

Мишљење о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о јавним агенцијама

1. Уводне напомене

Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило је Нацрт закона о изменама и допунама Закона о јавним агенцијама (у даљем тексту: Нацрт закона).

Према образложењу, примена Закона о раду на запослене у јавним агенцијама показала је да постоји потреба да се поједини радно правни институти уреде на другачији начин, првенствено имајући у виду да је оснивач јавних агенција Република Србија. Наиме, како је истакнуто, Закон о раду не обавезује на спровођење конкурсног поступка, а од кључног значаја за рад јавних агенција јесте успостављање транспарентног и на квалитету заснованог пријема у радни однос, односно потреба да се у јавним агенцијама кроз јавни конкурс од самог почетка врши селекција између најбољих кандидата који се одреде за рад у јавном сектору.

Нацрт закона садржи корисне новине, које се односе на увођење обавезе спровођења јавног конкурса приликом запошљавања у јавним агенцијама. Конкретно, Нацрт закона предвиђа да се радни однос у јавној агенцији заснива након спроведеног јавног конкурса који спроводи конкурсна комисија *сходном применом одредби овог закона које се односе на јавни конкурс директора*. С друге стране, одредбе Закона које се односе на спровођење јавног конкурса за именовање директора јавне агенције, садрже одређене ризике корупције и недостатке које је неопходно отклонити по узору на решења из Закона о јавним предузећима.¹ Додатно, Нацртом закона нису предвиђене измене и допуне, значајне са становишта спречавања корупције, које се тичу прописивања прецизних услова и критеријума за именовање чланова управног одбора и директора јавних агенција; спречавања да се *в.д. стање* у некој јавној агенцији одржава у непримерено дугом временском периоду; успостављања делотворног механизма за утврђивање одговорности директора јавних агенција; увођења ограничења у погледу пријема поклона и прилога и регулисања сукоба интереса запослених и радно ангажованих у јавним агенцијама.²

2. Предлози за измене и допуне

У овом делу мишљења следи приказ недостатака и ризика корупције у појединим одредбама Закона и предлози за измене и допуне.

Управни одбор јавне агенције

Закон прописује да у управни одбор јавне агенције може бити именовано лице које испуњава услове за пријем у радни однос у државни орган, *које је стручњак у једној или више области из делокруга јавне агенције*, које има високу стручну спрему, које није запослено у јавној агенцији, *које именовањем не би изазвало сукоб јавног и приватног интереса* и које испуњава

¹ Сличне коментаре поводом Нацрта закона већ је дала организација Транспарентност Србија. Вид. Транспарентност Србија, Коментари и предлози за измену и допуну, у оквиру јавне расправе о нацрту измена и допуна Закона о јавним агенцијама, 30. октобар 2017. године, доступно на: http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/predlozi_TS_za_izmene_i_dopune_Zakona_o_javnim_agencijama.pdf

² Агенција за борбу против корупције је већ доставила Министарству државне управе и локалне самоуправе иницијативу за допуне закона који уређују положај запослених и радно ангажованих у органима јавне власти, у делу који се односи на регулисање сукоба интереса. Вид. Агенција за борбу против корупције, 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, 4. октобар 2017. године, доступно на: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Inicijativa-sukob-interesa-za-zaposlene-u-organima-javne-vlasti-oktobar-2017-final-.pdf>

друге услове одређене посебним законом или актом о оснивању јавне агенције (члан 16. став 1.). Додатно, члан управног одбора именује се на пет година и може поново бити именован (члан 17. став 1. Закона).

Формулација *стручњак у једној или више области из делокруга јавне агенције* је подложна различитим тумачењима у пракси, док је нејасно на који начин и у ком поступку ће Влада као оснивач процењивати да ли би именовање конкретног лица за члана управног одбора *изазвало сукоб јавног и приватног интереса* или не. Важно је напоменути да поред поменутих недостатака Закон не садржи одредбе о критеријумима или елементима критеријума за именовање чланова управног одбора јавне агенције. Имајући у виду да су на овај начин Влади дата широка дискрециона овлашћења, неопходно је, у циљу отклањања поменутог ризика корупције, изменити и допунити законске одредбе о управном одбору јавне агенције тако што ће се прецизирати поменути услови и прописати критеријуми за именовање његових чланова. Конкретно, уместо употребе уопштене формулације *стручњак у једној или више области из делокруга јавне агенције* требало би предвидети као услов за именовање лица за члана управног одбора јавне агенције *најмање девет година радног искуства у области или областима из делокруга јавне агенције, укључујући ту и научне, односно стручне радове објављене у научним часописима или зборницима, или звање наставника високошколске установе за предмет који се односи на област или области из делокруга јавне агенције.*

С друге стране, уместо прописивања ограничења броја мандата које једно лице може имати као члан управног одбора јавне агенције, Закон оставља могућност (члан 17. став 2.) да се посебним законом одреди *друкчије трајање мандата чланова управног одбора и ограничи број именовања*. С обзиром на то да се на овај начин без јасних разлога оставља простор за различито решавање питања мандата чланова управних одбора различитих јавних агенција, препорука је да се поменуте законске одредбе измене и да се предвиди да једно лице може имати један мандат као члан управног одбора, или, евентуално, да може бити још једном именовано на ту функцију на период од пет година.

Мандат и поступак именовања директора јавне агенције

Закон предвиђа да се директор именује на пет година и може поново бити именован, као и да се посебним законом може одредити *друкчије трајање* његовог мандата и ограничити број именовања (члан 21. став 3.). Слично као и код чланова управних одбора, постојеће решење, без јасних разлога, оставља простор за различито решавање питања мандата директора различитих јавних агенција. Како би се отклонио поменути недостатак, препорука је да се ова законска одредба измени и да се предвиди да једно лице може имати један мандат као директор јавне агенције, или, евентуално, да може бити још једном именовано на ту функцију на период од пет година.

Према члану 22. Закона, за директора јавне агенције може бити именовано лице које испуњава услове за именовање у управни одбор; које има најмање пет година радног искуства у једној или више области из делокруга јавне агенције и које испуњава друге услове одређене посебним законом или актом о оснивању јавне агенције. Поред тога што је неопходно прецизирати поједине услове за именовање у управни одбор, напомињемо да би, по узору на решење из Закона о јавним предузећима из 2016. године, требало предвидети и додатни услов - да лице које се именује за директора јавне агенције не сме бити члан органа политичке странке. С друге стране, важно је истаћи да Закон не садржи одредбе о критеријумима или елементима критеријума за именовање директора јавне агенције. Уместо тога, у члану 27. став 2. Закона, наводи се да управни одбор у изборном поступку, *према мерилима одређеним актом о оснивању јавне агенције*, утврђује стручну оспособљеност

сваког кандидата. Недостатак законом одређених мерила за оцењивање кандидата ствара простор за широка дискрециона овлашћења управног одбора јавне агенције. Додатно, јасно је да већина мерила морају бити заједничка за именовање директора свих јавних агенција. Имајући то у виду, препорука је да се законским одредбама, поред услова, регулишу и мерила или елементи мерила за именовање директора јавних агенција.

Према Закону, оглас о јавном конкурс за именовање директора садржи услове које кандидат мора да испуњава за именовање, доказе који се прилажу уз пријаву на јавни конкурс, рок за подношење пријава, орган коме се пријаве подносе, лично име лица које даје обавештења о јавном конкурс, *податке о изборном поступку*, рок у коме се кандидати обавештавају о томе када почиње изборни поступак и *друге податке значајне за поступак именовања* (члан 26.). Формулације *подаци о изборном поступку* и *други подаци значајни за поступак именовања* нису довољно прецизне и могу се различито тумачити у пракси. Како би се отклонио овај недостатак, неопходно је изменити поменуте формулације и прописати да, поред осталог, оглас о јавном конкурс за именовање директора јавне агенције садржи податке о стручној оспособљености, знању и вештинама које се оцењују у изборном поступку и начину њихове провере, као и критеријумима за раангирање кандидата.

После спроведеног изборног поступка, управни одбор јавне агенције *составља листу кандидата који су у изборном поступку постигли захтевани резултат и подноси је оснивачу* (члан 27. став 3. Закона). Мишљења смо да је ову одредбу неопходно прецизирати и допунити тако што ће се предвидети да управни одбор саставља ранг листу са највише три кандидата која су са најбољим резултатом испунила мерила за избор директора јавне агенције, након чега, у примерено кратком року, ту листу, заједно са записницима о спроведеном изборном поступку, доставља оснивачу.

Према члану 28. став 1. Закона, оснивач *именује директора са листе кандидата коју му је поднео управни одбор*. Овакво законско решење даје широка дискрециона овлашћења оснивачу у погледу именовања директора јавне агенције – омогућава да оснивач, без обзира на резултате у изборном поступку, одлучи да именује за директора било ког од кандидата са листе. У циљу отклањања овог ризика корупције, препорука је да се предвиди да је оснивач дужан да, у примерено кратком року од дана достављања, именује за директора јавне агенције првог кандидата са ранг листе. С друге стране, Закон прописује да се конкурс понавља уколико ниједан кандидат није постигао захтевани резултат (члан 28. став 4.). Законом, међутим, није прописан рок за организовање и спровођење новог јавног конкурса, па је препорука да се ова одредба, у том смислу, допуни.

Вршилац дужности директора

Нацртом закона предвиђена је измена члана 33. Закона, који се тиче вршиоца дужности директора. Конкретно, предложено је да оснивач *именује вршиоца дужности директора без јавног конкурса, на предлог управног одбора, најдуже на шест месеци* и у случају ако директор није именован на јавном конкурс.

С обзиром на то да је законским одредбама прописана обавеза оснивача - Владе - да именује директора после спроведеног јавног конкурса, мишљења смо да је ову одредбу Нацрта закона потребно брисати и увести механизме који ће гарантовати испуњење ове обавезе. С друге стране, јасно је да ова одредба садржи ризике корупције који се односе на давање широких дискреционих овлашћења управном одбору и оснивачу јавне агенције приликом предлагања и одлучивања о именовању, као и приликом одлучивања о периоду на који се именује вршилац дужности директора, имајући у виду да нису прописани било какви критеријуми или елементи критеријума за њихово поступање. Како би се отклонили ови недостаци,

неопходно је прописати критеријуме или елементе критеријума које ће користити управни одбор и Влада приликом предлагања и именовања вршиоца дужности директора јавне агенције; одредити краћи период од шест месеци за обављање ове функције и искључити могућност да се након тога исто или друго лице именује на ту функцију. У том смислу, неопходно је прописати рокове за спровођење јавног конкурса. На овај начин, поред осталог, спречило би се да се *в.д. стање* у некој јавној агенцији одржава у непримерено дугом временском периоду.

Разлози за разрешење члана управног одбора и директора

Члан 31. став 1. прописује да се члан управног одбора или директор разрешава, поред осталог, ако буде осуђен за *кажњиво дело које га чини недостојним дужности члана управног одбора односно директора*. Додатно, ставом 2. предвиђено је да се директор разрешава и ако *несавесним или неправилним радом проузрокује већу штету јавној агенцији или тако занемарује или несавесно извршава своје обавезе да су настале или могу настати веће сметње у раду јавне агенције*.

На овај начин, оснивачу, који одлучује о разрешењу члана управног одбора и директора, дата су широка дискрециона овлашћења. Како би се отклонио овај ризик корупције, неопходно је најпре прецизирати која су то кривична дела која, у случају да за њих неко лице буде осуђено, то лице чине недостојним дужности члана управног одбора, односно директора јавне агенције. Напомињемо да у нашем законодавству постоје примери навођења кривичних дела која, у случају да за њих неко лице буде осуђено, то лице чине недостојним за обављање одређених послова или функција (на пример, Закон о јавном бележничтву). Додатно, потребно је прописати критеријуме на основу којих се утврђује да ли је директор *несавесним или неправилним радом проузроковао већу штету јавној агенцији*, односно да ли је *несавесно извршавао своје обавезе тако да су настале или могу настати веће сметње у раду јавне агенције*. У супротном, остаће широк простор да се ови *стандарди* различито тумаче и примењују у пракси, чиме се отежава успостављање делотворног механизма за утврђивање одговорности директора јавних агенција.

Заснивање радног односа са запосленима у јавној агенцији

Нацрт закона предвиђа да се радни однос у јавној агенцији заснива након спроведеног јавног конкурса који спроводи конкурсна комисија *сходном применом одредби овог закона које се односе на јавни конкурс директора* (члан 34А став 1.). Поред потребе да се измене и допуне одредбе о јавном конкурс за именовање директора на предложени начин, указујемо да је неопходно законским одредбама уредити и питање управљања сукобом интереса за чланове конкурсне комисије. Наиме, неопходно је прописати да су лица која су изабрана за чланове конкурсне комисије дужна да по сазнању, у примерено кратком року, пријаве надлежном лицу или организационој јединици у оквиру јавне агенције постојање свог приватног интереса, односно приватног интереса јасно одређених, са њима повезаних лица у погледу рада и одлучивања ове комисије. Додатно, потребно је предвидети да су чланови конкурсне комисије дужни да се уздрже од било каквих активности од тренутка пријаве до доношења писмене одлуке надлежног лица или организационе јединице у оквиру јавне агенције о томе да ли је неопходно да се изузму из даљег рада комисије, или не. На крају, напомињемо да би законским одредбама требало уредити поступак у којем се утврђује да ли је дошло до повреде ових дужности.

Финансирање јавних агенција из поклона и прилога

Према члану 51. Закона, поклони, прилози покровитеља јавне агенције и други прилози дати оснивачу или јавној агенцији представљају приход јавне агенције, воде се на посебном

подрачуну јавне агенције и користе се за развој јавне агенције.

Закон, међутим, не садржи било какве одредбе о ограничењима у погледу пријема поклона и прилога. С обзиром на то да пријем поклона и прилога може бити проблематичан уколико се у улози поклонодавца нађу лица о чијим правима и обавезама одлучује јавна агенција, тј. да ствара простор за случајеве потенцијалног сукоба интереса – могућег утицаја на законитост, непристрасност и објективност њеног рада, мишљења смо да је неопходно допунити ове одредбе и предвидети потребна ограничења. Додатно, сматрамо да је неопходно прописати успостављање интерних и екстерних контролних механизма за испитивање оправданости и исплативости поклона јавним агенцијама, као и за праћење њиховог наменског коришћења. Циљ ове контроле би требало да буде испитивање да ли у сваком конкретном случају поклон носи са собом неке прикривене трошкове, који превазилазе вредност самог поклона, те да ли се поклони наменски користе.

3. Закључак

Нацрт закона садржи значајне новине, које се односе на увођење обавезе спровођења јавног конкурса приликом запошљавања у јавним агенцијама, сходном применом одредби овог закона које се односе на спровођење јавног конкурса за именовање директора. Међутим, одредбе Закона које се односе на спровођење јавног конкурса за именовање директора јавне агенције, садрже одређене ризике корупције и недостатке које је неопходно отклонити по узору на решења из Закона о јавним предузећима. С друге стране, Нацртом закона нису предвиђене измене и допуне, значајне са становишта спречавања корупције, које се тичу прописивања прецизних услова и критеријума за именовање чланова управног одбора и директора јавних агенција; спречавања да се *в.д. стање* у некој јавној агенцији одржава у непримерено дугом временском периоду; успостављања делотворног механизма за утврђивање одговорности директора јавних агенција; увођења ограничења у погледу пријема поклона и прилога и регулисања сукоба интереса запослених и радно ангажованих у јавним агенцијама.

Агенција за борбу против корупције сматра да би отклањање уочених недостатака и ризика корупције из одредаба Закона допринело смањењу простора за евентуалне злоупотребе и стварању одговарајућег правног оквира у овој области.

Београд, 10. новембар 2017. године