



Како поправити Закон о спречавању корупције?

**Иницијатива за подношење амандмана на
Предлог закона о изменама и допунама Закона о
спречавању корупције који је упутила Влада
Србије**

Транспарентност Србија

Београд, септембар 2021.



Разлози за подношење иницијативе

Закон о спречавању корупције имао је двоструки деби – најпре је, крајем маја 2019. године, Закон „ступео на снагу“, да би 1. септембра 2020. почела његова примена. Министарство правде је почетак примене Закона пропратило објашњењем да је усаглашен са препорукама држава за борбу против корупције Савета Европе (GRECO) и да су његови основни циљеви заштита јавног интереса, смањење ризика од настанка корупције, јачање интегритета и одговорност органа јавних власти и јавних функционера. Чланица коалиције прЕУговор, Транспарентност Србија, [указала](#) је на напредак у појединим деловима, али и на решења која представљају корак уназад.

Годину дана након сопствене [оцене](#) о постигнутој „усаглашености“ са препорукама GRECO, Министарство правде је припремило [измене и допуне](#) истог закона, које су „неопходне ради потпуног усклађивања са препорукама GRECO“. Влада је септембра 2021. затражила усвајање ових измена и допуна по хитном поступку, иако су недостаци [познати](#) још од октобра 2020. Јавна расправа из августа 2021. [није била спроведена](#) на начин предвиђен Пословником Владе, а рад на овом закону није био предвиђен ни годишњим [планом рада Владе](#), па је заинтересованој и широј јавности постало познато да ће се промене вршити тек када је предлог већ дошао у Скупштину. Народна скупштина почиње расправу о предлогу изменама и допунама 21. септембра 2021.

У овој публикацији, Транспарентност Србија, у име коалиције прЕУговор, даје предлоге за побољшање Владиног предлога измена и допуна закона кроз десет конкретних амандмана. Образложени предлози ових амандмана достављени су посланичким групама и радним телима Народне скупштине, Влади Републике, Србије, Министарству правде, Републичком секретаријату за законодавство и Агенцији за спречавање корупције.

Између осталог, прихватање наших амандмана обезбедило би да буду јаснија правила за обављање других послова током јавне функције и да предузећа у власништву функционера и чланова њихових породица пријављују шири круг информација о свом пословању. Наши амандмани такође отклањају недостатке Владиног предлога када је реч о ситуацијама када бивши јавни функционери могу да заснују радни однос или пословну сарадњу са привредним субјектима. Како би се избегле могуће злоупотребе, предложили смо потпунија правила о пријављивању готовог новца у извештајима о имовини јавних функционера. На крају, указали смо на проблеме који могу настати код кажњавања прекршаја и предложили значајно унапређену дефиницију кривичног дела „Непријављивање имовине и прихода“.

Амандман 1 Значење појединих израза

У Предлогу закона о изменама и допунама Закона о спречавању корупције члан 1. се брише.

Образложење:

Предложеним чланом прописано је да се у члану 2. тачка 1) после речи: „стицања” додаје се реч „недозвољене” што основном појму "корупција" даје потпуно другачији и знатно ужи смисао. При том, ова измена није образложена. Корист која се остварује неким коруптивним односом не мора бити сама по себи недозвољена. Оно што корист за себе или другога чини недозвољеном је управо то што је таква корист плод одређеног коруптивног односа. Због тога би у најмању руку требало брижљиво размотрити све аспекте и последице које примена измењене дефиниције може изазвати, пре него што се предложене измене усвоје.

Амандман 2 Услови за избор директора

У члану 2. речи: „поседује посебна знања и искуство у области спречавања корупције” мењају се речима „поседује посебна знања и искуство у областима рада Агенције”.

Образложење:

Предложеним чланом минимално се допуњује одредба члана 10. став 1. Закона, а којом се прописују услови за избор директора Агенције, на тај начин што се уместо предложене допуне формулише нова. Допуна коју је предложила Влада је потенцијално корисна, али због начина на који је прописана није јасно на који начин ће се проверавати и недвосмислено утврдити испуњеност услова искуства у области спречавања корупције. Поред тога, основано се може претпоставити да ће у случају њеног усвајања бити знатно сужен круг кандидата за функцију директора Агенције. Наиме, спречавање корупције је само једна од области које су од значаја за рад Агенције, док је Агенција надлежна за поступање и у другим областима (нпр. финансирање политичких активности, лобирање). Уколико би одредба била усвојена као неизмењена, то потенцијално значи да би круг могућих кандидата могао бити неоправдано сужен, што желимо да спречимо предложеним амандманом. И даље, међутим, остаје опасност да ће утврђивање испуњености услова за избор директора бити подложно субјективизму и дискреционом одлучивању.

Амандман 3 Обављање другог посла или делатности

Назив члана и члан 5. мењају се и гласе:

„Обављање другог посла или делатности током вршења јавне функције

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, хуманитарном 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:

У Образложењу Предлога се наводи само то да је промена унета на предлог Агенције за спречавање корупције, али не и из којих разлога се предлаже нити на који начин је Агенција предложила да одредба буде унапређена. Једина разлика која се може приметити, у односу на постојећу одредбу, поред тога што су ставови 2. и 3. обрнули редослед, јесте то што Агенција може да наложи функционеру да престане са обављањем послова и делатности у свим случајевима из овог члана. Међутим, исти циљ и ефекат се могао постићи и мањим изменама у тексту постојећег закона од оних које су сада предвиђене. Ново предложено решење садржи већину норми из постојећег закона, али уз промене 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 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 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 именовао на јавну функцију. За разлику 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, културноуметничком, 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 премаша износ десетоструке просечне зараде у Републици Србији. На тај начин се Агенцији 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 оствареним 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.

Амандман 4 Правна лица са учешћем приватног капитала

Члан 6. мења се и гласи:

„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, додају 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.

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:

Измена коју садржи Предлог није образложена уопште. Чини се да је допуна става 1. корисна, док је допуна става 2. непотребна с обзиром да се важећа норма не може тумачити другачије него тако да се забрана односи на период вршења јавне функције.

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 именован 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.

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 важећем Закону, 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.

Према предложеној измени, 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 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.

Амандман 5 Обавештавање Агенције

Назив члана и члан 7. мењају се и гласе:

"Обавештавање Агенције о пословању привредног друштва у власништву функционера, учешћу у поступку јавне набавке, приватизације или другом поступку чији је исход закључивање уговора са органом јавне власти."

У члану 53. став 1. после речи: „акције“ речи: „више од 20%“ бришу се, а речи: „у коме је више од 20% капитала у својини Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или градске општине“ замењују се речима: „у којем Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина има удео или акције“.

У члану 53, после ст. 1. додаје се 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.

Досадашњи ставови 2. и 3. постају ставови 3. и 4. после којих се додају ст. 4., 5. и 6. који гласе: „Агенција сачињава и води евиденцију правних лица из става 1. овог члана у којима јавни функционер или члан породице има удео или акције.

Подаци који су јавно доступни из Евиденције правних лица из става 4. овог члана су:

- 1) име и презиме јавног функционера и члана породице;
- 2) јавна функција коју врши;
- 3) назив правног лица, матични број, седиште, име и презиме одговорног лица и подаци о подносиоцу обавештења;
- 4) назив органа јавне власти који је наручилац посла;
- 5) врста и предмет поступка;
- 6) датум почетка и окончања поступка;
- 7) број и вредност уговора о јавној набавци, поступку приватизације или другом поступку.

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:

Допуна коју садржи Предлог је потенцијално корисна јер проширује круг привредних субјеката у власништву функционера или чланова њихове породице чије би пословање са државом било предмет пријављивања. Поред тога, веома је корисно што је допунама Закона предвиђена обавеза Агенције да изради и да води евиденцију ових правних лица и поступака који могу водити закључењу уговора са органима јавне власти. Поред свега наведеног, постоји потреба да се одредба значајно допуни у складу са предлозима које је Транспарентност Србија дала приликом доношења Закона.

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 јавноприватним 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.

Амандман 6 Недозвољен утицај на јавног функционера у Агенцији

У члану 8. после речи: "засновано на" додаје се реч: "Уставу":

Образложење:

Чланом 8. Предлога допуњује се важећи члан 54. Закона, увођењем дефиниције недозвољног утицаја на јавног функционера у Агенцији, при чему се под недозвољеним утицајем подразумева се сваки утицај који није заснован на закону или другом пропису, којим се утиче на законито и правилно поступање јавног функционера агенције у вршењу јавне функције. Међутим, наведена допуна није образложена на одговарајући начин. Образложење би требало да садржи информацију о томе у којим случајевима је до сада постојала дилема да ли је неки утицај на функционера био дозвољен или није. Такође, може се поставити питање како би се, након усвајања ове допуне тумачили покушаји утицаја који немају изричиту потпору у прописима. На пример, ниједна одредба Закона о спречавању корупције не даје изричито право трећим лицима да јавно изнесу своје мишљење да би директор или Веће Агенције требало да донесу одређену одлуку (постоји једино одредба Устава, члан 46, који гарантује слободу мишљења и изражавања). С друге стране, не постоји ни пропис који би грађанима забрањивао изношење таквог мишљења, па би, према садашњем тексту Закона (без предложене допуне) овакво изношење мишљења било допуштено. Стога треба размотрити потребу за овом одредбом или за њеном допуном, тако што би Устав био поменут пре „закона и другог прописа“.

Амандман 7 Ограничења по престанку јавне функције

Члан 9. мења се и гласи:

"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:

Чланом 9. Предлога прецизирају се правила за ограничење за заснивање радног односа и пословне сарадње за јавног функционера, по престанку јавне функције (члан 55. Закона). Поред тога, прецизира се да Агенција у поступку давања сагласности бившем јавном функционеру, за заснивање радног односа и пословне сарадње, нарочито цени која овлашћења је имао тај јавни функционер у вршењу јавне функције. Међутим, предлог за измену и допуну није образложен. Такво образложење је неопходно јер је реч о битној промени и значајном сужавању броја ситуација у којима ће бивши функционери морати да траже одобрење Агенције за заснивање радног односа или пословне сарадње. Наиме, уместо да се такво одобрење тражи у случају сарадње са правним лицима која „обављају делатност у вези са јавном функцијом“, сада ће тако нешто бити потребно само ако правно лице „има пословни однос“ са органом јавне власти. Нема сумње да је постојећа норма била преширока и да је постављала обавезу тражења сагласности и у неким ситуацијама када није постојала реална опасност од накнадне наплате коруптивних услуга пружених током вршења јавне функције. Међутим, сужавање обавезе које се сада предлаже искључује читав низ спорних ситуација. Тако би, на пример, бивши министар могао да се одмах по престанку функције и без тражења сагласности, запосли у предузећу којем је министарство претходно давало одређене дозволе за пословање или у предузећу чије пословање је било (или је требало да буде, а у пракси није било) предмет надзора од стране министарства. Поред тога измена

предвиђа дужност тражења сагласности само у случају да пословна сарадња између органа власти и привредног субјекта и даље траје („имају“), а не и у случајевима када је таква пословна сарадња постојала у време док је бивши функционер обављао јавну функцију, што је очигледно нелогично.

Допуна (нови став 4) је недовољна. Наиме, и без ове допуне Агенција би несумњиво ценила која овлашћења је бивши функционер имао, али је остало нејасно које друге критеријуме ће Агенција имати у виду приликом давања сагласности.

У последњем ставу овог члана је задржан изузетак од примене општег правила који се односи на све функционере који су изабрани од стране грађана. Такав изузетак је био смислен искључиво када је реч о народним посланицима, посланицима и одборницима, а имајући у виду широко постављену дужност тражења сагласности и природу њиховог одлучивања. Међутим, није примерено да такав изузетак постоји када је реч о председнику Републике, као и о председницима скупштина.

Због тога Транспарентност Србија подноси амандман који 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.

Актуелни Закон о спречавању корупције садржи 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.

Амандман 8 Садржина Извештаја

Члан 10. мења се и гласи:

"У члану 71. став 1. тачка 22) мења се и гласи: „ 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;"

После тачке 22. додају се тач. 23) и 24) које гласе: "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:

Чланом 10. Предлога закона, допуњује се садржина извештаја о имовини који подноси јавни функционер (члан 71. Закона), тако што се прописује обавезна пријава готовог новца, дигиталне имовине и драгоцености, као и друге покретну имовине чија вредност прелази 5.000 евра у динарској противвредности. Међутим, ни ова допуна није образложена. Пријављивање готовог новца је било предвиђено и 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.

Амандман 9 Поступак у коме се одлучује о повреди закона

Члан 11. брише се.

Образложење:

Чланом 11. Предлога закона врши се усклађивање члана 77. Закона са чланом 43. Закона, тако што се прописује објективни и субјективни рок за покретање поступка за

повреду Закона. Међутим, нејасна је потреба за усклађивањем, јер су рокови већ прописани у другом члану истог закона (у члану 43).

Амандман 10 Непријављивање имовине или давање лажних података о имовини

Назив члана и члан 101. мењају се и гласе: „Непријављивање имовине и прихода или давање лажних података о имовини и приходима

„Функционер и бивши функционер који не поднесе извештај о имовини и приходима 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 или приходима 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 или прихода у вредности већој од 300.000 динара.

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

Образложење:

Чланом 14. Предлога закона прецизира се члан 101. Закона који прописује кривично дело непријављивање имовине или давање лажних података о имовини, тако што се радња овог кривичног дела проширује и на непријављивање прихода или давање лажних података о приходима. Међутим, на овај начин измењена дефиниција кривичног дела није образложена. Она је, истина, нешто боља од садашње, јер се инкриминише и непријављивање прихода и давање лажних података о приходима (а не само имовини). Међутим, као велики проблем у примени Закона јавиће се питање да ли је функционер одговоран за кривично дело или за прекршај, поводом истог кршења закона. Наиме, функционер који не поднесе извештај о имовини је то можда учинио у намери да прикрије податке о имовини и приходима, што је опис кривичног дела. Истовремено, у члану 103. се предвиђа допуна (нова тачка 17), где се као прекршај предвиђа иста радња – неподношење извештаја о имовини и приходима у прописаном року, односно подношење нетачног или непотпуног извештаја. Разлика се огледа једино у намери (која се тражи за кривично дело). Међутим, ако функционер буде осуђен за прекршај због неподношења извештаја у року или због достављања нетачног извештаја он неће моћи да због исте радње одговара за кривично дело.

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 у року већ прекршајно санкционисано одредбама Закона, требало би направити разлику према томе у којим ситуацијама се примењује прекршајна, а у којима кривична санкција. Функционер или бивши функционер који пропусти законски рок и накнадно достави извештај (са тачним подацима) 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 спречавање 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 нису 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 амандмана 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.



О прЕУговору

Коалиција прЕУговор је мрежа организација цивилног друштва основана ради праћења политика које се односе на преговоре о приступању Србије Европској унији, са посебним нагласком на поглавља 23 и 24. Циљ прЕУговора је да помогне да се процес приступања ЕУ искористи за остварење суштинског напретка у даљој демократизацији српског друштва.

Коалицију прЕУговор чине: [АСТРА](#) – Акција против трговине људима, Аутономни женски центар ([АЖЦ](#)), Београдски центар за безбедносну политику ([БЦБП](#)), Центар за истраживачко новинарство Србије ([ЦИНС](#)), Центар за примењене европске студије ([ЦПЕС](#)), [Група 484](#) и Транспарентност Србија ([ТС](#)).

Главни производ прЕУговора је [полугодишњи извештај](#) о напретку Србије у поглављима 23 и 24.

Активности прЕУговора можете пратити на [сајту](#), [фејсбуку](#) и [твитеру](#).

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Norwegian Embassy
Belgrade

Израду ове публикације омогућио је Балкански фонд за демократију, програм Немачког Маршаловог фонда САД и Амбасаде Краљевине Норвешке у Београду у оквиру пројекта „ПрЕУговор за владавину права и ЕУ интеграције“.

Садржај публикације је искључива одговорност аутора и не представља нужно ставове наведених донатора или њихових партнера.