

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о професијама од посебног интереса за Републику Србију и условима за њихово обављање

I Општа процена ризика корупције

Министарство просвете, науке и технолошког развоја припремило је Нацрт закона о професијама од посебног интереса за Републику Србију и условима за њихово обављање (у даљем тексту: Нацрт закона).

Предмет Нацрта закона је утврђивање посебних услова у погледу формалних и професионалних квалификација за обављање професија од посебног интереса за Републику Србију, као и поступак утврђивања испуњености услова за обављање тих професија.

Према образложењу, с обзиром на то да се у поступку признавања стране високошколске исправе ради запошљавања не може тражити полагање додатних испита којим би се надокнадиле недостајуће компетенције, указала се потреба за увођењем тела које би вршило проверу испуњености услова и које би омогућило накнадно стицање потребних компетенција, за приступ обављању одређене професије. Како је истакнуто, оваква ситуација ствара потребу да се изврши одређена стандардизација минималних компетенција које су неопходне за обављање одређене професије. У том смислу, потребно је прописати правни основ како би министарства надлежна за одређене професије могла да пропишу минималне компетенција потребне за њихово обављање. На крају, како је напоменуто, потребно је прописати и правни основ за доношење акта Владе у којем би биле наведене све професије код којих су услови и приступ за њихово обављање уређени законом или другим прописом.

Агенција за борбу против корупције сматра да услови да би се нека професија сматрала професијом од посебног интереса, као и услови за њено обављање, морају бити детаљно и јасно уређени законским одредбама. Нажалост, то није случај, имајући у виду да су одредбе Нацрта закона непрецизне, омогућавају различита тумачења, те дају широка дискрециона овлашћења министарствима и Влади, укључујући ту и доношење аката супротних одредбама важећих закона, без прописивања одговарајућих механизма контроле. Додатно, као што уосталом произилази из образложења Нацрта, очигледна је тенденција да се министарствима препусти да својим актима уреде питање услова за обављање професија од посебног интереса.

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

У овом делу мишљења следи приказ недостатака и ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона.

Члан 2.

Овај члан односи се на значење појмова који се користе у Нацрту. Према тачки 1, професија од посебног интереса за Републику Србију представља професионалну делатност или скуп професионалних делатности код којих је *приступ и обављање, односно начин обављања делатности* на основу законских, подзаконских или других аката донетих на основу законских овлашћења, *непосредно или посредно условљен поседовањем одређених професионалних квалификација*, као и професионална делатност или скуп професионалних делатности којима се баве чланови стручних организација са професионалним називом. Предложена дефиниција је недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима у пракси. Најпре, јасно је да је за обављање било које професионалне делатности неопходно

имати извесне одговарајуће квалификације, па се поставља питање шта подразумева формулација *непосредно или посредно условљен поседовањем одређених професионалних квалификација*. Додатно, нејасно је шта представља *приступ професионалној делатности*, као и по чему се разликује *обављање делатности од начина обављања делатности*. На крају, упитно је да ли чланство у стручним организацијама са професионалним називом треба да буде меродавно за стицање статуса професије од посебног интереса за Републику Србију, или не. Како би се отклонили поменути недостаци, неопходно је изменити и прецизирати ову дефиницију.

Тачком 2. услови за обављање професије од посебног интереса дефинисани су као *скуп формалних и професионалних квалификација за обављање одређене уређене професије*, који су прописани законом или *подзаконским актом*. Ова дефиниција је уопштена и подложна различитим тумачењима у пракси. Поред тога, важно је напоменути да услови за обављање професија од посебног интереса морају бити уређени искључиво законским одредбама, а не, како је то предложено, и подзаконским актима. Имајући у виду све наведено, неопходно је изменити ову дефиницију и јасније одредити услове за обављање професија од посебног интереса.

Тачком 6. предвиђено је да је надлежно тело оно које је актом надлежног министарства одређено за *спровођење поступка испуњености услова за обављање професионалне делатности које омогућује приступ професијама од посебног интереса*. Слично као и у претходна два случаја, ова одредба је недовољно прецизна, па је неопходно појаснити о којем телу и каквом поступку се ради.

Чланови 3. и 4.

Према члану 3, под професијама од посебног интереса у смислу овог закона, подразумевају се професије које су утврђене законом или другим прописима донетим пре ступања на снагу овог закона, док надлежна министарства *могу предлагати нове професије од посебног интереса* уколико је њихово обављање од посебног интереса за Републику Србију; *обављање професије захтева прецизно познавање правног система и позитивних прописа Републике Србије и када је саветовање, односно помоћ у вези са познавањем правног система и позитивних прописа Републике Србије стални и битни садржај обављања те професије; постоји други услов утврђен законом*.

На овај начин, министарствима су дата широка дискрециона овлашћења у погледу предлагања листе професија од посебног интереса. Пре свега, поменути услови, који министарствима пружају могућност да без прописаних критеријума предлажу нове професије од посебног интереса, су непрецизни и нелогични. Конкретно, први услов за предлагање нове професије од посебног интереса је тај да је њено обављање од посебног интереса за Републику Србију. Дакле, према предложеном решењу, министарство има могућност да предложи као професију од посебног интереса ону, за коју, без претходно прописаних критеријума, процени да је њено обављање од посебног интереса. Додатно, услов који обухвата *прецизно познавање правног система и позитивних прописа Републике Србије и када је саветовање, односно помоћ у вези са познавањем правног система и позитивних прописа Републике Србије стални и битни садржај обављања те професије* једино се може тичати професија повезаних са радом правосудних органа и других органа јавне власти, па се поставља питање које би то биле нове професије од посебног интереса које би задовољиле овај услов.

С друге стране, чланом 4. предвиђено је да Влада, на предлог министарстава, утврђује листу професија од посебног интереса у Републици Србији. На овај начин, министарствима и Влади се омогућава да утврђују нове професије од посебног интереса, без претходно јасно

прописаних услова и критеријума. Као што је већ напоменуто, мишљења смо да је, уместо предложеног решења, Нацртом закона неопходно посебно уредити питање услова за утврђивање професија од посебног интереса, односно да је законским одредбама потребно одредити које су то професије. Додатно, чак и уколико би се прихватило да Влада, на предлог министарстава утврђује листу професија од посебног интереса, указујемо да Нацрт закона не уређује прецизније поступак утврђивања те листе. Како би се отклонили поменути недостаци, мишљења смо да је неопходно изменити ове одредбе тако што ће се прецизно одредити услови и поступак за утврђивање листе професија од посебног интереса, или тако што ће се ове одредбе брисати, а законским одредбама одредити које су то професије од посебног интереса за Републику Србију.

Члан 5.

Ставом 1. прописано је да се услови за обављање професија од посебног интереса утврђују законом или *подзаконским актом*, док је у ставу 2. наведено да надлежно министарство утврђује *ближе услове у погледу формалних и професионалних квалификација за обављање професије од посебног интереса, укључујући минимум потребних компетенција стечених на одговарајућем нивоу образовања, а нарочито у областима медицине, образовања, права и безбедности*. С обзиром на то да је питање услова за обављање професија од посебног интереса неопходно утврдити законским одредбама, а не подзаконским актима, препорука је да се у ставу 1. бришу речи *или подзаконским актима*, као и да се став 2. измени, или брише.

Ставом 3. предвиђено је да надлежно министарство, актом о ближим условима у погледу формалних и професионалних квалификација за обављање професије од посебног интереса, утврђује, поред осталог, и *састав и начин рада надлежног тела за спровођење поступка утврђивања испуњености услова за обављање професије од посебног интереса*. На овај начин, *надлежном министарству* пружена су широка дискрециона овлашћења у погледу формирања (избора и мандата чланова) тела, као и уређења *поступка утврђивања испуњености услова за обављање професије од посебног интереса*. У циљу отклањања ових недостатака, неопходно је изменити и допунити ове одредбе правилима о формирању тела и поступку утврђивања испуњености услова за обављање професије од посебног интереса.

Према ставу 5. за професије од посебног интереса које су утврђене прописима донетим до ступања на снагу овог закона, надлежни министар *може* донети акт којим ће *на другачији начин прописати услове за обављање професије од посебног интереса, уколико је то неопходно за остваривање права на обављање те професије*. Овакво решење је апсолутно неприхватљиво, с обзиром на то да не садржи јасне критеријуме за поступање министарстава и пружа им преширока дискрециона овлашћења, тј. омогућава да с намером доносе акте супротне постојећим законима. Имајући то у виду, сматрамо да је неопходно брисати ову одредбу.

Члан 9.

Овим чланом прописани су рокови за доношење подзаконских аката. Ставом 1. предвиђено је да ће подзаконски акт којим Влада, на предлог надлежних министарстава, утврђује листу професија од посебног интереса у Републици Србији бити донет у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, док ће, према ставу 2, подзаконске акте, којима се уређују ближи услови у погледу формалних и професионалних квалификација за обављање професије од посебног интереса, надлежна министарства донети до дана уласка Србије у Европску унију.

Пре свега, јасно је да је без благовременог доношења подзаконских аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење Нацрта закона. Имајући то у виду, уколико се остане при предложеном решењу да Влада на предлог надлежних министарстава утврђује листу

професија од посебног интереса у Републици Србији, указујемо да је неопходно да овај акт буде припремљен и донет у краћем року од оног који је предвиђен – на пример у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона.

У погледу става 2, с обзиром на то да се услови за обављање професија од посебног интереса морају утврдити законским одредбама, а не подзаконским актима, потребно је брисати ову одредбу, или, уколико би предмет тих аката била детаљнија правила поступка утврђивања испуњености услова за обављање професије од посебног интереса, јасно прописати примерен рок за доношење тих аката.

Члан 10.

Овим чланом предвиђено је да даном почетка примене подзаконског акта којим министарство утврђује ближе услове у погледу формалних и професионалних квалификација за обављање професије од посебног интереса, односно акта којим ће надлежно министарство на другачији начин прописати услове за обављање професија од посебног интереса, утврђених прописима донетим до ступања на снагу овог закона, престају да важе одговарајуће одредбе посебног закона. Овакво решење је неприхватљиво, с обзиром на то да надлежном министарству пружа преширока дискрециона овлашћења, која обухватају и доношење аката који су по свом садржају супротни одредбама важећих закона. Имајући у виду све наведено, сматрамо да је неопходно брисати ову одредбу.

III Закључак

Предмет Нацрта закона је утврђивање посебних услова у погледу формалних и професионалних квалификација за обављање професија од посебног интереса за Републику Србију, као и поступак утврђивања испуњености услова за обављање тих професија.

Услови да би се нека професија сматрала професијом од посебног интереса, као и услови за њено обављање, морају бити детаљно и јасно уређени законским одредбама. Нажалост, то није случај, имајући у виду да су одредбе Нацрта закона непрецизне, омогућавају различита тумачења, те дају широка дискрециона овлашћења министарствима и Влади, укључујући ту и доношење аката супротних одредбама важећих закона, без прописивања одговарајућих механизма контроле. Додатно, очигледна је тенденција да се министарствима препусти да својим актима уреде питање услова за обављање професија од посебног интереса.

Агенција за борбу против корупције сматра да би отклањање идентификованих недостатака и ризика корупције допринело стварању адекватног правног оквира у овој области.

Београд, 9. јун 2017. године