

KA KVALITETNIJEM ZAKONU O VISOKOM OBRAZOVANJU – POGLED IZ UGLA PRAVNIKA

Vesna Zivlak

Univerzitet u Novom Sadu, Fakultet tehničkih nauka, Novi Sad, Srbija
vesna.zivlak@uns.ac.rs

Kratak sadržaj: U radu je dat pogled iz ugla pravnika sa dugogodišnjim iskustvom na moguća kvalitetnija rešenja odredaba Zakona o visokom obrazovanju, kao jednog od ciljeva utvrđenih STRATEGIJOM RAZVOJA OBRAZOVANJA U SRBIJI DO 2020. GODINE. Naveden je niz stavova i sugestija koje se odnose na Zakon o visokom obrazovanju, kako suštinskih, tako formalnopravnih. Dati su predlozi za izmene i dopune zakonskih rešenja radi podizanja kvaliteta, predlozi za utvrđivanje odredaba koje nedostaju, za moguće novine sa razvojnim potencijalom i za nomotehnička poboljšanja i ispravke. Autor zaključuje da zbog složenosti i obimnosti promena zakonske regulative Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije treba da razmotri postojanje potrebe da obrazuje stalni Odbor za pravna pitanja visokog obrazovanja pri Ministarstvu. Odbor bi bio sačinjen od pravnika i drugih stručnjaka sa iskustvom u struci i visokom obrazovanju i kontinuirano bi se bavio analiziranjem postojećih zakonskih rešenja u primeni ZAKONA i podzakonskih akata u visokom obrazovanju i njihovom povezanšću sa drugim zakonskim i podzakonskim aktima, kao i iniciranjem mogućih kvalitetnijih zakonskih rešenja. Iznosi se stav da je za viši kvalitet Zakona o visokom obrazovanju neophodno da se u buduće izmene i dopune tog zakona uključujući navedeni Odbor.

Glavne reči: zakon, visoko obrazovanje, kvalitet, izmene i dopune, preciziranje

IMPROVING THE QUALITY OF THE LAW ON HIGHER EDUCATION – VIEWPOINT OF A LEGAL PROFESSIONAL

Abstract: This paper presents a view from the standpoint of a legal professional with many years of experience on possible higher quality solutions for the provisions of the Law on Higher Education, as one of the goals established by the STRATEGY FOR EDUCATION DEVELOPMENT IN SERBIA 2020. A number of both substantive and formally legal attitudes and suggestions related to the Law on Higher Education are stated. Proposals for amendments to the legal solutions are submitted, in order to raise their quality, as well as proposals for determining the missing provisions, possible innovations with development potential and for nomotechnical improvements and corrections. Due to the complexity and the extensiveness of changes in legal regulations, the author concludes that the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia should consider the need to form a standing Committee on legal issues of higher education at the Ministry. The Committee would consist of legal professionals and other experts with experience in their profession and in the field of higher education and it would continuously deal with analysing the existing legal solutions in the implementation of the LAW and bylaws in higher education and with their connection with other legal and secondary legislation acts, as well as with initiating higher quality legal solutions, if possible. It is asserted that it is necessary to include the aforementioned Committee in the future amendments to the Law on Higher education, so as to gain its higher quality.

Key Words: law, higher education, quality, amendments, specifying

1. UVOD

STRATEGIJA RAZVOJA OBRAZOVANJA U SRBIJI DO 2020. GODINE (u daljem tekstu: STRATEGIJA) je „integralni okvir (osnova) za oblikovanje ključnih zakonskih, podzakonskih i drugih regulatornih instrumenata funkcionisanja i razvoja obrazovanja u Republici Srbiji“ (str. 3) [1]. U Delu trećem Strategija razvoja visokog obrazovanja i Delu četvrtom Prožimajuće strategije razvoja sistema obrazovanja, pojmovi „podizanje kvaliteta“, odn. „povećanje kvaliteta“, „zakonska regulativa“ i „promene zakonske regulative“ često se navode u STRATEGIJI (str. 88, 107, 108, 115, 165 i dr.) [1], ali nisu međusobno povezani, osim posredno: »dosledno sprovesti promene zakonske regulative u skladu s potrebama realizacije ove strategije.« (str. 115) [1]. Sa aspekta pravne struke, permanentan je zadatak praćenje i analiziranje i predlaganje izmena i dopuna Zakona o visokom obrazovanju (u daljem tekstu: ZAKON). [2] U cilju podizanja kvaliteta i razvoja visokog obrazovanja čiji je pravni temelj ZAKON, podizanje nomotehničkog kvaliteta ZAKONA je instrument koji ga harmonizuje sa domaćim i stranim zakonodavstvom, olakšava razumevanje i ujednačuje primenu.

2. IZMENE I DOPUNE ZAKONSKIH REŠENJA RADI PODIZANJA KVALITETA ZAKONA

2.1. ZAKONOM treba jasnije urediti primenu Zakona o radu [3] i Zakona o zaposlenima u javnim službama [4] u visokom obrazovanju, kako bi se izbegla eventualna kolizija u primeni zakona.

Članom 89 stav 1 ZAKONA propisano je: „U pogledu prava, obaveza i odgovornosti zaposlenih na visokoškolskoj ustanovi, primenjuje se zakon kojim se uređuje rad, ako ovim zakonom nije drugačije uređeno“, dok je članom 43 stav 9 istog ZAKONA utvrđeno: „Na osnivanje i rad visokoškolskih ustanova primenjuju se propisi o javnim službama, ukoliko ovim zakonom nije drugačije uređeno.“

Po članu 1. stav 1. Zakona o zaposlenima u javnim službama: „Ovim zakonom uređuju se prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa zaposlenih, odnosno prava i obaveze po osnovu rada u javnim službama koje je osnovala Republika Srbija, autonomna pokrajina... u skladu sa zakonom kojim se uređuje osnivanje i rad javnih službi...“, a po stavu 4. istog člana: „Specifičnosti radnog odnosa nastavnika i saradnika visokoškolskih ustanova koje proizilaze iz Ustavom zajamčene autonomije univerziteta visokoškolskih i naučnih ustanova, propisuju se zakonom kojim se uređuje visoko obrazovanje, a na ostala pitanja koja se tiču njihovih prava, obaveza i odgovornosti iz radnog odnosa primenjuju se odredbe ovog zakona.“ [4]

2.2. STRATEGIJOM je predviđeno: „5) zakonsku regulativu u oblasti radnih odnosa treba promeniti kako bi se podržale specifičnosti rada na univerzitetima (rad doktoranada, rad i posle sticanja prava na penziju i dr.) (str. 115) [1], pa je potrebno propisati i drugačije modele radnog odnosa i radnog angažovanja, na primer:

- ZAKONOM predviđeni model rada i angažovanja nastavnika kliničkih predmeta u visokoškolskoj i zdravstvenoj ustanovi iz čl. 88 st. 3 i 6 i čl 90 st. 2 i 4 ZAKONA, ili sličan model, propisati i za nastavnike iz tehničko-tehnološkog polja za rad u visokoškolskoj ustanovi i privrednim subjektima iz IT sektora i srodnih sektora,

- za studijske programe iz tehničko-tehnološkog polja, naročito za one koji edukuju studente za rad u IT sektoru, uslov iz člana 23 stav 3 ZAKONA da visokoškolska ustanova ima u radnom odnosu nastavnike sa punim radnim vremenom za izvođenje najmanje 70% časova aktivne nastave na studijskom programu treba ublažiti, slično izuzetku za polje umetnosti iz stava 4 istog člana,

- razmotriti i nove modele, na primer, kao izuzetak u odnosu na čl. 199 i čl. 202 Zakona o radu [3], ZAKONOM omogućiti: da nastavnici visokoškolskih ustanova mogu da ugovore dopunski rad i sa svojim poslodavcem, a ne samo sa drugim poslodavcem, ili: da, ako su u radnom odnosu sa punim radnim vremenom kod drugog poslodavca izvan univerziteta, mogu da budu birani u zvanje nastavnika i imaju zaključen ugovor o dopunskom radu sa fakultetom,

- analogno zvanju višeg predavača, predvideti višeg nastavnika stranog jezika, odnosno veština, ili vratiti rešenje iz čl. 63 prethodnog Zakona o visokom obrazovanju: „Opštim aktom samostalne visokoškolske ustanove mogu se utvrditi i druga zvanja nastavnika...“

- za „ugovor o angažovanju za izvođenje nastave“ i „ugovor o angažovanju“ definisati elemente ugovora, ili odrediti shodnu primenu Zakona o radu (v. ugovore iz čl. 197-202: o privremenim i povremenim poslovima, o delu, o dopunskom radu),

- predvideti da zaposleni u zvanju istraživača učestvuje u izvođenju svih oblika nastave ili drži određeni broj časova nastave i na osnovnim akademskim studijama (čl. 81 ZAKONA),

- predvideti mogućnost zamene nastavnika ili saradnika koji je na porodijskom ili drugom dužem odsustvu ili bolovanju po skraćenom postupku i na kraći period od redovnog,

- u čl. 91 preispitati odobravanje plaćenog odsustva nastavniku posle pet godina provedenih u nastavi, da li u zvanju nastavnika ili se u period nastave računa i rad asistenta.

2.3. Preispitati podelu nadležnosti između samostalne visokoškolske i visokoškolske ustanove u više odredaba ZAKONA za donošenje opštih akata i za donošenje odluka o pojedinim pitanjima, uz izbegavanje dupliranja u donošenju opštih akata i odluka. (Samo kao jedan od primera: po članu 42, stav 1. ZAKONA odluku o ukidanju studijskog programa donosi stručni organ samostalne visokoškolske ustanove u skladu sa opštim aktom, a po stavu 2. istog člana, u slučaju da visokoškolska ustanova ne podnese zahtev za redovnu akreditaciju studijskog programa u roku iz čl. 23 st. 7 ZAKONA, dužna je da donese odluku o ukidanju tog studijskog programa, u roku od 30 dana od dana isteka akreditacije tog programa. Ne samo da nadležnost u jednom stavu ima univerzitet, a u drugom fakultet, nego visokoškolska ustanova donosi odluku o ukidanju studijskog programa kojem je istekao rok akreditacije),

2.4. U članu 37 st. 1 kao šesto obrazovno-naučno, odnosno obrazovno-umetničko polje utvrditi: „IMT polje koje obuhvata interdisciplinarne, multidisciplinarne, transdisciplinarne ili dvopredmetne studijske programe iz najmanje dva polja iz tačaka 1) do 5) ovoga stava.“ To odgovara savremenim tendencijama razvoja studijskih programa i u skladu je sa članom 3 Pravilnika o listi stručnih, akademskih i naučnih naziva. [5]

2.5. Imajući u vidu pravnu prirodu mere javnog objavljivanja preporuke za razrešenje po čl. 51 st. 4 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije [6] i druge zakone u kojima su utvrđeni uslovi za imenovanje i razrešenje organa poslovođenja, preispitati odredbe člana 64 ZAKONA kojima je utvrđeno da organ poslovođenja ne može biti lice za koje je Agencija za borbu protiv korupcije dala preporuku za razrešenje (st. 5) i da organu poslovođenja prestaje dužnost u slučajevima propisanim u stavu 5. ovog člana danom pravnosnažnosti preporuke (stav 6).

3. UTVRĐIVANJE ODREDBI KOJE NEDOSTAJU U ZAKONU

Utvrđiti odredbe koje očigledno nedostaju u sadašnjem Zakonu:

- Uredba o normativima i standardima uslova rada univerziteta i fakulteta za delatnosti koje se finansiraju iz budžeta [7] nije usklađena sa bolonjskim sistemom studiranja i ZAKONOM, pa je treba ukinuti i istu materiju urediti samo ZAKONOM ili drugim posebnim zakonom,
- utvrditi nadležnosti organa poslovođenja koji je odgovoran za sve u visokoškolskoj ustanovi iako ZAKONOM uopšte nisu utvrđene njegove nadležnosti,
- pozicije i nadležnosti prorektora, prodekana i menadžera visokoškolske ustanove,
- kratko definisati izbor, mandat i nadležnosti saveta poslodavaca,
- radna mesta sa posebnim ovlašćenjima i odgovornostima (ukoliko Državna revizorska institucija i dalje smatra da je ovo neophodno i zasnovano na zakonu),
- moguće organizacione jedinice visokoškolske ustanove: katedra, odsek, departman, centar...,
- utvrditi način utvrđivanja naknade za rad u organu upravljanja visokoškolske ustanove,
- da li se shodno ili supsidijerno primenjuje Zakon o opštem upravnom postupku,
- utvrditi postupak oduzimanja diplome i zvanja i razdvojiti ove postupke od postupka utvrđivanja povrede kodeksa o akademskom integritetu (uslovi, nadležnosti, procedura),
- definisati uslove i rokove za pokretanje i vođenje postupaka koji se vode po ovom ZAKONU, kao i za nastupanje zastarelosti za pokretanje i vođenje postupaka.

4. MOGUĆE NOVINE SA RAZVONIM POTENCIJALOM

Razmotriti uvođenje sledećih novina u ZAKONU koje imaju razvojni potencijal:

- osim po obuhvatnosti polja i oblasti (čl. 44 i 45), utvrditi i druge kriterijume za univerzitet i fakultet – na primer: dva polja i tri oblasti za univerzitet; pet polja za fakultet; ili kriterijume određenog maksimalnog i minimalnog broja studenata i nastavnog osoblja za univerzitet i za fakultet,
- detaljnije definisati studije uz rad, od kada se primenjuje ovaj vid studija i po kom postupku i uslovima se razlikuje od studija samofinansirajućih studenata koji ne studiraju uz rad,
- doktorska škola i centar za doktorske studije, jer će visokoškolske ustanove razvijati svoju organizacionu strukturu usmerenu ka: »... stvaranju zajedničkih studija, posebno doktorskih, sve do formiranja jedinstvenih nacionalnih ili regionalnih centara za doktorske studije...«, i: »Visoko obrazovanje će preuzeti ulogu inicijatora bržeg podizanja kvaliteta visokog obrazovanja na svim nivoima tako što će visok kvalitet doktorskih studija delovati na podizanje kvaliteta obrazovnog sistema od ovih studija naniže (tač. 8 i 9 na str. 88 STRATEGIJE) [1];
- utvrditi mogućnost i uslove za prevremeni izbor u zvanje nastavnika i saradnika,
- utvrditi mogućnost i uslove za ubrzano studiranje za talentovane studente i dr.
- kako je sticanje zvanja uređeno ZAKONOM, to se i oduzimanje zvanja (nadležnosti, procedura i rokovi) mora urediti ZAKONOM, a ne putem OSNOVA ZA KODEKS O AKADEMSKOM INTEGRITETU NA VISOKOŠKOLSKIM USTANOVAMA U REPUBLICI SRBIJI [8] i postupka utvrđivanja povrede kodeksa o akademskom integritetu,
- odvojeno od postupka utvrđivanja povrede kodeksa o akademskom integritetu, ZAKONOM urediti postupak utvrđivanja povreda akademskog plagijarizma i autoplagijarizma, naročito u pogledu kriterijuma, merenja i posledica, vodeći računa da se ove povrede razlikuju od sličnih povreda koje proizilaze iz Zakona o autorskim i srodnim pravima [9], o kojima se vode sporovi za koje je u R. Srbiji isključivo nadležan Viši sud u Beogradu.

5. NOMOTEHNIČKA POBOLJŠANJA I ISPRAVKE

5.1. Kao i u drugim savremenim zakonima, na ZAKON treba primeniti član 7 stav 1 Jedinstvene metodologije za izradu propisa [10]: „Definicija je deo uvodnog dela propisa koji se nalazi posle predmeta uređivanja, a sadrži objašnjenje značenja pojedinih pojmova koji se koriste u propisu.“ Pojmovi koje treba definisati su: aktivna nastava (i časovi aktivne nastave), afirmativne mere, godina studija (prva, poslednja, odgovarajuća i dr.), drugi vidovi angažovanja studenta, dobrovoljan rad studenta bez naknade, kratki program studija, nosioci predmeta, projekti od značaja za lokalnu zajednicu, priznata umetnička dela, sposobnost za nastavni rad, stručno-aplikativni predmeti, studentska praksa, studije uz rad, ugovor o angažovanju za izvođenje nastave, ugovor o angažovanju, ukupna prosečna ocena prethodnih nivoa studija (definisati kako se utvrđuje), umetnička dela koja predstavljaju samostalan doprinos umetnosti, školska godina i dr. [10]

5.2. U svakom članu ZAKONA, osim članova koji imaju samo jedan stav, označiti redosled stavova i to numeričkom oznakom u zagradi ispred teksta stava: (1), (2) itd. Bez toga je otežano praćenje članova sa više stavova, na primer člana 24 koji ima 20 stavova.

5.3. Član 81 ZAKONA koji nosi naslov »Istraživač« u stavu 1 počinje rečima: »Lice izabrano u naučno zvanje na način i po postupku propisanim zakonom kojim je regulisana naučnoistraživačka delatnost...«, a treba da stoji: »Lice izabrano u naučno ili istraživačko zvanje na način i po postupku propisanim zakonom kojim je regulisana naučnoistraživačka delatnost...«

5.4. U članu 136 stav 3. ZAKONA usled očiglednog previda nije predviđena kazna za prekršaj iz stava 1. tačka 23) ovog člana, uveden Zakonom o izmenama i dopunama Zakona usvojenim 29. septembra 2018. godine.

6. ZAKLJUČAK

Stavovi i sugestije u vezi mnogobrojnih mogućih izmena i dopuna Zakona o visokom obrazovanju koji su navedeni u tačkama 2. do 5. ovog rada, ukazuju na to da realizacija Strategije razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine, sa aspekta pravne struke, predstavlja složen i obiman zadatak koji treba realizovati u navedenom roku. U cilju podizanja kvaliteta visokog obrazovanja doslednim sprovođenjem promena zakonske regulative u visokom obrazovanju, u skladu s potrebama realizacije STRATEGIJE, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije treba da razmotri postojanje potrebe da obrazuje stalni Odbor za pravna pitanja visokog obrazovanja pri Ministarstvu. Odbor bi bio sačinjen od pravnika i drugih stručnjaka sa iskustvom u struci i visokom obrazovanju i kontinuirano bi se bavio analiziranjem postojećih zakonskih rešenja u primeni ZAKONA i podzakonskih akata u visokom obrazovanju i njihovom povezanošću sa drugim zakonskim i podzakonskim aktima, kao i iniciranjem mogućih kvalitetnijih zakonskih rešenja.

7. LITERATURA

- [1] *Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine*, Službeni glasnik RS, broj 107/2012.
- [2] *Zakon o visokom obrazovanju*, Službeni glasnik RS, br. 88/2017, 27/2018– dr. zakon i 73/2018
- [3] *Zakon o radu*, Službeni glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – odluka US i 113/2017
- [4] *Zakon o zaposlenima u javnim službama*, Službeni glasnik RS, br. 113/2017 i 95/2018
- [5] *Pravilnik o listi stručnih, akademskih i naučnih naziva*, Službeni glasnik RS, br. 53/2017, 114/2017 i 52/2018
- [6] *Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije*, Službeni glasnik RS, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 – autentično tumačenje i 8/2015 – odluka US
- [7] *Uredba o normativima i standardima uslova rada univerziteta i fakulteta za delatnosti koje se finansiraju iz budžeta*, Službeni glasnik RS, br. 15/02, 100/04, 26/05, 38/07 i 110/07
- [8] *Osnove za kodeks o akademskom integritetu na visokoškolskim ustanovama u Republici Srbiji*, od 24.11.2016. godine, objavljene 26.10.2016. na sajtu Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje
- [9] *Zakon o autorskim i srodnim pravima*, Službeni glasnik RS, br. 104/2009, 99/2011, 119/2012 I 29/2016 – odluka US
- [10] *Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa*, Službeni glasnik RS, br. 21/2010