

Sifet Kukuruz\*

## Autonomija univerziteta u svjetlu Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini

Sadržaj

### 1. Uvod

### 2. Društvena uloga i značaj institucija visokog obrazovanja

### 3. Dimenzije i indikatori autonomije evropskih institucija visokog obrazovanja

#### 3.1. Dimenzije autonomije

#### 3.2. Indikatori autonomije evropskih institucija visokog obrazovanja

##### 3.2.1. Organizaciona autonomija

##### 3.2.2. Finansijska autonomija

##### 3.2.3. Autonomija zapošljavanja

##### 3.2.4. Akademska autonomija

### 4. Autonomija institucija visokog obrazovanja u svjetlu međunarodnih dokumenata

#### 4.1. Autonomija univerziteta u svjetlu Magna Chartae Universitatum

#### 4.2. Akademske slobode i autonomija institucija visokog obrazovanja prema Deklaraciji iz Lime

### 5. Autonomija visokoškolske ustanove u svjetlu Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini

### 6. Institucionalna autonomija univerziteta u Bosni i Hercegovini

### 7. Struktura, izbor i imenovanje tijela univerziteta prema Okvirnom zakonu o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini

#### 7.1. Struktura i broj članova upravnog odbora univerziteta kao javne ustanove

#### 7.2. Zastupljenost eksternih članova u upravljačkoj strukturi univerziteta

#### 7.3. Nadležnosti upravljačke strukture u odnosu na izbor i imenovanje rukovodioca ustanove

### 8. Zaključak

### 1. Uvod

Visoko obrazovanje predstavlja višestruko specifičnu djelatnost čije razumijevanje zahtijeva razmatranje više aspekata. Specifičnost djelatnosti visokog obrazovanja se može razmatrati u svjetlu posebnog društvenog značaja i to kako u državnim granicama tako i na širem

\* Autor je diplomirani pravnik i pomoćnik ministra za visoko, obrazovanje, nauku i mlade u Kantonu Sarajevo.

međunarodnom planu, zatim u svjetlu specifičnosti osnovnih subjekata koji obavljaju djelatnost visokog obrazovanja, osnovnih sudionika tog procesa, ispunjenosti uslova za obavljanje djelatnosti itd. Zbog svog društvenog značaja, djelatnost visokog obrazovanja sve više biva predmetom regulacije, kako na državnom, tako i na širem međunarodnom planu.

Ovo je posljedica razumijevanja i tretiranja znanja kao univerzalne vrijednosti koja nema značaj samo za čovjeka kao pojedinca, nego se reflektira i na širi društveni kontekst. Jer, kako to naglašava Magna Charta Universitatum, univerzitet je „nosilac evropske humanističke tradicije, njegova stalna briga je postizanje univerzalnog znanja; da bi ispunio svoju vokaciju univerzitet prelazi geografske i političke granice i afirmiše vitalnu potrebu da se različite kulture upoznaju i utiču jedna na drugu“<sup>1</sup>.

Država Bosna i Hercegovina (BiH) djelatnost visokog obrazovanja normativno uređuje na decentraliziran način što rezultira mnogim izazovima koji se, u složenoj društveno-političkoj bosanskohercegovačkoj zbilji, naglašeno multipliciraju. Ovo nerijetko pokazuje svu složenost i kompliciranost ukupnog normativnog sistema. Djelatnost od posebnog društvenog značaja zahtijeva i poseban normativni senzibilitet, ali i uspostavu i promociju određenih standarda, načela i principa koji su obavezujući bez obzira na decentraliziranost koju uspostavlja i generira normativni okvir<sup>2</sup>.

U razumijevanju normativne projekcije djelatnosti visokog obrazovanja u BiH polazište predstavljaju ustavni tekst, međunarodni dokumenti na koje se sam ustavni tekst poziva, međunarodni dokumenti nastali u okviru evropskog prostora visokog obrazovanja te zakonski tekstovi na nivou države BiH i nižih nivoa vlasti, konkretno zakoni entiteta i kantona. Ustav BiH u članu 2 uređuje pitanje ljudskih prava i fundamentalnih sloboda i propisuje da će sva lica unutar teritorije BiH uživati ljudska prava i slobode koja se u ustavnom tekstu taksativno navode. Analizom ustavnog teksta može se utvrditi da pravo na obrazovanje predstavlja ustavom priznato pravo svakog lica na teritoriji države BiH.

Međutim, Ustav predviđa da će država BiH i oba entiteta osigurati najveći nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i fundamentalnih sloboda. Dakle, u konkretnom slučaju, slijedom logike ustavnog teksta, ne radi se samo o obavezi priznavanja i osiguranja prava na obrazovanje, nego i o posebnom kvalitetu uživanja tog prava. To se ogleda u činjenici da uživanje prava na obrazovanje treba biti osigurano na najvišem međunarodnom nivou. U nesporednoj vezi sa tim je i pravo institucija visokog obrazovanja i osnovnih subjekata akademske zajednice na autonomno polje djelovanja i slobodu u obavljanju djelatnosti. U ovom radu ću fokus staviti na razumijevanje pojmova autonomije institucija visokog obrazovanja i akademskih sloboda.

<sup>1</sup> Magna Charta Universitatum, Osnovni principi, br. 4. Dostupno na: [https://www.google.ba/search?q=magna+charta+universitatum&rlz=1C1GGRV\\_enBA751BA751&ei=9TeEWZX6EYmHU8-qgMgI&start=30&sa=N&biw=1920&bih=974](https://www.google.ba/search?q=magna+charta+universitatum&rlz=1C1GGRV_enBA751BA751&ei=9TeEWZX6EYmHU8-qgMgI&start=30&sa=N&biw=1920&bih=974), očitavanje: 04. 08. 2017.

<sup>2</sup> „U svijetu obrazovanja primijetan je korak ka decentralizaciji, i to ne samo prema teritorijalnoj nego još više prema funkcionalnoj decentralizaciji i jačanju školske autonomije. U decentraliziranom obrazovanom sistemu upravljanje se provodi pomoću ciljeva i rezultata kako bi se promovisala jednakost i reproducirala zajednička vrijednosna osnova. Ovakav pristup zahtijeva nove oblike upravljanja i rukovođenja školom, kao i programiranja odgojno-obrazovnog rada“. B. Petković/R. Čatić/D. Petković/I. Pehlić, *Analiza spremnosti bh visokoškolskih organizacija za procese međunarodnih rangiranja*. Dostupno na: <http://www.quality.unze.ba/zbornici/QUALITY%202015/049-Q15-079.pdf>, očitavanje: 04. 08. 2017.

Referentne tačke predstavljaju međunarodno relevantni dokumenti u ovoj oblasti, praksa država u okviru evropskog prostora visokog obrazovanja, kao i pozitivno-pravni okvir u BiH.

U nastavku ću razmotriti međunarodni i domaći normativni okvir prakse evropskih država u oblasti visokog obrazovanja i pokušati rasvijetliti sadržaj pojma autonomije institucija visokog obrazovanja, kao i sadržaj pojma akademskih sloboda. Zatim ću razmotriti pojedine dimenzije i detaljnije elaborirati određene indikatore autonomije institucija visokog obrazovanja i akademskih sloboda. Zaseban akcent ću staviti na organizacionu autonomiju institucija visokog obrazovanja. Posebna pažnja će biti posvećena indikatorima organizacione autonomije koji se odnosi na imenovanje, strukturu i nadležnosti upravljačkih tijela visokoškolske ustanove, zatim na izbor, imenovanje i razrješenje organa rukovođenja te na međusobni odnos ova dva tijela visokoškolske ustanove.

## 2. Društvena uloga i značaj institucija visokog obrazovanja

Napori i iskazano opredjeljenje evropskih ministara obrazovanja da se uspostavi jedinstveni evropski prostor visokog obrazovanja u značajnoj mjeri su odredili i izmijenili društvenu ulogu institucija visokog obrazovanja. Od modernih univerziteta danas se očekuje da, uz njihove tradicionalne funkcije i zadatke koji se odnose na podučavanje i istraživanje, ostvaruju i druge izuzetno složene društvene funkcije i zadatke. Da bi te funkcije mogli uspješno izvršiti, moderni univerziteti moraju imati slobodu odlučivanja, prije svega o svom unutrašnjem uređenju, sticanju i raspolaganju finansijskim sredstvima, profiliranju studijskih programa koje nude na svim ciklusima studija, obavljanju naučnoistraživačke djelatnosti, upošljavanju i upravljanju ljudskim resursima, kao i drugim pitanjima koja su od značaja za uspješno vršenje njihove društvene uloge. Odlučivanje o ovim i drugim pitanjima je u fokusu rasprava o autonomiji institucija visokog obrazovanja. Međutim, nerijetko se dešava, a što je karakteristično za bosanskohercegovačko obrazovanje, da se stepen autonomije univerziteta ocjenjuje selektivnim uzimanjem u obzir nekih segmenata kompleksnog pojma autonomije.

Najčešće se to čini raspravom o strukturi, nadležnostima i funkcijama upravljačke strukture univerziteta i o odnosu upravljačke strukture ili eksternih autoriteta odnosno nadležnih obrazovnih vlasti prema rukovodnoj funkciji u okviru visokoškolskih ustanova. Pri tome se u našim uslovima redovno ignoriše činjenica da su pojmovi autonomije univerziteta i akademskih sloboda izuzetno složeni i da njihov sadržaj akumulira dugo historijsko iskustvo organizacije i rada univerziteta iz različitih historijskih perioda i kulturnih krugova. Također, zaboravlja se činjenica da autonomija institucija visokog obrazovanja predstavlja dinamičnu kategoriju koja se historijski aktualizira shodno konkretnim uslovima i okolnostima<sup>3</sup>. Osnovano se može tvrditi da autonomija univerziteta predstavlja ideal kojem se teži, kao i da svaka historijska faza ima svoje specifične manifestacione oblike autonomije i samostalnosti<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> „Autonomija univerziteta je institut star koliko i sam univerzitet i ona u svakom odgovarajućem vremenu ima svoje značenje i smisao“. M. Filipović, *Ideja Univerziteta i moderni univerzitet u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2005, s. 50.

<sup>4</sup> „Možda je začuđujuće da ne postoji jedinstveni koncept sveučilišne autonomije koji dijele svi sustavi visokog obrazovanja. Jer, ipak, sveučilišna je autonomija prije svega ideal kojemu se teži i koji je opstao kroz stoljeća. Ali, moramo imati na umu da je sveučilišna autonomija dio temelja društva te da odražava i naciju i njezinu kulturu pa tako upravo ta različitost i varijacije pokazuju da jedan pojam može biti realiziran i k tome nositi različite

Nerijetko se, u razumijevanju i interpretiranju ovih pojmova u bosanskohercegovačkim prilikama uzima „dio za cjelinu“ pri čemu se izvlače zaključci i zauzimaju stavovi koji nisu utemeljeni na potpunom uvidu u cjelinu značenja pomenutih fenomena. To predstavlja redukcionistički, naučno neutemeljen pristup koji nužno rezultira i nepotpunim, a samim time i iskrivljenim interpretacijama. Zanimljivo je činjenica da nije moguće pravilno razumjeti bilo koji društveni fenomen na osnovu uvida u samo jednu dimenziju tog fenomena ili pak osloncem samo na fragment jedne dimenzije. Također, pogrešan je historijski pristup razumijevanju ovog pojma. On ne uzima u obzir intenzivne i dinamične promjene u širem društvenom kontekstu u kojima djeluje univerzitet, a koje opet zahtijevaju drugačiju društvenu ulogu i poziciju institucija visokog obrazovanja. Institucije visokog obrazovanja su kroz historiju uvijek imale poseban društveni tretman, upravo zbog svoje društvene relevantnosti. Zbog svog naglašenog društvenog značaja, koji je bez obzira na sve izazove očuvan do danas, razumijevanje načina rada i djelovanja institucija visokog obrazovanja, imalo je i još uvijek ima svoje uspone i padove, posebno kada je riječ o razumijevanju pojmova akademskih sloboda i institucionalne autonomije univerziteta<sup>5</sup>.

Dakle, može se kazati da promjene šireg društvenog konteksta u kojem svoju djelatnost ostvaruju institucije visokog obrazovanja rezultiraju i promjenama društvene uloge i funkcija institucija visokog obrazovanja te da takav razvoj događaja moraju pratiti i izvjesne modifikacije u razumijevanju pojma akademskih sloboda i autonomije univerziteta. Kako svaka promjena donosi i određenu neizvjesnost, logično je da se i promjene u pogledu društvene uloge i funkcija univerziteta različito doživljavaju i od strane članova same akademske odnosno univerzitetske zajednice, posebno ukoliko ta zajednica nije glavni generator tih promjena. „Univerzitet se danas nalazi pred novim izazovom. Činjenica da se od njega očekuje radikalna promena izaziva prirodni otpor unutar akademske zajednice. Zahtev da se univerzitet odrekne ideje da je njegova ključna uloga u promociji znanja kao takvog, i da uspostavi aktivan dijalog sa društvom i tržištem izaziva određenu podozrivost“<sup>6</sup>.

Međutim, nužno je naglasiti da društvene promjene ne bi smjele nikako biti izgovor za negaciju akademskih sloboda i ugrožavanje odnosno uzurpiranje autonomije institucija visokog obrazovanja. S obzirom na činjenicu da se radi o interaktivnom odnosu u kojem pozicija i postupanje svakog od sudionika neminovno utiče i na poziciju onog drugog, svakako je opravdano pod izmijenjenim okolnostima postaviti pitanje promjene odnosa između univerziteta,

---

vrijednosti. Kao i u samom pojmu demokracije, središnja se ideja može interpretirati na različite načine te postoji mnogo putova koji vode opširnijem i cjelovitijem opisu pojma“. P. Debreczeni, *Akademске slobode i sloboda akademije*, *Vjesnik*, Zagreb 28. 06. 2005.

<sup>5</sup> „Danas se pojam akademske slobode može definirati kao sloboda pripadnika akademske zajednice-znanstvenika, predavača i studenata-u slijeđenju osobnih obrazovnih i istraživačkih interesa te pri tom neovisnost od političkih, filozofskih i epistemoloških stavova, iako ih osobna uvjerenja mogu odvesti u tom pravcu. Savremeno tumačenje institucionalne autonomije upućuje da unutarnja sveučilišna organizacija ne spada pod državne propise pa tako ni način sveučilišne uprave, interno upravljanje finansijskim resursima, način generiranja prihoda iz različitih izvora izuzev državnih, zapošljavanje osoblja i uvjeti za studij te sloboda znanstvenog istraživanja i predavanja. Drugim riječima, možemo sažeti da pojam institucionalne autonomije dopušta instituciji visokog obrazovanja samoupravu bez vanjskih ometanja. To je, jasno, samo teorija, jer u praksi nijedan sustav visokog obrazovanja nije potpuno slobodan od vanjske kontrole. Zapravo je to dinamičan proces između sveučilišta, države i društva, sklon modifikacijama i redizajniranju kao cijena koja se plaća za njegovo nastavljanje“. *Ibid.*

<sup>6</sup> S. Turajlić, *Univerzitet i država-misija, autonomija, odgovornost*, s. 13. Dostupno na: <http://www.trend.uns.ac.rs/stskup/zbornik/radovi/uvodni/u1.pdf>, očitavanje: 04. 08. 2017.

države i šire društvene zajednice, ali i potrebe drugačijeg razumijevanja društvene uloge institucija visokog obrazovanja općenito. Vjerovatno bi nekritičko zadržavanje starih odnosa, ali i tradicionalnog razumijevanja društvene uloge univerziteta u izmijenjenim okolnostima i uslovima donijelo više štete nego društvene koristi<sup>7</sup>. Nadalje, ne može se ne primijetiti da naprijed spomenuta podozrivost i skepsa koju iskazuje akademska zajednica bila naglašenija, što je promjena u prirodi izvora uticaja na univerzitet naglašenija i raznovrsnija<sup>8</sup>.

Prema tome, razumijevanju pojma *autonomije* institucija visokog obrazovanja i pojma *akademske slobode* će se pristupiti kroz uvid u relevantne međunarodne dokumente, praksu relevantnog institucionalnog oblika organizovanja univerziteta u evropskom prostoru visokog obrazovanja, a prije svega kroz analizu prakse i stavova Evropskog udruženja univerziteta (EAU), te kroz relevantnu pravnu regulativu koja je u primjeni u BiH. U tom smislu korisno je istaknuti da se autonomija univerziteta i stepen akademskih sloboda može gradirati i mjeriti. EAU utvrđuje dimenzije autonomije institucija visokog obrazovanja i za svaku dimenziju autonomije postavlja niz indikatora i uz njih određuje skalu na osnovu koje se vrši rangiranje država s obzirom na pravna rješenja koja doprinose razvijanju konkretnih elemenata autonomije odnosno zastupljenosti postavljenih indikatora. Pri tome se odmah mora otkloniti svaka dilema u pogledu evropskog prostora visokog obrazovanja da postoje institucije visokog obrazovanja koje uživaju potpunu autonomiju odnosno univerziteti koji ne uživaju ni najniži stepen autonomije. U nastavku ću razmotriti pojedine dimenzije autonomije institucija visokog obrazovanja kao i složen sistem indikatora koji su uspostavljeni kako bi se mogla utvrditi razvijenost svake od četiri dimenzije autonomije. Osnov analize će predstavljati studija o provedenom istraživanju autonomije institucija visokog obrazovanja u okviru evropskog prostora visokog obrazovanja<sup>9</sup>.

### 3. Dimenzije i indikatori autonomije evropskih institucija visokog obrazovanja

#### 3.1. Dimenzije autonomije

Kao što je naprijed kazano, nijedna država se ne može izričito identifikovati kao lider u pogledu autonomije univerziteta. Studija koju je izradilo EAU poznaje sljedeće dimenzije autonomije visokoškolskih institucija:

- (1) organizaciona autonomija (organisational autonomy) koja se mjeri kroz ukupno sedam indikatora,

<sup>7</sup> „Veoma teško je pronaći argumente protiv ideje da članovi akademske zajednice treba da budu nezavisni u pogledu izbora oblasti istraživanja. Međutim, pri tome se odmah otvara i pitanje u kojoj mjeri, društvo koje finansira to istraživanje, ima koristi od tako slobodno odabranih oblasti istraživanja. Drugim riječima, ako je načelno postignuta saglasnost da je „nezavisno ponašanje“ jedini način na koji visokoškolske ustanove mogu da funkcionišu, onda društvo mora da obezbedi instrumente kojima će se ocenjivati preformansa autonomnih ustanova i vršiti odgovarajući uticaj na njeno poboljšanje. Na taj način se dolazi do fundamentalnog principa svih sistema automatskog upravljanja-povratne sprege“. *Ibid*, s. 12.

<sup>8</sup> „Nekada je politika bila ta koja je nastojala izvršiti uticaj na unutrašnju organizaciju univerziteta, sada je to tržište. U organizaciji i funkcionisanju ove institucije desio se svojevrsni paradoks: naime, jedna intelektualna i obrazovna institucija, koja je tokom vjekova svoga postojanja insistirala na autonomiji i slobodi, polako je potpala pod kontrolu jednog po prirodi neintelektualnog činioca-tržišta“. M. Popović, *Razvoj univerziteta od ideje do institucije-sociološki aspekt*, *Sociološka luča* 2/2008, s. 104.

<sup>9</sup> Dostupno na: <http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/university-autonomy-in-europe-iii-country-profiles>, očitavanje: 04. 08. 2017.



- (2) finansijska autonomija (financial autonomy) koja se manifestira kroz 11 indikatora,
- (3) autonomija zapošljavanja (staffing autonomy) koja se iskazuje kroz osam indikatora i
- (4) akademska autonomija (academic autonomy) koja se manifestira kroz 12 indikatora.

U nastavku rada ću prezentirati indikatore odnosno deskriptore na osnovu kojih se može pristupiti analizi stepena autonomnosti evropskih institucija visokog obrazovanja u svakoj od pomenutih dimenzija autonomije.

### 3.2. Indikatori autonomije evropskih institucija visokog obrazovanja

#### 3.2.1. Organizaciona autonomija

Organizaciona autonomija institucija visokog obrazovanja odnosi se prije svega na sposobnost odnosno pravo tih institucija da slobodno uređuju svoju unutrašnju organizaciju, odrede i izaberu svoja rukovodna i upravljačka tijela putem samostalnog uređivanja njihovog izbora, imenovanja i razrješenja te određivanja broja i dužine trajanje njihovog mandata, zatim pravo na osnivanje pravnih lica te uspostavljanje akademskih struktura u okviru univerziteta. Važno je naglasiti da uređivanje svih naznačenih pitanja u velikom broju evropskih država podliježe većim ili manjim organičenjima koja se stipuliraju u zakonskom tekstu. Prema praksi EAU, a koja je analizirana kroz naprijed spomenutu studiju, indikatori za utvrđivanje stepena organizacione autonomije su:

- a. utvrđivanje procedura za izbor izvršnog šefa odnosno rektora univerziteta,
- b. utvrđivanje kriterija za izbor izvršnog šefa odnosno rektora,
- c. razrješenje izvršnog šefa odnosno rektora,
- d. određivanje mandata izvršnog šefa odnosno rektora,
- e. eksterni članovi u upravljačkim tijelima,
- f. sposobnost odlučivanja o akademskim strukturama,
- g. sposobnost osnivanja pravnih lica<sup>10</sup>.

#### 3.2.2. Finansijska autonomija

Finansijska autonomija institucija visokog obrazovanja odnosi se na njihovu sposobnost odnosno pravo na finansiranje iz javnih sredstava, slobodno uređivanje unutrašnjih izvora finansiranja, autonomno raspolaganje ostvarenim finansijskim sredstvima, zadržavanje ostvarenog prihoda, pravo na pozajmljivanje novca itd. Prema praksi EAU indikatori finansijske autonomije su:

- a. dužina ciklusa javnog finansiranja,
- b. vrsta javnog finansiranja,
- c. sposobnost/mogućnost posuđivanja novca,
- d. sposobnost/mogućnost zadržavanja viška prihoda,
- e. sposobnost/mogućnost vlasništva nad zgradama/objektima,
- f. utvrđivanje cijena školarina za domaće/EU studente na dodiplomskom studiju,
- g. utvrđivanje cijena školarina za studente izvan Evropske unije na magistarskom studiju,
- h. utvrđivanje cijena školarina za domaće/EU studente na doktorskom studiju,
- i. utvrđivanje cijena školarina za studente izvan Evropske unije na dodiplomskom studiju,
- j. utvrđivanje cijena školarina za studente izvan Evropske unije na magistarskom studiju,

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

k. utvrđivanje cijena školarina za studente izvan Europske unije na doktorskom studiju<sup>11</sup>.

### 3.2.3. Autonomija zapošljavanja

Autonomija prijema/izbora uposlenika odnosno sloboda ljudskih resursa se generalno odnosi na sposobnost institucija visokog obrazovanja u pogledu menadžmenta ljudskih resursa u najširem smislu. To posebno uključuje procedure za izbor odnosno prijem u radni odnos akademskog i administrativnog osoblja, pitanje uređivanja plata, otpuštanje iz radnog odnosa te napredovanje tokom radne karijere. Prema praksi EAU indikatori autonomije zapošljavanja su:

- a. procedure za izbor/prijem višeg akademskog osoblja,
- b. procedure za izbor/prijem višeg administrativnog osoblja,
- c. plate za više akademsko osoblje,
- d. plate za više administrativno osoblje,
- e. razrješenje/otpuštanje višeg akademskog osoblja,
- f. razrješenje/otpuštanje višeg administrativnog osoblja,
- g. procedure za napredovanje starijeg akademskog osoblja i
- h. procedure za više administrativno osoblje<sup>12</sup>.

### 3.2.4. Akademska autonomija

Akademska autonomija institucija visokog obrazovanja općenito se odnosi na pitanja određivanja ukupnog broja studenata za upis, određivanje procedura za prijem na sva tri ciklusa studija, uvođenje i ukidanje te određivanje sadržaja studijskih programa (izuzev regulisanih profesija), sistem osiguranja kvaliteta što implicira izbor kako mehanizama tako i agencije za osiguranje kvaliteta te određivanje jezika na kojem se realizira nastavno-naučni proces. Prema praksi EAU indikatori akademske autonomije su:

- a. određivanje ukupnog broja studenata,
- b. procedure za prijem na dodiplomski studij,
- c. procedure za prijem na magistarski studij,
- d. uvođenje studijskih programa na dodiplomskom studiju,
- e. uvođenje studijskih programa na magistarskom studiju,
- f. uvođenje studijskih programa na doktorskom studiju,
- g. ukidanje studijskih programa,
- h. jezik predavanja na dodiplomskom studiju,
- i. jezik predavanja na magistarskom studiju,
- j. izbor mehanizama osiguranja kvaliteta,
- k. izbor agencije za osiguranje kvaliteta,
- l. sposobnost/mogućnost određivanja sadržaja studijskih programa<sup>13</sup>.

Iz navedenog proizilazi da pristup razumijevanju pojma autonomije institucija visokog obrazovanja i akademskih sloboda koji pretendira na naučnu zasnovanost i društvenu relevantnost, mora uzeti u obzir naprijed spomenute četiri dimenzije autonomije univerziteta te

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

minimalno 38 indikatora. Na osnovu njihove analize moguće je izvesti zaključak o dostignutom stepenu autonomnosti konkretnog univerziteta.

#### 4. Autonomija institucija visokog obrazovanja u svjetlu međunarodnih dokumenata

##### 4.1. Autonomija univerziteta u svjetlu Magna Chartae Universitatum

Za pravilno razumijevanje pojma autonomije univerziteta korisno je poći od stava iskazana u Magna Charti Universitatum. On naglašava društvenu ulogu i funkciju univerziteta utvrđujući dužnost univerziteta „(..) da služi društvu kao cjelini (..)“<sup>14</sup>. Kao što je naprijed istaknuto, u središtu autonomije institucija visokog obrazovanja je njihov odnos prema društvenom okruženju, a posebno odnos sa sa nosiocima državne vlasti. S obzirom na činjenicu da se autonomija univerziteta određuje s aspekta odnosa visokoškolskih ustanova koje su javne ustanove i nadležnih državnih vlasti, proizilazi i da se pitanje autonomije pojavljuje i kao odnos osnivača prema ustanovi koja je osnovana sa prethodno jasno definiranom društvenom ulogom i funkcijom. Jasno je da se ne radi o autarkičnoj organizaciji koja služi sama sebi, odnosno proizilazi da je riječ o ustanovi kojoj društvena zajednica povjerava ostvarenje određenog društvenog cilja i radi kojeg se toj ustanovi osiguravaju neophodne pretpostavke koje se iznad svega odnose na potrebne finansijske resurse, kao i priznavanje prava na slobodu unutrašnjeg uređenja koje treba biti u funkciji ostvarenja društvene uloge univerziteta.

Dakle, autonomija univerziteta mora biti primarno u funkciji ostvarenja šireg društvenog interesa, a ne grupnih ili partikularnih interesa, odnosno treba biti u funkciji generiranja ukupnog društvenog razvoja, tako da se i zaštita autonomije institucija visokog obrazovanja ustvari manifestira i pojavljuje kao zaštita tog društvenog interesa. Prema tome nužno je da društvo ostvaruje određenu interakciju sa univerzitetima. Sasvim je logično da društvo čija je sudbina povezana sa sudbinom univerziteta polaže pravo da u određenoj mjeri utiče na rad i djelovanje univerziteta. Pri tom se mjera uticaja pojavljuje kao suštinsko pitanje autonomije.

Istakao bih da se rad i djelovanje odnosno model organizacije univerziteta ne može posmatrati izolirano od društvenog konteksta. Naprotiv, model organizacije univerziteta koji određuje njegovo funkcionisanje i rad mora uvažiti „*geografsko i historijsko nasljeđe*“ kako se to kao princip ističe i u samoj Magna Charta Universitatum. Dakle, pojam autonomije univerziteta nije apstraktan pojam koji stoji izvan korelacije sa realnim društvenim procesima. Kako bi univerzitet ispunio svoju temeljnu obavezu da služi društvu kao cjelini, nužno je i da bude u tijesnoj vezi sa društvenom zajednicom. Povezanost i upućenost univerziteta na društvenu zajednicu odnosno njihova međusobna interakcija nametnula je pitanje autonomije. Mnogi dokumenti koji su usvojeni u evropskom prostoru visokog obrazovanja naglašavaju društvenu specifičnost institucija visokog obrazovanja pri čemu se naglašava da te institucije imaju i odgovornost za ostvarenje dodijeljene im društvene funkcije i uloge. Kao primjer takvog pristupa može se spomenuti poruka sa Konvencije evropskih institucija visokog obrazovanja (Salamanka 2001. godine) gdje se kao prvi princip naglašava „autonomija uz odgovornost“. Pri tom se ističe da napredak „zahtijeva da se evropski univerziteti osnaže da djeluju u skladu sa vodećim principom autonomije uz odgovornost. Kao autonomni i pravno, obrazovno i društveno odgovorni subjekti,

<sup>14</sup> Magna Charta Universitatum, Preambula br. 2 (bilj. 1).



oni potvrđuju svoje pridržavanje principa iz Magna Charta Universitatum iz 1988. godine i naročito akademske slobode<sup>15</sup>.

Sve naprijed kazano vodi zaključku da pozivanje na autonomiju univerziteta kao pravo istovremeno podrazumijeva ispunjenje određenih pretpostavki u radu i djelovanju samih univerziteta. U tom smislu, pogrešno je razumijevati autonomiju univerziteta kao neko apsolutno pravo institucija visokog obrazovanja koje nije ničim uslovljeno. Ovakav pristup iskazan je i u Preporuci Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope broj 1762 (2006) „Academic freedom and university autonomy“ u kojoj se pod tačkom 11. navodi: „Društvena odgovornost, transparentnost i sistem kvaliteta predstavljaju preduslove za garantiranje akademskih sloboda i institucionalne autonomije univerziteta“<sup>16</sup>. Dakle, polaganje prava na institucionalnu autonomiju i akademske slobode je prema iskazanom stavu Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope uslovljeno prethodnim ispunjenjem pomenuta tri preduslova.

#### 4.2. Akademske slobode i autonomija institucija visokog obrazovanja prema Deklaraciji iz Lime

Generalna Skupština Svjetskog univerzitetskog servisa na svojoj 68. sjednici koja je održana od 6. do 10. septembra 1988. godine povodom 40 godina od usvajanja Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima je usvojila Deklaraciju o akademskim slobodama i autonomiji institucija visokog obrazovanja<sup>17</sup>. Pomenuta Deklaracija iz Lime sadrži definiciju „akademskih sloboda“, „akademske zajednice“, „autonomije institucija visokog obrazovanja“ te „institucija visokog obrazovanja“.

Prema Deklaraciji, *akademska sloboda* podrazumijeva slobodu članova akademske zajednice u sticanju znanja, pojedinačno ili kolektivno, njegovom razvoju i prenošenju, kroz istraživanje, studiranje, diskusiju, dokumentaciju, produkciju, kreaciju, podučavanje, predavanje i pisanje, dok *akademska zajednica* obuhvata sve osobe koje podučavaju, proučavaju, istražuju i rade na visokoškolskim institucijama. Nadalje, pod *autonomijom institucija visokog obrazovanja* Deklaracija podrazumijeva nezavisnost visokoškolskih ustanova od države i svih drugih snaga društva kako bi se donosile odluke u vezi s njihovom unutrašnjom vladom (unutrašnjim upravljanjem), finansijama, administracijom i kako bi se uspostavila politika obrazovanja, istraživanja, proširenog rada i drugih povezanih aktivnosti. Ovdje bih ukazao da tekst Deklaracije iz Lime o akademskim slobodama i autonomiji institucija visokog obrazovanja iz 1988. godine naglašava stav u pogledu uslovljenosti nesmetanog uživanja akademskih sloboda i autonomije institucija visokog obrazovanja, ističući da definicije akademskih sloboda i autonomije univerziteta koje su date u Deklaraciji ne podrazumijevaju da akademske slobode i autonomija univerziteta pod određenim okolnostima ne mogu biti predmetom određenih ograničenja.

<sup>15</sup> Poruka iz Salamanke, Oblikovanje evropskog prostora visokog obrazovanja, Principi br. 1. Dostupno na: [https://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewikqJ7Rvb3VAhXCNxOKHX7DaIQFggjMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mps.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3Frid%3D49794%26rType%3D2%26file%3D1185359642.doc&usq=AFQjCNG\\_04tgzInfT8SeB3cad6hUTJSofA](https://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewikqJ7Rvb3VAhXCNxOKHX7DaIQFggjMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mps.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3Frid%3D49794%26rType%3D2%26file%3D1185359642.doc&usq=AFQjCNG_04tgzInfT8SeB3cad6hUTJSofA), očitavanje: 04. 08. 2017.

<sup>16</sup> Dostupno na: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17469&lang=en>, očitavanje: 04. 08. 2017.

<sup>17</sup> Dostupno na: <http://www.wusgermany.de/en/wus-services/about-WUS>, očitavanje: 04. 08. 2017.

Deklaracija iz Lime svojim tekstom jasno ukazuje na povezanost i interakciju institucija visokog obrazovanja i akademskih sloboda sa širom društvenom zajednicom, pri čemu se vrijednosti akademskih sloboda i autonomije univerziteta pojavljuju kao produktivne kategorije. Njihova realizacija treba doprinijeti boljitku društva kroz uživanje blagodati istinskog znanja koje se ostvaruje na institucijama visokog obrazovanja u skladu sa principima teksta Deklaracije.

Iako je nesporno da međunarodni dokumenti u oblasti visokog obrazovanja, a posebno oni koji se referiraju na evropski prostor visokog obrazovanja (deklaracije, rezolucije, preporuke) nemaju karakter pravno obavezujućih dokumenata, čija nepotpuna ili djelimična primjena povlači za sobom i određene sankcije, ne može se ignorisati slobodno iskazano opredjeljenje nadležnih obrazovnih vlasti da se domaće zakonodavstvo uskladi sa iskazanim opredjeljenjima, kao i spremnost institucija visokog obrazovanja da kroz svoju djelatnost dostignu ciljeve i svrhu tih dokumenata. Mjera izvršenog usklađivanja domaćeg zakonodavstva i djelatnosti institucija visokog obrazovanja sa usvojenim međunarodnim dokumentima u oblasti visokog obrazovanja, svakako osigurava određene koristi za svaku društvenu zajednicu koja je potpisnik ili koja je naknadno prihvatila poštivanje i primjenu tih dokumenata. Takve koristi se ogledaju u međunarodnom kredibilitetu nadležnih obrazovnih vlasti, ali i mnogim benefitima za samu univerzitetsku zajednicu, počev od akademskog osoblja do studenata. U konačnici, implementacija ciljeva i principa postavljenih u tim dokumentima, svaku državu i univerzitetsku zajednicu legitimira evropskom zajednicom, članom šire evropske političke i univerzitetske porodice. Shodno kazanom, ostvarenje postavljenih ciljeva, principa i načela u tim dokumentima predstavlja prije svega potrebu svake političke i univerzitetske zajednice nego njihovu pravnu obavezu.

## **5. Autonomija visokoškolske ustanove u svjetlu Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini**

U fazi pripreme i izrade Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH<sup>18</sup> (Okvirni zakon) u značajnoj mjeri su u savjetodavnom i konsultativnom smislu bili angažirani i evropski eksperti. Tako se u razumijevanju odredbi pomenutog zakona ne može zanemariti i njegova „evropska dimenzija“. Također, važno je istaknuti da se u odnosu na pojedina zakonska rješenja iz Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH u domaćoj, posebno akademskoj javnosti mogu čuti različite kritike čiji protagonisti se nerijetko pozivaju na evropske standarde i praksu, ali i tvrdnje da pomenuti zakon predstavlja normativni okvir koji ne posjeduje puni stepen pravne obveznosti u odnosu na zakonske tekstove entiteta Republika Srpska odnosno kantona u entitetu Federacija BiH. U pogledu Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH dovoljno je kao načelan odgovor na izneseno istaknuti da se u Zakonu jasno ističe da on sa ciljem provođenja reforme visokog obrazovanja ustanovljava osnovne principe i standarde za sticanje visokog obrazovanja u BiH, u skladu sa relevantnim odredbama Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (ETS No.5.1950) i njenih protokola (..)“<sup>19</sup>, kao i da utvrđuje osnovu za

<sup>18</sup> Okvirni zakon o visokom obrazovanju u BiH, *Sl. gl. BiH* 59/07 i 59/09.

<sup>19</sup> *Ibid*, čl. 2: „S ciljem reforme visokog obrazovanja, ovaj zakon ustanovljava osnovne principe i standarde za sticanje visokog obrazovanja u BiH, u skladu s relevantnim odredbama Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (ETS No. 5, 1950) i njenih protokola, Preporukom Komiteta ministara Vijeća Evrope o priznavanju i ocjeni kvaliteta privatnih visokoškolskih ustanova [R(97)1], Preporukom o pristupu visokom obrazovanju [R(98)3] i Preporukom o istraživačkom zadatku univerziteta [R(2000)8] i drugim relevantnim

normativno jedinstvo na nivou države BiH<sup>20</sup>, ali i normativnu konzistenciju akata visokoškolskih ustanovama sa zakonskim testovima<sup>21</sup>.

## 6. Institucionalna autonomija univerziteta u Bosni i Hercegovini

Kada se govori o autonomiji visokoškolskih ustanova, pod kojima Okvirni zakon podrazumijeva univerzitet i visoku školu, kao i akademskim slobodama, nužno je ukazati da pomenuti Zakon u članu 19 izričito govori o pravnom subjektivitetu i *institucionalnoj autonomiji visokoškolske ustanove*<sup>22</sup>.

Zakonom se u tom smislu propisuje da licencirana visokoškolska ustanova, poštujući pozitivne zakonske propise, ima ovlaštenja koja se odnose na upravljanje zemljištem, raspolaganje ostvarenim prihodima pod koje, pored ostalih, potpadaju školarine te druge naknade koje su obavezni plaćati studenti, zatim ovlaštenja koja se odnose na uspostavljanje pravnih odnosa sa studentima, slobodu zapošljavanja osoblja pod koje potpada akademsko i administrativno osoblje, kao i sklapanje ugovora za robe i usluge koje visokoškolske ustanove nabavljaju radi obavljanja svoje djelatnosti. Također, propisano ovlaštenje podrazumijeva i pravo na osnivanje komercijalnih preduzeća radi efikasnijeg izvršavanja obrazovne i istraživačke djelatnosti te pravo na samostalno uspostavljanje akademske i drugih oblika saradnje sa domaćim i inostranim visokoškolskim ustanovama kao i stupanje u pravne odnose sa privrednim subjektima što predstavlja pojavni oblik javno-privatnog partnerstva. Na kraju, Zakonom je propisano da visokoškolska ustanova ima i druga ovlaštenja koja su potrebna za djelotvorno obavljanje njenih funkcija. Ovakav pristup zakonodavca institucijama visokog obrazovanja pokazuje da se

---

principima međunarodno priznatih pravnih instrumenata čija je država ugovornica i BiH, te u skladu s Konvencijom Vijeća Evrope/UNESCO-a o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju u evropskoj regiji (ETS No. 165, 1997). BiH prihvata evropske strateške ciljeve u oblasti visokog obrazovanja izražene u Deklaraciji evropskih ministara visokog obrazovanja iz Bolonje (1999), kao i kasniji razvoj ovog koncepta. Visoko obrazovanje je djelatnost od posebnog interesa za BiH“.

<sup>20</sup> *Ibid*, čl. 63: „Zakoni Republike Srpske i kantonalni zakoni iz oblasti visokog obrazovanja uskladit će se s odredbama ovog zakona u periodu od šest mjeseci nakon njegovog stupanja na snagu. Sva pitanja iz oblasti visokog obrazovanja koja nisu regulirana ovim zakonom regulirat će se zakonima na nivou Republike Srpske i kantona“.

<sup>21</sup> *Ibid*, čl. 12: „Statut je osnovni akt visokoškolske ustanove kojim se uređuju pitanja značajna za obavljanje djelatnosti ustanove. Statut donosi senat uz prethodno pribavljeno mišljenje upravnog odbora visokoškolske ustanove. Statut svake visokoškolske ustanove mora biti usaglašen s ovim zakonom“.

<sup>22</sup> *Ibid*, čl. 19: „Osim ako zakonom nije drugačije propisano, svaka licencirana javna visokoškolska ustanova, bilo univerzitet ili visoka škola, ima puni pravni subjektivitet u vezi s onim pitanjima koja su predmet ovog zakona, uključujući i ovlaštenja da:

- raspolaže i upravlja zemljištem i zgradama koje su u njenom vlasništvu, u skladu s primjenjivim zakonima;
- prima i upravlja sredstvima iz bilo kojeg zakonitog izvora;
- određuje i ubire školarinu i druge naknade u skladu sa zakonom;
- zapošljava osoblje;
- sklapa ugovore za robe i usluge;
- ustanovljava pravne odnose sa studentima;
- osniva komercijalna preduzeća za obrazovne i istraživačke svrhe;
- sklapa sporazume s drugim visokoškolskim institucijama u BiH i inozemstvu;
- sklapa ugovorne odnose s privrednim subjektima o javno-privatnom partnerstvu;
- ima druga ovlaštenja neophodna za djelotvorno obavljanje svojih funkcija.

Sva novčana sredstva dobivena iz budžeta, vlastiti prihodi, naplaćene školarine i novčana sredstva iz drugih izvora pripadaju visokoškolskoj ustanovi i troše se u skladu sa zakonom, statutom i usvojenim finansijskim planom“.

autonomija ostvaruje i realizira u zakonskim okvirima i da se *ratio legis* njenog priznavanja nalazi u funkciji ostvarenja društvene uloge visokoškolske ustanove. Također, analizom zakonskog teksta može se zaključiti da se zakonodavac, uvažavajući specifičnost društvene uloge koju imaju visokoškolske ustanove, nije opredijelio za iscrpno i taksativno navođenje svih njihovih ovlaštenja, što je u funkciji efikasnijeg reagovanja visokoškolskih ustanova na promijenjene društvene okolnosti.

Kada je u pitanju realizacija nastavnog i naučnoistraživačkog rada Okvirni zakon izričito i nedvosmisleno ističe pravo na nepovredivost visokoškolskih ustanova te naglašava zabranu miješanja organa javne vlasti u ovaj segment rada. Zanimljivo je da Okvirni zakon kada normira institucionalnu autonomiju i propisuje ovlaštenja visokoškolske ustanove sadrži formulaciju „osim ako zakonom nije drugačije propisano“ odnosno kada konkretno nabroja ovlaštenja koristi formulaciju „u skladu sa zakonom“, dok kod normiranja slobode visokoškolske ustanove koristi formulaciju „bez miješanja javne vlasti“. Naprijed navedeno jasno ukazuje da interveniranje u rad visokoškolskih ustanova od strane državne zajednice nije nedopušteno i da je društveno neprihvatljivo kada se radi o raspolaganju sa materijalnim dobrima i finansijskim resursima društvene zajednice, uspostavi pravih odnosa sa studentima, privrednim sektorom i širim okruženjem, dok je polje nepovredivosti primarno rezervisano za pitanja nastave i naučnoistraživačkog rada<sup>23</sup>.

Kada je u pitanju unutrašnja organizacija univerziteta odnosno organizaciona autonomija visokoškolskih ustanova, za potrebe ovog rada nužnoj ukazati da Okvirni zakon propisuje pravo visokoškolske ustanove da „u skladu sa odredbama ovog Zakona“ izabere svoja upravna i rukovodna tijela i odrede im mandat, da uredi svoje strukture i aktivnosti vlastitim pravilima kako u skladu sa Okvirnim zakonom tako i u skladu sa drugim važećim zakonima i svojim statutom. Također, Zakon istovremeno utvrđuje i prava visokoškolske ustanove koja se mogu podvesti pod „akademska autonomija“ i pod kojim se podrazumijeva pravo biranja nastavnog i drugog osoblje, prijem studenata, određivanje metoda nastave i provjere znanja studenata kao i samostalno razvijanje i primjenjivanje nastavnih planova i programa i istraživačkih projekata u okviru raspoloživih finansijskih sredstava. Nadalje, priznaje se i pravo izbora predmeta koji će se predavati na univerzitetima, zatim dodjeljivanje zvanja profesorima i drugom osoblju kao i određivanje kao službenog jezika jednog ili više jezika konstitutivnih naroda BiH<sup>24</sup>.

Sve naprijed kazano odnosi se na prava i slobode koje su priznate visokoškolskoj ustanovi. Međutim, Okvirni zakon precizno uređuje i pitanje akademskih sloboda članova akademske

<sup>23</sup> *Ibid*, čl. 21: „Visokoškolske ustanove uživaju slobodu u nastavnom i naučnoistraživačkom radu u okviru svojih licenci, bez miješanja organa javne vlasti. Posebnim zakonom reguliraju se pitanja naučnoistraživačkog rada. Naučnoistraživački rad na visokoškolskim ustanovama može se sufinansirati iz sredstava budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH, u skladu s važećim propisima na državnom nivou“.

<sup>24</sup> *Ibid*, čl. 22: „Visokoškolske ustanove, u skladu s odredbama ovog zakona, imaju pravo:

- izabrati svoja upravna i rukovodna tijela i odrediti im mandat;
- urediti svoje strukture i aktivnosti vlastitim pravilima u skladu s ovim zakonom, drugim važećim zakonima i svojim statutima;
- izabrati nastavno i drugo osoblje;
- primati studente i odrediti metode nastave i provjere znanja studenata;
- samostalno razvijati i primjenjivati nastavne planove i programe i istraživačke projekte;
- u okviru raspoloživih finansijskih sredstava izabrati predmete koji će se predavati;
- na univerzitetima, dodjeljivati zvanja profesorima i drugom osoblju;
- odrediti kao službeni jezik, ili službene jezike, jedan ili više jezika konstitutivnih naroda BiH“.

zajednice i u tom smislu propisuje obavezu visokoškolske ustanove da u svoj statut ili ekvivalentni osnovni dokument ugradi odredbe kojima se akademskom osoblju pojedinačno garantuje nesmetano uživanje slobode u pogledu ispitivanja i testiranja stečenog znanja, prezentiranja novih ideja koje u izvjesnom smislu mogu biti nepopularne ili kontroverzne, a da pritome ne budu izloženi gubitku zaposlenja ili neke druge privilegije. Istovremeno zakon propisuje da se pravo akademskog osoblja na slobodu govora može ograničiti samo zakonom<sup>25</sup>.

Iz svega proizilazi da Okvirni zakon akademsku slobodu pozicionira u okviru prostora visokoškolske ustanove. Prijetnja akademskoj slobodi pojavljuje se „iznutra“, a ne „izvana“. Zakon istovremeno sadrži sigurnosni mehanizam koji predviđa pravnu nemogućnost ograničavanja prava na slobodu članova akademske zajednice statutom ili bilo kojim drugim općim ili pojedinačnim aktom nadležnih tijela visokoškolske ustanove.

Osim, prava na slobodu govora članova akademskog osoblja, Okvirni zakon utvrđuje i pravo na slobodu osoblja visokoškolske ustanove (akademskog i administrativnog osoblja) u pogledu mogućnosti sindikalnog organiziranja i djelovanja u skladu sa zakonom te izričito zabranjuje diskriminaciju osoblja visokoškolske ustanove prema po bilo kom osnovu (spol, rasa, seksualna orijentacija, bračni status, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno, etničko ili socijalno porijeklo, povezanost s nekom nacionalnom zajednicom, imovina, rođenje ili bilo koji drugi status<sup>26</sup>). Na kraju bih istakao da Okvirni zakon izričito utvrđuje pravo akademskog osoblja da objavljuje rezultate svog istraživačkog rad, uz obavezu poštivanja pravila visokoškolske ustanove u pogledu korištenja prava na intelektualnu imovinu te poštujući prava trećih lica<sup>27</sup>.

Kada se naprijed citirane odredbe Okvirnog zakona analiziraju u svjetlu četiri dimenzije autonomije visokoškolskih ustanova koje su prepoznate u praksi EAU<sup>28</sup> može se zaključiti da pomenuti zakon u velikoj mjeri slijedi logiku četiri dimezije autonomije, kao i definirane indikatore za utvrđivanje dostignutog stepena autonomije. S obzirom na činjenicu da se u bosanskohercegovačkom javnom diskursu nerijetko vode rasprave o autonomiji univerziteta i akademskim slobodama, pri čemu se ovi kompleksni pojmovi svode samo na jedan ili više segmenata, u nastavku će biti više riječi o takvim redukcionističkim pristupima.

<sup>25</sup> *Ibid*, čl. 24: „Svaka visokoškolska ustanova će u svoj statut ili ekvivalentni osnovni dokument unijeti i to da akademsko osoblje uživa slobodu, u okviru zakona, da ispituje i testira stečeno znanje i da nudi nove ideje i kontroverzna ili nepopularna mišljenja, a da se time ne izlaže opasnosti od gubitka zaposlenja ili bilo koje druge privilegije koju eventualno u visokoškolskoj ustanovi uživa“.

Pravo akademskog osoblja visokoškolskih ustanova na slobodu govora može biti ograničeno samo zakonom.

<sup>26</sup> *Ibid*, čl. 25: „Statut svake javne visokoškolske ustanove i osnovni dokument svake privatne visokoškolske ustanove, kao uslov za akreditaciju, sadrži i odredbe koje:

- osiguravaju osoblju slobodu organiziranja i okupljanja u skladu sa zakonom;
- štite osoblje od diskriminacije prema bilo kojoj osnovi, kao što su: spol, rasa, seksualna orijentacija, bračni status, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno, etničko ili socijalno porijeklo, povezanost s nekom nacionalnom zajednicom, imovina, rođenje ili bilo koji drugi status“.

<sup>27</sup> *Ibid*, čl. 26: „Akademsko osoblje visokoškolskih ustanova ima pravo objavljivati rezultate svog istraživačkog rada, u skladu s pravilima koje univerzitet ima u vezi s korištenjem prava na intelektualnu imovinu u korist univerziteta i poštujući prava trećih lica“.

<sup>28</sup> Dostupno na: <http://www.wusgermany.de/en/wus-services/about-WUS>, očitavanje: 04. 08. 2017.



## 7. Struktura, izbor i imenovanje tijela univerziteta prema Okvirnom zakonu o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini

### 7.1. Struktura i broj članova upravnog odbora univerziteta kao javne ustanove

Odnos između tijela visokoškolske ustanove određuje se pomoću sadržaja njihove nadležnosti koja, opet, određuje i poziciju koju svako tijelo zauzima u ukupnoj organizacionoj strukturi visokoškolske ustanove. Način konstituisanja tijela visokoškolske ustanove odnosno njihov izbor i imenovanje te njihova međusobna korelacija izaziva javne polemike. Pri tom se ističu stavovi kako jedan model uspostave i interakcije između tijela univerziteta podržava akademske slobode i autonomiju visokoškolske ustanove, dok drugi pristup predstavlja njihovo flagrantno ugrožavanje odnosno potpunu negaciju. Okvirni zakon kao tijela univerziteta predviđa postojanje *upravnog odbora kao upravljačke strukture, senata kao najvišeg akademskog tijela te rektora kao rukovodnog tijela*. Način izbora članova upravnog odbora, nadležnost upravnog odbora te postupak izbora i imenovanja rektora univerziteta, a shodno tome i dekana fakulteta i akademija te naučnoistraživačkih instituta, izazivao je i još uvijek izaziva velika sporenja. Okvirni zakon u članu 15 propisuje da upravni odbor ima između sedam i jedanaest članova od kojih najmanje jednu trećinu imenuje osnivač, a ostale imenuje senat visokoškolske ustanove u skladu sa statutom, kao i da senat univerziteta imenuje i razrješava članove upravnog odbora na mandat od četiri godine, u javnoj i transparentnoj proceduri javnog konkursa.

Okvirni zakon u članu 15 precizira samo minimalan broj članova upravnog odbora koje imenuje osnivač. Definirano je da se radi o „najmanje jednoj trećini“ članova upravnog odbora. Iz toga slijedi da osnivač samostalno i potpuno autonomno može odlučiti o tačnom broju članova upravnog odbora koje će imenovati, s tim da taj broj ne može biti manji od jedne trećine od ukupnog broja članova upravnog odbora. Zakon dodatno propisuje da senat univerziteta imenuje i razrješava preostale članove upravnog odbora. To opet vodi pouzdanom zaključku da voljom osnivača senat ima pravo da imenuje članove u odnosu na broj članova upravnog odbora za koji se u konačnici odluči imenovati.

Kada se, međutim, pogleda normativni okvir u BiH, nužno je analizirati odnos Okvirnog zakona sa drugim zakonima, posebno u pogledu broj članova upravljačke strukture ustanove. U tom smislu nužno je ukazati na Zakon o ustanovama<sup>29</sup> koji predstavlja opći propis u primjeni i koji se obavezno primjenjuje ukoliko *lex specialis* propis neko pitanje nije nikako ili nije u cijelosti pravno uredio<sup>30</sup>.

U članu 25 Zakona o ustanovama reguliše se pitanje broja članova upravnog odbora ustanove, kao i numerički odnos između članova koje imenuje osnivač i članova koji se imenuju iz reda stručnih uposlenika ustanove i u tom smislu precizno se propisuje: „Jedna trećina članova upravnog odbora, po pravilu, imenuje se iz reda stručnih radnika zaposlenih u ustanovi“. S obzirom na činjenicu da su Zakon o ustanovama i Okvirni zakon propisi državnog nivoa vlasti, proizilazi da se u odnosu ova dva propisa kod regulisanja istog društvenog odnosa primjenjuje

<sup>29</sup> Zakon o ustanovama, *Sl. l. RBiH* 6/92, 8/93 i 13/94.

<sup>30</sup> „Rijetka je pojava u pravnom životu da se neka društvena situacija može riješiti samo na temelju jednog pravnog propisa. Osiromašenje stvarnosti postignuto procesom apstrahiranja ima tu posljedicu da je više pravnih propisa, koji će se primijeniti na taj jedini slučaj da bi došli do izražaja svi aspekti njegove konkretnosti“. O. Mandić, *Sistem i interpretacija prava*, Zagreb 1971, s. 121.

pravno načelo da „kasniji zakon derogira raniji zakon“, što konkretno znači da Okvirni zakon derogira Zakon o ustanovama u pitanjima koja izričito reguliše na drugačiji način, a u konkretnom slučaju u odnosu na broj članova upravnog odbora visokoškolske ustanove, dok se u odnosu pitanja koja se djelimično normiraju, ova dva zakona nalaze u odnosu međusobnog podržavanja. Shodno tome, u pogledu strukture i broja članova upravnog odbora visokoškolske ustanove ova dva propisa su kompatibilna i međusobno se podržavaju.

Sistemske tumačenjem i dovođenjem u korelaciju oba zakona može se zaključiti da se pitanje sastava upravnog odbora te broj i odnos između eksternih i internih članova upravnog odbora rješava na potpun i precizan način, odnosno da se u vezi sa navedenim pitanjem ne može govoriti o postojanju pravne praznine. Naime, kako Zakon o ustanovama kao raniji propis uspostavlja pravilo da jednu trećinu članova upravnog odbora čine stručni uposlenici ustanove, a Okvirni zakon predviđa samo minimalan broj članova upravnog odbora koje imenuje osnivač, može se zaključiti da pozitivni propisi u BiH predviđaju strukturu upravnog odbora visokoškolske ustanove kao javne ustanove u kojoj dvije trećine članova imenuje osnivač, a jednu trećinu članova upravnog odbora predstavljaju stručni uposlenici ustanove.

Ovakav zaključak podržava i odredba člana 63 Okvirnog zakona koja propisuje da će se: „Sva pitanja iz oblasti visokog obrazovanja koja nisu regulisana ovim Zakonom regulisat zakonima na nivou Republike Srpske i kantona“. Na osnovu njih nadležne obrazovne vlasti mogu na pravno validan način u odnosu na minimalan broj članova upravnog odbora, ovo pitanje precizno urediti tako što će u odnosu na formulaciju *najmanje jednu trećinu imenuje osnivač* predvidjeti veći broj članova upravnog odbora od zakonskog minimuma. To posebno važi za situaciju u kojoj Zakon o ustanovama uspostavlja pravilo o broju članova upravnog odbora iz reda stručnih uposlenika ustanove.

## 7.2. Zastupljenost eksternih članova u upravljačkoj strukturi

Pitanje strukture upravljačkog tijela univerziteta odnosno upravnog odbora je u neposrednoj vezi sa brojem članova koje u upravljačko tijelo imenuje osnivač, a koji nisu iz reda stručnih uposlenika ustanove (eksterni članovi). U domaćem javnom prostoru, a posebno akademskim krugovima, najviše pažnje, ali i kritika, zauzima pitanje prisustva eksternih članova u upravnom odboru univerziteta. Pitanje razumijevanja kompleksnog pojma autonomije univerziteta i akademskih sloboda upravo se reducira samo na prisustvo eksternih članova u upravnom odboru. Pri tom se nerijetko naglašava da većina eksternih članova u upravnom odboru, predstavlja najeklatantniji primjer potpune negacije autonomije univerziteta. U tom kontekstu su posebno zabrinjavajuće tvrdnje o negaciji autonomije, one se iznose bez pozivanja na relevantne dokumente odnosno izvore na osnovu kojih se razumijeva pojam autonomije univerziteta i akademskih sloboda. Kao primjere proizvoljnih i neargumentovanih stavova o negaciji autonomije univerziteta u situaciji u kojoj većinu članova upravnog odbora koje imenuju nadležne javne vlasti čine eksterni članovi, može se navesti stav *Nerzuka Ćurka* od 30. januara 2017. godine koji je za portal „Avangarda“, komentarišući Nacrt zakona o visokom obrazovanju u Kantonu Sarajevo prema kojem većinu članova upravnog odbora čine eksterni članovi utvrdio: „Volio bih da svakog nastavnika i suradnika vrijeđa, na ljudskoj osnovi, prijedlog u Nacrtu zakona o strukturi i načinu odlučivanja u Upravnom odboru. Taj prijedlog neprijateljska je gesta.

Snažno jačanje Upravnog odbora dovodi u pitanje integritet UNSA. Zamislite: 11 članova, od toga samo četiri iz akademske zajednice, a donošenje odluka prostom većinom<sup>31</sup>.

Na tragu naprijed iznesenog razmišljanja je i stav Esada Durakovića koji je u svom tekstu od 04. februara 2017. godine objavljenom na portalu „Patria“ komentarišući isti Nacrt zakona o visokom obrazovanju u Kantonu Sarajevo, pored ostalog izjavio: „Vlada formira Upravni odbor tako da ona iz vlastitih redova imenuje većinu članova, a odluke UO donose se prostom većinom, što znači da Vlada uvijek može preglasati članove koje bira Senat UNSA i donositi odluke koje su u sukobu s interesima UNSA, ili koje ne razumijevaju suštinu visokog obrazovanja i procesa u nauci. Drugim riječima, Vlada ima mehanizam za potpunu kontrolu UNSA, a to znači, dalje, da je njegova autonomija dokinuta, te nije čudo što su ranije vlade bile brižnije prema svakom komunalnom preduzeću nego prema UNSA“<sup>32</sup>.

Potpuno na tragu iznesenih razmišljanja su i stavovi *Asima Mujkića* izneseni u članku koji je objavljen na portalu „Avangarda“: „Normativna stega kojom se pritišće akademska zajednica, stega kojom obiluje Nacrt zakona, oduzimanje stvarne moći odlučivanja od Senata i njezino izručivanje upravnom odboru koji je većinski konstituiran-kojeg li iznenađenja-od strane ljudi koje blago izvoljeva imenovati kantonalna vlada, najdirektniji je atak na autonomiju univerziteta i akademsku slobodu koji predstavljaju sami razlog postojanja univerziteta“<sup>33</sup>.

Na kraju, redukcionistička percepcija pojma autonomije univerziteta koja se ogleda na simplificiranom svodenju ovog izuzetno kompleksnog pojma na samo jedan segment, konkretno, na zastupljenost eksternih članova u upravnom odboru, može se uočiti i u izjavi rektora Univerziteta u Sarajevu *Rifata Škrijelja* koji u intervjuu za magazin „Stav“ od 30. marta 2017. godine na upit da li se može govoriti o autonomiji Univerziteta u Sarajevu u situaciji u kojoj većinu članova Upravnog odbora bira kantonalna Vlada, kategorički odgovorio: „Apsolutno ne, jer autonomija univerziteta podrazumijeva da akademska zajednica autonomno određuje unutrašnje odnose u skladu sa zakonom. Postoje institucije koje to kontroliraju i mehanizmi kontrole koje država ima u rukama, ali nije dobro da u Upravnom odboru većinu ima i bira onaj koga po ustroju čini politika. Nije dobro da većinu bira Vlada, a manjinu akademska zajednica“<sup>34</sup>.

U svjetlu naprijed iznesenog, nameće se samo po sebi nužnim sagledati iznesene tvrdnje članova akademske zajednice o negaciji autonomije univerziteta i akademskih sloboda u pogledu definicije pojmova koju nudi Deklaracija iz Lime, njihovog zakonskog određenja prema Okvirnom zakonu o visokom obrazovanju u BiH, kao i u odnosu na praksu imenovnja upravljačke strukture u evropskom prostoru visokog obrazovanja. Pri tom je nužno imati u vidu osnovo načelo Magna Chartae Universitatum da je univerzitet autonomna institucija u srcu društva „koja je različito organizovana zbog geografskog i historijskog nasljeđa“.

Razmatranje i analiza iznesenih stavova u svjetlu Deklaracije iz Lime i odredbi Okvirnog zakona o visokom obrazovanju daje dovoljno elemenata na osnovu kojih se može izvesti zaključak o njihovoj neutemeljenosti. Nadalje, u traganju za odgovorom na nametnutu dilemu o negaciji

<sup>31</sup> Dostupno na: <http://www.prometej.ba/clanak/intervju/intervju-s-nerzukom-curkom-za-politiku-univerzitet-nije-javno-dobro-nego-preduzece-2926>, očitavanje: 04. 08. 2017.

<sup>32</sup> Dostupno na: <http://nap.ba/new/vijest.php?id=32823>, očitavanje: 04. 08. 2017.

<sup>33</sup> Dostupno na: <http://avangarda.ba/detaljno.php?id=207>, očitavanje: 04. 08. 2017.

<sup>34</sup> *Stav*, 30. 03. 2017.

autonomije univerziteta i akademskih sloboda zbog prisustva eksternih članova u upravljačkoj strukturi univerziteta, nužnim se nameće konsultiranje prakse država u okviru evropskog prostora visokog obrazovanja. Analiza obrazovnih sistema evropskih država koja je provedena pod okriljem EAU i koja je objavljena u aprilu 2017. godine pokazuje da od 29 posmatranih država u okviru provedenog istraživanja 11 država u upravljačkoj strukturi ima većinu eksternih članova.

Ne osporavajući postojanje različitih modela kod izbora i imenovanja članova upravljačke strukture, provedeno istraživanje je pokazalo da u sljedećim državama većinu u upravljačkoj strukturi sačinjavaju eksterni članovi: Austrija, Slovačka, Švicarska, Češka Republika, Holandija, Luksemburg, Njemačka, Švedska, Mađarska, Estonija i Danska, dok u sljedećim državama od naprijed pomenutih upravljačku strukturu u cijelosti čine samo eksterni članovi: Austrija, Slovačka, Švicarska, Češka Republika, Holandija, Luksemburg i pojedine pokrajine u Njemačkoj.

U tom smislu važno je istaknuti da u zakonima pojedinih država kojima se uređuje oblast visokog obrazovanja postoji i odredba koja izričito zabranjuje prisustvo zaposlenika univerziteta u upravljačkoj strukturi, dok pomenute države na skali gradiranja organizacione dimenzije autonomije univerziteta (scorecard) zauzimaju visoku poziciju. Kao primjer takve prakse mogu se navesti Češka Republika i Austrija. U ovom kontekstu, važno je podsjetiti i na činjenicu da je tip univerziteta koji je prisutan u BiH naslonjen na praksu organizacije visokoškolskih ustanova Austro-Ugarske koja je bila „nosilac razvoja modernog obrazovanja u zemljama kao što su Slovenija, Hrvatska i BiH“<sup>35</sup>. Na osnovu rezultata ovog istraživanja može se zaključiti da prisustvo eksternih članova u upravljačkoj strukturi, bez obzira da li samo eksterni članovi u cijelosti sačinjavaju upravljačku strukturu ili eksterni članovi sačinjavaju većinu članova te strukture, ne može samo po sebi predstavljati negaciju ili ugrožavanje autonomije univerziteta.

Iako naprijed citirane izjave dolaze od eminentnih profesora, članova bosanskohercegovačke akademske zajednice, one nisu naučno relevantne jer ne uvažavaju praksu u okviru evropskog prostora visokog obrazovanja, zakone koji uređuju oblast visokog obrazovanja u BiH, niti uvažavaju osnovno načelo Magna Chartae Universitatum da su univerziteti autonomne institucije koje su različito organizovane shodno geografskom i historijskom naslijeđu. Također, nije nevažno ukazati da upućene kritike u pravilu nisu ilustrirane konkretnim primjerima nezakonitih ili po interese univerziteta štetnih odluka donesenih od strane upravljačke strukture koja je većinski ili u cijelosti konstituisana od eksternih članova. U tom smislu može se kazati da se takve kritike temelje na vlastitom razumijevanju pojma autonomije univerziteta i akademskih sloboda. Takvi stavovi su vrlo često zasnovani i na subjektivnim odnosno vrednosnim sudovima koji nisu objektivno utemeljeni.

### *7.3. Nadležnosti upravljačke strukture u odnosu na izbor i imenovanje rukovodioca ustanove*

Razmatrajući kritike modela organizacije odnosno ustroja univerziteta u kojem u upravljačkoj strukturi većinu članova čine eksterni članovi, može se uočiti da se je ona zasnovana u nadležnostima upravljačke strukture, posebno u pogledu uticaja na izbor odnosno imenovanje

<sup>35</sup> „Autonomija univerziteta je institut star koliko i sam univerzitet i ona u svakom odgovarajućem vremenu ima svoje značenje i smisao“. Filipović (bilj. 3).

rukovodnog tijela (rektora univerziteta i dekana/direktora fakulteta/akademije/instituta), kao i u odnosu na mogućnost donošenja odluke o njihovom prijevremenom razrješenju. Kritika je također usmjerena i na eventualnu mogućnost sudjelovanja u proceduri imenovanja odnosno razrješenja rukovodnog tijela od strane eksternih autoriteta (vlada, resorno ministarstvo). U nastavku će ovo pitanje biti razmotreno u svjetlu odredbi Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH, Zakona o ustanova u BiH, kao i u kontekstu prakse u okviru evropskog prostora visokog obrazovanja.

Okvirni zakon u članu 18 propisuje: „Rektora javnog univerziteta bira senat na osnovu javnog konkursa“. Citirana zakonska odredba jasno i precizno definiše nadležno tijelo visokoškolske ustanove za izbor rektora javne visokoškolske ustanove. Pri tom Okvirni zakon ne predviđa sudjelovanje drugih tijela visokoškolske ustanove (konkretno upravnog odbora) niti sudjelovanje eksternih autoriteta u tom procesu. Prema tome pitanje izbora odnosno imenovanja rektora univerziteta (i shodno tome dekana fakulteta/akademija i direktora naučnoistraživačkih instituta kao organizacionih jedinica) ne izaziva nikakve pravne sporove i dileme. Ovakvo zakonsko rješenje, slijedom vrednovanja prakse država u evropskom prostoru visokog obrazovanja, kao i izvršenog rangiranja država u studiji EAU o autonomiji univerziteta iz 2017. godine, bi BiH svakako osigurao vrlo visoku poziciju.

Međutim, u pogledu donošenja odluke o razrješenju rukovodioca univerziteta i organizacione jedinice (rektora i dekana/direktora) nastaje ozbiljno sporenje. Iz redova akademske zajednice snažno se ističe zahtjev da rektora i dekana/direktora može smijeniti odnosno razriješiti samo tijelo visokoškolske ustanove odnosno organizacione jedinice koje je nadležno za donošenje odluke o njihovom izboru i imenovanju. Ilustrativan je u tom smislu stav rektora Univerziteta u Sarajevu *Rifata Škrijelja*: „Rektor Univerziteta treba biti odgovoran organima koji su ga birali i o njegovoj smjeni moraju biti razrađene procedure. Nije sporno da rektor može biti smijenjen prije isteka mandata, ali okolnosti pod kojima se smjenjuje trebaju biti razrađene u statutu i zakonu. Ako kao rektor Univerziteta pronevjerim novac ili načinim neko drugo krivično djelo, imam dva načina da odem: da se iz moralnih razloga povučem s dužnosti i da me razriješi organ koji me je izabrao. Tu nije potreban UO, već postoje tijela unutar Univerziteta koja trebaju na to ukazati. Ako neko bude htio izvršiti nasilje nad Univerzitetom u Sarajevu, mi ćemo tražiti demokratske metode da se suprostavimo nasilju. Svi koji budu zadirali u ovaj segment imat će otpor u akademskoj zajednici“<sup>36</sup>.

Kada je u pitanju razrješenje rektora univerziteta, Okvirni zakon ovo pitanje uopšte ne reguliše, odnosno Zakon ne propisuje koje tijelo univerziteta je nadležno za donošenje takve odluke. Međutim, slijedeći logiku koja je u ovom radu primijenjena kod razmatranja pitanja broja i strukture članova upravljačke strukture univerziteta, nameće se pitanje mogućnosti primjene općeg i posebnog propisa, odnosno u konkretnom slučaju Zakona o ustanovama i Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH. Zakon o ustanovama u članu 24 propisuje da *organ rukovođenja u ustanovi je direktor, upravnik, dekan ili drugi odgovarajući poslovodni organ utvrđen zakonom*, dok u članu 27 u kojem se utvrđuje nadležnost upravnog odbora, propisuje da upravni odbor *imenuje i razrješava direktora*.

<sup>36</sup> Stav (bilj. 34).



Iz sistematskog tumačenja citiranih propisa istog nivoa vlasti slijedi da je ovo pitanje pravno regulisano. Naime, Zakon o ustanovama precizno uređuje pitanje razrješenja rukovodioca ustanove, dok Okvirni zakon razrješenje rektora univerziteta kao rukovodioca ustanove uopšte ne reguliše. U tom se smislu ne može niti govoriti o postojanju kolizije ova dva zakona. U svjetlu tvrdnji da odluku o razrješenju rektora može i treba donositi samo senat univerziteta, a ne upravni odbor univerziteta ili neki eksterni autoritet, potrebno je podsjetiti na član 63 Okvirnog zakona koji propisuje da *sva pitanja iz oblasti visokog obrazovanja koja nisu regulisana ovim zakonom regulirat će se zakonima na nivou Republike Srpske i kantona* iz čega nedvosmisleno proizilazi pravo entitetskog odnosno kantonalnog zakonodavca da ovo pitanje, ukoliko već nije uređeno drugim zakonom koji je važeći odnosno na snazi, autonomno uredi na način za koji smatra da je osnovan. Nadalje, u vezi sa ovim pitanjem, korisno je ukazati na odredbe Okvirnog zakona koje propisuju nadležnost tijela univerziteta, a prije svega nadležnost upravnog odbora i senata. Pri tom je potrebno voditi računa da tijela odnosno organi mogu odlučivati samo o pitanjima koja spadaju u okvire njihove nadležnosti. Eventualno postupanje i odlučivanje tijela univerziteta izvan njihove stvarne nadležnosti imalo bi za posljedicu i pravnu ništavnost donesenih odluka.

Okvirni zakon u članu 14 propisuje da *odgovornost za poslovanje licencirane javne visokoškolske ustanove nosi upravni odbor univerziteta ili visoke škole, zatim da upravni odbor usmjerava, kontrolira i ocjenjuje rad rektora ili direktora u domenu finansijskog poslovanja*, dok u članu 17 propisuje da *rektor univerziteta odnosno direktor visoke škole za svoj rad u domenu akademskih pitanja odgovara senatu, a u domenu poslovanja upravnom odboru*. Nadalje, u članu 16 Zakona se propisuje: „Odgovornost za akademska pitanja u visokoškolskoj ustanovi ima senat kao najviše akademsko tijelo koje čine predstavnici akademskog osoblja i studenata“. Analizirajući citirane zakonske odredbe, kao i odredbe kojima se propisuje nadležnost upravnog odbora (član 14) i senata univerziteta (član 16) te zakonsku kvalifikaciju senata kao najvišeg akademskog tijela, osnovano se postavlja pitanje mogućnosti da senat donese odluku o razrješenju rektora zbog propusta u materijalnom odnosno finansijskom poslovanju. Postavlja se pitanje da li senat univerziteta ili nastavno-naučno vijeće fakulteta/akademije, kao najviša akademska tijela, imaju uopšte nadležnost meritorno odlučivati o pitanjima finansijskog poslovanja koja su u isključivoj nadležnosti upravnog odbora.

Ukoliko se ima u vidu zakonska odgovornost upravnog odbora za poslovanje visokoškolske ustanove, opravdano se postavlja pitanje odnosa upravnog odbora prema rukovodiocu visokoškolske ustanove odnosno organizacione jedinice u slučaju počinjenih propusta i nepravilnosti u finansijskom poslovanju. Da li u takvoj situaciji rektor i dekan/direktor odgovaraju senatu odnosno nastavno-naučnom vijeću kao najvišim akademskim tijelima koja nemaju stvarnu nadležnost za pitanja finansija. Ukoliko bi odgovor na ovo pitanje bio pozitivan postavilo bi se pitanje implikacija zakonske odredbe na odgovornost rektora univerziteta upravnom odboru u domenu poslovanja. Ovo je posebno važno ako se imaju u vidu zakonske odredbe o stvarnoj nadležnosti. Prema njima niti jedan organ ne može preuzeti određenu upravnu stvar iz nadležnosti drugog organa i sam je riješiti, osim ako je to zakonom predviđeno i pod uslovima propisanim zakonom, kao i da organ nadležan za rješavanje u određenoj upravnoj stvari može isključivo, na osnovu izričitog zakonskog ovlaštenja, prenijeti rješavanje u toj stvari na drugi organ.

Također, stvarna i mjesna nadležnost se ne mogu mijenjati dogovorom stranaka, dogovorom organa i stranaka, niti dogovorom organa, osim ako je to zakonom drugačije određeno. Iz Okvirnog zakona može se pouzdano zaključiti da on ne predviđa mogućnost prenošenja nadležnosti između tijela univerziteta. Ukoliko bi se zauzelo stajalište da su senat i nastavno-naučno vijeće kao stručna/akademska tijela koja biraju rektora odnosno dekana/direktora, isključivo nadležna i za njihovo razrješenje, postavlja se pitanje smisla zakonske odredbe da rektor u domenu poslovanja odgovara upravnom odboru koji shodno tome ne bi mogao neposredno postaviti pitanje njegove odgovornosti i sankcionisanja. To bi u konačnici značilo da rektor, ali i dekan ipak ne odgovaraju za finansijsko poslovanje upravnom odboru. Posebno bi bila interesantna pravna pozicija upravnog odbora koji bi odgovarao za poslovanje visokoškolske ustanove, a istovremeno ne bi raspolagao efikasnim mehanizmima uticaja na postupanje rektora i dekana koji svojim postupanjem odnosno rukovođenjem mogu doprinosti negativnom poslovanju univerziteta ili mogu sami biti neposredni izvršioc i finansijskih nepravilnosti. U takvoj situaciji upravni odbor bi bio doveden u pravno neprihvatljivu poziciju u kojoj bi mu se nametala odgovornost za poslovanje visokoškolske ustanove, iako objektivno ne bi imao mogućnosti pozivati na odgovornost rektora i dekana/direktora u domenu poslovanja, a za čije postupanje u konačnici snosi odgovornost.

Protiv tvrdnje da rektora i dekana može razriješiti samo senat odnosno nastavno-naučno vijeće, govori realna opasnost da se u slučaju počinjenih finansijskih nepravilnosti senat univerziteta i nastavno-naučno vijeće, kao najviša akademska tijela, proglase nenadležnim za postupanje. To bi u konačnici rezultiralo situacijom da rektor i dekan/direktor za finansijsko poslovanje ne odgovaraju niti jednom tijelu univerziteta odnosno fakulteta/akademije/instituta. Na kraju, uvažavajući zakonske odredbe o stvarnoj nadležnosti ne može se zanemariti i eventualni stav nadležnog suda u slučaju podnošenja tužbe od strane rektora ili dekana/direktora na odluku o razrješenju koju bi zbog počinjenih finansijskih propusta ili nepravilnosti eventualno donio senat ili nastavno-naučno vijeće kao najviša akademska tijela. U ovom kontekstu, važno je istaknuti pravnu neosnovanost tvrdnji koje se često iznose u akademskim krugovima, da rukovodioca visokoškolske ustanove može razriješiti samo organ odnosno tijelo visokoškolske ustanove koje je izvršilo njegov izbor i imenovanje. Ovakve tvrdnje su pravno neutemeljene. Bez upuštanja u širu elaboraciju, dovoljno je ukazati samo na dva argumenta. *Prvi* se odnosi na situaciju u kojoj je određeni društveni odnos precizno i potpuno normiran. U takvoj situaciji ne postoji pravni prostor za neposrednu primjenu principa i načela. *Drugi* argument se odnosi na mjesnu i stvarnu nadležnost koja se propisuje zakonom. U takvom slučaju zakonodavac ima punu slobodu da nadležnost o određenim pitanjima između tijela visokoškolske ustanove uredi na način za koji procijeni da je društveno najprihvatljiviji. Pri tome se mora imati u vidu činjenica da se pitanje stvarne i mjesne nadležnosti utvrđuje propisima kojima se uređuje određena oblast, u konkretnom slučaju oblast visokog obrazovanja, ili propisima kojima se uređuje nadležnost organa. Pri tom organi ne mogu rješavati pitanje koje spadaju u nadležnost drugog organa niti se tijela visokoškolske ustanove mogu sporazumijevati o promjeni nadležnosti, izuzev da im je to zakonom izričito predviđeno kao mogućnost. Prema tome, cijenim da su u vezi sa ovim pitanjem moguća dva pravna rješenja. *Jedno* koje bi se zasnivalo na Zakonu o ustanovama i koje izričito propisuje da upravni odbor razriješava rukovodioca ustanove i *drugo* koje bi podrazumijevalo da odluku o razrješenju rektora odnosno dekana/direktora mogu donijeti i senat i upravni odbor shodno utvrđenoj stvarnoj nadležnosti, odnosno da senat odluku o razrješenju donosi u pitanjima koja se kvalificiraju akademskim, dok bi upravni odbor odluku o razrješenju donosio zbog

propusta i nepravilnosti u domenu finansijskog poslovanja. Ovakav pristup bi se mogao osloniti i na praksu određenih država u evropskom prostoru visokog obrazovanja. Ona prepoznaje situacije u kojoj rektora univerziteta bira odnosno imenuje senat kao najviše akademsko tijelo, uz određeni oblik saglasnosti upravljače strukture ili nekog drugog eksternog autoriteta (ministarstvo, vlada ili čak predsjednik države). Također, ovakav model kod izbora i imenovanja rektora primjenjuje se i u slučajevima prijevremenog razrješenja rektora. Pomenuta studija EAU pokazuje da zakonska rješenja u Slovačkoj, Švicarskoj, Švedskoj, Mađarskoj, Češkoj Republici, Holandiji, Luksemburgu i pojedinim pokrajinama u Njemačkoj (Brandenburg, Hesse, North-Westphalia i Baden-Wurtemberg) sadrže elemente participiranja više tijela visokoškolske ustanove ili eksternih autoriteta (nadležnih obrazovnih vlasti) kako u postupku izbora i imenovanja rektora univerziteta tako i u njegovom razrješenju.

## 8. Zaključak

Analizom normativnih tekstova nacionalnog i međunarodnog karaktera može se zaključiti da se razumijevanju i interpretiranju pojma autonomije institucija visokog obrazovanja i akademskih sloboda u bosanskohercegovačkom akademskom prostoru, pristupa na pravno, naučno i akademski neutemeljen način. Ovakav stav podržava raširena praksa percipiranja i javnog interpretiranja sadržaja ovih pojmova, bez pozivanja na izvore na kojima se takvo razumijevanje temelji i zasniva. U tom smislu bih govorio o evidentnom metodološkom nedostatku u razmatranju ovih pojmova koji ozbiljno potkopava naučnu relevantnost stavova koji u bosanskohercegovačkom javnom prostoru iznose akademski radnici u vezi sa autonomijom institucija visokog obrazovanja i akademskim slobodama. Takav pristup karakterizira subjektivizam prožet vrijednosnim sudovima.

U tom smislu, postoji naglašena potreba da se razumijevanju ovih pojmova pristupi na naučno, akademski i pravno utemeljen način. Nužno je, prije svega, u organizaciji visokoškolskih ustanova, provesti stručne rasprave u vezi sa pojmom autonomije institucija visokog obrazovanja i akademskim slobodama. Tako bi svi relevantni subjekti u oblasti visokog obrazovanja imali mogućnost argumentovano obrazložiti vlastito razumijevanje ovih pojmova. Također, obaveza je i nadležnih obrazovnih vlasti da iniciraju ili pak organizuju stručne rasprave o temi autonomije institucija visokog obrazovanja i akademskih sloboda. Jer, visoko je obrazovanje javno dobro, ali ono istovremeno podrazumijeva i javnu odgovornost. Kako se temeljni problem pojavljuje u različitom razumijevanju ovih pojmova, obaveza na dijalog nadležnih javnih vlasti i institucija visokog obrazovanja tim dobija na značaju.

Razlog suprostavljenih stavova oko razumijevanja ovih pojmova u velikoj mjeri leži u metodološkom voluntarizmu koji nužno rezultira i različitim interpretacijama. Pri tom se u pravilu radi o nastojanju da se po svaku cijenu opravda polazno stanovište. Radi objektivnog odnosno naučno relevantnog sagledavanja ovih pojmova, nužno je u bosanskohercegovačkom javnom diskursu iz sfere mišljenja i osobnih promišljanja ideje univerziteta, preći u sferu naučne eksplikacije koja je zasnovana na argumentima i dokazima. Metodološki voluntarizam odnosno subjektivizam u razumijevanju neminovno vodi nepomirljivim stavovima u razumijevanju pojma autonomije institucija visokog obrazovanja i akademskih sloboda. Pristupi razumijevanju ovih pojmova u bosanskohercegovačkoj akademskoj zajednici su dominantno apologetskog karaktera i usmjereni su na zaštitu ustaljenih, opće prihvaćenih mišljenja i postojećeg stanja.

Evidentan je nedostatak kritičkog sagledavanja pojma autonomije institucija visokog obrazovanja i akademskih sloboda, koji bi trebao implicirati intenzivan dijalog svih društveno relevantnih subjekata, počev od institucija visokog obrazovanja, članova akademske zajednice kako ih definiraju međunarodni dokumenti u oblasti visokog obrazovanja i naučnoistraživačkog rada, nadležnih obrazovnih vlasti te šireg društvenog okruženja. Samo takav pristup daje nadu u mogućnost postizanja potrebnog konsenzusa u razumijevanju ovih pojmova od strane najvažnih društvenih aktera. Posebno je neprihvatljivo postojanje suprostavljenih stavovi o pitanjima, društvenim odnosima i procesima koji su precizno normirani zakonskim propisima. U tom kontekstu, važno je istaknuti da su dimenzije autonomije institucija visokog obrazovanja i akademske slobode te indikatori za utvrđivanje stepena autonomije institucija visokog obrazovanja u BiH uređeni zakonskim propisima kako na nivou države BiH tako i na nivou entiteta odnosno kantona. Shodno tome i pitanje sastava i nadležnosti upravljačke strukture, zatim pozicije i odgovornost tijela rukovođenja, kao i nadležnosti najviših akademskih tijela, precizno su uređena zakonskim normama. To u naučnom pristupu ostavlja mali prostor za različita razumijevanja. Ovim radom sam nastojao ukazati na metodološki propust u razumijevanju pojma institucija visokog obrazovanja i akademskih sloboda i podstaći dijalog u koji bi u konačnici rezultirao razumijevanjem ovih pojmova na akademski, naučno i pravno utemeljen način.

### Summary

*This paper deals with the notion of institutional autonomy of higher education institutions and the concept of academic freedom in the light of relevant international documents, state practice in the European Higher Education Area and the Framework Law on Higher Education in Bosnia and Herzegovina. The author's position is that, for understanding these concepts in the Bosnian-Herzegovinian public sphere, there is a reductionist and tendentious approach that is neither based on official international documents that deal with higher education nor on legal texts that define and elaborate these concepts. The author points out that these concepts are addressed within the limited consideration of few dimensions or even through the analysis of certain fragments of some of the four dimensions of the autonomy of higher education institutions.*

*The text points to all the harmfulness of the reductionist approach to the understanding of these concepts. Within the context of Bosnia and Herzegovina public discourse, author pays a special attention to the analysis of the structure and competencies of the management structure which is perceived as one of the segments of institutional autonomy of higher education institutions in the public discussions. Upon these analyses a number of conclusions have been drawn related to the degree of institutional autonomy of the university and the achieved degree of academic freedom. These conclusions serve furthermore as a base for the critical attitudes in relation to the normative decisions created by the relevant education authorities in B&H.*

*In this regard, the paper emphasizes the complexity of the notion of institutional autonomy of higher education institutions altogether with a clarification of the four dimensions of this term and defining the indicators upon which the basis of each of the four dimensions of autonomy is presented in the light of practice in EU institutions. In the context of the social significance of*

*higher education, the paper attempts to point out the significant social need for a correct understanding of the notion of institutional autonomy of higher education institutions and academic freedoms that must be based on international documents and relevant legal texts in B&H.*