



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0150/19-09
Датум: 03.06.2019. године
Ул. Царице Милице 1
Београд

МИНИСТАРСТВО ПРОСВЕТЕ, НАУКЕ
И ТЕХНОЛОШКОГ РАЗВОЈА
- Кабинет министра -

Немањина 22-26
11000 Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о Нацрту закона о дуалном моделу студија у високом образовању

Поштовани,

Поводом вашег дописа број 011-00-00183/2019-18/1, који нам је достављен 21. маја 2019. године, у прилогу вам достављамо Мишљење Агенције за борбу против корупције о Нацрту закона о дуалном моделу студија у високом образовању.

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

С поштовањем,

ДИРЕКТОР


Драган Сикимић

Прилог: као у тексту


04 JUN 2019

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о дуалном моделу студија у високом школству

Општа процена ризика корупције

Министарство просвете, науке и технолошког развоја припремило је и доставило Агенцији за борбу против корупције Нацрт закона о дуалном моделу студија у високом образовању (у даљем тексту: Нацрт закона), ради давања мишљења.

Нацрт закона уређује садржај и начин остваривања дуалног модела студија у високом образовању, узајамна права и обавезе студената, високошколских установа и послодавца, материјално и финансијско обезбеђење студената, као и друга питања од значаја за реализацију студија по дуалном моделу. Према образложењу, очекује се да успостављање правног основа за реализацију дуалног модела студија у домаћем систему високог образовања доведе до остварења више циљева реформе образовног система: повећања релевантности високог образовања и запошљивости свршених студената и осавремењивања наставног процеса кроз сарадњу са привредом и додир са савременим технолошким достигнућима. Такође се очекује и да имплементација дуалног модела студија донесе низ користи за високошколске установе, послодавце и студенте: да допринесе развоју истраживања и иновација, да омогући послодавцима да током обављања учења кроз рад остваре непосредан увид у знања и вештине студената и учествују у развоју њихових компетенција, а да студенти који заврше студије по дуалном моделу, с обзиром на значајно и релевантно практично искуство значајно повећају своју конкурентност на тржишту рада, односно да имају веће шансе за запошљавање, како код послодаваца код којих су обавили учење кроз рад, тако и код других послодаваца из исте делатности.

Увођење дуалног модела студија у систем високог образовања представља значају промену у образовном систему. Међутим, Нацрт закона садржи одређене недостатке који представљају ризике корупције, а који се тичу пре свега постојања правних празнина, неусаглашених одредаба, недовољно јасних одредаба и недостатка рокова.

Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

У овом делу мишљења следи приказ ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона.

Члан 2.

Овим чланом одређено је значење појединих појмова који се користе у Нацрту закона, међу којима је и академски ментор. Тачка 5) предвиђа да је *академски ментор* лице запослено у високошколској установи (наставник или сарадник), који у сарадњи са ментором код послодавца планира, прати, реализује и вреднује остваривање учења кроз рад. Осим што захтева да академски ментор буде наставник или сарадник у високошколској установи, Нацрт закона не прописује ниједан други услов који неко лице мора да испуни да би могло да буде академски ментор, као ни критеријуме за његов избор, чиме је омогућено да за академског ментора буде изабран било који наставник или сарадник у високошколској установи (нпр. наставник страног језика). Стога је препорука да се пропишу додатни услови које наставник или сарадник мора да испуњава да би био изабран за академског ментора, као и критеријуми за његов избор. Такође, Нацрт не уређује поступак избора академског ментора, па је препорука да се допуни у том смислу.

Члан 5.

Овај члан уређује студијске програме по дуалном моделу. Он у ставу 2. предвиђа да се дуални модел студија може акредитовати као самостални студијски програм или као један од модула у оквиру студијског програма, а у ставу 3. да у изради ових студијских програма, односно модула учествују и послодавци, у складу са законом који уређује високо образовање. Како ни Нацрт закона ни Закон о високом образовању не уређују питање учешћа послодавца у изради студијских програма, односно модула, нејасно је на који начин послодавци учествују у њиховој изради. Како би се овај недостатак отклонио, препорука је да се Нацртом закона уреди учешће послодавца у изради ових студијских програма, односно модула.

Члан 6.

Овај члан уређује обим, период и место реализације студија по дуалном моделу. Према ставу 1, однос у обиму часова активне наставе која се изводи на високошколској установи и учења кроз рад код послодавца утврђује се студијским програмом, с тим да активна настава (предавања, вежбе и други облици активне наставе) мора да буде заступљена најмање са 450 часова годишње просечно на нивоу целог студијског програма, а учење кроз рад са најмање 450 сати годишње просечно на нивоу целог студијског програма. У образложењу Нацрта закона наводи се да је предвиђен однос од 450 часова активне наставе и 450 часова учења кроз рад, што у укупном оптерећењу од 900 часова одговара максималном оптерећењу од 900 часова који је прописан важећим стандардима за акредитацију студијских програма. Имајући у виду наведено, сматрамо да се предложеним решењем однос броја часова активне наставе и учења кроз рад не уређује на задовољавајући начин, пошто је нејасно да ли активна настава и учење кроз рад морају бити заступљени са по 450 часова, односно сати или могу бити заступљени и са више часова, односно сати. Ово стога што се у Нацрту закона користи формулација са најмање 450, из чега, са једне стране, произилази да активна настава и учење кроз рад могу бити заступљени и са више од 450 часова, односно сати. Међутим, како се тиме прекорачује максимално оптерећење прописано стандардом 5. Правилника о стандардима и поступку за акредитацију студијских програма ("Службени гласник РС", број 13 од 28. фебруара 2019.), поставља се питање да ли би такав студијски програм испунио услове за акредитацију. Са друге стране, уколико активна настава и учење кроз рад морају бити заступљени са по тачно 450 часова, односно сати, реч најмање је сувишна. Због свега наведеног, потребно је прецизније одредити колико морају бити заступљени активна настава и учење кроз рад, што се може постићи било тако што ће се брисати реч најмање било тако што ће се одредити мањи број часова, односно сати са којима морају бити заступљени активна настава и учење кроз рад.

Члан 11.

Овим чланом уређени су услови за извођење учења кроз рад код послодавца. Према ставу 1. ови услови се односе, између осталог, на неосуђиваност ментора и другог одговорног лица код послодавца и то, према тачки б), да ментор и друго одговорно лице код послодавца нису осуђивани правноснажном пресудом за кривично дело за које је изречена безусловна казна затвора у трајању од најмање три месеца, а за одређена кривична дела без обзира на изречену кривичну санкцију, затим да нису правноснажно осуђивани за прекршај из области радних односа и да за њих није, у складу са законом, утврђено дискриминаторно понашање, а према тачки 7) да ментор код послодавца није правноснажно осуђиван за казнена дела прописана законом којим се уређује спречавање злостављања на раду. И поред тога што у члану 2. тачка 2) предвиђа да послодавац може бити правно лице или предузетник, Нацрт закона не прописује да послодавац не сме да буде осуђиван за неко од наведених казних дела, односно лице за које је, у складу са законом, утврђено дискриминаторно понашање, из чега произилази да и послодавац који је осуђен за неко од наведених казних дела, односно за

којег је утврђено дискриминаторно понашање испуњава услове за извођење учења кроз рад. Како би се отклонио овај недостатак, неопходно је прописати строжије услове у погледу неосуђиваности, па је препорука да се пропише да је потребно да ни послодавац није осуђен за неко од наведених дела, односно да за њега није утврђено дискриминаторно понашање.

Члан 15.

Овај члан регулише закључивање уговора о дуалном моделу. Он у ставу 1. предвиђа да високошколска установа закључује уговор о дуалном моделу с једним или више послодаваца, у циљу обезбеђења услова за остваривање свих садржаја учења кроз рад дефинисаних студијским програмом. Притом, Нацрт не садржи критеријуме којима ће се високошколска установа руководити приликом одлучивања о томе да ли ће овај уговор закључити са једним или више послодаваца. Уместо тога, ставом 2. је прописано да је приликом избора послодавца високошколска установа у обавези да се руководи најбољим интересом студената. Међутим, формулација *најбољим интересом студената* је превише уопштена и подложна различитим тумачењима. Сматрамо да су оваквим одредбама високошколској установи дата широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања о томе да ли ће уговор закључити са једним или са више послодаваца, односно са којим послодавцем или послодавцима ће га закључити, што представља ризик корупције. Имајући у виду наведено, препорука је да се пропишу критеријуми којима ће се високошколска установа руководити приликом одлучивања о томе да ли ће уговор о дуалном моделу закључити са једним или са више послодаваца, односно приликом одлучивања о томе са којим послодавцем, односно послодавцима ће закључити овај уговор, односно да се прецизира формулација најбољим интересом студената.

Члан 18.

Овај члан се односи на раскид уговора о дуалном моделу од стране високошколске установе. У ставу 1. наведено је да високошколска установа раскида уговор о дуалном моделу уколико послодавац не испуњава обавезе предвиђене тим уговором (тачка 1)) или изврши повреду права студената прописаних законом (тачка 2)). Сматрамо да ове одредбе нису у складу са чланом 11, пошто омогућавају високошколској установи да не раскине уговор о дуалном моделу са послодавцем који у току његовог важења престане да испуњава услове за извођење учења кроз рад код послодавца (нпр. ментор код послодавца буде осуђен на казну затвора од шест месеци, а не постоји могућност именовања другог ментора). Овакво решење може да доведе до тога да се уговор о дуалном моделу реализује са послодавцем који је престао да испуњава услове за извођење учења кроз рад. Како би се избегла оваква ситуација, препорука да се пропише да ће високошколска установа раскинути уговор о дуалном моделу и уколико утврди да је послодавац престао да испуњава услове за учење кроз рад.

Према ставу 2, високошколска установа је дужна да без одлагања обавести Министарство и Привредну комору Србије о раскиду и разлозима за раскид уговора о дуалном моделу. Коришћењем формулације без одлагања није довољно прецизно одређен рок у којем је високошколска установа дужна да изврши наведену обавезу. Како би се овај недостатак отклонио, препорука је да се одреди примерен кратак рок у ком је високошколска установа дужна да обавести Министарство и Привредну комору Србије о раскиду и разлозима за раскид уговора о дуалном моделу (нпр. први наредни радни дан).

Члан 19.

Овај члан уређује последице раскида уговора о дуалном моделу. Он предвиђа да, у случају раскида уговора, зависно од разлога за раскид, наставак образовања обезбеђује друга високошколска установа коју одреди Министарство или високошколска установа код другог послодавца с којим има закључен уговор о дуалном моделу, односно да га организује

високошколска установа код другог послодавца с којим закључи уговор о дуалном моделу. Ове одредбе не предвиђају рок у којем Министарство одређује која високошколска установа ће обезбедити наставак образовања, односно у којем је високошколска установа дужна да обезбеди, односно организује учење кроз рад, због чега је потребно допунити их у том правцу.

Члан 20.

Овај члан се односи на форму уговора о учењу кроз рад. Ставом 3. је прописано да је послодавац дужан да води евиденцију закључених уговора о учењу кроз рад, али не и које податке би ова евиденција требало да садржи. Стога је препорука да се Нацрт допуни, тако што ће се прописати које податке треба да садржи евиденција закључених уговора о учењу кроз рад.

Члан 23.

Овај члан регулише раскид уговора од стране послодавца. Он у ставу 1. предвиђа да послодавац раскида уговор о учењу кроз рад ако студент изгуби статус студента, крши обавезе утврђене уговором о учењу кроз рад и законом или ако трајно изгуби здравствену способност за рад, као и ако наступе непредвиђене технолошке, економске или организационе промене код послодавца, које спречавају, отежавају или битно мењају обављање делатности. Сматрамо да овом одредбом није довољно прецизно одређено када ће послодавац раскинути уговор о учењу кроз рад. Ово стога што је формулација непредвиђене технолошке, економске или организационе промене код послодавца, које спречавају, отежавају или битно мењају обављање делатности превише уопштена и подложна различитим тумачењима у пракси, што послодавцу оставља широк простор за дискреционо одлучивање о томе да ли ће да раскине уговор о учењу кроз рад. Како би се овај недостатак отклонио, неопходно је ближе одредити када ће послодавац раскинути уговор о учењу кроз рад.

У ставу 2. предвиђено је да, у случају да високошколска установа у складу са законом који уређује високо образовање студенту на његов захтев одобри мировање права и обавеза (у случајевима теже болести, неге детета до годину дана живота, посебне неге која траје дуже од дететове прве године живота, одржавања трудноће и др. у складу са општим актом високошколске установе), послодавац може да раскине уговор о учењу кроз рад. Давање послодавцу могућности да раскине уговор о учењу кроз рад у наведеним ситуацијама је у директној супротности са Законом о раду („Службени гласник РС” бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 (УС), 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење), који у члану 12. предвиђа да запослени, између осталог, има право на здравствену заштиту, права у случају болести, право на посебну заштиту за време трудноће и порођаја, посебну заштиту ради неге детета, у члану 94. да запослена жена има право на породилско одсуство и одуство са рада ради неге детета, а у члану 96. предвиђа право на одсуство са рада ради посебне неге детета или друге особе. Како из наведених одредаба Закона о раду недвосмислено произилази да остварење неког од наведених случајева не може бити основ за раскид уговора о раду, то је неприхватљиво да се послодавцу остави могућност да из истих разлога раскине уговор о учењу кроз рад, јер би то представљало кршење основних права студента. Због свега наведеног, неопходно је или да ова одредба буде брисана, или да се, уместо раскида уговора од стране послодавца, одреди мировање. У прилог томе говори решење из члана 25. став 1. Нацрта закона, који предвиђа да је високошколска установа дужна да студенту по повратку са мировања права и обавеза организује учење кроз рад на истом студијском програму код истог или другог послодавца, односно да му омогући прелазак на други студијски програм.

Члан 26.

Овај члан се односи на Регистар уговора о дуалном моделу. Он у ставу 1. предвиђа да овај регистар води Привредна комора Србије, као поверени посао, у ставу 2. одређује који подаци се уписују у регистар, а у ставу 3. да су ти подаци јавно доступни и да се објављују на званичној интернет страници Привредне коморе Србије. Међутим, Нацрт не предвиђа обавезу објављивања самих уговора о дуалном моделу. Како би се омогућила јавност свих података о овом виду образовања, препорука је да се предвиди обавеза објављивања уговора о дуалном моделу.

Члан 32.

Овај члан се односи на финансијско обезбеђење студената. Ставом 1. предвиђено је да студент који обавља учење кроз рад има право на накнаду. Према ставу 2, накнада за учење кроз рад исплаћује се једном месечно најкасније до краја текућег месеца за претходни месец по сваком сату проведеном на учењу кроз рад у нето висини од најмање 50% зараде запосленог који ради на истим или сличним пословима, у складу са законом. Ставом 3. је предвиђено да се накнада за учење кроз рад на основним студијама може исплаћивати и у различитим износима по годинама студија, сходно нивоу знања студената, у распону од 30 – 70% од основне зараде запосленог који ради на истим или сличним пословима, с тим да укупна накнада за учење кроз рад исплаћена на нивоу студијског програма мора да износи најмање 50% од основне зараде запосленог исплаћене за исти период. Ова одредба омогућава послодавцу да студенту који учи кроз рад исплаћује накнаду која је нижа од минималне зараде коју послодавац треба да исплати запосленом у складу са Законом о раду и одлуком Социјално-економског савета, односно Владе. Како би се избегла оваква ситуација препорука је да се Нацрт допуни тако што ће се предвидети да накнада за учење кроз рад не може бити мања од износа минималне зараде.

Члан 36.

Овим чланом предивђено је да ће Национални савет за високо образовање донети акт о стандардима за акредитацију студијских програма, односно модула по дуалном моделу у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона. Рок од шест месеци за доношење наведеног акта је непримерено дугачак, па је препорука да се одреди краћи, примерен рок за његово доношење.

Закључак

Нацртом закона уводе се значајне новине у област високог образовања. С обзиром на то да одређене одредбе садрже недостатке који представљају ризик корупције, Агенција је указала на уочене недостатке и упутила препоруке за њихово отклањање. Сматрамо да би усвајање упућених препорука значајно унапредило правни оквир у овој области.

Београд, 03.06.2019. године