



Република Србија  
АГЕНЦИЈА ЗА  
СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ  
Број: 014-011-00-0391/23-09  
Датум: 05.12.2023. године  
Царице Милице 1  
Београд

**МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И  
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ  
- Н/р др Александру Мартиновићу, министру -**

Бирчанинова 6  
11000 Београд

**Мишљење о процени ризика од корупције о Предлогу уредбе о Централној  
кадровској евиденцији**

Агенција за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) примила је допис Министарства државне управе и локалне самоуправе број: 011-00-46/23-20 од 23.11.2023. године, којим је од Агенције затражено мишљење о Предлогу уредбе о Централној кадровској евиденцији (у даљем тексту: Предлог уредбе).

Агенција, на основу члана 6. тачка 12. Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35/19, 88/19, 11/21 – аут. тум, 94/21 и 14/22), даје мишљења о процени ризика од корупције у нацртима закона из области посебно ризичних за настанак корупције и мишљења о нацртима закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области спречавања и борбе против корупције, примењујући правила Методологије за процену ризика од корупције у прописима (014 број: 153-03-0005/21-09 од 08.04.2021. године, објављене на интернет страници Агенције, (у даљем тексту: Методологија).

С тим у вези, иако у конкретном случају није реч о нацрту закона, имајући у виду да је чланом 47. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 - др. уредба) предвиђена дужност свакога коме је достављен нацрт или предлог акта на мишљење, да исто достави предлагачу, Агенција вам у наставку даје мишљење о процени ризика од корупције у достављеном Предлогу уредбе.

**1. Поштовање стандарда транспарентности и јавних расправа**

При изради мишљења ценили смо да ли су у поступку припреме Предлога уредбе, који је предмет анализе, поштовани стандарди транспарентности, односно учешће јавности,

сагласно обавезама прописаним одредбом члана 77. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 - др. закон), одредбама Правилника о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката („Службени гласник РС“, број 51/19), као и одредбом члана 41. Пословника Владе.

Претрагом интернет сајта Министарства државне управе и локалне самоуправе није пронађен извештај о спроведеној јавној расправи, које се, имајући у виду члан 41. Пословника Владе може спровести, нити је био објављен текст Предлога уредбе, на сајту овог министарства, иако је имајући у виду значај ове уредбе за органе државне управе, требало објавити текст овог акта.

## **2. Релевантност образложења као подршка решењима у Предлогу уредбе**

Предлагач прописа у разлозима за доношење овог прописа образложио је да је доношење овог акта повезано са оствареним циљевима из Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021. до 2030. годне („Службени гласник РС“, бр. 42/21 и 9/22) у циљу побољшања рада јавне управе и квалитета креирања јавних политика у складу са европским Принципима јавне управе и обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и професионалне јавне управе која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда, и у складу са другим релевантним документима, извештајима и спроведеним пројектима, које иду у прилог увођењу ове евиденције. Поред тога Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021-2025 („Службени гласник РС“, бр. 42/21 и 9/22) као посебан циљ је предвиђено успостављање и развој Информационог система за управљање људским ресурсима у државним органима и у органима АП и ЈЛС и његово повезивање са другим информационим системима у којима се прикупљају подаци о запосленима у државним органима, из чега произилази потреба за детаљнијим уређивањем материје која је предмет Предлога уредбе.

Предлагач је образложио разлоге за доношење уредбе, у делу: П РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ УРЕДБЕ, јасно се позивајући на стратешка и друга релевантна документа, одговарајуће прописе који уређују рад запослених државних службеника, посебно истучићи потребу да Централна кадровска евиденција буде пуштена у рад од 1. јануара 2024. године. Имајући у виду неопходност јасног образложења у вези са предложеним конкретним решењима одредаба, истичемо да је предлагач, образлажући појединачна решења за одредбе, навео само садржину конкретних одредаба Предлога уредбе, без детаљнијег навођења разлога за прописивање одредаба овог прописа на предложени начин, чиме се стварају евентуалне нејасноће, приликом тумачења и примене одредаба овог прописа, односно немогућност утврђивања интенције предлагача прописа у вези са предложеним одредбама.

### **Детаљна анализа фактора ризика и ризика од корупције у одредбама Предлога уредбе**

У даљем тексту мишљења наводе се одредбе Предлога уредбе, које садрже факторе ризика и ризике од корупције предвиђене Методологијом, као и препоруке Агенције за уклањање утврђених ризика.



### Члан 3.

„Централну кадровску евиденцију води Служба за управљање кадровима (у даљем тексту: Служба) обезбеђивањем и контролом приступа Централној кадровској евиденцији.

Служба управља и отвара корисничке налоге за органе ради уноса података у Централну кадровску евиденцију.

Служба администрира, одржава, развија и унапређује Централну кадровску евиденцију у сарадњи са органима државне управе који обављају послове државне управе који се односе на развој и примену стандарда и мера у увођењу информационо-комуникационих технологија у органима државне управе и службама Владе.“

**Примедбе:** Имајући у виду да је чланом 161. став. 4, 5. и 6. Закона о државним службеницима прописано да Служба користи податке уписане у Централну кадровску евиденцију за потребе управљања кадровима у органима државне управе и службама Владе, а Министарство правде за потребе управљања кадровима у судовима, јавним тужилаштвима и Државном правобранилаштву, да државни органи користе податке уписане у Централну кадровску евиденцију за потребе управљања кадровима и друге потребе у области радних односа и да Служба може вршити обраду података уписаних у Централну кадровску евиденцију у сврху извршавања послова из своје надлежности и у складу са законом који уређује заштиту података о личности, а да је предложеним чланом 3. ове уредбе улога Службе прописана више технички у вези са обезбеђивањем и контролом приступа наведеној евиденцији, нејасно је да ли Служба приступа подацима самосталних и независних државних органа, који нису део органа државне управе, и ако приступа, у које сврхе врши обраду тих података.

**Фактори ризика:** Правне празнине.

**Допринос настанку ризика од корупције:** Непрописивањем када и у које сврхе Служба може приступити подацима независних државних органа и вршити њихову обраду, односно у сврху извршавања којих послова из њихове надлежности се могу обрађивати ови подаци, представља могућност настанка ризика од корупције, на начин да Служба дискреционо одлучи да приступи подацима независних државних органа, сматрајући да су им ти подаци битни за извршавање послова из њихове надлежности, иако то нису.

**Препоруке:** Прецизно и експлицитно прописати који су то послови из надлежности Службе, због којих Служба може, у сврху њиховог извршавања, приступати и обрађивати податке независних државних органа.

### Члан 4. став 7.

„О сазнањима у вези са покушајима неовлашћених приступа Централној кадровској евиденцији, овлашћена лица обавештавају Службу и руководиоца органа.“

**Примедбе:** Одредба члана 4. прописује обавезу овлашћеног лица да обавести Службу и руководиоца органа о сазнањима у вези са покушајима приступа конкретној евиденцији, али пропушта да наведе и обавезу обавештавања у вези са неовлашћеним приступима који су реализовани, односно који нису остали само на нивоу покушаја. Такође, ова одредба не садржи рок у којем је овлашћено лице дужно да обавести Службу и руководиоца органа о покушајима неовлашћених приступа.

**Фактор ризика:** Правна празнина, Непостојање конкретних рокова, Нејасни управни поступци.

**Допринос настанку ризика од корупције:** Наведени фактори ризика, имајући у виду нејасноће у поступању овлашћеног лица у погледу ситуације када је неовлашћени



приступ реализован и рока у којем постоји обавеза обавештавања, доводе до могућности да субјект који ће одредбу тумачити може коруптивно поступити у смислу тумачења и попуњавања правне празнине у интересу одређеног субјекта.

**Препорука** је да се у циљу отклањања наведених недостатака недвосмислено пропише обавеза обавештавања о свим неовлашћеним приступима, како покушаним тако и реализованим, те да се пропише конкретан рок у којем постоји дужност обавештавања.

### **Члан 5. став 3.**

„У случају промене у структури података који се воде у Централној кадровској евиденцији или начину рада електронског сервиса, орган благовремено, а у складу са прописима којима се уређује електронска управа, о томе обавештава Службу и орган државне управе који обавља послове државне управе који се односе на развој и примену стандарда и мера у увођењу информационо-комуникационих технологија у органима државне управе и службама Владе.“

**Примедбе:** Нацрт закона пропушта да одреди јасан временски распон у којем се обавештавају Служба и наведени орган државне управе, у вези са променом структуре података који се воде у Централној кадровској евиденцији или начину рада електронских сервиса, имајући у виду да се у овој евиденцији воде таксативно наведени подаци, па је било каква промена у структури података или постојање било каквих потешкоћа у раду ових сервиса, потребно прописивање прецизних и јасних рокова, како би сви корисници ове евиденције могли да ускладе рад и уреде своје поступање у одговарајућем, јасно прописаном року. Овако прописаном одредбом постоји могућност да сваки орган у различитом року, обавештава Службу и орган државне управе који обавља послове државне управе који се односе на развој и примену стандарда и мера у увођењу информационо-комуникационих технологија у органима државне управе и службама Владе у случају настале промене у структури података.

**Фактори ризика:** Непостојање конкретних рокова.

**Допринос настанку ризика од корупције:** Наведени фактор ризика може довести у пракси до погрешне примене предложене одредбе, односно до различитих тумачења, имајући у виду да није јасно и прецизно одређен рок за поступање, чиме надлежни орган може произвољно тумачити рок за поступање, дискреционо, па и кроз својеврсну самовољу, одлучити када ће обавестити Службу и надлежни орган из наведене одредбе о промени структуре података или проблема о начину рада електронских сервиса, чиме се отвара могућност коруптивног поступања органа у вези са овако прописаном обавезом. Поред тога у Закону о електронској управи („Службени гласник РС“, број 27/18) јасно су прописани рокови за поступање органа у вези са електронском управом и електронском комуникацијом, па није јасно зашто би се у вези са тим, у овој уредби прописивали непрецизни рокови за поступање.

**Препоруке:** Како би се овај фактор ризика отклонио, препорука је да се експлицитно пропише крајњи рок у којем је орган дужан да поступа, у вези са наведеном ситуацијом.

### **Члан 7. став 1.**

„Органи су дужни да изврше унос и ажурирају податке у Централној кадровској евиденцији у року прописаним законом.“

**Примедбе:** Прописаном одредбом се на нејасан и непрецизан начин упућује на одредбу прописа, те се приликом тумачења одредбе могу јавити недоумице о којем пропису се ради, односно који се пропис примењује у конкретной ситуацији.

**Фактор ризика:** Мањкаве одредбе о упућивању.

**Допринос настанку ризика од корупције:** На начин како је прописана одредба, ствара се могућност да се кроз примену овако прописане одредбе створи недоумица у вези са применом рока у вези са уносом и ажурирањем података, на начин да сваки орган дискреционо тумачи и својевољно примењује, различит рок за поступање, чиме се ствара могућност злоупотребе и дискреционог поступања.

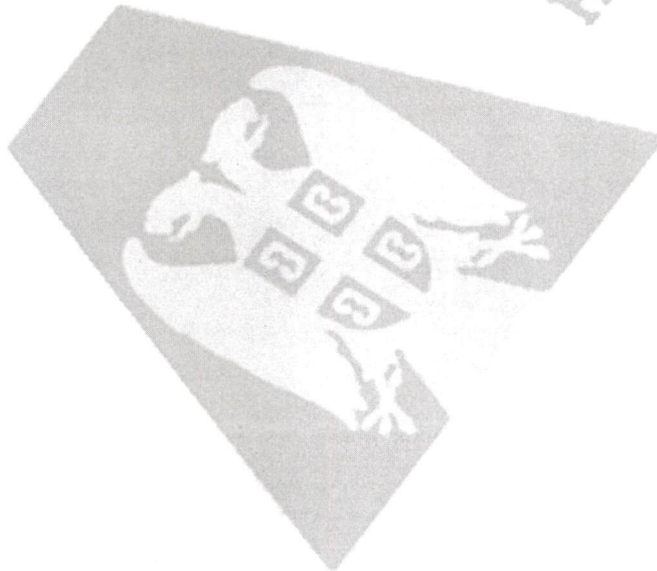
**Препоруке:** У наведеној одредби неопходно је јасно прописати којим законом су прописани рокови у вези са уносом и ажурирањем податка у Централној кадровској евиденцији, на пример као што је то учињено у ставу 3. овог члана Предлога уредбе.

### **Закључци:**

Агенција је указала на следеће факторе ризика: Правне празнине, Непостојање конкретних рокова, Нејасни управни поступци и Мањкаве одредбе о упућивању.

Агенција указује да је неопходно прописати који су то послови из надлежности Службе, због којих Служба може, у сврху њиховог извршавања, приступати и обрађивати податке независних државних органа, као и да је неопходно на јасан начин уредити поступак у вези са обавештавањем о неовлашћеним приступима Централној кадровској евиденцији.

У циљу прецизирања и отклањања погрешног тумачења одредаба Агенција указује на неопходност јасног и прецизног прописивања одредаба, нарочито када су у питању упућујуће одредбе и одредбе у којима се прописују рокови за поступање, како би се отклонила могућност злоупотребе у тумачењу и примени наведених одредаба овог прописа, а тиме и коруптивни потенцијал које прописане одредбе могу да имају, уколико су непрецизне и нејасне.



ДИРЕКТОР

Дејан Дамњановић