

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о Националном оквиру квалификација Републике Србије

I Општа процена ризика корупције

Министарство просвете, науке и технолошког развоја припремило је нову верзију Нацрта закона о Националном оквиру квалификација Републике Србије (у даљем тексту: Нацрт закона).

Предмет Нацрта закона је успостављање Националног оквира квалификација Републике Србије, као система за уређивање квалификација, регулисање сврхе, циљева и принципа, врста и нивоа квалификација, начина стицања квалификација, описа знања, вештина, способности и ставова, нивоа квалификација, тела и институција надлежних за примену и развој Националног оквира квалификација, обезбеђивања квалитета у примени овог оквира, те повезивање са Европским оквиром квалификација.

Према Нацрту закона, циљеви Националног оквира квалификација, поред осталог, обухватају обезбеђивање разумљивости, прегледности и транспарентности квалификација, као и њихове међусобне повезаности; развој стандарда квалификација заснованих на потребама тржишта рада и друштва у целини; унапређивање сарадње међу релевантним заинтересованим странама односно социјалним партнерима, као и обезбеђивање система квалитета у процесу развоја и стицања квалификација.

Иако је значајно успостављање Националног оквира квалификација, Нацрт закона садржи одређена недоречена и непрецизна решења, која остављају простор за различита тумачења и евентуалне злоупотребе. На пример, код признавања страних школских исправа, који се сматра једним од процеса који је ризичан за настанак корупције, предвиђено је да Министарство може утврђивање испита и проверу способности и вештина у склопу овог поступка поверити посебној стручној комисији, без прецизнијег прописивања критеријума за одлучивање по овом питању, као и услова или критеријума за избор чланова посебне стручне комисије. Додатно, Нацрт закона садржи и друге недостатке и ризике корупције, који се, пре свега, односе на непостојање услова и критеријума или елемената критеријума за избор или именовање чланова Савета, Управног одбора Агенције и секторских већа, односно директора Агенције; препуштање министру да значајна питања уреди својим актима, иако је неопходно да та питања буду регулисана законским одредбама и непостојање рокова.

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

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

Одредбе о телима и институцијама надлежним за развој и примену Националног оквира квалификација

Члан 11.

Овај члан предвиђа да се Савет за Национални оквир квалификација образује као саветодавно тело које даје препоруке о процесу планирања и развоја људског потенцијала у складу са *релевантним јавним политикама* у области целоживотног учења, запошљавања, каријерног вођења и саветовања. У овој одредби формулација *релевантне јавне политике* је недовољно јасна и подложна различитим тумачењима. Наиме, поставља се питање које су то

релевантне, а које *нерелевантне јавне политике* у поменутиим областима. У циљу отклањања поменутог недостатка, неопходно је брисати реч *релевантне* или прецизирати њено значење у контексту јавних политика у области целоживотног учења, запошљавања, каријерног вођења и саветовања.

Члан 12.

Овај члан тиче се састава Савета за Национални оквир квалификација. Прецизније, према ставу 1, Савет има 25 чланова које бира Влада, на предлог одређених овлашћених предлагача. Додатно, у ставу 2. наведено је да мандат чланова Савета траје четири године.

Важно је напоменути да предложеним решењем нису предвиђени детаљнији услови које морају да испуне лица која ће бити изабрана за чланове Савета, осим да су их предложили овлашћени предлагачи, односно да су, у одређеним случајевима, њихови представници. Ово је поготово важно имајући у виду надлежности Савета, набројане у члану 13. Нацрта закона, међу којима су: предлагање стандарда квалификација за све нивое Националног оквира квалификација; предлагање Влади оснивања секторског већа за одређени сектор рада/делатности; давање препорука о процесу планирања и развоја људских потенцијала у складу са стратешким документима и давање мишљење надлежном министру о препорукама секторских већа око уписне политике у средње школе и на високошколске установе. Поред тога, ни нова верзија Нацрта закона не прописује критеријуме или елементе критеријума које ће користити овлашћени предлагачи и Влада приликом предлагања, односно избора чланова Савета. На крају, овим одредбама није прописан рок у којем је Влада дужна да одлучи о избору, нити је јасно предвиђено да ли Влада има могућност да не изабере за члана кандидата неког од овлашћених предлагача. Имајући то у виду, овлашћеним предлагачима и Влади дата су широка дискрециона овлашћења у погледу предлагања и избора чланова Савета, док је Влади, поред тога, омогућено и да не изабере, односно да без адекватног разлога пролонгира избор члана по предлогу неког од овлашћених предлагача. Како би се отклонили поменути недостаци, неопходно је Нацртом закона прописати прецизне услове за избор, као и критеријуме или елементе критеријума које ће овлашћени предлагачи и Влада користити приликом предлагања и избора чланова Савета; предвидети рок у којем је Влада дужна да се изјасни о предлогу и јасно одредити да ли и, уколико да, у којим случајевима Влада има могућност да не изабере кандидата неког од овлашћених предлагача. Уколико се предвиди да Влада има могућност да не изабере кандидата, потребно је прописати како у том случају поступају она и овлашћени предлагач. Нова верзија Нацрта закона, такође, не прописује ограничење у погледу броја мандата које једно лице може имати као члан Савета. Имајући то у виду, препорука је да се предвиди да једно лице може имати један мандат као члан Савета или, евентуално, да може бити још једном изабрано на период од четири године.

Став 4. прописује да Влада разрешава члана Савета, поред осталог, ако не испуњава дужности члана Савета или *својим поступцима повреди углед те дужности*, а на предлог организације на чији је предлог именован. С обзиром на то да је формулација *својим поступцима повреди углед дужности* уопштена и подложна различитим тумачењима, неопходно је прецизније одредити у којим случајевима ће доћи до разрешења члана Савета. Имајући то у виду, потребно је прецизирати ову формулацију, односно одредити критеријуме или елементе критеријума за утврђивање шта подразумева *повреда угледа дужности*. С друге стране, ни новом верзијом Нацрта закона није прописан рок у којем је Влада дужна да одлучи о предлогу за разрешење, па је препорука да се ова одредба допуни одређивањем тог рока.

Став 5. предвиђа да ће, у случају разрешења, Влада именовати новог члана Савета на период до истека мандата савета, у року од 30 дана од дана доношења решења о разрешењу. С

обзиром на то да би и у овом случају члан Савета морао да буде изабран по предлогу овлашћеног предлагача, мишљења смо да је неопходно допунити ову одредбу прописивањем примереног рока, након доношења решења о разрешењу, у којем је овлашћени предлагач дужан да достави предлог кандидата за члана Савета.

Према ставу 6, Савет подноси Влади извештај о своме раду *најмање једанпут годишње*. Међутим, овом одредбом није прописан рок за подношење извештаја Савета. У циљу отклањања овог недостатка, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се предвидети рок за подношење извештаја Савета.

Члан 14.

Овај члан регулише статус Агенције, која ће се бавити обављањем послова обезбеђивања квалитета и координације између Савета и других надлежних институција у свим аспектима развоја и имплементације Националног оквира квалификација. Став 4. прописује да Агенција подноси Влади извештај о свом раду *најмање једанпут годишње, а изузетно и на захтев министарства надлежног за послове образовања*. Нацртом закона, међутим, нису предвиђени рокови за подношење редовног и ванредних извештаја на захтев Министарства. Поред тога, предложеним решењем није одређено у којим случајевима ће, изузетно од правила, Министарство захтевати достављање ванредног извештаја. Имајући то у виду, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се прописати рокови за подношење редовног и ванредних извештаја Агенције, те појаснити у којим случајевима ће Министарство захтевати достављање ванредног извештаја.

Члан 17.

Овај члан уређује састав Управног одбора Агенције, као и разрешење председника и чланова Управног одбора. Прецизније, став 2. прописује, поред осталог, да председника и чланове Управног одбора Агенције именује Влада на период од четири године, као и да у овај орган 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 високо образовање и које није запослено у Агенцији. Пре свега, напомињемо да је формулација *стручњак у једној или више области из делокруга јавне агенције* уопштена и подложна различитим тумачењима у пракси. Додатно, поред недостатка прецизнијих услова, Нацрт закона не садржи ни одредбе о критеријумима или елементима критеријума за именовање чланова Управног одбора Агенције. С обзиром на то да су на овај начин предлагачима и Влади дата широка дискрециона овлашћења, неопходно је изменити и допунити одредбе о Управном одбору Агенције тако што ће се прецизирати поменути услов и прописати критеријуми или елементи критеријума за предлагање и 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 најмање девет година радног искуства у области или областима из делокруга Агенције, укључујући ту и научне, односно стручне радове објављене у научним часописима или зборницима, или звање наставника високошколске установе. С друге стране, напомињемо да Нацрт закона не предвиђа ограничење у погледу броја мандата које једно лице може имати као члан Управног одбора Агенције. У циљу отклањања овог недостатка, препорука је да се пропише да једно лице може имати један мандат као члан Управног одбора Агенције, или, евентуално, да може бити још једном именовано на период од четири године.

У ставу 4. се наводи да се на разрешење председника и чланова Управног одбора примењују одредбе закона којим се уређују јавне агенције, којим је прописано да се члан Управног одбора разрешава, поред осталог, ако буде осуђен за кажњиво дело које га чини *недостojним*

дужности члана Управног одбора. На овај начин, оснивачу, који одлучује о разрешењу члана Управног одбора дата су широка дискрециона овлашћења. Како би се отклонио овај ризик корупције, неопходно је прецизирати која су то кривична дела која, у случају да за њих неко лице буде осуђено, то лице чине недостојним дужности члана Управног одбора. 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).

Члан 19.

Овај члан тиче се директора Агенције. Прецизније, предвиђено је да директора на период од пет година именује Влада, на основу спроведеног јавног конкурса, као и да се на реализацију конкурса и услове за престанак дужности директора примењују одредбе закона којим се уређују јавне агенције. Као и у случају чланова Управног одбора Агенције, Нацрт закона не предвиђа ограничење у погледу броја мандата које једно лице може имати као директор Агенције. У циљу отклањања овог недостатка, препорука је да се пропише да једно лице може имати један мандат као директор Агенције, или, евентуално, да може бити још једном именовано на период од пет година. С друге стране, одредбе Закона о јавним агенцијама које се односе на спровођење јавног конкурса за именовање директора јавне агенције, као и одредбе које се односе на престанак дужности, садрже одређене ризике корупције и недостатке које је неопходно отклонити по узору на решења из Закона о јавним предузећима.¹

Члан 21.

Овај члан регулише састав Секторског већа, мандат и разрешење његових чланова. Прецизније, према ставу 2, Влада именује чланове Секторског већа из области за коју се веће оснива на предлог овлашћених предлагача. Међутим, Нацртом закона нису прописани прецизнији услови за чланство у Секторском већу, већ се, уместо тога, користе формулације које су подложне различитим тумачењима у пракси – *стручњак из области стручног образовања и образовања одраслих и из других институција, установа и организација, релевантних за област за коју је основано секторско веће.* Додатно, Нацрт закона не прописује критеријуме или елементе критеријума, које ће користити овлашћени предлагачи и Влада приликом предлагања, односно именовања чланова Секторског већа. На крају, Нацртом закона није прописан рок у којем је Влада дужна да одлучи о избору, нити је јасно предвиђено да ли Влада има могућност да не именује за члана кандидата неког од овлашћених предлагача. На овај начин, овлашћеним предлагачима и Влади дата су широка дискрециона овлашћења у погледу предлагања и именовања чланова Секторског већа, док је Влади омогућено и да не именује, односно да без адекватног разлога пролонгира именовање члана по предлогу неког од овлашћених предлагача. У циљу отклањања поменутих недостатака, неопходно је Нацртом закона прописати прецизне услове за именовање, као и критеријуме или елементе критеријума које ће овлашћени предлагачи и Влада користити приликом предлагања и именовања чланова Секторског већа; предвидети рок у којем је Влада дужна да се изјасни о предлогу и јасно одредити да ли и, уколико да, у којим случајевима Влада има могућност да не именује кандидата неког од овлашћених предлагача. Уколико се предвиди да Влада има могућност да не именује кандидата неког од овлашћених предлагача, неопходно је прописати како у том случају поступају она и овлашћени предлагач.

У ставу 3. наведено је да мандат чланова Секторских већа траје пет година. Нацртом закона, међутим, није предвиђено ограничење у погледу броја мандата које једно лице може имати

¹ Вид. Агенција за борбу против корупције, Мишљење о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о јавним агенцијама, 10. новембар 2017. године, доступно на: <http://www.acas.rs/praksa-agensije/analize-propisa-na-rizike-od-korupcije/?pismo=lat>

као члан Секторског већа. Имајући то у виду, препорука је да се предвиди да једно лице може имати један мандат као члан Секторског већа или, евентуално, да може бити још једном изабрано на период од пет година.

Став 4. прописује да Влада разрешава члана Секторског већа, поред осталог, ако не испуњава дужности члана или *својим поступцима повреди углед те дужности*, а на предлог организације на чији је предлог именован. С обзиром на то да је формулација *својим поступцима повреди углед дужности* уопштена и подложна различитим тумачењима, неопходно је изменити ову одредбу и прецизније одредити у којим случајевима ће доћи до разрешења члана Секторског већа. Конкретно, ово се може учинити прецизирањем ове формулације, или одређивањем критеријума, односно елемената критеријума за утврђивање шта подразумева *повреда угледа дужности*. С друге стране, напомињемо да Нацртом закона није прописан рок у којем је Влада дужна да одлучи о предлогу за разрешење, па је препорука да се ова одредба допуни одређивањем тог рока.

Став 5. предвиђа да ће, у случају разрешења, Влада именовати новог члана на период до истека мандата Секторског већа, у року од 30 дана од дана доношења решења о разрешењу. С обзиром на то да би и у овом случају члан Секторског већа морао да буде изабран по предлогу овлашћеног предлагача, мишљења смо да је неопходно допунити ову одредбу прописивањем примереног рока, након доношења решења о разрешењу, у којем је овлашћени предлагач дужан да достави предлог кандидата за члана Већа.

Према ставу 7, Секторско веће подноси годишњи извештај о раду Агенцији, министарству надлежном за послове образовања и Влади. Овом одредбом, међутим, није прописан рок за подношење извештаја Секторског већа. Имајући то у виду, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се прописати рок за подношење поменутог извештаја.

Одредбе о обезбеђивању квалитета у примени Националног оквира квалификација

Члан 26.

Овај члан уређује подношење иницијативе за развијање и усвајање стандарда квалификације. Став 1. прописује да иницијативу за развијање и усвајање стандарда за нову квалификацију може да покрене Секторско веће, Савет за стручно образовање и образовање одраслих, Национални просветни савет, Национални савет за високо образовање, Национална служба за запошљавање, високошколска установа и *друго правно лице (државни орган, привредно друштво, ЛПОА и др.)*. С обзиром на то да из предложеног решења произлази да једино физичка лица не могу поднети иницијативу за развијање и усвајање стандарда за нову квалификацију, поставља се питање оправданости набрајања овлашћених подносилаца.

Члан 27.

Овај члан тиче се израде предлога стандарда квалификације. Према ставу 1, Секторско веће у року од 30 дана од дана достављања препоруке Агенције о развоју квалификације доноси одлуку о изради предлога стандарда квалификације и доставља је Агенцији ради припреме тог предлога. Имајући у виду да Нацрт закона омогућава да Секторско веће буде подносилац иницијативе, предложеним решењем је овом телу омогућено да учествује у доношењу одлуке о иницијативи коју је само формулисало. Како би се отклонио овај недостатак, неопходно је изменити ову одредбу и избећи ситуацију у којој једно тело учествује у одлучивању о сопственој иницијативи.

Став 2. предвиђа да Секторско веће доноси одлуку о неприхватању иницијативе са образложењем и о томе обавештава Агенцију у року од 30 дана од дана достављања препоруке о развоју квалификације, уколико нађе да доношење стандарда квалификације предложеног иницијативом није оправдано. С друге стране, у ставу 3. наведено је да, када је подносилац иницијативе министарство надлежно за послове образовања, министарство надлежно за рад и запошљавање, министарство надлежно за послове привреде, Национални просветни савет, Савет за стручно образовање и образовање одраслих, Национални савет за високо образовање и високошколска установа, одлука о неприхватању иницијативе, *обавезно садржи и упутство за измену и рок за достављање измењене иницијативе, за који би секторско веће донело одлуку* о изради предлога стандарда квалификације. Ова одредба, без одговарајућег образложења, ставља у повлашћен положај поменуте субјекте, имајући у виду да им даје могућност да, за разлику од осталих подносилаца иницијативе, по претходно датим смерницама измене иницијативу за развијање и усвајање стандарда за нову квалификацију. Како би се отклонио поменути недостатак, препорука је да одлука о неприхватању иницијативе, без обзира на то ко је подносилац, садржи обавезно упутство за измену и рок за достављање измењене иницијативе.

Став 4. прописује да рок за достављање измењене иницијативе *не може бити краћи од 30 дана*. Нацртом закона, међутим, није одређено максимално трајање поменутог рока, па је препорука да се ова одредба, у том смислу, допуни.

Према ставу 7, против решења директора Агенције о одбијању иницијативе на основу одлуке Секторског већа о неприхватању иницијативе, односно због тога што је предложена квалификација обухваћена неком другом квалификацијом из Регистра, подносилац иницијативе може да изјави жалбу министарству надлежном за послове образовања у року од 15 дана. Слично као и у ставу 1, овом одредбом омогућено је Министарству да учествује у доношењу коначне одлуке о иницијативи коју је само формулисало. Имајући у виду наведено, неопходно је изменити поменуту одредбу и избећи ситуацију у којој једно тело учествује у доношењу коначне одлуке о сопственој иницијативи.

Члан 28.

Овај члан односи се на решавање по жалби. Став 1. прописује да Министарство у року од 30 дана од дана подношења жалбе именује *комисију за давање стручног мишљења о иницијативи*, док је у ставу 2. наведено да у ову комисију *не могу бити именовани чланови Секторског већа које је донело одлуку о одбијању иницијативе*. Осим поменутог, Нацрт закона не прописује било какве услове или ограничења за именовање у комисију за давање стручног мишљења, нити садржи критеријуме или елементе критеријума које ће Министарство користити приликом именовања. У циљу отклањања поменутог недостатка, неопходно је допунити ове одредбе и Нацртом закона прописати прецизне услове, као и критеријуме или елементе критеријума које ће Министарство користити приликом селекције и именовања чланова комисије за давање стручног мишљења о иницијативи.

Став 4. предвиђа да ће министар у року од 30 дана од дана достављања предлога комисије донети решење којим може одбити жалбу или поништити првостепено решење и вратити Агенцији, односно секторском већу предмет на поновно одлучивање. Међутим, Нацрт закона не прецизира да ли и, уколико да, из којих разлога министар може донети одлуку која је супротна предлогу комисије. Имајући у виду наведено, како би се сузила дискрециона овлашћења министра, препорука је да се ова одредба прецизира и да се јасно наведе да ли и, уколико да, у којим случајевима ће решење министра бити другачије од предлога комисије за давање стручног мишљења о иницијативи.

Члан 29.

Овај члан регулише усвајање стандарда квалификације. Према ставу 4, уколико Савет не достави Министарству предлог стандарда квалификације у року од 60 дана од дана пријема материјала из Агенције, *министар надлежан за послове образовања доноси одлуку о иницијативи за усвајање стандарда квалификације без предлога Савета*. Нацртом закона, међутим, није појашњено на основу којих критеријума и у ком року ће министар у оваквој ситуацији донети одлуку о иницијативи. Како би се отклонио поменути недостатак, неопходно је прецизирати ову одредбу и појаснити на основу чега и у ком року ће министар донети одлуку о иницијативи, уколико Савет не достави Министарству предлог стандарда квалификације у року од 60 дана од дана пријема материјала из Агенције.

Одредбе о признавању страних школских исправа

Члан 35.

Овај члан уређује поступак признавања стране школске исправе. Став 4. предвиђа да Министарство *може утврђивање испита и проверу способности и вештина* у склопу поступка признавања стране школске исправе поверити посебној стручној комисији. Нацрт закона, међутим, не прецизира када ће Министарство препустити *утврђивање испита и проверу способности и вештина* у склопу поступка признавања стране школске исправе посебној стручној комисији, тј. не садржи критеријуме за одлучивање по овом питању. Додатно, овим чланом нису прописани било какви услови или критеријуми за избор чланова посебне стручне комисије. У циљу отклањања поменутих недостатака, препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се појаснити када ће Министарство препустити утврђивање испита и проверу способности и вештина посебној стручној комисији, те одредити услови и критеријуми за избор чланова ове комисије.

Одредбе о професионалном признавању страних високошколских исправа

Члан 38.

Овај члан односи се на поступак за професионално признавање. Став 9. предвиђа да *ближе услове у погледу поступка професионалног признавања прописује министар надлежан за послове образовања*. Предложеним решењем министру је препуштено да својим актом пропише *ближе услове* за поступак професионалног признавања, иако је ова питања неопходно детаљније регулисати законским одредбама. Како би се отклонио овај недостатак, препорука је да се законским одредбама детаљније уреди питање услова везаних за поступак професионалног признавања.

Одредбе о стицању статуса јавно признатог организатора активности образовања одраслих

Чланови 42. и 43.

Овим члановима је прописано да је решење директора Агенције о захтеву друге организације за издавање одобрења статуса јавно признатог организатора активности образовања, односно одузимању овог одобрења *коначно у управном поступку*. На овај начин, за разлику од решења о одбијању иницијативе за развијање и усвајање стандарда квалификације, Нацрт закона не предвиђа могућност изјављивања жалбе Министарству поводом одлуке директора Агенције о захтеву друге организације за издавање одобрења статуса јавно признатог организатора активности образовања, односно о одузимању тог одобрења. Имајући у виду наведено, препорука је да се размотри могућност измене предложеног решења на тај начин што ће се предвидети да друга организација има могућност да у прописаном року изјави жалбу

Министарству поводом решења директора Агенције о захтеву за издавање одобрења статуса јавно признатог организатора активности образовања, односно о одузимању овог одобрења.

Прелазне и завршне одредбе

Члан 45.

Овим чланом прописано је да ће се подзаконски прописи за спровођење овог закона донети у року од годину дана од ступања на снагу овог закона. Имајући у виду да је без благовременог доношења подзаконских аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење законских одредаба, указујемо да је неопходно да они буду припремљени и донети у краћем року од оног који је предвиђен Нацртом закона.

Члан 52.

Овај члан предвиђа да ће до успостављања Регистра, Министарство водити електронску базу квалификација. Нацртом закона, међутим, није одређен рок за успостављање Регистра, па је препорука да се овај члан, у том смислу, допуни.

III Закључак

Предмет Нацрта закона је успостављање Националног оквира квалификација Републике Србије, као система за уређивање квалификација, регулисање сврхе, циљева и принципа, врста и нивоа квалификација, начина стицања квалификација, описа знања, вештина, способности и ставова, нивоа квалификација, тела и институција надлежних за примену и развој Националног оквира квалификација, обезбеђивања квалитета у примени овог оквира, те повезивање са Европским оквиром квалификација.

Нацрт закона садржи одређена недоречена и непрецизна решења, која остављају простор за различита тумачења. Додатно, Нацрт закона садржи и друге недостатке и ризике корупције, који се, пре свега, односе на непостојање услова и критеријума или елемената критеријума за избор или именовање чланова Савета, Управног одбора Агенције и секторских већа, односно директора Агенције; препуштање министру да значајна питања уреди својим актима, иако је неопходно да та питања буду регулисана законским одредбама и непостојање рокова.

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

Београд, 27. фебруар 2018. године