

**Име и презиме, односно назив органа, организације, установе и институције:**

Мрежа академске солидарности и ангажованости (МАСА)

**Контакт телефон: /**

**Е-пошта:** akademska.masa@gmail.com

**Назив документа на који упућујете предлоге и сугестије:**

Нацрт закона о изменама и допунама Закона о високом образовању

**Датум:** 15.4.2021.

### **1. Општи коментари и сугестије у односу на Нацрт закона као целине**

Овим путем, Мрежа академске солидарности и ангажованости (МАСА) упућује примедбе на неке од предложених измена Закона о високом образовању (ЗВО), и то оне које се односе на одредбе из главе II (Обезбеђење квалитета високог образовања), VIII (Особље високошколске установе), IX (Права и обавезе запослених) и XI (Студенти).

У вези са изменама у **глави II**, како је и наведено у образложењу Нацрта закона (даље и: Образложење), „потребно је изменити и допунити један број одредби које се односе на прописани систем обезбеђење квалитета у високом образовању, у циљу успостављања одговарајућег правног оквира да Национално акредитационо тело (НАТ) у потпуности испуни Европске стандарде и смернице за осигурање квалитета у високом образовању (ESG) у погледу **независности у поступању и у доношењу коначних одлука** о провери квалитета у високом образовању и поново стекне статус пуноправне чланице у оквиру Европске асоцијације за обезбеђење квалитета у високом образовању (ENQA), а што је од значаја за позиционирање Републике Србије у европском и међународном простору високог образовања“. Међутим, МАСА сматра да понуђеним законским решењима неће у потпуности бити постигнута сврха истакнута у Образложењу, односно да Национално акредитационо тело (НАТ) неће испунити очекиване европске стандарде и смернице за осигурање квалитета у високом образовању (ESG) у погледу независности у поступању и у доношењу коначних одлука, због превеликог уплитања извршне власти у процес избора чланова Управног одбора НАТ-а. У складу са тим предлог МАСе је да се Влада РС у потпуности искључи из процеса избора чланова Управног одбора НАТ-а, а да избор чланова буде искључиво у надлежности Народне скупштине (детаљније у тачкама 2. и 3. ових примедба).

У вези са одредбама Нацрта којима се успоставља посебан режим уписа, избора у звање, радног односа и студирања (одредбе у **главама VIII, IX и XI** ЗВО) на високошколским установама које остварују академске студијске програме у области теологије, МАСА и овим путем изражава забринутост у погледу измена које се предлажу. По мишљењу МАСА, удружења које окупља велики број наставног особља и истраживача са факултета и института у Србији, оваквим решењима нарушава се Уставом зајемчена аутономија универзитета, као и низ индивидуалних права грађана, такође гарантованих Уставом (посебно, гаранције из чланова 11, 44, 46, 48, 60, 71, 72. и 73. Устава).

Пре свега, предлагач измена није објаснио због чега је ова питања неопходно уредити законом. Већина питања на која директно утичу ове одредбе (као што су политика и услови уписа на високошколску установу и избор наставника) су у сфери аутономије универзитета или озбиљно утичу на остваривање индивидуалних права појединаца (право на образовање, право на рад, право на слободу мишљења и изражавања, забрана дискриминације и сл).

На предложени начин, из решавања „одређених проблема на релацији усклађивања законских прописа са потребом дефинисања оквира теолошког образовања у Републици Србији”, што је у Образложењу наведено као разлог за ове измене, у потпуности се искључује универзитет, као једино место на коме се у складу са зајемченом аутономијом, ова питања могу уређивати. Не чуди, због тога, чињеница да је у другим земљама (од којих су неке помињане у току *онлајн* сесија које је организовало надлежно министарство 31. марта и 7. априла 2021. године), детаљно уређивање ових питања препуштено актима универзитета, са којим морају бити у складу акти факултета (што укључује и оне који реализују програме у области теологије).

Јавности је познато да су у протеклих годину и по дана, прекршена права неколико наставника Православног богословског факултета који је део Универзитета у Београду. МАСА је јавно реаговала на те ситуације (в. нпр. <https://akademaska-masa.org/peticija-za-podrsku-pbf/>; <https://akademaska-masa.org/progonom-profesora-pbf-nastavljaju-se-napadi-na-autonomiju-ub/>; <https://akademaska-masa.org/mreza-akademске-solidarnosti-i-angazovanosti-se-najostrije-protivi-zabrani-javnih-nastupa-docentu-vukasinu-milicevicu/>).

Стиче се утисак да су предложена решења мотивисана управо наведеним случајевима, чиме се, неоправдано, појединачни случајеви покушавају решити законом. На тај начин прави се преседан на који би у будућности могле да се позову и друге интересне групе или организације које би лобирањем вршиле притисак на надлежно министарство.

Такође, у намери да се оправдају предложена решења, у Образложењу се наводи да су она заснована на начелу кооперативне одвојености цркве и државе, „које је изражено у више одлука Уставног суда Србије и које је као правни стандард општеприхваћених правила међународног права примењено у упоредном законодавству већег броја европских земаља“. Међутим, пракса Уставног суда, као ни примери из упоредног права у Образложењу нису конкретно наведени, нити анализирани. У току *онлајн* сесија, поменути су прописи неких европских земаља (нпр. Хрватска, Немачка, Француска, Руска Федерација, Грчка), али без детаљне анализе на који начин су слична питања уређена законима тих земаља, као што се овде намерава учинити Законом о високом образовању. Исто важи и за праксу Европског суда за људска права (ЕСЉП) (у току *онлајн* сесије врло кратко и описно наведено је пар примера, без указивања на околности конкретних случајева, нити навођења аргумената како ти примери подржавају предложене измене ЗВО). Са друге стране, МАСА је детаљнијом анализом прописа наведених земаља и праксе ЕСЉП дошла до закључака који управо оспоравају овакав приступ изменама ЗВО (детаљније у тачки 3. ових примедба).

Треба поменути и да Устав признаје слободу цркава и верских заједница да оснивају верске школе (чл. 44. ст. 2), што је детаљније уређено Законом о црквама и верским заједницама (*Службени гласник РС*, бр. 36/2006). Овим образовним установама признаје се аутономија, као и могућност да, након одговарајуће верификације или акредитације, добију подршку државе (чл. 36. Закон о црквама и верским заједницама), за шта се може рећи да је у складу са наведеним начелом кооперативне одвојености. Међутим, изменама ЗВО које се предлажу, утицај цркава и верских заједница проширује се и на установе чији је оснивач Република Србија, што излази из оквира такве одвојености, односно представља угрожавање уставног начела секуларности из чл. 11 и 44. Устава.

## 2. Конкретан део Нацрта закона чију измену предлажете и Ваш предлог за измену

МАСА предлаже конкретне измене чланова 1, 5, 17, 19, 20, 23. и 26. Нацрта и то:

- **Члан 1.** изменити тако да се дода нови став 2 који гласи:

„У ставу 1. тачка 1) реч ‚шест‘ заменити речју ‚седам‘.”

Предложени став 2. постао би став 3, а након њега додати став 4 који гласи:

„У ставу 1. тачка 2) реч ‚седам‘ заменити речју ‚шест‘.”

Предложени ставови 3-6. постали би ставови 5-8.

- **Члан 5. став 1.** изменити тако да гласи:

У члану 16. ст. 2. и 3. мењају се и гласе:

„Управни одбор има девет чланова, које именује Народна скупштина, водећи рачуна о заступљености припадника оба пола, и то:

1. **четири** члана из реда редовних професора универзитета, на предлог Конференције универзитета;
2. једног члана из реда професора струковних студија, на предлог Конференције академија и високих школа;
3. једног члана на предлог студентских конференција;
4. **један** члан, на предлог Привредне коморе Србије;
5. два члана на предлог Министарства.

Конференција универзитета, Конференција академија и високих школа, студентске конференције, Привредна комора Србије, односно Министарство објављују јавни позив за пријављивање кандидата за члана управног одбора најкасније у року од шест месеци пре истека мандата чланова управног одбора.”

- **Члан 5. став 2.** изменити тако да гласи:

„После става 3. додају се нови ст. 4 – 8, који гласе:

„Рок за пријављивање кандидата за члана управног одбора јесте 15 дана од дана објављивања јавног позива из става 3. овог члана.

Листа пријављених кандидата за члана управног одбора ставља се на увид јавности у року од 10 дана од истека рока за пријављивање кандидата.

Примедбе и предлози у вези са пријављеним кандидатима за члана управног одбора могу се доставити у року од 15 дана од дана стављања листе пријављених кандидата на увид јавности.

У року од 30 дана од истека рока за достављање примедба и предлога из става 6. овог члана, Конференција универзитета, Конференција академија и високих школа, студентске конференције, Привредна комора Србије и Министарство достављају Народној скупштини предлоге за онолики број чланова који се у складу са ставом 2. овог члана бира из њихових редова.’ ”

- **Брисање чланова 17, 19, 20. и 23. Нацрта закона.**
- У **члану 26.** речи „спровешће се до истека мандата њихових чланова изабраних према прописима до ступања на снагу овог закона“ заменити речима „биће започет одмах након ступања на снагу овог закона”.

### 3. Образложење упућеног предлога за измену Нацрта закона

#### **Образложење предложене измене члана 1. Нацрта закона**

Ова измена предложена је имајући у виду бојазан ENQA (исказане и у извештају из 2020. године и одлуци Одбора ENQA од 28.2.2020. године који су доступни на веб презентацији НАТ – <https://www.nat.rs/clanstvo-u-enga/>) у вези са утицајем Владе Србије, преко Националног савета за високо образовање (НСВО), на рад независне агенције каква је НАТ. Будући да се према члану 11. важећег ЗВО, седам од 17 чланова НСВО бира на предлог надлежног министарства које је део Владе. Ако се томе додају два представника Привредне коморе Србије (ПКС), представници конференција универзитета и академија и високих школа мањински су заступљени - са осам чланова (однос 8:9).

Због тога МАСА предлаже да се седам чланова НСВО убудуће бира на предлог Конференције универзитета, а шест чланова на предлог министарства, како не бисмо дошли у ситуацију да НАТ не добије статус пуноправног члана ENQA.

#### **Образложење предложених измена члана 5. Нацрта закона**

Сматрамо да понуђеним законским решењима неће бити постигнута сврха која је истакнута у Образложењу, односно да Национално акредитационо тело (НАТ) неће

испунити очекиване европске стандарде и смернице за осигурање квалитета у високом образовању (ESG) у погледу независности у поступању и у доношењу коначних одлука, због превеликог уплитања извршне власти у процес избора чланова Управног одбора НАТ-а. У складу са тим предлог МАСА је да се Влада у потпуности искључи из процеса избора чланова Управног одбора НАТ-а, већ да избор буде искључиво у надлежности Народне скупштине. Наиме, у извештају ENQA наводи се да постоји утицај Владе преко НСВО, а да даље НСВО утиче на НАТ преко Управног одбора и избора чланова Комисије за акредитацију. Предложеним изменама МАСА се недвосмислено излази у сусрет извештају ENQA у том погледу.

Поред тога МАСА предлаже и да се промени предложена структура састава Управног одбора НАТ-а. По изменама које се Нацртом закона предлажу, од девет чланова Управног одбора НАТ-а већину чине чланови који нису запослени на високошколским установама у Србији чиме се озбиљно доводи у питање кредибилитет и ауторитет кључног тела које би требало да се стара за обезбеђивање квалитета у процесу високог образовања у Србији. Сматрамо да је апсурдно да већину у овом телу немају управо они који су најкомпетентнији за одлучивање о квалитету високог образовања у Србији, односно они који осмишљавају наставне програме и који учествују у извођењу наставе.

Због тога предлажемо да се предложени састав Управног одбора НАТ-а промени тако што би Конференција универзитета добила могућност да именује једног члана више, односно четири, док би ПКС именовала једног члана мање, односно једног. Број чланова осталих групација би остао непромењен.

### **Образложење предложеног брисања чланова 17, 19, 20. и 23. Нацрта закона**

Као што је већ наведено у тачки 1. ових примедба, МАСА сматра да предложене измене нису у складу са бројним одредбама Устава Републике Србије. То се првенствено односи на:

- чл. 11 који дефинише начело световности државе;
- чл. 44 који одређује положај црква и верских заједница и у ставу 1. понавља начело одвојености државе и црква и верских заједница;
- чл. 46 који гарантује слободу мисли и изражавања;
- чл. 48 који одређује начело подстицања уважавања разлика, између осталог и разлика које постоје због посебности верског идентитета грађана;
- чл. 60 којим се јемчи право на рад и слободан избор рада;
- чл. 71 који гарантује право на образовање, а посебно његов став 1. који гарантује свим грађанима, под једнаким условима, приступ високошколском образовању;
- чл. 72 којим је зајемчена аутономија универзитета;
- чл. 73 који шити слободу научног и уметничког стварања.

Посебно истичемо да је из уставног јемства аутономије Универзитета евидентно да се ради о својству које универзитет има *по себи*. Универзитет *има* аутономију, она није дата и/или пренета на универзитет од стране државе или било ког другог ентитета већ је изворне природе, а свако нарушавање тако дефинисане аутономије било би директно противно Уставу.

Као што је наведено у образложењу Нацрта закона, Уставни суд Србије је имао прилике да да додатно тумачење одредаба Устава о одвојености цркве и државе. Тачније, у бази судске праксе Уставног суда (<http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>) доступне су две такве одлуке. Одлуком број IУз-455/2011 од 16. јануара 2013. године одбијено је и одбачено неколико предлога за оцену усклађености неколико чланова Закона о црквама и верским заједницама са потврђеним међународним уговором (конкретно, Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода - ЕКЉП). У тој одлуци, Уставни суд је тумачећи одредбе чланова 11. и 44. Устава стао на становиште да се Устав Србије из 2006. године „није се определио за систем строге одвојености цркве и државе”, већ за систем тзв. кооперативне одвојености који „почива на ставу о сепарацији цркве и државе, али подразумева и признање многобројних заједничких задатака на којима црква и држава сарађују. Та сарадња подразумева, на пример, да држава материјално помаже верске заједнице или да се веронаука изучава у државним школама”. Међутим, оно што предлагач Нацрта закона пропушта да наведе у Образложењу јесте да је Уставни суд одредио и јасне границе овог система. Тако је Уставни суд истакао да: *„уколико би држава Србија [...] монополем физичке принуде извршавала правноснажне одлуке црквених органа, дошла би у ситуацију да штити одлуке у чијем доношењу државни органи нису учествовали, нити су их разматрали. То би, надаље, могло изложити државу опасности да изврши и оне одлуке које нису донете уз поштовање уставних гаранција о праву на правично суђење из члана 32. Устава, односно члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.”* МАСА сматра да би изменама датим у Нацрту закона, у области високог образовања, било постигнуто управо то на шта упозорава Уставни суд – да одлуке црквених органа, који су изван универзитета, пресудно утичу на остваривање Уставом гарантованих права студената и запослених.

За ова питања још је релевантније решење Уставног суда IУо-175/2012 од 15. октобра 2014. године којим је одбачена иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба ранијег Статута Универзитета у Београду (*Гласник Универзитета у Београду*, бр. 162/11-пречишћен текст, 167/12, 172/13 и 178/14). Одбацивши ову иницијативу, Уставни суд је признао могућност да у оквиру универзитета чији је оснивач држава постоје теолошки факултети и навео примере таквих факултета у саставу универзитета у државама чији уставни такође гарантују секуларни карактер државе. Уставни суд је навео и примере таквих факултета у оквиру универзитета у неколико европских држава. Међутим, оно што је важно напоменути јесте да Уставни суд ни за једну од тих држава није навео да се услови за упис студената и запослење наставника на овим факултетима уређује законом, већ је искључиво навео изворе са универзитетских и факултетских веб презентација, јер су у наведеним државама ова питања и уређена актима универзитета и факултета.

Даље, у Образложењу се наводи да је начело кооперативне одвојености цркве и државе представља „правни стандард општеприхваћених правила међународног права примењено у упоредном законодавству већег броја европских земаља“. МАСА жели да укаже да питање секуларности, па и кооперативне одвојености, није предмет уређивања у међународном праву, већ је то у сфери сувереног одлучивања сваке државе. На том становишту стоји и Уставни суд, у наведеној одлуци из 2013. године, јер наводи да овакав систем постоји само у једном броју држава.

Такође, МАСА указује да је приликом преузимања примера из упоредног права, предлагач обавезан да их у образложењу представи у целини и да јасно прикаже у којим државама су оваква решења садржана у законима, а у којим у актима универзитета. Такође, у току одржаних *онлајн* сесија више пута је подвучено да су анализирани примери из земаља чланица Европске уније, иако је то без посебног значаја, јер питања односа државе и цркве нису ни на који начин предмет хармонизације између права чланица ЕУ, нити се њима баве прописи саме ЕУ.

Како је више пута помињан пример Хрватске, МАСА посебно истиче да хрватски Закон о знанственој дјелатности и високом образовању (*Narodne novine*, бр. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 2/07 - ОУСРН, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14 - О, РУСРН и 60/15 - ОУСРН) о положају и деловању високих верских училишта садржи две одредбе – у ставовима 2. и 3. чланка 52, а да у тим одредбама уопште не уређује питања која се предлажу Нацртом закона за Србију. Наводимо овде та два става у целини:

*(2) Položaj visokih vjerskih učilišta iz stavka 1. ovoga članka koja djeluju kao fakulteti u sastavu nekog od javnih sveučilišta uređuje se ugovorom između sveučilišta i osnivatelja učilišta.*

*(3) Položaj i djelovanje katoličkih bogoslovnih fakulteta u sastavu javnih sveučilišta i drugih vjerskih učilišta koje djeluju u okviru javnih sveučilišta uređuju se uz poštivanje važećih međunarodnih ugovora i ugovora između osnivatelja i sveučilišta, uz suglasnost nadležnih državnih i crkvenih vlasti.*

На овај начин, хрватски законодавац врло јасно ставља ова питања у делокруг универзитета (хрв. *sveučilišta*) и ни на који начин не иде у прилог решењима које предлаже наше министарство. Тако је, на пример, питање пристанка за упис на факултет, односно за избор редовитих професора уређено Статутом Католичког богословског факултета Свеучилишта у Загребу ([https://www.kbf.unizg.hr/wp-content/uploads/2017/10/Statut-KBF-a\\_pročišćeni-tekst\\_2017.pdf](https://www.kbf.unizg.hr/wp-content/uploads/2017/10/Statut-KBF-a_pročišćeni-tekst_2017.pdf), в. чл. 81 и чл. 115). Још неки примери из Хрватске наведени су у цитираној одлуци Уставног суда Србије из 2014. године и ту се такође ради о актима универзитета.

Није спорно да теолошки факултети постоје и у Немачкој, Италији, Француској, Руској Федерацији и Грчкој (што су примери усмено наведени у току *онлајн* сесија), али је важно **истаћи да ли се и у једној од тих земаља питања сагласности за упис на те факултете, односно за запослење и задржавање радног места на тим факултетима уређују законом.** Пропуштајући да то наведе на јасан и недвосмислен начин у образложењу Нацрта закона, предлагач ставља јавност у заблуду да се на овај начин наши прописи заправо хармонизују с прописима других европских држава.

На сличан начин, у току *онлајн* сесија, предочено је и да су предложена решења у складу с праксом Европског суда за људска права (ЕСЉП) у погледу члана 9. ЕКЉП. Међутим, нису наведени конкретни случајеви који би ишли у прилог решењима из Нацрта закона. Конкретни пример који јесте наведен (*Траваши против Хрватске*, представка бр. 75581/13, пресуда од 4. октобра 2016. године) није релевантан, јер се односио на средње образовање које ни у једном европском уставу не ужива аутономију какву имају универзитети.

Са друге стране, пропуштено је да се наведе да у пракси ЕСЉП постоје одлуке које не иду у прилог решењима из Нацрта закона. Наиме, ЕСЉП оставља државама широко поље процене (енг. *margin of appreciation*) у бројним стварима, па и у погледу верског образовања у контексту члана 9. ЕКЉП (слобода мисли, савести и вероисповести), али такође у конкретним случајевима процењује и да ли су угрожена нека друга права гарантована Конвенцијом. Тако је, рецимо, у случају *Ломбарди Валаури против Италије* (*Lombardi Vallauri v. Italy*, представка бр. 39128/05, пресуда од 20. октобра 2009. године), Суд нашао да је повређено право кандидата за професора Католичког универзитета у Милану на слободу изражавања, гарантовано чланом 10. Конвенције, након што није примљен на конкурс, због тога што су му ставови били „очигледно у супротности са католичком доктрином“. По мишљењу Европског суда за људска права универзитет је био дужан да образложи такву своју одлуку, а не да је базира искључиво на одсуству сагласности цркве, а да овакво **задирање у његову слободу изражавања није било „неопходно у демократском друштву“**. МАСА напомиње да, за разлику од других паушално наведених примера из праксе ЕСЉП (без навођења конкретних пресуда), овај италијански случај веома подсећа на скорије случајеве отказа наставника на Православном богословском факултету Универзитета у Београду и да, с обзиром на то, мора бити узет у обзир.

Поред одредаба Устава, а посредно и ЕКЉП, предложене одредбе нису у складу ни са основним начелима ЗВО којима су разрађене одредбе Устава о аутономији универзитета. Неопходан услов сагласности цркве за избор у звање, конкурисање и заснивање радног односа наставника, статус студената и упис кандидата на основне, мастер и докторске студије, је у директној супротности са одредбама Закона о високом образовању из:

- члана 3. који као циљ високог образовања одређује и обезбеђивање једнаких услова за стицање високог образовања и образовања током читавог живота;
- члан 4. који као принципе високог образовања одређује између осталог: академске слободе, аутономију, академски интегритет, поштовање људских права и грађанских слобода, укључујући забрану свих видова дискриминације и равноправност високообразовних установа без обзира на облик својине, односно на то ко је оснивач;
- члан 5. који уређује академске слободе међу којима је слобода научноистраживачког и уметничког рада, укључујући слободу објављивања и јавног представљања научних резултата и уметничких достигнућа;
- члан 6. који детаљније уређује да аутономија универзитета и других високошколских установа подразумева и: право на утврђивање правила студирања и услова уписа студената и право на избор наставника и сарадника, те да се она остварује уз поштовање људских права и грађанских слобода и отворености према јавности и грађанима;
- члан 7 који одређује да се на академском интегритету заснивају очување достојанства професије, унапређивање моралних вредности, заштита вредности знања и подизање свести о одговорности свих чланова академске заједнице и унапређење људских права и слобода;
- члан 9. који одређује да право на високо образовање имају сва лица са положеном општом, стручном или уметничком матуром, у складу са овим законом и законом којим се уређује средње образовање;
- члан 12. који одређује делокруг НСВО, посебно т. 3, 4, 5, 15 и 16 става 1. овог члана



- одредбе главе VIII. ЗВО којима се одређује трајање сарадничких и наставничких звања.

Условљавањем уписа, односно избора у звање и радног односа одлуком црквених органа, која је суштински дискреционог карактера, кандидати за упис на студије, односно радни однос, као и запослени сарадници и наставници, практично се остављају без правног средства којим би оспоравали на томе засноване одлуке високошколске установе, чиме се повређује и право на правично суђење гарантовано чланом 32. Устава Републике Србије.

Усвајањем предложених измена ЗВО би се, осим нарушавања изворне аутономије универзитета, најдиректније утицало и на одредбе статута универзитета као њиховог највишег акта и, тиме, статуте факултета који чине универзитет. У таквим околностима је илузорно говорити о аутономији универзитета и гаранцијама које, у том смислу, даје Устав Републике Србије.

### **Предложена измена члана 26. Нацрта закона**

Задржавање постојећег састава НСВО и Управног одбора НАТ-а, изабраних од стране Владе, угрожава се будући статус НАТ-а као пуноправног члана ENQA. Због тога је неопходно да поступак избора нових састава ових тела буде започет одмах по ступању измена закона на снагу.