

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о просветној инспекцији

I Општа процена ризика корупције

Министарство просвете, науке и технолошког развоја припремило је Нацрт закона о просветној инспекцији (у даљем тексту: Нацрт закона).

Предмет Нацрта закона је уређење организације, послова, права, дужности и овлашћења инспекције у области просвете. Према образложењу, одредбе закона у области образовања и васпитања и ученичког и студентског стандарда не обухватају најновије стандарде поступања инспекцијске службе које прописује Закон о инспекцијском надзору, а који се огледају, поред осталог, у већој јавности рада, превенцији и смањивању дискреционих овлашћења инспектора и другим стандардима које уводи општи Закон о инспекцијском надзору ради унапређења рада инспекција. Како је напоменуто, Нацртом закона обезбедиће се постизање наведених стандарда, већа самосталност у раду просветних инспектора, боља попуњеност радних места која су предвиђена подзаконским актом, односно актом и равномерније оптерећење просветних инспектора. На крају, истакнуто је да је Агенција за борбу против корупције у својој препоруци истакла неопходност доношења посебног Закона о просветној инспекцији, наглашавајући, као један од разлога, потребу смањивања утицаја локалних самоуправа на рад просветних инспектора. У том смислу, једна од најзначајнијих новина коју доноси Нацрт закона тиче се тога да ће посао просветног инспектора обављати републички просветни инспектори у Просветном инспекторату, органу у саставу Министарства, те запослени у покрајинској просветној инспекцији а не, као до сада, и општинска, односно градска управа.

Више доступних анализа и извештаја указују да у пракси постоје значајни проблеми у раду инспекцијских служби у области просвете, који се, пре свега, тичу неефикасности, злоупотреба и неуједначеног поступања просветних инспектора у истим или сличним ситуацијама. Имајући то у виду, један од циљева Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године јесте усвајање прописа који регулишу просветну инспекцију. Како је наведено у овом документу, ризици за корупцију уочени у оквиру сектора образовања у највећој мери повезују се са недовољном транспарентношћу низа процеса који се одвијају у оквиру просветних институција, као и веома широким дискреционим овлашћењима у одлучивању. С друге стране, проблем представља и одсуство делотворне контроле, које се, поред осталог, повезује са функционисањем просветне инспекције, чији рад и садржина одлука могу бити под утицајем министарства надлежног за послове образовања.

Законом који уређује просветну инспекцију, поред осталих питања значајних за функционисање инспекцијског надзора, неопходно је на јасан и прецизан начин уредити питања њене надлежности. Иако Нацрт закона садржи значајне новине и побољшања у односу на постојећи нормативни оквир у области просветне инспекције, важно је напоменути да су њиме у највећој мери уређена питања правила поступка, која се ослањају на решења из Закона о инспекцијском надзору. Нажалост, Нацрт закона садржи извесне недостатке и ризике корупције, који се, пре свега, односе на неусаглашеност одредаба, непостојање рокова за поступање у одређеним случајевима, давање широких дискреционих овлашћења и употребу непрецизних формулација, чије значење није појашњено ни у образложењу Нацрта закона.

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

У овом делу мишљења налази се приказ ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона.

Основне одредбе

Члан 3.

Одредбе овог члана уређују примену Закона и његов однос према другим законима. Према ставу 1, просветна инспекција ће у вршењу инспекцијског надзора, *а нарочито у отклањању утврђене незаконитости и неправилности поступати на начин прописан овим законом, законом којим се уређују основе система образовања и васпитања, посебним законима у области образовања, другим законима и општим актима.* Дакле, овом одредбом је предвиђено да ће просветна инспекција у вршењу инспекцијског надзора поступати у складу са свим важећим прописима, што би свакако морало да представља њену дужност. Наиме, Нацрт закона и други релевантни прописи за рад просветне инспекције прописују њене обавезе приликом спровођења надзора. Имајући у виду наведено, сматрамо да је ова одредба сувишна и да је треба брисати.

Члан 4.

Овај члан тиче се сврхе просветне инспекције. Ставом 2. предвиђено је да су превентивне мере: упозорење надзираном субјекту на обавезе из прописа, указивање надзираном субјекту на могуће штетне последице, пружање стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту, препоручивање, предлагање и налагање мера за отклањање њиховог узрока. С друге стране, у члану 38. став 2. Нацрта закона наведено је да су превентивне мере: упозоравање надзираног субјекта о поступању супротном обавезама из закона и другим прописима, као и о прописаним радњама и мерама управљеним према надзираном субјекту и санкцијама за поступања супротном тим обавезама; указивање надзираном субјекту на могућност наступања штетних последица његовог рада или поступања; налагање надзираном субјекту предузимања одређених радњи ради отклањања узрока вероватних штетних последица, као и одговарајућих мера предострожности у циљу спречавања настанка могућих штетних последица, као и друге мере којима се постиже превентивна улога инспекцијског надзора. С обзиром на то да превентивне мере које просветни инспектор може изрећи нису у потпуности на исти начин одређене у члану 4. и члану 38. Нацрта закона, препорука је да се поменуте одредбе Нацрта закона усагласе.

Члан 5.

Овај члан односи се на самосталност у раду. Ставом 1. прописано је да послове просветне инспекције обавља просветни инспектор, док је у ставу 3. наведено да у вршењу инспекцијског надзора и предузимању мера и радњи за које је овлашћен, просветног инспектора, *односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора* нико не сме искоришћавањем службеног положаја или овлашћења, прекорачењем граница својих овлашћења, невршењем своје дужности или на други начин онемогућавати или ометати. Дакле, овај члан садржи међусобно неусаглашене одредбе, којима је, с једне стране, предвиђено да послове просветне инспекције обавља просветни инспектор, док је, с друге стране, прописано да, поред њега, инспекцијски надзор врши и службеник овлашћен за вршење инспекцијског надзора. У циљу отклањања овог недостатка, неопходно је усагласити ове одредбе и јасно одредити која лица обављају послове просветне инспекције.

Члан 6.

Овај члан односи се на положај надзираног субјекта. Ставом 2. предвиђено је да је просветни инспектор дужан да *уозна надзираног субјекта са чињеницама, подацима и актима који нису прибављени од надзираног субјекта и омогући му да се о њима изјасни водећи рачуна о одредбама закона којим се уређује заштита података о личности*. Нацртом закона, међутим, нису одређени рокови за упознавање надзираног субјекта са чињеницама, подацима и актима који нису прибављени од њега, односно за изјашњавање о тим чињеницама, подацима и актима. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба допуни на тај начин што ће се прописати рокови за упознавање надзираног субјекта са чињеницама, подацима и актима који нису прибављени од њега, односно рокови за изјашњавање о тим чињеницама, подацима и актима.

Одредбе о организацији просветне инспекције

Члан 9.

Овим чланом регулисан је положај Просветног инспектората. Према ставу 3, директора/главног просветног инспектора поставља Влада на период од пет година, на предлог министра надлежног за послове образовања и васпитања. Међутим, Нацртом закона није предвиђено ограничење у погледу броја мандата које једно лице може имати као директор/главни просветни инспектор, нити су прописани критеријуми, или елементи критеријума које ће користити министар и Влада приликом предлагања и постављења директора/главног просветног инспектора. У циљу отклањања ових недостатака, препорука је да се ова одредба измени и допуни тако што ће се прописати да једно лице може имати један мандат као директор/главни просветни инспектор, или да може бити још једном изабрано на период од пет година, те одредити критеријуми или елементи критеријума које ће министар и Влада користити приликом предлагања и постављења директора/главног просветног инспектора.

Члан 10.

Овај члан тиче се поверавања послова просветне инспекције за територију Аутономне покрајине Војводине покрајинској просветној инспекцији. Према ставу 2, руководилац покрајинског органа управе надлежног за послове образовања и васпитања својим актом *одредиће запослене који ће вршити послове првостепеног и другостепеног поступка*. Нацртом закона, међутим, нису одређени критеријуми, нити елементи критеријума за избор запослених који ће вршити послове првостепеног и другостепеног органа. Имајући то у виду, препорука је да се ова одредба допуни на тај начин што ће се прописати критеријуми, или елементи критеријума, који ће, поред осталог, обухватити дужину трајања радног искуства на пословима инспекцијског надзора за избор запослених који ће вршити послове првостепеног и другостепеног органа.

Ставом 4, поред осталог, предвиђено је да, уколико инспекцијски надзор врши покрајинска просветна инспекција, главни просветни инспектор поред осталог има право и дужност да непосредно предложи одузимање овлашћења за обављање одређеног посла просветном инспектору и утврђивање одговорности у органу Аутономне покрајине Војводине, који послове не обавља *благовремено, стручно, законито и савесно*. Мишљења смо да се овом одредбом главном просветном инспектору дају широка дискрециона овлашћења, те да је неопходно прецизније одредити по којим критеријумима и у каквом поступку ће се утврђивати да ли одређени инспектор послове обавља *благовремено, стручно, законито и савесно*.

Одредбе о овлашћењима просветног инспектора

Члан 19.

Овим чланом регулисана су овлашћења и начин рада просветног инспектора. Ставом 1. тачка 4. прописано је да, у вршењу послова инспекцијског надзора, просветни инспектор, поред осталог, подноси пријаву надлежном органу због постојања основа сумње да је учињено кривично дело, захтев за покретање прекршајног поступка, *односно повреду забране дискриминације, забране насиља, злостављања и занемаривања и забране страначког организовања*. Мишљења смо да је ова формулација недовољно прецизна и да је потребно прецизирати којим ће актом просветни инспектор иницирати поступак пред надлежним органом поводом повреде забране дискриминације, забране насиља, злостављања и занемаривања и забране страначког организовања.

Члан 20.

Овим чланом уређено је питање притужби на рад службених лица. Конкретно, наведено је да су поступак подношења притужби на рад руководиоца просветне инспекције, просветног инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора, њихово разматрање и решавање прописани законом којим је уређен инспекцијски надзор. Међутим, Законом о инспекцијском надзору ова питања нису у потпуности и прецизно уређена. На пример, није довољно прецизно уређено поступање Координационе комисије у случају када јој се обрати подносилац притужбе који је незадовољан одлуком о притужби. Имајући у виду наведено, мишљења смо да је Нацртом закона неопходно детаљније уредити поступак по притужбама на рад службених лица у вези са спровођењем инспекцијског надзора.

Члан 21.

Овим чланом одређени су посебни случајеви одговорности просветног инспектора. Ставом 1. прописано је да је просветни инспектор, поред осталих случајева одговорности за повреду радне дужности, посебно одговоран и ако у вршењу инспекцијског надзора *не предузме, не предложи или не одреди мере или радње за које је овлашћен; не предложи или не покрене поступак утврђен одредбама овог закона; поступи на различит начин у истој правној ствари*. Како би се појаснила ова одредба, неопходно је предвидети да је просветни инспектор одговоран уколико, игноришући испуњеност законом јасно прописаних услова, не предузме, не предложи, или не одреди мере или радње за које је овлашћен, односно не предложи или не покрене поступак утврђен одредбама овог закона, као и уколико, супротно прописима, поступи различито у истим или битно сличним правним стварима.

Одредбе о условима за обављање послова

Члан 22.

Овим чланом уређени су услови за директора/главног просветног инспектора. Према ставу 1, за директора/главног просветног инспектора може бити постављено лице које има стечено високо образовање из поља друштвено-хуманистичких, природно-математичких или техничко-технолошких наука, које има најмање девет година радног искуства на пословима образовања и васпитања и најмање пет година радног искуства на пословима инспекцијског надзора. Додатно, ставом 2. и ставом 3. прописано је да је потребно да лице са радним искуством на пословима образовања и васпитања има положен стручни испит у области образовања и васпитања, односно лиценцу за наставника, васпитача и стручног сарадника, односно положен испит за секретара, као и да је потребно да лице које се поставља за директора/главног просветног инспектора има положен државни стручни испит или правосудни испит, испит за инспектора и да испуњава друге услове прописане за рад

органима државне управе, аутономне покрајине или јединици локалне самоуправе.

Имајући у виду да се ради о положају главног просветног инспектора, мишљења смо да је потребно прецизирати услов који се тиче потребних година радног искуства на пословима инспекцијског надзора, те прописати да је потребно најмање пет година радног искуства на пословима просветне инспекције, или пет година радног искуства на пословима инспекцијског надзора, од којих је најмање три године на пословима просветне инспекције. Додатно, иако су Нацртом закона прописани услови које неко лице мора да испуни да би било постављено за директора/главног просветног инспектора, као што је већ напоменуто, нема одредаба о критеријумима, или елементима критеријума које ће користити министар и Влада приликом одлучивања о предлагању и постављењу тог лица. У циљу отклањања ових недостатака, препорука је да се Нацртом закона одреде критеријуми или елементи критеријума који ће се користити приликом предлагања и постављења директора/главног просветног инспектора.

Члан 23.

Овим чланом регулисани су услови за просветног инспектора. Ставом 1. предвиђено је да просветни инспектор може бити лице које има стечено високо образовање из поља друштвено-хуманистичких, природно-математичких, техничко-технолошких и образовно-уметничких наука и које има најмање пет година радног искуства на пословима образовања и васпитања. Поред тога, према ставу 2. и ставу 3, потребно је да лице са радним искуством на пословима образовања и васпитања има положен стручни испит у области образовања и васпитања, односно лиценцу за наставника, васпитача и стручног сарадника, односно положен испит за секретара, као и да лице које ће постати просветни инспектор има положен државни стручни испит или правосудни испит, испит за инспектора и да испуњава друге услове прописане за рад органима државне управе, аутономне покрајине или јединици локалне самоуправе.

Најпре, нејасно је зашто је услов који се тиче потребних година радног искуства ограничен на пет година, чиме се онемогућава да одређени просветни инспектори испуњавају услове који одговарају звању вишег саветника. Имајући у виду озбиљност и сложеност послова просветних инспектора, препорука је да се предвиди да за одређене просветне инспекторе потребно радно искуство на пословима образовања и васпитања износи најмање седам година. С друге стране, као и у случају постављања главног просветног инспектора, Нацрт закона не садржи критеријуме, или елементе критеријума који ће се користити приликом избора просветних инспектора, чиме се оставља широк простор за арбитрерно одлучивање. Како би се отклонио овај недостатак, препорука је да се Нацртом закона одреде критеријуми или елементи критеријума који ће се користити приликом избора просветног инспектора.

Члан 24.

Овај члан тиче се службене легитимације и опреме. Ставом 3. прописано је да *ближе услове* у погледу опреме просветног инспектора прописује министар надлежан за послове образовања и васпитања, иако Нацрт закона не садржи било какве одредбе о условима, нити упућује на одредбе другог закона којим је то питање уређено. На овај начин, министру је препуштено да својим актом уреди у потпуности питање које је неопходно детаљније уредити законским одредбама. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе Нацрта закона допуне тако што ће се детаљније уредити питање услова у погледу опреме просветних инспектора.

Члан 25.

Овај члан односи се на стручно усавршавање просветног инспектора. Према ставу 1,

просветни инспектор *дужан је да се стално стручно усавршава ради успешнијег остваривања и унапређивања инспекцијског надзора*. Међутим, Нацртом закона није прецизније уређена ова обавеза просветног инспектора, већ је у ставу 2. наведено да министар прописује програм и облике стручног усавршавања и друга питања у вези са стручним усавршавањем. Оваквим решењем министру је, дакле, препуштено да самостално уреди сва питања која се тичу дужности просветног инспектора *да се стално стручно усавршава ради успешнијег остваривања и унапређивања инспекцијског надзора*. С обзиром на то да је питање дужности сталног стручног усавршавања неопходно детаљније уредити законским одредбама, укључујући ту и критеријуме, или елементе критеријума за утврђивање *успешнијег остваривања и унапређивања инспекцијског надзора*, препорука је да се Нацрт закона, у том смислу, допуни.

Члан 26.

Овим чланом предвиђено је да просветни инспектор не може да обавља, поред осталих, *друге послове и поступке који су у супротности са положајем и улогом просветног инспектора и штете његовој самосталности у вршењу посла*. Мишљења смо да су у овој одредби непрецизно одређена ограничења просветног инспектора у обављању других послова. Имајући то у виду, сматрамо да је неопходно изменити и прецизирати формулацију *друге послове и поступке који су у супротности са положајем и улогом просветног инспектора и штете његовој самосталности у вршењу посла*. Додатно, требало би навести да самосталности у вршењу посла просветног инспектора штети и ситуација када је његов супружник или ванбрачни партнер, крвни сродник у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојитељ или усвојеник, као и било које лице које се по другим основама и околностима може сматрати интересно повезано са њим, на било који начин ангажовано у надзираном субјекту.

Одредбе о начину рада

Члан 28.

Овај члан тиче се годишњег плана инспекцијског надзора. Конкретно, прописано је да годишњи план инспекцијског надзора доноси министар на предлог Просветног инспектората и органа Аутономне покрајине Војводине коме су поверени послови инспекцијског надзора; да се овај план доноси за школску односно радну годину чије је трајање дефинисано законом из области образовања и васпитања, као и да Министарство објављује годишњи план инспекцијског надзора на својој званичној интернет страници.

Питање доношења годишњег плана инспекцијског надзора уређено је и чланом 10. Закона о инспекцијском надзору. Поред осталог, прописано је да инспекција, зависно од организационог положаја у систему органа државне управе, припрема, односно утврђује предлог плана инспекцијског надзора у вези са којим прибавља мишљење надлежних органа државне управе, односно органа државне управе са чијим делокругом су повезана питања из плана инспекцијског надзора, и мишљење, односно смернице и упутства Координационе комисије, као и да објављује план инспекцијског надзора на својој интернет страници. Додатно, овим чланом Закона о инспекцијском надзору предвиђено је и да министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора у одређеној области прописује посебне елементе плана одређеног инспекцијског надзора. С друге стране, чланом 48. Нацрта закона предвиђено да ће се новчаном казном од 120.000 до 150.000 динара казнити за прекршај главни просветни инспектор уколико Инспекторат не објави план инспекцијског надзора на својој интернет страници. У циљу усаглашавања са поменутиим одредбама Закона о инспекцијском надзору и Нацрта закона, као и доприноса остваривању прокламованог циља повећања самосталности просветних инспектора, препорука је да се ова одредба измени тако

што ће се предвидети да Просветни инспекторат припрема и објављује годишњи план инспекцијског надзора у прописаном року.

Члан 29.

Овим чланом прописано је да Просветна инспекција сачињава контролне листе и примењује их у поступку редовног инспекцијског надзора, док их Министарство објављује на својој званичној интернет страници. Међутим, Нацртом закона нису прописани рокови за израду и објављивање контролне листе. На важност одређивања ових рокова указује и чињеница да је чланом 48. Нацрта закона предвиђено да ће се новчаном казном од 120.000 до 150.000 динара казнити за прекршај главни просветни инспектор уколико Инспекторат не сачини, не примени, или не објави контролне листе. Додатно, иако је прописано да контролне листе објављује Министарство, за њихово необјављивање прекршајно одговара главни просветни инспектор. Имајући у виду наведено, препорука је да се Нацртом закона пропишу рокови за израду и објављивање контролне листе, те да се прецизира да је Просветни инспекторат дужан да објави ове листе.

Члан 30.

Овај члан односи се на годишњи извештај о раду просветне инспекције. Према ставу 1, Министарство објављује овај извештај најкасније до 31. октобра за претходну школску, односно радну годину на својој званичној интернет страници. С друге стране, чланом 44. Закона о инспекцијском надзору предвиђено је да Инспекција објављује годишњи извештај о раду на својој интернет страници. Додатно, чланом 48. Нацрта закона прописано је да ће се новчаном казном од 120.000 до 150.000 динара казнити за прекршај главни просветни инспектор, уколико Инспекторат не објави годишњи извештај о раду на својој интернет страници. У циљу усаглашавања са чланом 44. Закона о инспекцијском надзору и чланом 48. Нацрта закона, као и доприноса остваривању прокламованог циља повећања самосталности просветних инспектора, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се предвидети да Просветни инспекторат припрема и објављује годишњи извештај о раду у прописаном року.

Одредбе о вршењу инспекцијског надзора

Члан 31.

Овим чланом уређене су врсте инспекцијског надзора. Ставом 4. прописано је да се ванредни инспекцијски надзор обавља, поред осталог, када је неопходно да се, сагласно делокругу рада инспекције, предузму *хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи, имовину, права и интересе деце, ученика, студената и запослених, несметан рад надзираних субјеката*, као и када се после доношења годишњег плана инспекцијског надзора процени да је дошло до *промене околности*. Формулација *хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи, имовину, права и интересе деце, ученика, студената и запослених, несметан рад надзираних субјеката* је недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима у пракси. Како би се појаснило у којим ситуацијама ће Просветни инспекторат покренути и водити поступак ванредног инспекцијског надзора неопходно је прецизирати поменуту формулацију. Додатно, потребно је јасније одредити какав је степен *промене околности* потребан да би дошло до покретања поступка ванредног инспекцијског надзора, уз навођење критеријума за утврђивање да ли је у конкретном случају дошло до таквих промена околности.

Члан 33.

Овај члан тиче се налога за инспекцијски надзор. Према ставу 1, директор/главни просветни

инспектор просветне инспекције, или лице које он овласти, издаје писани налог за инспекцијски надзор. Имајући у виду да нису предвиђена било каква ограничења, овом одредбом су главном просветном инспектору дата широка дискрециона овлашћења у погледу избора лица које ће овластити за издавање налога. У циљу отклањања поменутог недостатка, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се прописати да писани налог за инспекцијски надзор издаје главни просветни инспектор, или просветни инспектор којег он овласти.

Члан 34.

Овим чланом регулисано је обавештење о предстојећем инспекцијском надзору. Ставом 2. предвиђено је да се обавештење о предстојећем инспекцијском надзору доставља надзираном субјекту најкасије три дана пре почетка надзора, док, према ставу 3, надзор може да почне без претходног обавештавања када постоје *разлози за неодложно поступање или оправдана бојазан да би обавештење умањило остварење циља инспекцијског надзора или када то налаже заштита јавног интереса, односно отклањање опасности по живот и здравље људи, имовину, права и интересе деце, ученика, студената и запослених*. Предложеним решењем недовољно прецизно се уређује изузетак од правила да инспекцијски надзор може почети тек након обавештавања надзираног субјекта. Имајући у виду наведено, препорука је да се у циљу спречавања могућности различитог тумачења прецизира формулација *разлози за неодложно поступање или оправдана бојазан да би обавештење умањило остварење циља инспекцијског надзора или када то налаже заштита јавног интереса, односно отклањање опасности по живот и здравље људи, имовину, права и интересе деце, ученика, студената и запослених*.

Члан 35.

Овај члан односи се на покретање поступка инспекцијског надзора. Ставом 4. прописано је да просветни инспектор неће покренути поступак по службеној дужности на основу представке, ако је процењен незнатан ризик или је посреди злоупотреба права о чему ће обавестити подносиоца представке, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема представке. С друге стране, према ставу 5, поступак инспекцијског надзора у вези са анонимним и представкама достављеним електронском поштом покреће се на основу процене просветног инспектора. Предложеним решењем предвиђена је разлика у поступању поводом представки које су предате непосредно, или преко поште, те анонимних представки и представки достављених електронском поштом. Конкретно, није прецизирано на који начин просветни инспектор *процењује* да ли ће покренути поступак инспекцијског надзора поводом анонимне представке, или представке достављене електронском поштом, односно по чему се та *процена* разликује од оне која се врши приликом разматрања представки које су предате непосредно или преко поште. На тај начин, просветном инспектору су дата широка дискрециона овлашћења по овом питању и остављен је простор за арбитрерност. Како би се отклонио поменути недостатак, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се прецизирати да ће просветни инспектор покренути поступак поводом анонимне представке, односно представке поднете електронском поштом под истим условима као и у случају представки које су предате непосредно или преко поште.

Члан 36.

Овим чланом уређена су права и дужности надзираног субјекта. Ставом 2. предвиђено је да је надзирани субјекат, када је уредно обавештен о предстојећем инспекцијском надзору, дужан да буде присутан на месту вршења надзора, *осим ако постоје нарочито оправдане околности које га у томе спречавају, о чему је дужан да благовремено, на подесан начин, обавести инспекцију*. Нацртом закона, међутим, није ближе одређено шта ће се сматрати *нарочито*

оправданим околностима које спречавају надзираног субјекта да присуствује вршењу надзора, нити су прописани критеријуми, или елементи критеријума за утврђивање постојања тих околности. Додатно, предложеним решењем није прецизирано у ком року и на који начин ће надзирани субјекат о свом одсуству обавестити инспекцију. С обзиром на то да се овде ради о изузетку од правила да је надзирани субјект дужан да присуствује вршењу инспекцијског надзора, неопходно је прецизније одредити шта се сматра *нарочито оправданим околностима*, укључујући ту критеријуме, или елементе критеријума за утврђивање постојања тих околности, те прописати у ком року и на који начин овај субјект о свом одсуству обавештава инспекцију.

Члан 37.

Овај члан тиче се мера управљених према надзираним субјектима. Према ставу 2, просветни инспектор изриче мере којима се, поред осталог, стара *да се последице незаконитости сведу на најмању меру и настави одрживо пословање и развој надзираног субјекта*. Ова одредба је недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима приликом примене, чиме се просветном инспектору дају широка дискрециона овлашћења. Имајући то у виду, препорука је да се измени и прецизира формулација *да се последице незаконитости сведу на најмању меру и настави одрживо пословање и развој надзираног субјекта*.

Члан 39.

Овај члан односи се на мере за отклањање незаконитости. Ставом 3. прописано је да ако надзирани субјект у остављеном року не предузме мере које су му наложене, *просветни инспектор доноси решење којим изриче мере за отклањање незаконитости и утврђених неправилности у раду*. Међутим, овом одредбом није прописан рок у којем је просветни инспектор дужан да, уколико надзирани субјекат у остављеном року не предузме наложене мере, донесе поменуто решење. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се одредити поменути рок.

Ставом 7. предвиђено је да, *изузетно*, жалба не одлаже извршење решења просветног инспектора *када постоји оправдана бојазан да би одлагањем извршења решења био угрожен јавни интерес, живот и здравље људи, имовина, права и интереси деце, ученика, студената и запослених*. На овај начин, недовољно прецизно се уређује изузетак од правила да жалба одлаже извршење решења просветног инспектора. Како би се отклонио овај недостатак и сузила могућност за различито тумачење у пракси, препорука је да се поменута формулација прецизира.

Члан 40.

Овим чланом регулисана је посебна мера забране рада и одузимања дозволе за рад. Према ставу 1, када просветни инспектор утврди да надзирани субјекат не испуњава прописане услове за рад или не обавља делатност на прописани начин, наложиће записником или решењем отклањање неправилности у обављању делатности и *одредиће рок за испуњење услова и о томе обавестити оснивача*. Нацртом закона, међутим, није одређено колики је максимални рок који просветни инспектор може одредити за испуњење услова. На тај начин, просветном инспектору дата су широка дискрециона овлашћења по овом питању и остављен је простор за безразложно одуговлачење поступка. Имајући то у виду, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се прописати који је максималан рок који просветни инспектор може одредити надзираном субјекту и оснивачу за испуњење услова.

С друге стране, ставом 2. прописано је да ће просветни инспектор предложити надлежном органу забрану даљег рада и одузимање дозволе за рад надзираном субјекту, уколико тај субјекат не отклони утврђене неправилности у одређеном року. Међутим, овом одредбом није прописан рок у којем је просветни инспектор дужан да упути предлог надлежном органу за забрану даљег рада и одузимање дозволе за рад надзираном субјекту. Како би се отклонио наведени недостатак, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се одредити поменути рок.

Члан 43.

Овај члан односи се на решење које доноси просветни инспектор. Према ставу 1, ако надзирани субјекат у остављеном року није отклонио записником утврђене незаконитости, неправилности и недостатке, просветни инспектор дужан је да донесе решење којим налаже мере и одређује рок за њихово отклањање. Нацртом закона, међутим, није одређено колики је максимални рок који просветни инспектор може оставити за отклањање неправилности и недостатака. Имајући у виду да су на тај начин просветном инспектору дата широка дискрециона овлашћења по овом питању, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се прописати који је максималан рок који просветни инспектор може оставити за отклањање неправилности и недостатака.

Ставом 5. предвиђено је да, изузетно, просветни инспектор може донети решење без претходног предлагања или налагања мера *када постоје разлози за неодложно поступање или оправдана бојазан да би предлагањем или налагањем мера било умањено остварење циља инспекцијског надзора или би била угрожена заштита јавног интереса*. На овај начин се недовољно прецизно прописује у којим случајевима ће просветни инспектор донети решење без претходног предлагања или налагања мера. С обзиром на то да се овом одредбом предвиђа изузетак од правила, веома је важно отклонити могућност њеног различитог тумачења приликом примене. Имајући то у виду, препорука је да се прецизније одреди у којим случајевима ће просветни инспектор донети решење без претходног предлагања или налагања мера, тј. да се појасни формулација *када постоје разлози за неодложно поступање или оправдана бојазан да би предлагањем или налагањем мера било умањено остварење циља инспекцијског надзора или би била угрожена заштита јавног интереса*.

Казнене одредбе

Члан 48.

Овим чланом прописани су прекршаји директора/главног просветног инспектора. Поред осталог, предвиђено је да ће се главни просветни инспектор казнити новчаном казном, уколико инспекторат не спроводи план инспекцијског надзора, а *не постоје нарочито оправдане изузетне околности које га у томе спречавају*. Међутим, Нацртом закона није дефинисано које су то *нарочито оправдане изузетне околности* које спречавају спровођење плана инспекцијског надзора, нити су прописани критеријуми, или елементи критеријума који би се користили приликом утврђивања да ли такве околности постоје. На овај начин, остављена је могућност да главни просветни инспектор прекршајно одговара за неспровођење плана инспекцијског надзора на које није могао утицати услед постојања објективних околности, као и да се, с друге стране, не сматра прекршајем неспровођење плана инспекцијског надзора које се могло спречити. Како би се отклонио овај недостатак, неопходно је прецизирати формулацију *не постоје нарочито оправдане изузетне околности које га у томе спречавају* и прописати критеријуме, или елементе критеријума, који би се користили приликом утврђивања да ли такве околности постоје.

Прелазне и завршне одредбе

Члан 55.

Овим чланом уређено је ступање на снагу Нацрта закона. Конкретно, предвиђено је да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, *осим одредаба члана 52. које ће се примењивати до доношења акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Министарства, односно покрајинске просветне инспекције, односно до дана постављења директора – главног просветног инспектора на положај утврђен овим законом.*

Најпре, указујемо да предложеним решењем није регулисано када почиње примена члана 52. Нацрта закона, већ је једино наведено до када ће се тај члан примењивати. С друге стране, овим решењем није довољно јасно одређено до када ће се одредбе члана 52. Нацрта закона примењивати. Наиме, Нацртом закона нису прописани рокови за доношење акта о уређењу и систематизацији радних места Министарства, односно покрајинске просветне инспекције, нити су прописани рокови за покретање и окончање поступка за попуњавање положаја директора-главног инспектора. У циљу отклањања ових недостатака, неопходно је допунити Нацрт закона тако што ће се предвидети да све његове одредбе ступају на снагу осмог дана од дана објављивања, те прописати рокови за доношење акта о уређењу и систематизацији радних места Министарства, односно покрајинске просветне инспекције, као и рокови за покретање и окончање поступка за попуњавање положаја директора-главног инспектора.

На крају, важно је напоменути да члан 52. Нацрта закона уређује радноправни статус државног службеника на положају који у Министарству обавља послове руководиоца просветне инспекције, као и запослених на извршилачким радним местима у унутрашњој организационој јединици Министарства надлежној за инспекцијске послове, покрајинској просветној инспекцији на пословима просветног инспектора и инспектора и општинској, односно градској управи на пословима просветног инспектора. Имајући у виду наведено, прелазним и завршним одредбама требало би прецизирати да одредбе члана 52. Нацрта закона, које се односе на државног службеника на положају који у Министарству обавља послове руководиоца просветне инспекције, престају да важе даном постављења директора-главног просветног инспектора, док одредбе овог члана о запосленима на извршилачким радним местима престају да важе доношењем акта о уређењу и систематизацији радних места Министарства, односно покрајинске просветне инспекције.

III Закључак

Нацртом закона уређују се организације, послова, права, дужности и овлашћења инспекције у области просвете.

Једна од најзначајнијих новина коју доноси Нацрт закона тиче се тога да ће посао просветног инспектора обављати републички просветни инспектори у Просветном инспекторату, органу у саставу Министарства, те запослени у покрајинској просветној инспекцији а не, као до сада, и општинска, односно градска управа.

Иако Нацрт закона садржи значајне новине и побољшања у односу на постојећи нормативни оквир у области просветне инспекције, њиме су у највећој мери уређена питања правила поступка, која се ослањају на решења из Закона о инспекцијском надзору. Нажалост, Нацрт закона садржи извесне недостатке и ризике корупције, који се, пре свега, односе на неусаглашеност одредаба, непостојање рокова за поступање у одређеним случајевима, давање широких дискреционих овлашћења и употребу непрецизних формулација, чије

значење није појашњено ни у образложењу Нацрта закона.

Агенција за борбу против корупције сматра да би отклањање идентификованих недостатака и ризика корупције допринело елиминацији или умањењу арбитрности, неуједначености и других могућих злоупотреба у покретању и спровођењу просветног инспекцијског надзора, као и већој правној предвидивости и извесности. Уједно, на тај начин допринело би се и адекватном остварењу једног од циљева из стратешких докумената за борбу против корупције.

Београд, 3. јул 2017. године