

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о Агенцији за борбу против корупције садржан је у члану 97. тачка 16. Устава Републике Србије, којим је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа.

РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Закон о Агенцији за борбу против корупције донет је 2008. године, а примењује се од 1. јануара 2010. године, уз измене и допуне извршене 2010. године.

Током примене важећег закона уочена је потреба да се већи број одредаба појасни и прецизира и да се на другачији начин уреди одређена битна питања везана, пре свега, за сукоб интереса, кумулацију јавних функција, пријављивање имовине и прихода функционера и овлашћења Агенције. Имајући у виду обим потребних измена и допуна, приступило се изради модела новог закона.

Први разлог за доношење новог, квалитативно другачијег, закона је увођење јаснијих и строжих правила о одговорности функционера, побољшање ефикасности рада Агенције и јачање њене независности.

Други разлог је усклађивање са Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године (у даљем тексту: Стратегија) и Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године (у даљем тексту: Акциони план).

Циљ доношења новог закона је заштита јавног интереса, смањење ризика од корупције и промовисање интегритета и одговорности органа јавне власти и функционера, као и примена универзално прихваћених међународних стандарда у области спречавања корупције.

С друге стране, предложена законска решења узимају у обзир и постојеће стање, односно воде рачуна о томе да нови закон буде заиста применљив у садашњим условима.

ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Материја новог закона систематизована је у четрнаест глава, и то: I. Основне одредбе; II. Агенција; III. Сукоб интереса; IV. Кумулација јавних функција; V. Поклони; VI. Пријављивање имовине и прихода; VII. Поступак за одлучивање о постојању повреде закона; VIII. Поступање по представкама; IX. Превенција корупције; X. Међународна сарадња; XI. Евиденције и заштита података; XII. Казнене одредбе; XIII. Прелазне одредбе и XIV. Завршне одредбе.

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ:

Основне одредбе садрже предмет закона, циљ закона и значење појединих појмова.

Битне новине садржане су у члану 3. који одређује значење појединих појмова.

Пре свега, нови закон уводи појам „орган јавне власти“ којим, у циљу појачане заштите јавног интереса, обухвата шири круг органа и других правних лица у односу на важеће законско решење, док се значење појмова „функционер“ и „јавна функција“ у потпуности везује за значење појма „орган јавне власти“. Важећи закон је у том погледу неконзистентан, што доводи до проблема у његовој примени.

Поред тога, нови закон из дефиниције сукоба интереса изоставља приватни интерес који „изгледа као да утиче“ на поступање функционера у обављању јавне функције, чиме се отклања могућност широког тумачења.

Новина у односу на важећи закон је и дефинисање појмова “недозвољени утицај”, “представка”, “пропис у области борбе против корупције” и “политички субјект”.

II. АГЕНЦИЈА

Одредбама ове главе уређују се правни положај, надлежност, организација и начин рада Агенције.

Као једна од гаранција независности Агенције новим законом уводи се правило да годишња средства за рад и функционисање Агенције која се обезбеђују у буџету Републике Србије треба да буду довољна да омогуће делотворно и ефикасно обављање послова из њене надлежности.

Новине у односу на важећи закон садржане су и у одредби којом се прописује надлежност Агенције, а која обухвата све послове који спадају у делокруг њеног рада.

Надлежност Агенције се новим законом проширује на заузимање начелних ставова. Будући да је предложено и проширење надлежности Одбора на заузимање начелних ставова, то практично значи да спровођење закона неће зависити само од упутстава које доноси и мишљења која даје директор, већ и од начелних ставова Одбора.

Надлежност Агенције проширује се и на подношење кривичних пријава, захтева за покретање прекршајног поступка и иницијатива за покретање дисциплинског поступка. Поред тога, Агенцији се новим законом даје право да поступа не само по представкама физичких и правних лица, већ и по сопственој иницијативи у циљу разоткривања коруптивног понашања. Такође, Агенцији се даје право да међународну сарадњу не само прати, већ и остварује, и то не само у сарадњи са другим државним органима, већ и самостално и да учествује у поступку израде прописа у области борбе против корупције.

Поред тога, према одредбама члана 107. Устава, право предлагања закона, других прописа и општих аката имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача, а само Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право предлагања закона из своје надлежности. Због тога се новим законом оснажује улога Агенције тако што јој се, осим права да подноси иницијативе за измену и доношење прописа, даје право и да даје мишљења о нацртима и предлозима прописа у области борбе против корупције.

Битну новину у односу на важећи закон представља и проширење надлежности Агенције на спровођење анализа ризика од корупције у раду органа јавне власти, чиме се обезбеђује нови механизам за успостављање и унапређење институционалног интегритета.

Када је реч о надлежности Одбора, новину у односу на важеће законско решење представља овлашћење Одбора да одлучује не само о жалбама на одлуке директора којима се изричу мере, већ и о жалбама на друге одлуке директора у складу са законом, као и проширивање његове надлежности на заузимање начелних ставова за спровођење закона.

У циљу јачања независности Агенције и остваривања, у пуној мери, њене контролне функције, нови закон уређује састав Одбора другачије у односу на важећи закон. Уместо Владе и председника Републике, као нови овлашћени предлагач уводи се Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, а Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности одређују се као самостални предлагачи. Тиме се искључује, односно смањује ризик од политички мотивисаних предлога за избор чланова Одбора.

Новим законом прецизније се уређује поступак за разрешење члана Одбора и директора и уводи се могућност удаљења са функције директора када против њега буде покренут поступак за разрешење, коју важећи закон не предвиђа.

Поред тога, новим законом јасније се уређује поступак за избор заменика директора. Важећи закон не прописује услове за избор нити разлоге за разрешење заменика директора.

Одсуство ових правила може да доведе до ситуације у којој би за заменика директора било изабрано лице које не испуњава услове који се траже за избор директора или да заменик директора буде разрешен иако функцију обавља стручно и савесно и не постоје други разлози за његово разрешење. При том треба посебно имати у виду да мандат заменика директора престаје избором новог директора, тако да заменик директора може да дође у ситуацију да обавља функцију директора.

Плата директора и заменика директора новим законом одређује се у складу са посебном сложеносту послова и теретом одговорности функције.

Новим законом се на другачији начин уређује и положај државних службеника у стручној служби Агенције. Наиме, Законом о државним службеницима прописано је да се поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу посебним законом уредити и другачије ако то произлази из природе њихових послова (члан 1. став 2.). Управо је такав случај са природом послова државних службеника у стручној служби Агенције, као специфичног државног органа. Због тога се новим законом предвиђа увећање њихове основне плате за 30% у односу на основну плату државних службеника чија су радна места разврстана у исто звање (институционални додатак). Природа послова које они обављају је таква да захтева њихову појачану одговорност, јер су им, у оквиру њиховог делокруга послова, доступни подаци високог степена поверљивости (подаци из извештаја о имовини и приходима функционера, подаци који могу да се користе и ради иницирања поступака пред јавним тужилаштвима, прекршајним судовима и другим надлежним државним органима, подаци из пријава против функционера и др.). Рад са наведеним подацима у погледу свог значаја представља посебност у односу на послове које обављају други државни службеници. Управо због тога се за државне службенике у стручној служби Агенције предлаже прописивање посебних забрана и обавеза. Осим у наведеном, прописи о државним службеницима би се у свему осталом примењивали и на државне службенике у стручној служби Агенције. Одговарајућа идентификација државних службеника у стручној служби Агенције неопходна је из разлога сигурности и оперативности њиховог рада, посебно у вези са новим овлашћењима прописаним чланом 29. новог закона.

Истим чланом новог закона обавеза достављања Агенцији докумената и информација које су јој потребне за обављање послова из њене надлежности проширује се и на правна лица изван круга органа јавне власти, а Агенција добија и ново значајно овлашћење: право непосредног и неометаног приступа службеној евиденцији и документацији органа јавне власти и других правних лица, а који су од значаја за поступак који она води. На тај начин се избегава непотребно администрирање, како би се олакшало и убрзало вођење поступака пред Агенцијом.

Подношење извештаја о раду Народној скупштини елемент је, с једне стране, одговорности Агенције за обављање послова из њене надлежности, а, с друге стране, јавности рада Агенције. Нови закон Агенцији даје право да по сопственој иницијативи подноси посебне извештаје о стању корупције Народној скупштини, у циљу остварења њене превентивне функције.

III. СУКОБ ИНТЕРЕСА

Нови закон разграничава појмове сукоба интереса и кумулације јавних функција, тако што кумулацију јавних функција уређује у посебној глави, што је, иначе, предвиђено и Акционим планом за спровођење Стратегије.

Најбитније новине у односу на важећи закон тичу се управо сукоба интереса и кумулације јавних функција.

Чланом 31. новог закона одређују се основна правила о обављању јавне функције, која се, у односу на важеће законско решење, разликују по томе што се уводи нова забрана за функционере.

Прописује се да функционер не сме да употреби, ради стицања користи или погодности за себе или другог или наношења штете другом, знања и обавештења до којих дође у обављању јавне функције, ако та знања и обавештења нису доступна јавности.

Битне новине садржане су и у одредби којом се уређује обавеза обавештавања о постојању приватног интереса. Важећи закон, у члану 32, прописује рок од осам дана за обавештавање Агенције “о сумњи у постојање сукоба интереса или о сукобу интереса који функционер или са њим повезано лице има”, при чему није јасно прописано од када тај рок почиње да тече. Због тога су у пракси честе ситуације да су, у тренутку пријема обавештења од стране Агенције, последице сукоба интереса у којем се функционер нашао већ наступиле, тако да прописано предлагање мера за отклањање сукоба интереса постаје беспредметно. У циљу спречавања сукоба интереса, предложеним законским решењем ова обавеза се јасно и прецизно уређује, а посебним одредбама се уређује поступање и одлучивање по обавештењу директора, односно члана Одбора Агенције о постојању приватног интереса.

Поред тога, важећи закон је у одредби члана 32. став 5, која прописује ништавост појединачног акта у чијем доношењу је учествовао функционер који се због сукоба интереса морао изузети, неприменљив, јер није прописано ко доноси одлуку којом се утврђује ништавост и ко предузима мере поводом утврђења ништавости тог појединачног акта. Такође, од ове специфичне санкције су важећим законом изузети уговори. Наведени недостаци отклањају се одредбама новог закона о ништавости појединачног правног акта, односно уговора (члан 35. новог закона).

Када је реч о обављању другог посла или делатности, важећи закон ово питање уређује на неадекватан начин. Пре свега, не одређује шта се подразумева под појмом “други посао” и не прави разлику између делатности предузетника и делатности слободне професије, уређену посебним прописом, која се не сматра предузетником. Поред тога, нејасне су одредбе важећег закона којима се прописује да се забрана обављања другог посла или делатности односи само на јавне функције које захтевају рад са пуним радним временом или стални рад, а затим прописује могућност обављања другог посла или делатности на основу сагласности Агенције, док се у посебним одредбама уређује ситуација када функционер у тренутку ступања на јавну функцију обавља други посао или делатност, при чему се прописују различити критеријуми за утврђивање неспојивости њиховог обављања уз јавну функцију. Наведени недостаци се у новом закону отклањају јасним прописивањем ситуација у којима функционер не сме да обавља други посао, без могућности тражења сагласности од Агенције. Предложеним законским решењем се одговорност за поштовање закона у потпуности пребацује на функционера. Такође, одређује се шта се подразумева под појмом “други посао”, док се делатност предузетника за време обављања јавне функције уређује посебном одредбом.

Новим законом прописује се забрана вршења послова саветовања, чиме се отклања постојећа правна празнина, и јасно прописује забрана обављања функција у правним лицима са учешћем приватног капитала.

Поред тога, важећи закон, у члану 33. став 1, забрањује функционеру чија јавна функција захтева рад са пуним радним временом или стални рад да оснује привредно друштво или да започне са обављањем делатности предузетника за време обављања јавне функције. На тај начин се доводе у повољнији положај функционери који су у тренутку ступања на јавну функцију већ оснивачи или чланови привредног друштва. При том је нејасно због чега се прописана забрана односи само на функционере чија јавна функција захтева рад са пуним радним временом или стални рад. Такође, важећи закон уноси додатну забуну прописивањем у истој одредби забране вршења функције управљања, надзора или заступања приватног капитала у привредном друштву, приватној установи или другом приватном правном лицу, не правећи јасну разлику између управљачких права и управљачких и других функција у правном лицу.

Нема законског оправдања да се функционерима ограничава слобода улагања, чиме се не дира у обавезу преношења управљачких права, односно обавезу поверавања пословођења. Новим законом сви наведени недостаци се отклањају.

Посебно нејасне су одредбе важећег закона о чланству у удружењу и органима удружења. Наиме, чланом 34. важећег закона прописано је да функционер може да врши функцију у органу струковног удружења и да буде члан органа других удружења уколико Агенција не утврди да постоји сукоб интереса, а да функционер који је члан удружења не може да прима накнаду или поклоне по основу чланства у удружењу, изузев накнаде путних и других трошкова. Закон о удружењима, у члану 22. став 1. и 2, прописује да је скупштина највиши орган удружења и да скупштину чине сви чланови удружења. Из наведених законских одредаба јасно произлази да је члан удружења истовремено и члан скупштине као највишег органа удружења. Стога је нејасно због чега важећи закон само за чланове удружења прописује забрану примања накнаде и поклона. При том, Закон о удружењима и не прописује да чланови удружења имају право на примање било какве накнаде или поклона по основу чланства у удружењу, па је ова законска забрана практично беспредметна. Наведене нејасноће новим законом се отклањају на тај начин што се јасно прописује у којим ситуацијама функционер не сме да буде члан органа удружења.

Питање чланства и обављања функција у политичкој странци, односно политичком субјекту новим законом је решено на исти начин као и важећим законом, с тим што председник Републике није обухваћен одредбом која за поједине категорије функционера прописује изузетак од обавезе да увек недвосмислено предоче саговорницима и јавности да ли износе став органа јавне власти у коме обављају јавну функцију или став политичке странке, односно политичког субјекта.

Када је реч о преносу управљачких права за време обављања јавне функције, новим законом се отклања постојећа правна празнина у односу на лица која у току обављања јавне функције стекну удео у привредном друштву или акције привредног друштва, на тај начин што се прописује да рок од 30 дана за преношење управљачких права почиње да тече од дана избора, постављења или именовања, односно стицања удела или акција. У свему осталом, питање преноса управљачких права решено је на исти начин као и важећим законом.

Када је реч о обавези обавештавања Агенције о учешћу у поступку јавне набавке, новим законом продужује се рок за испуњење ове законске обавезе са три на 15 дана, јер пракса показује да је рок од три дана исувише кратак. С обзиром на то да Агенција има обавезу да на основу поднетих обавештења води евиденције правних лица у којима функционер поседује удео или акције преко 20% и поступака јавних набавки, у циљу испуњења ове обавезе Агенције, а посебно имајући у виду значај тих евиденција за спречавање корупције и тиме неопходност да подаци садржани у њима буду потпуни, према новом законском решењу обавештење које није поднето у складу са општим актом који доноси директор Агенције сматра се да није поднето.

Новим законом се на прецизнији начин уређује поступање Агенције у случају пријема обавештења о недозвољеном утицају на функционера. Поред тога, нови закон садржи посебне одредбе о недозвољеном утицају на функционера Агенције.

Забрана заснивања радног односа или пословне сарадње по престанку јавне функције новим законом је обухваћена заједничким називом “ограничења по престанку јавне функције”. Битна новина у односу на важеће законско решење је увођење забране ступања у пословни однос са органом јавне власти у коме је функционер обављао јавну функцију, а забрана заснивања радног односа или пословне сарадње је адекватније и потпуније уређена, без могућности тражења сагласности од Агенције, чиме се одговорност за поштовање закона у потпуности пребацује на функционера.

IV. КУМУЛАЦИЈА ЈАВНИХ ФУНКЦИЈА

Новим законом кумулација јавних функција се уређује на суштински другачији начин. Од правила да функционер сме да обавља само једну јавну функцију постоје само два изузетка. Први изузетак су ситуације када је функционер законом обавезан да истовремено обавља две или више јавних функција. Други изузетак су функционери који обављају две или више јавних функција на које се бира непосредно од грађана, осим у случајевима неспојивости утврђених Уставом.

Важећи закон забрану вршења друге јавне функције уређује у глави „Сукоб интереса“, што је концепцијски погрешно. Сукоб интереса подразумева постојање приватног интереса, а у ситуацији недозвољене кумулације јавних функција сукобљавају се два или више јавних интереса. Поред тога, важећи закон даје могућност истовременог вршења две или више јавних функција на основу сагласности Агенције, прописујући при том да Агенција неће дати сагласност за вршење друге јавне функције уколико је вршење те јавне функције у сукобу са јавном функцијом коју функционер већ врши (што је прилично широко постављен критеријум), односно уколико утврди постојање сукоба интереса (што је практично неприменљив критеријум). На тај начин се правило да функционер може да врши само једну јавну функцију у пракси претворило у изузетак. Предложено законско решење има за циљ да решавање овог битног питања не буде препуштено дискреционој оцени доносиоца одлуке, већ предмет јасног и прецизног законског уређивања.

V. ПОКЛОНИ

Предложеним законским одредбама отклањају се постојеће нејасноће у регулисању забрана и обавеза функционера у вези са поклонима. Забрана пријема поклона прописује се посебном одредбом, а затим се прописују обавезе функционера у вези са протоколарним и пригодним поклонима и поклонима у вези с обављањем јавне функције које не сме да прими.

С обзиром на то да Агенција има обавезу да на основу достављених евиденција поклона сачини каталог поклона за претходну календарску годину и објави га на својој интернет презентацији, најкасније до 1. јуна текуће године, у циљу благовременог испуњења ове обавезе, према новом законском решењу евиденција поклона која није достављена у складу са општим актом који доноси директор Агенције сматра се да није достављена.

VI. ПРИЈАВЉИВАЊЕ ИМОВИНЕ И ПРИХОДА

Када је реч о пријављивању имовине и прихода, једна од најбитнијих новина огледа се у проширењу круга повезаних лица чију имовину и приходе је функционер дужан да пријави Агенцији, што је, иначе, предвиђено и Акционим планом за спровођење Стратегије. Обавеза подношења извештаја о имовини и приходима (у даљем тексту: Извештај) проширује се на родитеље, односно усвојитеље и децу, односно усвојенике функционера, независно од тога да ли живе са њим у истом породичном домаћинству или не. Искуство Агенције показује да важеће законско решење оставља велики простор за злоупотребе и прикривање стварне вредности имовине и прихода функционера.

Нови закон посебно уређује ситуације које су честе у пракси, а односе се на функционере који су поново изабрани, именовани или постављени на исту јавну функцију, а код којих није дошло ни до каквих промена у односу на податке из претходно поднетог Извештаја. Током примене важећег закона уочена је потреба да се такве ситуације јасно и прецизно уреде, јер у пракси долази до различитих тумачења ове законске обавезе, због чега је покренут велики број поступака пред Агенцијом. Предложено законско решење предвиђа да такав функционер није дужан да поново поднесе Агенцији Извештај, али је дужан да о томе у писаној форми обавести Агенцију.

Агенција добија ново овлашћење у поступку провере Извештаја: право да захтева да повезано лице непосредно достави податке о својој имовини и приходима, уколико постоји сумња да функционер прикрива стварну вредност своје имовине и прихода.

За разлику од важећег закона, нови закон не прописује обавезу Агенције да о подношењу Извештаја обавести орган у коме функционер врши јавну функцију, јер се ради о непотребном администрирању, а Агенција против таквог функционера иначе покреће поступак за одлучивање о постојању повреде закона.

Када је реч о ванредном пријављивању имовине и прихода, као и подношењу Извештаја по престанку јавне функције, нови закон другачије одређује рок у коме је функционер дужан да поднесе Агенцији Извештај. Наиме, да би Извештај био тачан и потпун потребно је да функционер пријави податке о свим својим примањима. Будући да извештаји о томе, по правилу, не стижу до краја јануара, јер се давалац примања ослања на рок за подношење годишње пореске пријаве за утврђивање пореза на доходак грађана, постоји разлог да се са овим роком изједначи и рок за подношење Извештаја.

Поред тога, током примене важећег закона уочена је потреба да се, везано за дефиницију “битне промене”, јасно и прецизно одреди шта подразумева “промена података из Извештаја”. Наиме, искуство Агенције показује да функционери под овим појмом најчешће подразумевају само увећање имовине и прихода, што је погрешно тумачење, јер је функционер дужан да пријави сваку промену података из Извештаја - не само увећање, већ и умањење имовине и прихода, као и промену у структури имовине чија вредност прелази прописани износ. Законским одређењем овог појма избегавају се различита тумачења до којих у пракси долази и покретање поступака пред Агенцијом.

У циљу праћења значајних промена у имовинском стању функционера у току једне календарске године (преко износа десет просечних годишњих зарада без пореза и доприноса у Републици Србији), новим законом прописује се обавеза њиховог пријављивања у року од 30 дана од дана настанка промене.

Када су у питању функционери који нису дужни да подносе Извештај (члан 45. важећег закона), или, како их нови закон тачније назива, функционери који на захтев Агенције подносе Извештај, другачијим, јасним и прецизним прописивањем да се под “непримањем накнаде” по основу чланства подразумева да законом, другим прописом или другим актом није предвиђено право на накнаду по основу чланства (члан 57. став 2. новог закона), отклања се могућност да функционер одрицањем од накнаде која може бити занемарљива избегне обавезу пријављивања имовине и прихода.

Новим законским одредбама о садржини Извештаја прецизира се да се подаци из Извештаја односе на имовину и приходе у земљи и иностранству. Поред тога, у циљу појачане заштите јавног интереса, уводи се обавеза функционера да у Извештају пријави и податке о уделу и акцијама правног лица у коме функционер поседује удео или акције у другом правном лицу. Транспарентношћу података о свим лицима која су интересно повезана са функционером омогућава се контрола рада функционера и уједно јача поверење грађана у савесно и одговорно обављање јавне функције. Такође, будући да је у пракси велики број Извештаја формално-технички неисправан, што знатно отежава и успорава њихову обраду и верификацију, а тиме и проверу тачности и потпуности података из Извештаја, према новом законском решењу Извештај који није поднет у складу са општим актом који доноси директор Агенције сматра се да није поднет. Аналогно законско решење предлаже се и за обавештење о ступању функционера на јавну функцију, односно престанку јавне функције, које Агенцији доставља орган јавне власти у коме функционер обавља јавну функцију, а на основу којих Агенција води регистар функционера. На тај начин се поопштрава одговорност за благовремено подношење, односно достављање уредних Извештаја и обавештења, што је од изузетног значаја за ефикасно остваривање контролне функције Агенције.

Када је реч о јавности података о имовини и приходима функционера, нови закон прописује изузетак који се односи на податке из Извештаја функционера у државним органима из закона којим се уређује организација и надлежност државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела који нису јавни до истека рока од две године по престанку јавне функције. На тај начин врши се усклађивање са чланом 16. Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела.

У складу са Акционим планом за спровођење Стратегије, новим законом Агенцији се даје изричито овлашћење да обавља ванредну проверу тачности и потпуности података из Извештаја у случају сумње да функционер у Извештају није пријавио тачне и потпуне податке.

Поред тога, новим законом се, у циљу омогућавања провере Извештаја, прописује обавеза банке да Агенцији достави податке о свим рачунима функционера, као и свим другим пословним односима функционера и са њим повезаних лица и банке. Такође се изричито прописује да се у погледу обавезе доставе ових података не примењују забране и ограничења утврђена другим прописима. Ова обавеза се, према новом законском решењу, односи и на друге финансијске институције, као и на Народну банку Србије. У пракси, поједине банке одбијају да Агенцији доставе податке који су од значаја за проверу Извештаја, позивајући се на обавезу чувања банкарске тајне. Међутим, како и сам Закон о банкама прописује изузетке од ове обавезе, нема основаног разлога да њима не буде обухваћена и Агенција, као државни орган у чијој је надлежности да проверава тачност и потпуност података из Извештаја функционера и прати њихово имовинско стање.

Новина у одредбама о праћењу имовинског стања функционера огледа се, пре свега, у томе што се изричито прописује да Агенција прати имовинско стање не само функционера, већ и повезаних лица чију је имовину и приходе функционер дужан да пријави Агенцији, као и у прецизнијем уређењу поступка за утврђивање разлога несагласности. Поред тога, прописује се обавеза функционера да на захтев Агенције достави податке о имовини и приходима и других повезаних лица, уколико постоји сумња да функционер прикрива стварну вредност своје имовине и прихода. С обзиром на то да основана сумња представља већи степен сумње заснован на прикупљеним доказима, за разлику од важећег законског решења, изоставља се реч „основана“, јер у супротном не би ни било потребе да Агенција захтева од функционера достављање података. Новина у односу на важећи закон су и одредбе којима се прописује да се право на разгледање списка предмета и обавештавање о току поступка не могу остварити пре окончања поступка провере Извештаја, јер досадашње искуство Агенције показује да то омета поступак доказивања. Новина је и одредба којом се прописује посебна форма пуномоћја, ако се ова права остварују преко пуномоћника, у циљу заштите интереса функционера, односно заштите података из Извештаја који нису јавни.

VII. ПОСТУПАК ЗА ОДЛУЧИВАЊЕ О ПОСТОЈАЊУ ПОВРЕДЕ ЗАКОНА

Одредбама ове главе прецизно се уређује поступак у коме се одлучује о томе да ли постоји повреда закона.

Када је реч о покретању поступка, новину представљају законске одредбе којима се уређује начин подношења и садржина пријаве. Такође, прописује се овлашћење Агенције да поступа по анонимним пријавама, што је, иначе, предвиђено и Акционим планом за спровођење Стратегије.

Поред тога, новим законом прописује се да, ако је поступак покренут због повреде закона која се може отклонити, Агенција може током поступка посебном одлуком наложити функционеру да се у одређеном року повинује закону, и да, ако функционер испуни налог, узимајући у обзир све околности случаја, а нарочито тежину и последице повреде, обустави поступак или да га настави и изрекне адекватну санкцију.

Нови закон на тај начин омогућава пуну примену принципа индивидуализације санкције, узимајући у обзир да су у пракси могуће веома различите животне ситуације.

Предложеним законским решењима се на јаснији и прецизнији начин прописују права функционера и права и обавезе, као и заштита подносиоца пријаве у поступку.

У циљу обезбеђивања јавности рада Агенције, прописује се да су податак о томе да ли је против функционера покренут поступак за одлучивање о постојању повреде закона, као и податак о исходу поступка, доступни јавности. Такође се прописује обавеза Агенције да одлуку којом се утврђује повреда закона и изриче санкција у складу са законом објави на својој интернет страници. С друге стране, штите се интереси функционера за кога, након спроведеног поступка, Агенција утврди да није повредио закон, на тај начин што се прописује да подаци садржани у списима предмета, изузев податка о исходу поступка и података који су јавни у складу са другим прописима, не могу да се учине доступним јавности без сагласности функционера на кога се односе.

Посебну новину у предложеним законским решењима представљају одредбе о јавној расправи. Одржавање јавне расправе пре доношења коначне одлуке у поступку омогућује свестраније разматрање ствари која је предмет поступка и већу отвореност Агенције у случајевима за које постоји оправдани интерес јавности да их зна и прати.

Када је реч о санкцијама, новим законским одредбама се, уместо мере упозорења прописане важећим законом, прописује опомена, и прецизно се утврђују услови под којима се санкције изричу. На тај начин се отклањају нејасноће у важећим законским решењима које се односе на градацију мера и њихове реперкусије.

Као један од услова за избор, постављење или именовање на јавну функцију уводи се и услов да предложеном кандидату у последње четири године није изречена мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције или мера јавног објављивања одлуке о повреди овог закона.

Одредбама о иницијативи за разрешење функционера уводи се обавеза извршења препоруке Агенције, што представља значајну новину у односу на важећи закон.

Одредбама о обавези повраћаја имовинске користи стечене по основу незаконитог обављања друге јавне функције дефинише се појам имовинске користи и прецизно се уређује начин утврђивања износа и поступак доношења одлуке о обавези повраћаја имовинске користи, као и поступак у случају неиспуњења ове обавезе, будући да је важећи закон у одредби која прописује ову обавезу, због велике непрецизности, практично неприменљив.

Имајући у виду да је у пракси ипак могуће да функционер и после коначности одлуке Агенције којом му је изречена мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције, односно одлуке о повреди закона, настави да незаконито обавља другу јавну функцију и по том основу стиче имовинску корист, нови закон прописује да Агенција у таквом случају доноси одлуку о обустави исплате плата, накнада и других примања која функционер остварује по основу обављања јавне функције.

Када је у питању јавно објављивање одлука, нови закон прописује да се изрека и сажето образложење одлуке којом је функционеру изречена мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције, односно одлуке о повреди закона, објављује само у "Службеном гласнику Републике Србије", а не и у другом средству јавног информисања. Такође се не прописује да трошкове објављивања одлуке сноси функционер коме је мера изречена. Разлог за ново законско решење је у томе што у пракси ова одредба важећег закона, због велике непрецизности, доводи до проблема. Нејасно је, пре свега, значење речи "сноси", односно нејасно је да ли та реч подразумева да функционер плаћа или рефундира трошкове објављивања одлуке, при чему није прописан ни рок у коме је дужан да то учини. Такво законско решење у пракси доводи до немогућности објављивања одлука, јер, с једне стране, Агенција не може по том основу да потражује средства из буџета Републике Србије, а, с друге стране, не може да санкционише функционера који не плати трошкове објављивања одлуке.

Наведени проблем посебно долази до изражаја када се има у виду да се, према важећем законском решењу, обавеза надлежног органа да обавести Агенцију о мерама предузетим поводом изречене мере јавног објављивања препоруке за разрешење у погледу рока везује за објављивање мере. Предложено законско решење је боље, јер се, према Закону о објављивању закона и других прописа и аката, у “Службеном гласнику Републике Србије” обавезно, без накнаде, објављују сви акти за које је то одређено законом.

У досадашњој пракси Агенције уочени су проблеми везани за достављање одлука и других писмена Агенције функционерима, који успоравају рад Агенције. У циљу убрзања поступка, неопходно је прописивање другачијег решења од решења садржаног у Закону о општем управном поступку.

У погледу сходне примене одредаба Закона о општем управном поступку не предвиђају се никакве измене у односу на важеће законско решење.

Новим Законом се, затим, прописује да Агенција надлежним органима пријављује повреде закона. На тај начин се прецизније уређује поступање Агенције када, обављајући послове из своје надлежности, утврди повреду закона.

Најзад, ова глава садржи и посебне одредбе о поступку против повезаног лица, чиме се отклања постојећа правна празнина.

Иначе, опште правило садржано у предложеним законским одредбама је да свака одлука Агенције може бити подвргнута судској контроли, подношењем тужбе којом се покреће управни спор.

VIII. ПОСТУПАЊЕ ПО ПРЕДСТАВКАМА

Важећи закон прописује да Агенција “прима” представке и да не поступа по анонимним представкама. Примање представки се подразумева, а обавеза Агенције да поступа по представкама мора да буде прописана. Такође, мора да буде прописано овлашћење Агенције да поступа по анонимним представкама, што је, иначе, предвиђено и Акционим планом за спровођење Стратегије.

Нови закон уређује поступање по представкама и прописује овлашћење Агенције да поступа по анонимним представкама ако наводи представке и уз њу приложени докази, сами или у садејству са другим подацима којима Агенција располаже, указују на сумњу у постојање корупције у раду органа јавне власти или функционера. Предложено законско решење је у складу са чланом 13. тачка 2. Конвенције Уједињених нација против корупције.

У циљу ефикаснијег поступања по представкама, предлаже се законско решење према коме ближу садржину представке, образац и начин на који се подноси прописује директор Агенције, а да, ако представка није поднета у складу са тим, Агенција подносиоца представке позива да, у року од 15 дана, уреди представку. Ако подносилац представке не уреди представку у прописаном року, сматраће се да је одустао од представке.

Одредбама ове главе уређује се и заштита запослених у органима јавне власти који указују на сумњу у постојање корупције у органу јавне власти у коме раде (заштита узбуњивача у јавном сектору).

IX. ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ

Одредбама ове главе уређују се питања у вези са превентивним надлежностима Агенције, и то: давањем мишљења, плановима интегритета, надзором над спровођењем Стратегије и Акционог плана, методологијом за процену ризика од корупције у прописима, спровођењем анализа ризика од корупције у раду органа јавне власти, сарадњом у превенцији корупције, обукама у области борбе против корупције и истраживањима о стању корупције.

Када је реч о давању мишљења, нови закон уводи једну битну новину: право Агенције да, поред давања мишљења на захтеве правних и физичких лица, давањем по сопственој иницијативи мишљења о питањима из своје надлежности делује превентивно, у циљу унапређења борбе против корупције.

Када је реч о плановима интегритета, новине у односу на важећа законска решења садржана су у одредбама којима се изричито прописује обавеза не само доношења, већ и спровођења плана интегритета, као и у одредбама којима се одговорност за доношење и спровођење плана интегритета везује за руководиоца. Важеће законске одредбе које се односе на одговорно лице за израду и спровођење плана интегритета у пракси стварају забуну, јер се одговорност пребацује на лице које руководилац одреди, а које никако не може бити одговорно за доношење одлуке о изradi, односно спровођењу плана интегритета.

Одредбама о надзору над спровођењем Стратегије и Акционог плана врши се усклађивање са Стратегијом и Акционим планом. Наиме, нови закон уводи обавезу одговорних субјеката да Агенцији достављају полугодишње извештаје о спровођењу Стратегије и Акционог плана и доказе за наводе о спроведеним активностима из Акционог плана, као и обавезу да се одазову позиву на састанак који Агенција организује у циљу разјашњавања недоумица у погледу испуњавања обавеза. Такође, нови закон предвиђа подношење извештаја о спровођењу Стратегије и Акционог плана Народној скупштини одвојено од извештаја о раду.

Поред тога, предложеним законским решењима прецизније се уређују питања везана за давање мишљења у вези са спровођењем Стратегије и Акционог плана и обавезе одговорних субјеката с тим у вези.

Новину у односу на важећи закон представља увођење обавезе овлашћених предлагача прописа у области борбе против корупције да Агенцији омогуће учешће у поступку израде тих прописа.

Новим законом, у складу са Стратегијом и Акционим планом, прописује се и ново значајно овлашћење Агенције - право да пропише методологију за процену ризика од корупције у прописима, док се, с друге стране, уводи обавеза предлагача прописа да, приликом израде прописа, примени ту методологију и да предлог прописа достави Агенцији. Агенција даје мишљење о процени ризика од корупције у предлогу прописа, које је предлагач прописа дужан да достави Народној скупштини уз предлог прописа.

Поред тога, Агенција добија овлашћење да спроводи анализе ризика од корупције у раду органа јавне власти и израђује извештаје са препорукама за отклањање ових ризика, док се, с друге стране, органи јавне власти на које се препоруке односе обавезују да, у року од шест месеци од достављања препорука, обавесте Агенцију о мерама предузетим ради отклањања ризика од корупције. Циљ предложеног законског решења је да се испитивањем метода рада, процедура и аката органа јавне власти открију евентуални ризици од корупције и дају препоруке за њихово отклањање.

Као и важећи закон, и нови закон прописује да, у обављању послова из своје надлежности, Агенција сарађује и са научним организацијама и организацијама цивилног друштва.

Када је реч о обукама у области борбе против корупције, нови закон, у складу са Стратегијом и Акционим планом, прописује обавезу Агенције да припрема и објављује програме обуке и смернице за спровођење обука у области борбе против корупције, етике и интегритета, док, с друге стране, изричито прописује да су органи јавне власти дужни да спровode обуке за све запослене и руководиоце, према програмима и смерницама које припрема и објављује Агенција. Поред тога, Агенцији се даје овлашћење да прати спровођење обука, а органи јавне власти имају обавезу да, на захтев Агенције, доставе извештај о њиховом спровођењу.

Када је реч о истраживањима о стању корупције, нема измена у односу на важеће законско решење.

X. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА

Агенцији се, као што је већ поменуто, новим законом даје право да међународну сарадњу не само прати, већ и остварује, и то не само у сарадњи са другим државним органима, већ и самостално. Такође се прецизира овлашћење Агенције да, у случају потребе, организује координацију међународних активности државних органа, у циљу унапређења сарадње са међународним институцијама, организацијама и иницијативама у борби против корупције.

XI. ЕВИДЕНЦИЈЕ И ЗАШТИТА ПОДАТАКА

Одредбама о евиденцијама прецизно се уређује које евиденције Агенција води. Важећи закон је у том погледу и садржински и термилошки неконзистентан, па се новим законом те мањкавости отклањају.

Поред тога што нови закон у појединим својим одредбама прописује обавезу чувања тајности података, одредбом о заштити података се на општи начин прописује обавеза Агенције да у свом раду и приликом обавештавања јавности обезбеди заштиту података о личности функционера, повезаних лица и других лица, у складу са законом, и да приликом обавештавања јавности изостави информације чије би објављивање могло да угрози вођење законом прописаног поступка, приватност лица или други законом заштићени интерес.

XII. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Кривично дело

У односу на кривично дело из члана 72. важећег закона, у елементе кривичног дела непријављивање имовине и прихода из члана 100. новог закона унете су две значајне измене: објект радње проширен је са имовине и на приходе, а из субјективне компоненте изостављена је намера да се прикрију подаци које је функционер дужан да пријави.

И овако формулисано кривично дело може да се учини само са умишљајем. Кривица из нехата постоји уколико закон то изричито предвиђа (члан 22. став 2. Кривичног законика). Пошто у овом случају закон кривицу из нехата не предвиђа, остаје одредба члана 22. став 1. Кривичног законика, према којој кривица постоји ако је учинилац био урачунљив и поступао са умишљајем, а био је свестан или је био дужан и могао бити свестан да је његово дело забрањено.

Прописивање кривице и за нехатно чињење овог кривичног дела не би било у складу са реалним мерилима друштвене опасности и уобичајеном композицијом материјалног појма сродних кривичних дела.

Новим законским решењем, међутим, изостављена је намера која увек подразумева директан вољни и интелектуални однос према забрањеној последици и теже се доказује. Тиме је успостављена специфична разлика између овог кривичног дела и неких других упоредивих кривичних дела из главе XXII Кривичног законика у којима је намера елемент кривичног дела (на пример, пореска утаја).

Новина у одредби о правним последицама осуде је прописивање удаљења са јавне функције функционера који је осуђен на казну затвора за кривично дело непријављивање имовине и прихода.

Прекршаји

За разлику од важећег закона, из разлога номотехничке природе, испред одредаба које прописују прекршаје ставља се наслов "Прекршаји", с обзиром на то да испред одредбе која прописује кривично дело стоји наслов "Кривично дело".

Новим законом отклања се постојећа правна празнина у погледу санкционисања повреда важних законских одредаба.

За све прописане прекршаје предвиђена је иста прекршајна санкција - новчана казна, док је за прекршаје из члана 102. став 1. новог закона прописана могућност изрицања заштитне мере забране одговорном лицу да врши одређене послове.

Предложени распони (минимуми и максимуми) новчане казне примерени су тежини прекршаја.

На основу аналогне примене члана 29. Конвенције Уједињених нација против корупције, предвиђа се дужи рок застарелости покретања прекршајног поступка за прописане прекршаје.

XIII. ПРЕЛАЗНЕ ОДРЕДБЕ

Прелазним одредбама се, у складу са Јединственим методолошким правилима за израду прописа, успоставља однос између закона који престаје да важи и новог закона у погледу њиховог дејства на случајеве, ситуације и односе који су настали за време важења ранијег закона.

Прелазне одредбе имају посебан значај када се има у виду да је Закон о Агенцији за борбу против корупције скуп материјалних и процесних норми, што чини сложенијим прелазак са ранијег на нови правни режим. Стога су прелазне одредбе обимне и сложене у мери која је неопходна да се њима обухвате сва питања од којих зависи несметан прелазак са правног режима који је био успостављен ранијим законом на правни режим који се успоставља новим законом.

Прелазним одредбама се, пре свега, уређује по ком закону ће се окончати поступци који су покренути према одредбама ранијег закона, а нису окончани до дана ступања на снагу новог закона.

Такође, прелазним одредбама се функционерима који су стекли одређена права на основу ранијег закона оставља разуман рок у коме имају обавезу да своју ситуацију ускладе са новим начином уређења односа. То налаже, с једне стране, принцип правне сигурности, а, с друге стране, принцип правне једнакости, јер сви функционери морају бити у једнаком правном положају, као и општи интерес и друштвени значај циљева који се постижу новим законом.

Прелазним одредбама се утврђују и рокови за доношење подзаконских општих аката.

XIV. ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Завршним одредбама утврђује се дан ступања на снагу новог закона и престанак важења ранијег закона и прописује се да нови закон ступа на снагу осмог дана од дана његовог објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије (што је у складу са чланом 196. став 4. Устава), с тим што се примена одредаба новог закона које уређују састав Одбора Агенције одлаже до престанка функције чланова Одбора који су изабрани по одредбама ранијег закона.

ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење новог закона потребно је обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије у погледу обавеза које произлазе из одредаба које уређују висину плата директора и заменика директора Агенције и државних службеника у стручној служби Агенције.