

Република Србија

Народна скупштина

Трг Николе Пашића 13

Агенција за борбу против корупције

Царице Милице 1

Министарство правде

Немањина 22-26

Министарство здравља

Немањина 22-26

Министарство државне управе и локалне самоуправе

Бирчанинова 6

Београд

Предмет: Лоше формулисане одредбе о „поклонима захвалности“ за здравствене раднике и предлог за поступање Народне скупштине, Агенције за борбу против корупције, Министарства здравља, Министарства државне управе и локалне самоуправе и Министарства правде

Нови Закон о здравственој заштити, усвојен као један од аката који су прошли кроз „брзу траку“ Народне скупштине и без адекватне расправе о спорним питањима из члана 234. Закона¹, априла 2019², доноси правила о сукобу интереса, међу којима су нека корисна, а нека веома проблематична. О овом акту јесте организована јавна расправа, али још крајем 2016. и почетком 2017³. Међутим, тада ових проблематичних одредаба у нацрту закона није било, па се не може рећи да су о њима сви заинтересовани имали прилику да се изјасне. Такође, приметно је да су неке од промена у овом члану могле бити инспирисане мишљењем Агенције за борбу против корупције⁴ из децембра 2017, али су поједине препоруке Агенције формулисане тако да не одражавају њихову суштину, док неке од препорука нису испуњене (вођење евиденције о примљеним поклонима).

У великом по обиму члану 234, који носи наслов „сукоб интереса“ уређује се више питања. Ту се (непотребно) дефинише корупција, при чему се користе као модел дефиниције из других закона, а затим и „сукоб интереса“ и „приватни интерес“ по сличном моделу као што се то чини и у одредбама закона који важе за јавне функционере и службенике.

У ставу 5. се поставља забрана за здравствене раднике и сараднике, чланове органа здравственој установи у јавној својини, као и за чланове њихових ужих породица, да траже или примају новац, поклон, услугу или било какву другу корист. Они ту корист не смеју тражити за себе, чланове своје уже породице или физичка и правна лица која се оправдано могу сматрати интересно повезаним. Поклони се не смеју тражити или примати уколико „могу утицати на непристрасност или професионално обављање дужности“, односно, ако се „могу сматрати наградом у вези са вршењем дужности и обављањем здравствене делатности“.

¹http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/stenografske_beleske/Treca%20sednice%20Prvog%20redovnog%20zasedanja%20NSRS,%2027.%20mart%202019.%20godine,.docx

²Линк за предлог закона о којем је расправљала Народна скупштина
http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2019/242-19.pdf

³<http://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/111>

⁴<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Misljenje-o-Nacrtu-zakona-o-zdravstvenoj-zastiti-decembar-2017-final-.pdf>

У овом делу норма је готово идентична оној која важи за све запослене у јавним службама⁵, мада се оправдано може поставити питање потребе за њом, када се имају у виду одредбе Кривичног законика. Наиме, нормама кривичног права је већ забрањена казна за „службена лица“ која непосредно или посредно примају мито да би извршили оно што и иначе морају да ураде, или која искористе службени положај да остваре незакониту корист за себе или другога. Законима који се односе на запослене у јавним службама треба уредити ситуације када постоји сумња у дозвољеност поклона или поступање са недозвољеним поклоном када није било могуће избећи пријем и друга спорна питања која нису уређена кривичним правом.

Најспорнији је став 6. овог члана. У њему је законодавац желео да уреди примање „поклона захвалности“, који су мање вредности. У Закону о Агенцији за борбу против корупције и у Закону о запосленима у јавним службама постоје одредбе које се односе на „протоколарне и пригодне поклоне мање вредности“. Такви поклони се могу примати и задржати, уколико је појединачна вредност мања од 5% просечне зараде, а укупна вредност током једне године мања од просечне зараде у Републици. О чему је ту реч? Јавни функционери, па и неки јавни службеници могу бити у прилици да од представника других институција и других странака добију пригодне поклоне (нпр. роковнике, календаре, оловке, књиге, украсне предмете и слично), који очигледно немају за сврху да утичу на њихово непристрасно поступање, па стога нема разлога ни да се забрани њихов пријем и задржавање. Како се норма не би извргла у своју супротност и како се не би створило искушење да поклон утиче на вршење јавне функције, прописан је појединачни и општи максимум. Такође је прописано да такав поклон не може бити новчани или у хартијама од вредности.

Међутим, у Закону о здравственој заштити, законодавац је уместо пригодних поклона уопште решио да уреди „поклоне захвалности“ и тако је настао проблем. Нема сумње да су поклони захвалних пацијената и чланова њихових породица раширена пракса и да та пракса треба да буде уређена, тако да код пацијената не створи осећање обавезе да се поклон да, а код здравствених радника очекивање таквог поклона или искушење да поступају неједнако при будућим сусретима са поклонодавцем.

„Пригодни поклони“ који се јављају код јавних функционера и службеника су суштински различита ствар од „израза захвалности“, и пре би се могли сматрати изразом ситне пажње или жеље за сопственом промоцијом у разним, не тако честим пригодама. На пример, када је реч о докторима, то би пре могле бити ситуације када од представника компаније која производи лекове на неком семинару добију УСБ или роковник са ознаком те фирме, а не поклони које би можда свакодневно желело да им понуди на десетине пацијената који су захвални пруженом услугом.

Другим речима, чини се да је законодавац у вези са овом врстом дарова пре требало да иде у правцу едукације јавности у циљу смањивања броја ситуација у којима ће корисници услуга сматрати да је давање поклона захвалности угодно, усмеравањем захвалних пацијената ка томе да помогну рад институције а не појединца или пак ка томе да се рад љубазних здравствених радника награди на основу анкета о задовољству корисника услуга.

У постојећој норми су обједињено регулисани суштински различити поклони – изрази захвалности пацијената и рекламни материјал и узорци, које би пре могли донирати представници фармацеутских и сличних компанија. Било би смислено да се правни режим када

⁵<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2017/3789-17%20lat.pdf>

је реч о ове две врсте поклонодавца учини различитим, јер су различити и начини испољавања и последице приликом могућег стварања односа зависности на основу примљеног поклона.

Ти поклони према законској одредби не смеју бити у новцу или хартијама од вредности. Њихова појединачна вредност не сме да пређе 5% просечне месечне нето плате у Републици. Укупна вредност је лимитирана на просечну зараду, али без периода на који се односи, тако да је тај део нормe неупотребљив (вероватно је грешком изостављено да се правило односи на календарску годину). Према неким рачуницама, реч је о поклонима чија појединачна вредност не прелази 2.726 динара (23 евра), а укупна 54.521 динара (462 евра)⁶. Досадашњи коментари у јавности су бројни и углавном негативни. Неуређено питање евидентирања ових поклона и утврђивања њихове вредности може створити велике тешкоће у примени нормe.

Законодавци су изгласали такође и да се овакав поклон „не сматра се корупцијом, сукобом интереса, односно приватним интересом, у складу са законом.“ Ова норма је у супротности са одредабама Кривичног законика. Наиме, ма колико било мало вероватно да ће до тога доћи у пракси, не може се унапред искључити могућност да би неко поступао пристрасно и пружио пацијенту услугу која му не припада или му дао предност при следећој интервенцији и због тако ситног дара, чиме би се стекли сви кључни елементи кривичних дела корупције које препознаје и Кривични законик Републике Србије. Због тога ова норма посебног закона превазилази по свом обиму оно што би могао бити предмет регулисања превентивним антикорупцијским прописом и захтева разматрање у оквиру реформе Кривичног законика. У Закону о здравственој заштити се не може уређивати шта јесте а шта није примање и давање мита, тако да је то још један разлог више да ова недовољно промишљена норма преиспита.

Имајући све то у виду, позивамо:

- Министарство здравља и Народну скупштину да преиспитају спорну одредбу Закона, који су припремали, односно усвојили, кроз предлагање и усвајање измена законског текста;
- Министарство државне управе и локалне самоуправе, да преиспита спорну одредбу Закона са становишта усклађености са општим прописима који се односе на запослене у јавним службама и да о томе објави своје мишљење;
- Министарство правде, да преиспита спорну норму са становишта могуће неусклађености са нормама Кривичног законика, и да о томе објави своје мишљење;
- Агенцију за борбу против корупције, да се изјасни о спорној одредби Закона, будући да се представници предлагача изричито позивају на мишљење Агенције за борбу против корупције као разлог њеног укључивања у законски текст (у једном објављеном мишљењу Агенције препорука није идентична усвојеној норми, али је остало нејасно да ли се Агенција касније изјашњавала о тексту спорне одредбе).

За Транспарентност – Србија
Програмски директор
Немања Ненадић

Београд, 22.4.2019.

⁶ <http://www.politika.rs/scc/clanak/427895/Poklon-lekaru-od-462-evra-vise-nije-mito>

Цитат спорне одредбе:**XXII. СУКОБ ИНТЕРЕСА****Члан 234.**

Корупција, у смислу овог закона, је однос који се заснива злоупотребом обављања здравствене делатности, односно послова здравствене заштите, у циљу стицања личне користи или користи за другога.

Сукоб интереса је ситуација у којој здравствени радник, односно здравствени сарадник има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на непристрасност и објективност здравственог радника, односно здравственог сарадника у обављању здравствене делатности, односно послова здравствене заштите.

Приватни интерес је било каква корист или погодност за здравственог радника, односно здравственог сарадника, чланове његове уже породице или физичка и правна лица која се оправдано могу сматрати интересно повезаним.

Под члановима уже породице у смислу овог члана сматрају се: супружник или ванбрачни партнер, деца, браћа, сестре, родитељи, усвојитељ, усвојеник и друга лица која живе у заједничком породичном домаћинству.

Здравствени радник и здравствени сарадник који обавља здравствену делатност, односно послове здравствене заштите у здравственој установи у јавној својини, члан органа, односно стручних органа у здравственој установи у јавној својини, као и чланови њихових ужих породица, не смеју тражити, нити примити новац, поклон, услугу или било какву другу корист за себе, чланове своје уже породице или физичка и правна лица која се оправдано могу сматрати интересно повезаним, а који могу утицати на непристрасност или професионално обављање дужности, односно који се могу сматрати наградом у вези са вршењем дужности и обављањем здравствене делатности.

Изузетно од става 5. овог члана, исказивање захвалности у виду поклона мање вредности, односно рекламног материјала и узорака, који није изражен у новцу или хартијама од вредности и чија појединачна вредност не прелази 5%, а укупна вредност не прелази износ једне просечне месечне плате без пореза и доприноса у Републици Србији, не сматра се корупцијом, сукобом интереса, односно приватним интересом, у складу са законом.

Лица из става 5. овог члана, дужна су да предузму све што је у њиховој могућности како би избегли било какву ситуацију сукоба интереса.
