



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА
СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0046/24-09
Датум: 20.06.2025. године
Царице Милице 1
Београд

МИНИСТАРСТВО КУЛТУРЕ

Немањина 22-26
11000 Београд

На основу члана 6. тачка 12) и члана 35. Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС”, бр. 35/19, 88/19, 11/21 - аутентично тумачење, 94/21 и 14/22), Агенција за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) подноси

ИНИЦИЈАТИВУ

за измену Закона о култури („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 13/16, 30/16 – исправке, 6/20, 47/21, 78/21 и 76/23)

Одредбом члана 6. тачка 12) Закона о спречавању корупције (у даљем тексту: Закон) прописано је да Агенција иницира доношење или измену прописа, ради отклањања ризика од корупције или усклађивања прописа са потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције.

Одредбом члана 6. тачка 10) Закона прописано је да Агенција поступа по представкама физичких и правних лица.

Имајући у виду наводе представке у којој је указано на могуће незаконитости у вези са доношењем Статута Културног центра општине Беоцин, и с тим у вези утврђене факторе ризика од корупције у релевантним одредбама Закона о култури, Агенција Вам, у циљу остваривања надлежности Агенције које се односе на отклањање уочених ризика од корупције, у прилогу доставља анализу ризика од корупције у одредбама Закона о култури.

Молимо Вас да нас о поступању по овој иницијативи обавестите у разумном року.

ДИРЕКТОР

Дејан Дамњановић



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА
СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0046/24-09
Датум: 20.06.2025. године
Царице Милице 1
Београд

Анализа ризика од корупције у члановима 36. и 39. Закона о култури

I Основ, циљ и домет вршења анализе

Подносилац представке по којој је пред Агенцијом формиран предмет Број: 014-07-00-0211/23-09 указао је у представци на то да је Управни одбор Центра за културу, спорт и туризам општине Беочин на 27. седници, одржаној 10.05.2023. године, донео нови Статут Културног центра општине Беочин (у даљем тексту: Културни центар) бр. 01-141 који по наводима представке није у складу са Законом о култури због тога што у члану 22. као услов за избор директора наводи да је кандидат за директора лице које није осуђивано на казну затвора од најмање шест месеци. Подносилац представке изражава сумњу да је оваква одредба унета у Статут Културног центра (у даљем тексту: Статут) како би се омогућио избор за директора лицу које по одредбама раније важећих статута не би испунило услов за избор за директора. Ово из разлога што су раније важеће одредбе као услов за избор директора предвиђале само неосуђиваност кандидата, без додатних одредница. Одредба Закона о култури на чије кршење подносилац представке указује је норма члана 39. која прописује да ће оснивач разрешити директора установе ако је против њега покренут кривични поступак за дело које га чини недостојим за обављање дужности директора установе.

Поступајући по представци Агенција је упутила Скупштини општине Беочин захтев да се изјасни о разлозима измене Статута и с тим у вези је примила Изјашњење бр. 01-020-87/2/23 од 27.10.2023. године (у даљем тексту: Изјашњење). У истом се наводи да је разлог за измене Статута усклађивање рада Установе Центар за културу, спорт и туризам општине Беочин са Законом о култури, раздвајање делатности спорта и туризма из делатности Центра за културу, спорт и туризам општине Беочин и оснивање посебних установа културе, спорта и туристичке организације. С тим у вези у Изјашњењу се указује на члан 36. став 1. Закона о култури којим је прописано да кандидати за директора установа морају имати високо образовање и најмање пет година радног искуства у култури, док се остали услови за избор кандидата за директора установе утврђују статутом установе. Иако се наводи да оснивач није имао утицаја на дефинисање „осталих услова“ за избор кандидата, имајући у виду да је доношење статута у искључивој надлежности управног одбора, истакнуто је да се оснивач приликом давања сагласности руководио наведеном одредбом члана 36. став 1. Закона о култури, као и члановима 16-19. Закона о јавним службама („Службени гласник РС“ бр. 42/91 и 71/94 и 71/94, 79/05 – други закон и 83/14 – други закон) и чланом 25. Закона о јавним предузећима. Наиме, члановима 16-19. Закона о јавним службама не утврђују се додатни услови за именовање директора установе, док је чланом 12. наведеног закона прописано да се на оснивање, организацију и рад установе, сходно примењују прописи који се односе на предузећа, ако законом није другачије одређено. Чланом 25. Закона о јавним предузећима прописани су услови за именовање директора јавног предузећа и између осталог је утврђен услов да лице

није осуђивано на казну затвора од најмање шест месеци. У Изјашњењу се такође истиче да су одредбом члана 39. Закона о култури прописани разлози за разрешење директора установе пре истека мандата, али да наведени разлози за разрешење ни у једном претходно важећих статута установа наведених у Изјашњењу нису били прописани као услови за избор кандидата за директора.

Имајући у виду наведено, Агенција ће у даљем тексту, у циљу остваривања надлежности прописаних члановима 6. тачка 12) и 35. Закона о спречавању корупције, применом 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) изнети мишљење о процени ризика од корупције у одредбама Закона о култури, ради утврђивања да ли у Закону о култури постоје законска решења која могу довести до коруптивних понашања на које је указано у представи.

Приликом процене ризика од корупције Агенција ће се фокусирати искључиво на релевантне законске одредбе, у смислу њихове везе са наводима примљене представке и наводима документације прикупљене у поступању Агенције по представи.

II Процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом

1. Јавни и приватни интереси

На први поглед, одредба члана 36. Закона о култури, која препушта статуту установе, односно локалној самоуправи као оснивачу установе, утврђивање односно давање сагласности на већину услова за избор кандидата за директора установе, могла би се окарактерисати као норма која промовише јавни интерес. Овде се о јавном интересу може говорити у смислу интереса локалне самоуправе да кроз давање сагласности на статут сама утиче на прецизирање услова за избор кандидата за директора установе и тиме их прилагоди специфичностима и природи конкретних установа и локалне самоуправе. Међутим, анализом релевантних одредаба Закона о култури, Агенција је уочила несклад између одредбе члана 36. и одредбе члана 39. којом су прописани разлози за престанак дужности директора. У питању је неусаглашеност у виду пропуштања да се у Закону о култури истакне неминовна повезаност појединих разлога предвиђених чланом 39. и услова за избор које ће утврдити статут. Последица овог пропуста је да у поступку утврђивања услова за избор кандидата за директора установе и у процесу тумачења ових одредаба Закона о култури може постојати превласт приватних интереса над наведеним јавним интересом. У питању су приватни интереси лица која се кандидују и других лица која учествују или имају одређени утицај у поступку избора кандидата за директора установе. Приватни интереси чије остваривање се омогућава супротни су јавном интересу јер доводе у питање избор најквалитетнијег кандидата за директора установе. Конкретни примери промовисања приватних интереса на штету јавног интереса, кроз коруптивна понашања одређених субјеката, биће дати у оквиру детаљне анализе фактора ризика и ризика од корупције у релевантним одредбама Закона о култури.

2. Утврђивање ризика од недозвољеног лобирања

Увидом у обавештења која су лобирала лица доставила Агенцији у смислу члана 30. Закона о лобирању и извештаје које су лобисти и правна лица која обављају лобирање поднели Агенцији у смислу члана 31. Закона о лобирању, нису утврђене информације о евентуалном постојању лобисте, нерегистрованог лобисте и корисника лобирања у поступку измена статута на које је указано у предметној представи.

III Детаљна анализа фактора ризика и ризика од корупције у одредбама анализираног закона

У даљем тексту иницијативе наводе се одредбе наведених релевантних чланова Закона о култури, које садрже факторе ризика и ризике од корупције предвиђене Методологијом, као и препоруке Агенције за уклањање утврђених ризика.

Чланови 36. и 39.

Члан 36.

“Кандидати за директоре установа морају имати високо образовање и најмање пет година радног искуства у култури. Остали услови за избор кандидата за директора установе утврђују се статутом установе.“

Члан 39.

„Дужност директора установе престаје истеком мандата и разрешењем.

Оснивач установе разрешиће директора пре истека мандата:

- 1) на лични захтев;
- 2) ако обавља дужност супротно одредбама закона;
- 3) ако нестручним, неправилним и несавесним радом проузрокује већу штету установи или тако занемарује или несавесно извршава своје обавезе да су настале или могу настати веће сметње у раду установе;
- 4) ако је против њега покренут кривични поступак за дело које га чини недостојним за обављање дужности директора, односно ако је правноснажном судском одлуком осуђен за кривично дело које га чини недостојним за обављање дужности директора установе;
- 5) из других разлога утврђених законом или статутом установе.“

Примедбе: На првом месту указујемо на одредбу члана 39. став 2. тачка 4) која предвиђа да дужност директора престаје ако је правноснажном судском одлуком осуђен за кривично дело које га чини недостојним за обављање дужности директора установе. За разлику од осталих разлога за разрешење директора код којих по природи ствари не може постојати веза са условима које предвиђа члан 36. за избор кандидата за директора установе, код одредбе члана 39. став 2. тачка 4) то није случај. Члан 36. пропушта у својој одредби да укаже на ову везу, те утврђивање услова за избор кандидата за директора установе, осим два изричито наведена услова, у потпуности делегира нормама статута установе. Тако се ствара могућност да се статутом установе предвиди услов који се тиче неосуђиваности кандидата, на начин који би био у директној колизији са чланом 39 став 2. тачка 4). Имајући у виду наведено, можемо доћи до ситуације да статут установе дозвољава да кандидат за директора установе буде лице које је осуђено за кривично дело које га чини недостојним за обављање дужности директора установе, уколико испуњава друге услове предвиђене статутом. У том смислу, индикативан је пример из предметне представке, у коме Статут предвиђа да кандидат за директора може бити именован за директора „уколико није осуђиван на казну затвора од најмање шест месеци“ при чему не познаје услов неосуђиваности кандидата за кривично дело које га чини недостојним за обављање дужности директора установе. У пракси, то би значило да једно лице може бити изабрано за кандидата за директора установе и ако је осуђивано за кривично дело које га чини недостојним за обављање дужности директора установе, а казна затвора је изречена у трајању краћем од шест месеци. Након именовања овог лица за вршиоца дужности директора установе, поставља се питање да ли би то лице морало бити одмах и разрешено дужности, применом члана 39. став 2. тачка 4) или би се ова норма тумачила само ех пипс, те би се осуђиваност за кривично дело из тачке 4) ценила само накнадно, након именовања, док претходна осуђиваност не би била од значаја. Иако се овакав домаћај одредбе тачке 4) може бранити на основу језичког тумачења одредаба члана 39. овакво

тумачење сматрамо дискриминаторним и супротним јавном интересу који захтева да дужност директора установе обавља лице чији је степен интегритета оличен у одредби члана 39. став 2. тачка 4). Из Изјашњења се може видети да су примедбе које смо изнели оправдане, односно да оснивач, тумачећи одредбе Закона о култури, не види везу, нити потребу предвиђања разлога за разрешење прописаног чланом 39. став 2. тачка 4) Закона о култури као једног од услова за именовање директора који се прописује статутом установе.

Чињеница што Законом о култури нису прописани било какви критеријуми који би се односили на утврђивање статутом, услова за избор кандидата за директора установе, чини поступак одређивања на локалном нивоу услова недовољно транспарентним и зависним од тренутне воље и тренутних интереса за избор одређеног лица за кандидата за директора установе.

Имајући у виду наведено, износимо примедбу која се односи на коришћење у члану 39. формулације „кривично дело које га чини недостојним за обављање дужности директора установе“. У недостатку прецизирања која кривична дела чине једно лице недостојним у наведеном смислу, постојаће дискреционо право оснивача установе који тумачи наведену норму, односно доноси одлуку о испуњењу услова за престанак дужности директора, да утврди како одређено кривично дело чини, или не чини, одређено лице недостојним. То може, поред фаворизовања појединих кандидата, довести и до тога да се наведени услови разликују од локалне самоуправе до локалне самоуправе, па чак и од установе до установе на територији једне локалне самоуправе.

Фактори ризика: Сукобљене одредбе, Нејасан основ за одлучивање, Дискриминаторне одредбе, Промовисање интереса који су супротни јавном интересу, Недовољна транспарентност органа јавне власти, Употреба недефинисаних појмова, Дискрециони основ за одлучивање.

Допринос настанку ризика од корупције:

Наведени фактори ризика доприносе извршењу коруптивних кривичних дела у вези са избором кандидата за директора установе. Имајући у виду изнете примедбе које се односе на могућност различитог тумачења одредаба члана 39. Закона о култури, могуће је приликом доношења статута установе, али и приликом одлучивања о испуњености услова за избор за кандидата за директора установе, извршити утицај на субјекте који врше тумачење или доносе одлуку о испуњености услова, како би ове одредбе протумачили у приватном интересу одређених лица. Лице које се кандидује за директора установе може чињењем, понудом или обећањем поклона или друге користи покушати да утиче на субјекте одговорне за доношење статута установе, како би благовремено изменили одредбе статута које се односе на услове за избор кандидата, на тај начин да их конкретан кандидат испуни. У истом смислу се може коруптивно деловати на субјект који даје сагласност на статут.

Даље, дискреционо право приликом одлучивања о томе да ли извршење конкретног кривичног дела чини једно лице недостојним за обављање дужности директора установе, отвара простор за коруптивне утицаје на субјект који врши тумачење норме члана 39. став 2. тачка 4) односно доноси одлуку о томе да ли је услов који предвиђа наведена норма испуњен, да изврши тумачење и донесе одлуку у одређеном приватном интересу.

Препоруке:

Унети у члан 36. Закона о култури одредбу која као услов за избор кандидата за директора установе предвиђа и разлоге за престанак дужности директора предвиђене чланом 39. став 2. тачка 4) или извршити упућивање на ову одредбу.

Прецизирати конкретна кривична дела или групу кривичних дела (нпр. кривична дела против службене дужности), чије извршење директора установе чини недостојним за обављање дужности директора установе, у смислу члана 39. став 2. тачка 4) Закона о култури, или извршити упућивање на пропис којим је извршено прецизирање.

IV Закључци

Када је у питању процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом Агенција је у мишљењу указала на неусаглашеност одредбе члана 36. која прописује услове за

избор кандидата за директора установе и одредбе члана 39. којом су прописани разлози за престанак дужности директора, која за последицу има могућу превласт приватних интереса над јавним интересом, у смислу штете по јавни интерес, неравноправност грађана пред законом и неједнаку доступност радних места односно функција.

Када су у питању недостаци Закона о култури који представљају факторе ризика од корупције, Агенција је као најзначајније утврдила: Сукобљене одредбе, Нејасан основ за одлучивање, Дискриминаторне одредбе, Промовисање интереса који су супротни јавном интересу, Недовољна транспарентност органа јавне власти, Употреба недефинисаних појмова и Дискрециони основ за одлучивање.

С обзиром на наведено, Агенција је у мишљењу указала на најважније ризике од корупције до којих уочени фактори ризика могу довести, међу којима су најчешћи и најважнији: Давање мита и Примање мита.

Имајући у виду наведено, поткрепљујући своје примедбе и препоруке наводима предметне представке и исказима из документације коју је Агенција прибавила поступајући по представци, Агенција сматра да су разлози за измену Закона о култури несумњиви, те да је предложеним изменама потребно приступити како би се прописала логична и неопходна веза између услова за именовање директора установе и разлога за разрешење директора пре истека мандата, као и да би се прецизирао појам кривичних дела која кандидата чине недостојним за вршење наведене јавне функције, чиме би се отклонили уочени фактори ризика и ризици од корупције, односно различити облици коруптивног поступања до којих могу довести конкретне одредбе Закона о култури.

Дана 20.06.2025. године.

