

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Предлога закона о полицији

I Општа процена ризика корупције

Влада Републике Србије усвојила је Предлог закона о полицији (у даљем тексту: Предлог закона) и упутила га 31. децембра 2015. године Народној скупштини на разматрање.

Предлогом закона уређују се унутрашњи послови, организација и надлежност Министарства унутрашњих послова, полицијски послови, организација и надлежност Полиције, као и друга питања од значаја за рад Полиције и Министарства.

Према образложењу, Предлогом закона уводи се низ новина које би требало значајно да допринесу побољшању квалитета у обављању полицијских и других послова у Министарству унутрашњих послова. Како је истакнуто, Предлогом закона врши се усклађивање са прописима који су донети након доношења важећег Закона о полицији, као и са препорукама независних државних органа, посебно у делу који се односи на полицијске послове и полицијска овлашћења. У образложењу је посебно наглашен значај Сектора унутрашње контроле полиције, који постаје „основни механизам у борби против корупције унутар Министарства.“ Наиме, овај сектор добија значајно већа овлашћења, укључујући ту и примену „тестова интегритета” и проверу промене имовинског стања руководиоца у Министарству, са могућношћу провере и осталих запослених.

Националном стратегијом за борбу против корупције и Акционим планом за њено спровођење предвиђена је, поред осталог, измена Закона о полицији и акта о систематизацији и унутрашњој организацији Министарства унутрашњих послова ради успостављања ефикасних механизма координације носилаца борбе против корупције на стратешком, тактичком и оперативном нивоу. Наиме, према Акционом плану, Министарство унутрашњих послова требало је да у року од осам месеци од његовог усвајања изради и достави Влади Нацрт измена и допуна Закона. Међутим, уместо тога, отпочела је израда потпуно новог закона, у циљу реорганизације полиције, увођења система каријерног напредовања и разграничења послова између полицијских службеника и других државних службеника у Министарству унутрашњих послова.

Предлог закона садржи извесне новине које могу бити од значаја за превенцију корупције. Прецизније, Предлогом закона предвиђено је да Сектор унутрашње контроле примењује тест интегритета, спроводи анализу ризика од корупције и проверу промене имовинског стања.

Идеја о увођењу провере промене имовинског стања полицијских службеника, као нове антикорупцијске мере, дуго је разматрана. Један од разлога за то је чињеница да се полицијски руководиоци не сматрају функционерима, у смислу члана 2. Закона о Агенцији за борбу против корупције, те не подлежу обавезама које су предвиђене тим законом. С друге стране, често се истиче да тест интегритета представља једно од најефикаснијих средстава за спречавање корупције у полицији, које би, уколико се примени у циљу прикупљања доказа у дисциплинском или кривичном поступку, омогућило да се утврди који су полицијски службеници склони корупцији и неетичком поступању. Међутим, иако увођење анализе ризика од корупције, контроле имовинских картона и теста интегритета може бити значајно, указујемо да је за њихову примену, уместо препуштања министру, неопходно Предлогом закона прецизније уредити ова

питања. Конкретно, у погледу контроле имовинских картона и промене имовинског стања полицијских службеника, неопходно је законским одредбама, слично као у Закону о Агенцији за борбу против корупције, прецизно регулисати следећа питања: која су лица обавезна да подносе извештаје о имовини и приходима за себе и чланове уже породице; садржину ових извештаја; у којим ситуацијама и у ком року се врши ванредно пријављивање имовине и доношење годишњег плана провере извештаја и праћења имовинског стања. С друге стране, у погледу тестова интегритета, законским одредбама неопходно је прецизно уредити питања сврхе, начела, права и обавеза, поступка, правних последица и надзора над њиховим спровођењем, укључујући ту и заштитне механизме који ће представљати гаранцију да ови тестови неће бити предмет злоупотреба.

Улога Сектора за унутрашњу контролу изузетно је значајна за спречавање корупције. Међутим, појединим одредбама Предлога закона, које су недовољно прецизне и подложне различитим тумачењима, ограничава се вршење надлежности овог сектора, што може довести у питање његову ефикасност у конкретним случајевима.

За адекватно функционисање државних органа значајне су транспарентност и правичност у поступку запошљавања. Имајући то у виду, мишљења смо да је Предлогом закона потребно детаљније уредити поступке избора, конкурса, обуке, вредновања, оцењивања, унапређења, постављења и разрешења.

Поред поменутих недостатака, Предлог закона садржи и ризике корупције који се односе на употребу непрецизних формулација, давање широких дискреционих овлашћења, непостојање рокова, препуштање Влади и министру да подзаконским актима уреде одређена питања која би требало уредити законским одредбама, те постојање правних празнина.

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Предлога закона

У овом делу мишљења следи приказ ризика корупције у појединим одредбама Предлога закона које се односе на организацију и надлежности Министарства, полицијске послове, полицијске мере и радње, људске ресурсе, дисциплинску одговорност, одговорност за штету, контролу рада, као и у прелазним и завршним одредбама.

Организација и надлежност Министарства

Члан 11.

Овим чланом уређене су надлежности Министарства унутрашњих послова, међу којима је и организовање и обезбеђивање услова за независно обављање послова унутрашње контроле.

Предлогом закона предвиђено је да унутрашња контрола, коју врши Сектор унутрашње контроле, обухвата примену теста интегритета, спровођење анализе ризика од корупције и проверу промене имовног стања. Имајући у виду наведено, сматрамо да би овај члан Предлога закона требало допунити тако што ће се навести да је Министарство унутрашњих послова, поред осталог, надлежно за примену теста интегритета, спровођење анализе ризика од корупције и проверу промене имовног стања.

Члан 12.

Ставом 3. прописано је да Министарство обезбеђује организационе претпоставке за рад полиције, у складу са усвојеним јавним политикама и стратешким актима Владе, а

нарочито за јачање поверења између јавности и Полиције, за промовисање и развој полицијске етике и професионализма, као и за спречавање и сузбијање корупције у Полицији. Мишљења смо да је ову одредбу потребно допунити и појаснити шта обухвата ова надлежност Министарства.

Полицијски послови

Члан 40.

Овај члан односи се на дужност полицијских службеника. Према ставу 3, министар или лице које он овласти *може* полицијског службеника ослободити обавезе чувања података у циљу вођења судског или управног поступка, ако се ради о подацима без којих у том поступку није могуће утврдити чињенично стање и донети закониту одлуку.

На овај начин, министру, односно лицу које он овласти, дата су широка дискрециона овлашћења у погледу одлучивања о ослобађању од обавезе чувања података без којих у судском или управном поступку није могуће утврдити чињенично стање и донети закониту одлуку. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се, уместо употребе речи *може*, прецизирати у којим случајевима ће министар, или лице које он овласти, ослободити полицијског службеника обавезе чувања података у циљу вођења судског или управног поступка.

Члан 41.

Ставом 3. предвиђено је да ако наређење сматра незаконитим из других разлога, полицијски службеник *има право* да о томе извести непосредно вишег руководиоца. С обзиром на то да се оваквим решењем полицијском службенику оставља могућност да не обавести непосредног вишег руководиоца о наређењу које сматра незаконитим, мишљења смо да је ову одредбу потребно изменити. Конкретно, препорука је да се овом одредбом предвиди да је полицијски службеник *дужан* да о наређењу које сматра незаконитим извести непосредно вишег руководиоца, или Сектор унутрашње контроле.

Полицијске мере и радње

Члан 54.

Ове одредбе тичу се полицијске помоћи у спровођењу извршења, која је предмет и Закона о извршењу и обезбеђењу. Ставом 1. предвиђено је да помоћ у спровођењу извршења Полиција пружа на основу писаног захтева *надлежног органа или правног лица са јавним овлашћењима* који се подноси месно надлежној организационој јединици полиције најмање пет дана пре дана одређеног за извршење акта. С друге стране, према Закону о извршењу и обезбеђењу, овај захтев подноси јавни извршитељ, који је физичко лице које именује министар надлежан за правосуђе. Имајући у виду наведено, указујемо да је потребно усагласити одредбу става 1. овог члана са одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу и предвидети да писани захтев подноси и *физичко лице са јавним (повереним) овлашћењима*.

Ставом 4. прописано је да начелник полицијске управе, односно начелник полицијске станице одлучује о ангажовању полиције и о обиму и начину пружања помоћи у спровођењу извршења, те да о томе *благовремено* обавештава подносиоца захтева. С обзиром на то да је формулација *благовремено* недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима, сматрамо да би у овој одредби требало одредити рок за обавештавање подносиоца захтева.

Члан 60.

Овим чланом уређене су мере циљане потраге. Према ставу 7, кад *разлози хитности то захтевају*, мере циљане потраге *може* својим решењем наложити директор Полиције, уз претходно прибављену усмену сагласност за почетак примене одговарајућих мера председника Врховног касационог суда Србије, односно овлашћеног судије. С обзиром на то да из ове одредбе није довољно јасно у којим случајевима директор Полиције налаже решењем мере циљане потраге, препорука је да се ова одредба појасни и прецизира.

Људски ресурси

Члан 134.

Овим чланом регулисано је стручно образовање. Ставом 2. предвиђено је да Министарство *може* полицијског службеника упутити на образовање или усавршавање у високошколску установу у земљи или у иностранству, у складу са *потребама Министарства*.

На овај начин, Министарству су дата широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања о томе да ли ће и кога од полицијских службеника упутити на образовање или усавршавање. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се прецизирати формулација у складу са *потребама Министарства* и прописати критеријуми за одлучивање о упућивању на образовање или усавршавање.

Члан 138.

Ставом 1. тачка 6. прописано је да се у радни однос у Министарство не може примити лице које је правноснажно осуђено за *прекршај који га чини недостојним за обављање послова у Министарству*. С обзиром на то да Предлогом закона није појашњено који су то прекршаји који неко лице чине недостојним за обављање послова у Министарству, указујемо да је ова одредба недовољно прецизна и подложна различитом тумачењу. Имајући то у виду, потребно је или Предлогом закона одредити који су то прекршаји чије извршење неко лице чине недостојним за обављање послова у Министарству, или на другачији начин прописати када се неко лице не може примити у радни однос.

Члан 141.

Овим чланом уређени су нивои безбедносних провера. Према ставу 9, безбедносне провере *могу се вршити и на краћи период ако се за тим укаже потреба*, као и у другим случајевима прописаним законом. С обзиром на то да ова одредба прописује изузетак од правила, као и да је формулација *могу се вршити и на краћи период ако се за тим укаже потреба* недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима, чиме се дају широка дискрециона овлашћења, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се јасније одредити у којим случајевима ће се безбедносне провере вршити у краћем периоду.

Члан 148.

Овај члан тиче се руководећих радних места полицијских службеника. Према ставу 1, у зависности од сложености послова, образовања, чина/звања, степена одговорности и овлашћења за доношење одлука, као и самосталности у раду, руководећа радна места класификују се у следеће четири категорије: стратешког нивоа; високог нивоа; средњег нивоа и оперативног нивоа. Ставом 5. прописано је да мерила за распоред ових радних места прописује Влада. С обзиром на то да Предлогом закона није детаљније уређена класификација руководећих радних места, сматрамо да је на овај начин Влади

препуштено да својим актом уреди питања која је неопходно додатно уредити законским одредбама. Имајући у виду наведено, препорука је да се врсте руководећих радних места полицијских службеника, као и мерила за њихов распоред, детаљније уреде законским одредбама.

Чланови 149, 150. и 151.

Ови чланови односе се на постављење и разрешење директора полиције, као и распоређивање и разрешење руководиоца стратешког и високог нивоа Дирекције полиције, односно руководиоца средњег и оперативног нивоа Дирекције полиције.

Чланом 149. став 5. прописано је да директора полиције разрешава Влада на образложени предлог министра *ако не оствари резултате рада у оквиру компетенција прописаних за то радно место*, док је чланом 150. став 3. предвиђено да руководиоца стратешког и високог нивоа Дирекције полиције разрешава министар по предлогу директора полиције, *уколико не остварује резултате рада у оквиру компетенција радног места*. Додатно, према ставу 4. овог члана, министар *може* да затражи од директора полиције предлог за распоређивање руководиоца у случају да је то радно место непопуњено дуже од шест месеци, односно предлог за разрешење у случају да *исти не остварује резултате рада у оквиру компетенција радног места*. На крају, у члану 151. став 3. наводи се да руководиоца средњег и оперативног нивоа Дирекције полиције разрешава директор полиције по предлогу непосредно вишег руководиоца, *уколико не оствари резултате рада у оквиру компетенција радног места*.

Предлогом закона неопходно је што прецизније одредити основе за разрешење, како би се сузио простор за различита тумачења, односно ограничила дискрециона овлашћења приликом одлучивања. С обзиром на то да је формулација *резултати рада у оквиру компетенција радног места* подложна различитим тумачењима, препорука је да се ова формулација измени и да се што прецизније одреди који су основи за разрешење директора полиције, руководиоца стратешког и високог нивоа Дирекције полиције, односно руководиоца средњег и оперативног нивоа Дирекције полиције. Поред тога, потребно је изменити и члан 150. став 4, на тај начин што ће се изменити реч *може* и сузити дискрециона овлашћења министра у погледу захтева за достављање предлога за распоређивање, односно разрешење руководиоца стратешког и високог нивоа Дирекције полиције.

Члан 167.

Овај члан тиче се оцењивања рада. Ставом 3. предвиђено је да се напредовање *може остварити* на основу трогодишње просечне оцене која не може бити нижа од *истиче се - 4*. С обзиром на то да је у овој одредби наведено да је напредовање *могуће* на основу одговарајуће трогодишње просечне оцене, ова одредба оставља простор за различита тумачења приликом примене. Имајући то у виду, препорука је да се овај ризик корупције отклони тако што ће се Предлогом закона прецизније прописати кад ће доћи до напредовања.

Члан 168.

Овим чланом уређују се неспојиви послови и делатности са полицијским пословима. Према ставу 2, запослени у Министарству не могу обављати самосталну или друге делатности, *вршити функцију или активности које су неспојиве са службеним дужностима, односно који могу изазвати сукоб интереса или утицати на непристрасност у раду*. Додатно, у ставу 3. наведено је да послове и делатности који су

непојиви са обављањем полицијских послова прописује министар. Иако је јасно да је тешко таксативно навести све послове који су непојиви са полицијским пословима, мишљења смо да је неопходно прецизирати ове одредбе и Предлогом закона детаљније уредити ово питање, уместо што се министру препушта да то учини подзаконским актом.

Члан 174.

Овим чланом регулисано је питање престанка радног односа са правом на инвалидску пензију. Према ставу 2, неспособност за вршење полицијских послова, у *сарадњи* са органом вештачења Фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, утврђује комисија при Заводу за здравствену заштиту радника Министарства, чије чланове именује министар.

Овом одредбом није прецизније уређена *сарадња* органа вештачења Фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених и комисије при Заводу за здравствену заштиту радника Министарства. Додатно, Предлогом закона нису прописани услови и критеријуми за именовање чланова комисије при Заводу за здравствену заштиту радника Министарства. Имајући у виду наведено, препорука је да се одредбе Предлога закона о праву на инвалидску пензију допуне тако што ће се детаљније уредити сарадња органа вештачења Фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених и комисије при Заводу за здравствену заштиту радника Министарства, те предвидети јасни и прецизни услови и критеријуми за именовање чланова поменуте комисије.

Члан 178.

Овај члан тиче се доделе награда и признања. Ставом 3. прописано је да врсте награда и признања, као и начин, критеријуме и мерила прописује министар. С обзиром на то да Предлогом закона нису довољно прецизно одређени услови и елементи критеријума за одлучивање о додели награда и признања, нити је прописано ко доноси ове одлуке, мишљења смо да се овом одредбом министру дају широка дискрециона овлашћења. Имајући у виду наведено, препорука је да се Предлогом закона предвиде јасни и прецизни услови и елементи критеријума за одлучивање о додели награда и признања и пропише ко доноси ову врсту одлука.

Члан 186.

Ставом 1. предвиђено је да министар или лице које он овласти *може за додатно остварени радни допринос, који значајно превазилази стандард редовног нивоа и квалитета радног ангажовања*, посебно увећати запосленом коефицијент основне плате до 20% у месецу у коме је исти остварен. С друге стране, према ставу 2, стандард редовног нивоа и квалитет радног ангажовања, као и критеријуме за значајно превазилажење или умањење оствареног резултата рада прописује министар.

Овим одредбама су министру, односно лицу које он овласти, дата широка дискрециона овлашћења у погледу увећања коефицијента основне плате запосленог. Препорука је да се наведене одредбе Предлога закона допуне тако што ће се прецизирати када ће министар, односно лице које он овласти увећати коефицијент основне плате запосленог.

Члан 190.

Овај члан односи се на право на накнаду у случају привремене спречености за рад. Ставом 6. предвиђено је да у случајевима постојања основане сумње да запослени врше злоупотребу коришћења привремене спречености за рад, непосредни руководилац *може, искључиво ради обезбеђења доказа, о томе да изврши теренску контролу, а*

потом се обрати надлежној здравственој установи ради утврђивања здравствене способности запосленог.

На овај начин, непосредном руководиоцу дају се широка дискрециона овлашћења у погледу вршења теренске контроле и обраћања надлежној здравственој установи ради утврђивања здравствене способности запосленог. Како би се отклонио овај ризик корупције, препорука је да се, уместо употребе речи *може*, прецизира у којим случајевима ће непосредни руководилац извршити теренску контролу и обратити се надлежној здравственој установи, ради утврђивања здравствене способности запосленог.

Члан 196.

Овим чланом уређен је премештај. Ставом 2. предвиђено је да се *изузетно* запослени *може* трајно преместити, на предлог надлежног руководиоца, у случају када *не остварује резултате рада, не остварује компетенције потребне за рад на радном месту на којем је распоређен*, или има трајно ограничење радне способности оцењено на инвалидској комисији. Поред тога, према ставу 3, мерила за остваривање резултата рада прописана су актом из члана 186. став 2. овог закона, као и актом којим се одређују компетенције запослених.

С обзиром на то да се овим одредбама прописује изузетак од правила, неопходно је прецизирати који су разлози за трајни премештај, те сузити простор за различита тумачења и дискрециона овлашћења по овом питању. Имајући у виду наведено, препорука је да се измене и прецизирају формулације *може* и *не остварује резултате рада, не остварује компетенције потребне за рад на радном месту на којем је распоређен*.

Дисциплинска одговорност

Члан 203.

Ставом 1. прописано је да полицијски службеници и остали запослени у Министарству, поред осталог, одговарају за *повреде којима изван службе нарушавају интересе и углед Министарства*.

С обзиром на то да је формулација за *повреде којима изван службе нарушавају интересе и углед Министарства* подложна различитим тумачењима, сматрамо да је ову одредбу неопходно прецизирати, односно појаснити које су то повреде којима се изван службе нарушавају интереси и углед Министарства.

Члан 207.

Овим чланом предвиђене су тешке повреде службене дужности. Поред осталог, прописано је да у тешке повреде службене дужности спадају *понашање које штети угледу Министарства, бављење пословима који су неспојиви са службеном дужношћу и свако друго понашање или околност која штети угледу службе*. С обзиром на то да су наведене формулације недовољно прецизне и подложне различитом тумачењу, мишљења смо да их је неопходно изменити и јасно уредити тешке повреде службене дужности. У том смислу, указујемо да је међу тешким повредама службене дужности наведен и негативан резултат теста интегритета, иако је овај институт неопходно детаљније уредити Предлогом закона.

Члан 210.

Овај члан тиче се спровођења дисциплинског поступка. Ставовима 6. и 7. предвиђено је

да дисциплинска комисија одлучује по приговорима на првостепене одлуке дисциплинских старешина у већу од три члана, од којих су председник и један члан из Министарства, док је један члан *представник јавности*. Поред тога, према ставу 8, председника, чланове и секретаре Дисциплинске комисије именује министар посебним актом.

Одредбама Предлога закона нису прописани услови и критеријуми за именовање председника и чланова дисциплинске комисије. На тај начин, министру су дата широка дискрециона овлашћења по овом питању. Имајући у виду наведено, препорука је да се одредбе Предлога закона о дисциплинском поступку допуне тако што ће се предвидети јасни и прецизни услови и критеријуми за именовање председника и чланова дисциплинске комисије.

Члан 211.

Овим чланом регулисана су начела за спровођење дисциплинског поступка. Према ставу 4, одлуком овлашћеног лица које води и одлучује у дисциплинском поступку *може се у изузетним случајевима искључити јавност*, ако то захтева потреба чувања података са ознаком поверљивости и тајности или *из других оправданих разлога*.

Ова одредба је недовољно прецизна и оставља простор за различита тумачења у пракси. Како би се отклонио овај ризик корупције и појаснило у којим случајевима долази до искључења јавности у дисциплинском поступку, препорука је да се измене формулације *може* и *из других оправданих разлога*.

Члан 212.

Ставом 1. прописано је да полицијски службеник и остали запослени *имају право да благовремено буду обавештени о покренутом дисциплинском поступку*, као и о доказима који су приложени уз иницијативу за покретање дисциплинског поступка. С обзиром на то да је формулација *благовремено* недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима, сматрамо да би у овој одредби требало одредити рок за обавештавање о покренутом дисциплинском поступку и о достављеним доказима.

Члан 217.

Овим чланом уређени су разлози и поступак привременог удаљења из службе. Према ставу 3, полицијски службеник и остали запослени у Министарству *могу бити* привремено удаљени с рада, на образложени предлог руководиоца, када је против њих донета наредба о спровођењу истраге за кривично дело за које се гони по службеној дужности, или покренут дисциплински поступак због тешке повреде службене дужности и уколико би њихово присуство на раду *штетило интересима службе*, уз посебно образложење.

Овом одредбом дата су широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања о привременом удаљењу из службе, што оставља простор за различито тумачење и примену у пракси. Како би се отклонио овај ризик корупције и прецизирало у којим ситуацијама ће доћи до привременог удаљења с рада, препорука је да се измене формулације *могу* и *штетило интересима службе*.

Одговорност за штету

Члан 218.

Овим чланом уређује се одговорност за штету. Ставом 3. предвиђено је да су полицијски службеник и остали запослени у обавези да *одмах* по сазнању за насталу

штету поднесу извештај о причињеној штети непосредном руководиоцу. Сматрамо да је у овој одредби, уместо употребе речи *одмах*, потребно прописати рок (на пример, најкасније у року од 24 сата) у којем су полицијски службеник и остали запослени дужни да поднесу извештај о причињеној штети непосредном руководиоцу.

Према ставу 4, полицијски службеник и остали запослени *могу се у целости или делимично ослободити одговорности за насталу штету* ако је до ње дошло поступањем по налогу надређеног руководиоца, под условом да су га полицијски службеник и остали запослени претходно писано или усмено, у зависности од околности, упозорили да ће извршењем налога настати или да би могла настати штета. Додатно, у ставу 5. наведено је да се полицијски службеник и остали запослени који су одговорни за штету причињену крајњом непажњом *могу делимично или у целости ослободити обавезе накнаде штете* ако је штета настала обављањем полицијских послова, због знатних напора у обављању истих, под околностима када штета није могла бити избегнута.

Овим одредбама остављен је простор за различито тумачење и примену у пракси приликом одлучивања о ослобађању од одговорности за насталу штету. У циљу отклањања овог ризика корупције, препорука је да се, уместо препуштања министру да пропише начин утврђивања одговорности, законске одредбе допуне тако што ће се прецизирати када ће се полицијски службеник и остали запослени у целости или делимично ослободити одговорности за насталу штету, односно обавезе накнаде штете.

Контрола рада

Члан 225.

Овим чланом регулисани су облици и начин вршења унутрашње контроле. Према ставу 3, облике и начин вршења унутрашње контроле рада ближе прописује министар. Имајући у виду да Предлогом закона питања облика и начина вршења унутрашње контроле рада нису довољно детаљно уређена, мишљења смо да је ове одредбе потребно допунити и прецизирати.

Члан 227.

Овај члан односи се на поступање Сектора унутрашње контроле. Ставом 2. прописано је да начелник Сектора унутрашње контроле *без одлагања*, у писаном облику, обавештава министра о поступању/непоступању за које сматра да је противно закону и предузима потребне мере и радње у циљу отклањања незаконитости.

Имајући у виду да је формулација *без одлагања* недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима, сматрамо да би у овој одредби требало одредити рок (на пример, у року од 24 часа, или најкасније у року од три дана) у којем начелник Сектора унутрашње контроле обавештава министра, односно у којем предузима потребне радње у циљу отклањања незаконитости.

Члан 229.

Према ставу 1, у вршењу контроле полицијски службеници Сектора унутрашње контроле не могу утицати на рад Полиције *или на други начин ометати рад* или угрозити поверљивост полицијске акције. С обзиром на то да је формулација *или на други начин ометати рад* уопштена и подложна различитим тумачењима, препорука је да се ова одредба измени и да се што прецизније одреде ограничења у вршењу унутрашње контроле.

Ставом 3. прописано је да ако постоји *основана опасност* да би вршење унутрашње контроле рада полиције над применом њених полицијских овлашћења утврђених овим Законом или другим прописом, онемогућило *или битно отежало примену полицијских овлашћења* или угрозило живот и здравље лица која их примењују, полицијски службеник, *може* до одлуке надлежног јавног тужиоца, привремено да одбије увид у документацију, преглед просторија и достављање одређених података и информација, полицијском службенику унутрашње контроле. На овај начин, иако се ради о изузетку од правила, полицијском службенику дата су широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања о привременом одбијању вршења унутрашње контроле у виду увида у документацију, прегледа просторија и достављања одређених података и информација. Имајући у виду све наведено, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се прецизно одредити у којим изузетним случајевима полицијски службеник привремено одбија вршење унутрашње контроле.

Члан 230.

Овим чланом уређене су превентивне активности. Ставом 2. прописано је да Сектор унутрашње контроле, у циљу превенције корупције, примењује тест интегритета, спроводи анализу ризика од корупције и проверу промене имовног стања. Додатно, ставовима 3. и 4. предвиђено је да у вршењу контроле полицијски службеници унутрашње контроле *могу* примењивати тест интегритета као инструмент у сузбијању корупције, те да овај тест подразумева симулирање реалне ситуације идентичне радним активностима тестираног, коју је тестирани дужан да решава, како би се увидела реакција и поступање тестираног службеника у конкретной ситуацији, без обавезе претходног обавештавања организационе јединице у којој је запослен тестиран.

Иако увођење теста интегритета може бити значајно са становишта превенције корупције, указујемо да је за тако нешто неопходно најпре Предлогом закона знатно детаљније уредити овај институт. Конкретно, законским одредбама неопходно је детаљно и прецизно уредити питања сврхе, начела, права и обавеза, поступка, правних последица и надзора над спровођењем тестова интегритета, укључујући ту и заштитне механизме који ће представљати гаранцију да ови тестови неће бити предмет злоупотреба.

Према ставу 5. и 6, Сектор унутрашње контроле у сарадњи са Агенцијом за борбу против корупције врши анализу ризика од корупције, која подразумева идентификацију ризика, израду регистра ризика и планова превентивних мера за њихово отклањање. Поред тога, у ставу 7. и 8. наведено је да Сектор унутрашње контроле води евиденцију имовног стања *руководилаца, као и за високоризична радна места* у Министарству установљена анализом ризика од корупције, и *врши контролу промене имовног стања*. Додатно, *руководиоци у Министарству* дужни су да пријаве промене свог имовног стања које се евидентирају у личном имовинском картону који је депонован у надлежној организационој јединици. На крају, ставом 10. предвиђено је да облике и начин примене теста интегритета, спровођења анализе ризика и вршења контроле промене имовног стања прописује министар.

Слично као код теста интегритета, уместо препуштања акту министра, Предлогом закона неопходно је детаљније уредити питања анализе ризика од корупције и контроле имовинског стања запослених у Министарству унутрашњих послова, која јесу изузетно значајна за превенцију корупције. На пример, у погледу контроле имовинских картона и промене имовинског стања полицијских службеника, неопходно је законским

одредбама, слично као у Закону о Агенцији за борбу против корупције, прецизно регулисати следећа питања: која су лица обавезна да подносе извештаје о имовини и приходима за себе и чланове уже породице; садржину ових извештаја; у којим ситуацијама и у ком року се врши ванредно пријављивање имовине и доношење годишњег плана провере извештаја и праћења имовинског стања.

Члан 231.

Ставом 2. предвиђено је да начелник Сектора унутрашње контроле са резултатима контролне делатности упознаје министра, директора полиције, као и руководиоца контролисаних организационе јединице Министарства, којем налаже отклањање утврђених незаконитости и реализацију мера одговорности у складу са законом и другим прописима донетим на основу закона. Поред тога, према ставу 3, руководиоца је дужан да министру и директору полиције достави годишњи Извештај о резултатима контролне делатности са саветодавним препорукама.

У овим одредбама нису прописани рокови за поступање, што представља ризик корупције. Имајући у виду наведено, препорука је да се пропишу рокови за упознавање са резултатима контролне делатности и достављање годишњег Извештаја о резултатима контролне делатности са саветодавним препорукама.

Члан 234.

Овим чланом регулисано је право на подношење притужбе. Ставом 7. предвиђено је да уколико притужба садржи елементе кривичног дела, о притужби се, *без одлагања*, обавештава надлежни јавни тужилац, Сектор унутрашње контроле и руководиоца организационе јединице у којој притуженик ради, који о наведеном обавештавају притужиоца. Додатно, према ставу 8, уколико притужба садржи елементе повреде службене дужности, руководиоца организационе јединице у којој притуженик ради *без одлагања* покреће дисциплински поступак против притуженика, о чему обавештава притужиоца.

С обзиром на то да овим одредбама нису прописани рокови за обавештавање, односно покретање дисциплинског поступка, препорука је да се уместо употребе речи *без одлагања* одреди рок (на пример, три дана од достављања).

Члан 237.

Овај члан односи се на Комисију за решавање притужби. Ставом 1. прописано је да је Комисија састављена од три члана, и то: председника, члана из Министарства и представника јавности. Према ставу 2, чланове комисије именује и разрешава министар унутрашњих послова. Поред тога, ставовима 3, 4, 5. и 6. предвиђено је да је председник Комисије полицијски службеник којег предлаже Дирекција полиције, односно друга надлежна организациона јединица Министарства; да чланове Комисије који су запослени у Министарству предлаже Дирекција полиције или организациона јединица Министарства у којој запослени – притуженик ради, док представнике јавности у Комисији у седишту Министарства предлажу *организације стручне јавности и невладине организације*, а у седишту полицијских управа органи локалне самоуправе са подручја појединих полицијских управа.

Ове одредбе потребно је изменити и допунити на тај начин што ће се прописати ближи услови и критеријуми за избор чланова комисије; појаснити и прецизирати које *организације стручне јавности и невладине организације* предлажу члана комисије и на који начин, те одредити правила о разрешењу дужности чланова комисије. Напомињемо

да је Предлогом закона потребно прописати и услове и критеријуме за избор стручног лица које министар овлашћује за вршење надзора над притужбеним поступком од стране комисије за решавање притужби, у складу са чланом 239. став 2. Предлога закона.

Прелазне и завршне одредбе

Члан 251.

Овим чланом предвиђено је да ће подзаконски акти утврђени овим законом бити донети најкасније у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона. Имајући у виду да би без благовременог доношења 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 Предлогом закона.

III Закључак

Предлогом закона уређују се унутрашњи послови, организација и надлежност Министарства унутрашњих послова, полицијски послови, организација и надлежност Полиције, као и друга питања од значаја за рад Полиције и Министарства.

Предлог закона садржи одређене новине које могу бити од значаја за превенцију корупције. Прецизније, Предлогом закона предвиђено је да Сектор унутрашње контроле примењује тест интегритета, спроводи анализу ризика од корупције и проверу промене имовинског стања. Међутим, иако увођење анализе ризика од корупције, контроле имовинских картона и теста интегритета може бити значајно, указујемо да је за њихову примену, уместо препуштања министру, неопходно Предлогом закона прецизније уредити ова питања.

За адекватно функционисање државних органа значајне су транспарентност и правичност у поступку запошљавања. Имајући то у виду, мишљења смо да је Предлогом закона потребно детаљније уредити поступке избора, конкурса, обуке, вредновања, оцењивања, унапређења, постављења и разрешења.

Поред поменутих недостатака, Предлог закона садржи и ризике корупције који се односе на употребу непрецизних формулација, давање широких дискреционих овлашћења, непостојање рокова, препуштање Влади и министру да подзаконским актима уреде одређена питања која би требало уредити законским одредбама, те постојање правних празнина.

Агенција за борбу против корупције сматра да би отклањање идентификованих недостатака и ризика корупције допринело стварању одговарајућег правног оквира у овој области.

Београд, 18. јануар 2016. године