



Projekat finansira
Evropska unija

Prevenција i borba protiv korupcije



REPUBLIKA SRBIJA
MINISTARSTVO
PRAVDE



Prevenција i borba protiv korupcije

EuropeAid/138423/DH/SER/RS

2017/386-597

Smernice i preporuke za uvođenje službenika za etiku i integritet u javnu upravu Republike Srbije

Autori: Jovan Nicić i Ana Arsenijević Momčilović

Decembar 2019.



Projekat finansira
Evropska unija

Prevenција i borba protiv korupcije



*Sadržaj ovog izveštaja je isključivo odgovornost izvršioca projekta i na ni na koji način ne odražava stavove
Evropske unije.*

UVODNE NAPOMENE	4
1. RAZLOZI ZA DONOŠENJE POSEBNOG ZAKONA ZA UVOĐENJE SLUŽBENIKA ZA ETIKU I INTEGRITET U ORGANIMA JAVNE VLASTI	5
2. PRIKAZ PREDLOGA SADRŽAJA ZAKONA O ETIČKOM SISTEMU JAVNE UPRAVE... ..	7
3. PREDLOG KORAKA ZA UTVRĐIVANJE NACRTA I PROMOVISANJE NOVIH NORMATIVNIH REŠENJA	12

UVODNE NAPOMENE

U poslednje tri decenije mnoge zemlje su uspostavile etičku infrastrukturu u javnoj upravi, tj. normativni i institucionalni okvir usmeren ka sprečavanju korupcije, zaštiti integriteta javne uprave i promovisanju profesionalnog ponašanja javnih službenika na etičkim osnovama.

Pregled međunarodnih standarda i dosadašnja iskustva iz uporedne prakse ukazuju da su najznačajniji preduslovi za uspostavljanje efikasne etičke infrastrukture u javnoj upravi jedne zemlje: a) efektivan zakonski okvir za sprečavanje korupcije, b) sprovodivi mehanizmi odgovornosti zaposlenih, c) sprovodiv etički kodeks, d) izabrani službenici za etiku i integritet u svakom organu javne vlasti, e) uspostavljeno koordinaciono (nadzorno) telo za pitanja etike i integriteta i f) primena sistema etičke infrastrukture u javnoj upravi na svim nivoima vlasti (centralnom, regionalnom i lokalnom). Imajući ovo u vidu, može se zaključiti da ključnu ulogu za održavanje i dalji razvoj etičke infrastrukture u javnoj upravi imaju službenici za etiku i integritet i koordinaciona (nadzorna) tela za pitanja etike i integriteta.

Prema uporednim iskustvima, najvažniji zadaci službenika za etiku i integritet u organima javne vlasti su praćenje sprovođenja etičkog kodeksa, promovisanje etičkog ponašanja, pružanje saveta zaposlenima o etičkim pitanjima, briga o redovnoj edukaciji zaposlenih u ovoj oblasti, upravljanje sukobom interesa zaposlenih i prijem i postupanje po pritužbama na neetičko postupanje zaposlenih. Na ovaj način, službenici za etiku i integritet pomažu zaposlenima da profesionalno obavljaju svoje dužnosti i ukazuju im na značaj odgovornog ponašanja u situacijama koje su rizične po integritet. S druge strane, zadaci koordinacionih (nadzornih) tela za pitanja etike i integriteta su pružanje pomoći i davanje smernica službenicima za etiku i integritet za njihovo postupanje, nadzor nad radom službenika za etiku i integritet, kao i davanje predloga za unapređenje etičkih standarda, u skladu sa međunarodnom praksom.

U Srbiji već postoje određena normativna i institucionalna rešenja koja se mogu tretirati kao prvi koraci ka uspostavljanju sveobuhvatne etičke infrastrukture u javnoj upravi. Međutim, donošenjem Akcionog plana za sprovođenje Strategije za reformu javne uprave za period 2018-2020. godine utvrđeno je strateško opredeljenje da je za dalji razvoj u ovoj oblasti potrebno uvesti službenike za etiku i integritet¹.

¹ Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za sprovođenje Strategije za reformu javne uprave za period 2018-2020. godina, Posebni cilj 5, mera 5.2, str.33, dostupno na <http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/AP-RJU-narativni-deo-2018-2020.pdf>

Imajući u vidu sve navedeno, cilj ovih smernica je da pruže konkretne preporuke za izmene nacionalnog normativnog i institucionalnog okvira, kojima bi bili ostvareni osnovni preduslovi za uspostavljanje sveobuhvatne i efikasne etičke infrastrukture u javnoj upravi u Srbiji.

U nastavku teksta predstavimo razloge za donošenje posebnog zakona u cilju uvođenja službenika za etiku i integritet u organima javne vlasti, predloge rešenja koja bi trebalo da sadrži ovaj zakon, kao i predloge koraka koje je potrebno preduzeti u procesu utvrđivanja njegovog nacrtu i promovisanja novih normativnih rešenja.

1. RAZLOZI ZA DONOŠENJE POSEBNOG ZAKONA ZA UVOĐENJE SLUŽBENIKA ZA ETIKU I INTEGRITET U ORGANIMA JAVNE VLASTI

Međunarodni standardi i uporedna praksa ukazuju da je prvi preduslov za uspostavljanje sveobuhvatne i efikasne etičke infrastrukture u javnoj upravi u Srbiji donošenje posebnog zakona, čiji osnovni elementi treba da budu: a) propisivanje obaveze svih organa javne vlasti da među zaposlenima odrede službenike za etiku i integritet, u skladu sa prethodno utvrđenim uslovima i kriterijumima, b) definisanje statusa i poslova službenika za etiku i integritet, i c) obrazovanje koordinacionog (nadzornog) tela za pitanja etike i integriteta na različitim nivoima vlasti i definisanje nadležnosti ovih tela.

U Srbiji postoje propisi koji regulišu sprečavanje korupcije, status javnih službenika na centralnom, pokrajinskom i lokalnom nivou, kao i uzbunjivanje i zaštitu uzbunjivača. Ovi propisi, uz lokalne antikorupcijske planove, predviđaju obavezu ili ukazuju da organi javne vlasti treba da odrede među zaposlenima lica čija su zaduženja povezana sa ulogom službenika za etiku i integritet iz uporedne prakse. Konkretno, rukovodioci ovih organa treba da odrede ovlašćena lica za: a) obavljanje poslova koordinacije u vezi sa donošenjem, sprovođenjem i izveštavanjem o sprovođenju planova integriteta², b) upravljanje sukobom interesa zaposlenih³, i c)

² Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US), članovi 58-60, dostupno na <http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/> i član 97. stav 2. Zakona o sprečavanju korupcije, ("Sl. glasnik RS", br. 35/2019), koji će početi da se primenjuje od septembra 2020. godine, dostupno na <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2019/1630-19.pdf>

³ Zakon o državnim službenicima ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018), član 30a, dostupno na https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima.html#_Za_zaposlene_u_organima_autonomne_pokrajine_i_jedinicama_lokalne_samouprave_nije_propisana_zakonska_obaveza_odredivanja_ovlasćenog_lica_za

postupanje po prijavama u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem⁴. Međutim, za razliku od primera iz uporedne prakse, u Srbiji ne postoji obaveza, niti preporuka organima javne vlasti da među zaposlenima odrede ovlašćena lica za praćenje sprovođenja kodeksa ponašanja; promovisanje etičkog ponašanja; pružanje saveta zaposlenima o etičkim pitanjima; brigu o redovnoj edukaciji zaposlenih u ovoj oblasti i prijem i postupanje po pritužbama na neetičko ponašanje zaposlenih.

Postupajući po postojećim obavezama i preporukama, organi javne vlasti su već uspostavili praksu da među zaposlenima određuju jedno ili više lica za neke od navedenih zadataka. Međutim, podaci koji su poslednih godina prikupljeni prilikom sprovođenja različitih projekata podrške organima javne vlasti za primenu antikorupcijskih mehanizama pokazuju da postoji više problema vezanih za status ovih lica.

Najpre, ne postoje prethodno definisani uslovi i kriterijumi, niti uniforman način za određivanje ovlašćenih lica za obavljanje različitih poslova vezanih za sprečavanje korupcije i jačanje integriteta u organima javne vlasti. U manjem broju slučajeva rukovodioci organa javne vlasti određuju ova lica uz njihov pristanak, nakon konsultovanja svih zaposlenih. S druge strane, u praksi se najčešće dešava da rukovodioci određuju ovlašćena lica bez prethodnog obaveštavanja da će dobiti nova zaduženja i bilo kakvih konsultacija sa ostalim zaposlenima. Uz to, neretko je slučaj da usled nedostatka kapaciteta i zabrane zapošljavanja jedno lice u organu javne vlasti bude ovlašćeno za obavljanje svih ili većine pomenutih poslova. Imajući to u vidu, veći broj ovlašćenih lica za upravljanje sukobom interesa, odnosno postupanje po prijavama vezanim za unutrašnje uzbunjivanje, nije zadovoljan svojim statusom. Jedan od glavnih razloga za to je činjenica da poslovi koje obavljaju kao ovlašćena lica nisu prepoznati u aktima o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta i da paralelno moraju da obavljaju i druge redovne poslove.

S druge strane, u praksi su uočeni i problemi vezani za nedostatke i slabosti mehanizama eksterne koordinacije i nadzora nad sprovođenjem obaveza organa javne vlasti vezanih, pre svega, za upravljanje sukobom interesa zaposlenih i postupanje po prijavama u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem.

[upravljanje sukobom interesa. Međutim, veći broj jedinica lokalne samouprave je u skladu sa svojim lokalnim antikorupcijskim planovima doneo pravilnike, kojima je propisana obaveza određivanja ovlašćenih lica za upravljanje sukobom interesa zaposlenih.](#)

⁴Zakon o zaštiti uzbunjivača ("Sl. glasnik RS", br. 128/2014, član 14. stav 5, dostupno na https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_uzbunjivaca.html)

Svi ovi podaci ukazuju da je neophodno dodatno urediti i sistematizovati obaveze organa javne vlasti koje su značajne za oblast sprečavanja korupcije i jačanja integriteta, te utvrditi da li će sve, ili većinu poslova vezanih za sprovođenje tih obaveza, obavljati službenici za etiku i integritet.

Normativne intervencije u cilju rešavanja uočenih problema mogu ići u smeru izmena i dopuna postojećih propisa koji uređuju pojedina pitanja značajna za jačanje etičkih standarda i integriteta u organima javne vlasti⁵, ili donošenja novog – posebnog zakona. Prva opcija svakako podrazumeva duži i iscrpniji proces, imajući u vidu da bi se zasnivala na izmenama i dopunama postojećih propisa, u kojima bi trebalo ponavljati iste ili slične odredbe.

U slučaju druge opcije - donošenja posebnog zakona - ispunila bi se prethodno identifikovana potreba da se na jedinstven i sistematičan način uredi sva značajna pitanja za uspostavljanje sveobuhvatne i efikasne etičke infrastrukture, uključujući tu uvođenje službenika za etiku i integritet u svim organima javne vlasti, kao i uspostavljanje koordinacionih (nadzornih) tela za oblast etike i integriteta na različitim nivoima vlasti. Ujedno, ovaj pristup bi trebalo da doprinese smanjenju rizika od različitog tumačenja obaveza organa javne vlasti u ovoj oblasti, s obzirom na to da bi sve relevantne odredbe bile sistematizovane u jednom propisu.

Uporedna iskustva ukazuju da se propisi koji regulišu etičku infrastrukturu javne uprave menjaju nakon izvesnog perioda primene. Naime, koncept sprečavanja korupcije i jačanja integriteta podrazumeva konstantan rad na unapređenju ovih mehanizama, pa se može pretpostaviti da će i u Srbiji, nakon izvesnog perioda primene novih zakonskih rešenja, doći do njihovih izmena i dopuna. Svakako, takve izmene i dopune je lakše sprovesti u delo u jednom zakonu, umesto u više njih.

2. PRIKAZ PREDLOGA SADRŽAJA ZAKONA O ETIČKOM SISTEMU JAVNE UPRAVE

U ovom delu smernica biće predstavljene preporuke za sadržaj Zakona o etičkom sistemu:

⁵ Zakon o sprečavanju korupcije, Zakon o državnim službenicima, Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave i Zakon o zaštiti uzbunjivača.

- Predmet ovog zakona su stvaranje institucionalnog okvira za dalji razvoj etičkog sistema u javnoj upravi, način određivanja i prava i obaveze službenika za etiku i integritet u organima javne vlasti, te nadležnosti nadzornih tela za pitanje etike i integriteta na centralnom pokrajinskom i lokalnom nivou.
- Pojmovi javna uprava i organi javne vlasti u ovom zakonu obuhvataju organe državne uprave, državne organe, organe autonomne pokrajine i organe jedinica lokalne samouprave.
- Svi organi javne vlasti su dužni da odrede najmanje dva službenika za etiku i integritet, uz njihovu saglasnost i obavezno pribavljanje mišljenja zaposlenih. Broj službenika za etiku i integritet u organu javne vlasti određuje se na osnovu broja zaposlenih, kao i složenosti organizacione strukture.
- Uslovi koje mora da ispunjava lice koje se određuje za službenika za etiku i integritet nužno obuhvataju: odgovarajuće zvanje u organu javne vlasti (najmanje zvanje samostalnog savetnika); iskustvo u obavljanju poslova povezanih sa primenom antikorupcijskih mehanizama (koordinacija u vezi sa donošenjem, sprovođenjem i izveštavanjem o sprovođenju planova integriteta; postupanje po prijavama u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem; upravljanje sukobom interesa zaposlenih, interna revizija, i slično); da nije osuđivano za krivična dela i da se protiv njega ne vodi krivični postupak i da mu nije izrečena disciplinska kazna za povredu dužnosti iz radnog odnosa. Dodatno, potrebne kompetencije službenika za etiku i integritet nužno obuhvataju: poznavanje organizacione strukture, propisa i internih procedura; savesnost, posvećenost i integritet; te izgradnju i održavanje profesionalnih odnosa.
- Rukovodilac organa javne vlasti je dužan da pisanim putem obavesti sve zaposlene o određivanju službenika za etiku i integritet i da rešenje o njihovom određivanju dostavi nadzornom telu za pitanje etike i integriteta.
- Dužnost službenika za etiku i integritet prestaje prestankom radnog odnosa; na sopstveni zahtev; zbog kršenja odredaba ovog Zakona; nesavesnog obavljanja poslova; pokretanja krivičnog postupka i izricanja disciplinske kazne za povredu dužnosti iz radnog odnosa.

- Nacionalna akademija za javnu upravu u saradnji sa relevantnim subjektima priprema i sprovodi posebni program obuke za službenike za etiku i integritet. Službenik za etiku i integritet je dužan da završi poseban program obuke za obavljanje ovih poslova.
- Radi efikasnijeg obavljanja svih zadataka vezanih za sprečavanje korupcije i jačanje integriteta u organima javne vlasti propisati da su službenici za etiku i integritet ovlašćeni da obavljaju sledeće poslove: a) koordinacija u vezi sa donošenjem, sprovođenjem i izveštavanjem o sprovođenju planova integriteta; b) upravljanje sukobom interesa zaposlenih; c) postupanje po prijavama u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem; d) koordinacija sprovođenja obuka u oblasti sprečavanja korupcije i jačanja integriteta; e) praćenje sprovođenja kodeksa ponašanja namenjenih zaposlenima u organu javne vlasti; f) promovisanje etičkog ponašanja u organu javne vlasti; g) pružanje saveta zaposlenima kako da postupe u određenim situacijama; h) prijem i postupanje po pritužbama na neetičko ponašanje zaposlenih, te davanje mišljenja tim povodom rukovodiocu organa javne vlasti; i j) vođenje odgovarajućih evidencija.
- Pravila postupanja službenika za etiku i integritet u organima javne vlasti prilikom obavljanja prethodno definisanih poslova regulišu se ovim zakonom. Pravila postupanja službenika za etiku i integritet u pogledu koordinacije u vezi sa donošenjem, sprovođenjem i izveštavanjem o sprovođenju planova integriteta; upravljanja sukobom interesa zaposlenih; postupanjem po prijavama u vezi unutrašnjeg uzbunjivanja i koordinacije sprovođenja obuka u oblasti sprečavanja korupcije i jačanja integriteta bi trebalo regulisati na osnovu postojećih propisa i modela akata. Preciznije, za poslove koji se tiču planova integriteta i sprovođenja obuka u oblasti sprečavanja korupcije i jačanja integriteta na osnovu Zakona o sprečavanju korupcije i uputstava koje donosi Agencija za borbu protiv korupcije; za poslove koji se tiču upravljanja sukobom interesa zaposlenih na osnovu Zakona o državnim službenicima i modela akata o upravljanju sukobom interesa zaposlenih, koje su pripremile Agencija za borbu protiv korupcije⁶ i Stalna konferencija gradova i opština⁷; a za postupanje po prijavama u vezi sa

⁶ Agencija za borbu protiv korupcije, Model akta o upravljanju sukobom interesa u javnoj službi, 2019, dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/04/Model-akta-sukob-interesa-2.pdf>

⁷ Stalna konferencija gradova i opština, Model pravilnika o upravljanju sukobom interesa zaposlenih u gradskoj/opštinskoj upravi, 2019, dostupno na <http://www.skgo.org/projekat/enhancing-good-governance-local-level/modeli-akata>

unutrašnjim uzbunjivanjem na osnovu Zakona o zaštiti uzbunjivača, Pravilnika o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja, načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i drugim pitanjima od značaja za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od deset zaposlenih i Modela Pravilnika o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja, koji je pripremila Stalna konferencija gradova i opština⁸.

- Zakonom je potrebno regulisati i pravila postupanja službenika za etiku i integritet vezana za praćenje sprovođenja kodeksa ponašanja namenjenih zaposlenima u organu javne vlasti; promovisanje etičkog ponašanja u organu javne vlasti; pružanje saveta zaposlenima kako da postupe u određenim situacijama; prijem i postupanje po pritužbama na neetičko ponašanje zaposlenih; vođenje odgovarajućih evidencija i pripremanje godišnjih izveštaja koji se dostavljaju rukovodiocu organa javne vlasti i nadzornom telu.
- Zakonom je potrebno propisati garancije za samostalnost u radu službenika za etiku i integritet, koje, pored ostalog, podrazumevaju da neće tražiti i primati naloge i uputstva od drugih lica; da se ne može pozvati na odgovornost zbog nalaza i predloga mera prilikom obavljanja svog posla, kao i da je zabranjen svaki vid pritiska ili drugog nedozvoljenog postupanja kojim se utiče na tok i ishod njihovog postupanja.
- Organi javne vlasti su dužni da u svojim aktima koji regulišu unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta prepoznaju službenike za etiku i integritet, kao lica čija su zaduženja vezana za sprečavanje korupcije i jačanje integriteta, u cilju omogućavanja efikasnog obavljanja ovih poslova. Drugim rečima, intencija ovog rešenja, u skladu sa primerima iz uporedne prakse, jeste da se poslovi koje obavljaju službenici za etiku i integritet tretiraju kao prevashodni deo njihovog posla, a ne kao usputne aktivnosti uz "redovan posao".
- Propisati uspostavljanje nadzornih tela za oblast etike i integriteta na centralnom, pokrajinskom i lokalnom nivou. Ova tela treba da budu zadužena za proveru redovnih i vanrednih prijava privatnih interesa svih zaposlenih u određenom zvanju, kao i zaposlenih koji su angažovani na poslovima identifikovanim kao posebno rizični za

⁸ Stalna konferencija gradova i opština, Model pravilnika o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja, 2019, dostupno na <http://www.skggo.org/projekat/enhancing-good-governance-local-level/modeli-akata>

nastanak korupcije, u skladu sa inicijativom Agencije za borbu protiv korupcije za dopune Zakona o državnim službenicima i Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave⁹; pružanje pomoći i davanje smernica službenicima za etiku i integritet za njihovo postupanje; promovisanje etičkog ponašanja u javnoj upravi; pomoć u pripremi posebnog programa obuke za službenike za etiku i integritet; davanje mišljenja o pitanjima vezanim za sukob interesa i drugo neetičko ponašanje zaposlenih; analizu godišnjih izveštaja službenika za etiku i integritet i davanje preporuka za unapređenje etičkih standarda; postupanje po pritužbama na neetičko ponašanje službenika za etiku i integritet i rukovodilaca organa javne vlasti, te vođenje evidencije o imenovanim službenicima za etiku i integritet u organima javne vlasti. Imajući u vidu iskustva iz uporedne prakse i predložene nadležnosti, jasno je da u nadzornim telima moraju biti lica koja imaju prethodno iskustvo i stečena znanja i veštine vezane za različita pitanja iz oblasti sprečavanje korupcije i jačanje integriteta u javnoj upravi. Važno je napomenuti da nije nužno osnovati nova tela kako bi bio ispunjen uslov za upostavljanje koordinacionog i nadzornog mehanizma u oblasti etike i integriteta. Naime, imajući u vidu postojeći normativni i institucionalni okvir, ove nadležnosti bi uz neophodna unapređenja mogle da budu poverene Agenciji za borbu protiv korupcije¹⁰ i Visokom službeničkom savetu na centralnom nivou¹¹, Pokrajinskom zaštitniku građana - ombudsmanu¹² na pokrajinskom nivou, dok bi trebalo razmotriti koje je rešenje najsvrsishodnije za lokalni nivo.

- Kaznenim odredbama treba propisati prekršajnu odgovornost rukovodilaca, ukoliko organ javne vlasti ne ispuni bilo koju od prethodno opisanih obaveza.

⁹ Agencija za borbu protiv korupcije, Inicijativa za dopune Zakona o državnim službenicima i Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, 2017, dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Inicijativa-sukob-interesa-za-zaposlene-u-organima-javne-vlasti-oktobar-2017-final-.pdf>

¹⁰ Za poslove vezane za donošenje, sprovođenje i praćenje sprovođenja planova integriteta i sprovođenje obuka u oblasti sprečavanja korupcije i jačanje integriteta.

¹¹ Prema važećim pravilima, Visoki službenički savet donosi Kodeks ponašanja državnih službenika, dok organi državne uprave i službe Vlade imaju obavezu da mu dostavljaju podatke i informacije neophodne za praćenje primene tog kodeksa i unapređenje pravila etičkog postupanja državnih službenika.

¹² Prema važećim pravilima, organi Autonomne pokrajine Vojvodine dužni su da Pokrajinskom zaštitniku građana - ombudsmanu podnesu Izveštaj o primeni pravila Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika u organima Autonomne pokrajine Vojvodine, jednom godišnje, najkasnije do 31. januara za prethodnu godinu.

- Prelaznim i završnim odredbama, pored ostalog, potrebno je propisati: a) rok u kojem su organi javne vlasti dužni da odrede najmanje dva službenika za etiku i integritet i o tome obaveste zaposlene i nadzorno telo; b) rok u kojem će Nacionalna akademija za javnu upravu u saradnji sa relevantnim subjektima pripremiti posebni program obuke za službenike za etiku i integritet; c) rok u kojem će službenici za etiku i integritet biti dužni da završe poseban program obuke za obavljanje ovih poslova; d) rok u kojem će organi javne vlasti biti dužni da u svojim aktima koji regulišu unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta prepoznaju službenike za etiku i integritet, i e) rok u kojem će biti uspostavljanja nadzorna tela za oblast etike i integriteta na centralnom, pokrajinskom i lokalnom nivou.

3. PREDLOG KORAKA ZA UTVRĐIVANJE NACRTA I PROMOVISANJE NOVIH NORMATIVNIH REŠENJA

Polazeći od delokruga poslova predviđenih Zakonom o ministarstvima¹³, nacrt normativnih rešenja za dalji razvoj etičke infrastrukture u javnoj upravi bi trebalo da pripremi Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave.

Prvi korak u ovom procesu bi bio da na osnovu ovih smernica i analiza koje su pripremljene za potrebe Agencije za borbu protiv korupcije, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave izradi analizu efekata, odnosno polazne osnove za Nacrt zakona. Pored ostalog, polazne osnove bi trebalo da sadrže prikaz stanja u oblasti, ciljeve, kao i osnovna načela za regulisanje etičke infrastrukture u javnoj upravi.

Nakon pripreme pomenutih dokumenata, u cilju obezbeđivanja delotvornog učešća svih relevantnih subjekata i javnosti u procesu pripreme Nacrta zakona, neophodno je primeniti pravila o konsultacijama i javnoj raspravi, koja su predviđena Zakonom o državnoj upravi¹⁴ i

¹³ Videti član 10. Zakona o ministarstvima ("Sl. glasnik RS", br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - dr. zakon i 62/2017), dostupno na https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ministarstvima.html

¹⁴ Videti član 77. Zakona o državnoj upravi ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon), dostupno na https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_upravi.html

razrađena kroz odredbe Poslovnika Vlade¹⁵, odnosno Pravilnika o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrt zakona, drugih akata i propisa¹⁶. Sprovedenjem konsultacija pre same javne rasprave biće stvoreni uslovi da se drugi državni organi, organizacije civilnog društva, stručna i opšta javnost uključe u proces pripreme nacrt zakona još tokom tzv. radne faze.

Nakon završetka javne rasprave, pribavljanja mišljenja svih relevantnih ministarstava, državnih organa i Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, kao i eventualnog usklađivanja sa primedbama iz tih mišljenja, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave bi trebalo da dostavi Nacrt zakona o etičkom sistemu Generalnom sekretarijatu Vlade na dalje postupanje, u skladu sa Poslovníkom Vlade.

Donošenje Zakona o etičkom sistemu bi predstavljalo značajan reformski korak za javnu upravu u Srbiji. Kao i u drugim slučajevima uvođenja novih koncepata i mehanizama u rad javne uprave, neophodno je sprovesti odgovarajuću pripremu svih odgovornih subjekata. Imajući to u vidu, nakon donošenja Zakona trebalo bi da usledi predavljanje i informisanje svih relevantnih subjekata o svrsi, osnovnim pravilima i koristi koju donose nova rešenja. Navedene aktivnosti imale bi za cilj da podignu svest o važnosti koncepta sprečavanja korupcije i jačanja integriteta zaposlenih, kroz podršku i vođenje. Poželjni oblici promocije novih pravila bi bili stručni skupovi, okrugli stolovi, kratke informativne sesije, brošure i tribine.

¹⁵ Videti član 41. Poslovnika Vlade ("Sl. glasnik RS", br. 61/2006 – prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 - dr. uredba), dostupno na <https://www.srbija.gov.rs/dokument/2432/poslovník-vlade.php>

¹⁶ Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrt zakona i drugih propisa i akata ("Sl. glasnik RS", br. 51/2019), dostupno na <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Pravilnik-o-smernicama-dobre-prakse-za-ostvarivanje-u%C4%8De%C5%A1%C4%87a-javnosti-u-pripremi-nacrt-zakona-i-drugih-propisa-i-akata.pdf?script=lat>

