

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о високом образовању

I Општа процена ризика корупције

Министарство просвете, науке и технолошког развоја припремило је Нацрт закона о високом образовању (у даљем тексту: Нацрт закона).

Предмет Нацрта закона је систем високог образовања, услови и начин обављања делатности високог образовања, основе финансирања, као и друга питања од значаја за обављање ове делатности.

Према образложењу, у периоду примене важећег Закона о високом образовању констатовано је да постоје проблеми у вези са поступком акредитације и вредновања квалитета, успостављањем јединственог информационог система, ангажовањем наставника и сарадника, завршетком започетих студија по одговарајућем програму и правилима студија. Осим тога, констатована је и потреба да се изврши усаглашавање Закона са Стратегијом развоја образовања у Србији до 2020. године („Службени гласник РС“, број 107/12) и другим прописима у области образовања, заштите података о личности и финансирања јавног сектора.

Иако су Нацртом закона у извесној мери извршена прецизирања, велики број одредаба садржи одређене недостатке и ризике корупције.

С обзиром на то да у систему високог образовања постоји више тачака које могу довести до настанка корупције, Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године предвиђени су и циљеви који се, поред осталог, тичу измене правног оквира за избор, положај и овлашћења декана факултета; транспарентности поступка уписа, полагања испита, оцењивања и евалуације знања у свим школским институцијама, те заснованости процеса акредитовања и накнадне контроле испуњености услова за рад државних и приватних школских установа на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима. Имајући у виду наведено, Ревидираним акционим планом за спровођење поменуте стратегије предвиђена је мера које се тиче измена Закона о високом образовању на начин да се уведе законска обавеза избора, периодичне евалуације рада и учинка декана и наставног особља, на основу објективних, јасних, прецизних и унапред познатих критеријума, уз напомену да је њихова дискрециона овлашћења неопходно ограничити у највећој могућој мери објективним, прецизним, јасним и унапред познатим критеријумима, као и да њихове дискреционе одлуке морају бити образложене и транспарентне. Додатно, Ревидираним акционим планом предвиђена је и мера која се односи на унапређење рада Комисије за акредитацију и проверу квалитета, у оквиру које је потребно јавно објављивати извештаје о налазима рецензената и Комисије који су релевантни за доношење одлуке о акредитацији.

На жалост, Нацртом закона већина ових и других значајних питања са становишта спречавања корупције није, или није на адекватан начин уређена. На пример, процес запошљавања и избора и напредовања у научно-наставним звањима, представља један од процеса који би требало да се заснива на постојању адекватне процедуре и јасних и објективних услова и критеријума. С обзиром на то да одлуке о избору и напредовању доносе, односно да поступке у којима се оцењује испуњеност услова и критеријума спроводе чланови комисија који су из исте установе као и лица која треба да буду изабрана у научно-наставна звања, јасно је да таква околност може довести до потенцијалног или стварног сукоба интереса, трговине утицајем или неке друге форме коруптивног понашања. Међутим,

Нацрт закона не садржи мере за управљање сукобом интереса приликом запошљавања и избора и напредовања у научно-наставним звањима. Такође, Нацрт закона не садржи одредбе којима би биле предвиђене додатне мере за отклањање извора ризика за настанак корупције у оквиру области уписа студената, која обухвата процесе полагања пријемног испита, формирања ранг-листе кандидата, регулисања уписа студената у посебним случајевима и регулисања попуњавања упражњених места на ранг листама. На крају, Нацртом закона нису прописане додатне мере које би се тичале даљег унапређивања транспарентности процеса полагања испита и оцењивања.

Поред поменутих, Нацрт закона садржи и друге недостатке и ризике корупције, који се, пре свега односе на непостојање услова и критеријума, или елемената критеријума, за предлагање и именовање чланова разних колективних тела, давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти и високошколским установама, препуштање министру да значајна питања уреди својим актима, иако је неопходно да та питања буду регулисана законским одредбама, те употребу непрецизних формулација.

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

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

Основне одредбе

Члан 6.

Овај члан тиче се аутономије универзитета и других високошколских установа. Према ставу 2, права која подразумева аутономија универзитета остварују се уз поштовање једног од прокламованих принципа високог образовања из члана 4. Нацрта закона - отворености према јавности и грађанима. Међутим, остаје нејасно зашто су изостављени преостали прокламовани принципи, као што су, на пример, академски интегритет и поштовање људских права и грађанских слобода, укључујући забрану свих видова дискриминације, који би без сумње требало да буду значајни за остваривање права која подразумева аутономија универзитета. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се предвидети да се права која подразумева аутономија универзитета остварују уз поштовање преосталих прокламованих принципа високог образовања из члана 4. Нацрта закона, као што су академски интегритет и поштовање људских права и грађанских слобода, укључујући забрану свих видова дискриминације.

Одредбе о обезбеђивању квалитета високог образовања

Члан 11.

Овим чланом регулисано је питање састава Националног савета за високо образовање. Према ставу 1, савет има 17 чланова, које бира Влада, и то: 15 чланова из *реда редовних професора, врхунских стручњака у звању научног саветника, односно уметника са међународно признатим радовима или осведоченим доприносом националној култури, водећи рачуна о заступљености образовно-научних, односно образовно-уметничких поља, као и заступљености универзитета*, на предлог Конференције универзитета; те два члана из реда професора струковних студија, на предлог Конференције академија и високих школа струковних студија.

Најпре, важно је напоменути да су формулације *врхунских стручњака у звању научних саветника; уметника са међународно признатим радовима или осведоченим доприносом националној култури и водећи рачуна о заступљености образовно-научних, односно*

образовно-уметничких поља, као и заступљености универзитета nedovoljno precizne i podložne različitim тумачењима приликом предлагања и одлучивања о избору чланова Националног савета. Наиме, из одредаба Нацрта закона нејасно је ко ће се сматрати *врхунским стручњаком*, који радови ће се окарактерисати као *међународно признати радови*, као и шта подразумева *осведочени допринос националној култури*, односно формулација *водећи рачуна о заступљености образовно-научних, односно образовно-уметничких поља, као и заступљености универзитета*. У циљу отклањања овог недостатка, неопходно је прецизирати поменуте формулације и прописати критеријуме, или елементе критеријума, који ће се користити за утврђивање испуњености поменутих стандарда.

Ставом 7. предвиђено је да се *примедбе и предлози у вези са пријављеним кандидатима за чланове Националног савета могу доставити у року од 15 дана од дана стављања листе пријављених кандидата на увид јавности*, док је у ставу 8. наведено да Конференција универзитета, односно Конференција академија и високих школа струковних студија, Влади упућује предлог од највише 18, односно три кандидата, у року од 30 дана од истека рока за достављање примедби и предлога, *водећи рачуна о броју студената и о броју наставника и сарадника*. Предложеним решењем није јасно прописано да ли ће Конференција универзитета, односно Конференција академија и високих школа струковних студија приликом формулисања предлога водити рачуна о пристиглим *примедбама и предлозима*, или не. Неспорно је да би смисао предложеног решења, којим се грађанима омогућава да достављају примедбе и предлоге, требало да буде да Конференција универзитета, односно Конференција академија и високих школа струковних студија разматрају такве примедбе и предлоге приликом формулисања коначног предлога чланова Националног савета. Имајући у виду наведено, сматрамо да би ову одредбу требало допунити тако што ће се прописати да Конференција универзитета, односно Конференција академија и високих школа струковних студија, приликом формулисања предлога за чланство у Националном савету, разматра, тј. узима у обзир пристигле примедбе и предлоге и о томе сачињава извештај, који представља део образложења предлога који се упућује Влади. С друге стране, указујемо да је потребно појаснити и формулацију *водећи рачуна о броју студената и о броју наставника и сарадника*, која је nedovoljno precizna i podložna različitim тумачењима у пракси.

Ставом 9. прописано је да Влада доноси одлуку о именовању чланова Националног савета у року од 30 дана од добијања предлога. Међутим, Нацртом закона није прецизирано да ли постоји могућност да Влада одбије предлог, те, уколико је то случај, који би били разлози за то. Додатно, одредбе Нацрта закона не садрже јасне критеријуме, нити елементе критеријума које ће Конференција универзитета, Конференција академија и високих школа струковних студија и Влада користити приликом предлагања и избора чланова Националног савета, који испуњавају nedovoljno precizno одређене услове за избор. Имајући у виду наведено, неопходно је допунити ове одредбе и предвидети критеријуме, или елементе критеријума за предлагање и избор чланова Националног савета.

Према ставу 10, *члан Националног савета не може бити лице изабрано, постављено или именовано на функцију у државном органу, органу територијалне аутономије или локалне самоуправе, у орган политичке странке или на дужност органа пословођења високошколске установе*. Предложено решење омогућава да за члана Националног савета буде изабрано лице које је све до подношења пријаве обављало функцију у државном органу, органу територијалне аутономије или локалне самоуправе, у органу политичке странке, или је било на дужности органа пословођења високошколске установе. У циљу отклањања овог недостатка, мишљења смо да је потребно поштриити поменуте услове, на тај начин што би се предвидело да члан Националног савета не сме да буде лице које је у одређеном временском периоду (на пример, последње две године) изабрано, постављено или именовано на функцију у државном органу, органу територијалне аутономије или локалне самоуправе; било члан

политичке странке, или било на дужности органа пословођења високошколске установе.

Ставом 11. предвиђено је да мандат чланова Националног савета траје четири године. Међутим, Нацртом закона није предвиђено ограничење у погледу броја мандата које једно лице може имати као члан Националног савета. Имајући то у виду, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се прописати да једно лице може имати један мандат као члан Националног савета, или, евентуално, да може бити још једном изабрано на период од четири године.

У ставу 12. наведено је да Влада разрешава члана Националног савета пре истека мандата, поред осталог, уколико не испуњава дужности члана Националног савета *или својим поступцима повреди углед те дужности, а на предлог Конференције универзитета, односно Конференције академија и високих школа струковних студија*. С обзиром на то да је формулација *својим поступцима повреди углед дужности* уопштена и подложна различитим тумачењима у пракси, неопходно је изменити ову одредбу и прецизније одредити у којим случајевима ће доћи до разрешења члана Националног савета. То се може учинити прецизирањем ове формулације, или одређивањем критеријума, односно елемената критеријума за утврђивање шта подразумева повреда угледа дужности. Поред овога, нејасно је зашто Национални савет не би имао овлашћење да самостално, тј. без предлога Конференције, покрене поступак разрешења, уколико сматра да су за то испуњени претходно прецизно одређени услови. На крају, указујемо да Нацртом закона нису прописани рокови за поступање субјеката који учествују у поступку разрешења, у погледу одлучивања о предлогу за разрешење, односно објављивања јавног позива за пријављивање кандидата за чланове Националног савета. Имајући то у виду, препорука је да се овим одредбама пропишу рокови за поступање Владе и конференција за одлучивање о предлогу за разрешење члана Националног савета, односно за објављивање јавног позива за пријављивање кандидата за чланове Националног савета.

Члан 13.

Овај члан односи се на рад Националног савета. Према ставу 2, Национални савет, за потребе свог рада, *може да образује посебна радна тела*. Међутим, Нацртом закона нису прописани критеријуми, нити елементи критеријума по којима ће Национални савет одлучивати о образовању посебних радних тела. У циљу отклањања овог недостатка, препорука је да се Нацртом закона пропишу критеријуми, или елементи критеријума, које ће Национални савет користити приликом одлучивања о формирању посебних радних тела.

Члан 14.

Овај члан тиче се статуса Националног акредитационог тела. Према ставу 4, Национално акредитационо тело подноси Влади извештај о свом раду *најмање једанпут годишње*. Предложеним решењем није одређено у којим случајевима би, поред редовног годишњег извештаја, Национално акредитационо тело требало да подноси извештај о раду Влади, нити су прописани рокови за достављање извештаја. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се прецизно одредити у којим случајевима Национално акредитационо тело подноси ванредне извештаје о раду, те прописати рок за достављање редовног годишњег извештаја.

Члан 15.

Овим чланом одређени су органи Националног акредитационог тела. Ставом 2. предвиђено је да се, поред осталог, *ближи услови у погледу начина и поступка избора и разрешења органа Националног акредитационог тела утврђују актом о оснивању и статutom Националног акредитационог тела*. С обзиром на то да је питање услова у погледу начина и поступка избора и разрешења органа Националног акредитационог тела неопходно детаљно уредити

законским одредбама, предложеним решењем се Националном акредитационом телу даје овлашћење да својим актом уреди питања која би требало уредити Нацртом закона. На пример, Нацртом закона нису предвиђена било каква ограничења у погледу тога ко може бити члан Управног одбора Националног акредитационог тела, нити су прописани разлози за разрешење чланова овог тела и рокови за поступање предлагача и Владе у тој ситуацији. Како би се отклонио овај недостатак, неопходно је допунити одредбе Нацрта закона и детаљније уредити услове у погледу начина и поступка избора и разрешења органа Националног акредитационог тела.

Члан 16.

Овај члан регулише састав Управног одбора Националног акредитационог тела. Према ставу 2. и ставу 3, Управни одбор има пет чланова, које именује Влада. Четири члана предлаже Конференција универзитета *из реда редовних професора универзитета*, док једног члана предлаже Конференција академија и високих школа струковних студија *из реда професора струковних студија*.

С друге стране, важно је напоменути да Нацртом закона није прецизирано да ли постоји могућност да Влада одбије предлог конференција за чланове Управног одбора. Како би се отклонио овај недостатак, препорука је да се одредбе о саставу Управног одбора појасне тако што ће се одредити да ли Влада може да одбије предлог конференција за чланове Управног одбора, те, уколико да, у којим ситуацијама.

Ставом 4. предвиђено је да се чланови Управног одбора бирају на период од четири године. Међутим, Нацртом закона није предвиђено ограничење у погледу броја мандата које једно лице може имати као члан Управног одбора Националног акредитационог тела. Имајући у виду наведено, мишљења смо да је неопходно предвидети да једно лице може имати један мандат као члан Управног одбора, или, евентуално, да може бити још једном изабрано за члана на период од четири године.

Члан 18.

Овај члан тиче се статуса директора Националног акредитационог тела. Ставом 2. прописано је да директора бира и разрешава Управни одбор, на основу јавног конкурса, *из реда истакнутих редовних професора универзитета који имају искуство у пословођењу и обезбеђивању квалитета у високом образовању*. Овом одредбом нејасно су прописани услови за избор директора Националног акредитационог тела, чиме се Управном одбору дају широка дискрециона овлашћења по овом питању. Наиме, формулација *из реда истакнутих редовних професора универзитета који имају искуство у пословођењу и обезбеђивању квалитета у високом образовању* је уопштена и подложна различитим тумачењима у пракси. У циљу отклањања овог недостатка, неопходно је изменити поменути формулацију и прописати јасне и прецизне услове за избор директора Националног акредитационог тела, који ће укључивати и тачно одређено трајање потребног искуства (на пример, пет година). Додатно, Нацрт закона не садржи критеријуме, или елементе критеријума које је Управни одбор дужан да примени приликом избора директора Националног акредитационог тела. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се прописати критеријуми, или елементи критеријума за избор директора Националног акредитационог тела.

Према ставу 3, директор Националног акредитационог тела бира се на период од пет година. Међутим, као и у случају чланова Управног одбора, Нацртом закона није предвиђено било какво ограничење у погледу броја мандата које једно лице може имати у својству директора Националног акредитационог тела. Како би се отклонио овај недостатак, неопходно је предвидети да једно лице може имати један мандат, или, евентуално, да може бити још једном изабрано за директора Националног акредитационог тела, на период од пет година.

Члан 20.

Овим чланом уређен је састав Комисије за акредитацију и проверу квалитета, која представља стручни орган Националног акредитационог тела. Ставовима 3. до 7. предвиђено је да Комисија има 17 чланова, које бира Управни одбор Националног акредитационог тела на период од пет година, на предлог Конференције универзитета, односно Конференције академија и високих школа струковних студија. Конкретно, Конференција универзитета предлаже највише по четири кандидата за свако образовно-научно, односно образовно-уметничко поље, а Конференција академија и високих школа струковних студија, највише три кандидата, на основу јавног конкурса.

Нацртом закона нису прописани детаљни услови за избор чланова Комисије. Наиме, Нацртом закона једино је предвиђено да члан Комисије не може бити лице изабрано, постављено или именовано на функцију у државном органу, органу територијалне аутономије или локалне самоуправе, у орган политичке странке или на дужност органа пословођења високошколске установе. Поред тога што је неопходно законским одредбама прописати додатне услове за избор чланова Комисије, указујемо да предложено решење омогућава да за члана овог тела буде изабрано лице које је све до подношења пријаве обављало функцију у државном органу, органу територијалне аутономије или локалне самоуправе, у органу политичке странке, или је било на дужности органа пословођења високошколске установе. У циљу отклањања овог недостатка, мишљења смо да је потребно поштрићи поменуте услове, на тај начин што би се предвидело да члан Комисије не сме да буде лице које је у одређеном временском периоду (на пример, последње две године) изабрано, постављено или именовано на функцију у државном органу, органу територијалне аутономије или локалне самоуправе; било члан политичке странке, или било на дужности органа пословођења високошколске установе. Додатно, указујемо да Нацртом закона нису предвиђени критеријуми које ће овлашћени предлагачи и Управни одбор користити приликом предлагања и избора чланова ове комисије, чиме се оставља простор за арбитрерност у поступању ових субјеката. Имајући у виду наведено, указујемо да је Нацртом закона неопходно прописати критеријуме за предлагање и избор чланова Комисије за акредитацију и проверу квалитета. Нацртом закона, такође, није предвиђено ограничење у погледу броја мандата које једно лице може имати као члан Комисије за акредитацију и проверу квалитета. Како би се отклонио овај недостатак, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се предвидети да једно лице може имати један мандат, или, евентуално, да може бити још једном изабрано за члана Комисије, на период од пет година.

Према ставу 8, Управни одбор разрешава члана Комисије за акредитацију и проверу квалитета, поред осталог, *уколико несавесно обавља послове или својим поступцима повреди углед дужности коју обавља*. С обзиром на то да су формулације *несавесно обавља послове* и *својим поступцима повреди углед дужности* уопштене и подложне различитим тумачењима у пракси, неопходно је изменити ову одредбу и јасније одредити у којим случајевима ће доћи до разрешења члана Комисије. То се може учинити прецизирањем поменутих формулација, или одређивањем критеријума или елемената критеријума за утврђивање шта подразумевају ови *стандарди*. На крају, напомињемо да Нацртом закона нису прописани рокови за поступање субјеката који учествују у поступку разрешења и расписивању јавног конкурса за пријављивање кандидата за члана Комисије. Имајући то у виду, препорука је да се овим одредбама пропишу рокови за поступање Управног одбора и конференција за одлучивање о разрешењу члана Комисије за акредитацију и проверу квалитета, односно за објављивање јавног позива за пријављивање кандидата за чланове овог тела.

Члан 21.

Овим чланом начелно су уређени надлежност и рад Комисије за акредитацију и проверу квалитета. Према ставу 2, ради обављања послова из своје надлежности, Комисија *може*, у

складу са Статутом Националног акредитационог тела, да образује поткомисије за образовно-научна поља, односно образовно-уметничко поље, поткомисију за спољашњу проверу квалитета, као и да предлаже директору стручне тимове (рецензенте) из реда домаћих и иностраних универзитетских наставника, научника, уметника или стручњака. На овај начин, Комисији је остављена могућност да, без претходно прописаних критеријума за одлучивање, формира поткомисије, односно предложи рецензенте директору. У циљу сужавања дискреционих овлашћења Комисије, препорука је да се Нацртом закона или предвиди обавеза формирања наведених поткомисија и предлагање рецензената, или да се пропишу критеријуми за одлучивање Комисије по овом питању.

Ставом 3. и ставом 4. предвиђено је да се у случају акредитације студијског програма специфичног националног карактера, рецензенти именују *из реда домаћих универзитетских наставника, научника, уметника или стручњака*, док у случају акредитације студијског програма докторских студија *најмање један рецензент мора бити наставник, научник или уметник запослен на високошколској, односно научној установи из иностранства, који испуњава услове да буде ментор на том студијском програму, у складу са стандардима студијских програма*. Поменуте одредбе су непотпуне, с обзиром на то да, осим ових уопштених, не садрже ближе услове, нити критеријуме за избор рецензената за акредитацију студијских програма. Додатно, овим одредбама није одређен број рецензената који ће учествовати у поступку акредитације. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе Нацрта закона допуне тако што ће се предвидети детаљнији услови, као и критеријуми за избор прописаног броја рецензената за акредитацију студијских програма.

Члан 22.

Овим чланом регулисана је спољашња провера квалитета самосталне високошколске установе. Према ставу 1, провера испуњења обавеза самосталне високошколске установе и високошколске јединице у њеном саставу, у погледу квалитета, врши се у складу са актом о стандардима и поступку за спољашњу проверу квалитета. Ставом 2. предвиђено је да овај поступак спроводи Комисија за акредитацију и проверу квалитета, *редовно на сваке четири године, а ванредно на захтев Министарства и Националног савета*. Додатно, ставом 3. и ставом 4. прописано је да се приговор на извештај о извршеној спољашњој провери квалитета самосталне високошколске установе и високошколске јединице у њеном саставу подноси Управном одбору Националног акредитационог тела, док се завршни извештај доставља подносиоцу захтева за спољашњу проверу квалитета и високошколској установи и објављује на службеној интернет страници Националног акредитационог тела. На овај начин, уместо да важна питања, као што су правила поступка спољашње провере квалитета самосталне високошколске установе; рокова за захтевање покретања и вођење овог поступка, као и за подношење приговора и одлучивање по приговору, те обавезни елементи завршног извештаја буду уређена законским одредбама, њихово регулисање препуштено је Националном савету и акту о стандардима и поступку за спољашњу проверу квалитета. У циљу отклањања овог недостатка, препорука је да се Нацрт закона допуни одредбама о правилима поступка спољашње провере квалитета самосталне високошколске установе и елементима завршног извештаја о извршеној провери.

Ставом 5. прописано је да ако је завршни извештај о извршеној спољашњој провери квалитета самосталне високошколске установе и високошколске јединице у њеном саставу негативан, Национално акредитационо тело *може да донесе решење о одузимању акредитације високошколској установи, односно студијском програму*. Употребом речи *може*, без прописаних критеријума за поступање, Националном акредитационом телу дата су широка дискрециона овлашћења у погледу одлучивања о одузимању акредитације високошколској установи, односно студијском програму. У циљу отклањања овог недостатка, потребно је, уместо употребе речи *може*, предвидети да ће Национално акредитационо тело

донети решење о одузимању акредитације високошколској установи, односно студијском програму увек када је извештај о извршеној спољашњој провери квалитета негативан, или, уколико су за то испуњени додатни законом прописани услови.

Члан 25.

Овим чланом уређен је поступак самовредновања и оцењивања високошколских установа. Ставовима 2, 3. и 4. прописано је да се самовредновање спроводи *на начин и по поступку прописаним општим актом високошколске установе, у складу са актом о стандардима за самовредновање и оцењивање квалитета високошколских установа и студијских програма;* да се у поступку самовредновања *разматра и оцена студената,* као и да високошколска установа доставља Националном акредитационом телу *извештај о поступку и резултатима самовредновања, као и друге податке од значаја за оцену квалитета у периоду од три године.* Према предложеном решењу, уместо да важна питања, као што су правила поступка самовредновања и оцењивања високошколских установа, укључујући ту и значај оцене студената; одређивање рока за припрему и достављање извештаја о самовредновању, те обавезни елементи тог извештаја и навођење који су то подаци од значаја за оцену квалитета, буду уређена законским одредбама, њихово регулисање препуштено је високошколским установама и њиховим општим актима, као и Националном савету и акту о стандардима за самовредновање и оцењивање квалитета високошколских установа и студијских програма. У циљу отклањања овог недостатка, препорука је да се Нацрт закона допуни одредбама о правилима поступка самовредновања и оцењивања високошколских установа; одређивању рока за припрему и достављање извештаја о самовредновању, те обавезним елементима тог извештаја.

Чланови 26, 28. и 30.

Овим члановима предвиђено је оснивање Конференције универзитета, Конференције академија и високих школа струковних студија, као и студентских конференција. Нацрт закона, међутим, не садржи одредбе које се односе на организацију и рад ових тела, већ регулисање ових питања у потпуности препушта њиховим статутима, без прецизирања ко су доносиоци тих статута. Имајући у виду значај ових питања, сматрамо да је потребно допунити одредбе Нацрта закона тако што ће се регулисати ко су органи конференција, које су њихове надлежности, те основна правила о раду ових тела.

Члан 32.

Овај члан односи се на европске интеграције у образовању. Према ставу 2, у циљу што бољег и ефективнијег учешћа у Отвореном методу координације, Болоњском процесу и другим сличним иницијативама које су покренуте на нивоу Европске уније и Европе, Министарство остварује сарадњу са другим државним органима, образовним установама, *удружењима грађана и осталим организацијама, уколико је то потребно, а њихове представнике може именовати у поменуте радне групе.*

С обзиром на то да поменутим одредбама нису прописани критеријуми за одлучивање Министарства о сарадњи и укључивању представника других државних органа, образовних установа, удружења грађана и осталих организација у радне групе које се тичу европских интеграција у образовању, као и да је формулација *остале организације* уопштена и подложна различитим тумачењима, Министарству су дата широка дискрециона овлашћења по овом питању. Како би се отклонио овај недостатак, препорука је да се, уместо употребе речи *може* и формулација *остале организације* и *уколико је то потребно,* пропишу критеријуми за одлучивање Министарства о сарадњи и укључивању представника других субјеката у радне групе које се тичу европских интеграција у образовању.

Одредбе о студијама и студијским програмима

Члан 37.

Овај члан тиче се образовно-научних и образовно-уметничких поља. Ставом 2. и ставом 3. прописано је да Национални савет, на предлог Конференције универзитета и Конференције академија и високих школа струковних студија утврђује одговарајуће научне, уметничке и стручне области у оквиру образовно-научних и образовно-уметничких поља, односно да самостална високошколска установа, на предлог високошколске установе, утврђује одговарајуће уже научне, уметничке и стручне области у оквиру научне, уметничке и стручне области. Овим одредбама, међутим, није прецизирано да ли су Национални савет и самостална високошколска установа дужни да прихвате предлог конференција, односно високошколских установа, или не. У циљу отклањања поменутог недостатка, препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се прецизирати на који начин Национални савет и самостална високошколска установа разматрају предлоге конференција, односно високошколских установа, те прописати рокови за поступање свих субјеката у овом поступку.

Члан 39.

Овим чланом уређен је обим студија. Ставовима 3, 4. и 5. предвиђено је да се укупно ангажовање студента састоји, поред осталог, од *добровољног рада у локалној заједници и других видова ангажовања*. Како је истакнуто, добровољни рад представља рад студента без накнаде, који организује високошколска установа *на пројектима од значаја за локалну заједницу који се вреднује у систему високог образовања, док услове, начин организовања и вредновање добровољног рада уређује високошколска установа својим општим актом*. Овим одредбама веома је уопштено уређено питање добровољног рада и *других видова ангажовања* студената, док је високошколским установама препуштено да самостално, својим општим актима, регулишу поменуто питање. Имајући у виду наведено, указујемо да је Нацртом закона неопходно прецизније одредити шта се подразумева под *другим видовима ангажовања студената*, те детаљније уредити питање услова за обављање добровољног рада и додатног ангажовања студената, водећи рачуна о принципима високог образовања, те забрани политичког, страначког, или верског организовања и деловања.

Члан 40.

Овај члан тиче се завршног рада и дисертације. Ставовима 8. и 9. прописано је да је високошколска установа на којој се брани докторска дисертација дужна да докторску дисертацију и извештај комисије о оцени докторске дисертације учини доступном јавности, и то у електронској верзији на званичној интернет страници установе и у штампаном облику у библиотеци установе, *најмање 30 дана пре усвајања извештаја комисије на надлежном органу, као и до одбране дисертације*. С друге стране, универзитет је дужан да установи дигитални репозиторијум у којем се трајно чувају електронске верзије одбрањених докторских дисертација, заједно са извештајем комисије за оцену дисертације, подацима о ментору и саставу комисије и *подацима о заштити ауторских права, као и да све наведене податке учине јавно доступним*. Поменути одредбама нису јасно прописани рокови за објављивање других релевантних докумената о одбрани докторске дисертације, односно за установљивање дигиталног репозиторијума. Додатно, формулација *подаци о заштити ауторских права* је недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима. У циљу отклањања ових недостатака, потребно је прописати јасне рокове за објављивање докторске дисертације, извештаја комисије о оцени докторске дисертације и свих других релевантних докумената, односно за установљивање дигиталног репозиторијума, те прецизирати формулацију *подаци о заштити ауторских права*.

Члан 42.

Овим чланом регулисано је питање укидања студијског програма. Према ставу 2, у случају да

високошколска установа не поднесе захтев за редовну акредитацију студијског програма дужна је да донесе одлуку о укидању тог студијског програма. Међутим, овом одредбом није прописан рок у којем је високошколска установа дужна да донесе поменућу одлуку. Имајући то у виду, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се одредити рок у којем је високошколска установа дужна да донесе одлуку о укидању студијског програма за који претходно није поднела захтев за редовну акредитацију.

С друге стране, ставом 4. предвиђено је да високошколска установа *може утврдити* услове за прелазак студената са укинутог студентског програма на други студијски програм. Нацртом закона, међутим, нису прописани критеријуми, или елементи критеријума, којима ће се високошколска установа водити приликом одлучивања о томе да ли ће утврдити услове за прелазак студената са укинутог на други студијски програм, нити је одређено у ком року ће, у случају да се за то одлучи, утврдити ове услове. Како би се отклонио овај недостатак, препорука је да се, уместо употребе речи *може*, пропише када је и у ком року високошколска установа обавезна да приликом укидања студијског програма утврди услове за прелазак студената на други студијски програм.

Одредбе о установама које обављају делатност високог образовања

Члан 43.

Овај члан односи се на високошколске установе. Ставом 6. и ставом 7. прописано је да, у оквиру делатности високог образовања, високошколска установа *може обављати и друге послове којима се комерцијализују резултати научног, истраживачког и уметничког рада, под условом да се тим пословима не угрожава квалитет наставе*, као и да, у циљу комерцијализације научних резултата, уметничког стваралаштва и проналазака, високошколска установа *може бити оснивач привредног друштва, при чему остварену добит, која јој припада, може користити искључиво за унапређење делатности високошколске установе*. Ове одредбе су недовољно прецизне и подложне различитом тумачењу у пракси. Најпре, није јасно одређено ко ће и на који начин процењивати и надzirати шта све обухватају *други послови којима се комерцијализују резултати научног, истраживачког и уметничког рада*, да ли се обављањем тих послова *угрожава квалитет наставе*, као и која би била санкција у таквом случају. Додатно, овим одредбама није прописано ко ће и на који начин контролисати и надzirати да ли се добит привредног друштва, које је основала високошколска установа, користи *искључиво за унапређење делатности високошколске установе*. Имајући у виду наведено, мишљења смо да је ове одредбе неопходно допунити тако што ће се предвидети интерни и екстерни механизми контроле и надзора чији ће задатак бити да утврде шта обухватају *други послови којима се комерцијализују резултати научног, истраживачког и уметничког рада*, као и да ли се обављањем тих послова *угрожава квалитет наставе*; односно да утврде да ли се добит привредног друштва, које је основала високошколска установа, користи *искључиво за унапређење делатности високошколске установе*.

Према ставу 10, *на високошколској установи није дозвољено политичко, страначко или верско организовање и деловање*. Слично као и у претходном случају, мишљења смо да је ова одредба уопштена и подложна различитим тумачењима у пракси. Како би се отклонио уочени недостатак, неопходно је Нацртом закона прописати ко ће и на који начин (интерно и екстерно) процењивати и надzirати да ли су одређене активности, које се планирају или спроводе, повезане са политичким, страначким, или верским организовањем и деловањем, као и која би била санкција у случају да се то утврди.

Члан 50.

Овим чланом уређено је питање имовине. Ставом 3. предвиђено је да се непокретности и

друга средства обезбеђена од Републике *могу користити само у функцији обављања делатности утврђених овим законом*. Ова одредба је недовољно прецизна и подложна различитом тумачењу у пракси. Конкретно, није јасно прописано ко ће и на који начин контролисати и надирати да ли се непокретности и друга средства обезбеђена од Републике користе *само у функцији обављања делатности утврђених законом*. У циљу отклањања овог недостатка, неопходно је допунити ову одредбу тако што ће се предвидети интерни и екстерни механизми контроле и надзора чији ће задатак бити да утврде да ли се непокретности и друга средства обезбеђена од Републике користе *само у функцији обављања делатности утврђених законом*.

Члан 51.

Овим чланом регулисано је оснивање високошколских установа. Према ставу 4. и ставу 5, високошколске установе које за остваривање студијских програма за потребе полицијског, односно војног образовања, као и за потребе националне безбедности, оснива Влада *могу бити у саставу универзитета, односно академије струковних студија, у складу са посебним споразумом универзитета, односно академије струковних студија и Владе*. Поред тога, споразумом универзитета, односно академије струковних студија и Владе, на предлог органа државне управе надлежног за унутрашње послове, послове националне безбедности, односно послове одбране, *може се установити посебан студијски програм за потребе полицијског, односно војног образовања, као и за потребе националне безбедности, у оквиру одређеног универзитета, односно академије струковних студија*. Нацртом закона, међутим, нису прописани критеријуми које ће користити органи државне управе и Влада приликом разматрања и одлучивања о установљавању посебног студијског програма, или о закључивању посебног споразума о томе да високошколска установа за остваривање студијских програма за потребе полицијског, односно војног образовања, као и за потребе националне безбедности буде у саставу универзитета, односно академије струковних студија. Уместо тога, ставом 7. предвиђено је да Влада, на предлог органа државне управе надлежног за унутрашње послове, послове националне безбедности, односно послове одбране, *ближе уређује услове и начин остваривања студијских програма* из поменутих одредаба. Имајући у виду све наведено, препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се прописати критеријуми за одлучивање органа државне управе и Владе о установљавању посебног студијског програма, односно о закључивању посебног споразума о томе да високошколска установа за остваривање студијских програма за потребе полицијског, односно војног образовања, као и за потребе националне безбедности, буде у саставу универзитета, односно академије струковних студија.

Члан 52.

Овај члан односи се на дозволу за рад. Према ставу 8, Министарство упућује Националном акредитационом телу, ради почетне акредитације, уредан захтев високошколске установе за издавање дозволе за рад са документацијом. Међутим, поменутом одредбом није прописан рок у којем Министарство упућује овај захтев Националном акредитационом телу. Како би се отклонио поменути недостатак, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се прописати рок у којем је Министарство дужно да упути уредан захтев Националном акредитационом телу.

Ставом 9. предвиђено је да се почетном акредитацијом утврђује да ли високошколска установа и студијски програм испуњавају стандарде, *посебно у погледу*: садржаја, квалитета и обима студијских програма; потребног броја наставног и другог особља с одговарајућим научним и стручним квалификацијама и одговарајућег простора и опреме, у складу с бројем студената које високошколска установа намерава да упише и потребним квалитетом студирања. Додатно, ставом 11. прописано је да да Национално акредитационо тело у року од три месеца од дана пријема захтева сачињава извештај о почетној акредитацији

високошколске установе, односно студијског програма и доставља га Министарству са препоруком да изда дозволу за рад, или одбије захтев за издавање дозволе за рад. С обзиром на то да је у ставу 9. напоменуто да се посебно води рачуна о одређеним елементима приликом почетне акредитације, поставља се питање да ли ће Национално акредитационо тело, у случају да утврди да високошколска установа и студијски програм не испуњавају стандарде по другим питањима, сачинити извештај са препоруком за издавање дозволе за рад. Имајући у виду наведено, неопходно је изменити ове одредбе и појаснити да ће Национално акредитационо тело дати препоруку за издавање дозволе за рад високошколске установе једино у случају уколико су испуњени сви стандарди.

Према ставу 12. и ставу 13, Министарство издаје дозволу за рад 30 дана по достављању извештаја Националног акредитационог тела са препоруком за издавање дозволе *и утврђивању испуњености одговарајућих услова из чл. 44–48. овог закона*, односно решењем одбија захтев за издавање дозволе за рад 30 дана по достављању извештаја Националног акредитационог тела са препоруком за одбијање захтева, *односно по утврђивању да нису испуњени одговарајући услови из чл. 44 - 48. овог закона*. С обзиром на то да утврђивање испуњености одговарајућих услова из чл. 44-48. овог закона врши Национално акредитационо тело, које је уједно задужено за припрему извештаја поводом захтева високошколске установе за издавање дозволе за рад, чини се да не постоји разлог за раздвајање поступка припреме извештаја са препоруком за издавање дозволе, или за одбијање захтева, и поступка утврђивања испуњености одговарајућих услова из чланова 44-48. У том смислу, препорука је да се ове одредбе измене тако што ће се прописати да је питање да ли високошколска установа испуњава услове из чл. 44 - 48. овог закона предмет извештаја Националног акредитационог тела поводом захтева те установе за издавање дозволе за рад.

Члан 53.

Овим чланом уређено је питање измене, допуне и одузимања дозволе за рад. Ставом 2. предвиђено је да се измене и допуне студијског програма за који је високошколска установа добила дозволу за рад, *а које се врше ради његовог усклађивања са организацијом рада и достигнућима науке и уметности*, не сматрају новим студијским програмом. О таквој измени, односно допуни студијског програма, високошколска установа само *обавештава Министарство у року од 60 дана од дана доношења одлуке о измени, односно допуни студијског програма*. Формулације *ради усклађивања са организацијом рада и достигнућима науке и уметности* су недовољно прецизне и подложне различитим тумачењима у пракси. Додатно, предложеним решењем, није предвиђена контрола процене високошколске установе да се измене и допуне студијског програма врше *ради његовог усклађивања са организацијом рада и достигнућима науке и уметности*. Имајући у виду наведено, сматрамо да је потребно прецизирати поменуте формулације, прописати јасније услове за доношење одлуке о измени и допуни студијског програма, те предвидети да је високошколска установа дужна да у поступку доношења те одлуке прибави мишљење о њиховој испуњености.

Према ставу 5, високошколској установи се *може* изменити или одузети дозвола за рад када се у поступку спољашње контроле квалитета, односно инспекцијског надзора утврди да не испуњава услове за обављање делатности предвиђене Законом. Предложеним решењем су органима јавне власти који учествују у поступку измене или одузимања дозволе за рад дата широка дискрециона овлашћења. Наиме, употребом речи *може*, без прописивања критеријума за поступање, органима јавне власти је препуштено да без прецизних смерница одлуче да ли ће и какву меру изрећи, уколико утврде да високошколска установа не испуњава законске услове за обављање делатности. У циљу отклањања овог недостатка, неопходно је, уместо употребе речи *може*, прописати критеријуме за одлучивање органа јавне власти о томе да ли ће високошколској установи изменити, или одузети дозволу за рад, уколико је

претходно утврђено да та установа не испуњава законске услове за обављање делатности.

У ставу 7. наведено је да акредитација високошколске установе престаје да важи уколико високошколска установа *по истеку рока од седам година из члана 23. став 7. овог закона* не поднесе нови захтев за акредитацију. Овом одредбом није јасно прописан рок за подношење новог захтева за акредитацију. Наиме, чланом 23. став 7. предвиђено је да се поступак акредитације спроводи редовно, *у року од седам година, а раније на захтев високошколске установе*. Имајући у виду наведено, препорука је да се Нацртом закона јасно одреди рок у којем је високошколска установа дужна да поднесе нови захтев за акредитацију. На овај начин, биће одредиви и рокови из става 8. и става 9, којима је прописано да важење акредитације престаје *наредног дана по истеку* претходно поменутог рока, те да је Министарство дужно *да у року од три радна дана* донесе решење о одузимању дозволе за рад и да објави престанак важења акредитације и одузимање дозволе.

Према ставу 12, Национално акредитационо тело извештава Министарство о исходу акредитације високошколске установе и студијских програма ради предузимања утврђених мера. Међутим, овом одредбом није прописан рок у којем је Национално акредитационо тело дужно да достави извештај Министарству о исходу акредитације високошколске установе и студијских програма. У циљу отклањања тог недостатка, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се прописати рок у којем је Национално акредитационо тело дужно да достави поменути извештај Министарству.

Ставом 14. прописано је да ће, у случају престанка рада високошколске установе због одузимања дозволе за рад или другог разлога, *министар, на предлог Националног савета, донети акт којим се обезбеђује завршетак студија студентима те високошколске установе*. Нацртом закона, међутим, није одређен рок за поступање Националног савета и министра у погледу доношења овог акта. Како би се отклонио поменути недостатак, препорука је да се овом одредбом пропише рок за достављање предлога и доношење акта којим се обезбеђује завршетак студија студентима високошколске установе чији је рад престао због одузимања дозволе за рад или другог разлога.

Члан 55.

Овај члан тиче се укидања установа. Конкретно, предвиђено је да се установа укида под условима и по поступку утврђеним законом; да одлуку о укидању високошколске установе чији је оснивач Република доноси Влада, као и да се у поступку доношења те одлуке прибавља мишљење органа високошколске установе и сагласност Националног савета. Важно је напоменути да Нацрт закона не садржи одредбе о условима за укидање високошколских установа, док су одредбе о самом поступку укидања непотпуне. На тај начин, Влади и Националном савету дају се широка дискрециона овлашћења по овом питању. Имајући у виду наведено, неопходно је допунити ове одредбе, прописивањем ближих услова за укидање високошколских установа и уређењем поступка укидања, укључујући ту одређивање рокова за поступање свих субјеката, те регулисање карактера мишљења органа високошколске установе и сагласности Националног савета, тј. појашњење да ли је Влада у обавези да прихвати мишљење Националног савета.

Члан 57.

Овај члан односи се на организацију високошколске установе. Према ставу 8. и ставу 10, одлуку о оснивању високошколске јединице са својством правног лица у саставу универзитета чији је оснивач Република, односно одлуку о статусној промени, промени назива и седишта такве високошколске јединице, доноси Влада, *по прибављеном мишљењу органа управљања универзитета и Националног савета*. Одредбама Нацрта закона, међутим, нису прописани критеријуми за одлучивање о овим питањима. Додатно, Нацртом закона нису

прописани рокови за поступање органа управљања универзитета, Националног савета и Владе у поступку одлучивања о поменутих питањима. У циљу отклањања уочених недостатака, препорука је да се законским одредбама пропишу критеријуми за одлучивање о оснивању високошколске јединице са својством правног лица у саставу универзитета чији је оснивач Република, односно о статусној промени, промени назива и седишта такве високошколске јединице, те да се детаљније уреди поступак одлучивања о овим питањима.

Одредбе о органима високошколске установе

Чланови 61. и 62.

Ови чланови делимично уређују положај и састав савета високошколске установе, као органа управљања. Чланом 61. став 4. прописано је да мандат чланова савета траје четири године. С обзиром на то да Нацртом закона није предвиђено ограничење у погледу броја мандата које једно лице може имати као члан савета, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се прописати да једно лице може имати један мандат као члан тог тела, или, евентуално, да може бити још једном изабрано на период од четири године.

С друге стране, према члану 62, савет високошколске установе чији је оснивач Република има најмање 17 чланова, у складу са статутом те високошколске установе, а чине га представници установе, студената и оснивача. Од укупног броја чланова савета, представници високошколске установе чине две трећине, заокружено на најближи непаран број, док су представници студената и представници оснивача заступљени са једнаким бројем чланова до пуног састава. Како је истакнуто, када је оснивач Република, представнике оснивача именује Влада *из реда истакнутих личности из области науке, културе, просвете, уметности и привреде*, с тим да то не може бити лице запослено у тој високошколској установи, или у органу управе надлежном за област образовања, односно науке. Додатно, у високошколској установи чији је оснивач Република, а на којој се настава у целини или делимично изводи на језику националне мањине, *савет националне мањине даје мишљење о кандидатима предложеним за савет високошколске установе*.

Овим одредбама недовољно прецизно су одређени услови за именовање представника оснивача у савет високошколске установе чији је оснивач Република, чиме се Влади дају широка дискрециона овлашћења по овом питању. Наиме, формулација *из реда истакнутих личности из области науке, културе, просвете, уметности и привреде* је уопштена и подложна различитим тумачењима у пракси, док је нејасно да ли је приликом именовања представника оснивача у високошколској установи на којој се настава у целини или делимично изводи на језику националне мањине, мишљење савета националне мањине о кандидатима за представнике оснивача обавезујуће за Владу. Поред тога, Нацрт закона не садржи критеријуме, или елементе критеријума које је Влада дужна да примени приликом именовања представника оснивача у савет високошколске установе, нити правила о њиховом разрешењу. У циљу отклањања поменутих недостатака, неопходно је прецизирати наведену формулацију; одредити јасне услове за именовање чланова савета високошколске установе чији је оснивач Република; прописати критеријуме, или елементе критеријума, који ће се користити приликом тог именовања, те предвидети правила о разрешењу ових лица.

Члан 64.

Овај члан тиче се положаја органа пословођења високошколске установе. Ставом 1. прописано је да се орган пословођења бира на период од четири године из реда наставника високошколске установе који су у радном односу са пуним радним временом, а изабрани су на неодређено време. Нацртом закона, међутим, није предвиђено ограничење у погледу броја мандата које једно лице може имати као орган пословођења. Имајући то у виду, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се прописати да једно лице може имати један мандат

као орган пословођења, или, евентуално, да може бити још једном изабрано на период од четири године.

Према ставу 5, орган пословођења не може бити лице које је правноснажном пресудом осуђено за кривично дело против полне слободе, фалсификовања јавне исправе коју издаје високошколска установа или примања мита у обављању послова у високошколској установи, односно које је правноснажном пресудом осуђено на казну затвора за друго кривично дело, као ни лице које је теже прекршило кодекс професионалне етике. С друге стране, у ставу 4. наведено је да се, поред осталог, *ближи услови, као и начин и поступак избора и разрешења органа пословођења* уређују статутом високошколске установе, док, према ставу 10, у установи чији је оснивач Република, а на којој се настава у целини или делимично изводи на језику националне мањине, *савет националне мањине даје мишљење о кандидатима предложеним за орган пословођења*. Поменути одредбама само су делимично одређени услови за избор органа пословођења у високошколској установи, док је нејасно да ли је приликом избора за ову функцију у високошколској установи на којој се настава у целини или делимично изводи на језику националне мањине, неопходно позитивно мишљење савета националне мањине о кандидатима. Поред тога, Нацрт закона не садржи критеријуме, или елементе критеријума које је савет високошколске установе дужан да примени приликом избора органа пословођења, нити било каква правила о његовом разрешењу. Како би се отклонили поменути недостаци, неопходно је прописати додатне јасне услове за избор органа пословођења у високошколској установи, поготово уколико је оснивач Република, као и критеријуме, или елементе критеријума, који ће се користити приликом тог избора. Додатно, законским одредбама је неопходно предвидети и правила о разрешењу органа пословођења.

У ставу 8. наведено је да ће инспектор, у случају када утврди да савет није разрешио орган пословођења у прописаном року, предложити министру разрешење органа пословођења. Међутим, није прецизирано у којем року је инспектор дужан да упуту предлог за разрешење министру. Имајући то у виду, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се прописати рок у којем је инспектор дужан да упуту поменути предлог министру.

Одредбе о основама финансирања високошколских установа чији је оснивач Република

Члан 67.

Овим чланом уређено је питање извора финансирања. Ставом 5. предвиђено је да су подаци о износу средстава на годишњем нивоу доступни јавности на званичној интернет страници високошколске установе. Међутим, овом одредбом није прописано у ком року је високошколска установа дужна да објави поменуте податке. Како би се отклонио поменути недостатак, препорука је да се ова одредба допуни на тај начин што ће се прописати рок у којем је високошколска установа дужна да на својој званичној интернет страници објави податке о износу средстава на годишњем нивоу.

Члан 68.

Овај члан односи се на средства која обезбеђује оснивач. Према ставу 1, високошколска установа чији је оснивач Република стиче средства за спровођење акредитованих студијских програма у оквиру своје делатности *на основу уговора који самостална високошколска установа закључује са Владом, по претходно прибављеном мишљењу Министарства*. Нацрт закона не садржи додатне одредбе о поступку закључења уговора између самосталне високошколске установе и Владе, укључујући ту и питање рокова за поступање свих укључених субјеката. Имајући у виду наведено, сматрамо да је ову одредбу неопходно допунити тако што ће се детаљније уредити поступак закључења уговора између самосталне високошколске установе и Владе о стицању средстава за спровођење акредитованих студијских програма.

Ставом 4. предвиђено је да орган управљања високошколске установе, чији је оснивач Република, одговара надлежном министарству за наменско и економично трошење средстава додељених из буџета. Међутим, Нацртом закона није додатно уређено питање надзора над тим како високошколска установа троши средства додељена из буџета, нити се упућује на одредбе другог прописа којима би ово питање било регулисано. У циљу отклањања овог недостатка, неопходно је детаљније регулисати питање одговорности високошколске установе за наменско и економично трошење средстава додељених из буџета, или упутити на одредбе других прописа, који би се примењивали у овом случају.

Члан 70.

Овај члан тиче се сопствених прихода високошколских установа, међу којима су донације, поклони и *други извори*. Међутим, Нацрт закона не садржи одредбе о ограничењима у погледу пријема донација и поклона, нити појашњење који су то други *извори*, који представљају приходе високошколске установе. Наиме, пријем поклона и донација може бити проблематичан уколико се у улози даваоца донације или поклонодавца, нађе субјект о чијем статусу, или о статусу лица које је повезано са њим, одлучује високошколска установа, тј. у случају када може доћи до утицаја на законитост, непристрасност и објективност рада те установе. Имајући у виду наведено, указујемо да је Нацртом закона неопходно детаљније уредити питања ограничења пријема поклона и донација, као и врсте извора прихода високошколске установе.

Одредбе о особљу високошколске установе

Запошљавање у високошколским установима, као и избор и напредовање у научно-наставним звањима, представља сложен процес који би требало да се заснива на постојању адекватне процедуре и јасних и објективних услова и критеријума. Међутим, одредбе Нацрта закона које се односе на ова питања имају извесне недостатке и непрецизности које је неопходно отклонити. Додатно, с обзиром на то да одлуке о избору и напредовању доносе, односно да поступке у којима се оцењује испуњеност услова и критеријума спроводе чланови комисија који су из исте установе као и лица која треба да буду изабрана у научно-наставна звања, јасно је да таква околност може довести до потенцијалног или стварног сукоба интереса, трговине утицајем или неке друге форме коруптивног понашања. Имајући то у виду, неопходно је, одредбама Нацрта закона и општих аката високошколских установа предвидети мере за управљање сукобом интереса приликом запошљавања и избора и напредовања у научно-наставним звањима. Конкретно, потребно је предвидети да чланови комисије, након именовања, имају обавезу да потпишу изјаву да немају приватни интерес у вези са кандидатом за пријем у радни однос, односно подносиоцем захтева за избор у научно-наставно звање; да су дужни да се изузму из рада комисије уколико имају приватни интерес у вези са подносиоцем захтева за избор у научно-наставно звање; одредити тело које одлучује о постојању сукоба интереса чланова ових комисија, те прописати дисциплинску одговорност, уколико се утврди да је члан комисије био у сукобу интереса.

Члан 72.

Овим чланом уређена су одређена питања која се односе на наставно и ненаставно особље високошколске установе. Према ставу 1. и ставу 2, наставно особље чине наставници, истраживачи и сарадници, док ненаставно особље чине лица која обављају стручне, административне и техничке послове. Ставом 4. предвиђено је да лице које је правноснажном пресудом осуђено за кривично дело против полне слободе, фалсификовања јавне исправе коју издаје високошколска установа или примања мита у обављању послова у високошколској установи *не може стећи звање наставника, односно сарадника*. Пре свега, нејасно је зашто је одређен овако узак круг кривичних дела која, у случају правноснажне осуђујуће пресуде,

ономогућавају лице да стекне звање наставника, односно сарадника. Додатно, поставља се питање зашто се ова одредба односи једино на звање наставника и сарадника, а не и на звање истраживача, односно на ненаставно особље. На овај начин, остављен је простор да лице које правноснажном пресудом осуђено за било које кривично дело буде ангажовано у високошколској установи као истраживач, или за обављање стручних, административних и техничких послова, док лице које је правноснажном пресудом осуђено, на пример, за кривично дело убиства, или било које кривично дело против човечности и других добара заштићених међународним правом, стекне звање наставника или сарадника у високошколској установи. У циљу отклањања ових недостатака, неопходно је изменити ову одредбу и, по узору на решење из Закона о државним службеницима, предвидети да звање наставника, истраживача, или сарадника може да стекне, односно да може да се запосли као ненаставно особље, лице које није осуђивано за било које кривично дело на казну затвора у трајању од најмање шест месеци. С тим у вези, потребно је изменити и став 5, којим је прописано да ако лице које је осуђено за неко од поменутих кривичних дела има стечено звање, високошколска установа доноси одлуку о забрани обављања послова наставника, односно сарадника, те одредити рок у којем ће високошколска установа донети поменуту одлуку.

Члан 74.

Овим чланом регулисани су услови за избор у звање наставника. Ставом 1. прописани су општи услови за избор - лице које има одговарајући стручни, академски, односно научни назив стечен на акредитованом студијском програму и акредитованој високошколској установи и *способност за наставни рад*. С друге стране, преосталим одредбама прописани су посебни услови за свако појединачно звање наставника. Тако је, на пример, предвиђено да у звање предавача, вишег предавача и професора струковних студија из поља уметности може бити изабрано лице које, поред осталог, има *и призната уметничка дела*; да у звање доцента из поља уметности може бити изабрано лице које, поред осталог, има *и призната уметничка дела*; да у звање ванредног професора може бити изабрано лице које, поред осталог, има *и више научних радова од значаја за развој науке, односно уметности у ужој научној, односно уметничкој области објављених у међународним или водећим домаћим часописима, са рецензијама и више радова саопштених на међународним или домаћим научним скуповима*; да у звање ванредног професора из поља уметности може бити изабрано и лице које има *и уметничка дела која представљају самосталан допринос уметности*; да у звање редовног професора може бити изабрано лице које има *и већи број научних радова који утичу на развој научне мисли у ужој области објављених у међународним или водећим домаћим часописима, са рецензијама, већи број научних радова и саопштења изнетих на међународним или домаћим научним скуповима и остварене резултате у развоју научно-наставног подмлатка на факултету*, те да у звање редовног професора из поља уметности може бити изабрано и лице које има *изузетна уметничка дела која су значајно утицала на развој културе и уметности*.

Означене формулације су недовољно прецизне и подложне различитим тумачењима у пракси, чиме се субјектима који учествују у поступку избора за поменута звања пружају широка дискрециона овлашћења. У циљу отклањања овог недостатка, неопходно је прецизирати ове формулације и законским одредбама прописати критеријуме, или елементе критеријума, који ће се користити за утврђивање испуњености услова.

Члан 75.

Овим чланом уређено је стицање звања наставника и заснивање радног односа. Према ставу 2, универзитет врши избор у сва звања наставника, на предлог факултета, односно друге високошколске јединице, а академија струковних студија за наставнике у звању предавача и професора струковних студија, на предлог одговарајуће високошколске јединице академије струковних студија. Поред тога, у ставу 8. наведено је да, приликом избора у звања

наставника, универзитет и високошколска установа *цени оцену о резултатима образовног, научног, истраживачког односно уметничког рада, оцену о ангажовању у развоју наставе и развоју других делатности високошколске установе, оцену о резултатима педагошког рада, као и оцену резултата постигнутих у обезбеђивању научно-наставног, односно уметничко-наставног подмлатка*. Овим одредбама су недовољно прецизно одређени критеријуми који ће се користити приликом избора у звање наставника, чиме се универзитету, односно академији струковних студија дају широка дискрециона овлашћења. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се прецизније одредити критеријуми који ће се користити приликом предлагања и избора у звање наставника, те предвидети макар основна правила поступка за избор и засивање радног односа. У супротном, уколико се уређење поменутих питања у потпуности препусти самосталној високошколској установи, остаје ризик да она неће бити у потпуности уређена.

Члан 78.

Овај члан тиче се звања професор емеритус. Према ставу 1, универзитет *може*, на предлог факултета или друге високошколске јединице, доделити ово звање редовном професору у пензији, пензионисаном у претходне три школске године, који има најмање 20 година радног искуства у високом образовању и *који се посебно истакао својим научним, односно уметничким радом, стекао међународну репутацију и постигао резултате у обезбеђивању наставно-научног, односно наставно-уметничког подмлатка у области за коју је изабран*. Поред поменуте, Нацрт закона садржи још две одредбе које се односе на поступак за доделу звања професор емеритус. Овим одредбама предвиђено је да се поступак и услови доделе звања професор емеритус ближе уређују општим актом универзитета, а у складу са минималним условима за избор у звање наставника на универзитету, које утврђује Национални савет, као и да овај поступак покреће високошколска установа у којој је лице провело најмање седам година у радном односу са пуним радним временом.

Прописани услови за доделу звања професор емеритус су недовољно прецизни. Наиме, формулација *који се посебно истакао својим научним, односно уметничким радом, стекао међународну репутацију и постигао резултате у обезбеђивању наставно-научног, односно наставно-уметничког подмлатка у области за коју је изабран* је уопштена и подложна различитим тумачењима у пракси. Додатно, Нацрт закона не садржи критеријуме, или елементе критеријума које су факултет, или друга високошколска јединица, и универзитет дужни да примене приликом предлагања и доделе поменутог звања. Уместо тога, самом универзитету је препуштено да својим општим актом *ближе уреди услове* доделе овог звања. У циљу отклањања ових недостатака, неопходно је изменити поменуту формулацију и прописати јасне и прецизне услове за доделу звања професор емеритус, те уместо употребе речи *може* у ставу 1, прописати критеријуме, или елементе критеријума за доделу овог звања.

Члан 80.

Овај члан односи се на предавача ван радног односа. Ставом 1. прописано је да високошколска установа *може* на предлог стручног органа ангажовати у делу активне наставе, укључујући предавања и вежбе, на првом и другом степену студија, највише до трећине часова наставе на предмету у току семестра, предавача ван радног односа који има стечено високо образовање најмање мастер академских студија и који има *неопходна знања и вештине у одговарајућој области и показује смисао за наставни рад*. С друге стране, ставом 4. предвиђено је да се општим актом самосталне високошколске установе ближе уређују начин избора и време на које се ангажује предавач ван радног односа, док се, према ставу 5, са овим лицем закључује уговор о ангажовању у трајању од најдуже једне школске године *са могућношћу продужења*.

Овим одредбама високошколској установи пружају се широка дискрециона овлашћења у погледу ангажовања предавача ван радног односа, као и у погледу евентуалног продужетка тог ангажовања. Наиме, формулација *неопходна знања и вештине у одговарајућој области и показује смисао за наставни рад* је недовољно прецизна и подложна разлитим тумачењима у пракси, док Нацртом закона нису прописани критеријуми, или елементи критеријума, за одлучивање о ангажовању предавача ван радног односа, односно о продужетку тог ангажовања. Како би се отклонили ови недостаци, препорука је да се најпре прецизније одреде услови за ангажовање предавача ван радног односа, као и да се, уместо употребе речи *може* у ставу 1, пропишу критеријуми, или елементи критеријума, за одлучивање о овом ангажовању, односно за одлучивање о продужетку ангажовања предавача ван радног односа.

Члан 83.

Овај члан тиче се сарадника у настави. Конкретно, овим одредбама прописани су општи услови за избор у звање сарадника у настави, док се, како је истакнуто, посебни услови за овај избор утврђују општим актом високошколске установе. Нацртом закона, међутим, нису прописани било какви критеријуми, или елементи критеријума, за одлучивање о избору у звање сарадника у настави. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се предвидети критеријуми, или елементи критеријума за одлучивање о избору у звање сарадника у настави.

Члан 84.

Овим чланом делимично су уређени услови за избор у звање асистента. Према ставу 1, високошколска установа бира у звање асистента, студента докторских студија који је сваки од претходних степена студија завршио са просечном оценом најмање осам и који *показује смисао за наставни рад*. Поред тога, у ставу 5. и ставу 6. наведено је да за асистента из уметничког поља може бити изабрано лице које има академски назив магистра уметности и *уметничка дела која показују смисао за самостално уметничко стваралаштво*, уколико у уметничкој области за коју се бира нису предвиђене докторске студије, односно лице које је завршило академске студије првог степена и има *уметничка дела која показују смисао за самостално уметничко стваралаштво*, уколико у уметничкој области за коју се бира нису предвиђене мастер академске, односно докторске студије. С друге стране, ставом 3. прописано је да се посебни услови за избор у звање асистента утврђују општим актом високошколске установе.

Предложеним решењем дата су широка дискрециона овлашћења високошколској установи у погледу избора у звање асистента. Конкретно, формулације *показује смисао за наставни рад* и *уметничка дела која показују смисао за самостално уметничко стваралаштво* су недовољно прецизне и подложне разлитим тумачењима у пракси, док Нацртом закона нису прописани критеријуми, или елементи критеријума, за одлучивање високошколске установе о избору у звање асистента. У циљу отклањања ових недостатака, препорука је да се прецизирају поменуте формулације и јасније одреде услови за избор у звање асистента, те да се пропишу критеријуми, или елементи критеријума, за одлучивање високошколске установе о овом питању.

Члан 85.

Овај члан односи се на асистента са докторатом. Ставом 1. предвиђено је да високошколска установа може да бира у звање асистента са докторатом лице које је стекло научни назив доктора наука, које је сваки од претходних степена студија завршило са просечном оценом најмање осам и *показује смисао за наставни рад*. С друге стране, према ставу 2, посебни услови за избор у звање асистента са докторатом утврђују се општим актом високошколске установе. Слично као и у претходном члану, напомињемо да је формулација *показује смисао за наставни рад* уопштена и подложна разлитим тумачењима у пракси, док Нацртом закона

нису прописани критеријуми, или елементи критеријума, за одлучивање високошколске установе о избору у звање асистента са докторатом. Имајући у виду наведено, препорука је да се прецизира поменута формулација и јасније одреде услови за избор у звање асистента са докторатом, као и да се пропишу критеријуми, или елементи критеријума, за одлучивање о овом питању.

Члан 86.

Овим чланом делимично је уређен избор сарадника ван радног односа. Ставом 1. прописани су општи услови за избор сарадника ван радног односа, док је у ставу 2. наведено да се посебни услови за избор у ово звање утврђују општим актом високошколске установе. Нацртом закона, међутим, нису прописани било какви критеријуми, или елементи критеријума, за одлучивање о избору сарадника ван радног односа. У циљу отклањања наведеног недостатка, препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се предвидети критеријуми, или елементи критеријума за одлучивање о поменутом питању.

Према ставу 3, са сарадником ван радног односа закључује се уговор о ангажовању у трајању од најдуже једне школске године, *са могућношћу продужења*. Нацрт закона, међутим, не садржи критеријуме за одлучивање о продужењу уговора са сарадником ван радног односа. Имајући у виду наведено, препорука је да се поред критеријума, или елемената критеријума, за одлучивање о ангажовању сарадника ван радног односа, пропишу и критеријуми за одлучивање о евентуалном продужетку њиховог ангажовања.

Члан 88.

Овим чланом уређена је политика запошљавања на високошколској установи. Према ставу 3, наставници и сарадници који изводе наставу из клиничких предмета *остварују радни однос са пуним радним временом поделом радног времена између високошколске установе и одговарајуће здравствене установе*, док је у ставу 4. наведено да у високошколској установи у којој се остварује студијски програм за потребе националне безбедности и војног образовања, наставу из стручних и стручно-апликативних предмета *могу да изводе и запослени у органу државне управе надлежном за послове националне безбедности односно послове одбране, у складу са законом и општим актом високошколске установе*. На крају, ставом 6. је предвиђено да поменути наставници и сарадници *имају статус наставника и сарадника са пуним радним временом на високошколској установи*. Ове одредбе су недовољно прецизне и подложне различитим тумачењима у пракси. Наиме, нејасно је на који начин наставници и сарадници који изводе наставу из клиничких предмета *деле радно време између високошколске установе и одговарајуће здравствене установе*, док, с друге стране, нису предвиђени прецизни услови и критеријуми за доношење одлуке о томе да запослени у органу државне управе надлежном за послове националне безбедности односно послове одбране изводе наставу. У циљу отклањања поменутих недостатака, неопходно је допунити поменуте одредбе Нацрта закона.

Одредбе о правима и обавезама запослених на високошколској установи

Члан 90.

Овим чланом делимично је уређен рад на другим самосталним високошколским установама. Конкретно, прописано је да, ради спречавања сукоба интереса, наставник, односно сарадник високошколске установе може закључити уговор којим се радно ангажује на другој високошколској установи у Републици или у иностранству, *само уз претходно одобрење стручног органа високошколске установе у оквиру које има заснован радни однос*, као и да се општим актом самосталне високошколске установе *уређују услови и поступак давања сагласности за ангажовање наставника на другој високошколској установи у Републици или у иностранству*.

Ове одредбе су уопштене и дају широка дискрециона овлашћења стручном телу високошколске установе приликом одлучивања о давању одобрења наставнику, односно сараднику за ангажовање на другој високошколској установи. Наиме, Нацртом закона нису прецизније одређени услови, нити су прописани критеријуми за одлучивање стручног тела високошколске установе о давању одобрења за радно ангажовање на другој високошколској установи. Додатно, Нацртом закона нису уређена правила поступка, нити је предвиђена могућност преиспитивања одлуке стручног тела. Како би се отклонили поменути недостаци, препорука је да се ове одредбе допуне и да се Нацртом закона детаљније уреде услови, критеријуми и поступак давања сагласности за ангажовање наставника на другој високошколској установи.

Члан 91.

Овим чланом предвиђено је да се наставнику, после пет година рада проведених у настави на високошколској установи, *може одобрити плаћено одсуство у трајању до једне школске године ради стручног, научног, односно уметничког усавршавања, у складу са статутом високошколске установе.* Овом одредбом, због употребе речи *може*, високошколској установи дају се широка дискрециона овлашћења у погледу одобравања плаћеног одсуства наставнику. Како би се отклонио овај недостатак, препорука је да се, уместо употребе речи *може*, јасно пропише у којим случајевима, без изузетка, високошколска установа одобрава захтев наставника за плаћено одсуство.

Члан 93.

Овим чланом регулисан је престанак радног односа наставника. Према ставу 1, наставник у звању редовног професора, односно професор струковних студија коме престаје радни однос на крају школске године у којој је навршио 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, *уколико постоји потреба за наставком рада, може закључити са факултетом, односно универзитетом, уговор о раду на одређено време до две године, уз могућност додатних продужења.*

Формулације *уколико постоји потреба за наставком рада, може и уз могућност додатних продужења* су недовољно прецизне и подложне разлитим тумачењима у пракси. С друге стране, Нацрт закона уопште не садржи одредбе о критеријумима, или елементима критеријума за одлучивање високошколске установе о закључењу, као и накнадном продужетку уговора о раду на одређено време са редовним професором, односно професором струковних студија, који навршава 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања. Уместо тога, ставом 2. прописано је да критеријуме за избор наставника за закључење уговора о раду након 65. године живота доноси Национални савет за високо образовање, а да високошколска установа, односно универзитет, *може статутом да пропише и додатне критеријуме.* У циљу отклањања ових недостатака, препорука је да се прецизирају поменуте формулације и пропишу јасни услови за закључење уговора о раду на одређено време са редовним професором, односно професором струковних студија, који навршава 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања. Поред тога, указујемо да је неопходно прописати макар елементе критеријума за одлучивање о овом питању, као и о *додатним продужењима* уговора, уз напомену да је број тих продужења потребно законски ограничити.

Одредбе о студентима

Члан 99.

Овим чланом уређено је питање броја студената. Према ставу 4, *Влада утврђује додатни број студената чије се студије финансирају из буџета за реализацију афирмативних мера, а у складу са дозволом за рад.* Нацртом закона, међутим, нису предвиђени јасни критеријуми за одлучивање о додатном броју студената чије се студије финансирају из буџета за реализацију

афирмативних мера. Имајући то у виду, препорука је да се ове одредбе допуне прописивањем јасних критеријума за одлучивање о додатном броју студената чије се студије финансирају из буџета за реализацију афирмативних мера.

Члан 101.

Овим чланом прописана су основна права и обавезе студената. Конкретно, предвиђено је да студент има право на упис, квалитетно школовање и објективно оцењивање; на благовремено и тачно информисање о питањима која се односе на студије; на активно учествовање у доношењу одлука, у складу са законом; на самоорганизовање и изражавање сопственог мишљења; на повластице које произлазе из статуса студента; на подједнако квалитетне услове студија за све студенте; на образовање на језику националне мањине у складу са законом и акредитованим студијским програмом; на различитост и заштиту од дискриминације, као и на то да бира и буде биран у студентски парламент и друге органе високошколске установе. С друге стране, према ставу 4, студент има право на жалбу у складу са статутом високошколске установе уколико високошколска установа прекрши неку од обавеза које се односе на упис, квалитетно школовање и објективно оцењивање; на благовремено и тачно информисање о питањима која се односе на студије, као и на активно учешће у доношењу одлука, у складу са законом. Међутим, овим одредбама није прописано да студент има право на жалбу и у случају када високошколска установа прекрши неко од преосталих права, наведених у овом члану. Како би се отклонио овај недостатак, препорука је да се у ставу 4 бришу речи *из става 2. тач. 1) – 3).*

Члан 103.

Овим чланом уређен је статус студента. Ставом 1. прописано је да студент који у текућој школској години оствари 48 ЕСПБ бодова има право да се у наредној школској години финансира из буџета, ако се рангира у оквиру укупног броја студената чије се студије финансирају из буџета, у складу са овим законом. Према ставу 2, рангирање студената обухвата студенте који се уписују на исту годину студија на одређени студијски програм, а врши се *полазећи од броја остварених ЕСПБ бодова, укупних година студирања и постигнутог успеха у савлађивању студијског програма, на начин и по поступку утврђеним општим актом високошколске установе.* У ставу 4. наведено је да *студент може бити финансиран из буџета само једанпут на истом степену студија.* Овим одредбама нису одређени прецизни критеријуми за рангирање студената који се уписују на исту годину студија, док је формулација *може бити финансиран из буџета само једанпут на истом степену студија* недовољно јасна. Имајући у виду наведено, у циљу сужавања широких дискреционих овлашћења у погледу рангирања студената и финансирања из буџета, потребно је Нацртом закона предвидети прецизније критеријуме за рангирање студената који се уписују на исту годину студија, те појаснити формулацију *може бити финансиран из буџета само једанпут на истом степену студија.*

Чланови 104. и 105.

Ови чланови тичу се оцењивања и полагања испита. Поред осталог, предвиђено је да се општим актом високошколске установе ближе уређују начин полагања испита, оцењивање на испиту, као и начин на који се обезбеђује јавност полагања испита. Иако постојећи нормативни оквир регулише процес полагања испита, потребно је и даље унапређивати транспарентност овог процеса. На тај начин, допринело би се отклањању, или свођењу на минимум, ризика за настанак коруптивног понашања у овом процесу, који настају захваљујући директном односу студент – испитивач, без присуства трећих лица. Наиме, могуће је да се у пракси високошколских установа игнорише законски уопштено прописана обавеза обезбеђивања јавности испита, тј. да испитима присуствују једино наставник и студент. Имајући то у виду, значајно је законским одредбама и одредбама општих аката високошколских установа предвидети да се полагање испита обавља уз обавезно присуство

трећих лица (студената/наставника/сарадника); да се забрани полагање испита којима присуствују једино студент и испитивач; да се записник о полагању испита сачињава током трајања испита, а не након његовог завршетка; да записник потписују испитивач, студент који полаже испит и друга присутна лица (студенти/наставници/сарадници), као и да се тај записник објављује на огласној табли, интерној мрежи, или интернет презентацији високошколске установе.

Члан 106.

Овим чланом регулисано је питање приговора студента на добијену оцену. Према ставу 2, надлежни орган установе у року од 24 часа од добијања приговора, у складу са одредбама општег акта самосталне високошколске установе, разматра приговор и доноси одлуку по приговору, док је у ставу 3. наведено да, уколико се усвоји приговор, студент поново полаже испит у року од три дана од дана пријема одлуке о усвајању приговора. Нацртом закона, међутим, није прецизније одређено ко одлучује о приговору студента на добијену оцену, већ је предвиђено да то чини надлежни орган, у складу са одредбама општег акта самосталне високошколске установе. Имајући то у виду, указујемо да је одредбама Нацрта закона и општих аката високошколских установа неопходно предвидети мере за управљање сукобом интереса приликом одлучивања о приговору, укључујући ту и одређивање тела које одлучује о постојању сукоба интереса лица која учествују у одлучивању по приговору, те прописати дисциплинску одговорност, уколико се утврди да је то лице било у сукобу интереса.

Члан 108.

Овим чланом делимично је уређена дисциплинска одговорност студента. Нацртом закона, међутим, није одређено које ће се повреде обавеза студента сматрати тежим, а које лакшим; нису прописане дисциплинске казне, нити правила поступка. Уместо тога, прописано је да се општим актом самосталне високошколске установе утврђују лакше и теже повреде обавеза студената, дисциплински органи и дисциплински поступак за утврђивање одговорности студента. Додатно, ставом 2. прописано је, без прописивања критеријума, да се *за тежу повреду обавезе студенту може изрећи и мера искључења са студија на високошколској установи*. У циљу отклањања поменутих недостатака, препорука је да се питања врсте повреда обавеза студента, дисциплинских казни и критеријума за њихово изрицање, као и правила дисциплинског поступка детаљније уреде Нацртом закона.

Одредбе о евиденцијама и јавним исправама

Члан 113.

Овај члан тиче се евиденција које води високошколска установа. Према ставу 5, подаци уписани у евиденцију високошколске установе достављају се Министарству за обављање законом утврђених послова, у складу са овим законом. Овом одредбом, међутим, није прописан рок у којем је високошколска установа дужна да достави податке уписане у евиденцију Министарству. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се одредити рок у којем је високошколска установа дужна да достави податке уписане у евиденцију Министарству.

Ставом 6. прописано је да министар, поред осталог, прописује *ближе услове у погледу вођења, прикупљања, уноса, ажурирања, доступности података о којима се води евиденција*. На овај начин, министру се даје овлашћење да својим актима уреди питања која је неопходно детаљније регулисати законским одредбама. Наиме, услови у погледу вођења евиденција морају бити уређени законским одредбама. У циљу отклањања овог недостатка, препорука је да се одредбама Нацрта закона детаљно уреде сви услови у погледу вођења евиденција високошколских установа.

Члан 114.

Ставом 3. предвиђено је да Министарство води регистар акредитованих високошколских установа; акредитованих студијских програма; студената и запослених у високошколским установама. Према ставу 4, министар прописује *ближе услове и начин успостављања регистара, вођења, прикупљања, уноса, ажурирања, доступности података који се уносе у регистре, као и врсте статистичких извештаја на основу података из регистара*. Слично као код претходног члана, овом одредбом министру се пружа овлашћење да својим актима уреди питања која је неопходно регулисати законским одредбама. Конкретно, услови у погледу успостављања регистара и других повезаних питања морају бити уређени законским одредбама. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се детаљно уредити сви услови у погледу вођења регистара акредитованих високошколских установа; акредитованих студијских програма; студената и запослених у високошколским установама.

Члан 116.

Овај члан тиче се података у регистру акредитованих установа. Према ставу 1, овај регистар садржи податке о сопственим приходима и њиховом трошењу, али не и податке о средствима која обезбеђује оснивач. Додатно, у ставу 3. наведено је да су подаци из регистра отворени и јавно доступни на интернет презентацији Министарства у машински обрадивом облику за коришћење и даље објављивање, *осим података о сопственим приходима и њиховом трошењу*. Предложеним решењем, дакле, није предвиђено да регистар акредитованих установа, поред података о сопственим приходима и њиховом трошењу, садржи податке о средствима које обезбеђује оснивач. Такође, према предложеном решењу, подаци о приходима и њиховом трошењу, неће бити отворени и јавно доступни на интернет презентацији Министарства у машински обрадивом облику. С обзиром на то да је овакво решење супротно једном од основних принципа високог образовања прокламованих Нацртом закона - отвореност према јавности и грађанима, препорука је да се поменуте одредбе измене и да се предвиди да регистар акредитованих установа, поред података о сопственим приходима и њиховом трошењу, садржи и податке о средствима које обезбеђује оснивач, те да ће ови подаци бити отворени и јавно доступни на интернет презентацији Министарства у машински обрадивом облику.

Члан 127.

Овим чланом уређено је поништавање дипломе и додатка дипломе. Конкретно, уколико су диплома, односно додаток дипломи издати од неовлашћене организације, поништава их министар, док у свим преосталим прописаним случајевима то чини високошколска установа. Такође, предвиђено је да ће самостална високошколска установа поништити диплому о стеченом првом и другом степену академских и струковних студија у складу са општим актом ако утврди да завршни рад није резултат самосталног рада кандидата; диплому о стеченом академском називу магистра у складу са општим актом ако утврди да магистарски рад није резултат самосталног рада кандидата, као и диплому о стеченом научном називу доктора наука у складу са општим актом ако утврди да докторска дисертација није оригиналан научни, односно уметнички резултат рада кандидата. Према ставу 7, ако самостална високошколска установа не поништи диплому из поменутих разлога, министар јој издаје упозорење да то учини у року од тридесет дана, а уколико то не учини у том року, диплому *може* да поништи министар. С друге стране, у ставу 8. наведено је да, уколико самостална високошколска установа у остављеном року не поништи диплому из поменутих разлога, министар *образује комисију коју чине научници и стручњаци из одговарајуће научне, односно уметничке области, ради сачињавања мишљења на основу ког одлучује о поништавању дипломе*.

Овим одредбама није предвиђено никакво правно средство које се може искористити против

одлуке о поништавању, чиме се онемогућава њено преиспитивање. У циљу отклањања поменутог недостатка, потребно је допунити ове одредбе и предвидети право лица коме је поништена диплома, односно додатак дипломи, да изјави жалбу против такве одлуке надлежном субјекту у прописаном року. С друге стране, напомињемо да су предложеним решењем министру дата широка дискрециона овлашћења у погледу избора чланова комисије која треба да сачини мишљење, односно у погледу доношења одлуке о поништавању дипломе. Наиме, формулације *може* у ставу 7, те *научници и стручњаци из одговарајуће научне, односно уметничке области* у ставу 8. су уопштене и подложне различитим тумачењима у пракси. У циљу отклањања ових недостатака, неопходно је изменити поменуте формулације, прописати јасне и прецизне услове и критеријуме које ће министар користити приликом избора чланова комисије, уз вођење рачуна о мерама за управљање сукобом интереса, те јасно предвидети да ће министар донети одлуку о поништавању дипломе у случају да се утврди да за то постоји било који од прописаних разлога.

Одредбе о признавању страних високошколских исправа

Члан 131.

Овај члан односи се на вредновање страних студијских програма. Према ставу 4, за потребе давања стручног мишљења у поступку првог вредновања страног студијског програма ради запошљавања, министар образује комисију од најмање три рецензента са листе Националног акредитационог тела. Овом одредбом, међутим, нису прописани било какви додатни услови, нити критеријуми за избор чланова комисије, чиме су министру дата широка дискрециона овлашћења по овом питању. Како би се отклонио поменути недостатак, препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се прописати јасни и прецизни услови и критеријуми, или елементи критеријума, које ће министар користити приликом избора чланова ове комисије.

Ставом 7. прописано је да *ближе услове у погледу поступка признавања ради запошљавања прописује министар*. На овај начин, министру је дато овлашћење да својим актом уреди питања која је неопходно регулисати законским одредбама. Конкретно, услови у поступку признавања ради запошљавања морају бити уређени законским одредбама. Имајући то у виду, препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се детаљно регулисати сви услови који се тичу признавања ради запошљавања, као и сам поступак вредновања и признавања.

Члан 132.

Овај члан регулише признавање стране високошколске исправе ради наставка образовања. Према ставу 2, у поступку признавања који спроводи високошколска установа, 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*.

Предложеним решењем високошколској установи дата су широка дискрециона овлашћења у погледу признавања стране високошколске исправе ради наставка образовања. Наиме, употребом речи *може*, без прописивања прецизних критеријума за одлучивање да ли ће наставак образовања и упис вишег образовног степена бити условљени или одбијени, оставља се простор за различита тумачења у пракси. У циљу отклањања овог недостатка, уместо употребе речи *може*, неопходно је прописати јасне критеријуме, или елементе критеријума, за одлучивање о томе да ли ће у поступку признавања који спроводи високошколска установа наставак образовања и упис вишег образовног степена бити условљени обавезом стицања додатних исхода учења или одбијени.

Члан 138.

Овим чланом прописано је да на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, над

високошколским установама чији је оснивач Република, Влада има сва права и обавезе оснивача. Додатно, посебан начин признавања високошколских исправа и вредновање студијских програма високошколских установа са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија које обављају делатност у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација, као и друга питања од значаја за утврђивање права у погледу наставка образовања, односно запошљавања ималаца високошколских исправа са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија, утврђује Влада.

На овај начин, Влади су дата широка дискрециона овлашћења и у потпуности јој је препуштено да самостално утврди посебно признавање високошколских исправа и вредновање студијских програма високошколских установа са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија, као и сва остала питања од значаја за утврђивање права у погледу наставка образовања, односно запошљавање ималаца високошколских исправа са ове територије. Имајући у виду све наведено, препорука је да се поменута питања детаљније уреде законским одредбама.

Прелазне и завршне одредбе

Члан 140.

Овим чланом предвиђено је да ће Влада образовати Национално акредитационо тело *најкасније у року од две године од дана ступања на снагу овог закона*, као и да ће се до почетка рада овог тела, поступак акредитације и провере квалитета високошколских установа и студијских програма обављати по прописима који су важили до ступања на снагу овог закона. С обзиром на то да је без образовања Националног акредитационог тела онемогућено спровођење нових законских одредаба, указујемо да би било значајно да Влада образује ово тело у краћем року од оног који је предвиђен Нацртом закона – на пример у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона.

Члан 141.

Према овом члану, нормативе и стандарде рада високошколских установа чији је оснивач Република, као и материјална средства за њихово остваривање, Влада ће утврдити у року до две године од дана ступања на снагу овог закона. Имајући у виду да је рок од две године сувише дуг, а да је питање норматива и стандарда рада високошколских установа значајно за спровођење законских одредаба, препорука је да се одреди краћи рок за испуњење ове обавезе Владе.

Чланови 142. и 143.

Овим члановима прописано је да ће министар и Национални савет у року од шест месеци од дана ступања на снагу закона донети подзаконске акте у складу са овим законом, односно да ће самосталне високошколске установе, у истом року, усагласити своју организацију и опште акте са законом. Како је без благовременог доношења подзаконских и општих аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење Нацрта закона, указујемо да је неопходно да они буду припремљени и донети у краћем року од оног који је предвиђен – на пример у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона. Додатни разлог за ову препоруку представља чињеница да ће се, према предложеном решењу, подзаконски акти донети на основу важећег закона примењивати до доношења подзаконских аката у складу са овим законом, осим ако су у супротности са његовим одредбама.

Члан 146.

Овим чланом прописано је да се наставнику у звању ванредног или редовног професора, односно професора струковних студија, који је навршио 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања и коме је у складу са важећим Законом о високом образовању већ

продужен радни однос до три школске године, рок на који може закључити нови уговор о раду на одређено време, из члана 93. став 2. Нацрта закона, рачуна од истека рока на који му је претходно продужен радни однос. Мишљења смо да би требало размотрити сврсисходност предложеног решења и, као што је већ наглашено у коментару на члан 93, законски ограничити број *додатних продужења* уговора.

Члан 150.

Овај члан тиче се започетих поступака. Према ставу 2, до именовања рецензента, у складу са Нацртом закона, за потребе давања стручног мишљења у поступку првог вредновања страног студијског програма ради запошљавања, министар образује комисију од најмање три рецензента са листе Комисије за акредитацију и проверу квалитета. На овај начин, међутим, нису прописани било какви додатни услови, нити критеријуми за избор чланова комисије, чиме су министру дата широка дискрециона овлашћења по овом питању. Како би се отклонио поменути недостатак, препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се прописати јасни и прецизни услови и критеријуми, или елементи критеријума, које ће министар користити приликом избора чланова ове комисије.

III Закључак

Предмет Нацрта закона је систем високог образовања, услови и начин обављања делатности високог образовања, основе финансирања, као и друга питања од значаја за обављање ове делатности.

Предложеним решењима нису, или нису потпуности, обухваћене све потребне измене, предвиђене Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Ревидираним акционим планом за њено спровођење. Поред тога, Нацрт закона садржи Нацрт закона садржи и друге недостатке и ризике корупције, који се, пре свега односе на непостојање услова и критеријума, или елемената критеријума, за предлагање и именовање чланова разних колективних тела, давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти и високошколским установама, препуштање министру да значајна питања уреди својим актима, иако је неопходно да та питања буду регулисана законским одредбама, те употребу непрецизних формулација.

Агенција за борбу против корупције сматра да би отклањање идентификованих недостатака и ризика корупције допринело стварању адекватног правног оквира у области високог образовања и остварењу циљева из стратешких докумената за борбу против корупције.

Београд, 30. мај 2017. године