



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА
183-2/2018
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 3546 датум 5. 2. 2018.

**МИНИСТАРСТВО ПРОСВЕТЕ,
НАУКЕ И ТЕХНОЛОШКОГ РАЗВОЈА**

БЕОГРАД
Немањина 22-26

На основу члана 18. став 4. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07), Заштитник грађана је са становишта своје законом утврђене надлежности, размотрио текст Нацрта закона о уџбеницима, који је Министарство просвете, науке и технолошког развоја доставило овом органу на мишљење у прилогу акта број: 011-00-298/2017-04 од 15. 1. 2018. године и даје следеће

**МИШЉЕЊЕ
НА НАЦРТ ЗАКОНА О УЏБЕНИЦИМА**

Начелни коментари и примедбе

Заштитник грађана подржава напоре Министарства на унапређењу прописа којим се уређује припремање, одобравање, избор, издавање, повлачење и праћење уџбеника, приручника и додатних наставних средстава и сматра да Нацрт закона о уџбеницима представља побољшање остваривања и заштите права грађана у односу на Закон о уџбеницима („Сл. гласник РС“, бр. 68/2015 и 113/2017 - др. закон).

Заштитник грађана налази да унапређење представљају, пре свега, одредбе које се односе на нискотиражне уџбенике, одредбе о роковима, увођење дигиталних уџбеника као саставни део реформе образовног процеса и решења којима је измењен начин за подношење рукописа и одобравање уџбеника прописивањем једноставнијих процедура и краћих рокова поступања.

Имајући у виду да се Нацрт закон односи и на наставна средства, Заштитник грађана указује да је Нацрт потребно изменити тако што ће се у тексту одредби и рубрумима који се односе и на уџбенике и на наставна средства, уз реч: „уџбеници“, додати и речи „наставна средства“.

У Нацрту закона члановима 2, 6. и 7. уређују се појмови „друго наставно средство“ (члан 2.), „додатно наставно средство“ (члан 6.) и „дидактичко средство“ и „дидактичко

игровно средство“ (члан 7.), при чему је Нацрт прописао да је додатно наставно средство врста другог наставног средства, не прецизирајући међусобни однос ова два правна појма. Дидактичко и дидактичко игровно средство нису дефинисани као врсте другог наставног средстава или додатног наставног средства. Потребно је да одредбама Нацрта закона прецизира шта су додатна наставна средства и какав је међусобни однос другог и додатног наставног средства, као и да се дефинише улога дидактичког и дидактичког игровног средства у образовању ученика, начин њихове набавке. Ове измене су неопходне, тим пре што је у одредби члана 8. Нацрта закона прописано да је школа обавезна да у оквиру Годишњег плана рада предвиди потребна додатна наставна средстава која се користе у образовно-васпитном раду, док остаје отворено питање набавке дидактичких средстава и дидактичких игровних средстава (уколико се она не сматрају врстом додатног наставног средства). Заштитник грађана указује и да је чланом 8. Нацрта прописана дужност школе да предвиди потребна додатна наставна средства, док таква обавеза није прописана за друге установе образовања и васпитања, које такође спроводе образовно васпитни и васпитно образовни рад (пре свега, предшколске установе).

Напомињемо да је неопходно да се са овим прецизирањем усклади и члан 1. Нацрта закона, а посебно је потребно обратити пажњу и на термин помагала који се помиње у ставу 2. овог члана. Потребно је јасно прецизирати, односно дефинисати овај појам, као и уредити на који начин се одредбе закона и које, сходно примењују и на помагала.

Заштитник грађана поздравља напоре Владе Републике Србије да обезбеди финансирање уџбеника за децу из најосетљивијих друштвених група и ове политике види као корак напред у обезбеђивању уставом гарантованог права на бесплатно основно и средње образовање. Заштитник грађана подсећа да је одредбом члана 28. Конвенције о правима детета којима се држава обавезује да обезбеди обавезно и бесплатно основно образовање и подстиче развој средњошколског образовања кроз увођење бесплатног образовања и пружања финансијске помоћи у случају потребе и позива Владу да у овим напорима истраје и изнађе начин да у наредним годинама свим ђацима буду обезбеђени неопходни уџбеници и наставна средства. Свестан тренутних финансијских ограничења буџета Републике Србије, Заштитник грађана сматра да је пут ка остварењу овог циља започет и другим решењима овог Нацрта закона којим се уређује дигитализација уџбеника и учешће свих издавача у финансирању нискотиражних уџбеника и наставних средстава.

Заштитник грађана указује да је образложење Нацрта закона недовољно информативно, односно да не образлаже на јасан начин који су то разлози да се после две године примене Закона доноси потпуно нов закон. Иако је наведено да се након анализе и сагледавања ефеката дошло до закључака да поједини институти и решења не кореспондирају са постојећим капацитетом институција надлежних за спровођење закона, и даље је нејасно који су то институти и решења и које су то институције. Нејасно је где су се конкретно указали проблеми и зашто су предложена решења целисходнија, односно како ће се њима решити конкретан проблем. Ни анализе ефеката примена закона која је претходила, како стоји у разлозима за доношење новог закона, није приложена нити унета у образложење, како би се њоме поткрепили разлози за доношење новог закона. Такође, део образложења који се односи на објашњење основних правних института и појединачних решења не објашњава разлоге за конкретна решења, посебно оних одредби којима се постојећа решења мењају, те се ни из тог дела не могу јасно утврдити циљеви и разлози за конкретне измене или пак нова решења. Образложење конкретних одредби углавном садржи препричавање норми те је тешко оценити целисходност истих. Посебно скрећемо пажњу на образложење члана 15. Нацрта, које чак не прати ни садржину

одредбе члана 15. Нацрта закона, већ препричава решења прописана чланом 13. став 10. важећег закона.

Појединачни коментари и примедбе

Одредба члана 1. став 2. Нацрта закона уређује да се на припремање, одобравање, издавање и повлачење помагала, као и њихово праћење током коришћења у васпитно-образовном раду, сходно примењују одредбе овог закона. Потребно је прецизирати појам помагала и одредити у ком делу се одребе овог закона односе на помагала.

Одредбе члана 4. Нацрта закона уређују прилагођен уџбеник. Заштитник грађана сматра да је потребно изменити одредбу члан 4. став 1. Нацрта тако да се пропише да је прилагођени уџбеник претходно по закону одобрени уџбеник коме је одговарајућим прилагођавањем садржаја и/или формата, односно писма и формата омогућена приступачност за ученике са сметњама у развоју, односно инвалидитетом, у складу са образовним потребама ученика са сметњама у развоју и инвалидитетом.

Одредба члана 4. став 1. Нацрта закона, упућује да је прилагођени уџбеник **посебан** уџбеник који је као такав, дакле већ прилагођен изменама садржаја и форме, одобрен. Заштитник грађана подсећа да начело инклузивног образовања иде за тим да свако дете буде укључено у редован образовни систем и вршњачку групу. Оно што је ученицима са сметњама у развоју и инвалидитетом потребно је подршка у образовању како би, користећи редовне уџбенике, а не посебне, и похађајући редовне, а не посебне школе, развили своје способности до крајњих граница, што је циљ квалитетног образовања како то прописује и деци гарантује Конвенција о правима детета (Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета - „Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори“, бр. 15/90 и „Сл. лист СРЈ - Међународни уговори“, бр. 4/96 и 2/97).

Одредбама члана 9. Нацрта закона прописано је да Влада може, у циљу омогућавања једнаке доступности образовања и васпитања у складу са расположивим средствима буџета Републике Србије, донети одлуку о финансирању припреме и/или набавке и доделе, односно суфинансирању припреме и/или набавке уџбеника, приручника, наставних средстава и помагала за ученике и полазнике који су социјално и материјално угрожени, као и за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом. Одредбама овог члана утврђено је и да наведеном одлуком Влада прописује услове и критеријуме по којима ће се остваривати ово право. Имајући у виду да је утврђивање права и услова за њихово остваривање законска материја, а што је предвиђено Уставом, потребно је да право на бесплатне уџбенике и наставна средства јасно пропише одредбама Нацрта закона, односно коме и под којим условима се ово право гарантује, а да се за утврђивање ближих услова и критеријума власти Влада, да наведено утврђује својом одлуком. Утврђивање ближих услова и критеријума треба да се пропише као обавеза Владе, а не као могућност.

Истовремено напомињемо да Нацрт закона треба да кроз утврђивање права на бесплатне уџбенике обезбеди да се ученицима који су социјално и материјално угрожени, као и ученицима са сметњама у развоју и инвалидитетом, обезбеђују уџбеници и наставна средства за све предмете, у свим разредима и свим нивоима и врстама образовања, а не селективно, како је то садашњи Нацрт прописао овлашћивањем Владе да одреди за које ће нивое и врсте образовања, које разреде и које предмете обезбедити бесплатне уџбенике и наставна средства.

Овом допуном би се створила јасна обавеза на страни Републике Србије да деци којој је овај облик подршке у образовању изузетно потребан и доприноси у великој мери њиховој већој образовној инклузији, обезбеђује бесплатне уџбенике, приручнике, наставна средства и помагала, чиме би се у значајној мери унапредила права детета.

Одредбом члана 10. Нацрта закона уређује се само појам нискотиражног уџбеника и начин на који ће Република Србија обезбедити издавање ових, често недостајућих уџбеника. Заштитник грађана сматра да је овом одредбом неопходно уредити и појам нискотиражних наставних средстава као и начин њиховог обезбеђивања. Ово је посебно важно, имајући у виду чињеницу коју је и Министарство у образложењу Нацрта закона навело, да и даље готово не постоје одговарајући уџбеници и наставна средства за особе са сметњама у развоју и инвалидитетом.

Обезбеђивање нискотиражних уџбеника и наставних средстава је, како је то већ наведено, од изузетног значаја за обезбеђивање доступности образовања и једнакости у образовању и зато предложено решење којим се прописује обавеза издавача да издвајају проценат нето прихода од продатих уџбеника, с обзиром на отварање тржишта у области издавања уџбеника, сматра добрим решењем. Ипак, Заштитник грађана сматра да је потребно додатно сагледати и извршити анализу да ли је предложени проценат одговарајући. Наиме из одредби Нацрта закона може се закључити да овај проценат неће засигурно покривати трошкове нискотиражних уџбеника и наставних средстава, с обзиром на то да се предвиђа могућност да Влада суфинансира њихово издавање у случају недовољности ових средстава. Заштитник грађана сматра да утврђивање ове обавезе свим издавачима у истом и одговарајућем проценту не може бити спорно са становишта слободне тржишне утакмице, с обзиром на то да је издавање уџбеника део система образовања које спада у делатност од општег интереса и област од изузетне важности за државу и њене грађане. Отварање овог тржишта односно делатности и за друге издаваче мора да подразумева поред поделе тржишта и прихода и поделу обавезе коју је држава преко јавног издавача обезбеђивала у овој области. Ово је једини начин да сви учесници на тржишту буду у једнаком положају и да Република Србија обезбеди остваривање општег интереса у овој области. У супротном ће се једна добра идеја, а то је конкуренција и смањење цена коју она доноси, претворити у терет који се опет прелива на грађане. Наиме, у време док је постојао само јавни издавач држава је преко њега обезбеђивала обавезе које у овој области има према свим грађанима, а остатак добити је могла да улаже у унапређење образовања. Отварањем тржишта за издаваче уџбеника, добит јавног издавача је знатно мања, али су обавезе издавања нискотиражних уџбеника и даље стављене на терет искључиво јавном издавачу, односно држави. Наравно, у крајњем исходу овај терет се прелива на грађане. Зато је неопходно да се ова обавеза сразмерно добити подели на све који учествују у тржишној утакмици, а не да преко државног буџета терет зараде приватних издавача падне поново на грађане.

У вези реализовања ове политике Заштитник грађана овде поставља питање законитости и целисходности решења из члана 14. Нацрта закона којим се успоставља обавеза јавном издавачу да оснује Центар за нискотиражне уџбенике, односно друштво са ограниченом одговорношћу које би обављало исту делатност као јавни издавач, али само један њен сегмент. Наиме Република Србија већ има основано јавно предузеће које има улогу јавног издавача и не постоји потреба за стварањем новог правног лица и то у оквиру постојећег. Оснивање привредног друштва које обавља исту делатност од општег интереса као јавно предузеће супротно је и одредби члана 14. Закона о јавним предузећима. Средства за финансирање нискотиражних уџбеника једнако се могу трансферисати јавном издавачу, који се према потребама може организовати према потреби посла, те сматрамо да овакво

решење не само да није јасно, него, као што смо навели, није ни сагласно Закону о јавним предузећима.

У сваком случају Заштитник грађана сматра да у образложењу Нацрта недостаје детаљна анализа како финансијска тако и структурална у вези предвиђеног начина финансирања нискотиражних уџбеника и наставних средстава како би било јасно који ће ефекти оваквог решења бити и да ли евентуално, како смо навели, проценат издвајања издавача треба да буде већи.

Заштитник грађана указује да је потребно у члану 12. став 1. Нацрта закона речи: „треба да омогуће“ заменити речју: „обезбеђују“, а након речи: „једнаких могућности“ додати и речи: „уважавања различитости“. Овом изменом, јача се обавеза свих учесника у образовању да поштују и обезбеђују поштовање принципа једнаких могућности, а својим поступањем отклањају и доприносе отклањању предрасуда, стереотипа и других узрока неједнакости, нетолеранције и неостваривања начела равноправности и једнаких могућности.

У наведеном члану 12. Нацрта закона потребно је додати нови став 3. који ће прописивати експлицитну забрану садржаја и облика уџбеника, приручника, електронског додатка уз уџбеник, додатног наставног средства, дидактичког средства и дидактичког игровног средства којима се врши дискриминација група и особа, подстиче формирање предрасуда и стереотипа на основу пола, рода, узраста, сексуалне оријентације и родног идентитета, инвалидитета, здравственог стања, расе, боје коже, изгледа, држављанства, као и на основу националне и верске припадности и других стварних, односно претпостављених личних својстава.

У Стратегији превенције и заштите од дискриминације („Сл. гласник РС“, бр. 60/2013) и у пратећем Акционом плану („Сл. гласник РС“, бр. 107/2014) идентификовано је девет осетљивих група које су најчешће изложене дискриминацији и кршењима њихових права, између осталих, жене, деца, ЛГБТИ особе, особе са инвалидитетом, лица чије здравствено стање може бити основ дискриминације, националне мањине са посебним освртом на Роме и Ромкиње. Истраживања и пракса Заштитника грађана указују на низ предрасуда и стереотипа деце и младих према особама другачије сексуалне оријентације, али и према припадницима других маргинализованих друштвених група. Деца и млади су, између осталог, путем медија, изложени традиционалним патријархалним стереотипима о родним улогама мушкараца и жена, релативизацији насиља, укључујући и родно засновано насиље и насиље у породици. У складу са наведеним, у свим облицима и нивоима образовања потребно је уложи додатни напор ради примене посебних мера, елиминацији предрасуда, образовању о толеранцији, разумевању различитости, недискриминацији, родној равноправности и ненасилном друштву, а неспорна је изузетно значајна улога уџбеника и других образовних средстава у том процесу.

Заштитник грађана указује да је потребно брисати одредбе члана 14. Нацрта закона из већ изнетих разлога - већ постоји јавни издавач, а образложење Нацрта закона на садржи разлоге нити финансијску анализу предложеног решења.

Из разлога наведених поводом предлога за допуну члана 12. Нацрта закона новим ставом 3. изнетим изнад, Заштитник грађана указује да је потребно у члану 17. Нацрта закона, после става 5. додати нови став који ће прописати да стандарди обухватају и усклађеност уџбеника, електронског додатка, приручника, додатног наставног средства, дидактичког средства, дидактичког игровног средства и прилагођених уџбеника и додатних наставних средстава са начелом једнаких могућности и забране дискриминације из члана 12. овог Нацрта закона.

Одредбом члана 18. став 3. тачка 5) Нацрта закона прописано је да каталог уџбеника садржи податке о „језику и писму на коме се штампа уџбеник;“. Како уџбеник као основно дидактичко средство, у складу са Нацртом закона, може бити у било ком облику или медију, потребно је прецизирати одредбу тако да се иста односи и на уџбенике у електронском издању. На исти начин потребно је прецизирати одредбу члана 20. став 3. тачка 5) Нацрта закона, којом се прописује садржај листе додатних наставних средстава, дидактичких средстава и дидактичких игровних средстава.

Заштитник грађана предлаже да се при прецизирању ових одредаба искористи решење предвиђено у члану 37. став 1. тачка 1) који регулише обавезу издавача да „објави уџбеник према рукопису који је одобрен“ и да се горе наведене одредбе измене на начин да се реч „штампа“ замени речју „објављује“.

У односу на одредбе чл. 18, 19. и 20. Нацрта закона којима се дефинише садржај каталога уџбеника, приручника и листе додатних наставних средстава, дидактичких средстава и дидактичких игровних средстава указујемо да се ради о материји коју је могуће уредити подзаконским актом који доноси министар.

Одредбама члана 22. Нацрта закона регулисана је стручна оцена квалитета рукописа уџбеника. Нацртом закона више није предвиђено постојање листе прегледача уџбеника, већ је одредбом члана 22. став 1. прописано да: „Стручну оцену квалитета рукописа уџбеника (у даљем тексту: стручна оцена) даје комисија коју из реда запослених формира Завод, односно Покрајински завод“. Одредбом става 2. наведеног члана прописано је да: „Уколико у Заводу, односно Покрајинском заводу нису запослена лица са одговарајућим образовањем, ангажоваће се друга стручна лица за одговарајућу област за коју је достављен рукопис уџбеника.“ Заштитник грађана указује да је потребно прописати услове у погледу стручности и професионалног искуства које треба да испуњавају чланови комисије како они из Завода тако и ангажована лица. Такође није прописано на који начин ће се и ко ће вршити избор других стручних лица из члана 22. став 2. Нацрта закона, како би се осигурала стручност, компетентност и непристрасност ових лица у поступку стручне оцене рукописа. Заштитник грађана сматра да прописивањем одредбе да начин и поступак давања стручне оцене прописује министар, треба допунити и одредбе члана 24. Нацрта закона којима је регулисано стручно мишљење о квалитету рукописа приручника, додатних наставних средстава, дидактичких средстава и дидактичких игровних средстава.

У вези са одредбом члана 25. став 3. Нацрта закона којом је прописано да: „Надлежни савет образује трочлану стручну комисију коју чине стручњаци из одговарајуће области за коју се подноси захтев за експертизу рукописа уџбеника.“, Заштитник грађана указује да ни у овим одредбама нису прописани јасни критеријуми и услови које треба да испуњавају чланови комисије, обзиром да је део одредбе који гласи „стручњаци из одговарајуће области“ недовољно прецизан.

Заштитник грађана указује да се потребно да одредбе члана 34. Нацрта закона јасно дефинишу забрану захтевања куповине додатних наставних средстава од стране родитеља или других законских заступника и условљавање успеха и напредовања ученика куповином или набавком ових средстава. Посебно указујемо да је веома важно да предложене измене и допуне овог члана прате и одговарајуће казнене одредбе.

Предложене измене и допуне потребне су ради обезбеђивања да се пред ученике не постављају захтеви за куповином додатних наставних средстава, као и спречавања да се условљава успех и напредовање ученика набавком додатног наставног средства. Заштитник грађана подсећа да су овај и други органи (Агенција за борбу против

корупције), због таквих и других неправилних и незаконитих понашања, указивали на њих и упућивали препоруке надлежним органима (Министарству просвете, науке и технолошког развоја, Националном просветном савету и Заводу за унапређење образовања и васпитања), као и да су управо одређеним одредбама важећег закона неке од упућених препорука које се односе на заштиту права детета и ученика и спроведене.

Заштитник грађана подсећа да је одредбом члана 34. важећег Закона о уџбеницима прописано на наставник чини тежу повреду радне обавезе уколико од ученика захтева да купи додатно наставно средство, те предлаже да се у Нацрт унесе слична одредба, коју би требало проширити и на условљавање успеха и напредовања ученика куповином наставног средства.

Заштитник грађана примећује да, у односу на одредбе важећег закона, Нацртом није предвиђено одређивање највише малопродајне цене уџбеника, приручника и наставних материјала са ПДВ-ом. Из образложења Нацрта закона не може се закључити који је разлог за изостављање ове одредбе, а врло извесно се може закључити да ће одредба којом се уводи обавеза финансирање нискотиражних уџбеника издавача оптеретити цену уџбеника и опет бити преваљена на крајњег купца.

Заштитник грађана предлаже да Министарство размотри да ли одсуство ове норме може утицати на повећање цене уџбеника и оптерећење породица у ситуацији економски ослабљеног потенцијала становништва, с обзиром на то да је школовање ученика већ значајно оптерећено трошковима, а између осталог значајним трошковима набавке уџбеника, приручника и других наставних средстава.

Одредбом члана 36. Нацрта закона којим је регулисано праћење уџбеника, предвиђено је да: „Квалитет уџбеника и резултате коришћења у образовно-васпитном раду континуирано прати Завод, у складу са законом.“ Заштитник грађана сматра да је праћење квалитета уџбеника и резултата коришћења у образовно-васпитном раду процес од изузетног значаја за развој и функционисање образовног система. Нацртом закона наведеном није посвећено довољно пажње. Заштитник грађана истиче да је потребно да се прецизира поступак и начин праћења, као и рокови. Праћење квалитета и резултата коришћења уџбеника важна је активност којом се утиче и на бољи квалитет уџбеника, а самим тим и на квалитет и унапређење образовно-васпитног рада. Јасно прописаним поступком неопходно је обезбедити континуирану проверу, ради информација да ли коришћење уџбеника обезбеђује остваривање циљева образовања и васпитања, посебно имајући у виду стручне послове које, у складу са чланом 40. Закона о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“ бр. 88/2017) обавља Центар за развој програма и уџбеника, као организациона јединица Завода за унапређивање образовања и васпитања. Заштитник грађана истиче да је потребно Нацртом закона прописати да ће напред наведена питања бити уређене подзаконским актом.

У вези са утврђивањем обавеза издавача истичемо да одредба члана 37. став 4. Нацрта закона нејасна и супротна одредби става 1. тог члана.

ЗАМЕНИЦА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА



