

Dženeta Omerdić*

**Zakon o visokom obrazovanju Tuzlanskog kantona:
adekvatan pravni osnov za realizaciju akademskih
sloboda i principa univerzitetske autonomije?**

Sadržaj

1. Uvod

2. Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini: obavezujući pravni osnov za normiranje oblasti visokog obrazovanja na području TK?

3. Održive i autonomne (javne) visokoškolske ustanove: poseban društveni interes Kantona?

3.1. Normativni intervencionizam

3.2. Akademske slobode, samouprava i univerzitetska autonomija u procesu izbora organa (javnih) visokoškolskih ustanova

3.3. Akademske slobode, samouprava i univerzitetska autonomija u procesu donošenja statuta (javnih) visokoškolskih ustanova

4. Zakon o visokom obrazovanju TK: mjere za "unapređenje" nastavno-naučnog procesa

4.1. Studijski programi u odredbama Zakona o visokom obrazovanju TK

4.2. Izbor i angažman akademskog osoblja

4.3. Upisna politika: zakonska mjera za unapređenje obrazovnog procesa

5. Zaključak

1. Uvod

Oblast visokog obrazovanja na području Tuzlanskog kantona (TK) u posljednju godinu dana pretrpjela je niz bitnih normativnih promjena. Naime, u junu 2016. godine, na prijedlog Vlade Tuzlanskog kantona, Skupština TK donijela je Zakon o visokom obrazovanju (ZVO TK)¹. Kao razlozi za donošenje novog Zakona (a ne izmjenu postojećeg) navedene su "nejasnoće", te "pravne nedorečenosti" vezane za primjenu ranije važećeg pravnog propisa. Nadalje, naglašeno je da se ranijim izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju *odstupilo* od Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini, na šta je, između ostalog ukazivalo i

* Autorica je doktorica pravnih nauka, vanredna profesorica na Pravnom fakultetu Univerziteta u Tuzli.

¹ Zakon o visokom obrazovanju TK, *Sl. nov. TK 07/16*.

Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine². S tim u vezi, pozivajući se na član 24 stav 1 tačka c) Ustava Tuzlanskog kantona³, Skupština Tuzlanskog kantona je na sjednici održanoj 06. juna 2016. godine donijela Zakon o visokom obrazovanju, koji je prve izmjene i dopune "pretrpio" već u septembru iste godine, što je u (ne)akademske krugovima izazvalo mnogo polemike. Posljednje izmjene i dopune Zakona o visokom obrazovanju učinjene su u martu tekuće godine.

Sadašnje normativno uređenje oblasti visokog obrazovanja na području Tuzlanskog kantona ukazuje na određene nedostatke koji u najvećoj mjeri utiču na realizaciju akademskih prava i sloboda predstavnika akademske zajednice (i samih visokoškolskih ustanova), ali i na kvalitet cjelokupnog obrazovnog procesa. Nadalje, neusklađenost kantonalnog ZVO TK sa Okvirnim zakonom o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini rezultiralo je brojnim nedostacima koji se prvenstveno odnose na različito "zakonsko tretiranje" javnih i privatnih visokoškolskih ustanova koje djeluju na području Tuzlanskog kantona; imenovanje i izbor organa javnih visokoškolskih ustanova, te brojne nedosljednosti i kontradiktornosti vezane za realizaciju nastavno-naučnog procesa.

2. Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini: obavezujući pravni osnov za normiranje oblasti visokog obrazovanja na području TK?

Premda "utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranje obrazovanja"⁴ predstavlja isključivu nadležnost kantona, nadležne državne institucije ipak su aktivno uključene u proces normiranja oblasti (visokog) obrazovanja. Naime, poštujući Ustavom normiranu podjelu nadležnosti između države, entiteta i kantona, državni organi imaju pravo i obavezu da normiraju (definišu) okvir za ostvarivanje garantovanih prava. Okvirnim zakonodavstvom najviši zakonodavni organ vlasti u Bosni i Hercegovini postavlja opće principe i standarde, dok način implementacije zakonskih odredbi stavlja u nadležnost nižim državnim organima vlasti⁵. Drugim riječima, državni organ vlasti donosi zakone koji su bez obzira na atribut "Okvirni" pravno obavezujući, pri čemu su "stvarno i mjesno" nadležni organi vlasti odgovorni za praktičnu implementaciju (i razradu) okvirnih zakonskih normi. S tim u vezi, u skladu sa članom IV 4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini kojim se, između ostalog, utvrđuje: organizacija visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, odgovornost nadležnih vlasti u ovoj oblasti, ustanovljavaju tijela za provođenje zakona i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, te način osiguravanja kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja⁶.

² U komentaru nacrtu ZOV-a TK, u dijelu koji se odnosi na Obrazloženje (s. 54) naglašeno je: "Razlozi za donošenje Zakona o visokom obrazovanju proizilaze iz činjenice da su se prilikom primjene Zakona o visokom obrazovanju pojavile nejasnoće odnosno pravne nedorečenosti vezano za njegovu primjenu. Osim toga prilikom donošenja izmjena i dopuna Zakona o visokom obrazovanju odstupilo se od Okvirnog zakona o visokom obrazovanju, a što je primjedbovano od strane nadležnih institucija BiH (Ministarstva civilnih poslova BiH i dr). Na osnovu toga Vlada TK je izradila nacrt Zakona o visokom obrazovanju i uputila Skupštini TK na usvajanje". Primjedbe koje su nadležne državne institucije uputile "na račun" Zakona javnosti nikada nisu predočene.

³ Ustav TK, *Sl. nov. TPK* 07/97 i 03/99, *Sl. nov. TK* 13/99, 10/00, 14/02, 06/04 i 10/04.

⁴ Čl. III/4.b) Ustava FBiH.

⁵ Usp. H. Išerić, *Raspodjela nadležnosti prema Ustavu BiH, Sveske za javno pravo*, 28/2017, ss. (14 i dalje) 28 i dalje; također Odluka Ustavnog suda BiH U 26/13.

⁶ Čl. 1 Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH, *Sl. gl. BiH* 59/07.

Nadalje, Okvirni zakon "ustanovljava osnovne principe i standarde za sticanje visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, u skladu s relevantnim odredbama Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (ETS No. 5, 1950) i njenih protokola, Preporukom Komiteta ministara Vijeća Evrope o priznavanju i ocjeni kvaliteta privatnih visokoškolskih ustanova [R(97)1], Preporukom o pristupu visokom obrazovanju [R(98)3] i Preporukom o istraživačkom zadatku univerziteta [R(2000)8] i drugim relevantnim principima međunarodno priznatih pravnih instrumenata čija je država ugovornica i Bosna i Hercegovina, te u skladu s Konvencijom Vijeća Evrope/UNESCO-a o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju u evropskoj regiji (ETS No. 165, 1997)"⁷.

Poštujući principe ustavnosti i zakonitosti pravnih akata, te supremaciju akata državnih organa vlasti spram entitetskih i kantonalnih, a imajući u vidu i načelo vladavine zakona, neupitno je da Okvirni zakon za visoko obrazovanje u Bosni i Hercegovini predstavlja obavezujući pravni osnov prilikom donošenja zakona o visokom obrazovanju na nivou entiteta, odnosno kantona. Stoga "zakoni Republike Srpske i kantonalni zakoni iz oblasti visokog obrazovanja" trebaju biti usklađeni sa Okvirnim zakonom, dok će "sva pitanja iz oblasti visokog obrazovanja koja nisu regulirana Okvirnim zakonom biti regulisana zakonima na nivou Republike Srpske i kantona"⁸.

3. Održive i autonomne (javne) visokoškolske ustanove: poseban društveni interes Kantona?

3.1. Normativni intervencionizam

Odredbama Zakona⁹ visoko obrazovanje je definisano kao djelatnost od posebnog društvenog interesa za Kanton, Bosnu i Hercegovinu i dio je evropskog obrazovnog, naučnog, odnosno umjetničkog prostora. Na temelju člana 5 ZVO TK razvoj djelatnosti visokog obrazovanja na području TK, utvrđuje se Strategijom razvoja koju donosi Skupština TK, na prijedlog Vlade Kantona. Djelatnost visokog obrazovanja obavljaju visokoškolske ustanove. Visokoškolska ustanova, prema članu 2 stav 1 tačka ff) ZVO TK, predstavlja ustanovu koja se bavi djelatnošću visokog obrazovanja u skladu sa zakonom. Međutim, za razliku od Okvirnog zakona koji kategorijalno ne razlikuje javne i privatne ustanove¹⁰, članom 16 stav 2 ZVO TK na području TK-a predviđeno je da visokoškolske ustanove mogu biti javne i privatne. Pri tom je članom 17 stav 1 ZVO TK normirano da visokoškolsku ustanovu može osnovati domaće ili strano pravno ili fizičko lice. U pogledu mogućnosti osnivanja *javne* visokoškolske ustanove uočava se specifično normativno rješenje prema kojem "javnu ustanovu može osnovati Skupština Kantona, samostalno ili sa drugim osnivačem, na prijedlog Vlade Kantona"¹¹.

U praksi, ovakvo normativno rješenje moglo bi dovesti u pitanje akademsku autonomiju i (finansijsku) održivost javne visokoškolske ustanove. Naime, brojna istraživanja pokazuju da savremene vlade u velikoj mjeri interveniraju u oblast djelovanja visokoškolskih ustanova u namjeri da što brže riješe određena društvena i socijalna pitanja koja determinišu većinu

⁷ *Ibid.*

⁸ Usp. čl. 63 Okvirnog zakona (bilj. 6).

⁹ Čl. 3 ZVO TK (bilj. 1).

¹⁰ Odredbama Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH naglašeno je da su univerziteti i visoke škole visokoškolske ustanove u BiH. Usp. čl. 10 Okvirnog zakona (bilj. 6).

¹¹ Čl. 17 st. 3 ZVO TK (bilj. 1).

modernih društava. Te intervencije u velikoj mjeri su suprotne tradicionalnom djelovanju visokoškolskih ustanova čije reakcije nerijetko izostanu¹². S tim u vezi, mišljenja sam da ne bi bilo iznenađujuće ukoliko bi Skupština TK *iskoristila* ovakvo zakonsko rješenje te prilikom eventualnog osnivanja nove javne visokoškolske ustanove (ili stvaranjem javno-privatnog partnerstva), mogla biti vođena partikularnim interesima suosnivača (domaćeg ili stranog fizičkog i/ili pravnog lica). Iz tih razloga, za očekivati je da bi se djelovanje (novo)osnovanih javnih visokoškolskih ustanova usmjeravalo u onom pravcu koji u datom trenutku bude odgovarao suosnivaču i njegovom (finansijskom) interesu, marginalizirajući pri tome širi društveni interes. Sve ovo u konačnici otežava "uključivanje visokoškolskih ustanova u Kantonu u Evropski prostor visokog obrazovanja"¹³.

3.2. *Akademске slobode, samouprava i univerzitetska autonomija u procesu izbora organa (javnih) visokoškolskih ustanova*

Djelovanje (javnih i privatnih) visokoškolskih ustanova zasniva se, između ostalog, na akademskim slobodama, akademskoj samoupravi i autonomiji univerziteta.

Pod principom *akademске slobode* podrazumijevaju se prava i slobode istraživanja značajnih i kontroverznih pitanja. Svaki član akademске zajednice ima pravo na slobodu istraživanja i to na način da slobodno bira predmet i problem istraživanja, te da rezultate provedenog istraživanja javno publicira. Naravno, realizirajući pravo, član akademске zajednice ima i obavezu - odgovorno ponašanje. Naime, akademska odgovornost "zahtijeva od nastavnika da svoje znanje i zahtjeve podredi strogim i javnim recenzijama koje provode stručnjaci iz znanstvenog polja unutar kojeg se istraživanje vrši"¹⁴. Nadalje, bez straha od cenzure, ne ugrožavajući prava i slobode drugih, zaposlenici akademskih institucija ovlašteni su da preispituju "postupak i politiku, ne samo institucije u kojoj su zaposleni"¹⁵, već i društva u cjelini. Odredbama ZVO TK pod akademskim slobodama se, pored slobode visokoškolskih ustanova da međusobno sarađuju i da se udružuju, podrazumijeva sloboda visokoškolskih ustanova u nastavnom i naučno-istraživačkom radu i umjetničkom stvaralaštvu u okviru svojih licenci, *bez miješanja organa javne vlasti*¹⁶.

Pod *principom akademska autonomija* podrazumijeva se poštivanje temeljnih načela unutrašnje organizacije visokoškolskih ustanova, kao i njihovih interakcija sa društvom. Naime, u duhu

¹² Usp. S. Lay, *The Interpretation of the Magna Charta Universitatum and its Principles*, Bologna 2004, ss. 64-80.

¹³ Naime, čl. 2 Standarda i normativa visokog obrazovanja TK (usvojenih na sjednici Vlade TK u junu 2015. godine) definisana je obaveza "stvaranja mogućnosti, odnosno utvrđivanja obaveza u vezi sa reformiranjem cjelokupne strukture sistema visokog obrazovanja, u svrhu nastavka procesa uključivanja visokoškolskih ustanova u Kantonu u Evropski prostor visokog obrazovanja". S obzirom da "visoko obrazovanje predstavlja integralni dio sistema obrazovanja", intencija Vlade TK je da usvajanjem Standarda i normativa doprinese stvaranju uslova kojima bi visoko obrazovanje u Kantonu, a time i u BiH, postiglo "veću prepoznatljivost i međunarodnu konkurentnost, te ispunjenje i drugih neophodnih uslova za priznavanje diploma/kvalifikacija". Uključivanje u Evropski prostor visokog obrazovanja podrazumijeva jednostavnije i uspješnije kompariranje diploma stečenih na visokoškolskim ustanovama u Kantonu sa "odgovarajućim diplomama/kvalifikacijama u Evropi i svijetu". Usp. čl. 1 i 2 Standarda i normativa visokog obrazovanja TK.

¹⁴ A. Bilić, *Akademska prava sveučilišnih nastavnika i suradnika u RH*, *Zbornik Pravnog fakulteta Univerziteta u Rijeci*, 2/2009, s. (860 i dalje) 861.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Usp. čl. 7 ZVO TK (bilj. 1).

Magna Charta Universitatum (1988) princip akademske autonomije predstavlja ključni princip na kojem je zasnovano cjelokupno djelovanje visokoškolske ustanove. Autonomija visokoškolskih ustanova manifestuje se kroz moralnu i intelektualnu nezavisnost spram postojećih političkih autoriteta i ekonomskih centara moći. Odnosno, akademska autonomija podrazumijeva pravo i slobodu visokoškolskih ustanova da se ključne (kritične) odluke koje se tiču njih samih donose unutar akademske zajednice, a ne u vanjskim - političkim (i ekonomskim) centrima moći¹⁷. S obzirom da su principi sadržani u Magna Charta Universitatumu naknadno preuzeti i da predstavljaju sastavni dio međunarodnog ugovora čija je članica i država Bosna i Hercegovina - Deklaracija evropskih ministara visokog obrazovanja iz Bolonje (Bolonjska deklaracija) - pomenuti principi obavezujući su za bosanskohercegovačke državne organe svih nivoa vlasti¹⁸.

Naime, Bosna i Hercegovina je pristupila Bolonjskom procesu u Berlinu, u septembru 2003. godine, čime se obavezala da će, poput ostalih država-članica, raditi na ispunjavanju definiranih ciljeva Bolonjskog procesa¹⁹. Nadalje, kao država potpisnica Evropske konvencije o kulturi, što je predstavljalo preduslov za članstvo u Bolonjskom procesu²⁰, Bosna i Hercegovina se obavezala na implementaciju ciljeva sadržanih u Bolonjskoj deklaraciji. Premda Bolonjska deklaracija nikada nije ratificirana u Parlamentarnoj skupštini BiH, odredbe i principi sadržani u ovom međunarodnom dokumentu su ipak obavezujući za državne organe svih nivoa vlasti u BiH. Naime, realizacija obaveza koje je država Bosna i Hercegovina preuzela u Berlinu 2003. godine determinišu i uslovljavaju evropski put BiH. Preciznije, na temelju člana 100 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane, prioritet za ugovorne strane u sistemima visokog obrazovanja predstavlja realizaciju „ciljeva Bolonjske deklaracije u okviru međuvladinog Bolonjskog procesa“²¹. Nadalje, državni zakonodavac je prilikom donošenja okvirnog zakona imao u vidu ove međunarodne obaveze stoga su u Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini ugrađena osnovna načela u oblasti visokog obrazovanja koja su uspostavljena ili se uspostavljaju u Evropskom prostoru visokog obrazovanja i osiguravaju pravni okvir za implementaciju Bolonjskog procesa (o čemu je već bilo riječi).

¹⁷ *Magna Charta Universitatum*, 1998. Dostupno na: <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum>, očitavanje: 03. 08. 2017; Lay (bilj. 12), ss. 64-70.

¹⁸ Pojmovna određenja analiziranih načela data u tekstu *Magna Charta Universitatumu* u skoro pa istovjetnom obliku preuzeta su i sadržana kako u Okvirnom zakonu, tako i u ZVO TK. Usp. čl. 4, 21, 22 i 26 Okvirnog zakona (bilj. 6) i čl. 6, 7 i 8 ZVO TK (bilj. 1).

¹⁹ Na konferenciji ministara visokog obrazovanja, održanoj u Berlinu 19. 09. 2003. (tzv. Berlinski komuniké) odlučeno je da se "prihvate zahtjevi za članstvo Albanije, Andore, BiH, Svete stolice, Rusije, Srbije i Crne Gore, 'Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije' i da pozdrave ove države kao nove članice i tako prošire proces na 40 evropskih zemalja". Usp. *Realizacija Evropskog područja visokog obrazovanja. Komuniké Konferencije ministara visokog obrazovanja* (Berlinski komuniké), s. 7, preuzeto sa: <http://www.heg.gov.ba/Dokumenti/Bolonja/?id=904>, očitavanje: 31. 07. 2017.

²⁰ Članice Bolonjskog procesa mogu biti samo potpisnice Evropske konvencije o kulturi Vijeća Evrope, kako je to sadržano u Berlinskom komunikéu (2003): „Države strane u Evropskoj konvenciji o kulturi će se kvalifikovati za članstvo u Evropskom prostoru visokog obrazovanja pod uslovom da istovremeno izjave svoju spremnost da slijede i primijene ciljeve Bolonjskog procesa u vlastitim sistemima visokoškolskog obrazovanja.“ Usp. *Ibid*, Berlinski komuniké.

²¹ Usp. čl. 100 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i BiH, s druge strane, *Sl. gl. BiH – međunarodni ugovori* 10/08.

Temeljem ustavnih normi i općeg načela - *pacta sunt servanda* - državni organi vlasti Bosne i Hercegovine su obavezni izvršavati obaveze proizašle iz zaključenih međunarodnih ugovora, te samim tim i obaveze proizašle iz Bolonjske deklaracije²². Nadalje, pored ustavnih normi, na poštivanje Bolonjske deklaracije, principa sadržanih u Magna Charta Universitatum²³, kao i brojnih drugih međunarodnih konvencija kojima se reguliše oblast visokog obrazovanja, a na koje se pozivaju nadležni državni organi vlasti²⁴, obavezuju i odredbe Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969. godine i to na način da se ugovorne strane ne mogu pozivati na unutrašnje pravo kako bi opravdale neizvršavanje ugovora. Nadalje, zaključeni međunarodni ugovor obavezuje državu na cijelom njenom državnom teritoriju, osim ukoliko je ugovorna strana insistirala na tzv. federalnoj klauzuli kojom se država unaprijed ograđuje za neizvršavanje obaveza koje su u nadležnosti nižih administrativno-teritorijalnih jedinica, a u čije ime država ne može preuzeti obavezu. Kada je riječ o međunarodnim dokumentima, relevantnim za predmet ove analize, Bosna i Hercegovina nije insistirala na federalnoj klauzuli, što znači da Bolonjska deklaracija, kao i ranije navedeni međunarodni dokumenti²⁵ obavezuju kako državu Bosnu i Hercegovinu²⁶, tako i sve niže administrativno-teritorijalne jedinice: entitete, kantone i distrikt Brčko²⁷.

²² Naime, na temelju čl. III/3.b) Ustava BiH "Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe BiH i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija BiH. Opća načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka BiH i entiteta". S tim u vezi, Ustavni sud BiH u svojoj Odluci U 5/09 od 25. 09. 2009. godine naglašava da "ne postoji ustavna odredba koja regulira uvođenje međunarodnih sporazuma u domaće pravo kao uvjet njihove primjenjivosti", te da "Ustav ne propisuje 'transformiranje' međunarodnih pravila u domaće pravo putem zakona. Slijedeći to, ako međunarodni sporazumi o ljudskim pravima imaju kvaziustavni status, onda ne proizlazi da drugi sporazumi u Ustavu imaju status običnih zakona. Naprotiv, član III/3.b), u kojem je utvrđen prioritet Ustava, navodi da su *opća načela međunarodnog prava sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta* i domaće pravo mora biti usklađeno sa njima". Nadalje, Ustavni sud BiH "smatra da je jedno od osnovnih načela međunarodnog prava (.) načelo *pacta sunt servanda*, odnosno ispunjavanje obaveza koje proizlaze iz međunarodnog prava. Ovo pravilo, koje proizlazi iz međunarodnog običajnog prava, također je sadržano u čl. 26 Bečke konvencije o ugovornom pravu. Ono je očigledno dio najopćijeg načela međunarodnog prava". Usp. Odluka Ustavnog suda BiH U 5/09, st. 30-31.

²³ Magna Charta Universitatum predstavlja međunarodni dokument potpisan od strane predstavnika evropskih univerziteta/sveučilišta kojim su definisani principi na kojima se u znatnoj mjeri temelji savremeni evropski obrazovni prostor. Obavezujuća snaga principa sadržanih u ovom međunarodnom aktu ogleda se u činjenici da su države potpisnice Bolonjske deklaracije prepoznale bitnost definisanih principa. Naime, u samom tekstu Bolonjske deklaracije naglašeno je da su evropske visokoškolske institucije prihvatile izazov i "preuzele glavnu ulogu u stvaranju evropskog prostora visokog obrazovanja, u duhu temeljnih načela zacrtanih u povelji Magna Charta Universitatum. To je iznimno važno jer upravo nezavisnost i autonomnost univerziteta osiguravaju sistemu visokog obrazovanja i istraživanja stalno prilagođavanje promjenljivim potrebama, zahtjevima društva i napretku naučnih spoznaja". Principi definisani u Magna Charta Universitatumu su inkorporirani u Deklaraciju, čime su postali sastavni dio ovog međunarodnog dokumenta. Usp. Bolonjska deklaracija.

²⁴ Usp. čl. 2 Okvirnog zakona (bilj. 6).

²⁵ Evropska konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (ETS No. 5, 1950) i njeni protokoli, Preporuka Komiteta ministara Vijeća Evrope o priznavanju i ocjeni kvaliteta privatnih visokoškolskih ustanova [R(97)1], Preporuka o pristupu visokom obrazovanju [R(98)3] i Preporuka o istraživačkom zadatku univerziteta [R(2000)8], Konvencija Vijeća Evrope/UNESCO-a o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju u evropskoj regiji (ETS No. 165, 1997).Usp. *Ibid*, čl. 2 Okvirnog zakona.

²⁶ U cilju realizacije preuzetih obaveza, Vijeće ministara BiH je donijelo Odluku kojom se "usvaja sedam dokumenata koji su potrebni za izvršenje Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH (*Sl. gl. BiH* 59/07), za dalju implementaciju Bolonjskog procesa u BiH (Berlinski komuniké 2003. godine), za izvršenje Konvencije o priznavanju kvalifikacija koje se odnose na visoko obrazovanje u evropskoj regiji (br. 165) (*Sl. gl. BiH – međunarodni ugovori* 16/03), kao i izvršenje Programa realizacije prioriteta iz Evropskog partnerstva sa BiH

Princip akademske autonomije normiran je i u ZVO TK. Naime, odredbama ovog akta određeno je da autonomija visokoškolskih ustanova, između ostalog, podrazumijeva *pravo* akademske zajednice da izabere svoje upravne i rukovodne organe i da *samostalno* uređuje svoj rad i unutrašnju organizaciju²⁸. Međutim, princip akademske autonomije u znatnoj mjeri je prekršen, posebice u onom dijelu ZVO TK koji se odnosi na izbor i imenovanje rektora na (javnim) visokoškolskim ustanovama²⁹. Naime, u skladu sa članom 52 stav 2 ZVO TK rektora javnog univerziteta *imenuje senat* tek nakon što je pribavio "prethodnu saglasnost upravnog odbora"³⁰. Time se u mnogome odstupilo i od normativnog rješenja sadržanog u članu 18 Okvirnog zakona, a prema kojem rektora "javnog univerziteta bira senat na osnovu javnog konkursa".

Za razliku od "zbornih", izbor i imenovanje inokosnog organa (javnih) visokoškolskih ustanova predstavljalo je (ključno kadrovsko) pitanje oko kojeg se mnogo rasprava vodilo u (ne)političkim i (ne)akademske krugovima³¹. Naime, članom 6 stav 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju iz septembra 2016. godine³² određeno je da će novog vršioca dužnosti rektora Univerziteta "u roku od tri dana od dana stupanja na snagu ovog zakona imenovati privremeni upravni odbor Univerziteta". U skladu sa navedenim članom normiran je i izbor novog privremenog senata koji je za zadatak imao, da u roku od tri dana nakon svog konstituisanja, raspiše konkurs i započne proceduru za izbor i imenovanje rektora Univerziteta. Nadalje, članom 6 istog akta određeno je i da će vršilac dužnosti rektora imenovati i vršioce dužnosti dekana i prodekana. Ovim je cjelokupna "upravljačka" struktura univerziteta (i organizacionih jedinica) od septembra 2016. pa do početka ljetnog semestra akademske 2016/2017. godine bila u statusu "vršioca dužnosti". Nakon toga je uslijedila konkursna procedura i izbor i imenovanje predstavnika menadžmenta univerziteta i organizacionih jedinica. Međutim, izabrani predstavnici menadžmenta univerziteta nisu dugo ostali na svojim funkcijama, jer su predstavnici kantonalne izvršne i zakonodavne vlasti već u mjesecu martu tekuće godine, po hitnoj proceduri³³, predložili i usvojili Zakon o izmjenama i dopunama Zakona

(usvojenog na 110 sjednici Vijeća ministara BiH, održanoj 23. 02. 2006)." Usp. Odluka o usvajanju dokumenata potrebnih za implementaciju Bolonjskog procesa u BiH, *Sl.gl. BiH* 13/08.

²⁷ Usp. čl. 26, 27 i 29 Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969.

²⁸ Čl. 8 ZVO TK (bilj. 1).

²⁹ Pod organima visokoškolske ustanove, na temelju čl. 13 Okvirnog zakona, kao i čl. 45 st. 1 ZVO TK, podrazumijevaju se upravni odbor, senat i rektor. Usp. čl. 13 Okvirnog zakona (bilj. 6), *Ibid*, čl. 45 st. 1 ZVO TK.

³⁰ Normirajući izbor i nadležnosti rektora, kantonalni zakonodavac je predvidio i jednu nelogičnu (i teško izvodljivu) obavezu kada je u pitanju pomenuti inokosni organ visokoškolske ustanove. Naime, čl. 58 st. 2 ZVO TK rektor je obavezan da upozori "dekana i ostale rukovodioce na univerzitetu na protivzakonitost ili protivstatutarnost njihovih predloženih/*planiranih* ili donesenih odluka" te da o tome obavijesti "senat i naučno-nastavno, odnosno umjetničko-nastavno vijeće organizacione jedinice". Imajući u vidu nadležnosti dekana, kao i činjenicu da rektor o određenim odlukama sazna tek nakon njihovog donošenja, postavlja se pitanje pod kojim uslovima će rektor biti u prilici znati za "*planirane*" odluke dekana i kako da u tom slučaju spriječi njihovo donošenje?

³¹ Kao reakcija na posljednje izmjene i dopune ZVO TK (bilj. 1), u toku je prikupljanje potpisa poslanika Kantonalne skupštine TK kako bi se Ustavnom sudu FBiH predao Zahtjev za ocjenu usklađenosti Zakona o izmjenama i dopunama ZVO TK sa Ustavom FBiH.

³² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju TK, *Sl. nov. TK* 10/16.

³³ Posljednje izmjene i dopune ZVO TK učinjene su po hitnom/vanrednom postupku (predviđenim čl. 116-144 Poslovnika Skupštine TK), premda za ovakvo postupanje kantonalnog zakonodavnog organa vlasti nije bilo opravdanog razloga. Naime, na temelju čl. 146 Poslovnika Skupštine TK "Zakoni se, po pravilu, ne donose po hitnom postupku. Izuzetno, po hitnom postupku može da se donese samo zakon kojim se uređuju odnosi i pitanja za čije uređivanje postoji neodložna potreba i ako bi donošenje zakona u redovnom postupku moglo da izazove štetne posljedice za društvene interese u Kantonu". Usp. Poslovnik Skupštine TK - drugi prečišćeni tekst, *Sl. nov. TK* 4/12,

o visokom obrazovanju koji je stupio na snagu 17. marta 2017. godine³⁴. Usvojenim izmjenama i dopunama predsjedniku i članovima upravnog odbora Univerziteta, kao i rektoru i prorektorima zatečenim na dužnosti na dan stupanja na snagu ovog zakona prestala je dužnost. Također je članom 9 stav 2 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju određeno da će na prijedlog skupštinske Komisije za obrazovanje, kulturu, sport i mlade "vršioca dužnosti rektora Univerziteta imenovati Skupština Kantona"³⁵. Ovlašćujući poslanike Skupštine Kantona da, na temelju usvojenih izmjena i dopuna Zakona, imenuju v.d. Rektora Univerziteta, došlo je do eklatantnog kršenja principa akademske slobode, samouprave i univerzitetske autonomije, jer se direktno zašlo u pravo javne visokoškolske ustanove da *bira svoja "upravna i rukovodna tijela" i da im određuje mandat*.

Nadalje, odredbama ZVO TK kojima se normira izbor članova senata na (javnim) visokoškolskim ustanovama u znatnoj mjeri su ograničene akademske slobode, kao i autonomija akademske zajednice. Naime, odredbama ZVO TK³⁶ određeno je da senat, kao najviše akademsko tijelo, odgovorno za akademska pitanja u visokoškolskoj ustanovi, pored predstavnika akademskog osoblja i studenata čine i predstavnici tržišta rada, pri čemu "člana senata *javne visokoškolske ustanove iz reda tržišta rada na prijedlog Privredne komore Tuzlanskog kantona imenuje upravni odbor visokoškolske ustanove*" (istakla Dž.O)³⁷. Imajući u vidu nadležnosti senata i pitanja o kojima ovaj akademski organ odlučuje, zakonodavac je *de lege* i *de facto* omogućio da "predstavnici tržišta rada" odlučuju o temeljnim akademskim pitanjima vezanim za nastavne, naučne, umjetničke i stručne djelatnosti visokoškolske ustanove, pri čemu se postavlja pitanje kompetencije izabranih lica. Također, predstavnici tržišta rada, odnosno predstavnici političkih i ekonomskih centara moći, vođeni svojim partikularnim (finansijskim) interesima u prilici su da, obzirom na nadležnosti senata³⁸, usmjeravaju pravac razvoja i djelovanja javne visokoškolske ustanove.

3.3 Akademske slobode, samouprava i univerzitetska autonomija u procesu donošenja statuta (javnih) visokoškolskih ustanova

Statut je osnovni akt visokoškolske ustanove kojim se uređuju pitanja značajna za obavljanje djelatnosti ustanove. Stoga visokoškolska ustanova ima pravo da, primjenjujući zakonske i

3/13, 10/13, 15/13, 2/14 i 6/15. Obzirom da nije definisan poseban javni društveni interes, nije bilo potrebe za donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama ZVO TK po hitnom postupku. Ovi razlozi su, među ostalim, navedeni u Zahtjevu za ocjenom usklađenosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju TK (bilj. 34).

³⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju, *Sl. nov. TK 05/17*.

³⁵ Čl. 9 Zakona (bilj. 34).

Bitno je naglasiti da se u postupku izmjene i dopuna Zakona o visokom obrazovanju u mnogome odstupilo od termina koji su u upotrebi u samom tekstu Zakona. Naime, zanemaruju se termini "javna visokoškolska ustanova" i "visokoškolska ustanova", te se koristi termin "Univerzitet" (sa velikim slovom "U") što direktno implicira na Univerzitet u Tuzli.

³⁶ Obaveza izbora predstavnika tržišta rada u senat ne postoji za privatne visokoškolske ustanove koje djeluju na području TK. Usp. čl. 59 st. 9 ZVO TK (bilj. 1).

³⁷ Izbor senata *javnih visokoškolskih ustanova na području TK-a nije u skladu ni sa odredbama Okvirnog zakona*. Naime, čl. 16 Okvirnog zakona određeno je da senat kao najviše akademsko tijelo, odgovorno za akademska pitanja u visokoškolskoj ustanovi, čine "predstavnici akademskog osoblja i studenata". Pri tom se predstavnici tržišta rada ne spominju. Usp. čl. 16 Okvirnog zakona (bilj. 6).

³⁸ Usp. čl. 60 ZVO TK (bilj. 1).

statutarne odredbe, samostalno uređuje svoju organizaciju te bira rukovodne organe. To je potvrđeno i članom 43 ZVO TK.

Međutim kada je riječ o *postupku* donošenja statuta odredbe kantonalnog zakona su s jedne strane, međusobno protivrječne, dok su s druge strane, u koliziji sa principom univerzitetske autonomije, kao i odredbama Okvirnog zakona. Naime, odredbama ZVO TK normira se univerzitetska autonomija te s tim u vezi i pravo visokoškolskih ustanova da slobodno i nezavisno uređuju pitanja organizacijske prirode, dok se dalje članom 43 ZVO TK normira obaveza senata da, "uz prethodno pribavljeno mišljenje upravnog odbora i Ministarstva, te prethodnu saglasnost Vlade Kantona", donosi statut *javne* visokoškolske ustanove³⁹.

Ovim normativnim rješenjem odstupilo se i od odredbi Okvirnog zakona. Naime, Okvirni zakon uređuje da Senat "uz prethodno mišljenje upravnog odbora visokoškolske ustanove"⁴⁰ donosi Statut. S obzirom, dakle, na pitanja koja se uređuju statutarim odredbama, a koja se primarno odnose na nastavni i naučnoistraživački rad, pribavljanje prethodne saglasnosti Vlade Kantona nije predviđeno odredbama Okvirnog zakona⁴¹, jer je očito da tražene saglasnosti predstavljaju miješanje organa javne vlasti u rad visokoškolske ustanove što u konačnici predstavlja kršenje principa univerzitetske autonomije.

4. Zakon o visokom obrazovanju TK: mjere za "unapređenje" nastavno-naučnog procesa

4.1. Studijski programi u odredbama Zakona o visokom obrazovanju TK

Prilikom donošenja novog ZVO TK, intencija zakonodavca bila je da se utvrde strateški interesi i potrebe Kantona u oblasti visokog obrazovanja, te da se definišu i usvoje mjere za obezbjeđenje razvoja i unapređenje kvaliteta visokog obrazovanja, finansiranje, kao i druga pitanja od značaja za razvoj visokoškolske djelatnosti na području Kantona⁴². S tim u vezi, jedan od osnovnih ciljeva visokog obrazovanja je ustanovljavanje, razvijanje, zaštita i prijenos znanja i sposobnosti "kroz nastavu i naučno-istraživački rad"⁴³. Međutim, neprecizna⁴⁴, nedosljedna i kontradiktorna⁴⁵

³⁹ Odredbe kantonalnog zakona predviđaju i normiraju samo donošenje statuta u *javnim* (ne i u privatnim) visokoškolskim ustanovama, te cjelokupni postupak vezuju za prethodno pribavljeno mišljenje nadležnog ministarstva, kao i Vlade Kantona.

⁴⁰ Čl. 12 st. 2 Okvirnog zakona (bilj. 6).

⁴¹ Usp. *Ibid*, čl. 21 Okvirnog zakona.

⁴² Usp. Komentar nacrta Zakona (bilj. 2).

⁴³ Usp. čl. 4 i 5 ZVO TK (bilj. 1).

⁴⁴ Neprecizne misaono-jezične konstrukcije u znatnoj mjeri determinišu ovaj zakonski akt. Tako primjera radi, u čl. 15 ZVO TK koji se odnosi na primjenu drugih zakona u situaciji kada je nužno regulisati pitanja koja nisu uređena ovim Zakonom, zakonodavac normira da će se primjenjivati "Okvirni zakon o visokom obrazovanju u BiH, *Zakon o ustanovama* i drugi zakoni koji uređuju ovu oblast" (istaknula D.Ž.O.). Predlagač Zakona trebao bi znati da se na ustanove primjenjuje Uredba sa zakonskom snagom o ustanovama, a ne Zakon o ustanovama.

⁴⁵ U zakonskim rješenjima uočena je nedosljednost i nepreciznost prilikom definisanja obaveza visokoškolskih ustanova u procesu organizovanja ispitnih termina. Naime, visokoškolska ustanova je, na temelju čl. 105 st. 7 ZVO TK, obavezna "organizovati i utvrditi termine polaganja ispita tako da student može biti opterećen polaganjem najviše jednog ispita u istom danu za predmete iz tekuće akademske godine". S obzirom na broj obaveznih i izbornih nastavnih predmeta, kratak vremenski period predviđen za organizovanje ispitnih termina, kao i činjenicu da je studentima omogućen prijenos najviše 10 ECTS bodova, odnosno najviše dva nastavna predmeta nezavisno koliko zajedno nose ECTS bodova, u praksi je potpuno nemoguće ispuniti propisanu obavezu. Za pretpostaviti je da je riječ o upotrebi "pogrešnog" termina, te da je intencija zakonodavca bila da se onemogućući polaganje ispita sa iste

normativna rješenja kojima se uređuje pitanje studijskih programa, izbora i angažman akademskog osoblja, kao i status studenata ne olakšavaju proces uključivanja u Evropski prostor visokog obrazovanja⁴⁶.

Studijski program predstavlja nastavni plan i program koji pokriva jednu ili više naučnih oblasti, a čija realizacija kroz naučno-nastavni/umjetničko-nastavni proces vodi do jednog od tri akademska stepena u skladu sa Bolonjskom deklaracijom⁴⁷. Na temelju principa univerzitetske autonomije, sadržanog u Magna Charta Universitatum, istraživački i naučni procesi, u moralnom i u intelektualnom smislu, trebaju biti nezavisni spram svih političkih i ekonomskih izvora moći. Stoga je normativno rješenje sadržano u članu 64 stavu 4 ZVO TK, prema kojem studijske programe na *javnoj* visokoškolskoj ustanovi "usvaja senat na prijedlog naučno-nastavnog vijeća fakulteta, uz prethodno pribavljeno *pozitivno* mišljenje ministarstva i prethodnu saglasnost rektora"⁴⁸, u koliziji sa ranije definisanim principom (istaknula Dž. O)⁴⁹. Nadalje, pomenuti član 64 ZVO TK je u suprotnosti i sa odredbama Okvirnog zakona kojim je eksplicitno određeno da se *ne može uskratiti ili ograničiti sloboda visokoškolskim ustanovama da nude studijske programe* (istaknula Dž. O) za sticanje vještina potrebnih ili korisnih za ostvarivanje ciljeva visokog obrazovanja. Okvirnim zakonom se također određuje da "visokoškolske ustanove uživaju slobodu u nastavnom i naučnoistraživačkom radu u okviru svojih licenci, bez miješanja organa javne vlasti"⁵⁰.

Imajući u vidu značaj (i sadržaj) studijskih programa sa jedne strane, kao i kompetencije lica koja rade u nadležnom Ministarstvu, sa druge strane, samo po sebi se nameće sasvim logično pitanje: kako će državni službenici moći prepoznati šta je to što je neophodno učiniti kako bi se inovirao određeni studijski program?

4.2. Izbor i angažman akademskog osoblja

Kada je riječ o normiranju izbora i angažmana akademskog osoblja u nastavno-naučnom procesu na visokoškolskim ustanovama koje djeluju na području Tuzlanskog kantona također su vidljiva

studijske, a ne akademske godine. Nadalje, prilikom normiranja oblika provjere znanja studenata, zakonodavac nije predvidio tzv. kombinovanu metodu. Naime, čl. 105 st. 1 ZVO TK (bilj. 1) izričito je određeno da oblici provjere znanja mogu biti pismeni, usmeni i praktični, pri čemu je isključena svaka moguća kombinacija predviđenih ispitnih metoda. S tim u vezi, nužno je sačiniti izmjene i dopune Zakona u pravcu uvođenja kombinovanih oblika provjere znanja.

⁴⁶ Na temelju čl. 2 st. 1 t. h) ZVO TK, Evropski prostor visokog obrazovanja je "proklamovani cilj potpisnica Deklaracije evropskih ministara visokog obrazovanja iz Bolonje (1999) koji vodi stvaranju jedinstvenog evropskog prostora visokog obrazovanja, koji omogućava povećanu mobilnost studenata i akademskog osoblja, jača međunarodnu konkurentnost evropskog visokog obrazovanja, te vodi uspostavljanju zajedničkog okvira i sistema uzajamno razumljivih i uporedivih diploma". Usp. *Ibid.*, čl. 2 ZVO TK.

⁴⁷ *Ibid.*, čl. 2 st. 1 t. cc) ZVO TK.

⁴⁸ Za razliku od studijskih programa javnih visokoškolskih ustanova, studijski programi privatnih univerziteta i visokih škola se ne spominju u pomenutoj odredbi. Ukoliko je namjera zakonodavca kontrola "kvaliteta" studijskih programa, kao i eventualna ocjena neophodnosti njihovog uvođenja analizirajući stanje na tržištu rada, isti pristup bi trebao biti prema svim visokoškolskim ustanovama koje djeluju na području TK.

⁴⁹ Premda mišljenja ne predstavljaju pravno obavezujuće akte, tumačenjem ove odredbe kantonalni zakonodavac je nedvosmisleno iskazao svoju namjeru koristeći termin "pozitivno". Naime, usvajanje studijskih programa, između ostalog, uslovio je pozitivnim stavom nadležnog ministarstva.

⁵⁰ Usp. čl. 11 i 21 Okvirnog zakona (bilj. 6).

brojna nedosljedna i kontradiktorna rješenja. *Prvo*, u uvodnim odredbama ZVO TK-a uočava se nedosljednost (i nomotehnička nepreciznost). Naime, u članu 2 ZVO TK, između ostalog je dato i pojmovno i sadržajno određenje termina "katedra", dok se pojam "uža naučna oblast" ne navodi kao bitan pojam koji je "u upotrebi" u naučno-nastavnom i umjetničko-nastavnom radu na licenciranoj visokoškolskoj ustanovi. Terminološka (i sadržajna) neodređenost pojma "uža naučna oblast" ukazuje na površan pristup normiranju procesa izbora akademskog osoblja na licenciranim visokoškolskim ustanovama. Naime, izbori na (javnim) visokoškolskim ustanovama (uz izuzetak izbora na pojedinim organizacionim jedinicama) vrše se na užu naučnu oblast, a ne na katedru.

Drugo, nedosljednost je također sadržana u članu 2 stavu 1 ZVO TK (ovaj put riječ je o tački jj). Ona se odnosi na pojmovno određenje originalnog stručnog uspjeha kao što je "projekt, patent ili originalni metod, što se i očekuje od univerzitetskog nastavnika koji je proveo šest godina u zvanju vanrednog profesora, sve nakon sticanja zvanja vanrednog profesora, te mentorstvo najmanje po jednog kandidata za stepen drugog i trećeg ciklusa studija". Prema važećim zakonskim odredbama⁵¹, ali i normativnim rješenjima sadržanim u podzakonskim aktima (član 239 Statuta JU Univerzitet u Tuzli), pomenuti originalni stručni uspjeh ne predstavlja uslov za izbor u redovnog, nego je riječ o taksativno navedenom uslovu za izbor u vanrednog profesora⁵².

Treće, odredbe važećeg ZVO TK u koliziji su i sa principom mobilnosti akademskog⁵³ osoblja. Na osnovu njega se garantuje razmjena iskustva među članovima akademske zajednice, što u konačnici poboljšava kvalitet⁵⁴ naučno-nastavnog procesa. Naime, članom 73 stav 3 ZVO TK određeno je da "javna visokoškolska ustanova, bez raspisivanja javnog konkursa, može angažovati akademsko osoblje sa druge visokoškolske ustanove za realizaciju naučno-nastavnog procesa bez zasnivanja radnog odnosa uz saglasnost Ministarstva, radi: a) zamjene nastavnika, višeg asistenta ili asistenta kome je prestao radni odnos na visokoškolskoj ustanovi i to samo dok se u konkursnoj proceduri ne izabere novi član akademskog osoblja; b) zamjene nastavnika, višeg asistenta ili asistenta koji je privremeno spriječen za rad, a najduže do kraja semestra"⁵⁵. Ovom odredbom nije naznačena razlika između tri postojeća ciklusa studija. Zakonodavac je na ovaj način onemogućio javne visokoškolske ustanove da, bez prethodne saglasnosti Ministarstva, na drugom i trećem ciklusu studija angažuju nastavnike sa domaćih visokoškolskih ustanova, čime se *de facto* umanjuje kvalitet obrazovnog procesa⁵⁶. Nadalje, ukoliko javne visokoškolske ustanove planiraju angažman domaćeg akademskog osoblja za period duži od jednog semestra

⁵¹ Čl. 77 ZVO TK (bilj. 1).

⁵² Usp. *Ibid*, čl. 77 st. 1 t. b) ZVO TK; čl. 239 Statuta JU Univerziteta u Tuzli.

⁵³ Temeljem Magna Charta Universitatum-a, evropski Univerziteti dužni su da međusobno razmjenjuju informacije, dokumente, te da učestvuju na zajedničkim projektima. Posebnu obavezu ugovorne strane su preuzele i kada je riječ o mobilnosti nastavnika (i studenata). Usp. „Sredstva“ br. 4 Magna Charta Universitatum (bilj. 17).

⁵⁴ Na osnovu čl. 36 ZVO TK (bilj. 1), za kvalitet obrazovanja na visokoškolskim ustanovama odgovorne su one same. Međutim, postavlja se pitanje kako odgovarati za kvalitet obrazovnog procesa ukoliko je Zakon kojim se normira ova oblast suprotna Okvirnom zakonu, kao i važećim temeljnim principima na kojima počiva evropski sistem visokog obrazovanja. Nadalje, na kvalitet obrazovanja visokoškolskih ustanova u velikoj mjeri, pored Zakona, utiče i podzakonski akt - Standardi i normativi - kojim se, primjera radi, određuje opterećenje nastavnika i saradnika, broj studenata po grupama i dr, a koji donosi Vlada TK?

⁵⁵ I ovom odredbom se na različit način normiraju javne i privatne visokoškolske ustanove.

⁵⁶ Kada je riječ o angažmanu uglednih inostranih nastavnika kojima je u svojstvu "gostujućih profesora" omogućeno da određeni period učestvuju u naučno-nastavnom procesu, zakonodavac nije zahtijevao prethodnu saglasnost Ministarstva.

obavezne su prethodno raspisati konkurs. Ovakvim normativnim rješenjem, odnosno "nepriiznavanjem" izbora nastavnika i saradnika na drugim domaćim visokoškolskim ustanovama, kao i traženjem prethodnih saglasnosti, kantonalni zakonodavac je, svjesno ili ne, u značajnoj mjeri narušio jedinstveni akademski prostor u Bosni i Hercegovini⁵⁷.

U članu 73 stavu 4 ZVO TK naglašeno je da visokoškolska ustanova (kako javna tako i privatna), *bez raspisivanja javnog konkursa i bez prethodne saglasnosti Ministarstva*, može angažovati istaknutog stručnjaka iz prakse "za izvođenje određenih sadržaja nastavnog plana i nastavnog programa". Pri tom je zakonodavac propustio da definiše pojam i kriterije neophodne za sticanje statusa "stručnjaka iz prakse", te mu dao "jači pravni status" u odnosu na nastavnika koji ima izbor na drugoj domaćoj visokoškolskoj ustanovi.

4.3. Upisna politika: zakonska mjera za unapređenje obrazovnog procesa?

Različit normativni pristup licenciranim javnim i privatnim visokoškolskim ustanovama koje djeluju na području TK-a vidi se iz odredbe člana 98 ZVO TK, kojom se normira sadržaj konkursa za upis studenata na *javnu* visokoškolsku ustanovu. Naime, za razliku od privatnih, javne visokoškolske ustanove obavezne su raspisati javni konkurs za upis studenata i to tako da se znanje i sposobnosti kandidata (prijemni ispit) za odgovarajući studij provjerava "testom ili drugom pisanom formom u ovjerenom duplikatu, od čega jedna kopija ostaje visokoškolskoj ustanovi, a druga kandidatu". Nadalje, članom 98 stav 9 ZVO TK jasno se normira da se pored rezultata prijemnog ispita, prilikom upisa na *javnu* visokoškolsku ustanovu, u obzir uzimaju i "rezultati eksterne mature koju je kandidat ostvario tokom srednjoškolskog obrazovanja".

Budući da je oblast visokog obrazovanja zakonskim odredbama definisana kao opštedruštveni interes Kantona i države, te da u *normativnom smislu* ne postoji razlika između studenata koji su diplomu stekli na javnim i privatnim akreditovanim visokoškolskim ustanovama, nejasno je zbog čega zakonodavac insistira na drugačijim pravilima (i duplim kriterijima) za upis studenata na javne visokoškolske ustanove. Propisujući dodatne obaveze, zakonodavac je javne visokoškolske ustanove stavio u mnogo nepovoljniji položaj u odnosu na privatne univerzitete i visoke škole, čime su u konačnici i sami studenti onemogućeni da pod istim ili sličnim uslovima uživaju pravo na obrazovanje.

⁵⁷ Uspostavljanje jedinstvenog akademskog prostora u BiH predstavlja *conditio sine qua non* ukoliko se namjeravaju u potpunosti i efikasno realizirati obaveze koje je BiH, temeljem međunarodnog ugovora, preuzela. Naime, ukoliko BiH zaista prihvata "evropske strateške ciljeve u oblasti visokog obrazovanja izražene u Deklaraciji evropskih ministara visokog obrazovanja iz Bolonje (1999)", te ukoliko je visoko obrazovanje zaista djelatnost od posebnog interesa za BiH, onda nadležni organi nižih nivoa vlasti ne smiju donositi propise kojima bi se onemogućavalo efikasno izvršavanje međunarodnih obaveza. Nadalje, unutrašnje uređenje države, podjele nadležnosti, ne mogu biti opravdanje za "rascjepkanost" akademskog prostora, te "nepriiznavanje" stečenih akademskih zvanja na akreditiranim visokoškolskim ustanovama koje djeluju na državnom teritoriju BiH. Uslovljavanje "priiznavanja" akademskih zvanja nastavnika i saradnika sa drugih visokoškolskih ustanova ne omogućava potpunu reformu visokog obrazovanja, niti diplome stečene na bosanskohercegovačkim univerzitetima čine konkurentnim sa diplomama evropskih visokoškolskih ustanova.

5. Zaključak

Trenutnim zakonskim uređenjem sistema, uslova i načina obavljanja djelatnosti visokog obrazovanja na području Tuzlanskog kantona u mnogome se odstupilo od načela univerzitetske autonomije, kao i od normi (i ciljeva) sadržanih u Okvirnom zakonu o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini iz 2007. godine. Pojednim odredbama sadržanim u ZVO TK u znatnoj mjeri su oslabljene i akademske slobode. Normiranjem različitog obima prava i obaveza za privatne i javne visokoškolske ustanove, zakonodavac je na području TK-a doveo u pitanje održivost *javnog* univerziteta i visokih škola.

Ukoliko oblast visokog obrazovanja *zaista* predstavlja djelatnost od šireg društvenog interesa za Kanton i državu Bosnu i Hercegovinu, onda se sve nadležne kantonalne (i državne) institucije trebaju potruditi da ojačaju integritet, autonomiju, samoupravu i akademske slobode univerzitetima i visokim školama.

Prvo, neophodno je odredbe ZVO TK *uskладiti* sa Okvirnim zakonom koji ne razlikuje privatne i javne visokoškolske ustanove.

Nadalje, neophodno je *smanjiti* uticaj političkih "autoriteta" na javne visokoškolske ustanove. Visokoobrazovnim institucijama se treba obezbijediti normativna (i institucionalna) garancija temeljem koje će biti u prilici da ostvaruju pravo na samostalan (i nezavisan) izbor upravnih i rukovodnih organa. S tim u vezi, nužno je izmijeniti odredbe ZVO TK i (javnim) visokoškolskim ustanovama "vratiti" autonomiju, te odredbe kantonalnog zakona uskladiti sa odredbama Okvirnog zakona tako da se izbor rektora na javnim visokoškolskim ustanovama ne vezuje za prethodno pribavljenu saglasnost upravnog odbora. Odredbe važećeg ZVO TK kojima se uređuje pitanje nadležnosti rektora neophodno je, također, revidirati i tom prilikom otkloniti sve nejasnoće i kontradiktornosti sadržane u njima. Jedna od uočenih kontradiktornosti svakako se odnosi na obavezu rektora da ukaže/upozori na nezakonitost *planiranih* odluka dekana pojedinih fakulteta.

Treće, izmjene i dopune ZVO TK trebale bi ići u pravcu *izjednačavanja* statusa studenata javnih i privatnih visokoškolskih ustanova. S tim u vezi, neophodno je izmijeniti član 47 ZVO TK i omogućiti studentima privatnih visokoškolskih ustanova da budu birani za članove upravnog odbora ustanove na kojoj studiraju. Nadalje, preporuka za nadležne kantonalne organe vlasti odnosi se i na izmjenu i dopunu zakona u onom dijelu koji se odnosi na upis na visokoškolske ustanove. Naime, neophodno je propisati iste uslove za upis na visokoobrazovne institucije koje djeluju na području Tuzlanskog kantona, bez obzira da li je riječ o javnim ili privatnim ustanovama. Pravo na obrazovanje treba da je pod istim ili sličnim uslovima dostupno svim studentima, stoga je normiranje "strožijih" obaveza za studente na javnim visokoškolskim ustanovama (u formi obaveznog prijemnog ispita) u odnosu na njihove kolege koje će svoje diplome "steći" na privatnim akreditovanim visokoškolskim ustanovama potpuno neprihvatljivo.

Četvrto, odredbe ZVO TK koje se odnose na izbor članova senata javnih visokoškolskih ustanova također je neophodno *uskладiti* sa principom univerzitetske autonomije, sadržanog u Magna Charta Universitatum, kao i sa odredbama Okvirnog zakona. Za razliku od kantonalnih propisa, prema odredbama Okvirnog zakona, senat je najviše akademsko tijelo koje je sastavljeno od predstavnika akademske zajednice i studenata, i u čijem radu nije predviđeno učešće predstavnika tržišta rada. Međutim, ukoliko nadležni kantonalni organi vlasti insistiraju na trećoj kategoriji senatora (predstavnicima tržišta rada), a imajući u vidu nadležnost ovog

organa visokoškolske ustanove, neophodno je za njih definisati opšte i posebne uslove koji trebaju biti ispunjeni, te, eventualno, onemogućiti "trećoj" kategoriji senatora da odlučuju o isključivo akademskim pitanjima. Naravno, učešće predstavnika tržišta rada trebalo bi se predvidjeti i kada je u pitanju organizacija i djelovanje senata privatnih visokoškolskih ustanova.

Peto, prilikom donošenja statuta neophodno je odredbe ZVO TK *uskладiti* sa članovima 12 i 21 Okvirnog zakona. Naime, prema odredbama Okvirnog zakona, za donošenje statuta neophodna je prethodna saglasnost upravnog odbora, ali ne i nadležnog kantonalnog ministarstva i Vlade. Stoga svako dodatno uplitanje organa javne vlasti u organizaciju i djelovanje visokoškolskih ustanova predstavlja kršenje akademske autonomije.

Šesto odredbe ZVO TK se trebaju u pogledu studijskih programa *uskладiti* sa članovima 11 i 21 Okvirnog zakona. Miješanje organa javne vlasti u nastavno-naučni proces usmjereno je protiv principa akademskih sloboda i akademske autonomije. Međutim, ukoliko bi se insistiralo na pribavljanju prethodnih pozitivnih mišljenja prilikom usvajanja studijskih programa, onda bi se ova obaveza trebala "proširiti" i na privatne visokoškolske ustanove koje djeluju na području TK. Imajući u vidu značaj visokog obrazovanja, Kanton (i država) trebaju, naime, imati "uvid" i u studijske programe privatnih visokoškolskih ustanova, te njihovo usvajanje, također vezivati za prethodno pribavljeno mišljenje nadležnog ministarstva.

Pored obaveze usklađivanja odredbi ZVO TK sa članom 33 Okvirnog zakona kojim se zaključivanje ugovora na neodređeno vrijeme predviđa samo za redovne profesore, izmjene i dopune važećih kantonalnih propisa trebale bi ići u pravcu *promocije* mobilnosti akademskog osoblja. Naime, trenutno normativno rješenje otežava/onemogućava mobilnost akademskog osoblja, te se kroz uslovljavanje prethodnom saglasnošću, kao i "nepriznavanjem" izbora nastavnika i saradnika na drugim domaćim visokoškolskim ustanovama, narušava jedinstveni akademski prostor.

Sedmo, svaki pravni akt, pa tako i ZVO TK, treba da je napisan jasno i nedvosmisleno. Međutim, važeći ZVO TK obiluje nedosljednostima, kontradiktornostima i brojnim nejasnoćama, što u velikoj mjeri otežava i njegovu primjenu. S tim u vezi, neophodno je izmjenama i dopunama *otклонiti* uočene nedostatke, te korekcijom misaono-jezičkih konstrukcija, tekst Zakona učiniti razumljivijim.

Naposljetku, visokoškolske ustanove kojima su zakonskim odredbama ograničene akademske slobode, samouprava i univerzitetska autonomija nisu u mogućnosti da razvijaju, štite i prenose znanje i sposobnosti kroz nastavu i naučno-istraživački rad, te da na taj način doprinose razvoju sposobnosti pojedinca i društva. S druge strane, predstavnici visokoškolskih ustanova trebaju biti svjesni zakonske obaveze prema kojoj akademska autonomija i akademske slobode uključuju i odgovornost akademske zajednice prema društvenoj zajednici u kojoj djeluju, stoga su dužni u skladu s tim i da se ponašaju, te da svoj naučni i stručni angažman stave u svrhu promocije statusa akademske zajednice kojoj pripadaju.