



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0319/19-09
Датум: 29.11.2019. године
Ул. Царице Милице 1
Београд

МИНИСТАРСТВО ПРОСВЕТЕ, НАУКЕ И ТЕХНОЛОШКОГ РАЗВОЈА
- Кабинету министра -

Немањина 22-26
11000 Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања

Општа процена ризика корупције

Министарство просвете, науке и технолошког развоја припремило је и јавно објавило Нацрт закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања (у даљем тексту: Нацрт закона).

У образложењу Нацрта закона наводи се да су основни циљеви предложених измена и допуна: усклађивање са одредбама новог Закона о заштити података о личности, успостављање ефикаснијег система Јединственог информационог система просвете (ЈИСП), чија имплементација и пуна функционалност је један од стратешких приоритета Владе Републике Србије, затим прецизније уређивање питања образовања ученика миграната и ученика који не познају језик на коме се изводи образовно-васпитни рад и омогућавање веће доступности квалитетног образовања за сву децу са сметњама у развоју и инвалидитетом, путем израде смерница којима би се унапредио њихов образовно-васпитни рад и сагледале потребе и могућности сваког појединачног детета, као и групе у целисти.

С обзиром на наведено Агенција сматра да су конкретне законске измене неопходне у предметном случају, али су у Нацрту закона уочени и недостатаци који се односе на нејасно формулисане одредбе и нејасноће у погледу разлога појединих законских решења, неуједначене законске терминологије, давања широких дискреционих овлашћења школама, непрописивање рокова у одређеним случајевима, предвиђање превише дугог рока за доношење подзаконких аката и недовољна транспарентност појединих законских решења.

Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

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

Члан 4. Нацрта закона

Овим чланом предвиђа се брисање из члана 60. став 2. тачка 10) речи „ученика са сметњама у развоју,” тачка на крају текста замењује се тачком и зарезом и додаје се тачка 11) којом је, као што се у образложењу Нацрта закона наводи, извршено појашњење у вези са пружањем додатне подршке ученицима са сметњама у развоју и инвалидитетом.

У вези са наведеним сматрамо да да додавање тачке 11) представља напредак у смислу појашњењења члана 60. Закона али да је тачка 10) и након брисања речи „ученика са сметњама у развоју,” остала делом нејасно формулисана и на тај начин подложна различитим тумачењима.

Наиме, након измена предвиђених Нацртом закона тачком 10) било би прописано да Програми наставе и учења у основном и средњем образовању и васпитању садрже "начин прилагођавања програма музичког и балетског образовања и васпитања, образовање и васпитање ученика са изузетним способностима, за образовање и васпитање на језику националне мањине и образовање одраслих;".

Сматрамо да су речи "образовање и васпитање ученика са изузетним способностима, за образовање и васпитање на језику националне мањине и образовање одраслих;" нејасно формулисане, како у односу на став 2. на који се надовезују, тако и међусобно, те предлажемо да се тачка 10) формулише, односно да се појасни на други одговарајући начин имајући у виду интенцију законодавца у овом случају.

Члан 6. Нацрта закона

Овај члан предвиђа измену и допуну члана 96. Закона, који се односи на стране установе. Наведени члан Закона у ставу 2. предвиђа да страна установа мора да испуњава услове за оснивање, почетак рада и обављање делатности, односно да добије решење о верификацији установе од стране Министарства и изврши упис у регистар надлежног органа. Према предложеном решењу из Нацрта закона, страна установа не мора да добије решење о верификацији установе, већ решење о одобрењу за рад. Треба имати у виду да Закон као један од услова за оснивање установе, почетак рада и обављање делатности познаје верификацију установе, али не и одобрење за рад, које Закон не регулише. Према образложењу, разлог за ову измену је тај што је термин „одобрење за рад“, адекватнији, имајући у виду природу овог поступка, чињенично стање и статус стране установе. Како из наведеног произилази да је разлог за ову измену терминологије природе, напомињемо да коришћење различитих израза за исти појам представља ризик корупције, с обзиром на то да може да доведе до различитих тумачења о њиховом односу, односно да створи недоумицу у погледу тога да ли се ради о једном или два правна института. Како би се овај недостатак отклонио, препорука је да се одустане од ове измене и задржи законска терминологија.

Члан 7. Нацрта закона

Према предложеном ставу 5, школа може да остварује и проширену делатност као учење кроз рад (тренинг центар), обуке и стручно усавршавање лица у складу са потребама тржишта рада. Осим што је наведено да се проширена делатност може остваривати у складу са потребама тржишта рада, Нацрт закона не наводи критеријуме којима ће се школа руководити приликом одлучивања о томе да ли ће обављати

проширену делатност, чиме су јавној установи дата широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања о овом питању. Како би се овај недостатак отклонио, препорука је да се пропишу критеријуми којима ће се школе које представљају јавне установе руководити приликом одлучивања о обављању проширених делатности.

Члан 11. Нацрта закона

Ставом 10. предвиђено је да Министарство успоставља и води евиденцију свих захтева у електронском облику и додељеним ЈОБ (јединствени образовни број) и привременим ЈОБ. Нацрт, као ни Закон не прописује садржину ове евиденције, услед чега је нејасно који подаци се уносе у евиденцију. Како би садржина евиденције требало да буде уређена законом, препорука је да се Нацртом пропише који подаци се уносе у ову евиденцију.

Ставом 13. предвиђено је да ближе услове у погледу поступка доделе ЈОБ-а и примене мера безбедности, прописује министар. Ова одредба није разумљива, пошто је нејасно шта значи формулација услови у погледу поступка. Услови се могу односити на ЈОБ и примену мера безбедности, али је нејасно шта су услови у погледу поступка. Услед наведеног нејасно је да ли је овом одредбом министру дато овлашћење да ближе уреди услове за доделу ЈОБ-а и примену мера безбедности или поступак доделе ЈОБ-а. Стога је препорука да се прецизира на шта се односи овлашћење министра из овог члана.

Члан 13. Нацрта закона

Овим чланом се у Закон додаје нови члан 178а, који се односи на податке у регистру акредитованих високошколских установа. Ставом 1. је прописано који подаци се уписују у овај регистар, а ставом 3. да су ови подаци отворени подаци, осим података о сопственим приходима и њиховом трошењу, јавно доступни на интернет презентацији министарства, у машински обрадивом облику за коришћење и даље објављивање. Из наведеног произилази да подаци о сопственим приходима и њиховом трошењу не представљају отворене податке, што значи да јавности није омогућен увид у ове податке. Оваквим решењем није обезбеђен одговарајући ниво транспарентности података о раду установа, што представља ризик корупције. Како би се обезбедио одговарајући ниво транспарентности, препорука је да се пропише да су и ови подаци јавно доступни у машински обрадивом облику за коришћење и даље објављивање.

Члан 23. Нацрта закона

Овај члан предвиђа да ће установа, односно високошколска установа покренути поступак за доделу ЈОБ-а свој деци, ученицима, одраслима и студентима, који су у систему образовања и васпитања, односно у систему високог образовања или су били у том систему почев од школске 2016/2017. године, а на основу података из евиденција чији је руковалац. Ова одредба не предвиђа рок у коме установа, односно високошколска установа треба да додели ЈОБ наведеним лицима, па је нејасно до када овај поступак треба да буде окончан. Осим тога, није предвиђено ни какве правне последице наступају у случају да установа, односно високошколска установа не додели ЈОБ у остављеном року. Овакво решење оставља могућност да надлежне установе, односно високошколске установе не доделе ЈОБ, а да због тога не снесу никакве правне последице. Стога је препорука да се одреди рок за доделу ЈОБ-а, као и да се предвиди какве правне последице наступају уколико додела не буде извршена у том року.

Члан 24. Нацрта закона

Овим чланом предвиђено је да ће Министар донети подзаконске акте за спровођење овог закона у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона. Подсећамо да се у образложењу наводи да је неопходно да овај закон буде донесен по хитном поступку, да би недоношење овог закона по хитном поступку могло да

проузрокује штетне последице за рад органа и организација, те да је неопходно да овај закон у што краћем року ступи на снагу и почне да се примењује у школској 2019/2020. години, како би се спречиле негативне последице по децу, ученике, одрасле, студенте и запослене у установама образовања и васпитања у погледу заштите података о личности. Предвиђени рок од једне године за доношење подзаконских аката не само да је превише дугачак, већ може да има за последицу да ниједан од наведених циљева не буде остварен. Имајући у виду наведено, неопходно је одредити краћи, примерен рок за доношење подзаконских аката.

Закључак

Нацртом закона решава се низ проблема у предметној законској материји и остварује више циљева које није могуће уредити подзаконским актом.

Имајући у виду наведено, као и образложење Нацрта закона, Агенција сматра да су предложене законске измене неопходне и да 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.

ДИРЕКТОР

Драган Сикимић

04 DEC 2019