

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о изменама и допунама Закона о националним саветима националних мањина

I Општа процена ризика корупције

Министарство правде и државне управе припремило је и објавило радну верзију Нацрта закона о изменама и допунама Закона о националним саветима националних мањина (у даљем тексту: Нацрт закона), поводом којег је у току јавна расправа.

Како је наведено у образложењу, досадашња примена и анализа Закона указали су на низ проблема у вези конституисања, мандатног периода, разлога за престанак мандата, обавезе нових избора после превременог престанка мандата савета, као и трајања мандата чланова савета. Сврха Нацрта закона јесте да доследно и јасно спроведе концепцију националних савета као инструмента културне аутономије националних мањина, да прецизно уреди конституисање, мандатни период, овлашћења националног савета у распону од истека мандатног периода до конституисања новог сазива и мандат чланова националног савета. Нацртом закона уводи се управно-судска заштита против свих аката које Министарство донесе у примени закона, док врховни орган за спровођење непосредних избора за национални савет постаје Републичка изборна комисија, а за спровођење избора путем електорских скупштина–одбор од три члана, које именује председник Републичке изборне комисије. Поред наведеног, Нацртом закона се прецизира у којим случајевима се чланови националног савета бирају непосредно, а у којим на електорској скупштини.

Имајући у виду предмет измена и допуна Нацрта закона, требало би прописати да ће се повреде његових појединих одредаба сматрати прекршајима. Такође, указујемо да је потребно ускладити постојеће казнене одредбе са изменама које су предвиђене Нацртом закона. Конкретно, чланом 123. Закона предвиђено је да ће се новчаном казном од 10.000 до 30.000 динара казнити за прекршај лице које користи податке из посебних бирачких спискова припадника националних мањина у сврхе за које то није дозвољено овим законом, супротно члану 49. овог закона, док је Нацртом закона предвиђено да ће се члан 49. Закона брисати. Поред тога, чланом 127. Закона предвиђено је да ће се новчаном казном од 500 до 50.000 динара казнити за прекршај одговорно лице у националном савету ако не поступи по члану 6. став 3. овог закона, док се Нацртом закона ова одредба мења.

Један од недостатака који се јавља у више одредаба Нацрта закона јесте то што се код рокова који су одређени у часовима не прецизира да ли они почињу да теку од часа или од дана доношења, достављања или објављивања одређеног решења, односно пријема тужбе или жалбе.

Такође, Нацртом закона предвиђено је да ће министар ближе уредити одређена питања, иако би нека од тих питања требало уредити законским одредбама. Прецизније, према Нацрту закона, министар прописује начин уписа у Регистар, начин уписа промене података који су уписани у Регистар, начин вођења Регистра и садржину и изглед пријаве за упис, начин вођења посебног бирачког списка и друга питања од значаја за потпуно, тачно и ажурно вођење посебног бирачког списка.

Поред питања која су предмет Нацрта закона, Законом о националним саветима националних мањина уређују се и надлежности ових савета у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, њихово финансирање и друга питања од значаја за њихов рад.

Имајући у виду да су у пракси уочене мањкавости и проблеми и у овим областима, евидентно је да ће у наредном периоду бити потребно да се приступи додатним изменама Закона.

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

У овом делу мишљења налази се приказ ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона који се тичу употребе недовољно прецизних формулација, постојања правних празнина, неусаглашености појединих одредаба Нацрта закона, као и препуштања министру да подзаконским актима уреди одређена питања која би требало уредити законом.

Члан 1.

Одредбама овог члана мења се члан 3. Закона. Између осталог, ставом 6. предвиђено је да министар надлежан за послове људских и мањинских права прописује начин уписа у Регистар, начин уписа промене података који су уписани у Регистар, начин вођења Регистра и садржину и изглед пријаве за упис. По нашем мишљењу, ова питања би требало ближе уредити Нацртом закона. Имајући у виду наведено, препорука је да се Нацрт закона допуни одредбама којима ће се додатно уредити ова питања.

Члан 4.

Овај члан односи се на измену члана 6. Закона. Између осталог, ставом 2. тачке 5, 5а и 6. прописује се да се статутом националног савета уређују и овлашћења, поступак избора и мандат председника националног савета, као и овлашћења, поступак избора, број чланова и мандат извршног одбора, одбора и *других радних тела националног савета*. По нашем мишљењу, Нацртом закона би требало прецизније уредити овлашћења и међусобни однос органа националног савета, односно председника, извршног одбора и одбора за образовање, културу, обавештавање и службену употребу језика и писма. Поред тога, сматрамо да је код одредбе става 2. тачке 6. потребно прецизирати формулацију *других радних тела националног савета*, пошто је изменом члана 7. Закона предвиђено брисање одредбе по којој је статутом могуће утврдити консултативна и друга тела националног савета.

Члан 5.

Овај члан тиче се измене члана 7. Закона. Ставом 4. прописано је да *национални савет бира председника и чланове извршног одбора из реда чланова националног савета, на предлог председника националног савета*. Међутим, одредбама Нацрта закона није прецизирано ко је овлашћен да предложи председника националног савета, па је препорука да се то учини. Према ставу 5, *национални савет може поверити извршном одбору одлучивање о појединим питањима из надлежности националног савета*. По нашем мишљењу, ова одредба је недовољно прецизна и оставља простор за различита тумачења. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се појаснити у којим случајевима национални савет поверава извршном одбору одлучивање о појединим питањима из надлежности националног савета.

Члан 8.

Одредбама овог члана додаје се нови члан 9а Закона. Ставом 4. предвиђено је да национални савет коме је истекао мандат *обавља текуће и неодложне послове из надлежности националног савета до конституисања новог националног савета*. Сматрамо да је формулација *текуће и неодложне послове* преширока и да се може тумачити на различите начине. С обзиром на

наведено, препорука је да се ова формулација измени и да се прецизира које послове обавља национални савет коме је истекао мандат.

Члан 14.

Овим чланом додаје се нови члан 37а Закона. Према ставу 2, решење којим Министарство обуставља поступак избора националног савета ако електорска скупштина не може да се одржи зато што није потврђен прописан најмањи број електора, а које се доноси 25 дана пре електорске скупштине и објављује у „Службеном гласнику Републике Србије”, коначно је и против њега се може покренути управни спор *у року од 24 часа од објављивања решења. Управни суд је дужан да о тужби одлучи у року од 48 часова од пријема тужбе.* Пошто су рокови у овој одредби одређени у часовима, сматрамо да је потребно прецизирати да они почињу да теку од дана објављивања решења, односно од дана, или часа, пријема тужбе.

Ставом 4. предвиђено је да *када решење о обустављању поступка избора националног савета које је донео орган за спровођење избора постане правноснажно, о њему се обавештава Министарство.* Указујемо да одредбама Нацрта закона, за разлику од ситуације када решење о обустављању поступка избора доноси одбор од три члана, нису прецизније одређени рокови и поступање када ово решење доноси Комисија, па је препорука да се то учини.

Члан 15.

Овим чланом мења се члан 40. Закона и прописује се у којим ситуацијама Министарство распушта национални савет. Међутим, одредбама Нацрта закона није прецизирано у ком року од наступања неке од предвиђених ситуација Министарство доноси решење о распуштању националног савета. Имајући у виду наведено, препорука је да се Нацртом закона одреди рок у којем Министарство доноси ово решење.

Члан 16.

Овај члан тиче се измене члана 41. Закона. Ставом 2. одређено је у којим ситуацијама мандат члану националног савета престаје пре истека рока. Један од разлога за престанак мандата пре истека рока који постоји у важећем закону, чије брисање је предвиђено Нацртом закона, *јесте ступање на посао или преузимање функције неспојиве са чланством у националном савету.* По нашем мишљењу, наведени разлог за престанак мандата члану националног савета не треба брисати, већ би Нацртом закона требало прецизирати који ће се послови или функције сматрати неспојивим са чланством у националном савету.

Члан 18.

Одредбе овог члана односе се на измену члана 44. Закона. Ставом 5. предвиђено је да Министарство одбија захтев за образовање посебног бирачког списка *ако се подносилац захтева не сматра националном мањином у складу са законом, или ако захтев није подржао потребан број припадника националне мањине.* Препорука је да се прецизира формулација *ако се подносилац захтева не сматра националном мањином у складу са законом,* односно да се наведе да се ради о националној мањини у складу са Законом о заштити права и слобода националних мањина.

Члан 22.

Овим чланом мења се члан 48. Закона. Ставом 4. прописано је да се посебни бирачки спискови

воде и ажурирају као јединствена електронска база података, док је ставом 6. предвиђено да су органи који воде службену евиденцију о грађанима дужни да Министарству и општинским, односно градским управама доставе податке који утичу на тачност посебног бирачког списка. По нашем мишљењу, ове одредбе је потребно допунити и прецизирати обавезе органа који воде службену евиденцију о грађанима у погледу достављања података, као и обавезе Министарства и општинских и градских управа у погледу вођења и ажурирања посебних бирачких спискова. С тим у вези, указујемо да је чланом 28. Нацрта закона предвиђено да начин вођења посебног бирачког списка и друга питања од значаја за потпуно, тачно и ажурно вођење посебног бирачког списка ближе прописује министар, иако би, као што је већ напоменуто, ова питања требало детаљније уредити Нацртом закона.

Члан 29.

Овај члан односи се на измену члана 57. Закона. Ставом 1. прописано је да по закључењу посебног бирачког списка, упис, брисање, измене, допуне и исправке у овом списку врши Министарство, на основу решења које доноси најкасније 72 часа пре дана одржавања избора. Према ставу 2, решење Министарства је коначно *и против њега се може покренути управни спор*. Имајући у виду предмет поступка у овом случају, сматрамо да би Нацртом закона требало предвидети рок у којем Управни суд одлучује по тужби у овим предметима.

Члан 36.

Одредбе овог члана тичу се измене члана 65. Закона. У ставу 1. наведено је да *бирачки одбор чине председник и најмање четири члана*, а у ставу 2. да *председник и чланови бирачког одбора имају заменике*. Поред тога, према ставу 3, *Комисија образује бирачки одбор и именује председника, чланове и њихове заменике од лица која су уписана у посебан бирачки списак*. По нашем мишљењу, овим одредбама потребно је нешто детаљније уредити начин образовања и састав бирачког одбора.

Члан 38.

Овај члан односи се на измену члана 68. Закона. Ставом 1. прописано је да се бирачко место одређује за гласање најмање 100, а највише 2.500 бирача уписаних у посебне бирачке спискове, а ставом 2. да се *изузетно*, бирачко место *може одредити* и за гласање мање од 100 бирача, ако би, *због удаљености или неповољног географског положаја, бирачима било знатно отежано гласање на другом бирачком месту*. Сматрамо да је ова одредба недовољно прецизна и да оставља простор за различита тумачења. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се појаснити у којим ситуацијама ће се бирачко место одредити за гласање мање од 100 бирача.

Ставом 3. предвиђено је да се за бирачка места, *по правилу, одређују просторије у јавном власништву, а само изузетно и просторије у приватном власништву*. По нашем мишљењу, ову одредбу је потребно изменити и прецизирати које просторије се могу одредити за бирачка места. Према ставу 4, *бирачко место не може да буде у објекту који је у власништву политичке странке или који користи политичка странка, као ни објекту који је у власништву кандидата за члана националног савета или члана његове породице*. Сматрамо да је ову одредбу потребно изменити на тај начин што ће се предвидети да, поред наведених случајева, бирачко место не може бити ни у објекту који користи кандидат за члана националног савета, или члан његове породице.

Члан 40.

Овим чланом мења се члан 71. Закона. У ставу 2. наведено је да групу бирача образују најмање три бирача писменим споразумом овереним у складу са законом којим се уређује оверавање потписа. Овај споразум садржи циљеве образовања групе бирача, податке о лицима која су је образовала, а њиме се обавезно одређује лице које заступа групу грађана. Указујемо да је овом одредбом потребно предвидети да споразум садржи и назив изборне листе, имајући у виду да је измењеним чланом 74. став 2. прописано да ако изборну листу предлаже група бирача, назив изборне листе садржи *назив утврђен споразумом о образовању групе бирача*.

Члан 47.

Одредбама овог члана мења се члан 80. Закона. Између осталог, ставовима 3, 4. и 5. предвиђено је да Министарство објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“ решење о закључењу посебног бирачког списка *у року од 24 часа од доношења решења* и доставља га Комисији; да је решење Министарства коначно и да се против њега може покренути управни спор *у року од 24 часа од објављивања решења*, као и да је Управни суд дужан да о тужби одлучи *у року од 48 часова од пријема тужбе*. Имајући у виду да су у наведеним одредбама рокови одређени у часовима, сматрамо да је потребно прецизирати да они почињу да теку од часа, или од дана, доношења и објављивања наведеног решења, односно пријема тужбе.

Ставом 6. прописано је да Министарство *саставља оверене изводе из посебног бирачког списка за свако бирачко место и доставља их Комисији у року од 48 часова од закључења посебног бирачког списка*. По нашем мишљењу, наведеном одредбом потребно је прецизирати да Министарство доставља наведене изводе у року од 48 часова од часа, или од дана, правноснажности решења о закључењу посебног бирачког списка.

Члан 53.

Овај члан односи се на измену члана 98. Закона, којим се уређује расподела мандата по изборним листама. У ставу 8. наведено је да у року од три дана од утврђивања коначних резултата избора, Комисија доноси решење о додели мандата чланова националног савета. Према ставу 10, против овог решења може се покренути управни спор *у року од 24 часа од његовог објављивања* у „Службеном гласнику Републике Србије“, док је ставом 11. предвиђено да је Управни суд дужан да о тужби одлучи *у року од 48 часова од пријема тужбе*. Имајући у виду да су у одредбама ставова 10. и 11. рокови одређени у часовима, потребно је прецизирати да они почињу да теку од дана објављивања решења, односно од часа, или дана, пријема тужбе.

Члан 57.

Овим чланом мења се члан 102. Закона. Ставом 6. прописано је да Министарство решењем одлучује о потврђивању електорске пријаве *у року од 48 часова од пријема* електорске пријаве, док је према ставу 7. решење Министарства коначно и против њега се може покренути управни спор *у року од 24 часа од пријема решења*, а Управни суд одлучује о тужби *у року од 48 часова*. Сматрамо да је наведене одредбе потребно изменити на тај начин што ће се прецизирати да рокови који су у њима прописани почињу да теку од часа, или од дана, пријема електорске пријаве и решења, односно пријема тужбе.

Члан 59.

Овим чланом предвиђена је измена члана 105. Закона тако што се, између осталог, у ставу 1.

бришу речи *на њој*, па се овом одредбом прописује да се електорска скупштина *може одржати* ако је присутно више од половине електора чије су електорске пријаве потврђене. По нашем мишљењу, ову одредбу је потребно изменити на тај начин што ће се прецизирати да *ће се* електорска скупштина одржати, ако је присутно више од половине електора чије су пријаве потврђене.

Члан 60.

Одредбе овог члана тичу се измене члана 106. Закона. Ставом 1. предвиђено је да изборе на електорској скупштини спроводи одбор од три члана, које именује председник Комисије *међу познаваоцима изборних поступака*. Сматрамо да је формулација *међу познаваоцима изборних поступака* недовољно прецизна и да оставља простор за различита тумачења. Имајући у виду наведено, потребно је, по нашем мишљењу, изменити ову формулацију и појаснити која се лица именују у одбор за спровођење избора на електорској скупштини.

Ставовима 4, 5. и 6. прописано је да против сваког решења Одбора електор може да изјави жалбу Комисији *у року од три часа од доношења решења*, да Комисија одлучује о жалби *у року од 12 часова од пријема жалбе*, да против решења Комисије може да се поднесе тужба Управном суду *у року од три часа од пријема решења*, а да Управни суд одлучује о тужби *у року од 12 часова*. По нашем мишљењу, ове одредбе је потребно изменити тако што ће се прецизирати да наведени рокови почињу да теку од часа, или од дана, доношења решења Одбора, односно пријема жалбе, решења Комисије и тужбе.

Члан 67.

Ставом 1. овог члана очигледном грешком прописано је да се избори за чланове националног савета у складу са овим законом *расписују тако да се одрже у (јуну, октобру) 2013. године*. С обзиром на наведено, препорука је да се ова одредба измени и прецизира.

Ставом 2. предвиђено је да су национални савети дужни да после избора *у складу са овим законима ускладе своје статуте са овим законом* у року од 20 дана од дана конституисања. Препорука је да се ова одредба измени на тај начин што ће се реч *законима* заменити речју *законом*.

У ставу 4. грешком је прописано *да је министар дужан да донесе акте предвиђене овим законом до 1. марта 2013. године*. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени. Уједно, указујемо да је због значаја ових аката за спровођење Закона потребно предвидети да ће они бити припремљени и донети у што краћем року.

III Закључак

Нацрт закона садржи одређене ризике корупције који се односе на употребу недовољно прецизних формулација, постојање правних празнина и неусаглашеност појединих одредаба Нацрта закона. Поред тога, према Нацрту закона, одређена питања која би требало уредити законом биће уређена подзаконским актима које доноси министар.

Отклањање ових ризика корупције би, по нашем мишљењу, допринело остваривању наведене сврхе Нацрта закона.

Поред питања која су предмет Нацрта закона, Законом о националним саветима националних

мањина уређују се и надлежности ових савета у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, њихово финансирање и друга питања од значаја за њихов рад. Имајући у виду да су у пракси уочене мањкавости и проблеми и у овим областима, евидентно је да ће у наредном периоду бити нужно да се приступи додатним изменама Закона.