

15 AUG 2017



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

Београд  
183-16-17

Заштитник грађана  
Заštitnik građana

УПРАВА ЗА ЗАЈЕВНИЧКЕ ПОСЛОВЕ  
РСЛ  
РСЛ  
ПИСАРНИЦА - 34

ПРИМЉЕНО: 15.08.2017

дел.бр. 30756 датум: 15. август 2017.



МИНИСТАРСТВО ПРОСВЕТЕ, НАУКЕ И ТЕХНОЛОШКОГ  
РАЗВОЈА

БЕОГРАД  
Немањина 22-26

На основу члана 18. став 4. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС”, бр. 79/05 и 54/07), а у складу са чланом 46. став 7. Пословника Владе („Сл. гласник РС”, бр. 61/2006 - пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013 и 76/2014), у прилогу вам достављамо Мишљење Заштитника грађана на текст **Нацрта закона о високом образовању** који сте нам доставили на мишљење у прилогу акта 011-00-15-2017-06 од 04.07. 2017. године.

С поштовањем,

ЗАМЕНИЦА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА



Прилог:

-Мишљење Заштитника грађана (5. стр).

Делиградска 16, 11000 Београд

Телефон: (011) 2068 -100

[www.zastitnik.rs](http://www.zastitnik.rs)

e-mail: [zastitnik@zastitnik.rs](mailto:zastitnik@zastitnik.rs)

## МИШЉЕЊЕ НА НАЦРТ ЗАКОНА О ВИСОКОМ ОБРАЗОВАЊУ

Заштитник грађана је са становишта своје Уставом и законом утврђене надлежности, размотро текст **Нацрта закона о високом образовању** и у вези са тим обавештавамо вас о следећем.

Текст Нацрта закона у целини представља унапређење високошколског образовања, јер се њиме уређују и прецизирају бројне одредбе чије је одсуство, односно недовољна прецизност била извор проблема са којима су се сусретали студенти и запослени у високошколским установама. Заштитник грађана посебно поздравља одредбу Нацрта закона којом је као циљ високог образовања постављено повећање броја становника са високим образовање, као и одредбе којима се прецизније уређују питања од значаја за избор у звања, заснивање радног односа у високошколској установи, процес акредитације и провере квалитета, права студената, као и јачање улоге Министарства кроз адекватнији инспекцијски надзор и овлашћења у погледу квалитета рада високошколске установе.

Заштитник грађана нарочито, поздравља напоре предлагача Нацрта закона да унапреди положај студената са инвалидитетом у области високог образовања.

### Начелне примедбе

Одредбама Нацрта закона прописане су одређене погодности за студенте са инвалидитетом који до сада нису у тој мери били препознати у области високог образовања. Међутим у неким одредбама Нацрта закона положај студената са инвалидитетом изједначава се са положајем студената уписаних по афирмативним мерама (нпр. члан 103. став 4. Нацрта). То доводи до закључка да студенти са инвалидитетом не спадају у групу оних лица која ће бити уписана по афирмативним мерама.

Заштитник грађана у вези са напред наведеним, истиче да је неопходно одређене посебно рањиве групе грађана подвести под афирмативне мере, односно гарантовати им приступ образовању уз додатна права како би им се омогућило достизање равноправног положаја и једнаких могућности у остваривању права у области образовања.

Такође, мишљења смо да је потребно одредбама Нацрта закона уредити и право на запошљавање особа са инвалидитетом и припадника ромске националности применом афирмативних мера, при једнаким условима кандидата, како за наставно, тако и за ненаставно особље високошколске установе.

Како „афирмативне“ мере дају одређеним групама грађана посебна права, сматрамо да је неопходно да се будући титулари тих афирмативних мера, као и саме мере прецизно утврде законом, јер се права и обавезе грађана сагласно Уставу Републике Србије могу утврђивати само законом. Подзаконским актом се исте могу ближе разрађивати.

Са дуге стране, мишљења смо да је потребно у тексту Нацрта закона, посебним чланом прописати забрану свих облика дискриминације у складу са одредбама Закона о забрани дискриминације, а по угледу на одредбе члана 44. Закона о основама система образовања и васпитања, односно члана 110. Нацрта за закона о основама система образовања и васпитања, који се не примењује на високо образовање. Том одредбом потребно је прописати

да се забрана свих облика дискриминације односи на све облике наставе и све активности које високошколска установа спроводи у остваривању делатности високог образовања, укључујући и примену и остваривање принципа аутономије универзитета и принципа академских слобода, као и на уџбенике и литературу која се у високошколској установи користи и спровођење испита. На тај начин обезбеђује се да аутономија универзитета и академска слобода избора метода интерпретације наставних садржаја не обухвата изношење дискриминаторних ставова, говор мржње и излагање личних ставова и мишљења којима се крше и угрожавају људска права и слободе, част, углед и достојанство студената и којима се стварају, подстичу и подржавају предрасуде и стереотипи. Искуства Заштитника грађана показују да је ова норма неопходна како би се сузбијало изношење дискриминаторних ставова, предрасуда, стереотипа, ставова који подржавају и толеришу насиље и говора мржње у настави и другим активностима у вези са наставом, уџбеницима и литератури, и другим активностима високошколске установе, а у циљу учења студената вредностима људских права и слобода и демократског друштва заснованог на једнакости и уважавању различитости. Толеранција високошколских установа према оваквим ставовима углавном је потицала од става да је такво поступање израз академске слободе избора метода интерпретације наставних садржаја и начела аутономије универзитета. Заштитник грађана је током свог рада у бројним комуникацијама са студентима и запосленима у установама добијао информације о садржајима излагања професора, наставника и других запослених и садржајима које они објављују а којима су се износили ставови који промовишу насиље над децом и женама, дискриминишу, стигматизују и искључују ЛГБТИ особе и припаднике осетљивих група (посебно Роми) и, износе стереотипи о улогама жена и мушкараца.

### **Појединачне примедбе**

Из напред наведених разлога, али и ради промовисања и унапређења људских права и слобода у Републици Србији, одредбу члана 7. Нацрта потребно је допунити одредбом да се на академском интегритету заснива и унапређење људских права и слобода.

Одредбу члана 31. став 1. тачка 9) Нацрта закона потребно је изменити прописивањем да Министарство ближе уређује начин и рокове вршења спољашње провере квалитета. Предложеном одредбом дају се прекомерна овлашћења доносиоцу подзаконског акта, којим се не може прописивати нити утврђивати поступак, јер је то област која се може уредити само законом.

Одредбу члана 22. Нацрта потребно је изменити прописивањем да поступак спољашње провере квалитета врши Национално акредитационо тело преко Комисије за акредитацију, чиме се одредбе овог члана усклађују са одредбама члана који прописује да је провера квалитета високошколских установа надлежност Националног акредитационог тела, као и са одредбом члана који прописује да је Комисија стручни орган Националног акредитационог тела.

Одредбу члана 61. Нацрта потребно је допунити одредбом којом ће се прописати да члан савета може бити члан органа управљања само једне високошколске установе, чиме се стварају услови за бољи рад и преданије ангажовање чланова савета, што треба да допринесе бољем раду саме институције и квалитету образовања које се у њој стиче. Оваква одредба постоји у важећем Закону о високом образовању (члан 51. став 4. Закона о високом образовању) те није јасно, нити образложено због чега се предлаже њено брисање.

Одредбу члана 64. став 5. Нацрта закона потребно је допунити прописивањем да орган пословођења не може бити ни лице осуђивано правноснажном пресудом за кривично дело за које је изречена безусловна казна затвора у трајању од најмање три месеца, кривична дела

насиље у породици, одузимање малолетног лица, запуштање и злостављање малолетног лица, родоскрвијење, кривична дела из групе кривичних дела против полне слободе, против правног саобраћаја и против човечности и других добара заштићених међународним правом, друга кривична дела чије је битно обележје употреба силе, претње или принуде без обзира на изречену кривичну санкцију, прекршаје чије је битно обележје употреба силе, претње или принуде, лице коме су изречене мере заштите од насиља у породици у поступку ради заштите од насиља у породици у складу са законом којим се уређују породични односи, лице које је оглашено кривим или одговорним за злостављање на раду и лице за које је, у складу са законом, утврђено дискриминаторно понашање. Прописивање ових услова неопходно је како би се обезбедило да са младим особама не раде лица према којима су изрицане заштитне и репресивне мере због понашања са елементима насиља или због дискриминације, чиме се обезбеђује боља заштита студената у сагласно одредбама Нацрта. Одредбе члана 64. Нацрта потребно је допунити прописивањем да органу пословођења престаје дужност и у случају да се накнадно утврди да не испуњава услове за наставника и за рад у високошколској установи.

Потребно је размотрити прописивање обавезе високошколских установа да при утврђивању школарине претходно прибаве мишљење Министарства. Таквом одредбом би се ускладиле одредбе овог члана Нацрта са одредбом члана 3. став 1. тачка 6) Нацрта закона која прописује да је један од циљева високог образовања битно повећање броја високообразованих грађана у Републици Србији. Тиме се обезбеђује и да Министарство има утицај на постизање веће доступности високог образовања грађанима Србије. Защитник грађана подсећа да је стопа младих обухваћених средњим и високим образовањем изузетно ниска. У 2016. години 40% деце је завршило средњу школу, док је факултет завршило 7,5% младих<sup>1</sup>, а високе школарине и додатни трошкови које имају студенти током студирања великим броју грађана представљају препреку за стицање високог образовања.

У тексту Нацрта закона на више места помињу се студенти уписани по афирмативним мерама (члан 66. став 4, члан 100. став 9, члан 103. став 4. и члан 109. став 2. Нацрта закона), а у члану 99. став 4. „афирмативне мере“, при чему у одредбама Нацрта закона није одређено шта се у смислу Нацрта сматра афирмативним мерама, нити на кога се те мере односе. Имајући у виду наведено, указујемо да је потребно Нацртом закона прописати шта се у смислу Нацрта сматра афирмативним мерама и на кога се те мере односе.

Одредба члана 95. става 3. Нацрта закона гласи: „Високошколска установа може за студенте са инвалидитетом организовати и изводити студије, односно поједине делове студија, на знаковном језику.“ Наведена формулатија високошколским установама исувише широко оставља могућност организовања и извођења студија на знаковном језику. Наиме, обзиром да Нацрт закона не предвиђа обавезност организација студија на знаковном језику зависиће од препознавања и сензибилисаности установе и кадра а, врло често и од висине трошкова, што никако није у складу са правом особа са инвалидитетом да им се обезбеди приступачност образовању. Потврђивањем Конвенције о правима особа са инвалидитетом Република Србија преузела је обавезу обезбеђивања приступа образовању особама са инвалидитетом као и обезбеђивања њиховог пуног укључивања у друштво. У складу са тим сматрамо да се не може организација наставе или дела наставе формулисати као „право установе“ већ као њена обавеза којом се обезбеђује остварење права студента са било којом врстом инвалидитета на обезбеђивање приступачности образовању.

<sup>1</sup> Министарство омладине и спорта, Истраживање положаја младих у Србији 2. 12. 2016. године, <https://www.mos.gov.rs/public/ck/uploads/files/Dokumenta/Omladina/istrazivanja/istrazivanje%202016/Istrazivanje%20polozaja%20i%20potreba%20mladih%20teren%20decembar%202016.pdf>

Исто тако, одредбом члана 96. став 1. Нацрта, обавезе високошколске установе се прописују као њено право, те је неопходно одредбу члана која гласи: „у складу са својим могућностима високошколска установа обезбеди услове за студенте са инвалидитетом“ преформулисати на начин којим се студенти са инвалидитетом и њихове потребе стављају у средиште пажње и то тако што им норма гарантује право кроз утврђивање обавеза установи да створи и унапреди услова за студирање особама са инвалидитетом, као и другим рањивим групама и да на тај начин равноправно учествују у настави.

Истовремено, одредбе члана 96. Нацрта потребно је допунити одредбама којима ће се прописати да се настава, испити, вежбе, колоквијуми и друге активности у вези са спровођењем и организацијом студентског програма и студија одржавају током радне недеље и у радно време установе. Изузетно, уколико је то у интересу студената и уз њихову сагласност високошколска установа може да организује ове активности у дане викенда и дане који су одређени као државни и други празници у складу са законом којим се уређују државни празници у Републици Србији. Заштитник грађана је, у контактима са студентима и високошколским установама добијао информације да се настава, предиспитне обавезе, вежбе, колоквијуми, испити и друге активности у којима студенти морају да учествују организују и током викенда и државних и верских празника, као и ван радног времена установе, па и ноћу. Тиме се крше општа правила која се односе на радно време јавних служби, радно време запослених, а студентима се онемогућава да организују своје време и њиме располажу. Иако организација студија припада аутономији универзитета, она мора бити законита и правилна, у складу са начелима добре управе и интересима студената.

Одредбу члана 96. став 7. Нацрта потребно је допунити прописивањем обавезе установе да студенте о информацијама наведеним у овом ставу информише тачно и благовремено.

Одредбе члана 96. Нацрта закона потребно је допунити и одредбама којима ће се прописати да је високошколска установа дужна да својим актом ближе уреди начин и рокове информисања студената о питањима од значаја за њих. Заштитник грађана налази да општа одредба – чије доношење поздравља – није довольна мера за обезбеђење права на благовремену и тачну информацију, већ да је потребно да се ова питања ближе уреде актима установа чије ће доношење уредити обавезе и одговорности и на страни установа (да тачне информације објављују на прописан начин и у прописаним роковима) и на страни студената (да се са информацијама благовремено упознају).

Одредбу члана 100. став 3. Нацрта потребно је прецизирати у делу који се односи на увођење резултата провере знања као критеријума за упис на високошколску установу, имајући у виду одредбу става 1. истог члана да високошколска установа уписује кандидате уз признавање опште, односно стручне матуре.

Одредбу члана 101. став 1. Нацрта закона потребно је допунити и уређивањем права студената на приступачност. Право на приступачност је неопходно изричito навести у овом закону, јер је приступачност објекта и наставе у високошколским установама предуслов за остваривање права особа са инвалидитетом на високо образовање.

Одредбу члана 101. став 1. Нацрта потребно је допунити и правом студената на поштовање личности, достојанства, части и угледа. Заштитник грађана добија информације од студената и запослених на високошколским установама, о изостанку испитивања и мера заштите од повреде права на поштовање личности, достојанства, части и угледа и заштите од дискриминације, уз позивање високошколских установа на правила која је прописала својим

општим актима. Како је одредбом члана 101. став 1. тачка 8) Нацрта, експлицитно прописано право студената на заштиту од дискриминације – што Заштитник грађана поздравља, овај орган налази да би заштита права студената била у већој мери обезбеђена и заштићена, прописивањем и одредбе о праву на поштовање личности, достојанства, части и угледа. Тиме би се студентима обезбедила заштита и од ситуација у којима није било дискриминације али је извршена повреда права личности, односно угрожено или повређено достојанство, углед или част студената.

Из разлога наведених у примедби на члан 96. Нацрта закона, потребно је допунити и одредбу члана 105. став 2. Нацрта прописивањем да се испити положу у радни дан и у радно време установе.

Одредбу члана 107. став 1. Нацрта закона потребно је допунити прописивањем права на мировање права и обавеза и у случају поступка биомедицински потпомогнутог оплођења, као и у случају посебне неге детета коме је таква нега потребна. Заштитник грађана уочио је да студенткиње које су подвргнуте процесу биомедицински потпомогнутог оплођења нису адекватно заштићене у високом образовању<sup>2</sup>, с обзиром да процес биомедицински потпомогнутог оплођења није болест, нити је трудноћа и нега детета, те се одредбе сада важећег Закона о високом образовању и општих аката већине високошколских установа које се односе на мировање права и обавеза, на ове студенткиње не могу применити. Имајући у виду да је одредбама члана 63. Устава утврђено да свако има право да слободно одлучује о рађању деце и да Република Србија подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и помаже им у томе, студенткињама које се подвргну процесу биомедицински потпомогнутог оплођења мора бити дата могућност да им права и обавезе мирују током тог процеса. На сличан начин, није уређена ни ситуација студента или студенткиње који су родитељи детета које захтева посебну негу која траје дуже од дететове прве године живота. Имајући у виду обавезу свих органа да се руководе најбољим интересима детета<sup>3</sup>, Закон о високом образовању треба да правно уреди ту могућност, како мајка или отац који брину о детету које захтева посебну не би трпели последице овог одсуства, већ добили помоћ и подршку државе.

Одредбе члана 149. Нацрта закона потребно је допунити тако што ће се прописати са којим одговарајућим стручним, академским, односно научним називима утврђеним Нацртом закона су, у погледу права која из њега произлазе, изједначени стручни, академски, односно научни називи стечени према прописима који су важили до ступања на снагу Закона о високом образовању („Службени гласник РС”, бр. 76/05, 100/07-аутентично тумачење, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15-аутентично тумачење, 68/15 и 87/16), будући да Нацрт закона прописује да даном ступања на снагу Нацрта закона у целости престаје да важи ранији Закон о високом образовању.

<sup>2</sup> Мишљење Заштитника грађана, доступно на <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4614-2016-02-26-12-24-50>.

<sup>3</sup> Члан 3. Конвенције о правима детета (Закон о ратификацији Конвенције о правима детета, „Службени лист СФРЈ“ број 15/90 и "Службени лист СР - Међународни уговори", бр. 4/96 и 2/97).