



Република Србија  
АГЕНЦИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ  
КОРУПЦИЈЕ

Број: 014-011-00-0195/21-09

Датум: 24.08.2021. године

Ул. Царице Милице 1

Београд

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ  
- Кабинет министра -

Бирчанинова 6  
11000 Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о Нацрту закона о заштитнику грађана од 06.08.2021. године

Поводом Вашег дописа број 011-00-00166/2021-01 од 09.08.2021. године, који је Агенцији за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) достављен путем поште 11.08.2021. године, ради давања мишљења о тексту Нацрта закона о заштитнику грађана од 06.08.2021. године (у даљем тексту: Нов нацрт закона), којим је замењен претходни Нацрт закона о заштитнику грађана, на који је Агенција дала мишљење од 18.05.2021. године (у даљем тексту: Претходни нацрт закона), обавештавамо вас о следећем:

Агенција је у мишљењу од 18.05.2021. године нагласила да је у истом извршила процену ризика од корупције само у оним члановима Претходног нацрта закона, који се односе на питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области спречавања и борбе против корупције, за које је утврдила постојање фактора ризика од корупције, предвиђених Анексом 3. Методологије за процену ризика од корупције у прописима 014 Број: 153-03-0005/21-09 од 08.04.2021. године (у даљем тексту: Методологија). У конкретном случају наведено се односило на Закон о потврђивању конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала и допунских протокола („Сл. Лист СРЈ – Међународни уговори“ бр. 6/2001) којим је потврђен и Протокол за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом, којим је у члану 2. као сврха Протокола одређена, између осталог, превенција и борба против трговине људским бићима, те ће Агенција и у овом мишљењу извршити процену ризика од корупције пре свега у члановима Новог нацрта закона који се односе на наведена питања.

С тим у вези, Агенција је у мишљењу од 18.05.2021. године, у вези са чланом 7. став 6. Претходног нацрта закона, којим је одређено да „Заштитник грађана одређује заменика који му помаже у пословима Националног известиоца у области трговине људима“, указала на постојање правне празнине, у смислу пропуштања да се одреде послови који спадају у надлежност Националног известиоца у области трговине људима и с тим у вези је дала препоруку уношења одредбе којом би ови послови били ближе одређени, или која би упућивала на пропис којим је ово питање регулисано.

Разматрајући одредбе Новог нацрта закона, констатовали смо да је у исти унет нови члан 2. којим је у ставу 3. предвиђено да Заштитник грађана обавља послове националног известиоца у области трговине људима, сходно Закону о потврђивању

Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима („Сл. гласник РС – Међународни уговори“ бр. 19/09). На овај начин, упућивањем на пропис којим је конкретно питање регулисано, поступљено је по препоруци Агенције из мишљења од 18.05.2021. године.

Истовремено смо утврдили да у Новом нацрту закона није усвојено мишљење Агенције у делу који се односи на члан 25. став 1. Претходног нацрта закона. Наиме, Агенција вам је у мишљењу од 18.05.2021. године указала на то да овлашћења Заштитника грађана прописана наведеним чланом, да прегледање места из става 1. и 2. овог члана врши без претходне најаве, добијају елементе вршења инспекцијског надзора без обавештавања надзираног субјекта, регулисаног чланом 17. Закона о инспекцијском надзору („Сл. Гласник РС“, бр. 36/25, 44/18 – др. закон и 95/18). С тим у вези Агенција је истакла да је чланом 17. Закона о инспекцијском надзору вршење инспекцијског надзора без обавештавања надзираног субјекта о предстојећем надзору предвиђено као изузетна могућност и то „када постоје разлози за неодложно поступање или оправдана бојазан да би обавештење умањило остварење циља инспекцијског надзора или када то налаже заштита јавног интереса, односно отклањање опасности по живот или здравље људи“ као и у другим случајевима наведеним у овом члану, као и да се „разлози за изостављање обавештења наводе у налогу за инспекцијски надзор, уз навођење познатих и вероватних чињеница, које у конкретном случају поткрепљују те разлоге“.

Имајући у виду да члан 26. Новог нацрта закона преузима скоро у потпуности текст члана 25. Претходног нацрта закона, са изузетком брисања у ставу 1. и 3. решења да Заштитник грађана прегледање просторија односно разговор са затеченим лицима обавља без надзора, односно с обзиром на то да у Новом нацрту закона није поступљено по препоруци Агенције датој у мишљењу од 18.05.2021. године, Агенција остаје при датој препоруци да се по угледу на члан 17. Закона о инспекцијском надзору, у члану 26. Новог нацрта закона прегледање конкретних места без претходне најаве предвиди као изузетна могућност, да се услови конкретним разлозима, као и да се пропише сачињавање записника о извршеном прегледу, уз обавезно навођење разлога за изостављање најаве прегледа у конкретном случају.

С обзиром на то да су у Новом нацрту закона унете (у односу на решења из Претходног нацрта закона) измене у Глави II, која садржи одредбе које се односе на избор и престанак функције Заштитника грађана, те да су ова питања обухваћена Законом о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције („Службени лист СЦГ“ - међународни уговори, бр. 12/2005) која у Поглављу 2. „Превентивне мере“ у члану 7. „Јавни сектор“ предвиђа да ће свака држава уговорница размотрити могућност усвајања одговарајућих законских и управних мера, доследно циљевима ове конвенције и у складу са основним начелима свог законодавства, за прописивање критеријума који се односе на кандидовање и избор на јавну функцију, као и да ће свака држава уговорница, у складу са основним начелима свог законодавства, настојати да установи, одржи и јача системе којима се повећава транспарентност, то ће Агенција у даљем тексту извршити процену ризика и у измењеним члановима члановима 6. и 19. Новог нацрта закона, за које је утврдила постојање фактора ризика од корупције и ризика од корупције, предвиђених Методологијом.

Чланом 6. Новог нацрта закона предвиђено је у ставу 1. да „Скупштина бира Заштитника грађана већином гласова свих народних посланика, на предлог одбора надлежног за уставна питања (у даљем тексту: Одбор)“. Ставовима 7. и 8. регулисано је да „у року од 15 дана од истека рока за пријављивање на Јавни позив, Одбор на веб презентацији Скупштине објављује списак пријављених лица који испуњавају услове за избор на функцију Заштитника грађана, са њиховим биографијама“ те да „кандидата за Заштитника грађана Одбору има право да предложи свака посланичка група у Скупштини“. Ставовима 12. и 13. прописано је да „пре утврђивања предлога за избор Заштитника грађана, Одбор са кандидатима које су предложиле посланичке групе обавља

јавни разговор на којем се кандидатима омогућује да изнесу своје ставове о улози и начину остваривања функције Заштитника грађана“ те да се „предлог за избор Заштитника грађана утврђује већином гласова од укупног броја чланова Одбора“. Чланом 7. предвиђени су општи услови које мора да испуни лице које може бити изабрано за Заштитника грађана.

Наведеним одредбама Новог нацрта закона уводи се већа транспарентност у избор Заштитника грађана који је, као и његови заменици, јавни функционер, по одредби члана 2. став 1. тачка 3) Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35/19, 88/19, 11/21 - Аутентично тумачење). Међутим, функција Заштитника грађана је уставна категорија и имајући у виду да је исти независан државни орган који штити права грађана, поседује имунитет народног посланика и контролише рад органа јавне власти, неопходно је достићи највећи степен транспарентности поступка избора и утврдити објективна мерила и критеријуме који се односе на кандидовање и избор између пријављених кандидата за Заштитника грађана. С тим у вези у конкретном случају постоји правна празнина као фактор ризика предвиђен Анексом 3. Методологије. У случају неотклањања овог фактора ризика отварају се врата за коруптивне ризике у поступку избора Заштитника грађана, у чију стручност и независност се онда може посумњати, што последично доводи до угрожавања заштите права појединаца у односу на органе јавне власти. С обзиром на наведено, дајемо препоруку да се Нацртом закона пропише обавеза доношења интерног акта Одбора за уставна питања и законодавство о спровођењу поступка избора Заштитника грађана, којим би се уредили детаљи поступка, као што су вођење записника и извештаји за сваког кандидата о постигнутим резултатима, те да се кандидатима на јавном разговору постављају иста питања, да кандидати имају једнако време за одговоре, као и да се унапред утврде објективна мерила и критеријуми за оцену јавног разговора кандидата, како би се обезбедило да сви кандидати разговор обаве на истоветан начин односно да имају једнаку могућност за избор. Такође, као што је чланом 15. Новог нацрта закона прописано да предлог за разрешење мора бити образложен, препорука је да се пропише да предлог Одбора надлежног за уставна питања и законодавство за избор одређеног лица за Заштитника грађана, упућен Народној скупштини, мора бити образложен са јасним разлозима о испуњености предвиђених критеријума за избор Заштитника грађана.

Чланом 19. став 1. Новог нацрта закона предвиђено је да „у случају истека мандата, Заштитник грађана наставља да обавља функцију до ступања на дужност новог Заштитника грађана“. Цитираном одредбом уводи се могућност продужења мандата Заштитника грађана до ступања на дужност новог Заштитника грађана, упркос одредбама члана 6. став 2. Новог нацрта закона, који изричито прописује да мандат обављања функције Заштитника грађана траје осам година без могућности поновног избора на ову функцију. На напред описан начин продужава се мандат обављања функције Заштитника грађана једној особи без јасно одређеног временског периода, иако је чланом 14. став 1. тачка 1) прописано да функција Заштитника грађана престаје истеком мандата. Из изложеног јасно је да постоји унутрашњи сукоб одредаба закона тј. одредбе члана 19. став 1. са одредбама члана 6. став 2. и члана 14. став 1. тач 1) Новог нацрта закона, јер се продужава обављање функције Заштитника грађана ван утврђеног мандата од осам година. С обзиром да је Новим нацртом закона утврђен само крајњи рок подношња предлога Скупштини од стране надлежног Одбора (члан 6. став 14.), то настаје правна празнина и могућност обављања функције Заштитника грађана од стране једног лица у неодређеном временском периоду и после протеча изричито утврђеног мандата и то у ситуацијама када предложени кандидат не добије потребну већину (члан 6. став 15.).

У образложењу разлога доношења одредбе члана 19. става 1. наведено је да се на тај начин обезбеђује континуитет у обављању функције. Међутим, сукоб приказаних одредби Новог нацрта закона и постојање правне празнине погодују стварању правне несигурности са аспекта временске неизвесности ступања на дужност новог Заштитника

грађана што последично ствара могућност оправдане сумње у непристрасан и независан рад Заштитника грађана, који наставља да обавља функцију по истеку мандата.

С тим у вези дајемо препоруку уношења у члан 6. Новог нацрта закона одредбе по којој ће Народна скупштина бити обавезна да у року од 30 (или више дана) од дана подношења од стране Одбора предлога за избор Заштитника грађана, обави гласање у вези са тим предлогом. Алтернативно решење које предлажемо јесте да се ово питање реши на начин на који је већ решено чланом 16. важећег Закона, односно прописивањем да „у случају престанка функције Заштитника грађана, до избора новог Заштитника грађана ову функцију обавља заменик кога је Заштитник грађана одредио да га замењује у случају његове одсутности или спречености да обавља функцију”.

ДИРЕКТОР

Драган Сикимић

РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
АГЕНЦИЈА ЗА  
СПРЕЧАВАЊЕ  
КОРУПЦИЈЕ

