**Izvještaj s Javne rasprave**

**o**

**Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama**

**Zakona o priznavanju inostranih obrazovnih isprava i izjednačavanju kvalifikacija**

Donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o priznavanju inostranih obrazovnih isprava i izjednačavanju kvalifikacija je jedna od prioritetnih aktivnosti Ministarstva prosvjete koja je utvrđena Programom rada Vlade za I kvartal 2020. godine.

Ministarstvo prosvjete je formiralo Radnu grupu, Rješenjem broj: 023-893/2019-2 od 24. jula 2019. godine, koju su pored predstavnika Ministarstva prosvjete činili i predstavnici: Univerziteta Crne Gore, Univerziteta Mediteran, Univerziteta Donja Gorica, Univerziteta Adriatik, NVO sektora, kao i predstavnik Studentskog parlamenta.

U skladu s Uredbom o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona (“Službeni list Crnre Gore”, broj 41/18), Ministarstvo prosvjete je dana 7. novembra 2019. godine objavilo Javnu raspravu o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o priznavanju inostranih obrazovnih isprava i izjednačavanju kvalifikacija koja je trajala 20 dana od dana objavljivanja javnog poziva na internet stranici Ministarstva prosvjete i [www.mps.gov.me](http://www.mps.gov.me) i portalu eUprave [www.euprava.me](http://www.euprava.me).

Takođe, u skladu s Programom javne rasprave, održan je Okrugli sto 15. novembra 2019. godine s početkom u 12.30 sati, u velikoj sali Ministarstva prosvjete. Okruglom stolu su prisustvovali predstavnici obrazovno-vaspitnih ustanova, Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, univerziteta, NVO sektora, Organizacije crnogorskih studenata u inostranstvu (OCSI), kao i zainteresovani građani.

Na održanom Okruglom stolu uz prisustvo Mubere Kurpejović, generalne direktorice Direktorata za visoko obrazovanje kao ovlašćenog predstavnika Ministarstva, koja je sprovodila javnu raspravu, učesnicima su bliže pojašnjena predložena zakonska rješenja, kao i razlozi za propisivanje istih. Jedan broj sugestija je bio uslovljen nerazumijevanjem novih zakonskih rješenja, koje je na navedenom okruglom stolu predlagač obrazložio i pojasnio.

**POJEDINAČNE PRIMJEDBE I SUGESTIJE**

Primjedbe, sugestije, kao i odgovor obrađivača u Izvještaju su, kako slijedi, siastematizovani po subjektima.

1. **NVO Centar za građansko obrazovanje (CGO):**
2. Prijedlog u odnosu na član 15a:

U postupku priznavanja i vrednovanja kriterijuma iz čl. 14 i 15 ovog zakona, radi nastavka obrazovanja, odnosno zapošljavanja Ministarstvo može zatražiti Mišljenje o ispravi od Agencije za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja (u daljem tekstu: Agencija) za istu ili srodnu oblast.

Stav 2 brisati

Mišljenje Agencije iz stava 1 ovog člana obavezno sadrži obrazloženje s prijedlogom za priznavanje ili odbijanje zahtjeva za priznavanje isprave.

Jednom dato mišljenje Agencije za određeni inostrani obrazovni, odnosno studijski program važi za sve naredne slučajeve priznavanja inostrane isprave kada je inostrana isprava stečena završetkom istog studijskog programa na istoj ustanovi, ukoliko isti nije mijenjan“.

 Odgovor obrađivača:

Ministarstvo prosvjete je u cilju unapređenja procedure procedure i obezbjeđenja mišljenja od strane profesionalaca prihvatilo prijedlog da Agencija za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja daje mišljenje u postupku priznavanja, uz angažovanje eksperata sa liste eksperata koju će utvrditi preko javnog poziva.

1. **Organizacija crnogorskih studenata u inostranstvu (OCSI):**

1. U Nacrtu zakona, u članu 4 između riječi “suštinska” i riječi “razlika” dodati: “negativna”, i dodati pojašnjenje na kraju predloženog člana: “Negativna razlika u stavu 1 ovoga člana odnosi se na neispunjenost minimuma standarda u odnosu na kriterijume “. Tako izmijenjeni član glasi: “Ako se u u postupku priznavanja isprave, odnosno izjednačavanja kvalifikacije utvrdi suštinska negativna razlika u obrazovnom, odnosno studijskom programu, vrednovanjem (primjenom) kriterijuma u skladu s ovim zakonom, vrši se djelimično priznavanje isprave, odnosno djelimično priznavanje kvalifikacije. Negativna razlika u stavu 1 ovoga člana odnosi se na neispunjenost minimuma standarda u odnosu na kriterijume”.

Odgovor obrađivača:

Predlagač nije prihvatio prijedlog imajući u vidu najbolju uprednu praksu, kao i preporuke koje prate Lisabnosku konvenciju u dijelu upoređivanja programa.

2. U Nacrtu Zakona dodati član: “Automatsko priznavanje diploma. Automatsko priznavanje diploma će se vršiti za diplome koje dolaze sa svih univerziteta koji su bolje rangirani u odnosu na najbolje rangirani crnogorski univerzitet, u trenutku završetka studijskih programa, koristeći neku od relevantnih svjetskih rang lista univerziteta koje rezultate svojih rangiranja objavljuju makar jednom godišnje. Dodatne kriterijume za utvrđivanje izbora relevantnih svjetskih rang lista propisuje Ministarstvo”. Alternativno član može glasiti: “Automatsko priznavanje diploma. Automatsko priznavanje diploma će se vršiti za diplome koje dolaze iz EU, EEA I OECD zemlja članica”.

Odgovor obrađivača:

Predlagač nije prihvatio predloženo rješenje jer postoje direktive i druge deklaracije, čiji je potpisnik Crna Gora, a koji obezbjeđuju neku vrstu automatskog priznavanja (npr. regulisane profesije, isprave izdate na javnim ustanovama…).

Takođe, Ministarstvo će samo u određenim slučajevima, kada postoji sumnja u kvalitet inostranih obrazovnih isprava, tražiti mišljenje od Agencije, odnosno eksperata. Svakako da će se u postupku cijeniti i status ustanove visokog obrazovanja, odnosno njen položaj na međunarodnim rang listama.

3. Iako će dio Nacrta zakona, budućeg Zakona, biti dalje regulisan podzakonskim aktima, OSCI koristi priliku da uputi komentare na neke od uslova, koji mogu biti od pomoći za dalje kreiranje podzakonskih akata. U vezi sa članovima 14 i 15, i kriterijumima propisanim Nacrtom zakona, OSCI koristi priliku da ukaže samo na neke od kompleksnih situacija na koje bi se moglo naići i implementacijiom ovog Nacrta zakona:

3) trajanje i nivoi, odosno stepen obrazovanja;

Obratiti pažnju na različite programe na različitim visokoškolskim ustanovama širom svijeta. Npr. u zavisnosnosti od školske ustanove, tj. univerziteta, koledža, akademije itd. mogu biti različito koncipirani studijski programi.

Kada je u pitanju trajanje obrazovanja, treba povesti računa da tu ne postoji jasno pisano pravilo. Osnovne studije širom svijeta najčešće traju 3, odnosno 4, a maksimum 6 godina, dok u pojedinim ustanovama postoji mogućnost da se u kraćem periodu završe studije, zbog čega vjerujemo da treba da postoji određeni stepen fleksibilnosti kod ovog kriterijuma. Kada je riječ o magistarskim studijama, one najčešće mogu trajati 1, 2 ili 3 godine, u zavisnosti od programa.

4) strukturu obrazovnog, odnosno studijskog programa i njihovo kreditno vrednovanje, odnosno ishod učenja (nivo znanja, vještina i kompetencija);

Struktura obrazovnog programa, naročito za one programe koji postoje u Crnoj Gori, će se vrlo vjerovatno suštinski razlikovati u odnosu na veliki dio studijskih programa širom svijeta. Naročito u zemljama u kojima postoji sloboda da se dio akademskog programa bira od strane studenata. To često može biti i do pola od ukupnog broja kredita.Takođe, kada je u pitanju kreditno vrednovanje, često postoje različiti sistemi vrednovanja predmeta, čak i na univerzitetima u istim zemljama. Pored toga, kvalitet predmeta i njihovo kreditno vrednovanje nijesu i ne mogu biti isti na univerzitetima širom svijeta, zato se ne mogu ni upoređivati sa crnogorskim studijskim programima. Jedan od primjera mogu biti i osnovne studije na univerzitetima u SAD, gdje je obično prva godina studija bazirana na opštem programu, bez potrebe za izborom određene oblasti ili smjera tj. odabirom određenog studijskog programa. To je, svakako, suštinska razlika u odnosu na crnogorske studijske programe. Pored svega toga, treba voditi računa i o primjerima gdje su određeni studijski programi zavedeni pod različitim šiframa i nazivima, kao što to može i biti i slučaj s predmetima u njihovim nazivima. Nerijetko će se naći programi koji se zvanično u nekoj zemlji, zbog kompleksnih birokratija, vode pod šifrom za neki drugi program ili dijelom sličan program, a same studije se odnose na nešto drugo. Za studijske programe prava, poput prava, upoređivanje strukture programa može da bude kompleksno zbog razlike u građanskim i opšte pravnim sistemima. Ili npr. Program međunarodnih odnosa, koji se u Crnoj Gori velikim dijelom izučava iz crnogorske perspektive, dok se npr. u nekoj drugoj državi izučava iz perspektive te države. Takođe, upoređivanje ishoda učenja tehnički može da bude poprilično složen zadatak, u odnosu na različite niove i sisteme. Konačno, za studijske programe koj ne postoje u CG, treba jasno utvrditi na osnovu kojih kriterijuma će nadležni organ ili konsultanti cijeniti valjanost tih programa, upravo iz razloga što takvi studijski programi ne postoje kod nas. U vezi sa na početku pomenutom “negativnom” suštinskom razlikom potrebno je posebno razmotriti slučajeve kada su nastavni predmeti na inostranim univerzitetima napredniji u odnosu na crnogorske, a u smislu da su fokusirani više na nove trendove i aktuelne teme u određenoj oblasti, ponekad na uštrb zastarjelih pristupa i tema. U nekim od tih slučajeva negativna “razlika” bi trebalo da se razmotri i da joj se s pravom pristupi, kao u stvari, pozitivnoj razlici, ili da se ti programi na neki drugi način pozitivno izmijene, kako i zaslužuju.

5) uslove upisa;

Kada su u pitanju uslovi upisa, treba jasno defnisati na što se tačno odnose “uslovi”, otvorene ili zatvorene uslove. U koliko se odnose na ulove za zatvorene upise studenti na najkompetitivnijim studijskim programima prolaze i do godinu dana dug proces upisa. To nije samo predavanje svjedočanstva, već i polaganje dodatnih testova, učešće u različitim intervjuima, rad na zadacima, pisanje i do nekoliko stručnih radova i slično – što se znatno razlikuje u odnosu na upis na crnogorske studijske programe svih nivoa. Pored toga, treba imati u vidu da postoje i otvoreni upisi, koji su takođe zastupljeni na određenim studijskim programima. Ukoliko je u pitanju trajanje srednjeg obrazovanja, kako je to bila retorika prisutna u medijima i na okruglom stolu, treba uzeti u obzir da srednje obrazovanje, iako u manjem broju slučajeva, nekada traje tri godine. U Crnoj Gori se takav uslov jasno razlikuje u odnosu na nivo znanja i vještina, međutim ne nužno i u inostranstvu. To se takođe odnosi i na ukupan broj godina provedenih u obrazovnom procesu.

6) prava koja imaocu isprave daje isprava u državi u kojoj je izdata;

Ukoliko Ministarstvo nema resurse da automatski provjeri ovaj uslov, pitanje koje se odnosi na ovaj kriterijum jeste tehnička provjera, tj. način na koji se isto može provjeriti s obzirom na to da vrlo često univerziteti nemaju zvanične ili standardizovane odgovore na ovo pitanje, pa bi isto mogla da potraje i zakomplikuje proces priznavanja.

7) obim praktične nastave u obrazovnom, odnosno studijskom programu i period realizovanja u ustanovi, odnosno kod poslodavca u skladu s obrazovnim, odnosno studijskim programom koji su stekli.

Period praktične nastave može da bude vrlo dobar kriterijum ukoliko su u pitanju redovni studenti. Međutim, treba voditi računa da postoje part-time studenti. Na nekim univerzitetima postoji vanredno polaganje. Sva tri slučaja treba uzeti u obzir i razraditi kriterijume u odnosu na iste. Kada je u pitanju praktična nastava kod poslodavaca, ne nužno svi studijski programi, čak ni u EU, zahtijevaju praktičan rad kod poslodavaca. Svakako, ukoliko se to bude cijenilo, treba voditi računa o validaciji tih iskustava tj. da li se nečije prethodno radno iskustvo ili isključivo novo može priznati kao takozvani “staž” i kako je to relevantno za studijski program.

Odgovor obrađivača:

Predlagač je razmotrio sve sugestije koje se odnose na kriterijume, koji će se cijeniti od strane zaposlenih Ministarstva i eksperata, koji imaju iskustvo u ovoj oblasti. Ministarstvo preko ENIC/NARIC mreže ima mogućnost da provjeri status ustanove, kao i obrazovne isprave, dok u direktnoj komunikaciji s pojedinačnim ENIC centrima ili ustanovama i druge detalje porebne za okončanje procedure priznavanja, odnosno vrednovanja.

Dodatak diplome je obavezan dio svake diplome koji pruža uvid u obrazovni sistem jedne zemlje, dok se više informacija moze dobiti u direktnoj komunikaciji sa resornim ministarstvima.

Cilj ovog zakona nije sprečavanje mobilnosti već obezbjeđenje kvalitetnog kadra uz adekvatnu proceduru priznavanja.

4. U vezi sa članom 15a i uslovima izbora konsultanata/eksperata, ilidodjeljivanja istogposla instituciji koja bi se time bavila, OSCI koristi priliku da uputi neka od konstruktivnih pitanja, koja mogu biti od pomoći za dalje kreiranje podzakonskih akata.

* Da li eksperti i sami treba da imaju inostranu diplomu ili da nekim drugim relevantnim iskustvom demonstriraju ekspertizu za donošenje ovih odluka?
* Da li eksperti moraju imati znanje/a stranog/ih jezika kako bi mogli dublje da ispituju određeni studijski program?
* Koliko radnog iskustva treba da imaju u određenoj oblasti da bi procijenili da li je nečiji studijski program dovoljno dobar za crnogorsko tržište rada?
* Koji je nivo poznavanja međunarodnih standarda visokog obrazovanja?
* Koliko dodira u svom predašnjem iskustvu ekspert ima s institucijama visokog obrazovanja van Crne Gore?
* Koliko iskustva ekspert ima sa visoko specijalističnim oblastima i studijskim programima za koje znamo da se ne izučavaju kod nas, a koliko sa oblastima za koje nema zaposlenja u Crnoj Gori, niti ima ljudi s takvim kvalifikacijama?

Odgovor obrađivača:

Uslovi za eksperte koje može angazovati Ministarstvo biće predmet javnog poziva, koji će objaviti Ministarstvo, odnosno Agencija.

1. **Studentski parlament Crne Gore:**

1. U članu 14, stav 1, dodati i tačku koji će glasiti: “pozicija ustanove na referentnim međunarodnim listama kojima se vrši rangiranje ustanova visokog obrazovanja ili pozicija ustanove na referentnim listama nadležnog državnog organa u slučaju izostanka ustanove sa gore navedene međunarodne liste”.

Odgovor obrađivača:

U postupku priznavanja i odlučivanja o angažovanju Agencije ili ekpserta za mišljenje će se svakako cijeniti status, odnosno položaj inostrane obrazovne ustnove na međunarodnom planu, odnosno međunarodnim rang listama.

2. U čl. 15, stav 1, dodati tačku koja će glasiti: “pozicija ustanove na referentnim međunarodnim listama kojima se vrši rangiranje ustanova visokog obrazovanja ili pozicija ustanove na referentnim listama nadležnog državnog organa u slučaju izostanka ustanove sa gore navedene međunarodne liste”.

Odgovor obrađivača:

Isti odgovor kao i za prethodni prijedlog.

3. Čl. 15a, stav 1 potrebno je dopuniti na način što će nakon riječi „eksperata“, dodati sljedeće: „ili nadležnih državnih institucija iz oblasti visokog obrazovanja ili zapošljavanja“.

Odgovor obrađivača:

Ministarstvo prosvjete je u cilju unapređenja procedure proecedure i obezbjeđenja mišnjena od strane profesionalaca prihvatilo prijedlog da Agencija za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja daje mišljenje u postupku priznavanja, uz angažovanje eksperata sa liste eksperata koju ce utvrditi preko javnog poziva

4. Čl. 15a, stav 2 potrebno je dopuniti na način što će nakon riječi „poziva“, dodati sljedeće: „Ministarstvo uređuje kriterijume za izbor eksperta na listu eksperata. Ustanove visokog obrazovanja imaju pravo da za listu eksperata predlože svog kandidata/e, koji su priznati u svojoj oblasti“.

Odgovor obrađivača:

Uslovi za ekperte koje može angažovati Ministarstvo biće predmet javnog poziva, koji će objaviti Ministarstvo, odnosno Agencija.

1. **Senaid Nimanbegu:**

1. Prijedlog da se kroz ove izmjene Zakona predvidi ko je odgovoran za izjednačavanje kvalifikacija ukoliko u Crnoj Gori ne postoji škola, odnosno ustanova, koja realizuje uporediv obrazovni program odnosno studijski program.

Odgovor obrađivača:

Prijedlog je prihvaćen. Prijedlogom zakona je predloženo da ako ne postoji profesionalno udruženje ili ustanova koja bi mogla izvršiti izjednačavanje, postupak izjednačavanja kvalifikacije vrši komisija koju obrazuje Ministarstvo.

Ako se u postupku izjednačavanja kvalifikacije utvrdi da inostrani obrazovni, odnosno studijski program znatno odstupa od akreditovanog obrazovnog, odnosno studijskog programa u Crnoj Gori, rješenjem se utvrđuje obaveza polaganja dopunskih ili diferencijalnih predmeta.