



Crna Gora
Agencija za sprečavanje korupcije

Broj: 03-04- 2406/5

Datum: 22.11.2024. godine.

Shodno članu 82 i 83 Zakona o sprečavanju korupcije („Službeni list CG“, br.54/24), postupajući po službenoj dužnosti, a u vezi Inicijative Centra za građansko obrazovanje, Agencija za sprečavanje korupcije donosi:

**MIŠLJENJE NA ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA OPŠTEG ZAKONA O
OBRAZOVANJU I VASPITANJU**

Agencija za sprečavanje korupcije je prepoznajući važnu ulogu obrazovanja u izgradnji održivog i pravednog društva, u postupku sprovedenom po službenoj dužnosti razmatrala izmjene i dopune Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju. Mišljenje je donešeno na osnovu inicijative Centra za građansko obrazovanje (CGO), s ciljem sagledavanja normativnih rješenja koja uređuju procedure za izbor direktora i zapošljavanje nastavnog kadra u obrazovnim ustanovama.

Posebna pažnja posvećena je identifikaciji rizika koji mogu pogodovati korupciji i kreiranju preporuka usmjerenih na unapređenje transparentnosti i meritornosti u procesima zapošljavanja.

ASK ostaje posvećen unapređenju zakonskog okvira i pruža punu podršku naporima koji doprinose izgradnji društva temeljenog na vladavini prava, transparentnosti i jednakim mogućnostima za sve građane.

OBRAZLOŽENJE

I POSTUPAK

Zakonom o sprečavanju korupcije propisana je nadležnost Agencije za sprečavanje korupcije da:

- shodno članu 82 stav 1- "...daje inicijative za izmjenu i dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata, radi otklanjanja mogućih rizika za nastanak korupcije ili njihovog usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;

- daje mišljenje na nacрте zakona i drugih propisa i opštih akata radi usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;... "

- shodno članu 83 istog Zakona Agencija može, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev organa vlasti, privrednog društva, pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, dati mišljenje radi unapređenja prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta u organima vlasti i drugim pravnim licima, koje sadrži analizu rizika od korupcije, mjere za otklanjanje rizika od korupcije i sprečavanje korupcije.

Postupajući po Inicijativi Centra za građansko obrazovanje od 4. oktobra 2024. godine koja se odnosi na zahtjev za donošenje mišljenja na Zakon o izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, koji je usvojen u septembru 2024. godine, a imajući u vidu da obrazovanje predstavlja temelj uspješnog društva i dugoročnu investiciju jedne države, Agencija je odlučila da sprovede antikorupcijsku procjenu Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, sa posebnim osvrtom na posljednje izmjene i dopune. . Dodatno, obrazovanje je jedna od oblasti od posebnog interesovanja u radu Agecnije za sprečavanje korupcije, posebno imajući u vidu da je dugo bila prepoznata kao jedna od oblasti od posebnog rizika na korupciju u Operativnom dokumentu koji je bio Aneks Akcionog plana za poglavlje 23, a što je prepoznato i Vladinom Stategijom za borbu protiv korupcije 2024-2028 iz juna 2024. godine. Dodatno, u cilju pripreme konačnog mišljenja, Agencija je 29.10.2024. dostavila Ministarstvu prosvjete, nauke i inovacija Nacrт mišljenja i antikorupcijsku procjenu Opšteg zakona o obrazovanju kako bi se upoznali sa detektovanim korupcijskim rizicima sadržanim u normama predmetnog zakona, te eventualno ukazali na važeće propise i pocedure koje bi Agencija trebalo uzeti u obzir prilikom formulisanja konačnih zaključnih ocjena na navedenu temu. Nadležno Ministarstvo dalo je komentare na konkretne preporuke i prepoznate rizike 18.11.2024. godine, a koji su sagledani prilikom izrade ovog Mišljenja.

U prethodnom periodu donijeta su dva mišljenja iz ove oblasti i to na Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju broj: 03-03-2162 od 24. maja 2017. godine¹ i na Zakon o izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju broj: 03-04-1590 od 3. jula 2021. godine².

U Mišljenju iz 2017. posebna pažnja posvećena je odredbama čija primjena se odnosila na proceduru izbora direktora i zapošljavanje nastavnog kadra ustanova definisanih pomenutim zakonom, te su date preporuke u cilju otklanjanja uočenih rizika od pojave korupcije.

¹ https://www.antikorupcija.me/media/documents/obrazovanje_final.pdf

²

https://www.antikorupcija.me/media/documents/Mišljenje_na_Zakon_o_izmjenama_i_dopunama_Opšteg_zakona_o_obrazovanju_i_vaspit_TsaXeBf.pdf

U Mišljenju iz 2021. godine pored procedure za izbor direktora javnih ustanova, detektovani su i rizici kod procedure zapošljavanja nastavnog kadra i procedure za izbor i razrješenje članova školskih odbora.

II ANALIZA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA OPŠTEG ZAKONA O OBRAZOVANJU I VASPITANJU ("Službeni list Crne Gore", br. 84/24 od 06.09.2024)

Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju („Službeni list CG“, br. 64/02, 31/05, 49/07, 4/08, 21/09, 45/10, 73/10, 40/11, 45/11, 36/13, 39/13, 44/13, 47/17, 59/21, 76/21, 146/21, 3/23 i 84/24) se uređuju organizacija i uslovi za obavljanje obrazovnog i vaspitnog rada u oblastima: predškolskog vaspitanja i obrazovanja, osnovnog obrazovanja i vaspitanja, srednjeg opšteg obrazovanja, stručnog obrazovanja, vaspitanja i obrazovanja lica sa posebnim potrebama i obrazovanja odraslih. Shodno članu 4 Zakona obrazovanje i vaspitanje je djelatnost od javnog interesa.

U čl. 72 do 76 Zakona, između ostalog, navodi se da:

-javnom ustanovom upravlja školski odbor ili izuzetno upravni odbor, a da broj članova školskog, odnosno upravnog odbora javne ustanove ne može biti manji od tri, niti veći od pet članova.

-školski, odnosno upravni odbor ustanova iz oblasti predškolskog vaspitanja i obrazovanja, osnovnog obrazovanja i vaspitanja, srednjeg opšteg obrazovanja i obrazovanja djece sa posebnim obrazovnim potrebama čine: jedan predstavnik Ministarstva, odnosno jedan predstavnik opštine za ustanove čiji je osnivač opština, jedan predstavnik zaposlenih i jedan predstavnik savjeta roditelja.

-predstavnik ministarstva određuje i razrješava ministar, predstavnik zaposlenih nastavničko odnosno stručno vijeće tajnim glasanjem, a predstavnik savjeta roditelja, savjet roditelja tajnim glasanjem.

-se školski, odnosno upravni odbor obrazuje na period od četiri godine, s tim što se predstavnik roditelja bira na period od dvije godine. Propisuje se i da predsjednik i članovi školskog, odnosno upravnog odbora obavljaju poslove iz svoje nadležnosti bez naknade.

-su ovlašćenja, odnosno nadležnosti školskog, odnosno upravnog odbora ustanove, da usvaja program razvoja, godišnji plan rada i izvještaj o njegovoj realizaciji, donosi statut, akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i druga opšta akta, finansijski plan, plan javnih nabavki, odluku o davanju u zakup imovine škole, a u članu 80 Zakona propisano je da raspisuje konkurs za izbor direktora tri mjeseca prije isteka mandata.

Imajući u vidu citirane odredbe koje se odnose na školski, odnosno upravni odbor Agencija ocjenjuje da u navedenim članovima Zakona nedostaju kriterijumi izbora predstavnika školskih odbora, kao i kriterijumi za razrješenje predstavnika

školskih odbora, u odnosu na predstavnike ministarstva ili opštine, kao i zaposlenih ili roditelja.

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija u svom odgovoru Agenciji navelo je da je statutima obrazovno vaspitnih ustanova, na koje saglasnost daje ovo ministarstvo, bliže uređena materija prestanka dužnosti prije isteka mandata predstavnika zaposlenih, odnosno savjeta roditelja u organima upravljanja, te da je odredbama zakona propisano i da se ova materija u domu učenika, odnosno domu učenika i studenata i ustanovi za obrazovanje odraslih uređuje statutom ustanove.

Imajući u vidu gore navedeno, a cijeneći nadležnosti školskih, odnosno upravnih odbora Agencija cijeni da je potrebno da postoje kriterijumi na osnovu kojih se biraju i razrešavaju članovi ovih odbora. Neophodno je da se Zakonom propiše upućujuća norma da će kriterijumi za izbor i razrješenje svih članova školskih odnosno upravnih odbora biti bliže uređeni statutom ili drugim odgovarajućim propisom.

Navedeno ima za cilj da uspostavi sistem izbora i razrješenja na osnovu unaprijed poznatih kriterijuma, a to je jedan od preduslova da se onemogući proizvoljnost u izboru i razrješenju. Time se obezbjeđuje adekvatan izbor ovih lica, u smislu odgovornosti, transparentnosti i profesionalizma u radu odbora, što bi, u konačnom, doprinijelo kvalitetu u obavljanju nadležnosti odbora, kao i samom obrazovnom sistemu. Odsustvo kriterijuma neminovno povlači sa sobom rizik od proizvoljnosti prilikom izbora i razrješenja, i otvara prostor za diskreciono odlučivanje, što je u suprotnosti sa svim relevantnim standardima. S tim u vezi, Agencija je mišljenja da je potrebno propisati ranije pomenute odredbe u odnosu na kriterijume za izbor i razrješenje, iz razloga svega navedenog.

Procedura izbora direktora ustanove je propisana čl. 80 i 80a Zakona, kojima se navodi da direktor rukovodi ustanovom, a da se bira na period od četiri godine i da može biti dva puta uzastopno biran na tu funkciju, da se na tu funkciju bira na osnovu javnog konkursa i podnesenog programa razvoja javne ustanove, te da ga bira i razrješava ministar.

Dalje se navodi da ustanova prikuplja dokumentaciju za izbor direktora, da istu dostavlja ministarstvu koje sačinjava listu kandidata koji ispunjavaju uslove konkursa, da kandidat podliježe testiranju u pisanoj formi i usmenom intervjuu na osnovu propisanih kriterijuma, da provjeru vrši komisija koju obrazuje ministar, a koju čine predstavnik Ministarstva, predstavnik Zavoda za školstvo, odnosno Centra za stručno obrazovanje i jedan eksterni član iz reda istaknutih stručnjaka iz oblasti obrazovanja za koju se bira direktor. Dodaje se da se lista istaknutih stručnjaka formira na osnovu javnog poziva, a propisani su i uslovi za navedeno lice.

Navedeno zakonsko rješenje, predstavlja napredak u odnosu na ranije zakonsko rješenje, na koje se odnosilo Mišljenje Agencije iz 2021. godine, posebno imajući u vidu odredbu iz člana 80a Zakona kojom se uređuje provjera kompetencija kandidata, kao i predviđa obaveza donošenja pravilnika o provjeri kompetencija, znanja i sposobnosti kandidata za izbor direktora javne obrazovno-vaspitne ustanove, a koji shodno članu 80a stav 7 propisuje Ministarstvo.

I pored ovog značajnog napretka navedeni način izbora direktora je ostao nedorečen iz razloga što se u članu 80 Zakona prepoznaje korupcijski rizik koji sa sobom nosi propisana norma, u kojoj se navodi da ministar može izuzetno izabrati drugorangiranog, odnosno trećerangiranog kandidata sa liste kandidata uz obrazloženje, čime se omogućava da najbolji kandidat ne bude izabran na funkciju direktora te se time dovodi u pitanje pravičnost i transparentnost procesa izbora. Iz nadležnog Ministarstva najavljeno je da će izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju koji je u pripremi biti propisana norma, na osnovu koje ministar može eventualno izabrati drugorangiranog kandidata uz posebno obrazloženje.

Agencija pozdravlja najavljenu izmjenu zakona u ovom pravcu i svjesna je da kod izbora organa rukovođenja ustanovama mora postojati prostor za ovakav vid odlučivanja, ali istovremeno smatra da pažljivo predviđeni kriterijumi i bodovanje treba da budu osmišljeni na način da osiguraju da konačni rezultat ponudi najkvalifikovanijeg za funkciju direktora, čime bi se obezbjedila pravičnost u procesu izbora direktora, a samim tim smanjio prostor za političko ili lično favorizovanje kandidata. Takođe, potrebno je obezbijediti transparentnost samog procesa izbora, kako bi se isti mogao pratiti, posebno u dijelu kada izbor ne podrazumijeva prvorangiranog kandidata. Na ovaj način, nadležna institucija, a i zainteresovana stručna javnost mogli bi da doprinesu kontroli samog postupka, te pomognu u otkrivanju i otklanjanju uočenih manjkavosti i direktno doprinesu povećanju povjerenja u navedeni proces.

Dodatno, imajući u vidu da je u članu 80a Zakona navedeno da će bliži način sprovođenja provjere za izbor direktora, kriterijume i način ocjenjivanja, kao i način sačinjavanja liste kandidata za direktora propisati Ministarstvo, ostaje normativno neuređen proces izbora, u dijelu propisivanja kriterijuma za izbor članova komisije koji dolaze iz redova Ministarstva, Zavoda za školstvo, odnosno Centra za stručno obrazovanje.

Naime, odsustvo jasno definisanih smjernica za formiranje komisije, a koja ima ključnu ulogu u ocjenjivanju i bodovanju kandidata, može negativno uticati na cijeli proces vezan za izbor direktora. Normativna praznina u ovom pogledu znači da bi izbor članova komisije bio isključivo u nadležnosti Ministarstva, što može dovesti do situacija u kojima se komisije ne formiraju na temelju stručnosti i iskustva. S obzirom na mogući rizik, važno je u Zakonu propisati da će Pravilnik iz člana 80a stav 7 sadržati i kriterijume i postupak izbora članova komisije. Navedeno bi trebalo da osigura da komisija bude sastavljena od kvalifikovanih i

stručnih osoba, koje imaju relevantno iskustvo i znanje u oblasti obrazovanja i menadžmenta, kako bi obezbijedila da proizvod njenog rada bude pravično rangiranje kandidata.

Iako su u proteklom periodu unaprijeđena zakonska rješenja koja se odnose na izbor direktora ustanova, važno je uložiti dodatan napor kako bi cijeli proces u najvećoj mogućoj mjeri bio transparentan, kako bi sadržao neophodne nedostajuće kriterijume, posebno imajući u vidu značaj pozicije direktora ustanove za cjelokupan obrazovni sistem i njegove nadležnosti iz člana 82 Zakona gdje se između ostalog navodi da direktor ustanove planira, organizuje i rukovodi radom ustanove, priprema predlog godišnjeg plana rada i odgovoran je za njegovo sprovođenje, rukovodi radom nastavnčkog, odnosno stručnog vijeća, predlaže akt o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, vrši izbor nastavnika, stručnih saradnika i drugih zaposlenih u ustanovi, vrši stručno-pedagoški nadzor, odlučuje o pravima i obavezama zaposlenih, u skladu sa zakonom, kao i nadležnosti propisane članom 101 Zakona gdje se navodi da odluku o zapošljavanju nastavnika donosi direktor ustanove, na predlog komisije koju formira direktor ustanove, u skladu sa statutom ustanove.

U odnosu na član 101 Zakona, kojim se uređuje zapošljavanje nastavnika, Agencija prepoznaje potrebu razvoja kriterijuma za izbor članova komisije koja sprovodi proceduru zapošljavanja nastavnika, kao i seta kriterijuma u proceduri zapošljavanja nastavnika, koji će rezultirati utvrđivanjem rang liste, sa koje će direktor ustanove imati priliku da izabere najbolje i najstručnije kadrove. Naime, u odgovoru koji je dostavilo nadležno Ministarstvo, navedeni nedostatak norme prepoznat je, pa je planirano unapređenje postupka izbora nastavnog osoblja kroz utvrđivanje kriterijuma za izbor na konkursu, te da će biti predviđeno donošenje podzakonskog akta kojim će se urediti način bodovanja propisanih kriterijuma i sačinjavanja rang liste po konkursu. Propisani kriterijumi u odnosu na proceduru zapošljavanja nastavnog kadra, preduprijedili bi postojanje proizvoljnosti i arbitrarnosti u proceduri zapošljavanja nastavnika.

III ZAKLJUČNE OCJENE:

Imajući u vidu suštinski važnu ulogu obrazovanja, te cijeneći Inicijativu Centra za građansko obrazovanje za donošenje mišljenja na Zakon o izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, a koje su usvojene u septembru 2024. godine, Agencija je odlučila da po treći put sprovede antikorupcijsku procjenu Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, sa posebnim osvrtom na posljednje izmjene i dopune.

S tim u vezi, postojeće izmjene Zakona u značajnoj mjeri uredile su proceduru izbora i zapošljavanja direktora na način što su uvedeni precizni kriterijumi i jasne procedure u određenim segmentima, što predstavlja korak naprijed u osiguravanju transparentnosti i odgovornosti u procesu izbora direktora ustanova

javne obrazovno-vaspitne ustanove. Ove izmjene donose poboljšanja u normativnom smislu, u skladu sa preporukama koje su date u ranijim mišljenjima, čime je uspostavljen okvir za dalji napredak u procesu izbora i zapošljavanja u obrazovnim institucijama.

Međutim, analizom koju je sprovela Agencija, uočeno je da, iako su u određenoj mjeri uvedeni kriterijumi i jasnije definisane procedure, postoji i dalje značajan prostor u kojem je detektovano više korupcijskih rizika koji mogu negativno uticati na integritet obrazovnog sistema u praksi i koje je potrebno revidirati. Konkretno, to se odnosi na nedostatak kriterijuma za izbor članova školskih, odnosno upravnih odbora, kao i za izbor članova komisije za izbor direktora i za zapošljavanje nastavnog kadra. Navedeni kriterijumi jedan su od preduslova za transparentan i pravičan proces izbora i zapošljavanja, jer uz postojanje javne liste rangiranja kandidata, poznatog sistema bodovanja priložene dokumentacije, te jasno definisanih metoda ocjenjivanja pisanog testiranja i intervjuja, makar u normativnom smislu, garantuje da se izabere najbolji kandidat za funkciju, odnosno zaposlenje.

Takođe, Agencije je uočila da odredba kojom se propisuje da ministar može izuzetno izabrati drugorangiranog, odnosno trećerangiranog kandidata sa liste uz obavezu obrazloženja odluke, ostavlja nepotreban prostor za eventualno diskreciono odlučivanje koji umanjuje efekte razvijenih kriterijuma za izbor. S tim u vezi, Agencija ohrabruje resorno ministarstvo da predvidi kriterijume i bodovanje koji će osigurati da konačan rezultat ovog procesa ponudi najkvalifikovanijeg kandidata za funkciju direktora. U ovom dijelu, potrebno je obezbijediti nivo transparentnosti samog postupka, kako bi se isti mogao pratiti posebno u situacijama kada izbor ne podrazumijeva prvorangiranog kandidata. Na ovaj način nadležna institucija, a i zainteresovana stručna javnost mogli bi da doprinesu kontroli samog postupka izbora i doprinesu identifikovanju anomalija blagovremeno, čime bi se doprinijelo povećanju povjerenja javnosti u postupak.

Neophodno je uspostaviti jasne kriterijume za izbor članova komisije koja vrši provjeru kompetencija kandidata za direktora kako bi se osigurala da ista bude sastavljena od kvalifikovanih istručnih osoba, koje imaju relevantno iskustvo i znanje, čiji rad će ponuditi pravično, kvalitetno i transparentno rangiranje kandidata.

Neophodno je razraditi procedure za zapošljavanje nastavnog kadra u obrazovnim ustanovama, koje uključuje i kriterijume za formiranje relevantnih komisija, kako bi bili stvoreni uslovi u kojima će prostor za arbitrarno i proizvoljno odlučivanje biti svedeni na minimum.

Agencija prepoznaje prostor za unapređenje postojećeg normativnog okvira, kroz predviđanje kriterijuma za izbor i razrješenje članova školskih i upravnih odbora u zakonu ili relevantnom podzakonskom aktu.

Na kraju, potrebno je naglasiti, da iako je u pojedinim djelovima propis unaprijeđen i dalje postoji prostor za dalje unapređenje u dijelu imenovanja i zapošljavanja. U vezi sa navedenim, neophodno je sa dužnom pažnjom pratiti primjenu ovih normi imajući u vidu da je obrazovanje važna i osjetljiva oblast, kako sa aspekta izgradnje snažnog društva, tako sa aspekta posebnog rizika od korupcije. U krajnjem, kako bi eventualne anomalije prilikom primjene propisa bile blagovremeno uočene i otklonjene, svaka izmjena bilo koje norme mora biti brižljivo pripremljena, uz uspostavljanje snažnog sistema nadzora nad sprovođenjem ovog zakona.

Obrazovanje je jedna od oblasti od posebnog interesovanja u radu Agencije za sprečavanje korupcije, posebno imajući u vidu da je dugo bila prepoznata kao jedna od oblasti od posebnog rizika na korupciju u Operativnom dokumentu koji je bio Aneks Akcionog plana za poglavlje 23. Korupcija u obrazovanju negativno utiče na kvalitet obrazovnog sistema i Agencija za sprečavanje korupcije posebno je motivisana za predlaganje i promovisanje preventivnih mehanizama koji mogu unaprijediti stanje u ovoj oblasti.

