



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0269/18-06
Датум: 08.11.2018. године
Ул. Царице Милице 1
Београд

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ
И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
- Кабинет министра -

Ул. Бирчанинова 6
11000 Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору

Поштовани,

Поводом вашег дописа број 011-00-00317/2018-05, који нам је достављен 05. новембра 2018. године, у прилогу вам достављамо Мишљење Агенције за борбу против корупције о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору.

Позивамо вас да размотрите изнете сугестије и препоруке, у циљу отклањања уочених недостатака и побољшања предложених законских решења.

С поштовањем,

ДИРЕКТОР

Драган Сикимић

Прилог: као у тексту

19.11.2018

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору

Општа процена ризика корупције

Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило је и Агенцији за борбу против корупције доставило на мишљење Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору (у даљем тексту Нацрт закона).

Предмет измена и допуна су првенствено одредбе које се односе на вршење инспекцијског надзора. Један од главних разлога за измене је усклађивање Закона о инспекцијском надзору (у даљем тексту: Закон) са Законом о општем управном поступку и новинама уведеним Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 - др. закон, 47/18) и Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон и 47/18), у погледу сарадње две или више општина, односно општина и градова ради ефикаснијег обављања појединих врста послова. Осим тога, Нацрт предвиђа и увођење нових института у Закон о инспекцијском надзору, а то су е-инспектор, субјекат од поверења и прикривена куповина.

Нацрт закона садржи поједина решења која ће унапредити поступак инспекцијског надзора, али и одређене недостатке који представљају ризике корупције. У мишљењу о претходном Нацрту закона Агенција је указала на те недостатке и упутила препоруке за њихово отклањање. У новом Нацрту закона су усвојене препоруке које се тичу инспекцијског надзора који није планиран и поступања по притужбама, као и део препорука који се односи на субјекте од поверења. Међутим, Нацрт закона и даље садржи недостатке који се односе на контролне листе, субјекта од поверења, прикривену куповину и испит за инспектора. Осим тога, Нацрт не отклања недостатке који представљају ризике корупције, који се односе на одредбе о Координационој комисији, давање прешироких овлашћења органима јавне власти, неусаглашеност одредаба и употребу непрецизних формулација, на које је Агенција указала у својим мишљењима о Нацрту и Предлогу Закона о инспекцијском надзору, а који у великој мери постоје и у Закону.

Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

У овом делу мишљења следи приказ ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона.

Члан 6.

Овим чланом мења се члан 14. Закона. Према предложеним изменама става 1, инспекција је дужна да сачини контролне листе из своје области инспекцијског надзора, објави их на својој интернет страници и примењује у поступку редовног инспекцијског надзора и мешовитом инспекцијском надзору у делу који се односи на редован надзор, као и у инспекцијском надзору на граници који се обавља редовно, док у поступку ванредног инспекцијског надзора инспекција може да користи контролне листе када то одговара природи, предмету и обухвату ванредног надзора. Прописивањем да инспекција у поступку ванредног инспекцијског надзора може да користи контролне листе, када то одговара природи, предмету и обухвату ванредног надзора није довољно прецизно одређено када ће инспекција користити контролне листе у овом поступку. Ово због тога што, према предложеном решењу, у ситуацији када

коришћење контролне листе одговара природи, предмету и обухвату ванредног надзора инспекција може (али не мора) да користи контролне листе, при чему нису прописани критеријуми за одлучивање о томе да ли ће контролне листе бити коришћене у наведеној ситуацији. Стога је потребно прецизно одредити када ће инспекција у поступку ванредног инспекцијског надзора користити контролне листе. Додатно, како је Агенција у својим мишљењима о Нацрту, односно Предлогу закона о инспекцијском надзору указала да је потребно одредити рокове за израду и објављивање контролне листе, што у Закону није учињено, а имајући у виду да ни Нацрт не предвиђа ове рокове, препорука је да се Нацрт допуни одређивањем ових рокова.

Према предложеном ставу 5, инспекција може да достави контролну листу надзираном субјекту и затражи од њега да сачини и инспекцији достави извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика. Слично као и у претходном ставу, овом одредбом није довољно јасно одређено када ће инспекција поступити на наведени начин, а није одређен ни рок који инспекција оставља надзираном субјекту за испуњење ове обавезе. Стога су препоруке да се Нацртом пропише када ће инспекција да достави контролну листу надзираном субјекту и затражити од њега да сачини и инспекцији достави извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика, као и да се одреди рок у коме је надзирани субјекат дужан да поступи по овом захтеву, односно да се пропише колики рок му инспекција оставља за поступање.

Члан 7.

Овим чланом се додаје члан 14а, којим се у Закон уводи статус субјекта од поверења, који надзирани субјекат стиче у одређеној области инспекцијског надзора, на основу сопственог захтева. Ставом 1. прописано је да надзирани субјекат уз овај захтев прилаже попуњен упитник о самопроцени, а ставом 5. да субјекат од поверења доставља инспекцији периодичне извештаје о самопровери и самопроцени ризика. Према ставу 7, Координациона комисија утврђује и објављује општи модел упитника о самопроцени и образац годишњег извештаја о самопровери и самопроцени ризика. Како Нацрт закона не предвиђа рок за објављивање овог модела и обрасца, потребно је прописати у ком року се исти објављују.

Члан 13.

Овим чланом додаје се члан 21а, којим се у Закон уводи институт прикривене куповине. Према ставу 1, у случају основане сумње да лице обавља делатност као нерегистровани субјекат, или да не издаје рачун, може се користити, ради доказивања, прикривена куповина, у складу са посебним законом, ако се на други начин не могу обезбедити потребни докази или би то било значајно отежано. Дакле, према предложеном решењу, када постоји основана сумња да лице обавља делатност као нерегистровани субјекат или не издаје рачун, а обезбеђивање доказа на други начин би било немогуће или значајно отежано, прикривена куповина се може (али не мора) користити, при чему нису предвиђени никакви критеријуми према којима ће се у конкретном случају одредити да ли ће се овај доказ користити или не. Оваквим решењем није јасно прописано када ће се користити ово доказно средство. Стога је препорука да се прецизира када ће се тачно, ради доказивања, користити прикривена куповина. Ово се може учинити било тако што ће се прописати критеријуми према којима ће се одређивати када ће се она користити, било тако што ће се речи *може се користити* заменити речима *користи се*, чиме би се увела обавеза коришћења овог доказног средства уколико би доказивање на други начин било немогуће или значајно отежано.

Члан 27.

Овим чланом мења се члан 47. Закона, који се односи на испит за инспектора. Ставом 1. предвиђено је да испит за инспектора спроводи комисија, коју образује министар надлежан за послове државне управе. Према ставу 2, програм и начин полагања испита за инспектора, састав и начин рада комисије за спровођење испита за инспектора, трошкове полагања испита за инспектора, изглед и садржину обрасца уверења о положеном испиту за инспектора, начин издавања уверења о положеном испиту за инспектора и облик, начин уписа и вођења евиденције о положеном испиту за инспектора ближе уређује министар надлежан за послове државне управе. Оваквим решењем министру надлежном за послове државне управе препушта се да уреди и поједина питања која би требало да буду уређена законом. Конкретно, Нацрт, као ни Закон, не регулишу питање састава комисије. Иако је у мишљењу о Предлогу закона о инспекцијском надзору Агенција указала да је потребно да састав комисије буде уређен Законом, то у Закону није учињено. Како и Нацрт прописује да питање састава комисије уређује Министар, препорука је да се Нацртом уреди састав комисије за спровођење испита за инспектора.

Чланови 36. и 37.

Члан 36. Нацрта предвиђа да инспектор који на дан ступања на снагу овог закона нема врсту и степен образовања прописане Законом о инспекцијском надзору и није положио испит за инспектора у року из члана 65. тог закона, наставља да обавља послове инспектора ако положи испит за инспектора у року од годину дана од дана почетка примене овог закона, у супротном неће моћи да обавља послове инспектора. Према члану 37. став 2, исто правило важи за инспектора који није ослобођен обавезе полагања испита за инспектора у складу са чланом 66. став 3. Закона о инспекцијском надзору, а није положио испит у року из члана 66. став 1. тог закона. Закон о инспекцијском надзору у члану 65. предвидео је да инспектор који на дан ступања на снагу овог закона нема врсту и степен образовања прописане овим законом, наставља да обавља послове инспектора, ако положи испит за инспектора у року од две године од дана почетка примене овог закона, док је члан 66. у ставу 1. предвидео да ће се испити за инспекторе спровести у року од две године од дана почетка примене овог закона. Закон о инспекцијском надзору почео је да се примењује 30. априла 2016. године, што значи да је рок за полагање овог испита истекао 30. априла 2018. године. Имајући у виду да је инспектору који на дан ступања на снагу Закона о инспекцијском надзору нема врсту и степен образовања прописане Законом о инспекцијском надзору, као и инспектору који није ослобођен обавезе полагања испита за инспектора у складу са чланом 66. став 3. Закона о инспекцијском надзору, а који нису положили испит закључно са 30. априлом 2018. године тог дана престало право на обављање послова инспекцијског надзора, нејасно је на која лица се примењују ове одредбе. Из тог разлога неопходно је да оне буду брисане.

Закључак

Иако поједина решења садржана у Нацрту представљају унапређење поступка инспекцијског надзора, имајући у виду да Нацрт садржи и одређене ризике корупције, сматрамо да би отклањање недостатака на које је Агенција указала, као и усвајање препорука из рањих мишљења о Нацрту и Предлогу Закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору допринело даљем унапређењу правног оквира који регулише инспекцијски надзор, а самим тим и унапређењу квалитета самог надзора.

Београд, 8. новембар 2018. године