



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ
КОРУПЦИЈЕ

Број: 014-011-00-0345/21-09

Датум: 17.10.2021. године

Ул. Царице Милице 1

Београд

МИНИСТАРСТВО ПРОСВЕТЕ, НАУКЕ
И ТЕХНОЛОШКОГ РАЗВОЈА
- Кабинет министра -

Немањина 22-26
11000 Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о процени ризика од корупције

Поводом вашег дописа број 119-01-62/2021-12 од 11. октобра 2021. године, који нам је достављен 14. октобра 2021. године, у прилогу вам достављамо Мишљење о процени ризика од корупције у одредбама Нацрта закона о изменама и допунама Закона о просветној инспекцији.

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

ДИРЕКТОР

Драган Сикимић

29 OCT 2021



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ
КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0345/21-09
Датум: 27.10.2021. године
Ул. Царице Милице 1
Београд

Мишљење о процени ризика од корупције у Нацрту закона о изменама и допунама Закона о просветној инспекцији

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. 35/19, 88/19 и 11/21–аутентично тумачење и 94/21) 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 просветној инспекцији (у даљем тексту: Нацрт закона).

I Процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом

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 Владе).

Одбор за јавне службе, на предлог Министарства просвете, науке и технолошког развоја (у даљем тексту: Министарство), донео је Закључак 05 Број: 011-8224/2021-1 од 15. септембра 2021. године којим се одређује спровођење јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о просветној инспекцији и утврђен је Програм јавне расправе. Наведени Програм и прилози утврђени Пословником Владе објављени су на веб презентацији Министарства са позивом свим заинтересованим странама да у току трајања јавне расправе доставе своје предлоге, сугестије, иницијативе и коментаре на Нацрт закона. Јавна расправа је спроведена је у периоду од 16. септембра до 05. октобра 2021. године. Извештај о јавној расправи о Нацрту закона објављен је на веб презентацији Министарства.

II Детаљна анализа фактора ризика и ризика од корупције у одредбама Нацрта закона

У даљем тексту мишљења наводе се одредбе чланова Нацрта закона, које садрже факторе ризика и ризике од корупције предвиђене Методологијом, као и препоруке Агенције за уклањање утврђених ризика.

Члан 5. Нацрта закона

У члану 9. став 1. мења се тачка 3) и гласи: “предлога за одузимање одобрења за статус јавно признатог организатора активности”

Додају се став 2. и 3. који гласе:

“Изузетно, послове који се односе на утврђивање испуњености услова у погледу простора, опреме и наставних средстава ради извођења одобреног програма јавно признатог организатора активности ван седишта, као и обављања практичног рада код другог послодавца обавља Агенција за квалификације.

Записник стручне комисије о извршеној провери и испуњености услова из става 2. овог члана Агенција доставља надлежном сектору министарства надлежног за послове образовања и васпитања.”

Примедбе: Предложеним чланом 9. омогућује се Агенцији за квалификације да изврши утврђивање испуњености услова у издвојеном седишту, али нигде се наводи у ком прописаном поступку ће то Агенција за квалификације и обављати.

Фактори ризика од корупције: мањкаве одредбе о упућивању.

Допринос настанку ризика корупције: непостојање упућујуће одредбе о томе у поступку ког прописа ће Агенција за квалификације вршити проверу испуњености наведених услова, може довести до дискреционог одлучивања о начину спровођења овог поступка, као и његове нетранспарентности, што представља ризик за настанак корупције.

Препорука: с обзиром на то да је у Нацрту закона, који уређује послове просветне инспекције, Агенција за квалификације препозната као орган који ће вршити проверу испуњености услова у погледу простора, опреме и наставних средстава ради извођења одобреног програма јавно признатог организатора активности ван седишта, као и обављања практичног рада код другог послодавца, потребно је додати упућујућу одредбу на начин да се наведе закон или други пропис, којим је прописан поступак наведене провере.

Члан 10. Нацрта закона

„У члану 15. став 1. замењују се бројеви „7 – 14.“ бројевима „7 – 14б.“

У тачки 3) после речи „посебном закону“ брише се слово „и“ и додаје запета и после речи „општем акту“ додају се речи „и другим прописима из области образовања;

Тачка 4) брише се;

Мења се тачка 5) и сада гласи:

„5) подноси пријаву надлежном органу због постојања сумње да је учињено кривично дело, привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка, односно повреду забране дискриминације, забране насиља, злостављања и занемаривања, забране понашања која вређа углед, част или достојанство и забране страначког организовања и деловања“;

У тачки 8) речи „идентификују овлашћена лица“ замењују се речима „идентификује овлашћено лице“;

У тачки 9) реч „узима“ замењује се речју „прибавља“, а реч „овлашћених“ замењује се речју „овлашћеног“;

У тачки 10) замењују се речи „опште и појединачне акте“ речима „општи и појединачни акт“;

Тачке 5) – 11) постају тачке 4) -10);“

Примедбе: Предложеном тачком 5) члана 15. става 1. прописује се да у вршењу послова инспекцијског надзора из члана 7-14б овог закона, просветни инспектор нарочито подноси пријаву надлежном органу због постојања сумње да је учињено кривично дело, привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка, односно повреду забране дискриминације, забране насиља, злостављања и занемаривања, забране понашања која вређа углед, част или достојанство и забране страначког организовања и деловања. Наведена формулација је нејасна, и из ње се не може закључити, коју пријаву подноси или које радње предузима просветни инспектор у случају постојања повреде забране дискриминације, забране насиља, злостављања и занемаривања, забране понашања која вређа углед, част или достојанство и забране страначког организовања и деловања

Фактори ризика од корупције: Нејасна формулација.

Допринос настанку ризика од корупције: Оваква нејасна формулација даје могућност дискреционом основу за одлучивање, на начин да ће у наведеним ситуацијама постојања повреде забране просветни инспектор сам одлучити коју ће радњу предузети, што може довести до злоупотребе службеног положаја и доприноси настанку ризика од корупције.

Препоруке: Како би се уклонио наведени ризик од корупције потребно је прецизирати које пријаве подноси и које радње преузима просветни инспектор у случају постојања повреде забране дискриминације, забране насиља, злостављања и занемаривања, забране понашања која вређа углед, част или достојанство и забране страначког организовања и деловања.

Годишњи извештај о раду

Члан 20а. Нацрта закона

„Годишњи извештај о раду доноси се за претходну школску односно радну годину чије је трајање утврђено законима из области образовања и васпитања.“

Примедбе: Одредба члана 20. Нацрта закона пропушта да пропише који субјект доноси годишњи извештај о раду, до када је дужан да га донесе и коме се подноси. Одредба овакве садржине довешће до тога да ће или неколико могућих субјеката утврдити да се одредба односи на њих или ниједан субјект неће признавати да се одговорност прописана одредбом односи на њега. Непостојање рока за доношење годишњег извештаја о раду оставља простор за тумачење од стране органа који доноси годишњи извештај о томе у ком року се годишњи извештај о раду доноси. Непрописивање органа коме се подноси извештај оставља могућност да субјект који саставља извештај исти пише без контроле и надзора.

Фактори ризика од корупције: ненавођење субјекта на ког се одредба односи, непостојање конкретних рокова, правна празнина.

Допринос настанку ризика корупције: Уколико би наведена одредба опстала, она оставља могућност различитог тумачења и то у вези тога чија је обавеза доношења овог извештаја, затим, субјекти задужени да донесу наведени извештај сами ће одлучивати када ће га донети, а на крају и коме ће га доставити или да ли ће га уопште доставити некоме, што може да утиче и на садржину извештаја приликом његовог састављања, што све заједно може довести до злоупотребе службеног положаја.

Препорука: Прописати који субјект доноси годишњи извештај о раду за претходну школску годину, рок до којег се најкасније овај извештај мора донети, као и орган коме се подноси.

Самопровера испуњености захтева и самопроцена ризика

Члан 206. Нацрта закона

„Надзирани субјекти у области образовања и васпитања, јавно признати организатори активности, надзирани субјекти у области науке и истраживања и Националног оквира квалификација могу просветној инспекцији доставити извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика, са пропратном документацијом, које су спровели сагласно садржини контролне листе и правилима о процени ризика.

Просветна инспекција може доставити контролну листу надзираном субјекту и затражити од њега да сачини и просветној инспекцији достави извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика.“

Примедбе: Предложеном одредбом дата је могућност просветној инспекцији да достави контролну листу надзираном субјекту и да затражи од њега да сачини и просветној инспекцији достави извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика, али без прописивања од чега ће зависити наведена радња просветне инспекције и када и у којим ситуацијама ће просветна инспекција то чинити.

Фактори ризика од корупције: Нејасна формулација.

Допринос настанку ризика од корупције: Наведена одредба даје могућност дискреционом основу за одлучивање, на начин да ће просветна инспекција у истим или сличним ситуацијама сама закључити да ли ће доставити надзираном субјекту контролну листу и затражити наведени извештај или не, и онда када би у одређеним околностима то било значајно у вези са законитим радом надзираног субјекта, што може довести до злоупотребе службеног положаја и доприноси настанку ризика од корупције.

Препоруке: Како би се уклонио наведени ризик од корупције потребно је прецизирати које су то чињенице од којих зависи достављање контролне листе просветне инспекције надзираном субјекту, и захтевање од надзираног субјекта да сачини и достави просветној инспекцији извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика

III Закључци

Када су у питању недостаци Нацрта закона који представљају факторе ризика од корупције, Агенција је као најзначајније утврдила: правне празнине, нејасне формулације, дискрециони основ за одлучивање, као и мањкаве одредбе о упућивању.

С обзиром на наведено Агенција је у мишљењу указала на ризик од корупције до којих уочени фактори ризика могу довести, међу којима је и најважнији: злоупотреба службеног положаја одговорног лица.

Имајући у виду наведено, Агенција сматра да су разлози за доношење Закона о изменама и допунама Закона о просветној инспекцији оправдани и да поједина законска решења представљају напредак у овој области, али како Нацрт закона садржи и наведене недостатке, који у пракси могу довести до коруптивног поступања, на начин наведен у детаљној анализи, Агенција предлаже њихово отклањање.

ДИРЕКТОР

Драган Сикимић

2