузећима које би умањиле могућност политичких злоупотреба. Постоји простор да се измене или допуне и друге одредбе Закона које би водиле остваривању тог циља.
2. У образложењу се наводи да је текст допуна формулисан након разматрања предлога и коментара невладиних организација којима је достављен. Међутим, текст није измењен у односу на радну верзију, тако да није јасно због чега нису били прихваћени предлози невладине организације Транспарентност Србија.
3. Невладине организације су достављале и друге предлоге мера за побољшање услова избора који се тичу рада јавних предузећа у доба изборне кампање или у вези са њом, а који нису нашли одраза у овом предлогу допуна. У вези са тим се може навести предлог ТС да се обезбеди јавност података о коришћењу појединих ресурса јавних предузећа током изборне кампање (возила, средства комуникације), како би се могло пратити да ли се они користе у повећаном обиму управо у доба кампање и како би се лакше уочиле могуће злоупотребе. Такође, у предлогу допуна Закона нису нашле место ни препоруке које су давали ТС у вези са ограничавањем запошљавања у јавним предузећима током и непосредно после изборне кампање, а која постоје у појединим земљама у окружењу.
4. Приступ који су Радна група и Министарство имали у вези са испуњавањем препоруке ОДИХР је претерано узак. Тако, допуна закона предвиђа мере у вези са спречавањем притисака на запослене и лица ангажована по другом основу у јавном предузећу, али не и на друга физичка и правна лица која могу бити изложена притисцима; Нацрт предвиђа мере за разрешење директора јавног предузећа који злоупотреби функцију на одређени начин, али не и мере за разрешење чланова надзорног одбора који поступе на сличан

начин.

5. Из образложења Нацрта се не види да ли су при изради коришћена и евентуална искуства државних органа (јавних тужилаштава, ДРИ, Министарства привреде, Агенције за борбу против корупције) у вези са злоупотребом ресурса јавних предузећа за политичку промоцију, који су појавни облици тих злоупотреба били забележени у досадашњој пракси и да ли су постојеће норме представљале препреку да директор јавног предузећа који је злоупотребио ресурсе за политичку промоцију буде разрешен са те функције.
6. Нацрт није усаглашен са другим предлозима исте Радне групе, што је видљиво по питању могућности коришћења ресурса јавног предузећа од стране политичких субјеката, где се у предлозима за допуну Закона о финансирању политичких активности налазе потпуније и логичније формулисана правила.
7. Нови основ за разрешење директора јавног предузећа се прописује у оквиру постојећег, за чим нема потребе, а носи са собом могуће штетне последице у виду погрешног тумачења постојања одговорности.
8. Појам јавних ресурса јавног предузећа се тумачи претерано уско, услед чега остају изостављени неки од ресурса који се у пракси злоупотребљавају – нпр. спровођење активности јавног предузећа које могу донети популарност носиоцима јавних функција и политичких субјеката са којима су повезани, управо у доба изборне кампање.

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

Члан 1. допуна Закона.

1. **први предлог** је да се не врши допуна у постојећем члану 49. ст. 1. т. 4) Закона о јавним предузећима, већ да се нови разлог за разрешење директора јавног предузећа формулише као нова тачка 5) у оквиру истог члана и става, а да постојеће тачке 5) до 7) постану тачке 6) до 8).

2. **други предлог је да се норма преформулише тако да гласи:**

5) ако искористи положај за политичку активност или пропусти да спречи коришћење јавног предузећа за политичку активност, укључујући:

- коришћење или омогућавање коришћења или пропуштање да се спречи коришћење ресурса јавног предузећа (спровођење активности јавног предузећа, просторије, интернет презентација, возила, друга средства у својини или средства која користи јавно предузеће, рад запослених и ангажованих лица, финансијска средства, понуда услуга јавног предузећа, опрост дугова и друго) за промоцију политичког субјекта или на штету политичког субјекта, изузев када јавно предузеће, на основу закона или објављеног акта предузећа пружа одређену услугу тако да је под једнаким условима могу користити сви политички субјекти који исажу интересовање,

- лично обављање политичке активности у радно време јавног предузећа, изузев у периоду када користи годишњи одмор или неплаћено одсуство, а информација о томе је објављена на интернет презентацији јавног предузећа;

- вршење утицаја (притисак, стављање у изглед користи или штете, дистрибуција информација) на запослене, лица ангажована по другом основу у јавном предузећу, лица заинтересована за заснивање сарадње са јавним предузећем, пословне партнере и

кориснике услуга јавног предузећа да учествују или не учествују у политичким активностима, да подрже или да ускрате подршку политичком субјекту;

- 3. трећи предлог** је да се измене и допуне и друге одредбе Закона о јавним предузећима или да се формулишу нове, у складу са горе изнетим општим коментарима, и то нарочито у вези са следећим:
- 3.1.** одговорност председника и члана Надзорног одбора за коришћење јавног предузећа за политичке активности (члан 21. Закона).
 - 3.2.** допуне правила о јавности рада јавног предузећа у доба изборне кампање (члан 71 или посебан члан 71а), а где би била прописана дужност јавног предузећа да објављује податке о коришћењу возила која су у власништву или на коришћењу код ЈП током изборне кампање, о изнајмљивању просторија и пружању услуга политичким субјектима, о запошљавању и закључивању других уговора о ангажовању, о опросту дугова и давању посебних погодности корисницима услуга, као и о коришћењу других средстава која могу бити предмет злоупотреба (нпр. значајно увећање трошкова коришћења мобилних телефона).
 - 3.3.** допуна члана 70. Закона о јавним предузећима, како би се прецизирала правила о оглашавању и закључивању спонзорских уговора јавних предузећа, у циљу спречавања куповине утицаја у медијима.

Ови предлози **могу бити разрађени** уколико постоји начелна спремност предлагача да реформа добије шири захват.

3. Образложење упућеног предлога за измену Нацрта закона

Није добро решење да се овај нови основ за разрешење прописује у оквиру постојећег, већ би требало додати нови. Наиме, садашња верзија подразумева да је директор поступа на штету јавног предузећа, што би онда могло да подлеже тумачењима, да ли је оно што је директор чинио или пропустио да учини у вези са политичком промоцијом било на штету јавног предузећа или није. Зато би требало формулисати нову тачку 5), а нумерацију преосталих тачака променити.

У уводом делу норме се истиче да је кажњиво било какво искоришћавање положаја директора јавног предузећа, **али и сваки пропуст да директор јавног предузећа спречи коришћење тог органа власти за политичку активност**, чиме се покрива шири круг ситуација од оних које су обухваћене Нацром.

Даље следе примери понашања које је кажњиво (реч „укључујући“ је ту да би се разумело да листа није коначна).

Први облик обухвата ситуације када директор ЈП сам користи, када омогући неком другом да користи или када не спречи да неко други користи ресурсе јавног предузећа за промоцију или на штету политичког субјекта (нема потребе посебно истицати политичке партије, јер су и оне обухваћене појмом у другом пропису – Закону о финансирању политичких активности).

Прецизира се шта се све подразумева под ресурсом јавног предузећа, тако да поред ствари које су наведене у садашњем тексту, ту буду несумњиво обухваћене и оне које недостају. То је, пре свега, „**спровођење активности јавног предузећа**“, када се не чини у сврху обављања дужности тог предузећа, већ ради (посредне) промоције политичког субјекта. Као пример такве активности могло би се навести спровођење неке акције јавног предузећа у већем граду (нпр. увођење канализације у неко насеље), које се не обавља према унапред предвиђеном плану, већ нпр. зато што се управо у том насељу одржавају општински избори.

Даље, као ресурси се наводе и **финансијска средства** (нпр. оглашавање и спонзорство јавног предузећа, које се не врши према унапред утврђеним критеријумима, већ се нпр. средствима јавног предузећа подстиче хуманитарни рад организације коју води особа са изборне листе неке партије).

Веома је битно да се истакне како се коришћење ресурса ЈП може одвијати и тако што би ЈП чинило политички мотивисане (стицање популарности у бирачком телу) радње на своју штету (умањење прихода) кроз **пружање бесплатних услуга корисницима** (нпр. баш у граду у којем се одржавају избори), опрост дугова корисницима услуга управо у доба пред изборе и слично.

Прецизирани су и изузеци. Нема разлога да ЈП не пружа услуге политичким субјектима, ако ће то чинити према свима једнако, по унапред утврђеним и познатим правилима.

За другу забрањену радњу се прецизира да је реч о личном ангажовању директора, али не у његово радно време, које можда није дефинисано, већ у радно време ЈП. Дозвољава се и политичка активност у радно време, ако је реч о неплаћеном одсуству или годишњем одмору, а информација о томе је позната свима.

Последња забрањена радња је знатно прецизније описана, тако да обухвати све ситуације где је то потребно учинити. **Поред „притиска“ требало би забранити и друге видове утицаја.** Посебно је истакнуто стављање у изглед користи или штете, али и било која дистрибуција информација у вези са политичким активностима од стране директора. Поред запослених и радно ангажованих лица у ЈП нормом би требало обухватити и постојеће пословне партнере, као и широк круг корисника услуга ЈП, јер и они у једнакој мери могу бити мета таквог притиска или другог вида утицаја. Најзад, имајући у виду да се моћ директора може користити и према онима који тек желе да се запосле у ЈП, или да заснују сарадњу са ЈП (нпр. као добављачи), требало би забранити и могуће утицаје на таква физичка или правна лица. Утицај не мора имати за циљ само гласање за одређени политички субјект или против њега, већ и друге видове учешћа у политичким активностима (нпр. на митинзима, давање потписа подршке, давање прилога за кампању и слично), па би требало обухватити нормом и те појаве.