

## Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

### I Општа процена ризика корупције

Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило је Нацрт закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (у даљем тексту: Нацрт закона).

Нацртом закона уређују се права и дужности из радног односа запослених у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе у циљу делотворног, функционалног и ефикасног обављања изворних и поверених послова - стручно, непристрасно, политички неутрално и етички прихватљиво, као и да стандардизовани систем заснивања радног односа, праћења и вредновања рада, напредовања, стручног усавршавања и заштите правног положаја по основу рада буде правичан и подстицајан за законит, ефикасан и делотворан рад.

Према Нацрту закона, запосленима у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе сматрају се функционери, *који на основу прописом утврђене обавезе или овлашћења заснивају радни однос ради вршења дужности*, службеници и намештеници. Овде се, пре свега, поставља питање да ли законом којим се уређују права и дужности из радног односа запослених у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе треба да буде уређен и положај функционера. По нашем мишљењу, било би целисходније да се појам функционера, његова права, дужности и одговорност, престанак функције, као и каталог јавних функција уреде једним посебним законом и подзаконским актом, који би се односили на све функционере (на републичком, покрајинском и локалном нивоу). Одредбама чл. 8-16. Нацрта закона, које се односе на положај функционера, није довољно јасно дефинисан појам функционера, нити су адекватно уређена питања његових дужности и одговорности, као и престанка функције, поготово у погледу разлога за разрешење. С обзиром на то да је Нацртом закона предвиђено да појам запослених обухвата и функционере, овим одредбама би требало да буду уређена и наведена питања. Поред тога, Нацрт закона не садржи одредбе о доношењу етичког кодекса за функционере, којим би била прописана њихова дужност да се приликом обављања функције придржавају етичких принципа, а пре свега, професионализма, одговорности и честитости, транспарентности и јавности рада, док, с друге стране, прописује доношење кодекса понашања службеника и намештеника.

Нацртом закона, између осталог, уређује се и област стручног усавршавања и оспособљавања. Како је наведено у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији за период 2014-2016. година, коју је Влада Србије донела у јануару 2014. године, у одређеном броју општина уочен је недостатак високошколских кадрова за обављање појединих кључних послова, а у још већем броју општина и мањем броју градова евидентан је недостатак компетентних руководећих кадрова. У циљу отклањања ових недостатака, Стратегијом је предвиђено, до успостављања јединственог система стручног усавршавања у оквиру Централне националне институције за стручно усавршавање, доношење Стратегије стручног усавршавања службеника у јединицама локалне самоуправе, на основу које ће се обезбедити унапређење кадровских капацитета за обављање изворних и поверених послова. Имајући у виду да би Стратегијом стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе требало да буду одређене смернице и стратешки циљеви за уређење ове области, сматрамо да би требало најпре у што краћем року донети овај стратешки документ, па потом приступити изради прописа који би уредио ову област. Поред тога, указујемо да је одредбама Нацрта закона област стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе само делимично уређена, о чему ће више бити речи у делу Мишљења који се односи на процену

ризика корупције у појединостима.

Одредбе Нацрта закона садрже ризике корупције који се тичу прешироких дискреционих овлашћења послодавца, неодређеног упућивања на одредбе других прописа и употребе недовољно прецизних формулација, које могу довести до различитог тумачења. Тако су, рецимо, одредбама Нацрта закона послодавцу, односно службенику на положају који руководи органом и начелнику управе, дата дискрециона овлашћења у погледу преузимања службеника и спровођења јавног конкурса за попуњавање радних места службеника и намештеника, док се одређеним одредбама врши упућивање на *закон и друге прописе којима се уређује престанак функције, односно радног односа и прописе којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција*.

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

У овом делу Мишљења налази се приказ ризика корупције у уводним одредбама, одредбама које се односе на положај функционера, положај службеника, права и дужности службеника, врсте радних места службеника, трајање радног односа, премештај службеника због потреба рада, стручно усавршавање и оспособљавање, оцењивање службеника и кретање у служби, дисциплинску одговорност службеника, одговорност службеника за штету, престанак радног односа, заштиту права службеника и прелазним и завршним одредбама.

### ***Уводне одредбе***

#### **Члан 3.**

Овај члан тиче се појма запослених. Према ставу 1, запосленима се, у смислу овог закона, између осталог, сматрају и функционери *који на основу прописом утврђене обавезе или овлашћења заснивају радни однос ради вршења дужности*. По нашем мишљењу, формулација *на основу прописом утврђене обавезе или овлашћења заснивају радни однос ради вршења дужности* је недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима, па је препорука да се или прецизира, или брише.

### ***Одредбе о положају функционера***

#### **Члан 9.**

Ставом 3. предвиђено је да се на одређивање круга повезаних лица и на пријем поклона *примењују прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција*. Препорука је да се конкретније одреде и наведу прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција, како не би долазило до различитог тумачења приликом примене закона.

#### **Члан 14.**

Одредбама овог члана уређен је престанак функције функционера аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. У тачки 4. наводи се да функционеру престаје функција у случају *разрешења, као и у другим случајевима утврђеним законом и другим прописима којима се уређује престанак функције, односно радног односа*. Сматрамо да је ове одредбе потребно допунити и прописати разлоге за разрешење функционера. У том смислу, важно јер истаћи да су у члану 54. Нацрта закона таксативно наведени разлози за разрешење службеника на положају. Такође, неопходно је прецизирати и формулацију и *у другим случајевима утврђеним законом и другим прописима којима се уређује престанак функције, односно радног односа*, како не би долазило да различитих тумачења приликом примене ове законске одредбе. Имајући у виду све наведено, препорука је да се разлози за разрешење функционера уреде одредбама Нацрта закона, као што је то учињено у случају службеника на

положају, и да се прецизира формулација *другим случајевима утврђеним законом и другим прописима којима се уређује престанак функције, односно радног односа.*

### **Одредбе о положају службеника**

#### **Члан 20.**

Овим чланом уређена је једнака доступност радних места. Према ставу 4, при запошљавању забрањено је повлашћивање кандидата због његове политичке припадности. По нашем мишљењу, одредбама Нацрта закона потребно је, слично као и у Закону о државним службеницима, предвидети да је забрањено било какво повлашћивање или ускраћивање службеника у његовим правима или дужностима због политичке припадности, али и због расне, верске, полне или националне припадности, или због неког другог личног својства. Имајући то у виду, препорука је да се одредбе Нацрта закона о положају службеника допуне на овај начин.

### **Одредбе о правима и дужностима службеника**

#### **Члан 32.**

Одредбе овог члана тичу се извршења налога. Ставом 1. прописана је дужност службеника да изврши усмени налог руководиоца, изузев кад сматра да је налог супротан прописима, правилима струке, или да његово извршење може да проузрокује штету, што *саопштава руководиоцу*. Међутим, овом одредбом није прецизирано на који начин службеник саопштава руководиоцу да сматра да је налог супротан прописима, правилима струке, или да извршење налога може проузроковати штету. Важно је напоменути да је одредбом члана 167. Нацрта закона прописано да се службеник ослобађа од одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога непосредног руководиоца ако му је *писменим путем саопштио* да извршење налога може да проузрокује штету. Имајући то у виду, препорука је да се чланом 32. пропише да ће службеник *писменим путем* саопштити руководиоцу да извршење налога може да проузрокује штету.

#### **Члан 35.**

Према ставу 1, у случају елементарних непогода, више силе *или других непредвидивих околности*, службеник је дужан да, по писменом налогу непосредног руководиоца, ради на радном месту нижем од свог, док трају те околности. С обзиром на то да је формулација *или других непредвидивих околности* непрецизна и да оставља простор за различита тумачења и злоупотребе, препорука је да се она измени и да се јасније одреди у којим случајевима је службеник дужан да по писменом налогу непосредног руководиоца ради на нижем радном месту.

#### **Члан 38.**

Овим чланом уређена је дужност обавештавања о сумњи постојања корупције. Ставом 1. прописано је да је службеник дужан да писмено обавести непосредног руководиоца ако у вези са обављањем послова радног места дође до сазнања да је извршена радња корупције у органу у коме ради. Међутим, Нацртом закона није предвиђено, као што је случај у Закону о државним службеницима, да и намештеници имају дужност обавештавања о сумњи постојања корупције. Имајући то у виду, препорука да се одредбе Нацрта закона допуне тако што ће се предвидети да су и намештеници дужни да доставе обавештење о сумњи постојања корупције.

Такође, указујемо да је ставом 2. предвиђено да службеник од дана подношења писменог обавештења ужива заштиту у складу са законом. По нашем мишљењу, у овој одредби потребно је прецизније одредити којим законом је уређена заштита коју ужива службеник.

#### **Члан 40.**

У ставу 3. наведено је да се на одређивање круга повезаних лица и пријем поклона примењују *прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција*. Препорука је да се конкретније одреде и наведу прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција, како не би долазило до различитог тумачења приликом примене закона.

#### **Члан 43.**

Овим чланом уређује се сагласност за додатни рад. Између осталог, ставом 3. прописано је да послодавац *може* забранити додатни научноистраживачки рад, објављивање ауторских дела и рад у културно-уметничким, хуманитарним, спортским и сличним удружењима *ако се њиме онемогућава или отежава рад службеника, штети угледу послодавца, односно ствара могућност сукоба интереса или утиче на непристрасност рада службеника*. По нашем мишљењу, овом одредбом није довољно јасно и прецизно одређено у којим ситуацијама ће послодавац забранити додатни научноистраживачки рад, објављивање ауторских дела и рад у културно-уметничким, хуманитарним, спортским и сличним удружењима, па се на тај начин послодавцу, по овом питању, дају широка дискрециона овлашћења. Имајући то у виду, препорука је да се ова одредба измени и да се прецизира у којим ситуацијама ће послодавац забранити додатни научноистраживачки рад, објављивање ауторских дела и рад у културно-уметничким, хуманитарним, спортским и сличним удружењима.

#### **Члан 44.**

Одредбе овог члана тичу се забране оснивања привредних друштава и јавних служби. Ставом 2. прописано је да се на пренос управљачких права у привредном субјекту на друго лице примењују *прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција*. Препорука је да се конкретније одреде и наведу прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција, како не би долазило до различитог тумачења приликом примене закона.

#### **Члан 46.**

Одредбе овог члана односе се на пријављивање интереса у вези с одлуком органа. Ставом 1. предвиђено је да је службеник дужан да непосредног руководиоца писмено обавести о сваком интересу који он, или с њиме *повезано лице*, може имати у вези са одлуком у чијем доношењу учествује, ради одлучивања о његовом изузећу. Наведеном одредбом није прецизирано која се лица сматрају повезаним лицима, што представља ризик корупције, јер оставља простор за различита тумачења у примени закона. Имајући у виду наведено, препорука је да се Нацртом закона предвиди која ће се лица сматрати *повезаним лицима* у погледу ове одредбе.

#### **Члан 47.**

Одредбама овог члана предвиђено је да се на службенике на положају примењују *закони и други прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција*, али и одредбе овог закона о додатном раду и забрани оснивања привредног друштва, јавне службе и бављења предузетништвом. Препорука је да се конкретније одреде закони и други прописи, како не би долазило до различитог тумачења приликом примене закона.

#### **Одредбе о врстама радних места службеника**

#### **Чланови 53. и 54.**

Одредбама чланова 53. и 54. прописани су услови за престанак рада на положају, као и разлози за разрешење службеника са положаја. Тако је одредбама члана 53. Нацрта закона

прописано да службенику престаје рад на положају протеклом времена на које је постављен, подношењем писмене оставке, ступањем на функцију у државном органу, органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, укидањем јединице локалне самоуправе односно градске општине, укидањем органа управе, укидањем покрајинског секретаријата, даном навршења 65. године живота, ако има најмање 15 година стажа осигурања, ако му радни однос престане његовим писменим отказом, *разрешењем* и укидањем положаја. Одредбама члана 54. Нацрта закона прописани су разлози за разрешење. Предвиђено је да се службеник разрешава ако му престане радни однос због правноснажне пресуде на безусловну казну затвора од најмање шест месеци - даном правноснажности пресуде; коначног решења којим му је изречена дисциплинска казна престанка радног односа; коначног решења којим му је одређена оцена "не задовољава" на ванредном оцењивању; спровођења иницијативе за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције и других разлога предвиђених општим прописима о раду којима се уређује престанак радног односа независно од воље послодавца. Ставом 2. предвиђено је да се службеник разрешава са положаја и ако: орган јединице локалне самоуправе надлежан за његово постављење на положај прихвати јавну препоруку градског односно општинског заштитника права грађана; два пута, без обзира на редослед оцена, решењем буде одређена оцена "не задовољава".

По нашем мишљењу, услови за престанак рада на положају нису јасно разграничени у односу на разлоге за разрешење, па је препорука да се то учини. Такође, одредбом члана 54. став 2. тачка 1. предвиђено је да се службеник разрешава с положаја и ако орган јединице локалне самоуправе надлежан за његово постављење на положај прихвати јавну препоруку градског односно општинског заштитника грађана. Међутим, наведеном одредбом нису обухваћени службеници на положају у аутономним покрајинама. Имајући у виду наведено, сматрамо да ову одредбу треба допунити тако што ће њоме бити обухваћени и службеници на положају у аутономним покрајинама.

#### **Члан 58.**

Овај члан тиче се постављења вршиоца дужности. Према ставу 3, уколико службеник на положају није постављен, јавни конкурс за попуњавање положаја оглашава се у року од 15 дана од постављења вршиоца дужности. Након тога, ставом 4. предвиђено је да се у случају да се јавни конкурс не оконча постављењем на положај, статус вршиоца дужности *може продужити најдуже три месеца*. Указујемо да је ове одредбе потребно прецизирати и допунити тако што ће се појаснити да ли се статус вршиоца дужности продужава увек када се јавни конкурс не оконча постављењем на положај, те предвидети шта се дешава у ситуацији уколико и у додатном периоду од три месеца не дође до постављења на положај.

#### **Одредбе о трајању радног односа**

#### **Члан 72.**

Одредбе овог члана тичу се радног односа на одређено време. Ставом 1. тачка 1. прописано је да се радни однос може засновати и за време чије је трајање унапред одређено ради замене *одсутног запосленог* до његовог повратка. Ова одредба садржи ризик корупције, јер није прецизније одређено шта значи *одсутни* запослени, односно није одређено да ли се ради о одсутности са рада због привремене спречености за рад, мировању радног односа или одсутности са рада због порођаја или неге детета. Препорука је да се одредбама Нацрта закона прецизира формулација *одсутни запослени*.

Ставом 3. предвиђено је да је приликом заснивања радног односа на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка и због привремено повећаног обима посла, који постојећи број запослених не може да изврши, послодавац обавезан да избор лица изврши на основу евиденције Националне службе за запошљавање. Међутим, одредбама Нацрта закона нису ближе прописани критеријуми и поступак избора лица из евиденције

Националне службе за запошљавање. Имајући то у виду, препорука је да се Нацртом закона утврде критеријуми и поступак избора ових лица.

#### **Члан 74.**

Овај члан односи се на пробни рад. У ставу 4. врши се погрешно упућивање на одредбе члана 73. став 1. тачке 3. и 5. овог закона, иако се ради се о одредбама члана 72. став 1. тачке 3 и 5. овог закона.

#### **Члан 82.**

Одредбе овог члана тичу се услова за запослење. Међу прописаним условима, за разлику од Закона о државним службеницима, не наводи се услов да лицу раније није престајао радни однос у државном органу, односно органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, због теже повреде дужности из радног односа. Имајући у виду наведено, сматрамо да би ову одредбу требало допунити и прописати да је један од кумулативно постављених услова за запослење и то да лицу раније није престајао радни однос у државном органу, односно органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, због теже повреде дужности из радног односа.

#### **Члан 92.**

Овом одредбом предвиђено је да послодавац *може* одлучити да радно место попуни преузимањем службеника, ако интерни конкурс није успео. Наведена одредба садржи ризик корупције, пошто је послодавцу остављено широко дискреционо овлашћење приликом одлучивања о томе да ли ће у наведеној ситуацији попунити радно место преузимањем. Имајући то у виду, препорука је да се ограничи дискреционо овлашћење послодавца, или да се ова одредба брише, пошто је одредбом члана 84. Нацрта закона већ предвиђен редослед радњи при попуњавању извршилачких радних места.

#### **Чланови 93 - 95.**

Одредбама ових чланова уређено је преузимање службеника. Прецизније, чланом 93. предвиђено је да послодавац *може* преузети службеника од другог послодавца, односно државног органа, без конкурса и да се преузимање врши на основу споразума о преузимању, уз сагласност службеника који се преузима. Чланом 94. прописано је да службеник *може* бити преузет на радно место које је разврстано у исто, непосредно ниже или непосредно више звање, као и да *може* бити преузет на радно место разврстано у непосредно више звање уколико испуњава услове за напредовање, док је чланом 95. предвиђено да се, ако радно место није попуњено ни преузимањем службеника, спроводи јавни конкурс.

С обзиром на то да овим одредбама нису прописани критеријуми за преузимање, нити је прецизно уређен поступак преузимања службеника, истичемо да је ова питања неопходно уредити Нацртом закона.

#### **Члан 99.**

Према ставу 3. овог члана, орган аутономне покрајине надлежан за постављење на положај, односно Веће *није обавезно* да изврши избор кандидата са листе за избор, али је дужно да о разлозима за то обавести све учеснике јавног конкурса.

Иако је прописано да постоји дужност органа аутономне покрајине, односно Већа, да, у случају кад не изврше избор кандидата са листе за избор о разлозима за то обавесте све учеснике јавног конкурса, сматрамо да ова одредба садржи ризик корупције. Наиме, одредбама Нацрта закона нису одређени никакви разлози, нити критеријуми, на основу којих надлежан орган аутономне покрајине, односно Веће, доноси одлуку да неће извршити избор са Листе кандидата *који су са најбољим резултатом испунили мерила прописана за избор*. Имајући то у виду, сматрамо да је неопходно изменити и прецизирати ову одредбу тако што

ће се појаснити у којим случајевима надлежан орган аутономне покрајине, односно Веће неће извршити избор кандидата са листе за избор.

#### **Члан 101.**

Одредбе овог члана односе се на ступање на положај. Према ставу 2, службеник на положају *може после протекла времена на које је постављен бити поново постављен на исти положај без јавног конкурса*. Наведена одредба садржи ризик корупције, с обзиром на то да не предвиђа критеријуме за поновно постављење службеника на положају без јавног конкурса. Поред тога, овом одредбом није прописано колико пута исто лице може бити поново постављено на исти положај. Имајући у виду да је на овај начин остављен простор за различито тумачење и примену наведене одредбе, препорука је да се она прецизира и појасни.

#### **Члан 103.**

Овим чланом уређен је поступак јавног конкурса. Ставом 3. прописано је да у *сваком појединачном случају конкурсна комисија утврђује које ће се стручне оспособљености, знања и вештине проверавати у изборном поступку и начин њихове провере*. Према ставу 4, Влада уредбом, између осталог, ближе уређује какве се стручне оспособљености, знања и вештине вреднују у изборном поступку, начин њихове провере и мерила за избор на радна места. Иако је неспорно да је ова питања потребно детаљније уредити подзаконским актом, препорука је да се одредбама Нацрта закона макар оквирно одреде критеријуми за то које ће стручне оспособљености, знања и вештине проверавати у изборном поступку, као и на који начин ће конкурсна комисија вршити ту проверу.

#### **Члан 108.**

Овај члан тиче се избора кандидата. Према ставу 1, одлуку о избору кандидата са листе за избор доноси службеник на положају који руководи органом аутономне покрајине, односно начелник управе. Међутим, наведеном одредбом нису предвиђени никакви критеријуми за доношење ове одлуке, што представља ризик корупције. Препорука је да се критеријуми за доношење одлуке о избору кандидата са листе за избор уреде законом.

#### **Члан 109.**

Одредбе овог члана односе се на ступање на рад. Ставом 1. прописано је да је изабрани кандидат дужан да ступи на рад у року од 15 дана од дана коначности решења о пријему у радни однос, *изузев ако му послодавац из оправданих разлога не продужи рок*. Указујемо да је формулација *из оправданих разлога* недовољно прецизна и да оставља простор за различита тумачења од стране органа који ће примењивати овај закон. Имајући то у виду, по нашем мишљењу, потребно је изменити ову одредбу и прецизирати формулацију *из оправданих разлога*.

Према ставу 2, ако изабрани кандидат не ступи на рад у року који му је одређен, сматра се да решење о пријему у радни однос није донето, а службеник на положају који руководи органом аутономне покрајине, односно начелник управе *може да изабере другог кандидата са листе за избор*. Слично као и у више претходно наведених случајева, у овој одредби нису јасно одређени критеријуми за одлучивање о избору другог кандидата са листе за избор, па је препорука да се ово питање уреди Нацртом закона.

#### **Члан 113.**

Овим чланом уређено је право на жалбу у случају неуспеха јавног конкурса. У ставу 1. врши се погрешно упућивање на одредбу члана 112. став 1. тачка 3, иако се ради о одредби члана 112. став 1. тачка 2. овог закона.

## **Одредбе о премештају службеника због потреба рада**

### **Члан 116.**

Овом одредбом предвиђено је да службеник *може* да буде трајно премештен на друго одговарајуће радно место, ако то налажу организација или *рационализација послова* или *други оправдани разлози*. Формулације *рационализација послова* и *други оправдани разлози* су недовољно прецизне и пружају могућност за различита тумачења приликом примене. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се прецизирати формулације *рационализација послова* и *други оправдани разлози*, те појаснити у којим случајевима ће службеник бити трајно премештен на друго одговарајуће радно место.

### **Одредбе о стручном усавршавању и оспособљавању**

Одредбе чланова 118-124. Нацрта закона односе се на стручно усавршавање и оспособљавање. Чланом 119. предвиђено је оснивање Савета за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе у циљу обезбеђења начела ефикасности, правичности и целовитости система стручног усавршавања, а ради давања стручних мишљења и препорука за његово спровођење и унапређење. Чланом 120. прописано је да Савет има председника и седам чланова које именује Влада на период од пет година. Председника и три члана предлаже министарство надлежно за локалну самоуправу, док четири члана предлаже Стална конференција градова и општина, од којих најмање два члана морају бити представници јединица локалне самоуправе. Председник и чланови Савета имају право на месечну накнаду за свој рад. Како је наведено, председник и три члана Савета *које именује Влада, месечну накнаду за свој рад остварују из буџета Републике Србије, чију висину утврђује министар надлежан за послове локалне самоуправе, уколико она није утврђена посебним прописом*, док четири члана Савета *које предлаже Стална конференција градова и општина, месечну накнаду за свој рад остварују на основу одлуке Сталне конференције градова и општина*. Чланом 121. прописана је надлежност Савета, с тим што је предвиђено да ће се актом Владе, између осталог, ближе уредити поступак и начин утврђивања елемената и критеријума за предлагање обавезних елемената општинских и посебних програма стручног усавршавања и предлагање критеријума и услова за акредитацију реализатора програма стручног усавршавања.

Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији јавне управе у Републици Србији за период 2014-2016. година, коју је Влада Србије донела у јануару 2014. године, предвиђено је да је један од очекиваних резултата *успостављен оквир за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе*, а да је за остваривање овог резултата потребно донети Стратегију стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе. Имајући у виду да би Стратегијом стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе требало да буду одређене смернице и стратешки циљеви за уређење ове области, сматрамо да би најпре у што краћем року требало донети овај стратешки документ, па потом приступити изради прописа који би уредио ову област. С друге стране, указујемо да је одредбама Нацрта закона област стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе делимично уређена. Наиме, ове одредбе се у највећој мери односе се на оснивање, састав и надлежности Савета за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе. Важно је истаћи да одредбе које регулишу именовање чланова Савета не садрже критеријуме и прецизно постављене услове за њихов избор, што представља ризик корупције. Поред тога, потребно је додатно прецизирати и појаснити одредбе које се односе на надлежност Савета. Конкретно, у овим одредбама само су набројане надлежности Савета, док је предвиђено да ће се актом Владе, између осталог, ближе уредити поступак и начин утврђивања елемената и критеријума за предлагање обавезних елемената општинских и посебних програма стручног усавршавања и предлагање критеријума и услова за акредитацију реализатора програма стручног усавршавања. Иако је неспорно да поменута питања треба ближе уредити



подзаконским актом, јасно је да би законским одредбама поједине надлежности Савета морале бити детаљније регулисане. Такође, указујемо да је потребно изменити и одредбе које се односе на месечну накнаду за рад за председника и чланове Савета. Пре свега, овим одредбама се без оправданог разлога ствара разлика у погледу месечне надокнаде за рад између председника и три члана Савета *које именује Влада* (како све чланове Савета именује Влада, речи *именује Влада* би требало заменити речима *предлаже министарство надлежно за локалну самоуправу*) и четири члана Савета које *предлаже* Стална конференција градова и општина. Поред тога, овим одредбама нису одређени елементи за утврђивање висине надокнаде за председника и чланове Савета. Имајући у виду све наведено, препорука је да се месечна накнада за рад уреди тако да сви чланови, без обзира на то ко их предлаже, имају једнаку накнаду за рад, одређену на основу законом прописаних елемената.

#### **Члан 129.**

Овим чланом уређено је трајање приправничког стажа. Према ставу 4, приправнику који из *оправданих разлога* одсуствује с рада дуже од једног месеца продужава се приправнички стаж онолико колико је трајало одсуство. Формулација *из оправданих разлога* је недовољно прецизна и оставља простор за различита тумачења приликом примене. Имајући то у виду, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се прецизирати када може доћи до продужења приправничког стажа.

#### **Одредбе о оцењивању службеника и кретању у служби**

#### **Члан 142.**

Одредбе овог члана тичу се ванредног оцењивања. Ставом 2. предвиђено је да службеник коме је одређена квартална оцена „не задовољава“ *може бити упућен на додатно стручно оспособљавање*. Ова одредба садржи ризик корупције, с обзиром на то да се послодавцу даје дискреционо овлашћење приликом одлучивања о томе да ли ће службеник коме је одређена квартална оцена „не задовољава“ бити упућен на додатно стручно оспособљавање. Имајући то у виду, препорука је да се ограничи дискреционо овлашћење послодавца у наведеној ситуацији, односно да се прецизније одреди у којим случајевима ће службеник коме је одређена квартална оцена „не задовољава“ бити упућен на додатно стручно оспособљавање.

#### **Члан 147.**

Овај члан односи се на услове за напредовање. Према ставу 2, *изузетно, службеник може да буде премештен на непосредно више радно место, ако му је два пута узастопно одређена оцена „нарочито се истиче“ и ако не испуњава услове везане за радно искуство, ако му опет буде одређена оцена „нарочито се истиче“*. Поред тога, ставом 3. предвиђа се да, уколико не постоји слободно одговарајуће више радно место, службеник *може да напредује за два платна разреда*. По нашем мишљењу, ове одредбе садрже ризик корупције, пошто послодавцу остављају широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања о премештању службеника на више радно место, односно о напредовању за два платна разреда, иако тај службеник не испуњава услове везане за радно искуство, ако му опет буде одређена оцена „нарочито се истиче“. Препорука је да се у наведеним ситуацијама ограниче дискрециона овлашћења послодавца, или да се ове одредбе бришу.

#### **Одредбе о дисциплинској одговорности службеника**

#### **Члан 151.**

Одредбе овог члана тичу се тежих повреде дужности из радног односа. Ставом 1. тачка 2. прописано је да у теже повреде дужности из радног односа спада незаконит рад односно незаконита израда службене документације, нетачна *или на други начин неправилна обрада исте*, или пропуштање радњи за које је службеник овлашћен, чиме је дошло до одговорности

послодавца или настанка штете. Указујемо да је, по нашем мишљењу, у овој одредби неопходно прецизирати формулацију *на други начин неправилна обрада исте*, како би се избегло њено различито тумачење приликом примене.

Ставом 1. тачка 6. предвиђено је да у теже повреде радне дужности спада и *злоупотреба обавештавања о сумњи у постојање корупције*. Сматрамо да је у овој одредби потребно појаснити и прецизније одредити шта се сматра *злоупотребом обавештавања о сумњи у постојање корупције*. На тај начин, спречило би се различито тумачење ове одредбе и умањила могућност да се позивањем на њу без ваљаног основа покрећу и воде дисциплински поступци против службеника који су указали на сумњу у постојање корупције у органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.

#### **Члан 154.**

Овим чланом уређено је вођење дисциплинског поступка. Према ставу 2, послодавац *може* да образује дисциплинску комисију од три члана да у име њега покреће и води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности, док је ставом 3. предвиђено да је послодавац *дужан* да образује дисциплинску комисију да у име њега води дисциплински поступак у случајевима теже повреде дужности из радног односа. Сматрамо да одредба из става 2. овог члана садржи ризик корупције, с обзиром на то да је послодавцу остављено дискреционо овлашћење приликом одлучивања о томе да ли ће образовати дисциплинску комисију. Имајући у виду наведено, препорука је да се одредба става 2. измени тако што ће се прописати да је послодавац дужан да у свакој ситуацији образује дисциплинску комисију, или тако што ће се прецизније одредити у којим ситуацијама ће то бити његова обавеза. Ставом 4. прописано је да један члан дисциплинске комисије мора имати стечено високо образовање из области правних наука на студијама другог степена, док је један члан овлашћени представник репрезентативног синдиката. Ова одредба садржи ризик корупције, с обзиром на то да њоме нису прописани услови и критеријуми за избор трећег члана комисије, нити било какви заједнички услови и критеријуми за избор сва три члана комисије. У циљу отклањања овог недостатка, препорука је да се одредбама Нацрта закона одреде услови и критеријуми за избор чланова дисциплинске комисије.

#### **Члан 155.**

Одредбе овог члана тичу се застарелости. У ставу 3. наведено је да застарелост не тече док дисциплински поступак није могуће покренути или водити због одсуства службеника *или из других оправданих разлога*. Формулација *из других оправданих разлога* је недовољно прецизна и оставља простор за различита тумачења приликом примене. Имајући то у виду, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се прецизирати формулација *из других оправданих разлога* и појаснити у којим случајевима застарелост не тече.

#### **Члан 156.**

Овај члан односи се на усмену расправу. Према ставу 3, расправа може да се одржи и без присуства службеника *ако за то постоје важни разлози*, а службеник је на расправу уредно позван. Указујемо да је формулација *ако за то постоје важни разлози* уопштена и оставља простор за различита тумачења приликом примене. Препорука је да се ова одредба измени тако што ће се прецизирати када се расправа може одржати без присуства службеника, уколико је он уредно позван.

#### **Члан 160.**

Овим чланом уређено је удаљење с рада. Ставом 1. предвиђено је да службеник против кога је покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези с радом или дисциплински поступак због теже повреде дужности *може бити удаљен с рада до окончања кривичног, односно дисциплинског поступка ако би његово присуство на раду штетило интересу послодавца или ометало вођење дисциплинског поступка*. Наведена

одредба садржи ризик корупције, с обзиром на то да је послодавцу остављено широко дискреционо овлашћење приликом одлучивања о томе да ли ће удаљити с рада службеника против кога је покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду, или у вези с радом, или дисциплински поступак због теже повреде дужности. Препорука је да се ограничи дискреционо овлашћење послодавца у наведеној ситуацији, односно да се прецизније одреди у којим ситуацијама ће доћи до удаљења с рада службеника против кога је покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду, или у вези с радом, или дисциплински поступак због теже повреде дужности.

### ***Одредбе о одговорности службеника за штету***

#### **Члан 168.**

Ова одредба односи се на одговорност службеника за штету проузроковану трећем лицу. Према ставу 1, за штету коју службеник на раду или у вези са радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара послодавац. По нашем мишљењу, ову одредбу би требало допунити тако што ће се, слично као у Закону о државним службеницима, предвидети могућност да оштећеник накнаду штете захтева непосредно од службеника, уколико је овај штету проузроковао намерно.

### ***Одредбе о престанку радног односа***

#### **Члан 171.**

Одредбе овог члана тичу се престанка радног односа. Ставом 2. прописано је да у јединици локалне самоуправе службенику на положају, по спроведеној иницијативи за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције, радни однос престаје даном коначности решења којим се утврђује престанак рада на положају.

Законом о Агенцији за борбу против корупције прописано је да је мера јавног објављивања препоруке за разрешење једна од мера која се изриче функционеру због повреде овог закона. Функционером се, у смислу Закона о Агенцији за борбу против корупције, сматра свако изабрано, постављено или именовано лице у органе Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органе јавних предузећа и привредних друштава, установа и других организација чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и друго лице које бира Народна скупштина.

Имајући у виду наведено, поставља се питање зашто није прописано да ће се ова одредба Нацрта закона односити и на службенике на положају у органу аутономне покрајине.

### ***Одредбе о заштити права службеника***

#### **Члан 191.**

Овај члан тиче се именовања чланова жалбене комисије. Према ставу 1, за члана жалбене комисије може бити именовано лице које има стечено високо образовање из научне области правне науке на студијама другог степена, односно на студијама које су законом изједначене са тим студијама у погледу права која из њих произилазе, са најмање пет година радног искуства у правној струци. У ставу 3. наведено је да чланови жалбених комисија имају право на накнаду за рад, чију висину одређује Веће. По нашем мишљењу, ове одредбе садрже ризике корупције, с обзиром на то да њима нису прописани критеријуми за именовање чланова жалбене комисије, нити су одређени елементи за утврђивање висине надокнаде за њихов рад. Имајући у виду наведено, препорука је да се одредбама Нацрта закона пропишу критеријуми за именовање чланова жалбене комисије, као и елементи за утврђивање висине надокнаде за њихов рад.

### **Члан 193.**

Одредбама овог члана уређује се изузеће члана жалбене комисије. Ставом 1. прописано је да председник или члан жалбене комисије *може* бити изузет од вршења дужности у појединачном жалбеном поступку уколико постоји лични интерес који он, или с њиме *повезано лице*, може имати у вези са одлуком у чијем доношењу учествује. Наведена одредба садржи ризик корупције, с обзиром на то да је њоме остављено дискреционо овлашћење приликом одлучивања о изузећу председника или члана жалбене комисије. Имајући у виду наведено препорука је да се реч *може замени* речју *ће*. Поред тога, с обзиром на то да није одређено која се лица сматрају *повезаним лицима*, у смислу овог члана, остављен је простор за различита тумачења. Имајући то у виду, препорука је да се Нацртом закона предвиди која ће се лица сматрати *повезаним лицима* у погледу ових одредаба.

### **Члан 194.**

Овај члан односи се на разлоге за разрешење председника и чланова жалбене комисије. Према ставу 1, члан жалбене комисије разрешава се ако несавесно врши своје дужности или ако је осуђен на казну затвора од најмање шест месеци или за *кажњиво дело које га чини недостојним дужности у жалбеној комисији*, док је ставом 2. предвиђено да се председник жалбене комисије разрешава дужности председника ако је несавесно или *неуспешно врши*. Формулације *кажњиво дело које га чини недостојним дужности у жалбеној комисији* и *неуспешно врши* су уопштене и остављају простор за различита тумачења приликом примене. Како би се отклонили ови недостаци, препорука је да се прецизније одреди која су то кажњива дела која лице чине недостојим дужности у жалбеној комисији, као и шта се сматра неуспешним вршењем дужности председника жалбене комисије.

### ***Прелазне и завршне одредбе***

Чланом 207. прописано је да ће уредбе које су предвиђене овим законом и покрајинске прописе из члана 205. овог закона, Влада, односно надлежни орган Аутономне покрајине Војводине, донети у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона. Поред тога, чланом 208. предвиђено је да ће послодавац донети кодекс понашања службеника и намештеника у року од 180 дана од почетка примене овог закона. Имајући у виду наведено, као и чињеницу да је одредбом члана 215. предвиђено да ће овај закон ступити на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а да ће се примењивати од 1. децембра 2014. године, препорука је да се сви наведени прописи припреме и донесу у краћем року од оног који је предвиђен Нацртом закона.

### **III Закључак**

Нацртом закона уређују се права и дужности из радног односа запослених у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, међу којима су и функционери, *који на основу прописом утврђене обавезе или овлашћења заснивају радни однос ради вршења дужности*. Иако се може поставити питање да ли овим прописом треба да буде уређен положај функционера, указујемо да Нацртом закона није довољно јасно дефинисан појам функционера, нити су адекватно уређена питања његових дужности и одговорности, као и престанка функције, поготово у погледу разлога за разрешење. Такође, Нацрт закона не садржи одредбе које се тичу доношења етичког кодекса за функционере, док, са друге стране, прописује доношење кодекса понашања службеника и намештеника.

Нацртом закона уређује се делимично и област стручног усавршавања и оспособљавања, иако би по нашем мишљењу најпре требало донети Стратегију стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе, па потом приступити изради прописа који би уредио ову област.

Одредбе Нацрта закона садрже ризике корупције који се тичу прешироких дискреционих овлашћења послодавца, неодређеног упућивања на одредбе других прописа и употребе недовољно прецизних формулација, које могу довести до различитог тумачења. Према нашем мишљењу, отклањање ових ризика корупције и недостатка допринело би избегавању евентуалних злоупотреба и стварању одговарајућег правног оквира у овој области.