

Иницијатива за допуне Закона о државним службеницима, Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и Нацрта закона о запосленима у јавним службама

1. Уводне напомене

Агенција за борбу против корупције подноси иницијативе за измену и доношење прописа у циљу указивања на ризике од корупције и давања препорука за њихово отклањање.¹ Овом приликом, Агенција за борбу против корупције подноси иницијативу за допуне Закона о државним службеницима, Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Нацрта закона о запосленима у јавним службама, као и других закона који уређују положај запослених и радно ангажованих у органима јавне власти, у делу који се односи на регулисање сукоба интереса.

Значај регулисања сукоба интереса за све запослене и радно ангажоване у јавном сектору делимично је препознат приликом доношења стратешких докумената у области борбе против корупције. Конкретно, у Акционом плану за Поглавље 23 указано је, поред осталог, да за запослене у државним органима и организацијама не постоје или постоје само парцијалне законске одредбе за спречавање сукоба интереса, те да, услед тога, није довољно развијена свест о концепту сукоба интереса и начинима његовог спречавања на свим нивоима. Имајући у виду да је Република Србија ратификовала међународне инструменте који уређују питање сукоба интереса, констатовано је да је потребно предузети мере ради усаглашавања законских решења и практичне примене са међународним стандардима. У том смислу, једном од активности у овом акционом плану предвиђено је да се законом уреди спречавање сукоба интереса државних службеника.

С друге стране, Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило је Нацрт закона о запосленима у јавним службама, поводом којег је одржана јавна расправа, а који садржи одредбе којима се делимично за ову категорију лица запослених у јавном сектору уређује спречавање сукоба интереса.

У даљем тексту следе смернице за регулисање управљања сукобом интереса запослених и радно ангажованих у органима јавне власти, припремљене у складу са међународним стандардима, насталим, пре свега, захваљујући раду експертског тела Савета Европе за борбу против корупције - Група држава против корупције, Организације за економску сарадњу и развој и Уједињених нација, као и упоредним искуствима.

2. Појмови и основна правила о спречавању сукоба интереса

а) Сукоб интереса је ситуација у којој запослени/радно ангажовани у органу јавне власти има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на његову непристрасност и објективност у обављању послова. Из ове дефиниције јасно је да сукоб интереса може бити стварни, претпостављени и потенцијални. Стварни сукоб интереса представља директан сукоб између задужења и одговорности запосленог/радно ангажованог у органу јавне власти и његовог приватног интереса - ово лице *је у ситуацији* да његов приватни интерес *већ* постоји у погледу обављања конкретних задужења. Претпостављени сукоб интереса постоји уколико било које треће лице (јавност) може претпоставити или уочити да приватни интерес запосленог/радно ангажованог у органу јавне власти може

¹ Члан 5. алинеја шеста Закона о Агенцији за борбу против корупције ("Службени гласник РС" бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС, 112/13-аутентично тумачење и 8/15-УС).

непромерно утицати на обављање његових послова, без обзира да ли је то заиста случај – ово лице је у *ситуацији да се чини* да његов приватни интерес може утицати на обављање његових задужења. Потенцијални сукоб интереса настаје када запослени/ратно ангажовани у органу јавне власти има приватни интерес који би могао да буде у сукобу са његовим задужењима које ће обављати у будућности – ово лице је у *ситуацији да приватни интерес у будућој конкретној ситуацији* може утицати на обављање његових задужења.

б) Приватни интерес запосленог/ратно ангажованог у органу јавне власти обухвата, али није ограничен, на било какву корист или погодност за њега, чланове његове породице или са њиме повезана лица.

в) Повезано лице је супружник или ванбрачни партнер, крвни сродник у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојитељ или усвојеник, тазбински сродник закључно са првим степеном сродства, као и свако друго физичко или правно лице које се према другим основама и околностима може оправдано сматрати интересно повезаним са запосленим/ратно ангажованим у органу јавне власти.

г) Запослени/ратно ангажовани у органу јавне власти дужни су да предузму све што је у њиховој могућности како би избегли било какву ситуацију сукоба интереса. Уколико се таква ситуација није могла избећи, примењују се одредбе о управљању сукобом интереса.

д) Запослени/ратно ангажовани у органу јавне власти, као и чланови њихових породица не смеју тражити нити примити поклоне, услуге или било какву другу корист за себе, чланове своје породице или повезана лица, а који могу утицати или се чини да утичу на непристрасност или професионално обављање дужности, односно који се могу сматрати наградом у вези са вршењем њихових дужности. Ово не укључује поклоне мање вредности. Уколико запослени/ратно ангажовани у органу јавне власти има сумњу у погледу прихватања поклона или услуге, дужан је да се тим поводом у примереном кратком року обрати надлежном лицу или организационој јединици у оквиру органа јавне власти у којем је ангажован.

ђ) Давање донације је забрањено уколико је она намењена органу јавне власти који треба да врши надзор, инспекцијску контролу, одлучује о правима, обавезама и интересу донатора или да на било који начин ступа у пословни или неки други однос са донатором. С друге стране, давање донација је дозвољено уколико је искључена могућност неприкладног утицаја на орган јавне власти у погледу вршења његових надлежности, тј. уколико не постоји претпоставка или могућност таквог утицаја. О пријему донација и управљању донацијама треба да одлучују руководиоци организационих јединица органа јавне власти чија улога није директно повезана са пружањем услуга од интереса за донатора или интереса лица повезаних са донатором. Орган јавне власти који жели да прихвати донацију дужан је да прибави писану сагласност органа који врши надзор над његовим радом. Сви уговори о донацијама и исплате свих органа јавне власти морају бити евидентирани у регистру који је јаван. Јединствени регистар донација органима јавне власти требало би да води надлежно министарство, коме би сви органи јавне власти морали да у одређеном року по истеку претходне године доставе извештаје о примљеним донацијама са копијом релевантне документације, тј. закљученим уговорима. Ови извештаји би требало да садрже податке о одговорном лицу у органу јавне власти које је закључило уговор о донацији, датум закључења уговора, датум уручења донације, податке о донатору (име и презиме и пребивалиште, односно назив и седиште правног лица, као и име и презиме одговорног лица у правном лицу и његово пребивалиште), врсту и кратак опис донације, као и вредност донације. На основу података из јавног регистра, надлежно министарство би требало да има

обавезу да припрема и објављује годишње извештаје о регистрованим донацијама које доставља Влади и Народној скупштини.

е) Забрањен је било који вид плаћеног додатног рада или пословне делатности ван радног времена, осим уколико је надлежно лице или организациона јединица у оквиру органа јавне власти (у даљем тексту: субјект надлежан за одлучивање о сукобу интереса) дала писану сагласност на основу прописаних временских и финансијских ограничења. Сагласност се, по правилу, даје за научни, образовни или уметнички рад.

Сврха овог решења јесте да се капацитети запослених усмере на обављање послова у органима јавне власти, уместо на рад ван радног времена, те да органи јавне власти, без изузетка, буду обавештени о свим релеватним подацима везаним за додатни рад запослених, како би били у позицији да утврде да ли постоји могући сукоб интереса. У том смислу, упоредна искуства указују да је у погледу давања сагласности неопходно прописати јасна ограничења - да у периоду обављања додатни рад не сме трајати дуже од унапред процентуално одређеног времена које запослени проводи на раду у органу јавне власти и да накнада по основу додатног рада у периоду обављања не сме прелазити одређени процентуални износ основне зараде за рад у органу јавне власти. Важно је напоменути да, иако је предвиђено да се сагласност по правилу даје за образовни рад, то неће бити случај уколико се утврди постојање сукоба интереса - на пример, наставник не може добити сагласност за давање приватних часова ученицима које ће касније испитивати и оцењивати.

ж) Запослени/радно ангажовани у органу јавне власти, који су били ангажовани и/или имали приходе од неког правног лица, не смеју учествовати у вршењу надзора или контроле тих правних лица у одређеном временском периоду (на пример у периоду од две године). Наиме, јасно је да сукоб интереса постоји уколико неко лице учествује у вршењу надзора над радом бившег послодавца.

3. Управљање сукобом интереса

а) Уколико не постоје адекватне мере за управљање претпостављеним и потенцијалним сукобом интереса, постоји опасност да ће се у пракси они често претварати у стварни сукоб интереса. У том смислу, веома је важно законски регулисати ову област. У циљу адекватног уређења питања управљања сукобом интереса, неопходно је прописати да су запослени/радно ангажовани дужни да по сазнању, у примерено кратком року пријаве субјекту надлежном за одлучивање о сукобу интереса у органу јавне власти постојање свог приватног интереса или приватног интереса са њима повезаних лица у погледу рада и одлучивања. Додатно, потребно је предвидети да су ова лица дужна да се уздрже од било каквих активности од тренутка пријаве до доношења писмене одлуке надлежног субјекта о томе да ли је неопходно да се изузму из даљег рада или не.

б) Субјект надлежан за одлучивање о сукобу интереса у органу јавне власти одређује одговарајућу меру у сваком конкретном случају. Те мере могу обухватити, на пример, ограничавање приступа информацијама, преношење задужења другом лицу и налагање запосленом/радно ангажованом да се изузме од учествовања у одлучивању колективног тела. Додатно, овај субјект је надлежан за давање савета и смерница; идентификовање и смањење ризика за настанак сукоба интереса у посебно ризичним областима у раду органа јавне власти; омогућавање обука и подизање свести запослених/радно ангажованих о управљању сукобом интереса; пријем и поступање по пријавама случајева сукоба интереса, односно покретање поступка у случају сазнања о претпостављеном сукобу интереса; предузимање

мера неопходних за заштиту лица која су pružila информације о случајевима сукоба интереса; редовно разматрање ефикасности примене правила о сукобу интереса у органу јавне власти и упознавање трећих лица са овим правилима.

4. Правила о надзору и одговорности

а) Редовна пријава приватних интереса – сви запослени/ратно ангажовани у органима јавне власти у прописаном звању (на пример, виши саветник и самостални саветник) и/или са прописаном висином плате (одређена платна група, платни разред и коефицијент), односно накнаде, као и лица ангажована на пословима посебно ризичним за настанак корупције, утврђеним анализом ризика корупције, дужни су да централном надлежном телу² поднесу пријаву о својим приватним интересима, приходима, средствима и обавезама у следећим приликама: у одређеном року након ангажовања у органу јавне власти и у одређеном року након престанка ангажовања у органу јавне власти. Посебно ризичним за настанак корупције најчешће се сматрају послови код којих учешће запослених и радно ангажованих може довести до значајне користи или погодности за друга лица, као и послови који садрже макар један од следећих елемената: вршење контролних или надзорних надлежности; управљање финансијама; учествовање у поступку јавних набавки и предлагању и одобравању пројеката јавно-приватног партнерства; доделу субвенција; доделу финансијских средстава за реализацију програма/пројеката; одређивање услова; издавање дозвола/сагласности; одређивање висине и наплату такси, итд. С друге стране, одређене категорије запослених и радно ангажованих у органима јавне власти због нижег износа плате или зараде, односно неучествовања у поступку доношења одлука, треба да буду изузете од обавезе редовне пријаве приватних интереса. Важно је напоменути да редовна пријава приватних интереса не искључује обавезу пријављивања приватног интереса у свакој конкретној ситуацији у којој се може наћи запослени/ратно ангажовани, а који се пријављује субјекту надлежном за одлучивање о сукобу интереса.

б) Ванредна пријава приватних интереса – запослени/ратно ангажовани у органима јавне власти у прописаном звању (на пример, виши саветник и самостални саветник) и/или са прописаном висином плате (одређена платна група, платни разред и коефицијент), односно накнаде, као и лица ангажована на пословима посебно ризичним за настанак корупције, утврђеним анализом ризика корупције, дужни су да централном надлежном телу поднесу ванредну пријаву најкасније до одређеног датума текуће године са стањем на дан 31. децембра претходне године, уколико је дошло до битних промена у односу на податке из претходне пријаве. Битном променом сматра се свака промена података, која се односи на имовину чија вредност прелази износ годишње просечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији.

в) Централно надлежно тело проверава да ли достављене пријаве садрже све потребне информације, као и да ли су достављене информације тачне. С обзиром на то да није могуће вршити проверу свих пријава, неопходно је одредити узорак запослених/ратно ангажованих у органима јавне власти - случајним избором или применом критеријума који обухвата ризик за настанак корупције. Ради провере тачности достављених информација, централно надлежно тело има приступ базама података државних органа под условима одређеним законом.

г) Лица која закључују уговоре са органима јавне власти дужна су да доставе изјаву о

² Ово тело треба да буде орган који је надлежан за вршење надзора над радом органа јавне власти у којем је запослено или ангажовано лице које подноси пријаву.

поштовању основних правила о сукобу интереса. Органи јавне власти дужни су да успоставе механизам за откривање могућих случајева сукоба интереса запослених и радно ангажованих лица у односу на лица са којима се закључује уговор. Овај механизам мора да обухвати и преглед редовних пријава интереса и регистара привредних субјеката.

д) Приступ информацијама - одлуке које се тичу управљања сукобом интереса као и изјаве о поштовању основних правила о сукобу интереса сматрају се информацијама од јавног значаја. Пријаве приватног интереса доступне су јавности у претраживом, машински читљивом формату. Сви органи јавне власти дужни су да на годишњем нивоу објављују у претраживом, машински читљивом формату, статистичке информације о управљању сукобом интереса. Ове информације обухватају и изречене санкције.

ђ) Сви запослени и радно ангажовани у органима јавне власти дужни су да доставе субјекту надлежном за одлучивање о сукобу интереса информације о сукобу интереса које се тичу других запослених и радно ангажованих.

е) Поступање у складу са правилима о управљању сукобом интереса и ефикасност њихове примене предмет је редовне спољне провере и надзора који врши централно надлежно тело.

ж) Повреда основних правила и правила о управљању сукобом интереса представља повреду радне обавезе која повлачи дисциплинску одговорност. У том смислу, уколико субјект надлежан за одлучивање о сукобу интереса, односно централно надлежно тело утврде неправилности, дужни су да о томе обавесте руководиоца органа јавне власти ради покретања дисциплинског поступка. Наравно, дисциплинска одговорност не искључује вођење кривичног или прекршајног поступка, уколико је сукоб интереса довео до одређеног кривичног дела или прекршаја.

5. Закључак

Сукоб интереса запослених и радно ангажованих лица представља сукоб јавног и њихових приватних интереса приликом обављања послова и доношења одлука органа јавне власти у којима су запослена или ангажована. Конкретно, ради се о приватном интересу који је у супротности са дужношћу ових лица да се старају о заштити јавног интереса. Посебан значај приликом регулисања овог питања имају мере за управљање сукобом интереса, као и правила о надзору и одговорности.

Постојећи нормативни оквир не садржи или садржи само парцијалне одредбе о спречавању сукоба интереса за запослена и радно ангажована лица у органима јавне власти. Предложеним допунама Закона о државним службеницима, Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и Нацрта закона о запосленима у јавним службама допринело би се усаглашавању законских решења са међународним стандардима у области спречавања сукоба интереса. Уједно, на овај начин допринело би се и реализацији циљева, мера и активности предвиђених стратешким документима у области борбе против корупције.

Београд, 4. октобар 2017. године