



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ
КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0189/19-09
Датум: 17.01.2022. године
Ул. Царице Милице 1
Београд

Мишљење о процени ризика од корупције у Нацрту закона о изменама и допунама Закона о националном оквиру квалификација Републике Србије

Предлагач Нацрта закона: Министарство просвете, науке и технолошког развоја

Агенција за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) на основу члана 6. тачка 12. Закона о спречавању корупције („Сл. гласник РС“; бр. 35/2019, 88/2019 и 11/2021–аутентично тумачење и 94/21) даје мишљења о процени ризика од корупције у нацртима закона из области посебно ризичних за настанак корупције и мишљења о нацртима закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области спречавања и борбе против корупције. Ревидирани Акциони план за Поглавље 23, као важећи стратешки документ предвиђа образовање као посебно ризичну, односно рањиву област за настанак корупције.

Имајући у виду наведено, Агенција ће у даљем тексту, применом Методологије за процену ризика од корупције у прописима (014 број: 153-03-0005/21-09 од 08.04.2021. године, објављене на интернет презентацији Агенције) изнети мишљење о процени ризика од корупције у предложеном Нацрту закона о изменама и допунама Закона о националном оквиру квалификација Републике Србије (у даљем тексту: Нацрт закона).

I Процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом

1. Поштовање стандарда транспарентности и јавних расправа

При изради мишљења ценили смо да ли су у поступку припреме нацрта прописа који је предмет анализе поштовани стандарди транспарентности односно учешће јавности сагласно обавезама прописаним одредбама члана 77. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18,) одредабама Правилника о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката („Службени гласник РС“, бр. 51/19), као и одредбе члана 41. Пословника Владе РС („Службени гласник РС“, бр. 61/06 - званични пречишћени текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 - други пропис).

Ценећи испуњеност стандарда транспарентности, увидом у веб презентацију Министарства просвете, науке и технолошког развоја може се утврдити да о тексту Нацрта закона није одређено спровођење јавне расправе, као и да Нацрт закона није објављен на веб презентацији, односно да јавност није обавештена о отпочињању израде Нацрта закона. На овај начин је ускраћена могућност заинтересованој јавности да се упозна са изменама унетим у Нацрт закона, што је у супротности са стандардима транспарентности.

II Детаљна анализа фактора ризика и ризика од корупције у одредбама Нацрта закона

У даљем тексту мишљења наводе се одредбе чланова Нацрта закона, које садрже факторе ризика и ризике од корупције предвиђене Методологијом, као и препоруке Агенције за уклањање утврђених ризика.

Члан 6. Нацрта закона

„У члану 15. став 1. тач. 1) после речи квалификација додају се речи:

„и осавременјевање постојећих;”

После тачке 1) додаје се тачка 1а) која гласи:

„1а) предлаже измене и допуне стандарда квалификације ради усклађивања са новим прописима у образовању и у области рада;”

Тачке 2) и 3) мењају се и гласе:

3) припрема предлог стандарда квалификације;”

У тачки 10) уместо речи: „и 9)” ставља се запета и додају се речи: „9) и 16г)”.

У тачки 13. после речи: „извођења програма” уместо речи „и” ставља се запета, а уместо тачке и запете ставља се запета и додају се речи: „простора, опреме и наставних средстава;”

После тачке 16а) додају се тачке 16б) – 16г) које гласе:

„16б) прати активности каријерног вођења и саветовања и имплементацију стандарда услуга каријерног вођења и саветовања;

16в) пружа подршку министарству надлежном за послове образовања у процесу повезивања НОКС-а са ЕОК-ом и ЕПВО-ом;

16г) утврђује испуњеност услова у погледу компетенција каријерних практичара;”

Примедбе: За разлику од тачке 2) која прецизно одређује да Агенција за квалификације пружа стручну и административно-техничку подршку раду Секторских већа, тачка 16в) садржи непрецизну одредбу о подршци коју наведена Агенција пружа конкретном министарству.

Фактор ризика од корупције: Непрецизне формулације.

Допринос настанку ризика од корупције: Непрецизност наведене одредбе доводи до потребе тумачења шта све наведена подршка Агенције за квалификације обухвата, што може довести до коруптивних утицаја на субјект који ће ово тумачење вршити како би Агенција за квалификације извршила и делатности које нису обухваћене интенцијом предлагача Нацрта закона, или како би одбила пружање подршке, што ставара простор за злоупотребу службеног положаја.

Препорука: Прецизирати у чему се састоји пружње подршке наведене у члану 15. став 1. тачка 16в).

Члан 7. Нацрта закона

„У члану 15а став 1. мења се и гласи:

„Агенција образује листу спољних сарадника са које именује посебне комисије и тимове за обављање послова спољашњег вредновања квалитета рада ЈРОА, провере испуњености услова у поступку стицања статуса ЈРОА и друге послове из надлежности Агенције.”

У ставу 2. речи: „посебне стручне комисије” замењује се речју: „листу”.

После тачке 4) додаје се тачка 4а) која гласи:

„4а) републички и покрајински просветни инспектор;”

У тачки 5) речи: „Националног савета за високо образовање” замењују се речима: „Националног тела за акредитацију и осигурање квалитета у високом образовању”.

После тачке 5) додаје се тачка 6) која гласи:

„6) наставници и стручни сарадници основних и средњих школа са лиценцом и радним искуством у струци од најмање три године.”

После става 1. додаје се нови став 3. који гласи:

„Лице из става 2. тачка 4а) овог члана обавезни је члан комисије за проверу испуњености услова у поступку стицања статуса ЈРОА.”

У досадашњем ставу 3. који постаје став 4. после речи: „тачка 1)” додају се речи: „и 6)”.

Досадашњи ст. 4. и 5. постају ст. 5. и 6.

После досадашњег става 6. који постаје став 6. додаје се став 7. који гласи:

„Ближе услове за именовање и начин рада посебних комисија и тимова из става 1. овог члана доноси директор Агенције.”

Примедбе: Став 2. прописује која лица могу да се именују у листу спољних сарадника али пропушта да одреди број спољних сарадника који се именује у листу. С тим у вези став 7. односи се само на посебне комисије и тимове из става 1. а не и на листу спољних сарадника те постоји правна празнина у вези са тиме који субјект доноси акт којим се регулишу ближи критеријуми за ово питање.

Такође, став 5. предвиђа да спољни сарадници са листе могу да се именују у стручне тимове који пружају подршку секторским већима, али пропушта да одреди критеријуме на основу којих се именују. На овај начин Агенцији се даје прешироко дискреционо овлашћење приликом одлуке о именовању лица из става 2. у стручне тимове.

Став 4. прописује да се лица из става 2. тачка 1) и 6) бирају на основу јавног конкурса те пропушта да пропише на који начин се бирају лица из осталих тачака става 1. Истовремено став 4. користи термин „бирају“ док став 2. користи термин „именују“ те се на овај начин користе различити појмови за исту појаву.

Фактори ризика од корупције: Правна празнина, нејасан основ за одлучивање, нејасни управни поступци, недоследна употреба термина.

Допринос настанку ризика од корупције: Постојање ових фактора ризика доводи до потребе тумачења који субјект доноси акт којим ће бити уређена наведена питања, омогућује се Агенцији да у листу спољних сарадника именује неодређен број лица и да у стручне тимове именује лица чије именовање је у складу са појединачним интересима, што ствара простор за злоупотребу службеног положаја. Недоследна употреба термина на коју смо указали у примедбама може у пракси довести до злоупотреба у пракси тумачења норме.

Препорука: Прецизирати у члану 15а број спољних сарадника који се именују у Листу спољних сарадника или прописати да директор Агенције доноси ближе услове за образовање листе спољних сарадника, прописати критеријуме за именовање спољних

сарадника у стручне тимове коју пружају подршку секторским већима, прописати на који начин се именују лица из тачака 2), 3), 4) и 5) става 2, а у ставу 4. термин „бирају“ заменити термином „менују“.

Члан 13. Нацрта закона

„После члана 40. додају се нови чланови 40а и 40б који гласе:

.....

Приговор на испит Члан 40б

Полазник, односно кандидат који није задовољан исходом испита има право да изјави приговор на оцену у року од 24 часа од саопштавања оцене. Приговор се изјављује директору ЈПОА.

Директор ЈПОА у року од 24 часа од подношења приговора из става 1. овог члана именује комисију за одлучивање о приговору.

Комисија из става 2. овог члана одлучује о приговору у року од 48 сати од именовања.

Ако комисија из става 2. овог члана утврди да је приговор основан, може изменити оцену, поновити део испита или цео испит.

Поновљени испит организује се у року од 24 часа од доношења одлуке из става 4. овог члана.

Одлука комисије из ст. 3. и 5. овог члана је коначна.

Ближи услови у погледу образовања и начина рада комисија из ст. 2. и 5. овог члана утврђују се у акту из члана 39. став 4. овог закона, односно акту из члана 40. став 4. овог закона.”

Примедбе: Ставом 6. овог члана прописана је коначност одлука Комисије из става 3. и 5. овог члана. Међутим, за разлику од става 3. који регулише одлуку о приговору, одредбом става 5. прописује се само рок у којем се организује поновљени испит, при чему иста садржи и део који упућује на одлуку из става 4. односно одлуку којом се утврђује да је приговор основан. Истовремено, одредба става 4. предвиђа да Комисија може изменити оцену, поновити део испита или цео испит, при чему није јасно да ли је реч о посебној одлуци или је реч о састваном делу одлуке о основаности приговора. Остаје нејасно да ли члан 40б кроз одредбу става 6 садржи двостуко упућивање, имајући у виду да упућује на став 5. који упућује на одлуку из става 4. или се став 6. односи на евентуално издвојену одлуку о понављању испита, или је предлагач имао у виду неко друго решење. Наведене нејасноће стварају потребу тумачења истих. Такође, члан 40б упућује на акт из члана 39. став 4. као и на акт из члана 40. став 4. важећег закона. При томе, члан 39. став 4. важећег закона предвиђа да “ближе услове у погледу програма, кадра, простора, опреме и наставних средстава прописује министар надлежан за послове образовања.” Члан 40. став 4. предвиђа да “стандарде и начин спровођења поступка за признавање претходног учења прописује министар надлежан за послове образовања”. Имајући у виду да се члан 39. односи на јавно признатог организатора активности образовања одраслих, те да се члан 40. односи на активности образовања одраслих за које се издаје одобрење, нејасно је зашто став 7. упућује на ове одредбе, као и којим од аката које прописује министар надлежан за послове образовања ће бити обухваћени ближи услови у погледу образовања и рада комисија из става 2. и 5. члана 40б.

Фактори ризика од корупције: Нејасне формулације, Мањкаве одредбе о упућивању.

Допринос настанку ризика од корупције: Имајући у виду неопходност тумачења овако формулисане одредбе Нацрта закона, субјект који врши тумачење члана 40б може

доћи у ситуацију да исте тумачи на коруптиван начин, односно може доћи до коруптивних утицаја на субјект који тумачење врши. Наведено ствара ризике од корупције и то пре свега у виду могуће злоупотребе службеног положаја и давања и примања мита, како би се овај члан тумачио у интересу конкретног лица.

Препоруке: Појаснити које одлуке предвиђене чланом 40б су коначне и прецизирати у ставу 4. да „ако Комисија из става 2. овог члана утврди да је приговор основан саставни део ове одлуке представља одлука о измени оцене, понављању дела испита или целог испита.“

Прописати у ставу 7. да се „ближи услови у погледу образовања и начин рада комисија из ст. 2 и 5. овог члана утврђују у акту који прописује министар надлежан за послове образовања“

Члан 17. Нацрта закона

„Члан 43. мења се и гласи:

„Одобрење се одузима другој организацији за све одобрене програме уколико:

1) престане да испуњава услове за издавање одобрења или ако активности образовања одраслих обавља у супротности са овим законом и законом који уређује образовање одраслих, ако у року коју му је одређен на основу записника просветног инспектора не исправи уочене неправилности;

2) у току извођења активности учини прекршај или кривично дело у вези са извођењем активности образовања одраслих;

3) се у поступку спољашње контроле квалитета утврди да не испуњава обавезе у погледу квалитета, односно ако не поступи по мерама у року који јој је одређен у извештају о спољашњем вредновању.

Решење о одузимању одобрења другој организацији као ЈПОА доноси директор Агенције.

Решење из става 2. овог члана коначно је.

ЈПОА коме је одузето одобрење из разлога наведених у ставу 1. овог члана може тек по истеку две године од дана одузимања одобрења за рад, поново покренути поступак за издавање одобрења ради стицања статуса ЈПОА.

Одузимање одобрења основној и средњој школи сходно одредбама овог члана спроводи министарство надлежно за послове образовања.”

Примедбе: формулација става 1. тачке 2) није довољно прецизна да би се могло утврдити да ли је испуњен услов за одузимање одобрења предвиђен овом тачком, односно да ли је друга организација учинила прекршај или кривично дело у вези са извођењем активности образовања одраслих. С тим у вези указујемо на то да је чланом 34. став 3. Устава Републике Србије прописано да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда.

Фактор ризика од корупције: Непрецизна формулација.

Допринос настанку ризика од корупције: Наведени фактор ризика доводи до потребе тумачења када се сматра да је друга организација учинила прекршај или кривично дело, што ставара простор за коруптивне утицаје на субјект који утврђује да ли ће по овом основу одузети одобрење другој организацији или не. Тиме се ствара могућност за злоупотребу службеног положаја и давање и примање мита како би се ова одредба тумачила у интересу одређеног субјекта.

Препорука: тачку 2) преформулисати на следећи начин: „у току извођења активности учини прекршај или кривично дело у вези са извођењем активности образовања одраслих, а што је утврђено правноснажном одлуком суда.”

III Закључци

Када је у питању процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом Агенција је у мишљењу истакла потребу поштовања стандарда транспарентности и принципа проактивног објављивања информација у смислу омогућавања заинтересованој јавности да се упозна са текстом Нацрта закона.

Када су у питању недостаци Нацрта закона који представљају факторе ризика од корупције, Агенција је као најзначајније утврдила: непрецизне формулације, правну празнину, нејасан основ за одлучивање, нејасне управне поступке, недоследну употребу термина, нејасне формулације и мањкаве одредбе о упућивању.

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

Имајући у виду наведено, Агенција сматра да су разлози за доношење Закона о изменама и допунама Закона о националном оквиру квалификација Републике Србије оправдани и да предложена законска решења представљају напредак у овој области, али како Нацрт закона садржи и наведене недостатке, који у пракси могу довести до коруптивног поступања, на начин наведен у детаљној анализи, Агенција предлаже њихово отклањање.

ДИРЕКТОР

Драган Сикимић

