

## **Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Предлога закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима**

### **I Општа процена ризика корупције**

Влада Републике Србије је на седници одржаној 5. августа 2014. године усвојила Предлог закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима (у даљем тексту: Предлог закона), без претходно одржане јавне расправе.

Како је наведено у образложењу, разлози за доношење овог закона садржани су, пре свега, у потреби да се обезбеди неодложно јединство система у раду органа, организација и установа које обављају послове јавног сектора и да се уједначи радноправни положаја запослених у њима, с циљем смањења укупних средстава за остваривања права чије финансирање се обезбеђује из јавних расхода. Поред тога, изменама и допунама Закона, између осталог, обезбеђују се услови за рад и функционисање органа државне управе у пуном капацитету до попуне радног места државног службеника на положају у складу са одредбама Закона о државним службеницима, увођењем института вршиоца дужности за рад на радном месту које је утврђено као положај, а врши се и усклађивање одредаба које се односе на статус начелника управног округа са решењима садржаним у предложеним изменама Закона о државној управи.

Одредбе Предлога закона садрже извесне недостатке и ризике корупције који се пре свега тичу постојања правних празнина и употребе недовољно прецизних формулација, које могу довести до различитог тумачења.

### **II Процена ризика корупција у појединим одредбама Предлога закона**

У овом делу Мишљења налази се приказ недостатака и ризика корупције у одредбама Предлога закона које се односе на положаје у Влади и осталим државним органима, постављење вршиоца дужности, разлоге за разрешење државног службеника на положају, као и у прелазним и завршним одредбама.

#### **Члан 2.**

Одредбама овог члана предвиђено је да се у члану 34. став 1, који се односи на положаје у Влади и осталим државним органима, бришу речи *и начелника управног округа*. На овај начин врши се усклађивање са предложеном изменом Закона о државној управи, којом се начелник управног округа из статуса државног службеника на положају преводи у статус функционера. Овде је важно истаћи да Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период 2014-2016. година, коју је Влада Србије донела у јануару 2014. године, предвиђа да ће се даља реформа јавне управе ослањати на принципе деполитизације и професионализације. Предложена промена статуса начелника управног округа у очигледној је колизији са поменути прокламованим принципима, а њеним усвајањем место начелника управних округа и формално ће постати политичка функција. Имајући у виду наведено, препорука Агенције је да се члан 2. Предлога закона брише, исто као и члан 3. Предлога закона о изменама и допунама Закона о државној управи.

#### **Члан 13.**

Овим чланом, између осталог, додаје се нови члан 67а Закона, који се односи на постављење вршиоца дужности. Према ставу 1, до постављења државног службеника на положај, *може* бити постављен вршилац дужности, *на шест месеци*, без интерног или јавног конкурса, док је ставом 2. прописано да се за вршиоца дужности *може* поставити лице које испуњава услове за рад на положају одређене овим законом и правилником о унутрашњем уређењу и

систематизацији радних места у државном органу. Ставом 3. предвиђено је да се интерни, односно јавни конкурс за попуњавање положаја на који је постављен вршилац дужности оглашава у року од 30 дана од дана постављења вршиоца дужности, а ставом 4. да се, у случају да се интерни, односно јавни конкурс не оконча постављењем на положај, статус вршиоца дужности *може* продужити најдуже још три месеца.

Иако је из досадашње праксе јасно да је веома значајно уредити постављење вршиоца дужности до постављења државног службеника на положај, у складу са одредбама Закона, указујемо да поменуте одредбе садрже извесне недостатке и ризике корупције. Наиме, у одредби става 1. нејасно је да ли ће у свакој ситуацији, што би требало да буде случај, до постављења државног службеника на положај, бити постављен вршилац дужности, или то представља само могућност. Поред тога, овде је потребно прецизирати да се вршилац дужности поставља до окончања интерног, односно јавног конкурса, а најдуже на шест месеци, те да, уколико у том периоду дође до замене вршиоца дужности, тај рок не почиње да тече изнова, већ се наставља. У ставу 2, по нашем мишљењу, потребно је појаснити да *ће се* за вршиоца дужности поставити (или да за вршиоца дужности *једино може бити постављено*) лице које испуњава услове за рад на положају одређене овим законом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу. На крају, у одредби става 4. нејасно шта се догађа уколико се и у додатном периоду од три месеца не оконча интерни или јавни конкурс, односно не дође до постављења на положај. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе допуне и да се поменута питања јасно и прецизно уреде Предлогом закона.

#### **Члан 16.**

Овај члан тиче се измене члана 78. Закона. Између осталог, према новом ставу 3, државни службеник који руководи државним органом разрешава се с положаја и када орган или тело надлежно за његово постављење утврди да је у време његовог руковођења дошло до *озбиљног поремећаја у раду државног органа којим руководи или до нарушавања поверења јавности у тај државни орган*. Ова одредба садржи ризик корупције, имајући у виду да је формулација *озбиљног поремећаја у раду државног органа којим руководи или до нарушавања поверења јавности у тај државни орган*, уопштена и подложна различитим тумачењима приликом примене. Имајући у виду наведено, сматрамо да је неопходно прецизирати ову формулацију и јасно одредити када ће доћи до разрешења државног службеника с положаја.

#### **Члан 29.**

Према одредбама овог члана, подзаконска акта, која су предвиђена овим законом, донеће се у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона, док ће се подзаконска акта донета на основу Закона о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 – исправка, 64/07, 67/07 – исправка, 116/08 и 104/09) усагласити са одредбама овог закона у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона. Имајући у виду њихов значај за спровођење појединих законских одредаба, препорука је да се ови подзаконски акти припреме и донесу у краћем року од оног који је предвиђен Предлогом закона.

#### **Чланови 30. и 31.**

Одредбама ових чланова прописано је да ће се решења којима се постављају вршиоци дужности *на положаје који по ступању на снагу овог закона нису попуњени*, донети најкасније у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона, те да, уколико то не буде учињено, *постављеним лицима на радним местима који су положаји престаје дужност даном истека тог рока*. Поред тога, предвиђено је да постављена лица у државним органима на радним местима која су положаји настављају са радом до постављења вршиоца дужности на положај, односно до попуњавања положаја.

По нашем мишљењу, ове одредбе би, пре свега, требало прецизирати тако што ће се јасно

навести да се оне примењују на све положаје који нису попуњени у складу са одредбама Закона о државним службеницима, односно на лица која су постављена или именована коришћењем одредбе члана 179. став 2. Закона. Такође, напомињемо да из одредаба Предлога закона није јасно шта се догађа након што постављеним лицима на радним местима који су положаји престане дужност услед тога што у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона нису донета решења којима се постављају вршиоци дужности. Поред поменутих недостатака, сматрамо да би требало размотрити могућност да се одреди краћи рок од 90 дана за постављење вршилаца дужности и предвидети да на ту дужност буду постављена, уколико за то испуњавају прописане услове, постављена лица на радним местима која су положаји. На овај начин, допринело би се ранијем окончању периода у којем вршилац дужности обавља послове државног службеника на положају.

### **III Закључак**

О изменама и допунама Закона о државним службеницима није организована јавна расправа, тако да није било могућности да јавност пружи свој допринос изради предложених решења.

Одредбе Предлога закона садрже извесне недостатке и ризике корупције који се пре свега тичу постојања правних празнина и употребе недовољно прецизних формулација, које могу довести до различитог тумачења.

Имајући у виду све наведено, Агенција за борбу против корупције позива Владу Републике Србије и народне посланике да размотре изнете сугестије и препоруке у циљу отклањања уочених недостатака и побољшања предложених законских решења.