



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0189/19-09
Датум: 05.08.2019. године
Ул. Царице Милице 1
Београд

МИНИСТАРСТВО ПРОСВЕТЕ, НАУКЕ
И ТЕХНОЛОШКОГ РАЗВОЈА
- Кабинет министра -

Немањина 22-26
11000 Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о националном оквиру квалификација Републике Србије

Поштовани,

Поводом вашег дописа број 011-00-00282/2019-18/1, који нам је достављен 22. јула 2019. године, у прилогу вам достављамо Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о изменама и допунама Закона о националном оквиру квалификација Републике Србије.

Позивамо вас да размотрите изнете сугестије и препоруке, у циљу отклањања уочених недостатака и побољшања предложених законских решења.

С поштовањем,

ДИРЕКТОР

Драган Сикимић

Прилог: као у тексту

09 AUG 2019



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0189/19-09
Датум: 05.08.2019. године
Ул. Царице Милице 1
Београд

**Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта
закона о изменама и допунама закона о националном
оквиру квалификације Републике Србије**

Општа процена ризика корупције

Министарство просвете, Науке и технолошког развоја доставило је Агенцији за борбу против корупције Нацрт закона о изменама и допунама Закона о националном оквиру квалификација Републике Србије (у даљем тексту: Нацрт закона), ради давања мишљења.

Законом о националном оквиру квалификација (у даљем тексту: Закон) успостављен је Национални оквир квалификација Републике Србије (у даљем тексту: НОКС) као систем за уређивање квалификација и уређена питања од значаја за оквир квалификација. У образложењу Нацрта закона наводи се да је поступак признавања страних високошколских исправа ради запошљавања (у даљем тексту: професионално признавање) који се спроводи у ЕНИЦ/НАРИЦ Центру донео доста побољшања у односу на период када су професионално признавање обављале самосталне високошколске установе, али да је уочено да у досадашњој примени Закона постоје одређени проблеми у функционисању који доводе до успоравања поступка професионалног признавања и на тај начин онемогућавају ефикасно пружање ове услуге, а који се углавном односе на рад рецензената.

Истиче се да је већина рецензената давала рецензије у року и у складу са *Конвенцијом о признавању квалификација из области високог образовања у европском региону*, али да се део рецензената није одазивао на електронске молбе ЕНИЦ/НАРИЦ центра да се изврши рецензија, каснио по више месеци или година при давању рецензија или поступао као да је у питању поступак нострификације стране високошколске исправе, а јављали су се и проблеми код ангажовања рецензената за одређене стране језике јер их није било ни на листи рецензената Националног савета, што је практично чинило немогућим да се за одређене јавне исправе уопште и спроведе поступак признавања. Основни циљ предложених измена је превазилажење уочених потешкоћа у функционисању, али и усклађивање са одредбама Закона о јавним агенцијама које су донете након усвајања Закона. Најзначајније измене односе се на увођење могућности за образовање посебних стручних комисија и тимова за обављање послова из надлежности Агенције за квалификације (у даљем тексту: Агенција) и поступак за професионално признавање.

Иако се за поједина предложена решења може рећи да доносе напредак у овој области, Нацрт закона садржи и одређене недостатке који представљају ризике корупције, а који се тичу давања широких дискреционих овлашћења Агенцији, непрецизних одредаба, неусаглашености са Законом о основама система образовања и васпитања и недостатка критеријума за именовање, односно избор чланова појединих тела.

Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

У овом делу мишљења следи приказ ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона о изменама и допунама Закона о националном оквиру квалификација Републике Србије.

Члан 3.

Овим чланом допуњује се члан 16. Закона тако што се додаје нови став 2. Предложени став предвиђа да Агенција може да образује посебне стручне комисије и тимове за обављање послова спољашњег вредновања квалитета рада ЈПОА, провере испуњености услова у погледу плана и програма активности образовања одраслих у складу са стандардом квалификације у поступку стицања статуса ЈПОА и друге послове из надлежности Агенције. Предложеним решењем Агенцији је дата могућност да образује посебне стручне комисије и тимове за обављање појединих послова из надлежности Агенције, али нису предвиђени критеријуми којима ће се Агенција руководити приликом одлучивања о њиховом образовању. Оваквим решењем Агенцији су дата широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања о образовању посебних стручних комисија и тимова, што представља ризик корупције. Како би се отклонио наведени недостатак, препорука је да се предвиде критеријуми којима ће се Агенција руководити приликом одлучивања о овом питању.

Члан 4.

Овим чланом додаје се нови члан 16а. Он у ставу 1. предвиђа да се у посебне стручне комисије и тимове за обављање појединих послова из надлежности Агенције могу именовати *лица са одговарајућим образовањем и одговарајућим радним искуством у струци* од најмање три године, запослени у Заводу за унапређивање образовања и васпитања који раде на развоју образовања и васпитања, запослени у Заводу за вредновање квалитета образовања који раде на вредновању квалитета образовања и васпитања, *лица која испуњавају услове за просветног саветника и спољашњег сарадника у складу са законом којим се уређују основе система образовања и васпитања* и наставници високошколских установа који су именовани за рецензенте Националног савета за високо образовање, у складу са законом којим се уређује високо образовање.

Пре свега, сматрамо да је формулација *лица са одговарајућим образовањем* превише уопштена и подложна различитим тумачењима. Према образложењу, ово решење омогућава Агенцији да у посебне стручне комисије и тимове ангажује нпр. лица из привреде чије су компетенције важне за додељивање програма ЈПОА, али такође и за израду стандарда квалификације, профила сектора за секторско веће и слично, али како Нацрт закона не прецизира шта се сматра *одговарајућим образовањем*, ова одредба је подложна различитим тумачењима у пракси, чиме се оставља могућност да у посебној стручној комисији, односно тиму буде ангажовано и лице које нема одговарајуће компетенције. Додатно, Нацрт закона не предвиђа критеријуме за именовање чланова посебних стручних комисија и тимова. Како би се отклонили уочени недостаци, предлагемо да се прецизира шта се сматра под *одговарајућим образовањем* и да се пропишу критеријуми за избор чланова посебних стручних комисија и тимова.

У тачки 4) наводи се да члан комисије може бити *лице које испуњава услове за просветног саветника и спољашњег сарадника у складу са законом којим се уређују основе система образовања и васпитања*. Међутим, ова одредба није усаглашена са Законом о основама система образовања и васпитања, који не користи термин *спољашњи сарадник*, већ у члану 172. помиње *саветника – спољног сарадника*. Напомињемо да је за означавање истог појма потребно користити исти израз, како би се избегле нејасноће приликом тумачења. Стога је препорука да се тачка 4) усклади са Законом о основама система образовања и васпитања тако што ће се речи *спољашњег сарадника* заменити речима *саветника – спољног сарадника*. Такође имајући у виду да су Законом о основама система образовања и васпитања услови за избор просветног саветника постављени строжије него за саветника – спољног сарадника предлог је да се одредба члана 16а став 1. тачка 4. измени брисањем везника “и” тако да гласи:

“4) лица која испуњавају услове за просветног саветника, односно саветника – спољног сарадника у складу са законом којим се уређују основе система образовања и васпитања.”

Члан 5.

Овим чланом врше се измене члана 17. Закона, који се односи на Управни одбор Агенције. Према предложеном ставу 3. у Управни одбор Агенције може бити именовано лице које испуњава услове за пријем у радни однос у државни орган, које има високо образовање, најмање девет година радног искуства на пословима из једне или више области из делокруга јавне агенције и које није запослено у Агенцији. Овакво решење је у складу са препоруком да се прецизирају услови за избор члана Управног одбора Агенције, коју је Агенција за борбу против корупције изнела у својим мишљењима о нацртима Закона. Међутим, иако је указивано на то да би Законом требало да буду уређени и критеријуми за избор чланова Управног одбора, приликом израде Нацрта закона пропуштена је прилика да се то учини. Услед овог недостатка нејасно је према којим критеријумима ће се вршити предлагање кандидата и избор чланова Управног одбора Агенције уколико већи број лица испуњава услове за избор. Како би се овај недостатак отклонио, препорука је да се Нацртом закона уреде критеријуми за избор чланова Управног одбора Агенције или да се Нацртом закона Агенција обавезе да ово питање регулише својим интерним актом.

Члан 10.

Овим чланом мења се члан 38. Закона, који уређује поступак за професионално признавање. Став 4. предвиђа да решење о професионалном признавању *посебно садржи*: назив, врсту, степен и трајање (обим) студијског програма, односно квалификације, који је наведен у страниј високошколској исправи – на изворном језику и у преводу на српски језик и научну, уметничку односно стручну област у оквиру које је остварен студијски програм, односно врсту и ниво квалификације у Републици и ниво НОКС-а којем квалификација одговара. Овом одредбом, услед коришћења речи *посебно садржи* није довољно прецизно одређено које елементе садржи решење о професионалном признавању. Са једне стране, због коришћења формулације *посебно садржи* може се закључити да решење може да садржи и друге елементе, осим оних за које је предвиђено да их посебно садржи. Са друге стране, иако би садржај решења трабало да буде уређен законом, нигде се не наводи који су то други елементи које би решење могло да садржи, из чега произилази да решење садржи само оне елементе који су наведени у овој одредби. Имајући у виду наведено, нејасно је да ли решење може да садржи и друге елементе, осим наведених и ако може које. Како би се ова одредба појаснила, препорука је да се из формулације *посебно садржи* брише реч *посебно* и наведу сви елементи који чине садржину решења о професионалном признавању или да се уместо речи “посебно” у став 4. унесе реч “обавезно”.

Ставом 11. предвиђено је да *ближе услове у погледу поступка професионалног признавања прописује министар надлежан за послове образовања*. Ова одредба није разумљива, пошто је нејасно шта значи формулација *услови у погледу поступка професионалног признања*. Услови се могу односити на професионално признање и они се утврђују у поступку, али је нејасно шта су *услови у погледу поступка*. Стога је нејасно да ли је овом одредбом министру дато овлашћење да уреди услове за професионално признавање, поступак професионалног признавања или и једно и друго. Међутим, како се ради о питањима која би требало да буду уређена законом, препорука је да се Нацрт закона допуни у том правцу или да се став 11. измени тако да гласи: “Поступак за професионално признавање ближе уређује Министар надлежан за послове образовања”.

Закључак

Изменама и допунама Закона приступило се у циљу превазилажења потешкоћа које доводе до успоравања поступка професионалног признавања и на тај начин онемогућавају ефикасно пружање ове услуге и ради усклађивања са појединим одредбама Закона о јавним агенцијама. Поједина решења представљају напредак у овој области, али како Нацрт закона садржи и одређене недостатке који представљају ризике корупције, Агенција за борбу против корупције је упутила препоруке за њихово отклањање. Сматрамо да би усвајање препорука унапредило правни оквир у овој области и отклонило уочене недостатке.

Београд, 05.08.2019. године

ДИРЕКТОР


Драган Сикимић