

Podgorica, 30.03.2017. godine

Komentari na Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju

Centar za građansko obrazovanje (CGO), kroz članstvo u Radnoj grupi za izmjene i dopune Zakona o visokom obrazovanju, daje doprinos izmjenama i dopunama ovog izuzetno važnog zakonskog teksta. To je do sada uključilo pisane komentare i prijedloge na integralnu verziju ovog teksta i usmene komentare na nacrt tih izmjena i dopuna predložen od strane Ministarstva prosvjete. Ovi, drugi, pisani komentari se odnose kako na prijedlog intervencije u dijelu verzije dostavljene od strane Ministarstva prosvjete, tako i na intervencije u dijelu inicijalnog teksta koji je ostao nepromijenjen, i pored dosadašnjih prijedloga CGO-a.

Ministarstvo prosvjete predlaže radikalnu promjenu - **transformaciju postojećeg Savjeta za visoko obrazovanje u Agenciju za obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja**, koja je vrlo upitna sa aspekta mogućeg doprinosa unaprijeđenju kvaliteta visokog obrazovanja u Crnoj Gori. Ovaj dio izmjena i dopuna stoga predstavljaju neočekivano veliki i opasni korak unazad i CGO se nada da će do konačne verzije biti ipak prilagođen potrebama javnog interesa. Naime, nadležnosti planirane nove Agencije su znatno proširene u odnosu na nadležnosti postojećeg Savjeta za visoko obrazovanje. Istovremeno, sama Agencija bi bila administrativno tijelo potpuno zavisno od Ministarstva, bez adekvatnog nivoa nezavisnosti i bez ikakve zakonom definisane odgovornosti i transparentnosti u radu, uz napomenu da Zakon čak jasno ne definiše ni strukturu te Agencije što ostavlja opasnu pravnu prazninu. Otvoreno je i pitanje stvarne namjere sa prijedlogom brisanja članova 12. i 13. osnovnog Zakona, odnosno podataka o imenovanju ili izboru članova i načinu rada nove sadašnjeg Savjeta ili buduće Agencije. Neki aspekti ovih pitanje se mogu razraditi zasebnim podzakonskim aktima, ali jasno je da mora postojati opšta instrukcija upravo u krovnom Zakonu koja obezbjeđuje minimum transparentnosti i odgovornosti rada ovog organa, uz napomenu da je to i do sada bila slabost rada Savjeta, pri čemu se od sada pruža i zakonski prostor da se takve slabosti dodatno prodube. Predložena norma utvrđuje neki «lebdeći» organ, koji je pravni sljedbenik Savjeta, ali koji ostaje misteriozan iako ima krucijalna javna ovlašćenja u oblasti visokog obrazovanja u Crnoj Gori. Stoga, **CGO cijeni da davanje ovakvih širokih i ozbiljnih ovlašćenja novoj Agenciji, koja će bitno oblikovati budućnost visokog obrazovanja u Crnoj Gori, mora biti praćeno i jasno definisanom odgovornošću i transparentnošću rada iste, ali i inkluzivnošću svih zainteresovanih strana** na način koji će obezbijediti kompetitivnost i legitimitet izbora ključnih organa same Agencije, a samim tim i njenu nezavisnost i efektivnu sposobnost da odgovori na obim i složenosti planiranih nadležnosti. U tom smislu, **CGO predlaže da se uspostavi Savjet ove Agencije koji bi nakon javnog konkursa** za određene stručne profile i društvene sektore, a koji uključuju i predstavnika NVO iz oblasti obrazovanja, **birala Skupština**, kao što je to već praksa i za brojna slična tijela koja su različitom dinamikom doprinosila ili doprinose nezavisnosti takvih organa. Ova intervencija je neophodna u cilju obezbjeđivanja osnove da članovi Savjeta (ranije) odnosno Savjeta Agencije (što bi bilo primjenjivije u predloženom okviru izmjena), budu nezavisna i nepristrasna lica koje preporučuju akademske, kao i druge stručne, reference u oblasti sektora koje predstavljaju, a čije kandidature imaju i legitimitet najšire podrške. Vlada ne bi smjela imenovati članove Agencije, jer je i sama osnivač državnog univerziteta. Agenciju treba da svi akteri visokog obrazovanje podjednako doživljavaju kao nezavisan i samostalan i onaj koji predstavlja pluralizam društvenih napora u pravcu unaprijeđenja kvaliteta visokog obrazovanja i rada svih visokoobrazovnih ustanova u Crnoj Gori. Predstavnici civilnog društva, u smislu nevladinih organizacija koje se bave obrazovanjem, moraju biti zastupljeni u članstvu Agencije kako bi se unaprijedio nivo transparentnosti rada ovog tijela, i osnažilo pravično, profesionalno i etičko donošenja odluka od strane ovog tijela. Treba podsjetiti i da je Savjet za visoko obrazovanje jedan od rijetkih, ako ne i jedini sličan Savjet, koji je do sada bio zatvoren za ovaj vid učešća i doprinosa





organizacija civilnog društva a što je i u nesaglasju sa proklamovanom državnom politikom Crne Gore o saradnji sa NVO sektorom i obavezama preuzetim u tom okviru u procesu pristupanja EU.

Dalje, članom 10. se **uvodi** jedno **nepotrebno smanjenje nivoa provjera visokoobrazovnih ustanova za dobijanje reakreditacije**, čime se automatski **ostavlja prostor za zloupotrebe i nesavjesan rad**. Briše se eksterna evaluacija kao jedan od mehanizama nepristrasnog procjenjivanja dostignuća određenih programa i njihovog kvalitativnog odgovora na zahtjeve međunarodnih i domaćih praksi u visokom obrazovanju. Praksa u ostalim evropskim zemljama ukazuje da je eksterna evaluacija neophodna radi objektivnog ocjenjivanja postignutih rezultata, i nejasno je zašto Crna Gora, koja ni sada ne prednjači po prepoznatljivosti kad je riječ o kvalitetu visokog obrazovanja, zakonski stvara mogućnosti da se nastavi urušavanje kvaliteta rada visokoobrazovnih ustanova u Crnoj Gori.

Na više tehničkoj ravni, CGO primjećuje i da je predložena izmjena u članu 7. koji uređuje **obaveznost učešća studenata u anketama teško primjenjiva**. Dosadašnja praksa je pokazala da je procenat studenata koji ispunjavaju ove ankete zanemarljiv, a što vjerovatno ima svoje utemeljenje i u nedovoljnom uvjerenju studenata da time zaista mogu uticati na unaprjeđenje nastave. Međutim rješenje koje se nameće ovim izmjenama i dopunama - **Učešće studenata u anketi je obavezno**, uz postojeću odredbu da su te ankete anonimne, je praktično nemoguće primijeniti i loše bi bilo ostaviti dvije međusobno konfrontirajuće odredbe u ovom tekstu, pošto iste obesmišljavaju jednu ili drugu odredbu.

CGO insistira i na jednom dijelu prijedloga za kojeg do sada iz nedovoljno obrazloženih razloga Ministarstvo prosvjete ostaje potpuno zatvoreno.

Zakon o visokom obrazovanju je krovni zakon koji mora sadržati osnovne pravne norme u oblasti na koju se odnosi, nezavisno od toga da li će se posebnim zakonima dalje iste razrađivati ili ne. U tom dijelu, **Zakon o visokom obrazovanju mora sadržati opštu definiciju norme plagijata**. Podsjećanja radi, posebni zakon o ovom pitanju godinama nije bio prioritet iako ga je kao potrebu i postojeći Zakon o visokom obrazovanju prepoznao. I ukoliko se konačno pristupi izradi posebnog zakona koji će regulisati pitanje akademskog integriteta, čiji je sastavni dio i pitanje plagijata, a što su sve aktuelnije najave, jasno je da to ne samo da ne ograničava nego dodatno zahtijeva da se ova definicija plagijata nađe u Zakonu o visokom obrazovanju. Na ovaj način bi se **zaokružilo i važan dio usklađivanja izmjena i dopuna ovog Zakona sa postojećim izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika**, koji po prvi put prepoznaje plagijat kao krivično djelo i svrstava ga u kategoriju onih koji imaju najozbiljnije društveno negativne posljedice po težini kazne. CGO se godinama zalaže za jasnije zakonsko određivanje pitanja plagijata, i sa žaljenjem konstatuje ne samo nezainteresovanost nadležnost Ministarstva prosvjete (u periodu do sada!) nego i konkretne opstrukcije od strane visokoškolskih ustanova. U tom pravcu su inicirane izmjene i dopune Krivičnog zakonika koje je Ministarstvo pravde usvojilo, a ovim se dalje usaglasava pravni okvir i to kroz lex specialis za ovu oblast – Zakon o visokom obrazovanju. Uzimajući u obzir nesagledive štetne posljedice obuhvaćene dugoročnim trajanjem, plagijat ne samo da podriva temelje akademske čestitosti i obrazovanja, već predstavlja težak oblik bezobzirnog ponašanja koje treba i biće sankcionisan Krivičnim zakonikom, kako ubuduće ne bi bilo onih koji posežu za vršenjem ovakvih radnji i djela. Tendencija je da se ograničenjem i zapriječenim stogim kaznama ova negativna pojava vremenom dovede isključivo na akademski nivo suzbijanja, kao što je to praksa u razvijenim evropskim državama. Stoga je upravo Zakon o visokom obrazovanju taj zakonski tekst koji treba da sadrži temeljnu odrednicu plagijata sa široko postavljenim standardima. U posebnom Zakonu o akademskom integritetu se ovo može dalje razrađivati u različitim pravcima čime bi se na cjelishodniji način podržali ili unaprijedili postojeći etički kodeksi na visokoškolskim ustanovama, i ovo se ne može smatrati prenormiranjem. **Za CGO je iznenađujuće uporno odbijanje Ministarstva prosvjete da se kroz postojeće izmjene i dopune Zakona o visokom obrazovanju ovo pitanje uvede na nivou definicije.**





Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education



godina
years
Demokratija se uči
Democracy is to be learnt

Vežano sa prethodnim, CGO predlaže **da se učine javno dostupnim radovi svih lica koja su magistrirala i doktorirala na domaćim Univerzitetima, a što je od presudnog značaja za razvijanje naučnog istraživanja na univerzitetima i potvrda vjerodostojnosti isprava o akademskom zvanju.** Važno je napomenuti da **repozitorijum Univerziteta Crne Gore ne sadrži cjelovitu elektronsku bazu sa svim radovima objavljenim na tom univerzitetu u smislu javno dostupnih i kompletnih naučnih radova magistara/master ili doktorskih radova,** već se daje samo tema i ime autora istih, čime se javnost neopravdano uskraćuje za punu informaciju a kreira se privid transparentnosti. Izuzetno je bitno da u cilju rada na unapređenju kvaliteta i promocije naučno-istraživačkog rada na univerzitetu, a samim tim i razvijanja kvalitetnog visokog obrazovanja u Crnoj Gori, ti radovi budu dostupni cjelovito. Konačno, živimo u doba modernih tehnologija kada se različiti materijali pretražuju nezavisno od toga gdje se lice koje radi istraživanje nalazi i besmisleno je očekivati da svako dolazi, na primjer, na UCG radi direktnog uvida u takve informacije. **Objavlivanje kompletnih radova u elektronskoj formi postaje prakse i kredibilnih univerziteta u regionu i nerazumljiv je otpor Ministarstva da ovo pitanje reguliše.** CGO je i ranije, u komentarima na Operativni dokument za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, kao i za drugi Akcioni plan za Partnerstvo otvorenih vlada, ove norme predlagao. Konačno, posljednje istraživanje CGO-a o korupciji u obrazovanju je pokazalo da **čak 84% građana vjeruje da bi ova mjera bila korisna,** i to 14% njih da bi to doprinijelo u velikoj mjeri rješavanju problema plagijata, 45% cijeni da bi to u određenoj mjeri riješilo problem, 25% u maloj mjeri, a samo 14% njih nema stav, pri čemu nema onih koji imaju negativan stav prema ovoj mjeri. Stručni dio istraživanja je sproveda renomirana agencija Ipsos Strategic Marketing.

Važna preporuka CGO jeste i **javna dostupnost finansijskih izvještaja i izvještaja eksterne evaluacije,** koja treba da doprinese transparentnosti i odgovornosti načina trošenja novca na fakultetskim jedinicama UCG-a i privatnim fakultetima u dijelu sredstava koje dobijaju iz Budžeta Crne Gore. Neophodno je sprovoditi finansijske revizije i eksterne evaluacije i objavljivati izvještaje istih i to za sve fakultetske jedinice, kako bi se i na taj način pratio kvalitet rada ovih ustanova i ispunjavanje uslova za reakreditaciju. **Način trošenja novca građana Crne Gore interesuje brojne subjekte, i ovi podaci ne smiju biti ni tajni niti nerazumljivi, već jasni i precizni.** Dodatno, upravo ovakvi dokumenti mogu značajno uticati na odluku da se izvrše korjenite promjene na fakultetskim jedinicama koje loše posluju, ali i da se gradi sistem odgovornosti i kažnjivosti svake zloupotrebe državnih sredstava od strane rukovodećih lica fakulteta. Ranije je CGO upozoravao na brojne zloupotrebe i malverzacije u finansijskom poslovanju Filozofskog fakulteta, a na što je upravo ukazao interni finansijski izvještaj UCG za Filozofski fakultet, a što je ostalo bez adekvatne reakcije rukovodstva UCG i tužilačkih organa. Stoga je od ključne važnosti ovu mjeru uvrstiti u Zakon i na taj način unaprijeđivati transparentnost i odgovornost finansijskog poslovanja UCG-a i privatnih fakulteta, kao i rješavanje višegodišnjih finansijskih problema na UCG-u, a koji su posljedica faktičke nekažnjivosti onih koji kontinuirano krše Zakone.

CGO pozdravlja uvođenje većeg i toliko potrebnog obima praktične nastave koja sada postaje i zakonska obaveza, a što je takođe bila jedna od preporuka koju smo pismeno dostavili.

S poštovanjem,

Mira Popović, saradnica na programima u CGO-a i članica Radne grupe



Tel: +382 20 228 479
Fax: +382 20 228 499



info@cgo-cce.org
www.cgo-cce.org



Bulevar Svetog Petra Cetinjskog 96
81000, Podgorica, Crna Gora