

## Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о полицији

### I Општа процена ризика корупције

Министарство унутрашњих послова припремило је Нацрт закона о полицији (у даљем тексту: Нацрт закона), поводом којег је у току јавна расправа.

Нацртом закона уређује се надлежност и начин обављања унутрашњих послова, као и организација и надлежност полиције, полицијски послови, полицијска овлашћења, функција управљања људским ресурсима, контрола рада запослених, финансирање и сарадња са другим субјектима.

Објављени Нацрт закона не садржи образложење, иако је оно његов обавезни део, што отежава разјашњење појединих предложених решења и њиховог циља.

Националном стратегијом за борбу против корупције и Акционим планом за њено спровођење предвиђена је, између осталог, измена Закона о полицији и акта о систематизацији и унутрашњој организацији Министарства унутрашњих послова ради успостављања ефикасних механизма координације носилаца борбе против корупције на стратешком, тактичком и оперативном нивоу. Наиме, према Акционом плану, Министарство унутрашњих послова требало је да у року од осам месеци од његовог усвајања изради и достави Влади Нацрт измена и допуна Закона. Међутим, уместо тога, отпочела је израда потпуно новог закона у циљу реорганизације полиције, увођења система каријерног напредовања и разграничења послова између полицијских службеника и других државних службеника у Министарству унутрашњих послова.

Нацрт закона садржи одређене новине које су значајне са становишта превенције корупције. Прецизније, одредбама Нацрта закона предвиђено је да Сектор унутрашње контроле врши анализу ризика од корупције, да полицијски службеници унутрашње контроле могу вршити контролу имовинског картона и промене имовног стања, као и да облике и начин примене „теста интегритета“ ближе прописује министар. Идеја о увођењу имовинских картона, као нове антикорупцијске мере за полицијске службенике, дуго је разматрана. Један од разлога за то је чињеница да се полицијски функционери не сматрају функционерима, у смислу члана 2. Закона о Агенцији за борбу против корупције, те не подлежу обавезама које су предвиђене тим законом. С друге стране, често се истиче да је тест интегритета у полицији најефикасније средство за спречавање корупције, које би, уколико се примени у циљу прикупљања доказа у дисциплинском или кривичном поступку, омогућило да се утврди који су полицајци склони корупцији и неетичком поступању. Међутим, иако је увођење анализе ризика од корупције, контроле имовинских картона и теста интегритета значајно, указујемо да је Нацртом закона неопходно прецизније уредити ова питања, уместо што се, као што је предложено, то препушта министру. Конкретно, у погледу контроле имовинских картона и промене имовног стања полицијских службеника, неопходно је законским одредбама, слично као у Закону о Агенцији за борбу против корупције, уредити питања подношења извештаја о имовини и приходима полицијских службеника и чланова њихове уже породице, садржине тих извештаја, ванредног пријављивања имовине, Регистра имовине, Годишњег плана провере извештаја и праћења имовинског стања. Поред тога, законским одредбама потребно је прецизно уредити питања сврхе, начела, права и обавеза, поступка, правних последица и надзора над спровођењем тестова интегритета, укључујући ту и заштитне механизме који ће представљати гаранцију да ови тестови неће бити предмет злоупотреба.

Улога Сектора за унутрашњу контролу изузетно је значајна за спречавање корупције. Међутим, појединим одредбама Нацрта закона, које су недовољно прецизне и подложне различитим тумачењима, ограничавају се надлежности овог сектора, што може довести у питање ефикасност самог вршења унутрашње контроле. Конкретно, министар *може* одлучити да се даље поступање по одређеном предмету уступи другој организационој јединици која је надлежна за покретање поступка, или да се контрола изврши *заједничким*

*радом* са Сектором, уколико предмет вршења ове контроле *превазилази надлежности* Сектора, или уколико је повезан са другим делима или се ради о *предмету великог значаја*. Такође, приликом вршења контроле полицијски службеници овог сектора не могу се мешати у ток појединих акција полиције *или на други начин ометати рад* или угрозити поверљивост полицијске акције.

За одговарајуће функционисање државних органа значајна је транспарентност и правичност у поступку запошљавања. Имајући то у виду, Нацртом закона потребно је детаљније и прецизније уредити поступке избора, конкурса, обуке, вредновања, оцењивања, унапређења, постављења и разрешења.

Нацртом закона нису довољно јасно и прецизно одређени послови и делатности који се сматрају неспојивим са пословима запослених у Министарству. Наиме, Нацртом закона предвиђено је да су то *сви послови који на било који начин могу бити доведени у везу са појмом и врстама полицијских и других послова утврђених законом и актима донетим на основу закона*, као и да ближе прописе о овим пословима и делатностима доноси министар. Иако је јасно да је тешко таксативно навести све послове који су неспојиви са полицијским пословима, неопходно је прецизирати ове одредбе и Нацртом закона јасније уредити ово питање.

Поред поменутих недостатака, Нацрт закона садржи и ризике корупције који се односе на употребу непрецизних формулација, давање широких дискреционих овлашћења, непостојање рокова, међусобну неусаглашеност и неусаглашеност са одредбама других закона, препуштање Влади и Министарству да подзаконским актима уреде одређена питања која би требало уредити законским одредбама, те постојање правних празнина.

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

У овом делу мишљења следи приказ ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона које се односе на сарадњу са другим субјектима, надлежности у области унутрашњих послова, организацију, надлежност и послове полиције, полицијске послове, рад и радне односе, дисциплинску одговорност, одговорност за штету, контролу рада и законитости, као и овлашћења за доношење прописа.

### ***Сарадња са другим субјектима***

#### **Члан 14.**

Овим чланом одређено је значење појединих израза у Нацрту закона. Између осталог, према овом члану, полицијско овлашћење представља *право полицијског службеника да предузме мере и радње у случајевима предвиђеним законом и на начин прописан подзаконским прописима*. По нашем мишљењу, након речи *право* потребно је додати речи *и обавеза*, с обзиром на то да би полицијско овлашћење морало да обухвата и обавезу полицијског службеника да у случајевима предвиђеним законом предузме одређене радње и мере. Додатно, на овај начин би се значење израза полицијског овлашћења усагласило са појмом полицијског службеника. Наиме, у Нацрту закона наведено је да је полицијски службеник запослени који има *право и обавезу* да примењује полицијска овлашћења.

### ***Надлежности у области унутрашњих послова***

#### **Члан 15.**

Овим чланом уређене су надлежности Министарства унутрашњих послова, међу којима је и организовање и спровођење унутрашње контроле. Напомињемо да је у делу Нацрта закона о контроли рада и законитости предвиђено да ова контрола обухвата вршење анализе ризика корупције, контролу имовинских картона и промене имовног стања, као и примену теста интегритета. Имајући у виду наведено, сматрамо да би овај члан Нацрта закона требало

допунити тако што ће се, између осталог, навести да је Министарство унутрашњих послова надлежно за вршење анализе ризика корупције, контролу имовинских картона и промене имовног стања, као и примену теста интегритета.

Ставом 3. овог члана прописано је да Министарство обезбеђује и друге организационе претпоставке за рад полиције, у складу са усвојеним јавним политикама Владе Републике Србије, а нарочито за јачање поверења између јавности и полиције као службе на располагању јавности, за развој професионализма и за спречавање и сузбијање корупције у полицији. По нашем мишљењу, ову одредбу је потребно прецизирати и појаснити шта обухвата ова надлежност Министарства унутрашњих послова.

### **Организација, надлежности и послови полиције**

#### **Чланови 23, 24, 27. и 33.**

Ови чланови односе се на постављење и разрешење директора полиције, руководиоца организационе јединице у седишту Дирекције, руководиоца унутрашње организационе јединице у седишту полицијске управе и избор директора за ванредне ситуације.

Чланом 23. став 4. прописано је да директора полиције разрешава Влада на образложени предлог министра *уколико не оствари очекиване резултате рада у оквиру компетенција радног места*, док је чланом 24. став 3. предвиђено да руководиоца организационе јединице разрешава министар по предлогу директора полиције, *уколико не оствари очекиване резултате рада у оквиру компетенција радног места*. Поред тога, у члану 27. став 3. се наводи да руководиоца унутрашње организационе јединице – начелника у полицијској управи разрешава директор полиције по предлогу начелника полицијске управе, *уколико не оствари очекиване резултате рада у оквиру компетенција радног места*, а у члану 33. став 4. да директора за ванредне ситуације разрешава Влада на образложени предлог министра *уколико не оствари очекиване резултате рада у оквиру компетенција радног места*.

Нацртом закона неопходно је што прецизније одредити основе за разрешење, како би се сузио простор за различита тумачења, односно ограничила дискрециона овлашћења приликом одлучивања. С обзиром на то да је формулација *очекивани резултати рада у оквиру компетенција радног места* уопштена и подложна различитим тумачењима, препорука је да се ова формулација измени и да се што прецизније одреди који су основи за разрешење директора полиције, руководиоца организационе јединице у седишту Дирекције, руководиоца унутрашње организационе јединице у седишту полицијске управе и директора за ванредне ситуације.

#### **Члан 25.**

Овим чланом уређују се унутрашње организационе јединице за координацију рада. Према ставу 2, министар на предлог директора полиције поставља и разрешава полицијског службеника-руководиоца ове унутрашње организационе јединице на пет година, док је у ставу 4. наведено да министар, по предлогу директора полиције, разрешава ово лице, *уколико не оствари очекиване резултате рада у оквиру компетенција радног места*.

Ове одредбе потребно је допунити тако што ће се прописати критеријуми за постављење руководиоца унутрашње организационе јединице, те прецизирати који су основи за његово разрешење.

#### **Члан 26.**

Ове одредбе тичу се постављења и разрешења начелника полицијске управе. Ставом 3. предвиђено је да начелник полицијске управе може бити полицијски службеник који испуњава услове из члана 24. став 2. овог закона и који испуњава услове радног места предвиђене за начелника полицијске управе. Међутим, слично као и у случају постављења руководиоца унутрашње организационе јединице, Нацртом закона нису прописани критеријуми за постављење начелника полицијске управе, па је препорука да се ове одредбе, у том смислу, допуне. Поред тога, према ставу 4, начелника полицијске управе јединице

разрешава директор полиције по предлогу руководиоца унутрашње организационе јединице *уколико не оствари очекиване резултате рада у оквиру компетенција радног места*. Као што је већ истакнуто, формулација *очекивани резултати рада у оквиру компетенција радног места* је уопштена и подложна различитим тумачењима, па је неопходно прецизирати који су основи за разрешење начелника полицијске управе.

### **Полицијски послови**

#### **Члан 40.**

Овај члан односи се на полицијско опажање и праћење. Ставом 3. прописано је да, ако током предузимања ових радњи полицијски службеник затекне лице у извршењу кривичног дела којим се не угрожава безбедност других лица, он *може пропустити* поступање према том лицу *ако постоји основана претпоставка да наставком радње из става 1. овог члана може доћи* до других доказа или података о другим кривичним делима или саизвршиоцима. Поред тога, према ставу 4, полицијски службеник је дужан да о овом пропуштању *одмах* обавести непосредног руководиоца.

Имајући у виду да се на овај начин полицијском службенику дају широка дискрециона овлашћења, сматрамо да је неопходно прецизније одредити у којим случајевима ће полицијски службеник пропустити поступање према одређеном лицу, прописати рок (на пример, најкасније у року од 24 сата) у којем је полицијски службеник дужан да обавести непосредног руководиоца о пропуштању и предвидети која су овлашћења руководиоца у тим случајевима.

#### **Члан 45.**

Ове одредбе тичу се полицијске помоћи у спровођењу извршења, која је предмет и члана 73. Закона о извршењу и обезбеђењу. Ставом 1. предвиђено је да помоћ у спровођењу извршења полиција пружа на основу писаног захтева *надлежног органа или правног лица са јавним овлашћењима* који се подноси месно надлежној организационој јединици полиције најмање пет дана пре дана одређеног за извршење акта. С друге стране, према члану 73. Закона о извршењу и обезбеђењу, овај захтев подносе суд, односно извршитељ, који је физичко лице које именује министар надлежан за правосуђе да у статусу службеног лица спроводи извршења у границама решења о извршењу и врши друга поверена овлашћења.

Имајући у виду наведено, указујемо да је потребно усагласити одредбу става 1. овог члана са одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу и предвидети да писани захтев подноси и *физичко лице са јавним (повереним) овлашћењима*.

Ставом 3. прописано је да начелник полицијске управе, односно начелник полицијске станице одлучује о ангажовању полиције и о обиму и начину пружања помоћи у спровођењу извршења, те да о томе *благовремено* обавештава подносиоца захтева. С обзиром на то да је формулација *благовремено* недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима, сматрамо да би у овој одредби требало одредити рок за обавештавање подносиоца захтева.

#### **Члан 50.**

Овим чланом уређено је трагање за лицима и предметима. Према ставу 4. тачка 1, полицијска потрага се расписује за лицем за које постоје основи сумње да је учинило кривично дело за које се гони по службеној дужности или прекршај предвиђен законом *за чије извршавање је надлежно Министарство*. Имајући у виду да је нејасно значење речи *за чије извршавање је надлежно Министарство*, препорука је да се ова одредба измени и да се прецизира у којим ситуацијама ће Министарство расписати полицијску потрагу.

#### **Члан 51.**

Ове одредбе односе се на мере циљане потраге. Према ставу 6, *кад разлози хитности то захтевају*, мере циљане потраге *може* својим решењем наложити директор полиције, уз претходно прибављену *писану сагласност* за почетак примене одговарајућих мера председника Врховног касационог суда Србије, односно овлашћеног судије. У овом случају

писани предлог за примену одговарајућих мера доставља се у року од 24 часа од добијања *усмене сагласности*. С обзиром на то да из ове одредбе није јасно у којим случајевима директор полиције налаже решењем мере циљане потраге, као и који је вид сагласности председника Врховног касационог суда потребан, препорука је да се ова одредба појасни и прецизира.

#### **Члан 61.**

Ставом 4. прописано је да носиоци судско-тужилачке функције не могу бити доведени нити задржани у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у обављању *судијске функције* без одобрења надлежног органа. С друге стране, по ставу 5, у носиоце судско-тужилачке функције у смислу овог закона спадају и јавни тужилац и члан Државног већа тужилаца. Имајући у виду наведено, сматрамо да је у ставу 4. реч *судијске* потребно заменити речима *судијске или тужилачке функције*.

#### ***Рад и радни односи***

#### **Члан 140.**

Овај члан тиче се посебних услова за заснивање радног односа. Прецизније, ставом 1. одређени су посебни услови за заснивање радног односа, које лице које заснива радни однос у Министарству мора да испуњава. С друге стране, у ставу 2. наведено је да ће се *посебним актом министра, за поједина радна места утврдити као услов само држављанство Републике Србије*. По нашем мишљењу, потребно је изменити став 2. овог члана, који предвиђа изузетак од правила, те прецизније одредити када услов за заснивање радног места може бити само држављанство Републике Србије.

#### **Члан 141.**

Ставом 1. тачка 6. прописано је да се у радни однос не може примити лице које је правноснажно осуђено за *прекршај који га чини недостојним за обављање послова у Министарству*. С обзиром на то да Нацртом закона није појашњено који су то прекршаји који неко лице чине недостојним за обављање послова у Министарству, ова одредба је недовољно прецизна и подложна различитом тумачењу. Имајући то у виду, потребно је или Нацртом закона одредити који су то прекршаји који неко лице чине недостојним за обављање послова у Министарству, или на другачији начин прописати када се неко лице не може примити у радни однос.

#### **Члан 149.**

Овим чланом предвиђено је да се у поступку обављања провере лица које заснива радни однос у Министарству унутрашњих послова, поред података из Упитника, између осталог, прикупљају и проверавају и *други подаци о особама с којима живи у заједничком домаћинству и остали подаци од значаја за рад у Министарству унутрашњих послова*. По нашем мишљењу, ова одредба је непрецизна и подложна различитим тумачењима, чиме се уједно дају широка дискрециона овлашћења. Препорука је да се ова одредба измени тако што ће се прецизно и јасно одредити који се подаци прикупљају и проверавају у поступку обављања провере лица које заснива радни однос у Министарству унутрашњих послова.

#### **Члан 163.**

Овај члан односи се на чиновне и звања полицијских службеника. Ставом 1, између осталог, прописано је да ће *услове, поступак, начин стицања и губитка чиновна и звања у Министарству уредити Влада посебним актом* у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог Закона. С друге стране, према ставу 3, за стицање наредног чина/звања у оквиру истог нивоа потребно је да се испуни услов одговарајућег степена образовања, потребних година стажа проведених у претходном чину/звању, успешно завршене стручне обуке за чин/звање, као и одговарајуће годишње оцене, док је за стицање наредног чина/звања непосредно вишег нивоа потребно да се испуни услов одговарајућег степена образовања, потребних година стажа проведених у претходном чину/звању, успешно положен стручни испит за чин/звање, као и одговарајуће годишње оцене.

По нашем мишљењу, Нацртом закона потребно је детаљније уредити услове, поступак, начин стицања и губитка чинова и звања у Министарству, па је препорука да се ове одредбе, у том смислу, допуне.

#### **Члан 164.**

Овај члан тиче се оцењивања рада. Ставом 5. предвиђено је да се напредовање *може остварити* на основу трогодишње просечне оцене која не може бити нижа од *истиче се - 4*. По нашем мишљењу, с обзиром на то да се наводи да је напредовање *могуће* на основу одговарајуће трогодишње просечне оцене, ова одредба оставља простор за различита тумачења приликом примене. Имајући то у виду, препорука је да се овај ризик корупције отклони тако што ће се Нацртом закона прецизно одредити када ће доћи до напредовања.

#### **Члан 165.**

Овим чланом уређују се неспојиве делатности са полицијским пословима. Према ставу 2, послови који су неспојиви са пословима запослених у Министарству су *сви послови који на било који начин могу бити доведени у везу са појмом и врстама полицијских и других послова утврђених законом и актима донетим на основу закона*. Поред тога, у ставу 3. је наведено да ближе прописе о овим пословима и делатностима доноси министар. Иако је јасно да је тешко таксативно навести све послове који су неспојиви са полицијским пословима, неопходно је прецизирати ове одредбе и Нацртом закона детаљније уредити ово питање. У супротном, овако уопштена одредба ће свакако довести до проблема и различитог тумачења у пракси.

#### **Члан 170.**

Овај члан односи се на право на накнаду у случају привремене неспособности за рад. Ставом 5. предвиђено је да у случајевима постојања основане сумње да полицијски службеник или остали запослени врше злоупотребу коришћења привремене спречености за рад, непосредни старешина *може искључиво ради обезбеђења доказа о томе да изврши теренску контролу, а потом се обрати надлежном здравственом органу ради утврђивања здравствене способности запосленог, уз образлагање конкретно затеченог чињеничног стања*.

На овај начин, напосредном старешини дају се дискрециона овлашћења у погледу вршења теренске контроле и обраћања надлежном здравственом органу ради утврђивања здравствене способности запосленог. Како би се отклонио наведени ризик корупције, препорука је да се прецизира када ће непосредни старешина извршити теренску контролу и обратити се надлежном здравственом органу ради утврђивања здравствене способности запосленог.

#### **Члан 176.**

Овим чланом уређено је питање престанка радног односа са правом на инвалидску пензију. Према ставу 2, неспособност за вршење полицијских послова, у сарадњи са органом вештачења Фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, утврђује комисија при Заводу за здравствену заштиту радника Министарства, чије чланове именује министар.

С обзиром на то да нису прописани услови и критеријуми за именовање чланова комисије при Заводу за здравствену заштиту радника Министарства, министру се дају широка дискрециона овлашћења по овом питању. Препорука је да се одредбе Нацрта закона о праву на инвалидску пензију допуне тако што ће се предвидети јасни и прецизни услови и критеријуми за именовање чланова комисије при Заводу за здравствену заштиту радника Министарства.

#### **Члан 180.**

Овај члан тиче се врсте и начина доделе награда и признања. Ставом 4. прописано је да за поступак доделе награда и признања у Министарству унутрашњих послова министар

формира Комисију за награђивање, док је у ставу 5. наведено да се начин и поступак доделе награда и признања ближе уређује посебним актом.

Имајући у виду да нису прописани услови и критеријуми за избор чланова Комисије за награђивање, министру се дају широка дискрециона овлашћења по овом питању. Препорука је да се одредбе Нацрта закона о начину и поступку доделе награда допуне тако што ће се предвидети јасни и прецизни услови и критеријуми за избор чланова ове комисије.

#### **Члан 185.**

Ставом 1. прописано је да министар или лице које он овласти *може за додатно остварени радни допринос, који значајно превазилази стандард редовног нивоа и квалитета радног ангажовања*, посебно увећати запосленом коефицијент основне плате до 20% у месецу у коме је исти остварен. С друге стране, према ставу 2, министар или лице које он овласти *може за умањени остварени радни допринос, који значајно не досеже стандард редовног нивоа и квалитета радног ангажовања*, посебно умањити запосленом коефицијент основне плате до 20% у месецу у коме је исти остварен.

Овим одредбама су министру, односно лицу које он овласти, дата широка дискрециона овлашћења у погледу увећања, односно умањења коефицијента основне плате запосленог. Препорука је да се наведене одредбе Нацрта закона измене тако што ће се прецизирати када ће министар, односно лице које он овласти, увећати, односно умањити коефицијент основне плате запосленог.

#### **Члан 186.**

Овим чланом одређено је да полицијски службеници имају право на увећање коефицијента основне плате за специфично ангажовање при обављању одређених полицијских послова. Према ставу 2, врсте ангажовања, критеријуми и мерила за увећање коефицијената по основу овог члана *утврђују се посебним актом министра, на предлог Директора полиције, односно начелника сектора.*

По нашем мишљењу, питања врсте ангажовања, критеријума и мерила за увећање коефицијената неопходно је детаљније уредити Нацртом закона. Имајући то у виду, препорука је да се ова питања детаљније уреде одредбама Нацрта закона.

#### **Члан 192.**

Овај члан тиче се распоређивања запослених. Иако се преузимање може вршити једино из другог органа, ставом 2. прописано је да се акт о распоређивању доноси, између осталог, након преузимања *од другог послодавца*. Имајући у виду наведено, у овој одредби је реч *послодавца* потребно заменити речју *органа*.

#### **Члан 195.**

Овај члан односи се на премештај. Ставом 2. предвиђено је да се *изузетно* запослени *може* трајно преместити, на предлог надлежног руководиоца, *у случају када нема задовољавајућу годишњу оцену рада, остварене резултате рада, као ни испуњеност компетенција за рад на радном месту на којем је распоређен.*

С обзиром на то да се овом одредбом прописује изузетак од правила, неопходно је прецизирати који су основи за трајни премештај, те сузити простор за различита тумачења и дискрециона овлашћења по овом питању.

### ***Дисциплинска одговорност***

#### **Члан 199.**

Ставом 1. прописано је да полицијски службеници и остали запослени у Министарству одговарају, између осталог, *за повреде којима изван службе нарушавају интересе и углед Министарства.*

Имајући у виду да је формулација *за повреде којима изван службе нарушавају интересе и углед Министарства* уопштена и подложна различитим тумачењима, сматрамо да је ову одредбу потребно изменити и појаснити које су то повреде којима се изван службе нарушавају интереси и углед Министарства.

#### **Члан 203.**

Овим чланом одређене су тешке повреде службене дужности. Између осталог, прописано је да у тешке повреде службене дужности спадају *понашање које штети угледу службе, обављање послова који су неспојиви са службеном дужношћу и сваки вид корупције*. По нашем мишљењу, ове формулације нису довољно прецизне. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове формулације измене, како би се прецизно и јасно одредиле тешке повреде службене дужности.

#### **Члан 206.**

Овај члан тиче се надлежности за покретање и одлучивање у дисциплинском поступку. Ставовима 6. и 7. предвиђено је да дисциплинска комисија одлучује по приговорима на првостепене одлуке дисциплинских старешина у већу од три члана, од којих је један председник већа, *док један члан не треба да буде из редова запослених у Министарству*. Поред тога, према ставу 8, председника, чланове и секретаре Дисциплинске комисије именује министар посебним актом.

Одредбама Нацрта закона нису прописани услови и критеријуми за именовање председника и чланова дисциплинске комисије. На тај начин, министру се дају широка дискрециона овлашћења по овом питању. Препорука је да се одредбе Нацрта закона о надлежности за покретање и одлучивање у дисциплинском поступку допуне тако што ће се предвидети јасни и прецизни услови и критеријуми за именовање председника и чланова дисциплинске комисије.

#### **Члан 208.**

Овим чланом уређена су начела за спровођење дисциплинског поступка. Према ставу 4, одлуком овлашћеног лица које води и одлучује у дисциплинском поступку *може се у изузетним случајевима искључити јавност*, ако то захтева потреба чувања података са ознаком поверљивости и тајности *или из других оправданих разлога*.

По нашем мишљењу, ова одредба је недовољно прецизна и оставља простор за различита тумачења у пракси. Имајући то у виду, препорука је да се измени формулација *из других оправданих разлога* и да се појасни у којим случајевима се искључује јавност у дисциплинском поступку.

#### **Члан 209.**

Ставом 1. прописано је да полицијски службеник и остали запослени *имају право да благовремено буду обавештени о покренутом дисциплинском поступку*, као и о доказима који су приложени уз иницијативу за покретање дисциплинског поступка.

С обзиром на то да је формулација *благовремено* недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима, сматрамо да би у овој одредби требало одредити рок за обавештавање о покренутом дисциплинском поступку и о достављеним доказима.

#### **Члан 214.**

Одредбе овог члана тичу се разлога и поступка привременог удаљења из службе. Према ставу 3, полицијски службеник и остали запослени у Министарству *могу бити привремено удаљени с рада, на образложени предлог руководиоца, када је против њих донета наредба о спровођењу истраге за кривично дело за које се гони по службеној дужности, или покренут дисциплински поступак због тешке повреде службене дужности и уколико би њихово присуство на раду штетило интересима службе, уз посебно образложење*.



Овом одредбом дата су широка дискрециона овлашћења у погледу одлучивања о привременом удаљењу из службе, што оставља простор за различито тумачење и примену у пракси. Препорука је да се ова одредба Нацрта закона измени тако што ће се прецизирати када ће доћи до привременог удаљења с рада.

### **Одговорност за штету**

#### **Члан 215.**

Овим чланом уређује се одговорност за штету. Ставом 3. предвиђено је да су полицијски службеник и остали запослени у обавези да *одмах* по сазнању за насталу штету поднесу извештај о причињеној штети непосредном руководиоцу.

По нашем мишљењу, у овој одредби је потребно прописати рок (на пример, најкасније у року од 24 сата) у којем су полицијски службеник и остали запослени дужни да поднесу извештај о причињеној штети непосредном руководиоцу.

Према ставу 4, полицијски службеник и остали запослени *се могу у целости или делимично ослободити одговорности за насталу штету* ако је до ње дошло поступањем по налогу руководиоца, под условом да су га полицијски службеник и остали запослени претходно писано или усмено, у зависности од околности, упозорили да ће извршењем налога настати или да би могла настати штета. Такође, у ставу 5. наведено је да се полицијски службеник и остали запослени који су одговорни за штету причињену крајњом непажњом *могу делимично или у целости ослободити обавезе накнаде штете* ако је штета настала обављањем полицијских послова, због знатних напора у обављању истих, под околностима када штета није могла бити избегнута.

Овим одредбама остављен је простор за различито тумачење и примену у пракси. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе измене тако што ће се прецизирати када ће се полицијски службеник и остали запослени у целости или делимично ослободити одговорности за насталу штету, односно обавезе накнаде штете.

#### **Члан 216.**

Ставом 1. прописано је да комисија коју именује министар утврђује штету, износ и околности под којима је штета проузрокована.

Међутим, Нацртом закона нису прописани услови и критеријуми за именовање чланова ове комисије. На тај начин, министру се дају широка дискрециона овлашћења по овом питању, па је препорука да се Нацртом закона предвиде јасни и прецизни услови и критеријуми за именовање чланова ове комисије.

### **Контрола рада и законитости**

#### **Члан 221.**

Овај члан односи се на облике и начине вршења унутрашње контроле запослених. Према ставу 3, облике и начин вршења унутрашње контроле рада ближе прописује министар.

По нашем мишљењу, питања облика и начина вршења унутрашње контроле рада требало би детаљније уредити Нацртом закона.

#### **Члан 223.**

Ове одредбе тичу се поступања Сектора унутрашње контроле. Ставом 2. прописано је да начелник Сектора унутрашње контроле *благовремено* и писано обавештава министра о свим случајевима предузимања или пропуштања акција полиције за које сматра да су противне закону и *благовремено* предузима потребне радње.

Имајући у виду да је формулација *благовремено* недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима, сматрамо да би у овој одредби требало прописати рок у којем начелник Сектора унутрашње контроле обавештава министра, односно у којем предузима потребне радње.

#### **Члан 224.**

Овај члан односи се на обавезе и овлашћења у вршењу контроле запослених. Ставом 3. предвиђено је да се у вршењу контроле полицијски службеници Сектора унутрашње контроле не могу мешати у ток појединих акција полиције *или на други начин ометати рад* или угрозити поверљивост полицијске акције.

Имајући у виду да је формулација *или на други начин ометати рад* уопштена и подложна различитим тумачењима, препорука је да се ова одредба измени и да се прецизније одреде ограничења у вршењу контроле запослених.

Ставовима 5, 6. и 7. прописано је да Сектор унутрашње контроле врши анализу ризика од корупције, да полицијски службеници унутрашње контроле могу вршити контролу имовинског картона и промене имовног стања, као и да облике и начин примене „теста интегритета“ ближе прописује министар.

Иако је увођење анализе ризика од корупције, контроле имовинских картона и теста интегритета изузетно значајно са становишта превенције корупције, указујемо да је Нацртом закона неопходно прецизније уредити ова питања. Конкретно, у погледу контроле имовинских картона и промене имовног стања полицијских службеника, неопходно је законским одредбама, слично као у Закону о Агенцији за борбу против корупције, уредити питања подношења извештаја о имовини и приходима полицијских службеника и чланова њихове уже породице, садржине тих извештаја, ванредног пријављивања имовине, Регистра имовине, Годишњег плана провере извештаја и праћења имовинског стања. Поред тога, законским одредбама је потребно прецизно уредити питања сврхе, начела, права и обавеза, поступка, правних последица и надзора над спровођењем тестова интегритета, укључујући ту и заштитне механизме који ће представљати гаранцију да ови тестови неће бити предмет злоупотреба.

Према ставу 9, за извршавање одређених задатака појединачне контроле, поред полицијских службеника унутрашње контроле Сектора унутрашње контроле, *министар може задужити и друге полицијске службенике у Министарству.*

Овом одредбом дата су широка дискрециона овлашћења министру у погледу одлучивања о ангажовању других полицијских службеника у Министарству за извршавање одређених задатака појединачне контроле, што оставља простор за различито тумачење и примену у пракси. Препорука је да се ова одредба Нацрта закона измени тако што ће се појаснити када ће министар задужити друге полицијске службенике за извршење одређених задатака појединачне контроле.

#### **Члан 226.**

Овим чланом уређена је контрола рада Сектора унутрашње контроле. Ставом 6. предвиђена су додатна ограничења у раду Сектора за унутрашњу контролу. Прецизније, прописано је да министар *може* одлучити да се даље поступање по одређеном предмету уступи другој организационој јединици која је надлежна за покретање поступка, или да се контрола изврши *заједничким радом* са Сектором уколико предмет вршења ове контроле *превазилази надлежности* Сектора, или уколико је повезан са другим делима или се ради о *предмету великог значаја*.

По нашем мишљењу, на овај начин је министру дато широко дискреционо овлашћење у погледу уступања вођења поступка унутрашње контроле другој организационој јединици, што оставља простор за различито тумачење и примену у пракси. Имајући у виду наведено, препорука је да се измене формулације *превазилази надлежности Сектора* и *предмет великог значаја*, као и да се појасни када ће министар донети наведену одлуку.

#### **Чланови 228-232.**

Ови чланови односе се на састав и рад комисије за притужбе. Чланом 228. став 6. прописано

је да притужбе у Министарству решава комисија састављена од три члана, и то: два представника Министарства и представник јавности. Према ставу 7. и ставу 8. овог члана, чланове комисије именује и разрешава Влада на предлог министра, односно *на предлог организација стручне јавности и невладиних организација*. С друге стране, чланом 230. став 4. и 5. предвиђено је да чланове комисије и председника комисије именује Влада *међу запосленима у Министарству који су дипломирани правници са најмање пет година радног искуства у правној струци*, те да је при предлагању кандидата, министар *дужан да води рачуна о њиховом познавању прописа о полицији, државној управи и о управном поступку*.

У овим одредбама Нацрта закона потребно је најпре појаснити и прецизирати које *организације стручне јавности и невладине организације* предлажу члана ове комисије и на који начин. Поред тога, потребно је усагласити одредбе чланова 228. и 230. Нацрта закона у делу који се односи на услове за именовање члана комисије. Наиме, из предложених решења није јасно да ли члан комисије кога предлажу *организације стручне јавности и невладине организације* мора бити запослен у Министарству унутрашњих послова.

Према члану 232. став 1, члан комисије се разрешава ако *несавесно* врши своје дужности, или ако је, између осталог, осуђен *за кажњиво дело које га чини недостојним дужности у комисији*. Такође, ставом 3. овог члана предвиђено је да се председник комисије разрешава дужности, уколико је *несавесно или неуспешно врши*.

С обзиром на то да Нацртом закона није појашњено која су то кажњива дела која неко лице чине недостојним дужности у комисији, као и да су формулације *несавесно* и неуспешно недовољно прецизне и подложне различитом тумачењу, неопходно је изменити ове формулације и појаснити када се члан комисије, односно председник комисије разрешава дужности.

### **Овлашћења за доношење прописа**

#### **Члан 241.**

Ставом 3. предвиђено је да ће Влада донети подзаконске акте у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, док је у ставу 4. наведено да ће министар донети подзаконске акте у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона. Имајући у виду да би без благовременог доношења ових подзаконских аката било онемогућено потпуно и адекватно спровођење закона, указујемо да је неопходно да они буду припремљени и донети у краћем року од оног који је предвиђен Нацртом закона.

### **III Закључак**

Нацртом закона уређује се надлежност и начин обављања унутрашњих послова, као и организација и надлежност полиције, полицијски послови, полицијска овлашћења, функција управљања људским ресурсима, контрола рада запослених, финансирање и сарадња са другим субјектима.

Нацрт закона садржи одређене новине које су значајне са становишта превенције корупције. Прецизније, одредбама Нацрта закона предвиђено је да Сектор унутрашње контроле врши анализу ризика од корупције, да полицијски службеници унутрашње контроле могу вршити контролу имовинског картона и промене имовног стања, као и да облике и начин примене „теста интегритета“ ближе прописује министар. Међутим, иако је увођење анализе ризика од корупције, контроле имовинских картона и теста интегритета значајно, указујемо да је Нацртом закона неопходно прецизније уредити ова питања.

Улога Сектора за унутрашњу контролу изузетно је значајна за спречавање корупције. Међутим, појединим одредбама Нацрта закона, које су недовољно прецизне и подложне

различитим тумачењима, ограничавају се надлежности овог сектора, што може довести у питање ефикасност самог вршења унутрашње контроле.

За одговарајуће функционисање државних органа значајна је транспарентност и правичност у поступку запошљавања. Имајући то у виду, Нацртом закона потребно је детаљније и прецизније уредити поступке избора, конкурса, обуке, вредновања, оцењивања, унапређења, постављења и разрешења.

Поред поменутих недостатака, Нацрт закона садржи и ризике корупције који се односе на употребу непрецизних формулација, давање широких дискреционих овлашћења, непостојање рокова, међусобну неусаглашеност и неусаглашеност са одредбама других закона, препуштање Влади и Министарству да подзаконским актима уреде одређена питања која би требало уредити законским одредбама, те постојање правних празнина.

Агенција за борбу против корупције сматра да би отклањање идентификованих недостатака и ризика корупције допринело смањењу простора за евентуалне злоупотребе и стварању одговарајућег правног оквира у овој области.