



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ
КОРУПЦИЈЕ

Број: 014-011-00-0201/21-09

Датум: 02.06.2021. године

Ул. Царице Милице 1

Београд

Мишљене о процени ризика од корупције Нацрта закона о изменама и допунама Закона о високом образовању

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) 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 област за настанак корупције.

У даљем тексту, Агенција ће, 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 високом образовању (у даљем тексту: Нацрт закона).

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, у даљем тексту: Правилник), 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, у даљем тексту: Пословник).

Министарство просвете, науке и технолошког развоја (у даљем тексту: Министарство) као овлашћени предлагач објавило је дана 29.03.2021. године јавни позив за учешће у јавној расправи о Нацрту закона са програмом јавне расправе на својој интернет страници и порталу е-управе. Министарство је позвало све грађане и стручну јавност да се упознају са текстом Нацрта закона, као и да дају своје предлоге и сугестије. Министарство је утврдило да се јавна расправа спроводи у периоду од 29. марта до 17. априла 2021. године.

Ценећи испуњеност стандарда транспарентности, увидом у званичну интернет страницу Министарства и портал е-управе утврђено је да Министарство није објавило Извештај о јавној расправи о Нацрту закона, иако је било дужно да најкасније у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе објави предметни Извештај. Министарство своју обавезу није извршило до дана писања овог мишљења. Оваквим пропуштањем извршења својих обавеза, ускраћена је могућност заинтересованој јавности да се упозна са свим примедбама, предлозима и сугестијама на предложени Нацрт закона.

2. Декларисани и стварни циљеви. Утврђивање скривених, неизречених циљева

У образложењу Нацрта закона Министарство је навело да је циљ Нацрта закона успостављање одговарајућег правног оквира да Национално акредитационо тело у потпуности испуни Европске стандарде и смернице за осигурање квалитета у високом образовању (ESG) у погледу независности у поступању и у доношењу коначних одлука о провери квалитета у високом образовању и да се поново стекне статус пуноправне чланице у оквиру Европске асоцијације за обезбеђење квалитета у високом образовању (ENQA).

Анализом одредаба Нацрта закона, нејасан је начин постизања горе наведених декларисаних циљева.

Наиме, Управни одбор Националног акредитационог тела има девет чланова, од тога два члана су из реда професора универзитета, један из реда професора струковних студија, један на предлог Студентске конференције, два на предлог Привредне коморе Србије и два на предлог Министарства. Овако постављена структура чланова Управног одбора Националног акредитационог тела не обезбеђује независност у поступању и у доношењу коначних одлука у провери квалитета високошколских установа, јер представници универзитета и струковних студија који су најпозванији по својој стручности и искуству да одлучују су у мањини у односу на остале чланове, који заступају интерес одређених интересних заједница-привредних субјеката (Привредне коморе), Студентске конференције, као и интерес Министарства. Такође треба истаћи нелогичност да је једнака заступљеност представника Привредне коморе и представника универзитета, а питања о којима се расправља су искључиво у домену високог образовања за које мериторно мишљење треба да изнесе прво академска заједница. Одредбама Нацрта закона нису успостављени услови које представници Министарства и Привредне коморе Србије треба да испуне у погледу струке и искуства да би били квалификовани чланови Управног одбора Националног акредитационог тела, па се поставља питање релевантног одабира

чланова Управног одбора овог тела, у циљу постизања независног поступања у доношењу коначних одлука.

3. Јавни и приватни интереси

Разматрајући јавни и приватни интерес који се промовише одредбама Нацрта закона, може се извести закључак да одредбе о структури Управног одбора Националног акредитационог тела погодују интересу привредних субјеката који своје представнике кандидују преко Привредне коморе. Мишљење академске заједнице која је најпозванија да очува и осигура квалитет у високом образовању односно јавни интерес остаје у мањини са овако постављеном структуром чланства у Управном одбору, тако да остварење прокламованог циља- обезбеђења квалитета у високом образовању постаје упитно, поготово имајући у виду да нису успостављени ни критеријуми које представници предлагача треба да испуне да би били квалитетни чланови Управног одбора односно чланови од интегритета, што погодује остварењу интереса појединачних заинтересованих група за акредитацију одређене установе и студијског програма у области образовања.

Поред тога, одредбама Нацрта закона којима се поставља оквир теолошког образовања утиче се на садржину права наставног кадра на теолошком факултету, имајући у виду дискреционо одлучивање органа цркве, верске заједнице, у погледу заснивања и престанка радног односа на овом факултету. Наведено дискреционо одлучивање у погледу заснивања и престанка радног односа на теолошком факултету, које произлази из могућности органа цркве, односно верске заједнице, да да или ускрати сагласност, представља ризик да се у таквим случајевима нађу елементи који би погодовали приватном интересу на уштрб јавног интереса, односно једнаког поступања у истим ситуацијама.

4. Релевантност образложења као подршка решењима у нацрту закона

Текст образложења Нацрта закона недовољно поткрепљује предложена решења у одредбама Нацрта закона. Наиме, у образложењу је наведено: „потребно је изменити и допунити један број одредби које се односе на прописани систем обезбеђење квалитета у високом образовању, у циљу успостављања одговарајућег правног оквира да Национално акредитационо тело у потпуности испуни Европске стандарде и смернице за осигурање квалитета у високом образовању (ESG) у погледу независности у поступању и у доношењу коначних одлука о провери квалитета у високом образовању и поново стекне статус пуноправне чланице у оквиру Европске асоцијације за обезбеђење квалитета у високом образовању (ENQA), а што је од значаја за позиционирање Републике Србије у европском и међународном простору високог образовања.“

Међутим, предлагач не наводи које захтеве је Европска асоцијације за обезбеђење квалитета у високом образовању (ENQA) поставила Србији за пуноправно чланство, како би се могло оценити да ли су предложеним одредбама испуњени дати захтеви. Осим тога, у одредбама Нацрта закона о саставу Управног одбора чак се и не погодује интересима академске заједнице као најмеродавнијег фактора за одлучивање у погледу квалитета

високог образовања и студијских програма, а и не постављају се ни услови у погледу стручности и искуства који треба да испуне чланови Управног одбора да би могли да одлучују о тако важним питањима за високо образовање.

Као основ за постављање законског оквира за признавање института сагласности цркве или верске заједнице у питањима теолошког образовања и одабира лица која ће теолошка знања примењивати и преносити предлагач у образложењу се наводи начело кооперативне одвојености цркве и државе, које је изражено у више одлука Уставног суда Србије и прихваћено у упоредном законодавству већег броја европских земаља. У образложењу није наведена садржина начела кооперативне одвојености цркве и државе односно шта то у примени подразумева и које су то одлуке Уставног суда Србије и у којим ситуацијама Уставни суд признаје наведено начело. Такође, иако се предлагач позива на упоредно правна решења у другим европским земљама, он та решења не описује, што би било од значаја за анализу предложених решења у Нацрту закона.

5. Детаљна анализа фактора ризика и ризика од корупције у одредбама

У даљем тексту мишљења наводе се одредбе чланова Нацрта закона, које садрже ризике од корупције:

„Члан 5. Нацрта закона

У члану 16. ст. 2. и 3., мењају се и гласе:

„Управни одбор има девет чланова, које именује Народна скупштина, водећи рачуна о заступљености припадника оба пола, и то:

- 1) три члана из реда редовних професора универзитета, на предлог Конференције универзитета;
- 2) једног члана из реда професора струковних студија, на предлог Конференције академија и високих школа;
- 3) једног члана на предлог студентских конференција;
- 4) два члана, на предлог Привредне коморе Србије;
- 5) два члана на предлог Министарства.

Конференција универзитета, Конференција академија и високих школа, студентске конференције, Привредна комора Србије, односно Министарство објављује јавни позив за пријављивање кандидата за члана управног одбора најкасније у року од шест месеци пре истека мандата чланова управног одбора.”

Примедбе: Управни одбор Националног акредитационог тела има девет чланова, од тога два члана су из реда професора универзитета, један из реда професора струковних студија, један на предлог Студентске конференције, два на предлог Привредне коморе Србије и два на предлог Министарства. Структура чланства Управног одбора као органа управљања Националног акредитационог тела указује да постоји велика могућност доношења одлука под утицајем интересних група, с обзиром да су представници академске заједнице у поступку доношења одлука Управног одбора у мањини. Представници академске заједнице су најкомпетентнији да одлучују о вредновању квалитета високошколских установа и студијских програма, с обзиром да раде на

високошколским установама. Стога се оправдано може изразити бојазан у избору квалитетног кадра о којима одлучује Управни одбор. Такође, критеријуми са аспекта стручности и искуства које овлашћени предлагачи треба да поштују приликом предлагања кандидата за члана Управног одбора, нису одређени те постоји могућност предлагања кандидата који не могу да испуне задатке Управног одбора, што последично може да доведе до избора лица под утицајем интересних група.

Препорука је да се повећа број чланова из реда професора универзитета и струковних студија, као и да се утврде критеријуми за избор представника предлагача министарства и Привредне коморе Србије како би се достигао академски интегритет и ауторитет Управног одбора.

Допринос настанку ризика корупције: Предложеном структуром чланства Управног одбора ствара се основ за трговином утицаја изван оквира академске јавности у поступку доношења одлука Управног одбора, ради остваривања приватних интереса у том поступку, што може погодovati злоупотреби службеног положаја у вршењу надлежности Управног одбора, који треба да буде независни орган.

Члан 17. Нацрта закона

У члану 74. после става 12. додају се ст. 13., - 15., који гласе:

„Високошколске установе које остварују академске студијске програме у области теологије једне од традиционалних цркава и верских заједница овлашћене су да општим актом пропишу као неопходан услов сагласност надлежног органа те цркве или верске заједнице за учешће у конкурсима за избор наставника и сарадника, као и сагласност надлежног органа те цркве или верске заједнице за избор у звање наставника.

Сагласност надлежног органа цркве или верске заједнице за избор у звање наставника представља обавезан услов за заснивање радног односа.

Лице које има стечено звање наставника и сарадника у високошколској установи која остварује академске програме у области теологије једне од традиционалних цркава или верских заједница, губи то звање уколико надлежни орган традиционалне цркве или верске заједнице повуче сагласност дату у смислу члана 74. ст. 8. и 9. овог закона. Поступак повлачења сагласности цркве и верске заједнице за рад наставника уређује се општим актом високошколске установе, тако да буду прописани разлози за повлачење сагласности, учешће представника управе високошколске установе у поступку и право на изјашњавање наставника о чијој се сагласности одлучује.“

Примедбе: Прописивањем одредаба Нацрта закона да орган изван Универзитета има овлашћење да даје сагласност за учешће на конкурсима за избор наставника и сарадника на теолошком факултету, овлашћење да да сагласност за заснивање радног односа и овлашћење да повуче дату сагласност за звање наставника, отвара могућност повреде права из области рада. Одредбама Нацрта закона не прописује се обавеза високошколској установи да пропише разлоге због којих се неће дати сагласност за учешће у конкурсима за избор наставника и сарадника, као и одлучујући разлози за давање сагласности за избор наставника и сарадника. Не уређује се поступак права на жалбу у случају неповољне одлуке за кандидата за избор наставника и сарадника, односно за заснивање радног

односа. Право на жалбу је уставна категорија и свако има право на једнаку законску заштиту без дискриминације (члан 21. Устава). Такође, не условљава се да општи акт високошколске установе мора да буде у сагласности са важећим актима универзитета у погледу избора наставника и сарадника и прописима који регулишу област рада, нити се уводи могућност контроле наведеног акта кроз давање сагласности од надлежног вишег органа универзитета.

Препорука је да се Нацртом закона установи обавеза високошколске установе да својим општина актом пропише разлоге због којих неће бити дата сагласност за учешће у конкурсном поступку за избор наставника и сарадника, одлучујуће разлоге за давање сагласности за избор у наведена звања, као и право на жалбу и жалбени поступак, у случајевима недавања сагласности надлежног органа цркве за избор наставника и сарадника. Ради постизања веће транспарентности у раду органа, препорука је да се пропише да наведени општи акт високошколске установе може да се примењује тек по прибављању сагласности надлежног органа универзитета, како би се установио механизам надзора и контроле од стране надлежних органа универзитета односно другог органа јавне власти у односу на ту високошколску установу.

Допринос настанку ризика корупције: На овај начин предложене одредбе стварају правну несигурност, јер не прописивањем разлога због којих неће бити дата сагласност за учешће у конкурсном поступку за избор наставника и сарадника, као и одлучујућих разлога за давање сагласности за избор у наведена звања, права на жалбу и жалбени поступак, омогућује се дискреција у одлучивању и нетранспарентност у доношењу одлука што представља ризик од корупције, у виду примања и давања мита.

„Члан 20. Нацрта закона

У члану 97. после става 6. додаје се став 7. који гласи:

„Високошколске установе које остварују академске студијске програме у области теологије једне од традиционалних цркава и верских заједница овлашћене су да општим актом пропишу поред општих услова за упис кандидата на основне, мастер академске студије и докторате сагласност надлежног органа цркве или верске заједнице, имајући у виду особености везане за сврху и природу теолошког образовања, у складу са законом.“

Примедбе: Одредбама члана 20. прописује се да теолошки факултет може општим актом да пропише поред општих услова за упис кандидата на основне, мастер академске студије и докторате и сагласност надлежног органа цркве за упис имајући у виду особености везане за сврху и природу теолошког образовања, у складу са законом. Међутим ни овде се не прописује који су то критеријуми на основу којих надлежни орган цркве даје сагласност. Такође постоји примедба нетраспарентности као и за члан 17. Нацрта закона.

Препорука: да се општим актом теолошког факултета пропишу услови које кандидат на основне, мастер академске студије и докторате мора да испуни да би добио сагласност надлежног органа цркве, како би се успоставила правна сигурност и предвидљивост одлучивања надлежног органа, те да општи акт теолошког факултета којим се прописују услови добије сагласност надлежног органа универзитета у чијем

саставу се налази.

Допринос настанку ризика корупције: Непрописивањем услова за давање сагласности за упис на факултет, мастер и докторске студије отвара се могућност ризицима корупције у виду злоупотребе службеног положаја или давањем мита, јер поступак остаје нетранспарентан и ван домашаја контроле.

Члан 23. Нацрта закона

У члану 109. став 1. после тачке 5) додаје се тачка 6) која гласи:
„повлачења сагласности надлежног органа цркве или верске заједнице за студије на тој високошколској установи.”

Примедбе: Чланом 109. Закона о високошколском образовању се регулишу услови престанка статуса студента и предложеном одредбом уводи се као основ престанка повлачење сагласности надлежног органа цркве или верске заједнице за студије на тој високошколској установи. И овде се намеће закључак да постоји нетранспарентност и дискрециони основ одлучивања. Примедба је иста као у чл 17. и 20. Нацрта закона. Такође и овде се намећу примедбе о ускраћивању права на жалбу, које су већ изложене за одредбе чл. 17. и 20. Нацрта закона.

Препорука: да се општим актом теолошког факултета пропише под којим условима надлежни орган цркве може да повуче сагласност која има за последицу губитак статуса студента, као и да се установи право на жалбу и жалбени поступак, те да општи акт теолошког факултета којим се прописују услови за повлачење сагласности подлеже сагласности надлежног органа универзитета у чијем се саставу налази.

Допринос настанку ризика корупције: Непрописивањем услова за повлачење сагласности, која има за последицу губитак статуса студента, као и непрописивањем права на жалбу студента и уређење жалбеног поступка, поступак остаје нетранспарентан и у домену дискреционог одлучивања, што отвара могућност ризицима корупције у виду злоупотребе службеног положаја или давањем мита.

ДИРЕКТОР
Драган Сикимић

