

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

I. Општа процена ризика корупције

Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе припремило је Нацрт закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (у даљем тексту: Нацрт закона), поводом којег је у току јавна расправа.

Предмет Нацрта закона је уређење права и дужности из радног односа запослених у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, док је циљ да се изворни и поверени послови обављају на делотворан, функционалан и ефикасан начин, 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.

Нацртом закона предвиђено је да се запосленима у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе сматрају функционери, службеници и намештеници. Пре свега, поставља се 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. Сматрамо да би било целисходније да се појам функционера, његова права, дужности и одговорност, престанак функције и каталог јавних функција уреде једним посебним законом, који би се односио на све функционере (на републичком, покрајинском и локалном нивоу). Одредбама чл. 8-16. Нацрта закона уређена су питања избора, именовања, постављења, и разрешења функционера; забрана захтевања и примања поклона у вези са вршењем својих послова; начин на који изабрани и именовани функционери остварују своја права код послодавца; право на плату, накнаду и остала примања; мировање права и обавеза на раду; престанак функције и право на накнаду плате по престанку функције. Међутим, са друге стране, одредбама Нацрта 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. Имајући у виду да је Нацртом закона предвиђено да појам запослених обухвата и функционере, његовим одредбама би требало да буду уређена и наведена питања. Поред тога, Нацрт закона не садржи одредбе које се тичу доношења етичког кодекса за функционере, којим би била прописана дужност функционера да се приликом обављања функције придржавају етичких принципа, а пре свега, професионализма, одговорности и честитости, транспарентности и јавности рада, док, са друге стране, прописује доношење кодекса понашања службеника и намештеника.

Нацртом закона уређује се и област стручног усавршавања и оспособљавања. Како је наведено у Радној верзији Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2013 – 2016. године, у јединицама локалне самоуправе уочљив је недостатак факултетски образованих кадрова за обављање неких од кључних послова, као и недостатак квалитетних руководећих кадрова. У циљу отклањања ових недостатака, Радном верзијом Стратегије предвиђено је да је потребно унапредити кадровску структуру запослених у јединицама локалне самоуправе, као и процес њиховог стручног усавршавања, што ће бити дефинисано Стратегијом стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе. Имајући у виду наведено, мишљења смо да је требало сачекати доношење Стратегије стручног усавршавања запослених у

јединицама локалне самоуправе, 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 појединим одредбама Нацрта закона које се односе на положај функционера, 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 и заштиту права службеника.

Одредбе о положају функционера

Члан 9.

Ставом 3. је предвиђено 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 наведу конкретни 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 аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе престаје функција у случају разрешења, као и у другим случајевима утврђеним законом и другим прописима којима се уређује престанак функције, односно радног односа. Међутим, одредбама Нацрта закона нису прописани разлози за разрешење функционера, што представља ризик корупције. Напомињемо да су, са друге стране, у члану 54. Нацрта закона таксативно наведени разлози за разрешење службеника на положају. Такође, указујемо да је неопходно 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 закона. Имајући у виду наведено, препорука је да се разлози за разрешење функционера уредe 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 правима и дужностима службеника

Члан 32.

Одредбе овог члана односе се на извршење 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*.

Наведеном 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. Указујемо да је чланом 168. 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 у виду наведено, сматрамо да би било целисходно ускладити одредбе члана 32. и члана 168. на тај начин што ће у оба случаја бити прописано да ће службеник писменим путем саопштити руководиоцу да извршење налога може да проузрокује штету.

Члан 35.

Одредбама овог члана предвиђено је да је у случају елементарних непогода, више силе *или других непредвидивих околности*, службеник дужан да, по писменом налогу непосредног руководиоца, ради на радном месту нижем од свог, док трају те околности. Сматрамо да је неопходно прецизирати формулацију *или других непредвидивих околности*, како би се спречила различита тумачења и смањиле могућности за злоупотребе.

Члан 38.

Одредбе овог члана односе се на дужност обавештавања о сумњи постојања корупције. Ставом 1. предвиђена је дужност службеника 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. Сматрамо да дужност обавештавања о сумњи постојања корупције треба проширити и на намештенике, као што је учињено и у Закону о државним службеницима. Поред тога, указујемо да је ставом 2. предвиђено да службеник од дана подношења писменог обавештења ужива заштиту у складу са законом. Сматрамо да је потребно тачно навести закон који регулише заштиту у наведеној ситуацији.

Члан 40.

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 наведу конкретни прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција, како не би долазило до различитог тумачења приликом примене закона.

Члан 44.

Одредбе овог члана односе се на забрану оснивања привредних друштава и јавних служби. Ставом 2. је прописано 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 наведу конкретни 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. је прописано 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 наведу конкретни закони и други прописи, како не би долазило до различитог тумачења приликом примене закона.

Одредбе о врстама радних места службеника

Члан 50.

Одредбе овог члана односе се на појам положаја. Ставом 3. је прописано да су у аутономној покрајини положаји, у смислу одредаба овог закона, радна места постављених лица у органима територијалне аутономије – помоћници руководиоца органа аутономне покрајине, и друга постављена лица одређена покрајинским прописима. Сматрамо да је Нацртом закона потребно прецизније одредити која се радна места сматрају положајима у аутономној покрајини.

Члан 53.-54.

Одредбама чл. 53.-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 локалне самоуправе, укидањем јединице локалне самоуправе односно градске општине, укидањем органа управе, када наврши радни век у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, ако му радни однос престане његовим писменим отказом, разрешењем и укидањем положаја. Одредбама члана 54. Нацрта закона прописани су разлози за разрешење, па се тако 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 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".

Стиче се утисак да услови за престанак рада на положају и разлози за разрешење нису јасно разграничени, па је препорука да се то учини. Такође, одредбама 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, а како уз Нацрт закона није дато образложење, нејасно је да ли је то била намера законописца или се ради о пропусту. Имајући у виду наведено, сматрамо да ову одредбу треба допунити на тај начин што ће њоме бити обухваћени и службеници на положају у аутономним покрајинама.

Одредбе о трајању радног односа

Члан 73.

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. Наведена 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 одсутству са рада због порођаја или неге детета. Препорука је да се одредбама Нацрта закона прецизира формулација *одсутни запослени*.

Ставом 3. је предвиђено 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. Наведена одредба садржи ризик корупције, имајући у виду да нису ближе прописани критеријуми и поступак избора лица из евиденције Националне службе за запошљавање. С обзиром на наведено, препорука је да се Нацртом закона утврде критеријуми и поступак избора ових лица.

Члан 93.

Овом одредбом је предвиђено да послодавац *може* одлучити да радно место попуни преузимањем службеника, ако интерни конкурс није успео. Наведена одредба садржи ризик корупције, јер је послодавцу остављено широко дискреционо овлашћење приликом одлучивања да ли ће радно место попунити преузимањем у наведеној ситуацији. Препорука је да се ограничи дискреционо овлашћење послодавца у наведеној ситуацији или да се наведена одредба брише, посебно имајући у виду одредбу члана 85. Нацрта закона, којом је предвиђен редослед радњи при попуњавању извршилачких радних места.

Чл. 94. - 96.

Одредбама ових чланова уређено је преузимање службеника. Прецизније, чланом 94. предвиђено је да послодавац може преузети службеника без конкурса од другог послодавца

односно државног органа и да се преузимање врши на основу споразума о преузимању уз сагласност службеника који се преузима. Чланом 95. 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 96. предвиђено да се, ако радно место није попуњено ни преузимањем службеника, спроводи јавни конкурс.

Сматрамо да наведене одредбе садрже ризик корупције, с обзиром да нису прописани критеријуми, нити је прецизно уређен поступак преузимања службеника. Препорука је да се наведена питања уреде законом.

Члан 100.

Ставом 3. овог члана прописано је да орган аутономне покрајине надлежан за постављење на положај, односно Веће *није обавезан* 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.*

Члан 102.

Одредбе овог члана односе се на ступање на положај. Ставом 2. предвиђено је да 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 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 различита тумачења ове одредбе од стране органа који ће примењивати овај закон, препорука је да се она прецизира.

Члан 104.

Одредбе овог члана односе се на 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.* Препорука је да се одредбама закона макар оквирно одреде критеријуми за то које ће стручне оспособљености, знања и вештине и на који начин конкурсна комисија проверавати у изборном поступку.

Члан 107.

Одредбе овог члана односе се на изборни поступак. Ставом 2. предвиђено је да се у изборном поступку врши оцењивање стручне оспособљености, знања и вештина кандидата који учествују у изборном поступку, према критеријумима и мерилима прописаним за избор, док је ставом 3. прописано да изборни поступак *може* да се спроведе применом теста знања и вештина, писменим радом и симулацијом, али је разговор са кандидатом увек обавезан.

Наведена одредба садржи ризик корупције, с обзиром да је њоме остављено дискреционо овлашћење приликом одлучивања о спровођењу изборног поступка применом теста знања и вештина, писменим радом и симулацијом. Имајући у виду наведено, препорука је да се овом одредбом прецизира у којим случајевима ће се изборни поступак спроводити применом теста

знања и вештина, писменим радом и симулацијом.

Члан 109.

Одредбе овог члана односе се на избор кандидата. Ставом 1. прописано је да 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 110.

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*. *Формулација из оправданих разлога* је недовољно прецизна и оставља простор за различита тумачења од стране органа који ће примењивати овај закон. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени на тај начин што ће се прецизирати формулација *из оправданих разлога*.

Одредбе о премештају службеника због потреба рада

Члан 117.

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 од стране органа који ће примењивати овај закон. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени на тај начин што ће се прецизирати формулације *рационализација послова* и *други оправдани разлози*.

Одредбе о стручном усавршавању и оспособљавању

Одредбе чланова 119- 125. Нацрта закона односе се на стручно усавршавање и оспособљавање. Чланом 120. предвиђено је оснивање Савета за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе у циљу обезбеђења начела правичности, ефикасности и отворености система стручног усавршавања и давања препорука за његово унапређење. Чланом 121. прописано је да Савет има председника и осам чланова који се именују на период од пет година. Председника и три члана именује Влада, а четири члана именује Стална конференција градова и општина, од којих најмање три члана морају бити представници јединица локалне самоуправе. Председник и чланови Савета имају право на месечну накнаду за свој рад. 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, док четири члана Савета које именује Стална конференција градова и општина, месечну накнаду за свој рад остварују на основу одлуке Сталне конференције градова и општина. Чланом 122. прописана је надлежност Савета, с тим што је предвиђено да ће се актом Владе ближе уредити елементи и критеријуми за предлагање обавезних елемената општих и посебних програма стручног усавршавања и предлагање критеријума и услова за акредитацију извођача програма стручног усавршавања.

Радном верзијом Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2013-2016. године и Акционим планом за спровођење ове стратегије 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 припремити предлог и усвојити 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 требало сачекати доношење овог стратешког документа, па потом приступити изради прописа који би уредио ову област. Са друге стране, указујемо да је одредбама Нацрта закона област стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе само 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. Одредбе Нацрта закона које регулишу именовање чланова Савета не садрже критеријуме и услове за њихов избор, што представља ризик корупције. Такође, одредбе које се односе на месечну накнаду за рад за председника и чланове Савета предвиђају разлику између председника и три члана Савета које именује Влада са једне и четири члана Савета које именује Стална конференција градова и општина, са друге стране. Поред тога, овим одредбама нису одређени елементи за утврђивање висине надокнаде. Препорука је да се одредбама Нацрта закона месечна накнада за рад регулише на тај начин да чланови, без обзира на то ко их именује, имају једнаку накнаду за рад, одређену на основу прописаних елемената. На крају, истичемо да је потребно додатно прецизирати и појаснити одредбе које се односе на надлежност Савета.

Члан 130.

Одредбе овог члана односе се на трајање приправничког стажа. Ставом 4. предвиђено је да се приправнику који из *оправданих разлога* одсуствује с рада дуже од једног месеца продужава приправнички стаж онолико колико је трајало одсуство. Формулација из *оправданих разлога* је недовољно прецизна и оставља простор за различита тумачења од стране органа који ће примењивати овај закон. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени на тај начин што ће се прецизирати формулација из *оправданих разлога*.

Одредбе о оцењивању службеника и кретању у служби

Члан 143.

Одредбе овог члана односе се на ванредно оцењивање. Ставом 1. предвиђено је да службеник коме је одређена оцена „не задовољава“ *може бити упућен на додатно стручно оспособљавање*. Наведена одредба садржи ризик корупције, с обзиром да је послодавцу остављено дискреционо овлашћење приликом одлучивања да ли ће службеник коме је одређена оцена „не задовољава“ бити упућен на додатно стручно оспособљавање. Препорука је да се ограничи дискреционо овлашћење послодавца у наведеној ситуацији.

Члан 148.

Одредбе овог члана односе се на услове за напредовање. Ставом 2. прописано је да *изузетно, службеник који је премештен на непосредно више радно место јер му је два пута узаастопно одређена оцена „нарочито се истиче“ може, и ако не испуњава услове везане за радно искуство, да буде премештен на непосредно више радно место ако му опет буде одређена оцена „нарочито се истиче“*. Сматрамо да ова одредба садржи ризик корупције, пошто је послодавцу остављено дискреционо овлашћење приликом одлучивања о премештању

службеника на више радно место, иако он не испуњава услове везане за радно искуство, ако му опет буде одређена оцена „нарочито се истиче”. Препорука је да се ограничи дискреционо овлашћење послодавца у наведеној ситуацији, или да се ова одредба брише.

Одредбе о дисциплинској одговорности службеника

Члан 152.

Одредбе овог члана односе се на теже 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. Сматрамо да је неопходно прецизирати формулацију *на други начин неправилна обрада исте*, како би се избегло различито тумачење ове одредбе.

Ставом 1. тачка 6. предвиђено је да у теже повреде радне дужности спада *злоупотреба обавештавања о сумњи у постојање корупције*. Мишљења смо да ова одредба садржи ризик корупције и да је потребно прецизније одредити шта се сматра *злоупотребом обавештавања о сумњи у постојање корупције*. На тај начин би се спречило различито тумачење ове одредбе и смањила могућност да се позивањем на њу покрећу и воде дисциплински поступци против службеника који су указали на сумњу у постојање корупције у органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.

У ставу 1. тачке 7. и 12. се приликом навођења тежих повреда дужности из радног односа користе изрази *лица повезаних са службеником* и *повезано лице*. С обзиром да овим одредбама није одређено која се лица сматрају *лицима повезаним са службеником* и *повезаним лицима*, остављен је простор за различита тумачења. Имајући у виду наведено, препорука је да се Нацртом закона предвиди која ће се лица сматрати *лицима повезаним са службеником* и *повезаним лицима* у погледу ових одредаба.

Члан 155.

Одредбе овог члана односе се на вођење дисциплинског поступка. Ставом 2. је прописано да 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, пошто је послодавцу остављено дискреционо овлашћење приликом одлучивања о образовању дисциплинске комисије. Имајући у виду наведено, препорука је да се одредба става 2. измени на тај начин што ће се или прописати да је послодавац у свакој ситуацији дужан да образује дисциплинску комисију, или одредити у којим ситуацијама ће то бити његова обавеза.

Члан 156.

Одредбе овог члана односе се на застарелост. Ставом 3. је прописано 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 од стране органа који ће примењивати овај закон. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени на тај начин што ће се

прецизирати формулација из *оправданих разлога*.

Члан 157.

Одредбе овог члана односе се на усмену расправу. Ставом 3. предвиђено је да расправа може да се одржи и без присуства службеника *ако за то постоје важни разлози*, а службеник је на расправу уредно позван. Формулација *ако за то постоје важни разлози* је недовољно прецизна и оставља простор за различита тумачења од стране органа који ће примењивати овај закон. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени на тај начин што ће се прецизирати формулација *ако за то постоје важни разлози*.

Члан 161.

Одредбе овог члана односе се на удаљење с рада. Ставом 1. је предвиђено 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 да се удаљи 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 да је послодавцу остављено дискреционо овлашћење приликом одлучивања о удаљавању 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.

Одредбе о одговорности службеника за штету

Члан 168.

Овом одредбом прописано је 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.

Као што је горе наведено, одредбама члана 32. Нацрта закона предвиђена 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, одредбама члана 32. није предвиђено да је службеник дужан да *писменим путем саопшти* руководиоцу да сматра да извршење налога може проузроковати штету. Имајући у виду наведено, сматрамо да би било целисходно ускладити одредбе члана 32. и члана 168. на тај начин што ће у оба случаја бити прописано да ће службеник писменим путем саопштити руководиоцу да извршење налога може да проузрокује штету.

Члан 169.

Ова одредба односи се на одговорност службеника за штету проузроковану трећем лицу. Ставом 1. прописано је да за штету коју службеник на раду или у вези са радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара послодавац. Сматрамо да би овом одредбом, слично као у Закону о државним службеницима, требало прописати могућност да оштећеник накнаду штете захтева непосредно од службеника, уколико је овај штету проузроковао намерно.

Одредбе о престанку радног односа

Члан 172.

Одредбе овог члана односе се на престанак 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 наведеном одредбом није прописано да ће се она односити и на службенике на положају у органу аутономне покрајине.

Одредбе о заштити права службеника

Члан 194.

Одредбе овог члана односе се на изузеће члана жалбене комисије. Ставом 1. је прописано да председник или члан жалбене комисије *може* бити изузет од вршења дужности у појединачном жалбеном поступку уколико постоји 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 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 да одредбама овог члана није одређено која се лица сматрају *повезаним лицима*, остављен је простор за различита тумачења. Имајући у виду наведено, препорука је да се Нацртом закона предвиди која ће се лица сматрати *повезаним лицима* у погледу ових одредаба.

Члан 195.

Одредбе овог члана односе се на разлоге за разрешење председника и чланова жалбене комисије. Ставом 1. прописано је да се члан жалбене комисије разрешава 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 недовољно прецизне и остављају простор за различита тумачења од стране органа који ће примењивати овај закон. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе измене на тај начин што ће се прецизирати формулације *кажњиво дело које га чини недостојним дужности у жалбеној комисији* и *неуспешно врши*.

Прелазне и завршне одредбе

Чланом 208. прописано је да ће уредбе које су предвиђене овим законом Влада донети у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона, док ће покрајинске прописе из члана 206. овог закона, надлежни орган Аутономне покрајине Војводине донети у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона. Поред наведеног, чланом 209. 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 216. 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 2013. 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. 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 требало сачекати доношење Стратегије 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 мишљењу Агенције за борбу против корупције, ове ризике корупције је нужно отклонити, како би се избегле евентуалне злоупотребе и обезбедило поштовање закона.