



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0204/18-06
Датум: 17.08.2018. године
Ул. Царице Милице 1
Београд

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
- Кабинет министра -

Ул. Бирчанинова 6
11000 Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима

Поштовани,

У прилогу вам достављамо Мишљење Агенције за борбу против корупције о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима.

Позивамо вас да размотрите изнете сугестије и препоруке, у циљу отклањања уочених недостатака и побољшања предложених законских решења.

С поштовањем,

ДИРЕКТОР

Драган Сикимић

Прилог: као у тексту

22 AUG 2018

Мишљење о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима

Министарство државне управе и локалне самоуправе објавило је Нацрт закона о изменама и допунама закона о државним службеницима (у даљем тексту Нацрт), о којем је спроведена јавна расправа.

На потребу унапређења законодавног оквира у овој области, између осталог, указано је у Националној стратегији за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, бр. 57/13) и Акционом плану за Поглавље 23. Стратегијом је указано да би посебну пажњу требало посветити критеријумима за избор, именовање или постављење на радна места руководиоца, спречавању сукоба интереса и начину вредновања њиховог рада, као и да је потребно створити јединствен правни оквир којим ће се створити једнаки механизми за спречавање и отклањање сукоба интереса за све запослене у јавном сектору. У Акционом плану за Поглавље 23 указано је, поред осталог, да за запослене у државним органима и организацијама не постоје или постоје само парцијалне законске одредбе за спречавање сукоба интереса, те да, услед тога, није довољно развијена свест о концепту сукоба интереса и начинима његовог спречавања на свим нивоима. Имајући у виду да је Република Србија ратификовала међународне инструменте који уређују питање сукоба интереса, констатовано је да је потребно предузети мере ради усаглашавања законских решења и практичне примене са међународним стандардима. У том смислу, једном од активности у овом акционом плану предвиђено је да се законом уреди спречавање сукоба интереса државних службеника.

Агенција се у овом мишљењу осврнула на недостатке у вези са регулисањем материје сукоба интереса државних службеника садржаних у Нацрту и Закону. Такође, анализирани су и поједине одредбе Нацрта са аспекта процене ризика корупције.

Регулисање сукоба интереса

Нормативним актима би требало створити претпоставке за уједначено и хармонизовано одлучивање у свим случајевима који спадају у област сукоба интереса државних службеника на нивоу државног органа. Такво решење садржи Нацрт у делу којим је предвиђено да руководиоца државног органа доноси одлуку о давању сагласности или стављању забране за обављање додатног рада ван радног времена државних службеника (члан 8. Нацрта, члан 26. Закона). Међутим, решењем из Нацрта, (члан 11. Нацрта, члан 30. Закона) које предвиђа да у *ad hoc* ситуацијама сукоба интереса¹ одлучује непосредни руководиоца државног службеника, не обезбеђује се уједначено поступање на нивоу државног органа, па је неопходно да у доношење одлуке о евентуалном изузимању из обављања послова буде укључен и руководиоца државног органа.

Још једна од претпоставки за уједначено и хармонизовано поступање јесте дефинисање критеријума или елемената критеријума на основу којих руководиоци одлучују о сукобу интереса државних службеника. Додатни рад државних службеника представља један од најбитнијих сегмената ове области. Стога, критеријуми на основу којих руководиоци органа

¹ То су све оне ситуације, које могу настати у свакодневном раду, када државни службеник има приватни интерес у конкретном случају, у конкретном предмету на коме ради, а тај приватни интерес може или већ јесте угрозио јавни интерес.

доносе одлуке, да ли ће дати сагласност за обављање додатног рада државних службеника или ставити забрану, требало би да чине окосницу квалитетног правног оквира у овој области. Међутим, постојећи Закон (члан 26. став 3.) и Нацрт (члан 10.) садрже широке формулације које се тичу забране додатног рада и чланства у органима удружењима, без икаквих смерница које упућују на то како би тачно ове формулације требало тумачити.

Суштина ефикасног праћења и откривања непријављеног сукоба интереса почива на ажурном и јавно доступном регистру приватних интереса државних службеника (додатни рад, чланство у органима привредних субјектима, удружења и сл.). Нацртом је предвиђено успостављање евиденције на нивоу државног органа која би садржала податке о додатном раду и сагласностима за обављање додатног рада државних службеника (Члан 8. Нацрта, члан 26. Закона). Уколико је циљ да успостављена евиденција служи за ефикасно праћење и откривање непријављеног сукоба интереса државних службеника, неопходно је њену садржину прописати законом и учинити је јавно доступном, т.ј. потребно је предвидети њено објављивање на интернет презентацији државног органа, те је препорука да се Нацрт у овом смислу допуну.

Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

У овом делу мишљења следи приказ ризика корупције у појединим одредбама Нацрта.

Рокови

Један од недостатака Нацрта огледа се у изостављању рокова за поступање. Постоје бројне одредбе које предвиђају (могућност за) предузимање одређених радњи, али не садрже одговарајућа решења у погледу рокова за њихово предузимање, пошто рокови или нису одређени, што је чешћи случај, или нису одређени на одговарајући начин. Прецизније, рокови за поступање нису прописани у следећим одредбама: рок у коме је државни службеник дужан да обавести државни орган у којем је запослен о поклону у вези са обављањем своје дужности (члан 7. Нацрта, члан 25а став 3. Закона), односно руководиоца о додатном раду (члан 8. Нацрта, члан 26. став 4. Закона); за одлучивање о сагласности за додатни рад државног службеника који руководи државним органом (члан 8. Нацрта, члан 26. став 3. Закона); за подношење жалбе о одбацивању пријаве (члан 29. Нацрта, члан 55. став 5. Закона); за састављање списка кандидата који испуњавају услове за запослење (члан 30. Нацрта, члан 56. став 1. Закона); за обавештавање кандидата о времену и месту спровођења наредне фазе изборног поступка и интервјуа са конкурсном комисијом, као и о томе да су искључени из даљег изборног поступка (члан 30. Нацрта, члан 56. став 5, 9. и 10. Закона); за достављање листе кандидата руководиоцу органа и за објављивање ове листе и личног имена изабраног кандидата на интернет презентацији органа државне управе (члан 31. Нацрта, члан 57. став 1. и 6. Закона), односно одређених одлука жалбене комисије на интернет презентацији (члан 77. Нацрта, члан 149. став 2. Закона); за доношење решења о неуспеху јавног конкурса и његово достављање (члан 33. Нацрта, члан 60. став 2. Закона); за разрешење службеника са положаја (члан 45. Нацрта, члан 78. Закона); за давање предлога вредновања радне успешности државног службеника (члан 49. Нацрта, члан 84. ст. 4. Закона); за подношење захтева да се преиспита поступак вредновања и понављање вредновања радне успешности (члан 49. Нацрта, члан 84. став 7 и 8. Закона); за састављање и достављање извештаја о унапређењу у раду државног службеника (члан 50. Нацрта, члан 84а. став 2. Закона); за достављање писаног обавештења о недостацима у раду државног службеника на положају (члан 51. Нацрта, члан 84б. став 1. Закона); за премештај државног службеника за кога се утврди да је потребно побољшање (члан 53. Нацрта, члан 86. став 1. Закона), односно рок у коме му се указује на области у којима је потребно побољшање и упућује на додатно стручно усавршавање (члан 53. Нацрта, члан 86. став 2. Закона); за усклађивање правилника са донетим кадровским планом (члан 79. Нацрта, члан 156. став 5. Закона), те за одлучивање

о предлогу мера у вези са одливом кадрова (члан 80. Нацрта, члан 158. став 4. Закона). Имајући у виду да непрописивање ових рокова може да створи бројне проблеме у пракси, потребно је одредити рокове за предузимање ових радњи. У члану 12. Нацрта (члан 30а став 1. Закона) наведено је да је државни службеник, уколико има сумњу у погледу тога да ли постоји сукоб интереса или могућност прихватања поклона, дужан да о томе без одлагања писмено затражи мишљење руководиоца. Сматрамо да употребом формулације *без одлагања*, рок за подношење захтева за мишљење није довољно прецизно одређен, што представља ризик корупције. Стога је неопходно одредити кратак, примерен рок.

У појединим случајевима одређено је минимално, али не и максимално трајање рока. Тако, није одређен максимални рок за подношење пријава на јавни конкурс (члан 29. Нацрта, члан 55. став 4. Закона), као ни максимално трајање рока за побољшање резултата рада државног службеника на положају (члан 51. Нацрта, члан 84б. став 1. Закона). Како се оваквим решењима оставља могућност за одређивање непримерено дугих рокова у пракси, неопходно је прописати максималну дужину рока у поменутих одредбама.

Члан 28. Нацрта – члан 51. Закона

Овај члан предвиђа да интерни конкурс спроводи конкурсна комисија, коју именује руководиоца. Осим што наводи да је један члан конкурсне комисије службеник Службе за управљање кадровима, Нацрт не садржи ниједно друго правило о саставу ове комисије, нпр. критеријуме за њихов избор, па је препорука да се ове одредбе, у том смислу допуне.

Члан 38. Нацрта – члан 67. Закона

Овај члан се односи на постављење без конкурса. Према важећем решењу, државни службеник може после протеча времена на које је постављен бити поново постављен на исти положај, без интерног или јавног конкурса. Нацртом је предвиђено да се овом члану додаје нови став 2, који прописује да, ако конкурсни поступак за попуњавање положаја није покренут у року од 90 дана пре истека времена на које је државни службеник на положају постављен, државни службеник се поставља на исти положај без интерног или јавног конкурса, након истека времена на које је постављен. Тиме што је остављена могућност да државни службеник на положају буде поново постављен на тај положај без спровођења конкурса, органима надлежним за постављење дата су широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања о овом питању томе да ли ће државног службеника, који је на положају, поново поставити, нарочито због недостатка критеријума за доношење ове одлуке. Осим тога, оваквим решењем државни службеник на положају ставља се у повољнији положај у односу на остала лица која испуњавају услове за рад на том положају, јер им се неспровођењем конкурса онемогућава да конкуришу за положај. Због свега наведеног, поменути недостаци представљају ризик корупције, па Агенција препоручује да се дефинишу критеријуми на основу којих ће орган надлежан за постављене донети одлуку да распише конкурс или се определити да државног службеника остави на положају.

Члан 49. Нацрта – члан 84. Закона

Овај члан уређује начин вредновања радне успешности. Према ставу 6, радна успешност државног службеника који није испунио већину очекивања, односно који превазилази очекивања, мора да произилази из доказа који се односе на рад државног службеника и да буде образложена навођењем конкретних примера стварног радног понашања. Како су ставом 1. предвиђене следеће оцене државног службеника: није испунио већину очекивања, потребно је побољшање, испуњава очекивања и превазилази очекивања, то из решења садржаног у ставу 6. произилази да радна успешност државног службеника за којег је

утврђено да је потребно побољшање или да испуњава очекивања не мора да произилази из доказа који се односе на рад државног службеника. Како би се отклонио овај недостатак, потребно је да Нацрт буде измењен тако да свако вредновање рада државног службеника произилази из доказа који се односе на тај рад.

Члан 55. Нацрта – члан 87а. Закона

Овај члан односи се на награђивање државног службеника. Он предвиђа да државни службеник може да, по основу вредновања радне успешности, буде награђен одређивањем већег коефицијента, према закону којим се уређују плате у државним органима. Нацрт, међутим, не садржи било какве критеријуме према којима ће се након вредновања радне успешности одлучивати о награђивању државног службеника, чиме се доносиоцу одлуке дају широка дискрециона овлашћења. Стога је потребно прописати критеријуме према којима ће се одлучивати када ће државни службеник бити награђен након вредновања радне успешности.

Члан 90. Нацрта

Овим чланом одређен је рок за усклађивање подзаконских аката са Нацртом, односно за доношење нових. За разлику од већине Нацрта, односно предлога које је Агенција анализирао, овим Нацртом су углавном одређени примерени рокови за усаглашавање постојећих односно доношење нових подзаконских аката, од 60 дана од дана ступања закона на снагу. Међутим, ставом 3. прописано је да ће се уредбе којима се уређују начин вођења Централне кадровске евиденције, обезбеђивање података потребних за упис у Централну кадровску евиденцију (члан 160. став 5.) и начин вођења евиденције интерног тржишта рада и обезбеђивања података потребних за упис у евиденцију (члан 163. став 8, иако је у Нацрту погрешно наведено став 6.) донети у року од 9 месеци од почетка примене овог закона. Сматрамо да је рок од девет месеци за доношење ових уредби непримерено дуг и да би, уместо њега, требало одредити краћи, примерени рок за њихово доношење.

Закључак

Иако би се усвајањем предложених измена и допуна остварио напредак у овој области, сматрамо да би се уважавањем предлога Агенције додатно унапредио постојећи текст и хармонизација са међународним стандардима у области сукоба интереса државних службеника. Додатно, Нацрт садржи одређене ризике корупције, који се пре свега тичу непостојања рокова за поступање, те да би се усаглашавањем са постојећим националним стратешким документима за борбу против корупције и отклањавањем уочених ризика корупције у појединачним одредбама Нацрта додатно унапредио правни оквир у овој области.