

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о привременим ограничењима права

I Општа процена ризика корупције

Министарство привреде припремило је и објавило Нацрт закона о привременим ограничењима права (у даљем тексту: Нацрт закона) поводом којег је у току јавна расправа.

Нацртом закона утврђују се основи за привремено ограничење права домаћег или страног, физичког или правног лица на стицање и вршење чланских права, стицање својства предузетника, регистрацију управљачког права, права надзора, права заступања и права обављања привредне делатности у привредном друштву, задрузи, задружном савезу, јавном предузећу, огранку и представништву страног привредног друштва, предузетнику или другом правном лицу које обавља привредну делатност у складу са законом и које је регистровано у Агенцији за привредне регистре; предмет, садржина, поступак и начин вођења Регистра лица са привременим ограничењем права у привредном субјекту; правне последице регистрације; начин употребе и коришћења података из Регистра, као и друга питања од значаја за привремено ограничење права у привредном субјекту.

По нашем мишљењу, сва питања која се односе на основе привременог ограничења права треба да буду предмет евентуалних измена Закона о привредним друштвима, а не Нацрта овог закона.

Објављени Нацрт закона не садржи образложење, иако је оно његов обавезни део, што отежава разјашњење неких предложених решења и њиховог циља. С друге стране, аутори Нацрта закона, су пре и током јавне расправе, истицали да је циљ његовог доношења стварање предуслова за повећање транспарентности и правне извесности у привредном систему. Прецизније, напомиње се да је циљ доношења овог закона стварање институционалних и инфраструктурних предуслова за већу транспарентност и правну извесност у привредном систему путем формирања регистра за размену података између надлежних институција, борба против криминалних и преварних радњи путем заштите права и интереса трећих страна у пословном сектору, као и спречавање ширења дужничко-поверилачких односа и злоупотребе једноставног и јефтиног поступка регистрације. Имајући у виду да према важећим прописима Агенција за привредне регистре нема овлашћења да одбије регистрацију, као и то да је одредбама Закона о привредним друштвима прописано да је оснивач обавезан да уложи само 100 динара капитала за оснивање друштва с ограниченом одговорношћу, у пракси су оснивана друштва са ограниченом одговорношћу која послују док повериоци толеришу ненаплаћена потраживања. Полазећи од свега наведеног, намера аутора Нацрта закона је, како се истиче, превентивно деловање на привредне субјекте, како би своје обавезе извршавали на време.

Остваривање прокламованих циљева је веома значајно и са становишта спречавања корупције. Међутим, имајући у виду мањкавости предложених решења, поставља се питање да ли ће и у којој мери ти циљеви бити остварени. Наиме, Нацртом закона предвиђа се привремено ограничење права једино за лица која доносе пословне одлуке, али не и за осниваче привредних друштава. Поред тога, у ситуацији када су одређеном лицу по неком од предвиђених основа привремено ограничена права, према предложеном решењу, могуће је да та права у његовом интересу стичу и врше са њим повезана лица. На овај начин, коришћењем правних празнина, могу се избећи жељени ефекти Нацрта закона.

Према Нацрту закона, министар надлежан за послове привреде ће на предлог Агенције за

привредне регистре донети подзаконске акте којима се, између осталог, одређује класификација основа привременог ограничења права и уређују начин и услови електронског преноса, преузимања, обраде и коришћења регистрованих и евидентираних података у Регистар привремених ограничења права. По нашем мишљењу, ова питања је нужно детаљније уредити законским одредбама. Поред тога, предвиђено је да ће ови подзаконски акти бити донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, који почиње да се примењује од 1. октобра 2015. године. Имајући у виду да би без благовременог доношења наведених подзаконских аката било онемогућено потпуно и адекватно спровођење закона, указујемо да је неопходно да они буду припремљени и донети у краћем року од оног који је предвиђен Нацртом закона.

Нацрт закона садржи једну казнену одредбу којом је прописано да је кривично дело уколико се у Регистар упише неистинит податак у намери да се такав податак у поступку регистрације употреби као прави. Међутим, у случају повреде појединих одредаба Нацрта закона којима су предвиђене дужности регистратора и овлашћених лица није прописана ни прекршајна одговорност. Имајући у виду наведено, указујемо да је потребно предвидети да ће се сматрати прекршајем уколико се супротно члановима 10, 19, 20. и 21. Нацрта закона не упишу потребни подаци у Регистар, односно уколико се не промени или не избрише регистровани податак и не исправи техничка грешка. Додатно, сматрамо да је потребно предвидети да је прекршај уколико дође до повреде члана 24. Нацрта закона, тако што се у предвиђеном року не изда извод или потврда о регистрованим подацима о лицу са привременим ограничењима права.

Поред ових недостатака, Нацрт закона садржи ризике корупције, који се односе на употребу недовољно прецизних формулација, неусаглашеност одредаба, правне празнине и непостојање јасно одређених рокова за упис података који су предмет регистрације, промену и брисање регистрованог податка, односно исправку техничке грешке. Такође, појединим одредбама Нацрта закона врши се погрешно упућивање на његове друге одредбе. Тако је у члану 11. став 2. Нацрта закона речи *тачка 7)* потребно заменити речима *тачка б)*; у члану 21. став 1. *тачка 4)* речи *члана 29.* заменити речима *члана 27,* док је у члану 29. Нацрта закона речи *члана 27.* потребно заменити речима *члана 26.*

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

У овом делу мишљења налази се приказ ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона, које се односе на значење појединих појмова, основе за настанак и престанак привременог ограничења права, Регистар и електронску обраду и коришћење података.

Појмови

Чланом 2. одређено је значење појединих појмова који су употребљени у Нацрту закона. Пре свега, указујемо да је потребно додатно прецизирати или брисати појмове обвезника достављања података и уписа података о лицу са привременим ограничењем права, поготово имајући у виду се они набрајају у члану 7. Нацрта закона.

Код одређивања значења појма статусних регистара потребно је изменити формулацију *стицање, промену регистрованих података и престанак својства физичког и правног лица,* имајући у виду да је нејасно шта значи *стицање регистрованих података и престанак својства физичког лица.*

Привремено ограничење права дефинисано је као ограничење које за правну последицу има привремену немогућност да лице стекне или врши право или региструје функцију у привредном субјекту или право обављања привредне делатности, због постојања неког од основа за привремено ограничење права *утврђеног законом*. Међутим, у овом случају није прецизирано о којем се закону ради, па је препорука да се то учини.

Под појмом Регистратора подразумева се овлашћено лице за регистрацију и надзор над оперативним функционисањем Регистра које се спроводе преко ЈПИ. Како је наведено, на услове и поступак његовог именовања, као и на овлашћења и обавезе, сходно се примењују одредбе закона којим се уређује рад Агенције за привредне регистре. Међутим, имајући у виду да Законом о Агенцији за привредне регистре нису јасно и прецизно утврђени услови и критеријуми за именовање регистратора, препорука је да се ова питања, у погледу овлашћеног лица за регистрацију и надзор над функционисањем Регистра лица са привременим ограничењем права, уреде Нацртом закона.

Основи за настанак и престанак привременог ограничења права

Чланом 3. Нацрта закона прописани су основи за настанак и престанак привременог ограничења права. По нашем мишљењу, сва питања која се односе на основе привременог ограничења права треба да буду предмет Закона о привредним друштвима, а не Нацрта овог закона.

Према члану 4. став 1, привредни субјект код кога су наступили основи прописани чланом 3. став 1. тачка 1, 2 и 3) овог закона и лица која врше права или функције у том привредном субјекту, изузев акционара који поседују мање од 25% акција у јавним акционарским друштвима, *не могу стећи право или регистровати функцију у новом или већ постојећем привредном субјекту, до момента стицања основа за престанак привременог ограничења тих права*. Међутим, у овој одредби је, за разлику од одредбе члана 4. став 2, изостављено да лица која врше права или функције у том привредном субјекту, поред забране стицања права и регистровања функције, не могу вршити права у новом или већ постојећем привредном субјекту. Имајући у виду наведено, сматрамо да би требало размотрити измену ове одредбе и предвидети да лица која врше права или функције у привредном субјекту код кога су наступили основи прописани чланом 3. став 1. тачка 1, 2 и 3) овог закона не могу вршити права у новом или већ постојећем привредном субјекту.

Регистар

У члану 5. наведено је да су предмет уписа у Регистар *лица са привременим ограничењима права*. По нашем мишљењу, ову одредбу би требало изменити и предвидети да су предмет уписа у Регистар *подаци о лицима са привременим ограничењима права*.

Чланом 6, који се односи на садржину Регистра, предвиђено је да Регистар, између осталог, садржи податке о основу привременог ограничења права, укључујући и *потребну номенклатуру за прецизну класификацију ограничења*. Сматрамо да је формулацију *потребну номенклатуру за прецизну класификацију ограничења* потребно додатно прецизирати, како би се избегло различито тумачење.

Чланом 7. став 1. Нацрта закона прописано је да надлежни судови, државни органи и организације и друга правна лица као вршиоци јавних овлашћења, *по испуњености техничких услова*, путем електронских сервиса Агенцији за привредне регистре достављају

податке о лицима којима су правноснажним или извршним судским или управним одлукама изречене мере забране којима се привремено ограничавају права. С друге стране, према ставу 2. овог члана, наведени субјекти ове податке уписују у Регистар преко ЈПИ. Имајући у виду наведено, сматрамо да је потребно прецизирати формулације *по испуњености техничких услова* и *управним одлукама изречене мере забране*, како би се избегло њихово различито тумачење, те усагласити ове одредбе и појаснити да ли су поменути субјекти обвезници достављања података Регистру, или обвезници за упис података у Регистар.

Чланом 8. уређен је начин вођења Регистра. Између осталог, ставом 4. прописано је да услове и корисничка права за приступ лица која су овлашћена за рад у ЈПИ одређује регистратор, док се, према ставу 5, појединачна права лицима која су овлашћена од стране обвезника за достављање и упис података у Регистар одређују посебним споразумима који се закључују између Агенције за привредне регистре и обвезника за достављање и упис података. По нашем мишљењу, наведена питања која се односе на начин вођења Регистра потребно је детаљније уредити законским одредбама.

Члан 10. односи се на рок за регистрацију. Према ставу 1, обвезник уписа података је дужан да путем ЈПИ у Регистар упише податке који су предмет регистрације, у року од 24 сата од дана када је основ привременог ограничења правноснажно наступио или од када је постао извршан, а најкасније следећег радног дана ако рок истиче нерадног дана или на дан државног празника. Ставом 2. предвиђено је да је обвезник доставе података дужан да једном дневно, путем веб сервиса, достави податке који су предмет регистрације Регистру, а регистратор је дужан да одмах, без одлагања, путем ЈПИ изврши регистрацију. На крају, ставом 3. прописано је да је Регистратор дужан да путем ЈПИ, у Регистар упише податке који су предмет регистрације, у року од 24 сата од дана регистрације података у надлежном статусном регистру Агенције, а најкасније следећег радног дана ако рок истиче нерадног дана или на дан државног празника.

По нашем мишљењу, у овим одредбама потребно је изменити наведене формулације и прецизно одредити рокове за упис података који су предмет регистрације и поступање обвезника доставе података и регистратора.

У члану 11. наведени су услови за регистрацију. Између осталог, предвиђено је да је потребно да се у Регистар упишу подаци прописани актом којим се одређује класификација основа привременог ограничења права, који доноси министар надлежан за послове привреде на предлог Агенције. По нашем мишљењу, питање класификације основа привременог ограничења права је нужно детаљније уредити законским одредбама, па је препорука да се то учини.

Према члану 17, прекид и одлагање регистрације могуће је само у случају прекида рада ЈПИ услед више силе или техничких разлога. Међутим, одредбама Нацрта закона није прецизирано шта се сматра *техничким разлозима*, нити је предвиђено у ком року након престанка дејства више силе или *техничких разлога* долази до наставка поступка регистрације. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба допуни и да се поменута питања уреде Нацртом закона.

Члановима 19, 20. и 21. Нацрта закона уређена су питања промене регистрованог податка, исправке техничке грешке и брисања регистрованог податка. Слично као код одредаба о упису, указујемо да је и овде потребно прецизно одредити рокове за промене и брисање регистрованог податка, односно за исправку техничке грешке. Такође, напомињемо да је одредбу члана 20. потребно допунити тако што ће се прописати у ком поступку се утврђује да

је дошло до техничке грешке.

Електронска обрада и коришћење података

Према члану 26, министар надлежан за послове привреде ће на предлог Агенције за привредне регистре донети подзаконски акт којим се, између осталог, уређују начин и услови електронског преноса, преузимања, обраде и коришћења регистрованих и евидентираних података у Регистар привремених ограничења права. По нашем мишљењу, ово питање је нужно детаљније уредити законским одредбама.

Прелазне и завршне одредбе

Чланом 29. прописано је да ће подзаконски акти којима се, између осталог, одређује класификација основа привременог ограничења права и уређују начин и услови електронског преноса, преузимања, обраде и коришћења регистрованих и евидентираних података у Регистар привремених ограничења права бити донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона. Поред тога, чланом 30. предвиђено је да овај закон почиње да се примењује од 1. октобра 2015. године. Имајући у виду да би без благовременог доношења наведених подзаконских аката било онемогућено потпуно и адекватно спровођење закона, указујемо да је неопходно да они буду припремљени и донети у краћем року од оног који је предвиђен Нацртом закона.

III Закључак

Нацртом закона утврђују се, између осталог, основи за привремено ограничење права, иако би они, по нашем мишљењу, требало да буду предмет евентуалних измена Закона о привредним друштвима.

Остваривање прокламованих циљева је веома значајно и са становишта спречавања корупције. Међутим, имајући у виду мањкавости предложених решења, поставља се питање да ли ће и у којој мери ти циљеви бити остварени. Између осталог, у ситуацији када су одређеном лицу по неком од предвиђених основа привремено ограничена права, према предложеном решењу, могуће је да та права у његовом интересу стичу и врше са њим повезана лица. На овај начин, коришћењем правних празнина, могу се избећи жељени ефекти Нацрта закона. Такође, Нацртом закона није превиђена ни прекршајна одговорност за повреде појединих његових одредаба.

Поред поменутих недостатака, Нацрт закона садржи и ризике корупције који се односе на прописивање да ће министар надлежан за послове привреде уредити одређена питања подзаконским актима, иако би та питања требало детаљније уредити законским одредбама, употребу недовољно прецизних формулација, неусаглашеност одредаба, правне празнине и непостојање јасно одређених рокова за упис података који су предмет регистрације, промену и брисање регистрованог податка, односно исправку техничке грешке.

Агенција за борбу против корупције сматра да ће отклањање идентификованих недостатака и ризика корупције допринети квалитету предложених законских решења и адекватнијем уређењу ове области.