

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 тих услова.

Према образложењу, Националним планом за усвајање правних тековина Европске уније предвиђено је да до уласка у Европску унију Република Србија усвоји Закон о регулисаним професијама и признавању професионалних квалификација. С друге стране, до доношења тог закона потребно је донети општи пропис којим ће бити утврђени услови и поступак утврђивања испуњености услова за обављање професија од посебног значаја. Како је истакнуто, прописивањем минималних компетенција за обављање одређене професије, поступка и успостављања надлежних тела за проверу испуњености тих компетенција, обезбеђује се да лице које приступа обављању професије од посебног интереса за Републику, има потребне компетенције за квалитетно обављање те професије. На крају, у образложењу је напоменуто да је потребно прописати 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, односно правни основ који омогућава да министарства надлежна за одређене професије могу да пропишу минималне компетенције потребне за обављање тих професија.

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. Међутим, то овде није случај, имајући у виду да Нацрт закона садржи одредбе које су непрецизне, омогућавају различита тумачења, те дају широка дискрециона овлашћења, пре свега, надлежним министарствима, без прописивања одговарајућих механизма контроле. Поред тога, као што произлази и из образложења Нацрта закона, 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 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, за обављање било које професионалне делатности неопходно је 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 шта разликује *обављање делатности од начина обављања делатности*. 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*. 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 наведено, неопходно је изменити ову дефиницију, јасније одредити услове за обављање професија од посебног интереса и предвидети да су ти услови прописани искључиво законским одредбама.

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, у складу са законом, 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, иако је наведено да то чине *у складу са законом*, министарствима су дата широка дискрециона овлашћења у погледу предлагања нових професија од посебног интереса. Наиме, поменути услови, који министарствима пружају могућност да без прописаних критеријума предлажу нове професије од посебног интереса, непрецизни су и нелогични. Конкретно, 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* може се тицати једино професија повезаних са радом правосудних органа и других органа јавне власти. Имајући то у виду, поставља се питање које би то биле нове професије од посебног интереса које би задовољиле овај услов.

Чланом 4. предвиђено је да Влада, на предлог министарстава, утврђује листу професија од посебног интереса у Републици Србији. Предложеним решењем, министарствима и Влади се омогућава да утврђују нове професије од посебног интереса, без претходно јасно прописаних услова и критеријума. Као што је већ напоменуто, сматрамо 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. С друге стране, уколико се прихвати да Влада, на предлог министарстава утврђује листу професија од посебног интереса, важно је напоменути да Нацрт закона не уређује прецизније поступак утврђивања те листе. Како би се отклонили поменути недостаци, препорука је да се ове одредбе измене тако што ће се прецизно одредити услови и

поступак за утврђивање нових професија од посебног интереса.

Члан 5.

Ставом 1. прописано је да се услови за обављање професија од посебног интереса утврђују законом или подзаконским актом донетим на основу овог или закона који уређује професију од посебног интереса, 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 актом донетим на основу овог или закона који уређује професију од посебног интереса, као и да се став 2. измени, или брише.

Према ставу 3, надлежно министарство, актом о ближим условима у погледу формалних и професионалних квалификација за обављање професије од посебног интереса, утврђује, поред осталог, *састав и начин рада надлежног тела за спровођење поступка утврђивања испуњености услова за обављање професије од посебног интереса*. На овај начин, надлежном министарству дата су широка дискрециона овлашћења у погледу формирања (избора и мандата чланова) тела за спровођење поступка утврђивања испуњености услова за обављање професије од посебног интереса. У циљу отклањања овог недостатка, неопходно је изменити и допунити ове одредбе Нацрта закона правилима о условима и критеријумима за избор, као и о мандату чланова тела за спровођење поступка утврђивања испуњености услова за обављање професије од посебног интереса.

Ставом 5. предвиђено је да за професије од посебног интереса које су утврђене прописима донетим до ступања на снагу овог закона, надлежни министар може донети акт којим ће прописане услове у погледу формалних и професионалних квалификација за обављање тих професија ближе уредити у смислу утврђивања минимума потребних компетенција стечених на одговарајућем нивоу образовања и поступка утврђивања испуњености услова за обављање тих професија. Предложеним решењем надлежном министру дају се широка дискрециона овлашћења, тј. омогућава да без јасних критеријума својим актом детаљније уреди законски прописане услове за обављање професија од посебног интереса, као и поступак утврђивања испуњености тих услова. Имајући то у виду, мишљења смо да је потребно брисати ову одредбу.

Члан 8.

Овим чланом одређени су рокови у којем надлежни министар, односно надлежна организација доносе решење по предлогу надлежног тела поводом захтева за утврђивање испуњености услова за обављање одређене професије од посебног интереса. Међутим, Нацртом закона није прописан рок у којем је надлежно тело дужно да достави предлог решења надлежном министру, или надлежној организацији. Како би се отклонио поменути недостатак, препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се прописати рок у којем је надлежно тело дужно да достави предлог министру или надлежној организацији поводом захтева за утврђивање испуњености услова за обављање одређене професије од посебног интереса.

Члан 9.

Овим чланом прописани су рокови за доношење подзаконских аката. Према ставу 1, подзаконски акт којим Влада, на предлог надлежних министарстава, утврђује листу

професија од посебног интереса у Републици Србији биће донет у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, док је ставом 2. прописано да ће 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 Републике Србије у Европску унију.

С обзиром на то да је без благовременог доношења подзаконских аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење Нацрта закона, уколико се остане при предложеном решењу да Влада на предлог надлежних министарстава утврђује листу професија од посебног интереса у Републици Србији, неопходно је 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. С друге стране, у погледу става 2, имајући у виду да се услови за обављање професија од посебног интереса морају утврдити законским одредбама, потребно је брисати ову одредбу. Уколико би, међутим, предмет ових аката била детаљнија правила поступка утврђивања испуњености услова за обављање професије од посебног интереса, потребно је јасно прописати примерен рок за доношење тих аката.

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 тих услова.

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. Међутим, то овде није случај, имајући у виду да је очигледна тенденција да се министарствима препусти да својим актима уреде питање услова за обављање професија од посебног интереса, као и да су одредбе Нацрта закона непрецизне, омогућавају различита тумачења и пружају, пре свега, надлежним министарствима широка дискрециона овлашћења, без прописивања одговарајућих механизма контроле.

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

Београд, 21. јул 2017. године