

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о изменама и допунама Закона о високом образовању

I. Општа процена ризика корупције

Министарство просвете, науке и технолошког развоја припремило је Нацрт закона о изменама и допунама Закона о високом образовању (у даљем тексту: Нацрт закона), поводом којег је у току јавна расправа.

Како је наведено у образложењу Нацрта закона, разлози за његово доношење су отклањање уочених проблема у поступку добијања дозволе за рад и акредитације, обезбеђење јавности рада установа, признавање страних високошколских исправа на одговарајући начин, успостављање јединственог информационог система, ангажовање наставника и сарадника, завршетак започетих студија по одговарајућем програму и правилима студија. Посебно, у образложењу је констатовано да је потребно да се изврши усаглашавање Закона са другим одговарајућим прописима.

Агенција за борбу против корупције иницирала је формирање координационих радних група за унапређење нормативног и институционалног оквира у просвети, које су чинили представници највиших државних органа и институција из области образовања, као и представници независних институција, судова и тужилаштва. На састанцима координационих радних група формулисане су препоруке које се, између осталог, односе на измене и допуне Закона о високом образовању.

Нацртом закона прихваћене су препоруке које се односе на јавност података о финансирању образовних установа, као и података у вези са утврђивањем цене школарине, прецизно прописивање у којим ситуацијама престају да важе дозвола за рад и акредитација, рок у коме Национални савет за високо образовање решава по жалби на решење којим се одбија захтев за акредитацију, рок за именовање представника оснивача у савет високошколске установе, рок у коме ће Национални савет утврдити минималне услове за избор у звања наставника, као и јавност коначног извештаја о акредитацији.

Нацртом закона није прихваћена препорука која се односи на то да ће идентитет рецензента и рецензија бити доступни јавности, након доношења одлуке Комисије за акредитацију и проверу квалитета о захтеву за акредитацију установе. Јасно је да је од изузетне важности да подаци о рецензентима који поступају по захтевима за спровођење поступка акредитације и који на тај начин обављају посао од јавног значаја, буду доступни јавности. С обзиром на то да високошколска установа, односно њен оснивач, имају право да у року од 30 дана од дана пријема решења Комисије, уложе жалбу Националном савету, од значаја је да у поступку по жалби идентитет рецензента буде доступан јавности, како би се омогућило изјављивање жалбе због могућег сукоба интереса.

Националном стратегијом за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године и Акционим планом за њено спровођење препозната је потреба за изменом прописа који регулишу високо образовање. Један од циљева за област образовања и спорта је измењен правни оквир који се односи на избор, положај и овлашћења директора основних и средњих школа, као и декана факултета. Акционим планом за спровођење Националне стратегије предвиђено је да се након спроведене анализе ризика корупције, измене Закон о основама система образовања и васпитања и Закон о високом образовању, тако да се уведе законска обавеза избора, периодичне евалуације рада и учинка директора, декана и наставног особља у свим школским установама, на

основу објективних, јасних, прецизних и унапред познатих критеријума. Посебно је напоменуто да у законе треба унети одредбе, које се, између осталог, односе на ограничавање дискреционих овлашћења директора, декана и наставног особља у највећој могућој мери објективним, прецизним, јасним и унапред познатим критеријумима, као и то да њихове дискреционе одлуке морају бити образложене и транспарентне.

Агенција за борбу против корупције нема сазнања да је изради Нацрта закона претходила анализа ризика корупције у прописима, на начин који је предвиђен Акционим планом. Такође, Нацртом закона нису обухваћене све измене закона предвиђене Акционим планом. Конкретно, Нацртом закона нису мењане одредбе које се односе на избор декана факултета. Поред тога, Нацрт закона неће утицати на ограничење дискреционих овлашћења декана. Наиме, одредбе Нацрта закона које се односе на избор у звање сарадника ван радног односа, као и одредбе које се односе на признавање страних високошколских диплома ради наставка образовања, односно уписа вишег образовног степена, су недовољно прецизне, што може допринети увећању дискреционих овлашћења.

Акциони план за спровођење Националне стратегије као један од циљева предвиђа транспарентност поступка уписа, полагања испита, оцењивања и евалуације знања у свим образовним институцијама. Такође, предвиђено је да се измени Закон о основном и средњем образовању и Закон о високом образовању тако да се процедура и критеријуми уписа објективизирају у највећој могућој мери, уз посебну напомену да новим законским решењима процедуру уписа треба учинити транспарентном до мере које не задире у приватност ученика и студената, предвидети да контрола правилности процедуре траје највише три месеца након завршеног поступка уписа у циљу покретања одговарајућих поступака против одговорних лица, као и да приватне часове и припремну наставу за упис не могу вршити лица која учествују у процесу пријемног испита.

Нацртом закона нису обухваћене измене закона предвиђене Акционим планом, које се односе на оцењивање и упис студената на високошколске установе.

Акциони план за спровођење Националне стратегије као циљ предвиђа да процес акредитовања и накнадне контроле испуњености услова за рад државних и приватних школских установа буде заснован на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима. Као мера за остварење овог циља наведено је да је потребно унапредити рад Комисије за акредитацију и проверу квалитета (КАПК), и то, између осталог, изменом прописа, тако да се у процес акредитације укључе независни експерти, студенти и послодавци, јавним објављивањем извештаја о налазима рецензата и КАПК који су релевантни за доношење одлуке о акредитацији. Напоменуто је да се на основу позитивних искустава других земаља, Комисија за акредитацију и проверу квалитета може трансформисати у Националну акредитациону агенцију која ће деловати као независна високопрофесионална институција.

Нацртом закона нису обухваћене потребне измене Закона предвиђене Акционим планом, које се односе на поступак акредитације.

Нацртом закона делимично су измењене одредбе које се односе на поступак акредитације. Предложеним изменама биће обезбеђена јавност коначног извештаја о акредитацији који Комисија за акредитацију и проверу квалитета доставља Националном савету за високо образовање, али не и извештаја рецензата, на основу којих се доноси одлука о акредитацији.

Нацрт закона садржи ризике корупције који се односе на непрецизно формулисане одредбе, преширока дискрециона овлашћења, као и давање овлашћења за уређење одређених питања подзаконским актом високошколске установе, иако их је, према мишљењу Агенције, потребно

регулисати Нацртом закона.

Одредбе Нацрта закона које уређују поступак признавања страних високошколских исправа ради наставка образовања, односно ради запошљавања нису довољно прецизне, што у неким ситуацијама може створити и преширока дискрециона овлашћења. На тај начин доводи се у питање остваривање циља Нацрта закона да ће уочени проблеми у досадашњој пракси у поступку признавања страних високошколских исправа бити отклоњени.

II. Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

У овом делу Мишљења налази се приказ ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона.

Члан 3.

Одредбама овог члана се у члану 13. Закона после става 12. додаје нови став 13. којим је предвиђено да Национални савет *може* да разреши чланове Комисије уколико не оконча поступак акредитације у законом прописаном року. Наведена одредба Нацрта закона садржи ризик корупције, јер се њоме Националном савету дају преширока дискрециона овлашћења приликом одлучивања да ли ће, у ситуацији када Комисија не оконча поступак акредитације у законском року, разрешити чланове Комисије или не. Препорука је да се Нацртом закона прецизира у којим ситуацијама ће Национални савет разрешити чланове Комисије, како би се отклонила могућност различите примене закона и у што већој мери ограничила преширока дискрециона овлашћења.

Члан 4.

Одредбама овог члана допуњен је и прецизиран члан 14. Закона. У складу са препоруком координационе радне групе за унапређење нормативног и институционалног оквира у просвети, предложеним изменама биће обезбеђена јавност коначног извештаја о акредитацији који Комисија за акредитацију и проверу квалитета доставља Националном свету за високо образовање.

Међутим, предложеним изменама није предвиђено да ће идентитет рецензента, као и рецензија бити доступни јавности, након доношења одлуке Комисије за акредитацију и проверу квалитета о захтеву за акредитацију установе. С обзиром на то да се одредбама члана 4. допуњује и мења члан 14. Закона који уређује надлежност и рад Комисије, препорука је да се одредбе овог члана допуне на тај начин да се обезбеди јавност података о идентитету рецензента и рецензије, након доношења одлуке Комисије.

Члан 11.

Одредбама овог члана предвиђене су измене члана 42. Закона. Ставом 3. предвиђено је да дозвола за рад високошколској установи која не добије акредитацију престаје да важи протеклом рока од годину дана од дана коначности решења о одбијању захтева за акредитацију и решењем Министарства јој се одузима. Предложена одредба замениће одредбу важећег закона која је предвиђала да високошколској установи која не добије акредитацију, дозвола за рад важи још годину дана, *без права уписа студената*. Сматрамо да у Нацрту закона треба задржати део који се односи на забрану уписа студената високошколским установама које нису добиле акредитацију, па је препорука да се Нацрт закона у том смислу допуне.

Члан 16.

Одредбама овог члана се у члану 70. Закона додаје нови став 3. којим је предвиђено да високошколска установа *може* за потребе реализације студијских програма ангажовати и сараднике ван радног односа. Сматрамо да је наведена одредба недовољно прецизна, што представља ризик корупције, па је препорука да се наведеном одредбом наведе у којим ситуацијама високошколска установа може ангажовати сараднике ван радног односа за реализацију студијских програма.

Члан 18.

Одредбама овог члана додају се нови чл. 72а и 72б.

Ставом 1. члана 72а Закона предвиђено је да високошколска установа *може* изабрати у звање сарадника ван радног односа (демонстратора и сл.) у настави на студијама првог степена, студента основних академских студија, интегрисаних академских студија, мастер академских студија или мастер струковних студија, који је на студијама првог степена остварио најмање 120 ЕСПБ бодова са укупном просечном оценом најмање 8 (осам).

Сматрамо да наведена одредба садржи ризик корупције, јер је недовољно прецизно предвиђено у којој ситуацији ће високошколска установа изабрати у звање сарадника ван радног односа. Препорука је да се наведена одредба прецизира у наведеном смислу.

Ставом 1. члана 72б Закона предвиђено је да за потребе реализације практичне наставе високошколска установа *може* изабрати у звање сарадника ван радног односа (сарадник практичар, клинички асистент, и сл.). Сматрамо да наведена одредба садржи ризик корупције, јер је недовољно прецизно предвиђено у којој ситуацији ће високошколска установа изабрати у звање сарадника ван радног односа за потребе реализације практичне наставе. Препорука је да се наведена одредба прецизира у наведеном смислу.

Члан 24.

Одредбама овог члана додају се нови чланови 104а, 104б и 104в. Ставом 3. члана 104а Закона предвиђено је да наставак образовања и упис вишег образовног степена могу бити условљени обавезом стицања додатних исхода учења или одбијени ако се утврди постојање суштинске разлике између врсте и нивоа постигнутих знања и вештина и услова за упис на одређени студијски програм. Наведена одредба садржи ризик корупције, јер није прецизно прописано у којим ситуацијама се може условити наставак образовања и упис вишег образовног степена, чиме се високошколској установи којој је поднет захтев за признавање стране високошколске дипломе дају преширока дискрециона овлашћења приликом одлучивања о наведеном питању. Препорука је да се Нацртом закона предвиди у којим ситуацијама високошколска установа може условити наставак образовања и упис вишег образовног степена.

Такође, предвиђено је да наставак образовања и упис вишег образовног нивоа може бити одбијен ако се утврди постојање *суштинске разлике* између врсте и нивоа постигнутих знања и вештина и услова за упис на одређени студијски програм. Ставом 4. је предвиђено да ће критеријуме за утврђивање постојања суштинске разлике између врсте и нивоа постигнутих знања и вештина и услова за упис на одређени студијски програм, као и поступак академског признавања, прописати самостална високошколска установа својим подзаконским актом, као и да терет доказивања постојања суштинске разлике сноси надлежни стручни орган. Наведеном одредбом дају се преширока овлашћења високошколским установама, које ће својим актом

прописати критеријуме за утврђивање суштинске разлике, поступак академског признавања и одлучивати о поднетим захтевима. Препорука је да се критеријуми за утврђивање постојања суштинске разлике између врсте и нивоа постигнутих знања и вештина и услова за упис на одређени студијски програм, као и поступак академског признавања пропишу Нацртом закона.

Ставом 3. члана 104б Закона предвиђено је да за потребе давања стручног мишљења у поступку професионалног признавања министар може образовати комисију из реда професора универзитета из одговарајућих области. Сматрамо да је ова одредба недовољно прецизна и да оставља министру широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања о образовању комисије за давање стручног мишљења у поступку професионалног признавања. Имајући у виду наведено, препорука је да се наведена одредба измени на тај начин што ће се прецизно одредити у којим ситуацијама ће министар формирати ову комисију.

Члан 31.

Одредбама овог члана предвиђено је да ће министар у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона донети подзаконска акта. Препорука је да се предлози подзаконских аката припреме истовремено са Нацртом закона, како би се отклонио ризик корупције да се усвојени закон не може примењивати без усвојених подзаконских аката.

III. Закључак

Нацрт закона садржи ризике корупције који се односе на непрецизно формулисане одредбе, преширока дискрециона овлашћења, као и давање овлашћења за уређење одређених питања подзаконским актом високошколске установе, иако их је, према мишљењу Агенције, потребно регулисати Нацртом закона.

Поред наведеног, Агенција за борбу против корупције нема сазнања да је изради Нацрта закона претходила анализа ризика корупције у одредбама важећег Закона о високом образовању, како је предвиђено Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, а Нацртом закона нису обухваћене све потребне измене од значаја за отклањање ризика корупције у наведеном закону.

Новим решењима у Нацрту закона извршено је прецизирање одређених законских решења, међутим, њиме неће у потпуности бити отклоњени ризици корупције у одредбама важећег Закона.