

Nenad Veličković*

Obrazovanje u zakonopisnom žanru: teze za studiju slučaja

Sadržaj

1. Preampula
2. Jezička nekompetencija
 - 2.1. Pravopisne, leksičke, sintaksičke, stilske i logičke greške
 - 2.2. Nepotpun Pojmovnik sa nekorektnim objašnjenjima
 - 2.3. Logički neupotrebljive definicije
 - 2.4. Redundantnost i nepreciznost rješenja
3. Nekvalitetan proces donošenja zakona
 - 3.1. Slabo obrazloženje potrebe za donošenjem novog zakona
 - 3.2. Nekvalitetna javna rasprava
 - 3.3. Slaba evaluacija javne rasprave
 - 3.4. Zbrzavanje amandmana
 - 3.5. Formalne saglasnosti
 - 3.6. Nedovršena rješenja
4. Nekvalitetan proces donošenja zakona
 - 4.1. Kontradiktorni ciljevi zakona
 - 4.2. Degradacija nastavnika
 - 4.3. Privatne škole
 - 4.4. Vjeronauka
 - 4.5. Himna
5. Zaključak
6. Preporuke

1. Preampula

Autor ove studije slučaja Prijedloga Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju, koji je trebao biti usvojen na sjednici Skupštine Kantona Sarajevo 10. aprila 2017. godine, dao je otvorenim pismom predsjedateljici Skupštine prof. Ani Babić skroman doprinos odlaganju njegovog usvajanja.

* Autor je nastavnik na Filozofskom fakultetu Univerziteta u Sarajevu na Odsjeku za književnost naroda Bosne i Hercegovine.

Evo tog pisma, u formi *preampule* (lijek za ublažavanje putne mučnine) analizi koja slijedi.¹

Paralelna opsevacija

(uoči usvajanja zakona o osnovnom obrazovanju)

Otvoreno pismo predsjedateljici Skupštine Kantona Sarajevo, prof. Ani Babić

Sarajevo, 7.4.2017.

Poštovana kolegice Babić,

Vaše sam ime pročitao na dnu Prijedloga Zakona o osnovnom obrazovanju, planiranom za usvajanje u ponedjeljak 10. aprila na sjednici Skupštine kojom Vi predsjedavate. Ne znam jeste li Zakon pročitali, ali pretpostavljam da niste, inače ga ne biste uvrstili u dnevni red zbog jezika kojim je napisan. Nije u pitanju to da li je *bosanski*, *hrvatski* ili *srpski*, iako ostaje otvoreno pitanje koji je; to jest, da li Vaša Skupština na ovaj način prihvata i slijedi Deklaraciju o zajedničkom jeziku, ili jednostavno ne koristi sva tri službena jezika ravnopravno?

Razlog zašto biste trebali odložiti usvajanje ovog zakona zapravo je taj da njegov tekst sadrži veliki broj grešaka. Pošto se ne zna ko ga je tačno pisao, ostaje da njegovom potpisnicom smatramo Vas, na kraju dugog niza potpisnika različitih saglasnosti, u ime Sindikata, Ekonomsko-socijalnog vijeća, Ministarstva finansija, Ureda za zakonodavstvo, Ministarstva pravde i administracije, sve do premijera kao predlagача.

Kao potpisnica ovog zakona Vi se, profesorice Babić, pojavljujete u javnosti kao osoba koja ne zna koristiti crticu u polusloženicama (*razredno - časovni sistem, govorno - jezička komunikacija, odgojno disciplinske mjere, ustanovu-školu*, itd.), ne snalazite se najbolje sa č i ć (*moogućnost, učešču, veći*), mučite se sa je i ije (*prosljeđuje, obaviještava, redosljed, primjeniti*), tu i tamo koristite čudnu množinu (*državljanini* umjesto *državljeni*), gutate slova (*pedgog, razješava, opsevacija, finasijski*) ili ih ubacujete (*okonačenje*, umjesto *okonačanje, paralelene* umjesto *paralelne, skolonosti, dokumenat, odjeljenjsko*), a negdje udarite u pogrešnu puljku: *nadlednost*. Naročito je zabavna odredba da kandidati trebaju *položiti* stručni ispit. (Frojdistički: iz osnove *laž, lagati*; malo polažemo, a malo polagujemo.)

Naravno, Vi u ponedjeljak možete usvojiti Zakon uz ove moje pravopisne amandmane (iako njih ima još), ali i za pravne teoretičare i za jezičke stručnjake otvorili ste zanimljivo pitanje: da li se tekst zakona može lektorirati nakon usvajanja, i da li pogrešno napisane riječi u usvojenom zakonu ulaze u leksički fond jednog jezika?

Međutim, ja Vam pišem kao nastavnik budućih nastavnika maternjeg jezika. Zamolio bih Vas da i meni i njima javno odgovorite: u čemu je svrha maltretiranja hiljada i hiljada djece pravopisnim začkoljicama, ako najviše zakonodavno djelo do toga ne drži? Šta da kaže nastavnik sutra djetetu kome je ispravio učešće u učešće, ako ga ono pita zašto je to bitno? Da se po tome razlikuje pismen i obrazovan čovjek od nepismenog i neobrazovanog?

Kolegice profesorice Babić, u ime tih budućih nastavnika (i u svoje, naravno), molim Vas da odgodite usvajanje ovakvog teksta Zakona, zaštitivši tako Vašu (i našu, i moju!) Skupštinu od opravdanog prigovora da je čine nepismeni i neobrazovani ljudi. To mi se čini posebno bitnim jer se ovdje radi o Zakonu o osnovnom obrazovanju.

Ukoliko to učinite, daćete mi dovoljno vremena da Vam u narednim danima ukažem na druge i daleko ozbiljnije propuste u tekstu Zakona. Tek sada, kada je ovaj tekst skupa sa obrazloženjem objavljen i dostupan na stranici Skupštine, moguće je otvoriti ozbiljnu raspravu ne samo o tome kakvo osnovno obrazovanje želimo, nego i kako da procedure donošenja zakona učinimo transparentnijim, kako da unutar njih definišemo individualnu odgovornost, kako da skupštinu učinimo mjestom zaštite interesa građana, a ne kulisom za stranačka potkusurivanja.

¹ Dostupno na: <http://www.skolegijum.ba/tekst/index/1211>.

U čemu je, dakle, problem s Prijedlogom Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju i zašto ga *ne* treba usvojiti? Razlozi se mogu razvrstati u tri grupe:

1. niske jezičke kompetencije *tekstopisca* Zakona,
2. nekvalitetan proces donošenja Zakona,
3. ideološka netransparentnost i *nedovršivost* ponuđenih zakonskih rješenja.

Kao osnova za analizu poslužio je materijal objavljen na stranici Skupštine Kantona Sarajevo za 27. Radnu sjednicu – Prijedlog zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju i 11 dokumenta sa ukupno 84 amandmana. Sam prijedlog ima 170 stranica i sastavljen je od:

1. Zaključka Vlade sa 77. sjednice održane 28. marta 2017. kojim se Prijedlog Zakona potvrđuje i predlaže Skupštini da ga usvoji, s potpisom premijera Dine Konakovića;
2. Teksta Prijedloga zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju (str. 2–70) s potpisom predsjedateljice Skupštine Kantona Sarajevo prof. Ane Babić;
3. Obrazloženja (str. 71–89, sa priložima,² str. 90–118), bez potpisa;
4. Izvještaja o Javnoj raspravi o Nacrtu zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju (str. 119–170), bez potpisa.

2. Jezička nekompetencija

2.1. Pravopisne, leksičke, sintaksičke i stilske greške

Pravopisne greške, kao što je u citiranom pismu na početku naznačeno, odnose se na pogrešno pisanje polusloženica, nerazlikovanje č i ć, pisanje ijekavizama, pogrešnu interpunkciju, a *sintaksičke* na kongruenciju rečeničnih dijelova.

(10) Racionalnu organizaciju školskih područja iz stava 8 ovog člana podrazumijeva optimalnu iskoristivost postojećih školskih prostornih, materijalnih i kadrovskih kapaciteta. (Član 22. *Vrste, trajanje i mreža škola*)

Šta je ovdje subjekt, a šta predikat? Ko koga ili šta podrazumijeva?

Predlagač upotrebljava riječi u pogrešnom značenju: razlog za izricanje disciplinske mjere učeniku je:

posjedovanje oružja ili hladnog oruda u prostorijama i dvorištu škole, na ekskurziji ili izletu, te tokom realizacije drugih nastavnih i vannastavnih aktivnosti, (Član 81. Izricanje odgojno-disciplinskih mjera, stav 1, al. g)

² 1. Izvod iz Ustava Kantona Sarajevo, *Sl. nov. Kantona Sarajevo* 1/96, 2/96- Ispravka, 3/96-Ispravka, 16/97, 14/00, 4/01, 28/04 i 6/13.

2. Izvod iz Zakona o Vladi Kantona Sarajevo, *Sl. nov. Kantona Sarajevo* 36/14 - Novi prečišćeni tekst i 37/14-Ispravka.

3. Okvirni Zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u Bosni i Hercegovini, *Sl. gl. BiH* 18/03.

4. Izvještaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju, Radna grupa.

5. Mišljenje Ministarstva pravde i uprave Kantona Sarajevo br: 03-06-02-10252/17 od 14. 03. 2017.

6. Mišljenje Ureda za zakonodavstvo Vlade Kantona Sarajevo 09-02-10253/17, 09 02-10248/17 od 15. 03. 2017.

7. Mišljenje Ministarstva finansija Kantona Sarajevo br. 08-01-02-10254/17 od 13. 03. 2017.

8. Zaključak Ekonomsko-socijalnog vijeća za područje Kantona Sarajevo br. 01-59-2 18/17 od 14. 03. 2017.

Mislilo se na hladno *oružje*, a ne *oruđe*.

Stilske greške (u primjeru koji slijedi četiri puta iskorišten veznik *koji*) –

(1) Odgojno-obrazovni rad ostvaruje se na osnovu nastavnog plana i programa za osnovni odgoj i obrazovanje (u daljem tekstu: nastavni plan i program) do donošenja kurikuluma, kojim se prelazi na usvajanje sadržaja koji će imati definisane ishode učenja, odnosno mjerljive pokazatelje znanja koje je učenik usvojio, i koji će dovesti do jačanja učeničkih sposobnosti. (Član 24. Nastavni plan i program/kurikulum).

– u pravilu otkrivaju zbrku u mislima. Ovdje Predlagač pokazuje da ne razumije šta je kurikulum i da nema jasnu ideju kada će najavljenju reformu provesti. Također, netačno je da pokazatelji dovode do jačanja sposobnosti; kao što brzinomjer na automobilu ne utiče na povećanje brzine.³

Dobar stil nije zahtjev koji se postavlja samo pred umjetničke tekstove. Još je Kvintilijan povezoao stil s mišljenjem, tvrdeći da je loš stil znak lošeg mišljenja. U pravnom tekstu stil je također važan, u smislu da tekst mora biti jasan, tačan i pravilan, da ne smije zbunjivati, izazivati nedoumicu ili se moći dvosmisleno tumačiti.

Kad, naprimjer, u članu 81 (Izricanje odgojno-disciplinskih mjera) Predlagač izjavi da se "odgojno-disciplinske mjere izriču za učinjene teže povrede učeničkih dužnosti", pa onda u nabrojanju navede da je povreda dužnosti "prepravka podataka u svjedočanstvu, diplomu, đlačkoj knjižici i drugim javnim ispravama koje izdaje škola" jasno je da formulacija nije dobra; ispada da je *dužnost* učenika da *ne prepravlja* podatke. Htjelo se reći da se mjere izriču za kršenje zakona i pravila škole. U istom se članu kaže da je povreda dužnosti "konzumiranje, podstrekavanje na konzumiranje, odnosno pomaganje učeniku u upotrebi alkohola ili narkotika". Šta ako učenik ili učenica alkohol upotrebljava u laboratoriji, u eksperimentu? Zašto je konzumiranje naprasno zamijenjeno upotrebom?

2.2. Nepotpun Pojmovnik sa nekorektnim objašnjenjima⁴

Pojmovnika u Nacrtu Zakona nije bilo.

Iz obrazloženja Prijedloga ne saznajemo na čiju se inicijativu tu pojavio. Sve što Radna grupa, ministar i Vlada (koji stoje iza materijala za sjednicu Skupštine) imaju da kažu u o motivima da uvrste pojmovnik i o cilju koji time žele da ostvare je rečenica bez glagola:

³ Još neki primjeri stilskih grešaka:

Naslov člana 121: "Radnici zatečeni na radu u školi". Kao da je rad krađa, a oni uhvaćeni u njoj!? Ko ih zatiče? Htjelo se reći da su radnici pod određenim uslovima (npr. ako imaju 30 godina staža) izuzeti od primjene nekih zakonskih odredbi (npr. da moraju polagati neke ispite...). Naslov bi morao sadržavati suštinu odredbe – izuzeci od primjene Zakona. Ili, u čl. 27 (3): "Nastavničko vijeće utvrđuje prijedlog godišnjeg programa na osnovu nacrtu kojeg priprema direktor, a usvaja ga školski odbor." Šta se htjelo reći: da školski odbor usvaja godišnji plan rada, na osnovu prijedloga nastavnčkog vijeća, a da vijeće usvaja prijedlog na osnovu nacrtu koji (a ne *kojeg!*) priprema direktor? Ili da vijeće utvrđuje prijedlog, na osnovu nacrtu koji priprema direktor a usvaja odbor?

Ili: čl. 107 (1) "Vijeće roditelja je tijelo u okviru kojeg se promoviraju interesi roditelja učenika škole u odgojno-obrazovnom procesu škole." Osim ovog nezgrapnog ponavljanja, važno je zapaziti da između *promoviranja* i *zastupanja* postoji mala, ali bitna razlika: zastupanje ima pravnu težinu, afirmisanje nema. Kao *zastupnici* interesa djece, roditelji bi morali imati značajna prava, koja se navedenom formulacijom rasplinjuju.

⁴ Na kvalitet Pojmovnika, ali i još neke manjkavosti Prijedloga, reagovao je oštro Namir Ibrahimović, *Zakonodavac na službenom putu*. V. na: <http://www.skolegijum.ba/tekst/index/1204>.

Član 2. (Pojmovnik i definicije) Definicije pojmova koji se pominju u ovom zakonu.

Nejasni su kriteriji za odabir pojmova u *Pojmovniku* koji prethodi pravnim rješenjima. Ne znamo ni ko je autor tog *Pojmovnika*, odnosno čija je konkretna odgovornost ne samo za greške i propuste, nego i za sam izbor.

Kriterij bi morao biti ovaj: da se objašnjavaju pojmovi i sintagme koji u zakonu imaju specifično značenje, drugačije od uobičajenog, ili od navedenog u rječnicima.

Tako, recimo, pojam *disleksija*, koji ne može u zakonu imati drugo značenje od onog koje ima u rječniku, nije potrebno objašnjavati, ali sintagmu *emocionalni poremećaj* jeste, jer se u zakonu vjerovatno posmatra uže nego u svakodnevnom govoru. Posljedica nedostatka jasnih kriterija, kojima se npr. definiše *stručno usavršavanje* ali ne i *ekspertna komisija*, za koju se u odgovarajućem članu (14. Ekspertna komisija) kaže da se bira "iz reda istaknutih stručnjaka iz oblasti obrazovanja", jeste stvaranje lažnog utiska da predlagač Pojmovnikom insistira na jasnoći. Naposljetku, ključni pojmovi i koncepti ostaju nedefinisani. U navedenom primjeru vezanom za ekspertnu komisiju ne znamo šta su kriteriji za *istaknutost*? Kako ministar, ili neko drugi, prepoznaje *istaknute stručnjake*? Jedan od odgovora, nažalost, jeste: po stranačkoj pripadnosti.⁵

Još nekoliko primjera nekorektnih objašnjenja:

Maternji jezik je jezik sa kojim se neko lice identificira.

Odjeljenje predstavlja grupisanje učenika u školi za vrijeme nastave prema hronološkoj dobi u zasebne grupe.

Pedagog je specijalizovani stručnjak koji se bavi unapređivanjem odgojno-obrazovnog rada škole.

Baština se odnosi na imanje koje je naslijeđeno iz prošlosti. Označava ukupna sačuvana i njegovana dobra iz prošlosti.

Posljednje se odnosi na čl. 4 Ciljevi i načela obrazovanja:

e) razvijati državotvornu svijest i patriotizam, očuvanje kulturno-historijske i duhovne baštine.

Umjesto da objasni šta je "kulturno-historijska", a šta "duhovna baština", *pojmodavac* prvo daje leksikonsko objašnjenje riječi, a onda netačno objašnjenje sintagmi u kojima se ona pojavljuje.

A neka su objašnjenja najobičniji *plagijat*. Pojmovnik:

Predmetni i razredni ispiti u osnovnoj školi su ispiti koje mogu polagati učenici od I do VIII razreda koji zbog bolesti i drugih opravdanih razloga nisu redovno pohađali nastavu ili su ostali neocijenjeni iz pojedinih ili svih nastavnih predmeta.

“Pravilnik o polaganju predmetnih i razrednih ispita u osnovnoj školi“, *Narodne novine*, Zagreb, 1991, članak 2:

Predmetne i razredne ispite u osnovnoj školi mogu polagati učenici od I. do VIII. razreda koji zbog bolesti i drugih opravdanih razloga nisu redovno pohađali nastavu ili su ostali neocijenjeni iz pojedinih ili svih nastavnih predmeta.

Ništa ne bi bilo strašno u ovom prepisivačkom zahvatu da obrazovanje u Kantonu Sarajevo nije već 14 godina – devetogodišnje.

⁵ O tome vidi hronologiju slučaja navodnog izbacivanja bošnjačkih pisaca iz lektire u Kantonu Sarajevo, tekst *Revizija revizije* Amera Tikveše: <http://www.skolegijum.ba/tekst/index/1072>.

2.3. Logički neupotrebljive definicije

Logičke nekompetencije prijateljice su jezičkih. Predlagač zakona gotovo u pravilu propušta da kod definisanja pojmova ponudi pouzdan osnov za kasnije logičke operacije.

Prijedlog Zakona ne nudi upotrebljive definicije. Na pitanje šta je svrha/cilj odgoja, predlagač kaže:

Cilj/svrha odgojno-obrazovnog rada, konkretizuje se kroz zadatke, a ostvaruje se kroz sadržaje određenog oblika odgojno-obrazovnog rada, a primarno se odnosi na strateško opredjeljenje usmjereno ka pripremanju mlade (učeničke) generacije za život prenošenjem i usvajanjem naučnih saznanja, te društvenih normi i vrijednosti.

Dakle, ne *šta* je (cilj/svrha), nego *kako* (se cilj/svrha konkretizuje i ostvaruje). Pri tome, koristi se nepotrebno složena rečenica čije su dvije klauze povezane pogrešno odabranim suprotnim veznikom *a*. Pasivnom konstrukcijom izostavlja se subjekt, čime se izbjegava adresiranje odgovornosti, a čemu u tekstu zakona ne bi trebalo biti mjesta.

Ozbiljne negativne posljedice ovakve nepreciznosti moguće je objasniti na primjeru kojim se definiše odgojno-obrazovna djelatnost. Iz člana 5⁶ saznajemo da je ona dio jedinstvenog obrazovnog sistema Kantona, "da predstavlja djelatnost od posebnog društvenog interesa za Kanton", da se "realizira na način i pod uvjetima utvrđenim ovim zakonom, ukoliko drugačije nije regulisano posebnim zakonima", da se "*odgojno-obrazovni rad u školi*" podrazumijeva "poslove upisa i ispisa iz škole", tj. "vođenje propisane evidencije i dokumentacije", "organizaciju i izvođenje nastave", "praćenje, vrednovanje i ocjenjivanje učenika", "primjenu stimulativnih i odgojno-disciplinskih mjera", "organizacije i realizacije predmetnih i razrednih ispita", "izdavanja javnih isprava", "unosa i obrade podataka u informacioni sistem" i "druge poslove".

I opet, ne kaže se *šta jeste* odgojno-obrazovna djelatnost, nego *čega* je ona *dio*, i od čega se

⁶ Član 5. (Odgojno-obrazovna djelatnost)

(1) Osnovni odgoj i obrazovanje učenika dio je jedinstvenog obrazovnog sistema Kantona i predstavlja djelatnost od posebnog društvenog interesa za Kanton.

(2) Osnovni odgoj i obrazovanje učenika se realizira na način i pod uvjetima utvrđenim ovim zakonom, ukoliko drugačije nije regulisano posebnim zakonima.

(3) Glavna djelatnost škole je odgojno-obrazovni rad, koji se obavlja u skladu s ovim zakonom.

(4) U školi se u skladu sa ovim zakonom obavljaju sljedeći poslovi:

a) upisi i ispisi iz škole s vođenjem propisane evidencije i dokumentacije;

b) organizacija i izvođenje nastave i drugih oblika odgojno-obrazovnog rada s učenicima, te vođenje odgovarajuće dokumentacije i evidencije;

c) praćenje, vrednovanje i ocjenjivanje učenika, te vođenje propisane dokumentacije i evidencije o napredovanju i postignućima učenika;

d) primjena stimulativnih i odgojno-disciplinskih mjera i vođenje evidencije o njima;

e) organizacija i realizacija predmetnih i razrednih ispita i vođenje propisane dokumentacije i evidencije o njima;

f) izdavanje javnih isprava;

g) unos i obrada podataka o odgojno-obrazovnom radu u informacioni sistem upravljanja u obrazovanju (u daljem tekstu: EMIS) i

h) druge poslove od značaja za obavljanje djelatnosti osnovnog odgoja i obrazovanja na području Kantona.

(5) Ako škola u vezi s poslovima iz stava (2) ovog člana ili drugim poslovima koje obavlja na osnovu zakona i javnih ovlasti odlučuje o pravu, obavezi ili općem interesu učenika, roditelja ili drugog fizičkog ili pravnog lica, dužna je postupati u skladu s odredbama Zakona o upravnom postupku ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine", br. 2/98 i 48/99), odredbama ovog zakona i zakona kojima se uređuje djelatnost koju obavlja.

sastoji – rada i poslova.

Samo kao primjer alternative, bez pretenzija da se ponudi kao valjana definicija, odgojno-obrazovna djelatnost mogla bi se opisati kao zbir različitih pedagoško-stručnih radnji usmjerenih na djecu s ciljem da ona prihvate određene društvene (etičke) vrijednosti i ovladaju određenim znanjima i vještinama. Takav bi se jasan iskaz dalje prirodno nadopunjavao odgovorima na pitanja ko tu djelatnost vrši, gdje, pod kojim uslovima, itd.

U navedenom primjeru niti na jedno takvo pitanje se ne odgovara; škola se pominje u trećem stavu a da nije prethodno rečeno da je ona mjesto obavljanja pomenute djelatnosti. Tako ostaje nejasno šta školu razlikuje od drugih mjesta na kojima se također može obavljati ista *djelatnost*. A razlikuje je, prije svega, obaveznost. Kada bi se ona pomenula na ovom mjestu, bilo bi jasnije da Zakon mora odgovoriti i na vrlo važno pitanje čime se ta obaveznost, povezana s instrumentima prinude, opravdava. Prvi i najvažniji odgovor bio bi: interesom djeteta.

Međutim, dijete (učenik i učenica) u ovom je članu u drugom planu. Obrazovno-odgojnu djelatnost zakonodavac vidi kao birokratsku; vođenje evidencije i dokumentacije, bročano ocjenjivanje, upisivanje, ispisivanje, izdavanje isprava, primjena mjera, itd.

Organizacija nastave najbliže je onome što bi djelatnost odgoja i obrazovanja trebala biti: proces, interakcija, zajednički rad s jasnom svrhom.

Nepreciznost u adresiranju odgovornosti signal je ili nedovoljno dobro osmišljenog rješenja, ili namjere da se ona u određenim slučajevima izbjegne.

Član 9. (Osnivač)

- (1) Školu kao ustanovu može osnovati domaće i strano pravno i fizičko lice u svim oblicima svojine (u daljem tekstu: osnivač) uz odobrenje ministra i uz prethodnu saglasnost Vlade Kantona Sarajevo (u daljem tekstu: Vlada).
- (2) Školu kao javnu ustanovu može osnovati Kanton samostalno ili s drugim pravnim, odnosno fizičkim licem kada Kanton procijeni da za njeno osnivanje postoji javni interes.
- (3) Kanton može, u skladu s međunarodnim ugovorima, otvoriti odjeljenje škole iz stava (2) ovog člana za naše građane u inostranstvu.
- (4) Rad odjeljenja iz stava (3) ovog člana finansira podnosilac zahtjeva.
- (5) Za osnivanje, rad i statusne promjene škole, primjenjuju se odredbe Zakona o ustanovama, ("Službeni list SR BiH", br.: 6/92, 8/93 i 13/94) u dijelu koji nije reguliran ovim zakonom.
- (6) Prijedlog za osnivanje škole podnosi općina na čijoj teritoriji bi se škola nalazila u skladu s koncepcijom osnovnog odgoja i obrazovanja i dugoročnim programom razvoja koji donosi osnivač.
- (7) Osnivač škole ne može biti fizičko ili pravno lice pravosnažno osuđeno za krivično djelo na kaznu zatvora u trajanju od tri mjeseca i duže.

Prvi stav kaže, praktično, da školu može osnovati bilo ko, uz saglasnost Vlade Kantona. (Kasnije će se to ograničiti.) Drugi stav kaže da školu može osnovati i Kanton. Nejasno je zašto se to ističe, ako je već rečeno da školu može osnovati svako, a isto je tako nejasno i ko je *Kanton*. (U *Pojmovniku* se ne objasni; u prvom članu se kaže da je Kanton skraćeno od Kanton Sarajevo, u smislu područja.) Osniva li školu Skupština Kantona, Vlada Kantona ili Ministarstvo? Kako se procjenjuje *javni interes* za otvaranje škola? Kako Kanton kao osnivač dobija saglasnost za osnivanje (od Vlade Kantona) i odobrenje (od ministra)? Itd.

U četvrtom stavu uvodi se novi pojam – podnosilac zahtjeva; ko je podnosilac zahtjeva u slučaju da Kanton podnosi zahtjev? Vlada, koja sama sebi daje saglasnost? Itd.

U šestom stavu javlja se opština; zašto, kad je i ona obuhvaćena prvim stavom?

Cijeli ovaj član pokušava da reguliše stanje na terenu, obilježeno sukobom interesa lokalne zajednice (opštine) i političke/stranačke moći, tj. njene potrebe za efikasnom i potpunom (a kasnije će se pokazati i ideološkom) kontrolom obrazovanja. Očito je da regulacija izostaje, jer predlagač izbjegava da imenuje, pobroji i uključi sve različite interese, što se još jasnije vidi kod ponuđenog rješenja za *privatne škole*:

Član 11. (*Odluka o osnivanju*)

(2) Privatne osnovne škole osnivaju se na osnovu propisa koji donosi ministar.

Zašto je potrebno donositi dodatne propise, za privatne škole? Šta se to odnosi na privatnu školu a što ne bi bilo primjenjivo na javnu? Kompleksno pitanje javnog i privatnog obrazovanja također je i pitanje kvaliteta, normativa, standarda. Da li su oni u privatnim školama bolji, i ako jesu, zašto bi Kanton dopustio kršenje jednog od temeljnih principa samog zakona – jednakosti i nediskriminacije, u ovom slučaju po osnovu siromaštva. To su, međutim, teme za četvrti dio ove studije.

2.4. Redundantnost i nepreciznost rješenja

Veliki broj rješenja u Prijedlogu čini se da nije prošao nikakvu pravnu recenziju, ili barem objektivno i nezavisno stručno čitanje. Dobija se utisak da je Predlagač sve radio pod velikim pritiskom rokova i zahtjeva, u uskom krugu ideoloških istomišljenika.

Prvi i posljednji stav člana 39 (Pedagoška dokumentacija i evidencija) primjer je redundantnosti koja opterećuje tekst i otežava njegovo razumijevanje:

(1) U školi se u elektronskom i materijalnom obliku vodi pedagoška dokumentacija i evidencija u skladu s propisom koji donosi ministar.

(5) Škole vode pedagošku dokumentaciju i evidenciju u skladu s propisom iz stava (1) ovog člana.

Član 117 (Novčane kazne) ostavlja nas bez odgovora ne samo na pitanje *ko* kažnjava, *ko* naplaćuje kaznu, nego i u kom smislu se *kazne ponavljaju*, ako *dijete redovno ne pohađa nastavu*. Svakog dana, mjeseca, polugodišta?

(7) Novčanom kaznom od 500 KM kaznit će se za prekršaj roditelj djeteta ako ne upiše dijete u školu, odnosno ako dijete redovno ne pohađa nastavu (član 57 ovog zakona).

(8) Ukoliko ni poslije izvršene kazne roditelj ne upiše dijete u školu, odnosno ako dijete redovno ne pohađa nastavu, kazne se ponavljaju.

Član 27 (4) primjer je inercije pravnog žargona:

Škola, nakon usvajanja, dostavlja godišnji program rada u elektronskoj verziji, najkasnije do 15. oktobra za tekuću školsku godinu, i to po jedan primjerak: osnivaču, odnosno Ministarstvu i nadležnom organu općine.

Koja bi bila svrha slanja elektronske verzije izvještaja u dva ili više *primjeraka*, na istu adresu?

3. Nekvalitetan proces donošenja zakona

U drugu grupu razloga protiv usvajanja ovakvog zakona mogu se ubrojiti loše obrazložene potrebe za donošenjem novog zakona, nekvalitetna javna rasprava, slaba evaluacija javne rasprave, kratak rok zastupnicima za čitanje prijedloga i dostavljanje amandmana i nesposobnost radne grupe da ponudi dovršena rješenja.

3.1. Slabo obrazloženje potrebe za donošenjem novog zakona

U Obrazloženju (nedatiranom, i nepotpisanom!) koje je sastavni dio materijala za *usvajačku* sjednicu (str. 71–89) kao razlozi za donošenje Zakona navode se:

S obzirom da navedena regulativa ne obuhvata sve nove situacije koje se otvaraju u radu osnovnih škola na području Kantona Sarajevo za koja se obraćaju ovom ministarstvu, te cijeneći praktične probleme u primjeni pojedinih odredbi, kao i nedostatke pojedinih odredaba koje su nepotpune i neprecizne ili za čijim je postojanjem prestala potreba, a s ciljem da se kroz predloženi novi tekst nacрта, sada prijedloga Zakona iz ove oblasti stvore neophodne pretpostavke za efikasniji i kvalitetniji odgojno-obrazovni proces, ovo ministarstvo, se odlučilo da pokrene aktinosti na izradi novog teksta nacрта, sada prijedloga Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju (u daljem tekstu: ovaj zakon).⁷

Razlozi se obrazlažu uopšteno i neprecizno. Ne znamo koje su to *nove situacije*, nejasno je koje su odredbe nepotpune i *zašto*, do kojih *praktičnih problema* dovode u primjeni. Sve to ne znamo jer se ti problemi, ako ih ima, ne evidentiraju, ne arhiviraju, ne sistematiziraju, ne analiziraju. Bilo bi ne samo logično nego i korisno imati *istorijat situacija* s kojima se Ministarstvo susretalo, a za koje nije bilo adekvatnih zakonskih rješenja.⁸ Iz jednog takvog uvida mogla bi se u obrazloženju potrebe za donošenjem novog zakona ponuditi validna pravna argumentacija: da li je posrijedi zaista bila manjkavost zakona, nesposobnost da se on valjano protumači i primijeni, ili neprepoznato nastojanje da se on zaobiđe i prevari. Takva analiza rezultirala bi na kraju ne samo popisom odredbi koje treba mijenjati ili dodati, nego i znanjem o tome kako ubuduće pisati te odredbe da ispune svoju svrhu.

Ponuđeno obrazloženje, nakon početnih nekoliko floskula, daje objašnjenja pojedinih odredbi. Suviše često⁹ to čini, kao u sljedećem primjeru:

Član 3. (Upotreba ženskog ili muškog roda) Terminološko korištenje ženskog ili muškog roda u zakonu.

Rečenica bez glagola, sasvim besmislena. Šta se htjelo reći: da se odredbom izjavljuje rodno jezička korektnost, u smislu da Predlagač poštuje žene tako što muškim gramatičkim rodnom obuhvata i njih? Iako postoje dobra ponuđena rješenja za ovakve prilike,¹⁰ nijedno se ne primjenjuje. Ravnopravnost spolova uvažava se samo na deklarativnom nivou.

Kako je obrazložen član 5, analiziran ranije?

Član 5. (Odgojno-obrazovna djelatnost) Osnovni odgoj i obrazovanje učenika dio je jedinstvenog obrazovnog sistema i predstavlja djelatnost od posebnog društvenog interesa za Kanton Sarajevo zato je predložen novi član koji detaljno definiše djelatnost odgojno-obrazovnog rada i poslove koji se obavljaju u školi.

⁷ Pravopisne greške – zarez iza ministarstvo, *aktinosti* – kao u originalu.

⁸ Jedan takav je npr. organizacija nastave za djecu iz Konjević-Polja. U magistarskom radu kandidatkinje Elme Hodović *Osnovnoškolska nastava književnosti i maternjeg jezika u Konjević-Polju*, odbranjenom na Filozofskom fakultetu Univerziteta u Sarajevu 2016. godine, analiziran je angažman sarajevskog kantonalnog ministarstva obrazovanja u organizaciji nastave za djecu čiji su roditelji odbili da ih šalju u *srpske* škole. Nažalost, rad je ostao bez adekvatne analize pravnog okvira u kojem je to učinjeno.

⁹ Na drugom mjestu:

Član 2. (Pojmovnik i definicije) Definicije pojmova koji se pominju u ovom zakonu.

Ni ko ih je pisao, ni kojim se izvorima služio (a služio se često i Wikipedijom, skraćujući rečenice iz članaka prema potrebi), ni šta je uslovalo baš ovakav ponuđeni izbor.

¹⁰ V. *Upotreba rodno osjetljivog jezika u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine*, izd. Parlamentarne skupštine u BiH, 2014, ur. Lejla Tafro-Sefić.

Nikako. Ponovljena je formulacija iz teksta Prijedloga, kojom se onda opravdava uvođenje novog člana. Šta Predlagač na ovaj način tvrdi: da je u tekst Prijedloga dodao nabranje birokratskih poslova jer osnovni odgoj i obrazovanje predstavljaju djelatnost od posebnog društvenog značaja. Iako dva iskaza povezuje uzročnim veznikom *zato*, uzročne veze nema. Ne samo da nije obrazložena, ona suštinski nije moguća, jer odgoj i obrazovanje ništa ne povezuje sa birokratizacijom. Ovdje, ali i u najvećem broju preostalih *obrazloženja uredbi*, Predlagač ne daje argumentovana, dokumentovana, logički i pravno korektna tumačenja svojih odluka.

U uvodnom dijelu Obrazloženja čitalac i čitateljica se upozoravaju da je *rad u Radnoj grupi*

koja je brojala 12 članova i jednog tehničkog sekretara bio otežan činjenicom da je bilo teško, a u nekim pitanjima i nemoguće usaglasiti stavove svih članova Radne grupe, te je Radna grupa bila prisiljena da usaglašavanja po tim pitanjima ostavi za ministra za obrazovanje, nauku i mlade Kantona Sarajevo i Vladu Kantona Sarajevo.

Imena članova radne grupe ovdje ne saznajemo. Niti bilo gdje drugo, na 170 stranica materijala za sjednicu. Formulacija da je *usaglašavanje ostavljeno za ministra* praktično znači da je ministar taj koji preuzima odgovornost za neka rješenja, ali za koja tačno, i zašto, ne možemo znati, jer ti konkretni slučajevi nisu predloženi. Zainteresirani se upućuju na zapisnike sa sjednica Radne grupe, koji se mogu pogledati u originalu, u prostorijama Ministarstva.

Anonimnost članova Radne grupe teško je objašnjiva. Iako u prilogama čitamo različita dokumenta, rješenja o imenovanju komisije, kao ni obrazloženja za svakog člana, nema. Ne znamo ko je i na osnovu čega sastavio tu grupu. Iz takvog jednog nedostajućeg dokumenta moglo bi se iščitati je li Radna grupa formirana kao tim nezavisnih pravnih eksperata i eksperata iz oblasti obrazovanja, ili kao produžena ruka ministra i njegove (i Vladine) političke opcije.

3.2. Nekvalitetna javna rasprava

Međutim, znamo da nauka, odnosno akademska zajednica, nije uzela učešća u javnoj raspravi. Niti jedan odsjek, niti jedna katedra Sarajevskog univerziteta koja školuje nastavne kadrove i učestvuje u donošenju planova i programa, u radu komisija, u programima stručnog usavršavanja, nije našla za shodno da doprinese kvalitetu zakona. Opravdanje, slabo ali ipak opravdanje, jeste da je rasprava trajala kratko, mjesec dana, u vrijeme ispita i završetka ljetnog semestra. (Od 14. 6. do 14. 7. Što je čudno, jer je obrada 26 dobijenih priloga trajala sedam mjeseci!) Činjenica je da bi Ministarstvo, koje finansira rad Univerziteta, imalo pravo i osnov da insistira na mišljenju akademske zajednice, na isti način na koji traži i potvrdu Ministarstva finansija, recimo, da zakon neće naštetiti budžetu. To što propušta da uključi akademsku zajednicu u javnu raspravu, između ostalog ostavljajući kratko vrijeme za njeno provođenje i birajući za nju najgori mogući termin, još je jedna potvrda teze da se javna rasprava provela formalistički, bez stvarnog interesa i želje da javnost ponudi kvalitetan doprinos.

Razlog tome može biti želja/namjera/plan vlasti da što brže i lakše dođe do rješenja koja su njen politički i ideološki prioritet.

Uz par izuzetaka, u javnu raspravu nije se uključio ni nevladin sektor, što je čudno, jer je veliki broj nevladinih organizacija svojim programima fokusirano na mlade, i projekte realizuje u saradnji sa školama. I ovdje je Ministarstvo propustilo da u izradu zakona uključi resurse

nevladinih organizacija, koje imaju i kadrove i sredstva da doprinesu poboljšanju kvaliteta prijedloga.

U javnoj raspravi nisu učestvovala ni političke stranke. Ako za uzdržanost onih u vlasti postoji (slab, ali ipak) razlog, jer na Prijedlog mogu uticati preko amandmana i u samoj raspravi na sjednici Skupštine, teže je objasniti nezainteresovanost ostalih. Obrazovanje je oblast za čije je uređenje motivisan veliki broj građana, ne samo zaposlenih i roditelja. Teže je pronaći osobu koja sa školom nije povezana, lično ili profesionalno, nego onu koja jeste. Pa ipak obrazovanje nije visoko na listi izbornih tema i agendi. Zašto?

Odgovor na ovo pitanje zahtijeva više prostora i nešto drugačiji pristup, ali ga ne bi trebalo tražiti dalje od ideološke zatvorenosti tog prostora i masovne neosviještenosti o važnosti njegove redefinicije i temeljite reforme.

Da ova pretpostavka ima osnova pokazuje i kratak pregled amandmana koje su ponudili predstavnici i predstavnice stranka zastupljenih u skupštini.

3.3. Slaba evaluacija javne rasprave

U uvodu *Izveštaja o javnoj raspravi*, koja je rezultirala sa 26 *blagovremenih primjedbi, prijedloga i sugestija*,¹¹ (str. 119–170) ističe se ponovo, od riječi do riječi:

da je rad Radne grupe koja je brojala 12 članova i jednog tehničkog sekretara bio otežan činjenicom da je bilo teško, a u nekim pitanjima i nemoguće usuglasiti stavove svih članova Radne grupe, te je

¹¹ 1. Duga,

2. Vijeće roditelja ilidžanskih škola,

3. Vijeće roditelja učenika osnovnih i srednjih škola Kantona Sarajevo,

4. Sindikat srednjeg i visokog obrazovanja, odgoja, nauke i kulture Bosne i Hercegovine,

5. Nastavničko vijeće Javne ustanove Osnovne škole “Hrasno”,

6. Aktiv kulturno-sportske grupe predmeta Javne ustanove Osnovne škole “Hrasno”,

7. Savez samostalnih sindikata Bosne i Hercegovine, Samostalni sindikat osnovnog obrazovanja i odgoja, Kantonalni odbor SSOiO Kantona Sarajevo,

8. Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje,

9. Udruženje direktora /ravnatelja sarajevskih osnovnih škola,

10. Kantonalna uprava za inspeksijske poslove,

11. Zdravko Kujundžija,

12. Služba za obrazovanje, kulturu i sport Općine Stari Grad Sarajevo,

13. Služba za društvene djelatnosti Općine Ilijaš,

14. Mario Vukasović, Demokratska fronta, zastupnik u Skupštini Kantona Sarajevo,

15. Udruženje pedagoga Kantona Sarajevo,

16. Javna ustanova Osnovna muzička škola “Mladen Pozajić” Sarajevo,

17. Primjedbe Ministarstva za obrazovanje, nauku i mlade Kantona Sarajevo,

18. Izvod iz stenograma 16. redovne sjednice Skupštine Kantona Sarajevo po tački 4,

19. Profesori i nastavnici sarajevskih škola,

20. Centar za slušnu i govornu rehabilitaciju Sarajevo,

21. Javna ustanova muzička i baletska škola “Novo Sarajevo” Sarajevo,

22. Udruženje za zaštitu žena i djece “Terra”,

23. Skupština Kantona Sarajevo,

24. Ustanova Osnovna škola “EL-MANAR”,

25. Prijedlozi ne potpisani,

26. “EDUS” “EDUKACIJA ZA SVE”.

Radna grupa bila prisiljena da usaglašavanja po tim pitanjima ostavi za ministra za obrazovanje, nauku i mlade Kantona Sarajevo i Vladu Kantona Sarajevo.

Ovaj put navode se i pitanja oko kojih se nije mogla postići saglasnost:

Usaglašenost se nije mogla postići po pitanju, vjeronauke i izbora alternativnog predmeta mreža škola, upisnih područja, opisnog ocjenjivanja, koncepcija obrazovanja, opterećenja učenika, školskih odbora, mandata direktora, kaznenih odredbi i sl.

Rješenja ponuđena u tekstu Prijedloga, a tiču se navedenih pitanja, rješenja su, dakle, Vlade i ministra obrazovanja. Analiza tih rješenja, uključujući i razloge zbog kojih nisu prihvaćena druga ponuđena u javnoj raspravi, može dati odgovor kakvo obrazovanje, odnosno šta od obrazovanja, želi vladajuća politička opcija. Konkretno, u vezi sa brojem članova školskih odbora, politika želi jaču kontrolu, preko svog predstavnika, upravljanja ljudskim i materijalnim resursima. Zanimljivo je da je vladinu opciju kroz javnu raspravu zagovarao Sindikat, dajući dva glasa ministarstvu, a jedan radnicima, umjesto, što bi bilo logično, obrnuto.¹²

Simptomatična je i formulacija koja se u više odgovora Radne grupe o ovom pitanju ponavlja:

Broj članova i strukturu školskog odbora u osnovnoj školi će utvrditi Skupština Kantona Sarajevo između brojnih prijedloga koji se kreću od 3 člana do 9 članova školskog odbora koju mogućnost daje Zakon o ustanovama, a način glasanja pojedinih struktura za izbor direktora se propisuje pravilnikom o izboru direktora. U Prijedlogu zakona predviđena su 4 člana školskog odbora.

U Nacrtu Zakona bila su predložena tri člana, u javnoj raspravi *od tri do devet*,¹³ a u Prijedlogu četiri. Ko je odlučio da bude baš taj broj? Prema ranije rečenom, ministar, na osnovu prijedloga, i opet, istog sindikata!

U vezi s vjeronaukom i alternativnim predmetima, Radna grupa ostaje iza uopštenih formulacija, izbjegavajući se baviti suštinom problema i primjedbi, ili ih sasvim ignoriše. U provedenoj javnoj raspravi Vijeće roditelja učenika osnovnih i srednjih škola Kantona Sarajevo dalo je (između ostalih) i primjedbu (Član 26. Izborni predmet) da

U skladu sa Presudom Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine od 06.11.2012. godine o omogućavanju pohađanja drugih srodnih predmeta o etici i/ili religiji tj. omogućavanje pohađanja alternativnih predmeta, u članu 26 stav 2 nisu ispoštovane odredbe navedene Presude. Smatramo da je neophodno omogućiti svim učenicima mogućnost izučavanja alternativnih predmeta bez obzira na opredjeljenje većine.

¹² N. Ibrahimović, *Prijedlog Sindikata – dva glasa političarima, jedan radnicima*, dostupno na: <http://www.skolegijum.ba/tekst/index/1213>.

¹³ U prijedlozima s javne rasprave vezanim za broj članova školskog odbora dominira broj pet. Više od toga predlaže samo Vijeće roditelja učenika osnovnih i srednjih škola Kantona Sarajevo – sedam, od toga dva radnika i tri roditelja. Ostali:

Vijeće roditelja ilidžanskih škola – pet, dvoje roditelja; Sindikat srednjeg i visokog obrazovanja, odgoja, nauke i kulture Bosne i Hercegovine – pet, od toga dva uposlenika; Savez samostalnih sindikata Bosne i Hercegovine, Samostalni sindikat osnovnog obrazovanja i odgoja, Kantonalni odbor SSOiO Kantona Sarajevo – četiri, predsjednik koji je iz ministarstva, ima *zlatni glas*; Zdravko Kujundžija – pet, od toga dva roditelji; Udruženje pedagoga Kantona Sarajevo – pet, od toga dva uposlenika; Skupština Kantona Sarajevo, članovi Komisije za obrazovanje i nauku Skupštine Kantona Sarajevo – pet, od toga dva iz lokalne zajednice, dva iz reda uposlenika, jedan roditelj.

Stav Ministarstva:

Primjedbe su prihvaćene i već su sadržane u Nacrtu, a sada Prijedlogu zakona. Naime, Radna grupa je po ovoj primjedbi i ovakvim primjedbama od drugih učesnika u javnoj raspravi, organizovala rad struke koju su činili direktori i nastavnici škola za djecu s posebnim potrebama na području Kantona Sarajevo, koja je sa stručnog aspekta izvršila uvid u dostavljene primjedbe u odnosu na odredbe Nacrta zakona, te je konstatovala da je suština primjedbi sadržana u Nacrtu zakona, a da se ostale tiču Budžeta, pedagoških standarda i mogućnosti njihovog dostizanja.

Radna grupa, dakle, uopšte ne odgovara na primjedbu o vjeronauci. U Prijedlogu je ostalo da:

Član 25. (Izborni predmeti)

- (1) Škola će unapređivati i štiti vjerske slobode, toleranciju i kulturu dijaloga.
- (2) Imajući na umu različitost ubjedenja/vjeronanja u Bosni i Hercegovini, učenici će pohađati časove vjeronauke samo ako su u skladu s njihovim ubjedenjem ili ubjedenjima njihovih roditelja.
- (3) Škola ne može preduzimati bilo kakve mjere i aktivnosti kojima bi se ograničavala sloboda izražavanja sopstvenih i upoznavanja drugih i drugačijih vjerskih uvjerenja.
- (4) Učenici koji ne žele pohađati vjeronauku neće ni na koji način biti dovedeni u nepovoljan položaj u odnosu na druge učenike.
- (5) Škola je dužna osigurati uvjete da učenici pohađaju nastavni predmet vjeronauku/vjeronauk, a učenicima koji ne pohađaju vjeronauku/vjeronauk omogućit će se pohađanje jednog od alternativnih predmeta za koji se opredijeli većina učenika.

Suština, koju Predlagač zaobilazi, a Radna grupa kao pitanje ignoriše, jeste ova: zašto se u poglavlju Izborni predmeti favorizuje vjeronauka? O tome će kasnije biti više riječi.

Na više mjesta u evaluaciji Radna grupa komentariše i ocjenjuje prijedloge tako da nije jasno radi li se o nepažnji ili o aroganciji. Na prijedlog nevladine organizacije *EDUS, Edukacija za sve*–

Potpuna revizija Člana 81 o izricanju odgojno-disciplinskih mjera. Umjesto da jedina sredstva budu ukori i premjestanja iz jednog razreda i škole u drugi razred i školu, neko se treba baviti s korijenom problema ove djece i to rješavati. Dakle ova djeca bi se trebala tretirati kao djeca sa emotivno-bihevioralnim teskocama i za njih se izrađuje individualni plan. Škola i nastavnici, skupa s roditeljima se bave ovom djecom umjesto da ih se samo premjesta bez rješavanja problema.

– Radna grupa odgovara copy-paste floskulom:

Primjedbe su prihvaćene su (sic!) i već su sadržane u Nacrtu zakona. Naime, Radna grupa je po ovoj primjedbi i ovakvim primjedbama od drugih učesnika u javnoj raspravi, organizovala rad struke koju su činili direktori i nastavnici škola za djecu s posebnim potrebama na području Kantona Sarajevo, koja je sa stručnog aspekta izvršila uvid u dostavljene primjedbe u odnosu na odredbe Nacrta zakona, te je konstatovala da je suština primjedbi sadržana u Nacrtu zakona, a da se ostale tiču Bužeta, pedagoških standarda i mogućnosti njihovog dostizanja.

Suština primjedbe je da se problematična djeca ne kažnjavaju, nego da im se posveti veća pažnja; Radna grupa tu djecu podvodi pod djecu s posebnim potrebama.

Kao predlagatelj i zagovaratelj mreže škola, koja se kao rješenje nije pominjala u Nacrtu, pojavljuje se Sindikat. Rješenje Sindikata, ponuđeno u javnoj raspravi, doslovno je uneseno u Prijedlog Zakona. Nakon što se Radna grupa, koju ne znamo ko je činio, nije mogla složiti oko ponude Sindikata, odluku je donio ministar, odnosno Vlada. Koji je zajednički interes Vlade i Sindikata u vezi s tom *mrežom*? Šta je, uostalom, mreža?

IV VRSTE, TRAJANJE I ZAJEDNICA ŠKOLA
Član 22. (Vrste, trajanje i mreža škola)

(5) Mreža škola (u daljem tekstu: Mreža) obuhvata sve ustanove koje obavljaju djelatnost osnovnog odgoja i obrazovanja na području za koje se mreža utvrđuje, sa svim objektima u kojima se provodi osnovni odgoj i obrazovanje.

(6) Mreža obavezno sadrži:

a) popis škola u kojima se izvode:

- redovni programi odgoja i obrazovanja,
- redovni programi i posebni programi za učenike sa teškoćama,
- programi na jeziku i pismu nacionalnih manjina,
- međunarodni programi,
- eksperimentalni programi,
- produženi boravak ili cjelodnevna nastava,

b) popis ustanova prostorno prilagođenih osobama s invaliditetom i

c) popis škola u kojima se organizuje pedagoška i metodička praksa studenata.

(7) Mrežom se utvrđuje i školsko područje i područja na kojima se mogu osnovati nove škole ili uvesti novi obrazovni programi.

(8) Mreža se organizuje na način da zadovoljava zahtjevima dostupnosti i racionalne organizacije upisnih područja, odnosno škola i programa odgoja i obrazovanja, te ispunjava uvjete i mjerila propisane Standardima i normativima.

(9) Dostupnost iz stava (8) ovog člana podrazumijeva mogućnost redovnog odgoja i obrazovanja svakom osnovnoškolskom obvezniku u školi, drugoj ustanovi ili školskom objektu, uz primjerenu udaljenost od mjesta stanovanja i saobraćajnu povezanost koja ne ugrožava sigurnost učenika.

(10) Racionalnu organizaciju školskih područja iz stava (8) ovog člana podrazumijeva optimalnu iskoristivost postojećih školskih prostornih, materijalnih i kadrovskih kapaciteta.

(11) Mreža se može izmijeniti na osnovu izmijenjenih okolnosti koje predstavljaju elemente za izradu Mreže, kao što su naseljenost područja na kojemu djeluju škole, broj djece i demografska projekcija, geografski položaj i udaljenost škola.

(12) U slučaju da je Mrežom utvrđeno područje ili izvođenje novog programa iz stava (7) ovog člana, škola, odnosno program moći će se osnovati, odnosno izvoditi ako su ispunjene sve zakonske pretpostavke te uzimajući u obzir potrebna finansijska sredstva.

(13) Odluku o Mreži, na prijedlog ministra, donosi Vlada.

I ponovo se ne definiše pojam: ne kaže se šta *jeste* mreža, nego šta *obuhvata*. Pri tome, nejasno je kako se od zajednica škola u naslovu poglavlja pređe na mrežu škola.

U Pojmovniku se mreža doslovno jednako (ne) definiše:

Mreža škola obuhvata sve ustanove koje obavljaju djelatnost osnovnog odgoja i obrazovanja na području za koje se mreža utvrđuje, sa svim objektima u kojima se provodi osnovni odgoj i obrazovanje.

Sindikatu ničim ne obrazlaže svoju intervenciju, a vidimo da to ne čini ni Predlagač. Zašto je mreža škola potrebna, to se nigdje ne kaže, osim ako se u tom smislu ne čita tačka 8: mreža treba da "zadovolji zahtjeve dostupnosti i racionalne organizacije upisnih područja". Racionalne organizacije! Na šta se tačno misli može se zaključiti iz jednog starijeg dopisa premijera Sindikatu,¹⁴ sa početka mandata ove vlade:

Ukidanje „matičnih“ i pretvaranje u područne svih škola koje imaju mali broj učenika. Izvršiti spajanje (fuziju) svih osnovnih škola koje ne ispunjavaju uslove utvrđene standardom (min. 18 odjeljenja). Na taj način se smanjuje administracija i dva menadžmenta spajaju u jedan. Osim toga, udruživanjem odjeljenja sa malim brojem učenika u ovim školama pojavljuje se višak nastavnog

¹⁴ Iz dopisa premijera Sindikatu, od 09. 05. 2015: *Program mjera racionalizacije budžeta Ministarstva za obrazovanje, nauku i mlade Kantona Sarajevo u cilju unaprjeđenja kvaliteta nastavnog procesa i sukcesivne isplate tužbi upsolenika osnovnog i srednjeg obrazovanja*, v. *Nasilje kao mjera štednje*, 21. 05. 2015, dostupno na: <http://www.skolegijum.ba/tekst/index/668>.

osoblja, kao i višak administracije i pomoćnog osoblja i istovremeno smanjuju troškovi. Višak radnog prostora, osiguran kroz ovu mjeru racionalizacije, treba koristiti za iznajmljivanje i sticanje finansijske dobiti.

Sada je već jasno da Sindikat stoji na strani Vlade i krči put njenim planovima racionalizacije obrazovanja. Nejasno je samo kakve veze takva politika sindikata ima s ciljem zaštite interesa radnika. Povećanje broja učenika u razredu vodi manjem broju odjeljenja i otpuštanju nastavnika. Povećanje broja učenika u razredu unutar iste norme i plaće vodi većem opterećenju nastavnika. Itd.

Očito je da se interesi *radnika* (prosvjetnih!) ne mogu odvojiti od kvaliteta obrazovanja. Kvalitet obrazovanja je, drugim riječima, interes sindikata. Racionalizacija, kakvu zagovara Vlada, zapostavlja i žrtvuje kvalitet uštedi i zaradi, koja bi se ulagala opet u obrazovanje, ali nejasno gdje.

Paktirajući s vladom Sindikat ostavlja na cjedilu radnika čije je psihofizičko zdravlje trajno narušeno.

Član 88. (Zasnivanje radnog odnosa, zbrinjavanje radnika i prestanak radnog odnosa)

(17) Ako se utvrdi da radnik nije u mogućnosti uredno izvršavati obaveze u odgojno-obrazovnom radu zbog trajno narušenog psihofizičkog zdravlja, ponudit će mu se odgovarajući poslovi prema preostaloj radnoj sposobnosti.

(18) Ako škola nema odgovarajuće poslove, radniku će se otkazati ugovor o radu zbog lično uvjetovanih razloga.

Valjana argumentacija najvećeg broja ponuđenih/predloženih pravnih rješenja je izostala; pod valjanom argumentacijom podrazumijeva se pozivanje na validne razloge: dokumentovana negativna iskustva, stručna istraživanja i analize, relevantne ankete, primjeri dobre prakse.

Osjetljiva tema jezika nastave –

Član 7. (Upotreba jezika i pisma u nastavi)

(1) Nastava i drugi oblici odgojno-obrazovnog rada u školi se izvode na jednom od tri zvanična jezika konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine, koji se imenuju jednim od tri naziva: bosanski jezik, hrvatski jezik ili srpski jezik.

(2) U nastavi se koriste oba zvanična pisma Bosne i Hercegovine (latinica i ćirilica), a po potrebi znakovno ili brajevo pismo.

(3) Do kraja četvrog (sic!) razreda učenici će učiti oba pisma Bosne i Hercegovine.

(4) Nastava ili dio nastave može se izvoditi i na stranom jeziku, uz saglasnost ministra.

– obrazlaže se ovako:

Član 7. (Upotreba jezika i pisma u nastavi) U stavu (2) je navedeno „U nastavi se koriste oba zvanična pisma Bosne i Hercegovine (latinica i ćirilica), a po potrebi znakovno ili Brajevo pismo. U novom stavu (4) predloženo je da se nastava ili dio nastave u školi može izvoditi i na stranom jeziku uz suglasnost ministra.

Dakle, nikako.

Prvi stav izražava, svojom nesuvislošću, nemogućnost Predlagača da se odredi prema jeziku nastave; nastava se izvodi na jednom od tri jezika, koji se imenuju jednim od tri naziva. Htjelo se reći da se nastava izvodi na bosanskom, srpskom i hrvatskom. Sintagma *zvanični jezik* nije objašnjena u Pojmovniku, i nije jasno misli li se ovdje na službene.

Predlagač ne kaže kada se nastava odvija na jednom, kada na drugom, a kada na trećem, i ko o tome odlučuje. Donosi li o tome odluku škola, vlada, ministarstvo, nastavnica?

U članu 8 jasno se precizira kako se, kada i pod kojim uslovima nastava izvodi na jeziku nacionalnih manjina; ali za tzv. *konstitutivne narode* takvog rješenja nema. Prema popisu stanovništva, u Kantonu Sarajevo govornika bosanskog jezika je 377.876, hrvatskog 11.530, srpskog 9.044, neizjašnjenih po tom pitanju 15.143. odnosno, 90% bosanskog, 4% hrvatskog i po tri posto srpskog i *ostalskog*.

Nastava se na jeziku manjine organizuje ako učenika te manjine ima jedna petina u razredu. Takva je mogućnost realno zanemarljiva, jer je procenat svih manjina 3%.

Za govornike srpskog i hrvatskog (da li i bosanskog?) jezika nije ponuđeno nikakvo rješenje.

Prečutno, čini se, Predlagač tri zvanična jezika koja imaju tri imena smatra jednim, jer se samo tako ovakvo rješenje može razumjeti. Ali to izbjegava da jasno izrekne. I otuda rješenje koje to nije, koje se daje bez obrazloženja i koje u praksi rezultira jezikom prečutno zajedničkim, ali nastavnim programom *većinskim*, konkretno *probošnjačkim*.¹⁵

Da upravo na ovaj način ideologija, preko nedefinisane, a zapravo prikrivene nacionalističke jezičke politike, ulazi u sadržaje obrazovanja primjer je *značajna novina u zakonu*:

Član 24. (Nastavni plan i program/kurikulum)

(14) Ministar će osigurati da nastavni sadržaji, odnosno tematske jedinice koje su posvećene izučavanju zločina genocida počinjenog u Bosni i Hercegovini, u vremenskom periodu 1992-1995. godina, tematske jedinice posvećene opsadi Sarajeva, prema presudama nadležnih sudova, budu sastavni obavezujući dio nastavnog plana i programa.

Uz obrazloženje Radne grupe:

Značajna je novina u stavu (14) ministar će osigurati da nastavni sadržaji, odnosno tematske jedinice koje su posvećene izučavanju zločina genocida počinjenog u Bosni i Hercegovini, u vremenskom periodu 1992-1995. godina, tematske jedinice posvećene opsadi Sarajeva, prema presudama nadležnih sudova, budu sastavni obavezujući dio nastavnog plana i programa.

Ponovo se umjesto stvarnog obrazloženja ponavlja sadržaj prijedloga.

Značajna novina pojavila se u Prijedlogu, ali je nije bilo u Nacrtu. Niti jedan od učesnika javne rasprave nije predlagač ove *značajne novine*. Ona je ušla u Prijedlog a da javnost nije imala priliku da je komentariše, problematizuje, doradi ili poboljša. Ko ju je ubacio u Zakon? Ministar? Vlada? Radna grupa? Fantomski predlagač zaobišao je ne samo javnost, nego i raspravu, propuštajući da obrazloži razloge za ovakvo rješenje. U skladu s kojim uzrastom učenika osnovne škole, u okviru kojeg predmeta, s kojim metodičkim i pedagoškim ciljevima će ministar osigurati izučavanje ove kompleksne i osjetljive teme? Ne znamo. Na osnovu kojeg saznanja, istraživanja, elaborata je nepoznat netko to prokrijumčario u zakon? Ne znamo. Da li je u poduhvat bila uključena struka? Ne znamo. Ali vidimo da komplikuje, ili čak dovodi u pitanje provedbu jednog od prvih odgojno-obrazovnih ciljeva:

¹⁵ Kada se kasnije kaže

Član 48. (Vođenje evidencije)

(1) Evidencija se vodi na bosanskom ili hrvatskom ili srpskom jeziku, latiničkim pismom, u skladu sa ovim zakonom.

mi ne znamo zašto se to tako čini. Od čega to zavisi? Od želje učenika, od želje razrednice, od odluke direktora? Ako je prvo, da li uslov za nastavnički posao treba biti poznavanje sva tri *zvanična jezika*?

b) osigurati horizontalnu i vertikalnu prohodnost unutar bosansko-hercegovačkog obrazovnog sistema i fleksibilnost u okvirima međunarodnih obrazovnih sistema;

Ta prohodnost ne može se osigurati zaoštavanjem ideoloških nesuglasica među vladajućim nacionalizmima. Činjenica da se Prijedlog time dalje ne bavi, zadovoljivši se papagajskim preuzimanjem formulacija iz okvirnog (*državnog*) zakona, govori u prilog tome da prohodnost (putem usaglašavanja nastavnih sadržaja kako bi čak bez teškoća mogao mijenjati škole, ili nastavljati školovanje u drugim nastavnim programima) nije prioritet Predlagača. Pokazaće se kasnije da nisu to ni ciljevi, ni načela.

3.4. Zbrzavanje amandmana

Amandmani na Prijedlog Zakona došli su pred Vladu sedam dana prije zakazane *usvajačke* sjednice Skupštine. Radna grupa bavila se prevođenjem Nacrta u Prijedlog sedam mjeseci, da bi poslanicima i poslanicama potom bilo dato jedva sedam dana da Prijedlog pročitaju i dostave amandmane.

Ukupno ih je dostavljeno 84, i za većinu se može reći da poboljšavaju tekst Prijedloga, iako uglavnom u sitnicama i detaljima.

Kela Bibija (Demokratska fronta) dostavila je ukupno šest amandmana, u kojima predlaže da se ukine stav koji dopušta knjigovodstvenim firmama da vode školsko knjigovodstvo, da rastereti učenike, tako što sedmično opterećenje umanjuje za jedan čas (sa 20 na 19, sa 25 na 24 i sa 30 na 29), da se ogleadni čas bolje definiše i da to učini PPZ, da se izvodi i dalje svake, a ne svake druge godine, kako je Prijedlogom izmijenjeno, da sekretari s 20 i više godina staža ostanu bez obaveze sticanja više stručne spreme, da se bolje definiše individualni rad s djecom s posebnim potrebama. Nejasan je amandman u kojem problematizira dokvalifikaciju, koja po njenoj računici košta dvije milijarde KM. U vezi s tim postavlja pitanje *da li neko želi da što više mladih ljudi napusti ovu zemlju kroz izazivanje nesigurnosti i sumnje u obrazovni sistem i kompetencije koje on daje*.

U obrazloženjima svojih amandmana poslanica ne daje validnu argumentaciju, koristeći floskulu *smatramo da*. Primjer ovakvog površnog pristupa problematici je prijedlog vezan za opterećenje đaka. Nejasno je šta bi se bitno promijenilo u opterećenju s jednim časom manje sedmično. Opterećenje je vezano za broj predmeta, koji se u kurikularnoj reformi mijenja (jer se predmeti grupišu po srodnosti i jer izbornost igra veću ulogu). Ali Prijedlog Zakona, iako se donosi u jeku aktivnosti vezanih za pomenutu reformu, gotovo je u potpunosti zanemaruje.

U vezi s temom opterećenja prilika je na ovom mjestu dekonstruisati jedan zagovarački trik Predlagača. U članu 36, stav 7 stoji:

U toku sedmice učenici VII, VIII i IX razreda mogu imati najviše 30 časova nastave s tim da u toku dana ne mogu imati više od šest časova redovne nastave.

Budući da je sedmica petodnevna, učenici moraju imati svaki dan šest časova. Isti smisao imala bi i drugačije formulirana odredba: u toku sedmice (...) učenici ne mogu imati manje od šest časova. Tada bi se mnogo jasnije vidjelo koliko su učenici opterećeni i s pravom bi se moglo zapitati zašto je toliko časova i predmeta potrebno, a jedan od mogućih odgovora bio bi: zbog norme nastavnika. Norma nastavnika, kroz ovakav zakon shvaćena kruto, postaje jedan od najjačih argumenata protiv reforme, koja sa klasičnih predmeta *prelazi* na predmetne oblasti.

Segmedina Srna (SDP) je priložila ukupno 10 amandmana, čija je suština: da se diskriminacija definiše tako da se odnosi na sve učesnike u procesu obrazovanja, ne samo na radnike; da se izričito zabrani diskriminacija učenika s invaliditetom; da se videonadzor definiše u skladu sa zakonom o zaštiti ličnih podataka (budući da će se najviše snimati maloljetnici); da eksterna procjena znanja u 3. i 6. razredu ne utiče na ocjenu, a eksterna matura u 9. uskladi sa kurikularnom reformom; da se u rad s nadarenim učenicima uključe pedagozi, razrednik i vijeće roditelja; da se nasilje izričito zabrani, umjesto što se učesnici u procesu obrazovanja samo obavezuju da ga prijave; da se umjesto riječi opijati koristi sintagma psihotropne supstance, jer opijatima nisu obuhvaćeni stimulansi i halucinogeni; da se roditelji obavežu (uz dato pravo) da učestvuju na svim nivoima u odlučivanju o svim pitanjima od značaja za rad škole i funkcioniranje obrazovnog sistema i da se ministar obaveže da će kod donošenja podzakonskih propisa konsultovati odgovarajuće partnere i aktere.

Većina prijedloga je konstruktivna, a nekoliko se približava i nekim ključnim problemima, iako ne pogađa suštinu. Eksternu maturu nije moguće provesti u skladu s kurikularnom reformom, jer ona još nije definisala odgovarajuće ishode, a ukoliko se provede biće potrebno donijeti potpuno novi zakon.

Klub samostalnih zastupnika (Pindžo, Akšamija, Bukva, Mehmedagić) ponudio je 17 amandmana nejednakog kvaliteta. Nedomišljen je prijedlog da se nađe sinonim za *kurikulum*, koji je po njima kao *strana riječ* nepodoban za zakon o obrazovanju. Dalje se predlaže da se ispravi greška u Pojmovniku u definiciji predmetnih i razrednih ispita, koja se odnosi na osmogodišnju, a ne devetogodišnju školu; da se privatne škole osnivaju pod istim uslovima kao i javne, odnosno da je nepotrebno donositi poseban propis za privatne škole; da se dio o mrežama škola sasvim izbaciti, jer je nejasan; da se godišnji izvještaji o radu dostavljaju i PPZ-u, a osim toga i da se preciziraju obaveze i rokovi pisanja tih izvještaja; da se udžbenici štampaju i odobravaju na osnovu analize usklađenosti sa NPP-om; da Pedagoški zavod provodi vanjsko vrednovanje; da se iz člana koji reguliše zasnivanje odnosa bez konkursa izbaciti kao razlog *drugi opravdani slučajevi*, zbog neodređenosti; da se precizira da direktor ocjenjuje radnike; da se izjednače upravni odbori vjerskih škola i javnih, tj. da i prvi imaju četiri člana, ali da za otkaz direktoru trebaju biti tri glasa (tj. ne odlučuje glas predstavnika ministarstva); da se ograniči broj mandata direktora na dva i da se u nadzor rada škola uključi PPZ.

Većina amandmana ukazuje na nedorađene prijedloge, loše ili nikako obrazložene, npr. u vezi s izjednačavanjem regulative za javne i privatne škole. Budući da je upravo privatizacija jedna od tema netransparentnog ideološkog programa Vlade, nejasnoća je dio strategije i teško da će Vlada amandman prihvatiti, ne samo jer bi to značilo vraćanje Zakona na doradu, nego i jer bi to značilo odustajanje od političkog cilja vladajuće većine.

Amandman vezan za udžbenike obrazložen je slabo, pozivajući se na nekakvu *usklađenost sa NPP-om*, ne vodeći računa o reformskoj tendenciji, tzv. *orijentaciji na ishode*, unutar koje se izbor nastavnih sredstava, uključujući i udžbenike, ostavlja na volju i odluku nastavnicima; da NPP-a u aktuelnom smislu, kao sume obaveznih sadržaja, neće ni biti.

Sabina Čudić (Naša stranka) je dostavila 28 amandmana, od kojih neki insistiraju na preciznijoj upotrebi termina, a neki hrabro ulaze u ideološka minska polja, poput prijedloga da se riječ *patriotizam* zamijeni sintagmom *ljubav prema BiH*, jer *termin nije prigodan i mogao bi se zloupotrijebiti sa djecom u osnovnoj školi*. Za ovaj prijedlog nudi se floskula *smatramo*, iako

postoji bogata literatura koja ide u prilog kritici patriotizma u obrazovanju.¹⁶ Prijedlog je kozmetičke prirode; ljubav prema državi je zahtjev koji se ne može uskladiti sa načelima i ciljevima obrazovanja, osim ako se ne pribjegne indoktrinaciji. Umjesto jedne emocije (ljubavi – koja je po definiciji slijepa za nedostatke), savremenoj građanskoj državi potrebnije su osobine razuma: kritička svijest, objektivnost, intelektualna nepotkupljivost i hrabrost, analitičnost...

U Pojmovniku Predlagač ovako definiše pojam:

Patriotizam je izraz koji u najširem smislu označava pozitivan odnos pojedinaca ili grupa prema svojoj "domovini" i emocionalnu privrženost svom narodu.

Ono što zaslužuje dodatnu analitičku pažnju (osim činjenice da je definicija trajavo klonirana sa Wikipedije) jeste domovina u navodnicima. Teško je dokučiti koju svrhu imaju navodnici. Budući da vjerovatno ne sugerišu ironiju, moguće je da signaliziraju neodređenost. Domovina je, za razliku od naroda, očito teže određiva. (Zapravo bi trebalo biti obrnuto; domovina ima jasne granice i attribute, narod ne.) Predlagač nije siguran da domovina zaslužuje pozitivan odnos, ali jeste da narod zavređuje emocionalnu privrženost. I pozitivan odnos i emocionalna privrženost ostaju bez objašnjenja u ovom Prijedlogu Zakona, tako da svakome bude jasno kako taj odnos i ta privrženost u svakidašnjem životu izgledaju, kako se konkretno manifestuju.

Ovaj amandman na patriotizam pojavljuje se u sklopu pokušaja redefinisanja ciljeva i načela obrazovanja, čije je ponuđeno rješenje jedna od glavnih slabosti cijelog Prijedloga Zakona. Nažalost, hvalevrijedna namjera Sabine Čudić ostaje i sama zapletena u nerazlikovanje ta dva pojma. U najkraćem, osim što bi se redosljed trebao obrnuti, pa krenuti od načela, razlika je ova:

Načela su vrijednosti koje u obrazovanju moramo poštovati, od kojih ne možemo odstupati, etička pravila koja se ne smiju prekršiti, okvir unutar kojeg se djeluje, naprimjer: jednakost, pravičnost, sloboda izbora, saradnja, empatija, solidarnost, nauka, ljudska prava, očuvanje prirode, nediskriminacija, nenasilje...

Ciljevi su ono šta se želi postići obrazovanjem, i uglavnom su vezani za dijete, koje je u središtu obrazovnog procesa. Ciljevi su ono što dijete koje odgajamo i obrazujemo treba da postigne, umije, zna, može na način da uči sa zadovoljstvom, da je motivisano, sretno i zaštićeno u ambijentu škole. (Ovo je naravno samo skica, primjer jednog drugačijeg, manje administrativnog, a više pedagoškog određenja obrazovnih načela i ciljeva.)

Iako ne razrađuje koncept vrijednosti u obrazovanja, predlagačica ih je više nego svjesna; a kako one igraju ključnu ulogu u konstituisanju ideologije, ovi amandmani prodiru u tabu-zonu nacionalizma u obrazovanju. Kad traži da se predmet vjeronauka liši privilegovane pozicije, u članu o izbornim predmetima, zastupnica dovodi u pitanje cijelu dugogodišnju (prokazanu!) negativnu praksu, čiju je re-regulaciju predlagač nastojao u tišini izbjeći. Na istom je tragu zahtjev za brisanjem obaveze o nacionalnom izjašnjavanju učenika (zapravo etničkom; nacionalno su uglavnom svi državljani BiH). U prijedlogu se to ne traži od roditelja, ali se traži od djece. Iako neustavna, obaveza se u zakonu našla kao utemeljenje odluke o izboru nastavnog jezika. Očito da bi se ovaj zakonski paradoks lako riješio prihvatanjem činjenice da je jezik jedan i isti za sve (sa različitim imenima, koja bi se mogla upisati u svjedočanstva po izboru učenika).

Jedan amandman posvećen je pravima učenika, čije je izostavljanje također bilo veliki nedostatak Prijedloga. Predlagačica u svim svojim amandmanima koristi ženski rod

¹⁶ Konkretno, u vezi s himnom u školi: H. Brighouse, *On Education*, Routledge, London, New York 2016.

(napomenuvši na početku da pod njim podrazumijeva i muški). I ovaj gest je subverzivan u odnosu na nacionalističku i patrijarhalnu matricu koju Zakon ne ispušta iz čvrstog bratskog zagrljaja, iako je pravno zanimljivo šta će se sa amandmanima desiti uvrste li se u konačni tekst. Hoće li zakonodavac zadržati pluralnost upotrebe roda, ili će sve ujednačiti – vratiti u muški?

Snažno usmjerenje na univerzalne vrijednosti (jednakost) odražava i amandman vezan za individualni pristup nadarenim učenicama, u kojem se dodatni angažman traži za svakog pojedinca, ne samo za nadarenog. Na tom su tragu i amandmani vezani za učenice s teškoćama: traži se da se iz Prijedloga izbaci sintagma *teškoće u razvoju*, a ostavi samo izraz *teškoće*, kojih ima više vrsta.

U jednom od amandmana skreće se pažnja i na to da nije *u dovoljnoj mjeri* definisan javni interes kod osnivanja škola. Predloženi amandman nije zadovoljavajuće poboljšanje. U Prijedlogu Zakona javni interes nije spomenut u Pojmovniku, ali se definiše posredno, dakle loše, u članu 13:

Član 13. (Sadržaj elaborata)

Elaborat o opravdanosti osnivanja sadrži:

- a) podatke o osnivaču,
- b) sjedište i naziv,
- c) ciljeve,
- d) nastavni plan i program po kojem će se nastava realizirati,
- e) dokaz o ispunjenosti uvjeta utvrđenih standardima i normativima,
- f) dokaz o obezbijeđenim finansijskim sredstvima za rad škole, kao i
- g) analizu opravdanosti osnivanja škole koja će uključivati da li novoformirana škola ugrožava egzistiranje najbliže ili susjedne škole.

Član je očito neprecizan i nepotpun: u tačkama *a* do *f* ne definiše se *opravdanost* nego *elaborat*, a u tački *g* ne definiše se jasan sadržaj analize opravdanosti. Rečenica je gramatički nekorektna, sa izostavljenim objektom: *uključivati* šta – *dokaze* da nova škola ne ugrožava interese susjednih? U čemu je bitna razlika između *najbliže* i *susjedne* škole?

Generalna boljka *zakonopisnog žanra* jeste da se rasplinjava u detaljima, a zaobilazi suštinu. Šta čini opravdanim osnivanje jedne škole? Broj djece kojima bi ona bila bliža, do koje bi učenici dolazili sigurnije, koja bi radila u modernijoj zgradi, u zdravijem okruženju, itd. Tako bi nekako trebalo pisati u Zakonu, prije svih ovih *podataka, uvjeta, standarda, sredstava*. Školu je opravdano osnovati onda i tamo gdje ima dovoljno djece da je pohađaju. Druga je stvar da li je to istog časa moguće učiniti. Na isti način bi zakon mogao definisati i opravdanost njenog zatvaranja.

Te se teme (prestanak rada) dotiče naredni amandman, ali ovlaš. I ovdje se traži izbacivanje eksterne mature iz Prijedloga, s istim razlozima: izostanak analize i evaluacije dosadašnje tri provedene, a u vezi sa školskim odborima predlaže se pet članica, od kojih dvije uposlenice.

Klub poslanika SBB-a dostavio je pet amandmana. Predlaže se šest članova odbora, jer rješenje u Prijedlogu diskriminira nastavnike i roditelje. I ovdje se traži ograničenje direktorovanja na dva mandata, a za vijeće roditelja pravo da i ono može dati inicijativu za smjenu direktora. Težište je svih amandmana na pitanju (de)politizacije školskih odbora.

Najzad, Mario Vukasović izlazi s osam amandmana.

Predlaže da se u Pojmovnik doda objašnjenje za sintagmu *vijeće roditelja*, koje je *tijelo u okviru kojeg se promoviraju interesi roditelja i učenika škole*. Pošto se, jasno, samo pominjanjem u Pojmovniku ne može ojačati uticaj roditelja, drugim amandmanom predlaže se školski odbor od šest članova, od kojih bi dva bila roditelji. Broj mandata direktora i ovdje se ograničava na dva, preciziraju se dodatni uvjeti za izbor, a u vezi s mrežom škola, uz konstataciju da je *iz zakona nejasno šta mreža tačno predstavlja*, predlaže se da ministar po tom pitanju uvijek konsultuje lokalnu zajednicu, nastavnike, učenike i njihove roditelje, sindikat... To je prijedlog koji bi se mogao odnositi na sve slične okolnosti i kao takav naći u opisu djelovanja ministra, bez kasnijeg nepotrebnog ponavljanja.

U vezi s amandmanom kojim se predlaže da se vannastavne aktivnosti finansiraju iz budžeta škola otvara se još jedno zanimljivo pravno pitanje: da li je amandman moguće usvojiti bez saglasnosti ministarstva finansija, odnosno, da li bi sve predlagače amandmana trebalo obavezati da takvu saglasnost sami traže, jednom nakon što je to ministarstvo dalo saglasnost na prijedlog u cijelosti.

3.5. Formalne saglasnosti

Kao što je ranije rečeno, proces čitanja i usaglašavanja primjedbi po javnoj raspravi trajao je sedam mjeseci. Dio tog vremena potrošen je, vjerovatno, na čekanje saglasnosti nadležnih institucija (Ministarstva pravde i uprave Kantona Sarajevo, Ureda za zakonodavstvo Vlade Kantona Sarajevo, Ministarstva finansija Kantona Sarajevo i Ekonomsko-socijalnog vijeća za područje Kantona Sarajevo).

Ministarstvo pravde potvrdilo je da

Prijedlog Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju je propis kojim se ne povređuju prava zaštićena Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i drugim međunarodnim konvencijama kojima se štite ljudska prava.

Ovo se može prihvatiti samo pod uslovom da je jedan jezik s tri imena maternji svim đacima u Kantonu. U protivnom, ignorisanje prava na obrazovanje na maternjem jeziku *srpske, hrvatske i ostalske* djece ne može se smatrati njegovim nepovređivanjem. Amandmani, dostavljeni *nakon* ove potvrde, ukazali su na još neke oblike diskriminacije, poput one s privilegovanjem vjeronauke. Na jednom više teoretskom nivou rasprave, moglo bi se postaviti pitanje i o odnosu indoktrinacije i prava djeteta.

Ured za zakonodavstvo Vlade Kantona Sarajevo izjavio je da

nema primjedbi na dostavljene prijedloge Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju i Zakona o srednjem obrazovanju po pitanju njihove usklađenosti sa odredbama ustava, kao i pozitivno-pravnim propisima navedenim u obrazloženju predmetnih materijala. (...) Dostavljeni materijali su pripremljeni u skladu sa Uredbom o postupku i načinu pripremanja, izrade i dostavljanja propisa ("Službene novine Kantona Sarajevo", broj: 21/11- Novi prečišćeni tekst, 30/11-Ispravka i 23/15), te se isti mogu razmatrati na jednoj od narednih sjednica Vlade Kantona Sarajevo (...)

Ako se navedena Uredba (o postupku i načinu pripremanja, izrade i dostavljanja propisa) ne bavi pravopisom, sintaksom, logikom, individualnom odgovornošću i transparentnošću, onda bi se u tom smislu morala preraditi i dopuniti. Ured, koji se pojavljuje ovdje u ulozi pravnog recenzenta, morao bi ozbiljnije i stručnije, a ne birokratski suho i formalno, analizirati ponuđeni tekst.

Zastupnici, članovi Radne grupe, ministar, članovi Vlade, uglavnom u većini nemaju odgovarajuće pravne kompetencije da to učine.

Ministarstvo finansija nema primjedbi

uz uvjet da se izmijeni član 110 zakona i da isti glasi:

Član 110. (Sticanje prihoda)

1) Pored sredstava koje osigurava osnivač iz člana 109. ovog zakona škola može sticati prihode pod uvjetom da ne ugrozi osnovnu registriranu djelatnost, i to iz:

- a) tekućih transfera drugih nivoa vlasti i međunarodnih organizacija,
- b) donacija pravnih i fizičkih lica i
- c) vlastitih prihoda škole koje uredbom utvrdi Vlada Kantona Sarajevo.

(2) Prihodi iz stava (1) ovog člana uplaćuju se u skladu sa Pravilnikom o načinu uplate javnih prihoda budžeta i vanbudžetskih fondova na teritoriji Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, broj 33/16) i prihodi su škole koja je prihod ostvarila.

U poređenju s rješenjem iz Nacrta,¹⁷ ovo je daleko jasnije; u pravom smislu mala lekcija kako se piše zakonska odredba. Je li najzad vrijeme da se postavi pitanje: ko piše zakone?

Ekonomsko-socijalno vijeće je početkom marta 2017. prosljedilo Ministarstvu obrazovanja prijedloge Udruženja poslodavaca i prijedloge Kantonalnog odbora saveza samostalnih sindikata – Sarajevski kanton, koji su izneseni na sjednici.

Ekonomsko-socijalno vijeće osnovano je 2006. sporazumom između Kantonalnog odbora Saveza samostalnih sindikata – Kanton Sarajevo, Udruženja poslodavaca u Kantonu i Vlade Kantona Sarajevo, u cilju postizanja ravnoteže između tržišne ekonomije i socijalne pravde putem vođenja ekonomsko-socijalnog dijaloga, kao sistema rješavanja odnosa između potpisnica.

Vijeće prati, razmatra i predlaže eventualne promjene zakona na nivou Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i Kantona Sarajevo u kontekstu položaja zaposlenika i poslodavaca.

U slučaju Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju, poslodavac je Vlada (Ministarstvo) pa je nejasno zašto bi udruženje poslodavaca davalo mišljenje o, recimo, broju učenika u odjeljenjima. Ono je to ipak učinilo, u 15 tačaka, sa uopštenim i načelnim primjedbama. U naslovu njihovog nepotpisanog i neovjerenog dopisa stoji da se primjedbe odnose na tekst Zakona (vjerovatno

¹⁷ Član 111.

(Stjecanje vlastitih prihoda u školi)

(1) Škola može sticati vlastite prihode

- a) donacijom općina
 - b) donacijom pravnih i fizičkih lica
 - c) iz legata, poklona i zavještanja
 - d) prodajom svojih proizvoda, intelektualnih i drugih usluga
 - e) realizacijom kurseva i instruktivne nastave
 - f) od ugovorene školarine u školi kao ustanovi
 - g) od zakupnina
 - h) iz drugih izvora koji neće dovesti u pitanje etiku i humana načela škole kao odgojno-obrazovne ustanove
- (2) Svi prihodi stečeni na način pomenut u prethodnom stavu ovog člana zasebno se evidentiraju i koriste u skladu sa pravilnikom koji donosi Vlada, na prijedlog resornog ministra.

Prijedloga). Pitanje je u kom trenutku i kako će biti razmatrane, odnosno s kojom i čijom argumentacijom usvojene ili prihvaćene.

Samostalni sindikat (onaj isti koji se u javnoj raspravi *proslavio* zastupanjem interesa Vlade) predlaže *izmjene i dopune radnog materijala prijedloga Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju*, njih ukupno sedam. Njima se predlaže: da se broj mandata direktora ograniči na dva; da se pooštre *kazne za neodgovorne* (uvećaju pet do sedam puta); da se odbor *depolitizuje* dodatnim ograničenjima za *članove organa političkih stranaka (izvršna i zakonodavna vlast i članove zakonodavne, izvršne i sudske vlasti)*; da kandidati za direktora u konkursnoj proceduri dostave Izjavu

da nisu članovi tijela ili organa niti jedne političke stranke, te da za sve vrijeme obavljanja povjerenih javnih dužnosti neće politički djelovati u smislu postupanja po datim političkim uputama ili preporukama, smjernicama i komentarima političkih stranaka, javnog angažovanja u radu stranačkih tijela ili organa, učešću u organiziranju javnih političkih istupa uključujući i javna istupanja na političkim skupovima stranaka ili njihovih organa i tijela, kao i svim drugim oblicima javnog podržavanja iznesenih stavova političkih stranaka, a na osnovu kojih bi se u javnosti mogla dovesti u pitanje njihova opredijeljena politička nepristrasnost.

Tu bi izjavu provjerila komisija

koju imenuje i razrješava Vlada, a koju čini pet članova: jednog člana kojeg predlaže Komisija za obrazovanje i nauku Skupštine, jednog člana kojeg predlaže reprezentativni sindikat iz osnovnog obrazovanja, jednog člana kojeg predlaže reprezentativni sindikat iz srednjeg obrazovanja, te dva člana koje predlaže ministar.

(14) Komisija iz stava (13) ovog člana razmatra sve navode iz dostavljenih prijava i svoje mišljenje o istim dostavlja kantonalnoj inspekciji i Ministarstvu na dalje postupanje.

Iz prijedloga nije jasno šta bi komisija trebala da radi, kakvo *mišljenje* da daje, pogotovo nije jasan dio koji se tiče budućnosti (*odricanja* od djelovanja), na kakvo *dalje postupanje*. Nejasno je i kako bi se direktor koji je član neke stranke, ali nije član njenog tijela ili organa, mogao spriječiti da ne djeluje po njenim nalogima. Sve podsjeća na uspostavljanje komiteta za ocjenu moralno-političke podobnosti, o kojoj sada odlučuje *višestranačka partija* preko svojih delegata u sindikatu i ministarstvu. Obrazloženje (dopuna u čl. 95) je tim čudnije:

Imajući u vidu da je izvršena depolitizacija članova školskog odbora, kao organa upravljanja (vidi: član 93. stav (11) prijedloga Zakona o OiO), isti princip treba primijeniti i na direktore. Neophodno je depolitizirati obrazovanje, a ovo je jedan od načina da se to uradi, na način kako je to urađeno prije nekoliko godina u ZDK. Na ovaj način izbjegavamo nepotizam pri zapošljavanju, mobing od strane direktora nad radnicima i sl.

Ovim prijedlogom se smanjuje politički uticaj na menadžment škole. Što doprinosi učinkovitijem i kvalitetnijem odgojno-obrazovnom procesu.

O političkoj podobnosti direktora odlučuje pet političara, i to je put ka neophodnoj depolitizaciji (sic!).

Posljednji prijedlog Sindikata je dijelom nejasan, a dijelom zastrašujuće komičan:

PONIŠTENJE ŠTETNIH ODLUKA: U članu 118. stav (1) tačka b) i c) postaju jedna tačka koja glasi: „c) poništiti postupke izbora školskih odbora prije stupanja na snagu ovog Zakona, poništiti važeća rješenja o imenovanju Školskih odbora i imenovati školske odbore u skladu sa odredbama ovog Zakona;

Obrazloženje izmjene u članu 118.:

Neophodno je razrješiti postojeće školske odbore i poništiti štetne odluke jer mogu imati posljedice po interes Kantona.

Tačke *b* i *c* u navedenom članu odnose se na uvjete za obavljanje djelatnosti i na mrežu škola, ni spojene ni razdvojene nemaju veze sa poništavanjem postupka izbora školskih odbora. U tački *g* istog člana navodi se obaveza Vlade u skladu s kojom će u periodu od šest mjeseci od donošenja zakona

poništiti važeća rješenja o imenovanju školskih odbora i imenovati školske odbore u skladu s odredbama ovog zakona.

Obrazloženje za požurivanje poništavanja važećih rješenja o imenovanjima školskih odbora je neozbiljno, i već stoga neprihvatljivo. *Štetne odluke, koje mogu imati posljedice po interes Kantona* su odluke donesene po svim tada, i u ovom trenutku još uvijek, važećim propisima. Ali poništiti ih prije usvajanja Zakona na osnovu primjedbe na taj (neusvojeni) Zakon pravna je karikatura dostojna ozbiljne interdisciplinarnе analize, uključujući kao disciplinu i psihijatriju.

3.6. Nedovršena rješenja

Članom 119 popisano je šta sve ministar treba da *proizvede* u narednih 12 mjeseci:

Član 119. (Obaveze ministra u donošenju i usklađivanju ostalih propisa i akata)

(1) Ministar će u roku od 12 mjeseci, od dana stupanja na snagu ovog zakona donijeti bliže propise o:

- a) nastavnim planovima i programima (član 24. stav (5) ovog zakona);
- b) osiguranju ispunjenja osnovnih uvjeta za privatne škole (član 11. stav (2) ovog zakona);
- c) postupku utvrđivanja uvjeta, o sadržaju i načinu vođenja Registra (član 16. stav (2) ovog zakona);
- d) pedagoškoj dokumentaciji i evidenciji (čl. 39. stav (1) i 47. ovog zakona);
- e) eksperimentalnim i alternativnim programima (član 28. stav (4) ovog zakona);
- f) vannastavnim i vanškolskim aktivnostima (član 29. st. (5) i (6) ovog zakona);
- g) ekvivalenciji svjedodžbi (član 32. stav (4) ovog zakona);
- h) udžbenicima i nastavnim sredstvima (član 37. stav (1) ovog zakona);
- i) kućnom redu i etičkom kodeksu (član 38. st. (3) i (4) ovog zakona);
- j) polaganju eksterne mature i vanjskom vrednovanju i samovrednovanju (čl. 24. stav (8), 51. stav (1) ovog zakona);
- k) sistemu uspostave, osiguranja i upravljanja kvalitetom (član 53. stav (3) ovog zakona);
- l) nadarenim učenicima (član 60. stav (4) ovog zakona); m) načinu i obliku provođenja odgojno-obrazovne podrške i stručnog tretmana (član 61. stav (4) ovog zakona);
- n) neprihvatljivim oblicima ponašanja i zaštiti učenika – pravilnik o ishrani u školama (čl. 62. st. (2) tačka f) i (3) ovog zakona);
- o) načinu postupanja svih učesnika odgojno-obrazovnog procesa (član 63. stav (3) ovog zakona);
- p) posebnim nastavnim planovima i programima za školovanje učenika s teškoćama (član 66. stav (3) ovog zakona);
- r) o osnovnoškolskom i srednjoškolskom obrazovanju učenika sa teškoćama u razvoju u redovnim školama (član 69. stav (4) ovog zakona);
- s) o praćenju vrednovanju i ocjenjivanju učenika sa teškoćama (član 70. stav (4) ovog zakona).
- t) napredovanju, vrednovanju i ocjenjivanju učenika (član 72. stav (8) ovog zakona);
- u) dodjeli pohvala, priznanja i nagrada za učenike (član 80. stav (4) ovog zakona);
- v) sadržaju sistematskog ljekarskog pregleda (član 83. stav (2) ovog zakona);
- z) prijemu i zbrinjavanju radnika (član 88. st. (5) i (6) ovog zakona);
- aa) polaganju stručnog ispita (član 90. stav (4) ovog zakona);
- bb) o stručnom usavršavanju (član 91. stav (6) ovog zakona);
- cc) ocjenjivanju, napredovanju i sticanju stručnih zvanja radnika (član 92. stav (1) ovog zakona);
- dd) izboru, nadležnostima i radu školskog odbora (član 93. stav (9) ovog zakona);
- ee) izboru, imenovanju i razrješenju direktora (član 95. stav (3) ovog zakona);
- ff) o stručnom ispitu sekretara škole (član 101. stav (7) ovog zakona);
- gg) nadzoru nad zakonitošću rada i stručnom nadzoru (član 111. stav (4) ovog zakona).

Radnoj grupi od 12 članova, od kojih je trećina bila iz ministarstva (dvoje profesionalnih pravnika) trebalo je šest mjeseci da razmotri 208 primjedbi i prijedloga na Nacrt i porodi Prijedlog Zakona. Zašto bi bilo realno da od iste ekipe očekujemo da će proizvesti 27 valjanih podzakonskih akata? Pri tome, previdom, ili iz nekog drugog razloga, nisu čak ni svi pobrojani u Prijedlogu.¹⁸

Ministar će, dakle, u narednih godinu dana donijeti *bliži propis o udžbenicima i nastavnim sredstvima, član 37 stav 1 ovog zakona* (nastranu što u navedenom članu piše da to treba učiniti ministarstvo). Taj član/stav glasi:

Član 37. (Udžbenici)

(1) U školi se mogu koristiti samo udžbenici, radni udžbenici, priručnici, radni listovi i zbirke zadataka čiju je upotrebu odobrilo nadležno ministarstvo u skladu sa zakonom.

S kojim zakonom? Ovim, u kojem piše da će to naknadno urediti ministar bližim propisom? Udžbenička politika potpuno je neuređeno područje u kojem je dosta štete učinjeno na kantonalnom nivou.¹⁹ Da bi se udžbenici odobrili, potrebno je imati standarde; standardi proizilaze iz ciljeva, odnosno ishoda, koji još uvijek nisu definisani i zakonom se ne određuje kad će biti i ko je za njihovo donošenje nadležan i odgovoran. Procedura izrade i štampe udžbenika također nije regulisana, a bez Pedagoškog zavoda ili drugog tijela koje bi preuzelo ulogu izdavača nejasno je kako će se birati izdavač i kome će se povjeriti *kolač*, tj. nemala dobit od prodaje, ukoliko se prihvati amandman da se odobrava samo jedan udžbenik po predmetu.

Nepreciznost u ovom pitanju može se tumačiti na dva načina: ili Predlagač problematici udžbenika uopšte nije posvetio pažnju ili je ovako široko i na poček postavljenim pravnim okvirom rezervisalo za sebe udio u pomenutom kolaču. Jedno ne isključuje drugo; naprotiv, u sijamskoj su vezi nebriga o kvalitetu udžbenika i njegovo tretiranje kao robe koja nema konkurenciju na osiguranom tržištu.

Veliki broj podzakonskih akata, koji prate opširan zakon sa 123 člana ukazuje na nedostatak koncepta i vizije u obrazovnoj politici Kantona. S jedne strane, Zakonom se pokušava obuhvatiti sve što na bilo koji način ima veze s obrazovanjem, a sa druge se to što je obuhvaćeno ostavlja nejasnim, nedorađenim, nedomišljenim... Intencija koja se iz toga iščitava jeste da se Zakonom želi strateški osvojiti što veći prostor, i unutar njega što veća sloboda djelovanja, ali ne u interesu kvaliteta obrazovanja (jer na tome ni Ministarstvo ni Vlada nisu u protekle dvije godine učinili ništa, odnosno, i ono što su činili bilo je nestručno, površno, neozbiljno, neodgovorno²⁰), nego u nastojanju da se iskoriste resursi, bilo materijalni (nekretnine, udžbenici, javne nabavke,

¹⁸ Radi se o (član i stav): *Nastavnim planovima i programima za manjine* (8.6); *aktu o obradi podataka o zdravstvenom stanju učenika* (42.5); *pravilniku/kriterijima o samovrednovanju* (51.1); *aktu kojim se uređuju parametri osiguranja kvaliteta* (53.3); *kriterijima za rad Centra* (67.2); *kriterijima za status persektivnog učenika* (79.3); *bližem propisu o sporazumnom zasnivanju radnog odnosa* (89.6).

¹⁹ V. N. Veličković i N. Ibrahimović, *Svezame, otvori se, Studija slučaja*, Interkultura, Sarajevo 2012. Također i na: http://www.skolegijum.ba/static/biblioteka/5460fceb0f5f5_05Svezameotvorise.studijaslucaja.pdf

²⁰ Recimo, u vezi sa stručnim usavršavanjem, eksternom maturom i reformom obrazovanja, o čemu je u više navrata pisao *Školegijum*:

- O stručnom usavršavanju: N. Ibrahimović i Nenad Veličković, *Spuštanje znanja*, dostupno na: http://www.skolegijum.ba/static/biblioteka/54ee34667702c_Spuštanjeznanja.pdf;

- O eksternoj maturi: N. Ibrahimović, *Eksperiment koji se oteo kontroli*, 05. 04. 2015, dostupno na: <http://www.skolegijum.ba/tekst/index/642>;

- O reformi obrazovanja. N. Veličković, "Reforma i krokodili", *Školegijum*, 15/2016, s. 4.

prostor²¹), bilo ljudski (kadrovska politika, zapošljavanje podobnih), a s tim u vezi i ideološki, upotrebom obrazovanja kao državnog aparata u altiserovskom smislu.

4. Ideološka netransparentnost

4.1. Kontradiktorni ciljevi zakona

Činjenica koju Zakon prešućuje jeste da se sastav stanovništva u Kantonu nakon posljednjeg rata promijenio i da apsolutnu većinu čine Bošnjaci. Njihova vodeća stranka (tj. ona koja se predstavlja da zastupa njihove nacionalne interese) do sada nije slijedila srpske i hrvatske identitarne politike u obrazovanju, koje su bile radikalno nacionalističke. Aparat je korišten tako da se kulturni (identitetski, nacionalni) inženjering provodio *off-record*, u slobodi koja se ostavljala nastavnicima, i u vjeronauci koja je, iako *izborni predmet*, preuzela tu funkciju od istorije i književnosti, u fleksibilnoj udžbeničkoj politici koja je na formalno otvorenom tržištu davala vaninstitucionalnu prednost probošnjačkim udžbenicima.²² Izvana, u tekstu zakona, u udžbenicima, u javnim istupima odgovornih, u roditeljskoj saradnji, u tolerantnosti na kritiku, obrazovni sistem predstavljao se formalno kao neutralan (u poređenju sa srpskim i hrvatskim on se i mogao takvim ocijeniti), ali je dubinski, kroz odnos prema većinskoj tradiciji, kroz izbor lektirnih tekstova, vannastavnih aktivnosti, u *obilježavanju datuma*, imenovanju škola, bio (jedno)nacionalan. Samjeravajući se sa modelima u okruženju, teško je zamisliti da je i mogao biti drugačiji.

Prijedlogom ovog zakona dosadašnja se (prividna?) ravnoteža remeti. Najjasnije se to vidi u članu 24 (Nastavni plan i program/kurikulum), o kojem je već bilo riječi u vezi sa stavom 14. (*Ministar će osigurati da nastavni sadržaji, odnosno tematske jedinice koje su posvećene izučavanju zločina genocida počinjenog u Bosni i Hercegovini...*). Već prvi stav, u mucu sa sintaksom, pokazuje da Predlagač ima problem s koncepcijama:

Član 24. (Nastavni plan i program/kurikulum)

(1) Odgojno-obrazovni rad ostvaruje se na osnovu nastavnog plana i programa za osnovni odgoj i obrazovanje (u daljem tekstu: nastavni plan i program) do donošenja kurikuluma, kojim se prelazi na usvajanje sadržaja koji će imati definisane ishode učenja, odnosno mjerljive pokazatelje znanja koje je učenik usvojio, i koji će dovesti do jačanja učeničkih sposobnosti. (Podv. N.V.)

Kada će se *donijeti* kurikulum, to se Zakonom ne precizira. Kao što se npr. precizira da će se svi školski odbori zamijeniti dva mjeseca nakon usvajanja Zakona, ili kako će se vršiti zaštita ličnih podataka:

Član 41. (Informacioni sistem upravljanja u obrazovanju)

(4) Obrada ličnih podataka u EMIS sistemu vrši se uz korištenje obaveznih mjera tehničke zaštite, koje uključuju pohranu u bazu podataka i pristup serveru, preko mreže kontrolisane s firewall-om. Podaci o prenosu od udaljenih korisničkih računara do servera i obratno zaštićeni su od prisluškivanja

²¹ Npr. kroz reklame:

Član 38. (Kućni red i etički kodeks)

(2) U školi je zabranjen svaki oblik reklame, davanja usluga i prodaja proizvoda drugih pravnih i fizičkih lica bez saglasnosti ministra.

²² Više o tome u N. Veličković, *Školokrećina*, Mas Media Sarajevo i i Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo 2015. i A. Soldo i ostali, *Obrazovanje u BiH: Čemu (ne) učimo djecu? Analiza sadržaja udžbenika nacionalne grupe predmeta u osnovnim školama*, Mas Media Sarajevo i i Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo 2017.

i izmjene. Zaštita se provodi upotrebom kriptografije, upotrebom HTTPS protokola i alternativno upotrebom VPN mreža.)

Hrvatsko iskustvo, a dijelom i sarajevsko,²³ pokazalo je da *prelazak na kurikulum* uopšte nije izvjestan, jer se njime daje velika sloboda nastavnicama i nastavnicima da sami biraju sadržaj, prema vlastitoj procjeni, onaj koji će osigurati da učenici ostvare/postignu predviđene ishode i koji uopšte ne mora (i ne treba!) biti propisan. Budući da ishodi nisu (ako ikako i mogu biti) definisani nacionalno, osim u širem okviru, kao dio univerzalnog i humanističkog pogleda na svijet, *prelazak na kurikulum* znači radikalno smanjenje nacionalnih/etničkih sadržaja, što u nacionalnoj grupi predmeta, ukoliko se želi sačuvati tzv. *multikulturalnost*, bitno redukuje nacionalističke narative i ograničava mogućnost upotrebe obrazovanja kao ideološkog aparata. Alternativa je da se smanje ili sasvim isključe drugi, da se učine nevidljivim, i to je upravo ono što se prikriveno u Prijedlogu uradilo s jezikom, a što implicira i objašnjenje patriotizma kao *pozitivnog odnosa pojedinaca ili grupa prema svojoj "domovini" i emocionalnu privrženost svom narodu*. Kojem narodu, u sarajevskoj školi? Bošnjačkom, 90% i ostalima 10%? Ukoliko prikrivena intencija Predlagača ide u tom smjeru, sarajevsko (bošnjačko) školstvo preuzeće srpski i hrvatski ideološki model obrazovanja; to će zadovoljiti etničke apetite unutar kantona, i možda očekivanja jednog dijela biračkog tijela, ali će znatno oslabiti kredibilitet dosadašnjeg *multikulturalnog* pristupa obrazovanju. Podrazumijeva se da će usporiti ili sasvim napustiti provođenje reforme, da će podbaciti u ostvarenju ciljeva i da će morati zanemariti neka od proklamovanih načela.

4.2. Degradacija nastavnika

Sama suština obrazovanja u Prijedlogu Zakona ostala je u drugom planu vidljivog i agresivnog nastojanja da se sistem zaposjedne i kao resurs i kao izvor moći. Najbolji primjer za to je *značajna novina* koju Radna grupa ne spominje i ne obrazlaže, da u Prijedlogu Zakona više nema člana koji opisuje profil i zadaću nastavnika. U trenutno važećem Zakonu²⁴ (pogl. VI Nastavnici/nastavnice, stručni saradnici/saradnice i drugi zaposleni) stoji:

Član 71.

Nastavnik/nastavnica je lice kvalificirano za izvođenje odgojno-obrazovnog rada sa djecom i odraslima, koje treba da ima široko i temeljno opće obrazovanje, da dobro poznaje disciplinu koju predaje, da poznaje psihološko-pedagoške i metodičke osnove nastave i odgoja, kao i da ima ljudske kvalitete neophodne za nastavničku profesiju.

Primarni zadatak nastavnika/nastavnica u osnovnoj školi je odgoj i obrazovanje učenika/učenica

U Prijedlogu Zakona (u poglavlju XIII Radnici škole) nema čak ni ovako skromnog prepoznavanja nastavnika i nastavnica kao ključnih aktera u procesu obrazovanja, uz učenike, kojima su posvećena cijela poglavlja (IX Učenici, čl. 54–65, X Učenici s teškoćama u razvoju, čl. 66–71). Predlagač ne smatra za shodno da jasno precizira ulogu nastavnika tako da mu, naprimjer, dodijeli glavnu ulogu u postizanju obrazovnih ciljeva (ishoda), ali da mu onda u istom paketu oslobodi i prava (konkretno, u vezi s ciljevima, da bira nastavna sredstva, prilagođava

²³ Hrvatsko: N. Veličković, "Reforma i krokodili", *Školegijum*, 15/2016, s. 4; Sarajevsko: A. Tikveša, *Revizija revizije, Hronologija slučaja navodnog izbacivanja bošnjačkih pisaca iz lektire u Kantonu Sarajevo*, 24. 10. 2016, dostupno na: <http://www.skolegijum.ba/tekst/index/1072>.

²⁴ *Zakon o osnovnom obrazovanju*, Sl. n. Kantona Sarajevo 10/04, dostupno na: <http://mon.ks.gov.ba/sektori/pos/legislativa>.

program, metode i sredstva učenicima i okolnostima).²⁵ U Prijedlogu se *radnik u nastavi* vidi kao izvršilac prije svega administrativnih zadataka. Sindikatu nije zasmetalo što direktor ima *svoj* član u Prijedlogu Zakona (pogl. XIV Organi upravljanja i rukovođenja i stručni organi, Član 96. Prava i obaveze direktora), ali ne i to što je isto poštovanje izostalo za nastavnike. Ovakvom degradacijom nastavnika degradira se obrazovanje, šalje se jasna poruka da je upravljanje procesom važnije od sadržaja i kvaliteta procesa. U smislu Lismanove *Teorije neobrazovanosti*, ta je intencija ideološka.

4.3. Privatne škole

U svojoj osnovi ideološka je i nedorečenost u vezi sa privatnim školama, ukoliko se zaoštri pitanje standarda i kvaliteta obrazovanja, odnosno ako se dopusti da kvalitet zavisi od novca. U članu kojim se reguliše osnivanje škole, stoji:

Član 11. (Odluka o osnivanju)

(2) Privatne osnovne škole osnivaju se na osnovu propisa koji donosi ministar.

Kao što je u jednom od amandmana spomenuto, nema razloga da se škole, bez obzira na to ko je osnivač, osnivaju pod različitim uslovima, osim ako se neko ne favorizuje olakšicama. Pošto propisa za privatne škole nema, možemo nagađati kome će zakon ići na ruku. Dovodeći u vezu težnju Vlade da rad u javnim školama racionalizuje, pitanje je hoće li isti standardi i normativi važiti i za privatne škole. Hoće li, drugim riječima, privatna škola dobiti dozvolu za osnivanje čak i ako nema *najmanje 18 odjeljenja* (12.2.e)? Ne znamo, jer *odluku o broju odjeljenja u privatnoj osnovnoj školi donosi školski odbor* (12.5). Ko čini taj odbor? Ne znamo ni to. Ako se ustanovi da za privatne škole neće važiti isti normativi i standardi, a iz dosadašnjeg iskustva znamo da privatne škole (npr. tzv. Montessori) imaju manji broj učenika u odjeljenjima, i da rade po drugim metodama, i da ih upisuju djeca *imućnih*, onda već sada možemo posumnjati u namjere Predlagača da osigura jednake uslove za svu djecu.

Prijedlog Zakona je u vezi s razlikovanjem škola dodatno neodređen i u samom imenovanju, jer razlikuje tri oblika: javnu ustanovu, ustanovu, i privatnu školu. U Pojmovniku se ne objašnjava niti jedan.

²⁵ Mogao se, na primjer, poslužiti opisom zanimanja iz Kvalifikacijskog okvira za opšte obrazovanje, koji finansira Delegacija EU u BiH, a implementira Britanski savjet uz podršku Ministarstva civilnih poslova:

Obaveza i uloga nastavnika je da podrži razvoj punih potencijala svakog učenika polazeći od njihovog razvojnog nivoa, sposobnosti i potreba, i uzimajući u obzir ciljeve i ishode učenja i poučavanja. Samostalno i s drugim nastavnicima i stručnjacima planira i priprema aktivnosti učenja i poučavanja, te odabire i primjenjuje metode i strategije koje potiču aktivno uključivanje učenika, primjenu znanja, učenje putem istraživanja i rješavanja problema uz korištenje raznovrsnih izvora znanja i nastavnih sredstava, uključujući i informaciono – komunikacijske tehnologije. Nastavnik kreira sigurno, inkluzivno i stimulativno okruženje, potičući kooperativno učenje, uzajamnu podršku i uvažavanje različitosti. Kontinuirano prati i procjenjuje napredovanje učenika i svoj rad i planiranje bazira na dobrom poznavanju njihovog razvoja. Pomaže učenicima da usvoje univerzalne vrijednosti i osigurava prilike za razvoj ključnih kompetencija. Analizira svoj rad i kontinuirano uči, unapređujući svoje profesionalne kompetencije, kao i znanja iz predmetnih područja koje poučava; razvija partnerstvo s porodicom i zajednicom; potiče i održava dobre profesionalne odnose s kolegama i doprinosi razvoju škole i profesije u cjelini. Nastavnik se vodi etičkim principima i kodeksom profesije, poštuje propisana pravila i procedure, djelujući u najboljem interesu svakog učenika.

Svojevrsna degradacija znanja, fasciniranost sportskim uspjesima kao patriotskim kapitalom, vidljiva je u članu 21, kojim se predviđa procedura za proglašenje učenika „vrhunskim sportistom“, ali ne i vrhunskim umjetnikom, iako se u članu 79 (Status perspektivnog učenika) umjetnost po spremnosti na nastavne ustupke izjednačava sa sportom:

- (1) Redovni učenici u školi mogu imati status perspektivnog učenika.
- (2) Status perspektivnog učenika iz stava (1) ovog člana mogu ostvariti učenici koji su proglašeni vrhunskim sportistima i izuzetnim umjetničkim talentima s vrhunskim rezultatima na kantonalnom, federalnom, državnom ili međunarodnom takmičenju.

Osim što je nekonzistentno, ovo rješenje ne određuje koje se umjetnosti *pikaju*: likovna, književna, glumačka? Predlagač Zakona spreman je malog budućeg Džeku osloboditi matematike, ali nije malog Teslu sklekova, i u tome ne vidi osnovu za radikalno drugačije promišljanje koncepta obaveznog javnog školstva. U školi koja bi se prilagođavala interesima, talentima i sposobnostima učenika politika bi ostala bez svog najjačeg ideološkog kanala. *Racionalizacija* je u polju ideološke borbe dobrodošla i kao dimna bomba koja će od javnosti sakriti antireformsku suštinu zakona.

4.4. Vjera

Predlagač Zakona nije smatrao za potrebno da uredi pitanje vjeronauke i nije se potrudio da okonča dosadašnju praksu privilegovanja interesa vjerskih zajednica u obrazovanju. U članu 25 (Izborni predmeti) on se bavi vjeronaukom, kao da je ona sinonim za izborni predmet. Formalno se ograđuje od diskriminacije, dopuštajući da đaci koji ne izaberu vjeronauku ne budu dovedeni u gori položaj (vjеровatno tako što bi imali slabiji prosjek, jer bi imali jednu peticu manje, koja je na vjeronauci gotovo zagarantovana). U praksi, međutim, time se široko otvaraju vrata bošnjačkim interesima da putem islamske vjeronauke, unutar tzv. *nacionalne grupe predmeta*, snažno oblikuju svijest i stavove velikog broja učenika,²⁶ ne pružajući mnogima od njih stvarnu mogućnost izbora. Drugim riječima, umjesto da slobodu izbora omogući, stvarajući fer konkurenciju između različitih a jednako kvalitetnih ponuda, Predlagač nastavlja da privilegira jednu.

Iako se trudi da ovakvu strategiju predstavi kao nediskriminatornu, u Prijedlogu Zakona u članu 121 promakla mu je slika realnog stanja:

- (1) Nastavnici koji su završili učiteljsku školu, srednju muzičku školu, srednju umjetničku školu, srednju fiskulturnu školu ili medresu (...)

Zašto samo medresu? Da li zato što nakon dvadeset godina nediskriminatorne politike u Kantonu Sarajevo nema niti jednog nastavnika koji je završio drugu srednju vjersku školu, ili zato što je formulišući ovo zakonsko rješenje imao na umu nekoliko konkretnih osoba?

4.5. Himna

Članom 33 (3) predviđeno je da *školska godina počinje i završava intoniranjem državne himne i podizanjem zastave države Bosne i Hercegovine*. I to je *novina* koje nije bilo u Nacrtu, a koja se

²⁶ V. Soldo i ostali (bilj. 22).

volšebno pojavila u Prijedlogu (Radna grupa je u obrazloženju ne spominje, pa ne znamo ko je i zašto i kada *to* ubacio u tekst). Ukoliko se Prijedlog usvoji i *intoniranje* postane obaveza, biće ta slika postrojene nijeme djece ispred zastave koja se diže (spušta?) možda najbolja metafora obrazovanja kakvo priželjkuje Predlagač Zakona.

5. Zaključak

Nakon što je povukao Prijedlog sa sjednice, premijer Vlade zakazao je za dva dana (12. aprila) sastanak na koji je pozvao zastupnike i zastupnice, predstavnike roditelja, direktora, sindikata, zainteresirane građane i medije. Na sastanku, koji je sam moderirao, priznao je da Prijedlog nije savršen (zbog pravopisnih grešaka na koje je javnost (sic!) ukazala), ali da se do 26. aprila ili do 10. maja mora usvojiti. Do tada će on, sa svojim timom, učiniti sve da se i preostala neslaganja oko nekih rješenja prevaziđu. U toku sastanka postalo je jasnije i koja: školski odbori, mandat direktora, politizacija obrazovanja. U petnaestoj minuti svog uvodnog obraćanja prisutnima premijer je kazao sljedeće:

Današnji sastanak je u smislu medija prilika da sve ono što smo mi pričali, ja neću iznositi šta smo se mi tamo dogovarali, vi još jednom ponovite u kameru, da definišemo šta su to razlike i šta bi mogla biti neka vrsta kompromisa, i da se takav zakon pusti, ja ne znam da li je moguće u narednom turnusu, ja mislim da do maja se mora usvojiti. Dvadeset šestog Vlada ima sjednicu, u petak. Ja ću oba ova materijala staviti u dnevni red. Danas. Pravi se dnevni red. Ako ovo bude dokument koji je istog sadržaja kao prošli, to se nemojte zamjerit i prepast, jer to je administrativno. Moramo tako uradit, jer dva dana prije moramo dostavit materijal za vladu, to znači danas. A ono što se mi danas ovdje usaglasimo pred svjedocima, medijima, i jedni drugima, ovaj će bit tekst koji će se u narednih dvanaest dana modificirat. I ukoliko još nešto vidite da eventualno nije dobro, mi ćemo naravno to koordinirat i popraviti.²⁷

Premijer je zastupnicima, praktično, rekao da će zbog toga što se zakon *do maja mora usvojiti* dobiti materijale za sjednicu koji neće biti u konačnom obliku, jer će se konačni oblik u narednih dvanaest dana *modificirat*. *Modifikator* će biti Vlada, koja će tekst Prijedloga mijenjati pregovarajući sa zainteresovanim grupama, npr. aktivistima nevladinog sektora zainteresovanog za kvalitetna zakonska rješenja inkluzije. Kako će to učiniti a da ne dovede u pitanje izjavu da neće dodatno opteretiti budžet, nije jasno. I inkluzija, i mjere za suzbijanje nasilja u školama, i reforma sa sadržaja na ishode podrazumijeva osjetno povećanje budžeta. Premijerov pokušaj da ovaj neformalni sastanak pretvori u zvaničnu podršku Prijedlogu Zakona nema nikakvu pravnu težinu, već i zbog toga što je većina zastupnika napustila salu nakon prvog sata razgovora. Moguće je, međutim, da će imati medijsku.

Ali za pravnu analizu slučaja otvara se pitanje legalnosti ovakvog premijerovog plana. Mijenjati prijedlog po više ključnih tačaka u nekoliko dana pred usvajanje, nakon što su za tekst Prijedloga već dobijene neophodne saglasnosti i mišljenja, ostavljajući zastupnike bez dovoljno vremena da *usaglašena* rješenja analiziraju, obesmišljava cijelu utvrđenu proceduru.

Pri tome, sasvim je izvjesno da se u tako kratkom vremenu, i pod tolikim pritiskom, neće otkloniti većina manjkavosti evidentiranih u ovoj analizi, već i stoga što o njima na ovom četverosatnom sastanku nije ni bilo riječi.

²⁷ Zvučni zapis: ljubaznošću Alma Midžić, priv. arhiv.

Prijedlog Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju i dalje ostaje neprihvatljiv, iz razloga koji se na kraju mogu sažeti u dvije grupe.

Pravni:

- a.** loše obrazloženje potrebe da se zakon donese i netransparentna ideološka motivacija njegovog donošenja
- b.** izostanak argumentovanih, dokumentovanih, logički i pravno korektnih tumačenja usvojenih i predloženih rješenja, i s tim u vezi nepažnja, arogancija, ignorisanje prijedloga po javnoj raspravi
- c.** izbjegavanje da se uredi osjetljiva pitanja, a s tim u vezi nerješavanje pitanja diskriminacije po osnovu prava na *obrazovanje na maternjem jeziku* (Srba, Hrvata i ostalih)
- d.** neadresiranje odgovornosti u zakonskim rješenjima, anonimnost radne grupe angažovane na izradi Nacrta, u analizi javne rasprave i finaliziranju Prijedloga
- e.** nedorečenost ponuđenih rješenja, veliki broj podzakonskih akata, uz istovremeno suvišna ili bezrazložno detaljna rješenja ili rješenja koja su *izbjegnuta*
- f.** javna rasprava se provela formalistički, bez stvarnog interesa i želje da javnost ponudi kvalitetan doprinos
- g.** nestručno i nesistematično sastavljen i nepotpun Pojmovnik
- h.** kratak period zastupnicima i zastupnicama da analiziraju prijedlog i pripreme amandmane
- i.** izostanak učešća i doprinosa akademske zajednice i nevladinih organizacija

Pedagoški:

- a.** antireformnska suština
- b.** loše definsana načela i ciljevi obrazovanja
- c.** nebriga za kvalitet obrazovanja
- d.** zanemarivanje uloge nastavnika i nastavnica
- e.** plagiranje (preuzimanje definicija i rješenja bez navođenja izvora)

Ukoliko se Prijedlog ipak usvoji, u šta ne treba sumnjati, jer Predlagač ima većinu ruku u Skupštini, a odustajanje bi značilo težak poraz njegove agresivne *racionalizacijske* obrazovne politike, tekst *novog* Zakona, čak i ako se jezik u *sudijskoj nadoknadi* popravi, ostaće primjer pravne aljkavosti i institucionalne bahatosti. Kanton Sarajevo dobiće zakon čije je donošenje slabo motivisano, na čijoj je izradi radio *anonimni* tim jezički i pravno nekompetentnih *stručnjaka*, koji su pred Skupštinu izašli s nepismenim prijedlogom, pojmovnom zbrkom i velikim brojem nepotpunih i u nedostatku podzakonskih akata neprovođenih rješenja, ali iz čije se nejasnoće ipak jasno iščitava odlučna namjera da se obrazovanje u Sarajevu, nakon četvrt vijeka njene neodlučnosti, najzad pretvori u resurs vladajuće stranke i sredstvo *odbrane* vječito ugroženog nacionalnog identiteta.

6. Preporuke

Iako pravni laik, autor ove analize svejedno se na kraju usuđuje da *namašta* nekoliko preporuka za unapređenje procesa/procedure donošenja zakona.

1. Procedura donošenja Zakona mora biti transparentna. Sva imena aktera, od članova radnih grupa do lektorica, sva rješenja o imenovanjima, stenogrami, odluke Skupštine, prilozi sa javne rasprave, rad na usaglašavanju, blagovremeno trebaju biti dostupna na stranici vlade ili ministarstva, pod naslovom *Zakon u izradi*.

2. Rad na izradi nacrtu zakona mora krenuti od analize prečišćenog teksta važećeg zakona, u kojem će predlagač, tačku po tačku, obrazložiti pravnim jezikom, ali na primjerima iz prakse, razloge da se neko rješenje briše, dodaje, dopunjava ili mijenja. Takva analiza prilog je tekstu nacrtu zakona.

3. Komentari predlagača na primjedbe i prijedloge dobijene u javnoj raspravi trebaju biti objavljeni u razumnom roku, tako da učesnici imaju priliku nastaviti braniti ponuđena rješenja javno, putem medija ili lobiranjem preko zastupnika.

4. Prijedlog zakona mora biti popraćen obrazloženjem koje će sadržavati:

a) tekst člana iz nacrtu

b) sve dobijene primjedbe u javnoj raspravi (ili na drugi način, ako se dopuste intervenicije u tekst izvan javne rasprave, kao što se dopustilo u vezi sa članom o) *himni i genocidu*)

c) tekst ponuđenog rješenja

d) obrazloženje rješenja

5. Zastupnicima i zastupnicama u skupštini mora se ostaviti više vremena (barem mjesec dana) da temeljito iščitaju prijedlog i dostave kvalitetne amandmane, u istom pravnom registru.