

Vladimir Mikić*

**Promene u položaju visokoškolskih ustanova i
perspektive univerzitetske autonomije u Republici
Srbiji prema novom Zakonu o visokom obrazovanju**

Sadržaj

1. Uvod

2. Motivi za usvajanje novog zakonskog okvira

3. Promene u sastavu i ulozi najznačajnijih činilaca u visokom obrazovanju

3.1. Pregled

3.2. Nacionalni savet za visoko obrazovanje

3.3. Nacionalno akreditaciono telo i njegovi organi

3.4. Savet univerziteta

3.5. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i poslodavci

4. Perspektive univerzitetske autonomije

4.1. Formalni aspekti poštovanja autonomije

4.2. Suštinske poteškoće u održavanju stečenog nivoa autonomije

4.3. Inicijative i predlozi za korigovanje zakonskih rešenja

5. Zaključak

1. Uvod

Nakon dvanaest godina važenja prethodnog Zakona o visokom obrazovanju (stari ZVO)¹, Narodna skupština Republike Srbije (Skupština) usvojila je 27. septembra 2017. novi zakonski tekst (Zakon)² kojim se uređuje ova strateški važna oblast. Stari ZVO je bio noveliran gotovo svake druge godine (ukupno sedam puta), ali vremenom je u relevantnim krugovima prevagnulo viđenje prema kojem je polje visokog obrazovanja neophodno urediti *de novo*, ne više amandmanima na postojeći zakonski tekst, već usvajanjem sasvim novog pravnog dokumenta. Zakon je donet po hitnom postupku, na predlog Vlade Republike Srbije (Vlada).

Navedeno stanovište je opravdano i utemeljeno u potrebama boljeg uređivanja čitavog niza pitanja. Ona se protežu od zahteva za postavljanjem jasnijih parametara za opštu ocenu kvaliteta izvođenja nastave i sticanja odgovarajućih znanja, kompetencija i veština na univerzitetskim

* Autor je doktor pravnih nauka i stručni saradnik Univerziteta u Beogradu.

¹ *Sl. gl. RS* 76/05, 100/07 (autentično tumačenje), 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15 (autentično tumačenje), 68/15, 87/16. Reč je o zakonskom aktu usvojenom 02. 09. 2005.

² *Sl. gl. RS* 88/17.

ustanovama (univerziteti)³ i odgovornijeg postupka njihove akreditacije⁴, do pronalaženja podsticajnijih rešenja na planu internacionalizacije visokog obrazovanja u Republici Srbiji (Srbija). Usvajanje Zakona uslovljeno je i potrebom za uvođenjem zahtevnijih standarda za izbor nastavnika i naučnih istraživača i njihovo napredovanje u profesionalnoj karijeri.

Na žalost, navedenim zahtevima tekst Zakona ne može da odgovori na adekvatan način. Najveći problem koji može da nastane njegovom vernom primenom predstavlja osetno suženje prostora u kojem bi univerziteti u Srbiji i dalje uživali Ustavom garantovanu autonomiju⁵. Ove zaključke moguće je izvesti na osnovu jednostavnog (jezičkog), ali i sistemskog, pa i ciljnog tumačenja odredaba Zakona koja se odnose na sastav pojedinih univerzitetskih tela, kao i državnih organa kojima je u nadležnost stavljen nadzor nad sprovođenjem državne politike visokog obrazovanja. I drugim zakonskim rešenjima, koja će biti analizirana u ovom radu, „zatvara“ se prostor za efektivnije učešće nastavno-naučne zajednice u Srbiji u procedurama koje se neposredno tiču kreiranja mogućnosti za uspešno obavljanje njenih osnovnih delatnosti.

Ovaj rad služi razumevanju značajnijih aspekata zakonskih rešenja na polju (ne)poštovanja autonomije visokoškolskih ustanova, ali i predviđanju očekivanog pravca razvoja njihove samostalnosti u radu i unutrašnjem organizovanju. U drugom delu rada (koji sledi posle uvodne celine) utvrđeni su razlozi kojim su se vodili Vlada, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (Ministarstvo) i nadležni odbor Skupštine, prilikom utvrđivanja konačnog teksta Zakona. Najuočljivijim promenama koje Zakon donosi na planu položaja visokoškolskih institucija posvećen je treći deo rada. Predviđanjima očekivanog razvoja na planu odnosa prema autonomiji univerziteta bavi se četvrti deo rada, a u njemu je sadržan i spisak konkretnih predloga za bolje normativno uređenje niza pitanja za koja se čini da predstavljaju *ratio* usvajanja Zakona. U istoj celini korišćen je i uporednopravni metod, tako što su usvojena rešenja komparirana sa načinima na kojima su zakonskim aktima Hrvatske i Crne Gore uređene iste teme (istina, ovaj je metod korišćen i u nekim delovima rada koji prethode toj njegovoj celini).

2. Motivi za usvajanje novog zakonskog okvira

Kako bi bilo shvaćeno zbog čega je izvršena *potpuna* revizija zakonodavstva o visokom obrazovanju, odnosno koji motivi stoje iza ovog zakonodavnog poduhvata, na prvom je mestu potrebno konsultovati formalne, službene iskaze iza kojih se naziru razlozi usvajanja Zakona. Ovi izvori, ipak, ne mogu da budu jedini pokazatelj namera njegovih autora. Korigovanje pravca

³ Iz potrebe kraćeg izražavanja, u radu će termin „univerziteti“ biti korišćen kao generički pojam kojim se obeležavaju sve visokoškolske ustanove. Nijansiranije (pa čak i sasvim suprotno) rešenje sadržano je u čl. 43 st. 1 Zakona, prema čijoj redakciji su u krug „visokoškolskih ustanova“ koje obavljaju „delatnost visokog obrazovanja“, ubrojani: „univerzitet“ (t. 1), „fakultet, odnosno umetnička akademija, u sastavu univerziteta“ (t. 2), „akademija strukovnih studija“ (t. 3), „visoka škola“ (t. 4), te „visoka škola strukovnih studija“ (t. 5). Sam naslov IV poglavlja Zakona glasi: „Ustanove koje obavljaju delatnost visokog obrazovanja“. Zakon sadrži i normu kojom je univerzitet ubrojen u „samostalne visokoškolske ustanove“ (čl. 43 st. 2), za razliku od fakulteta. Kao i kod brojnih drugih rešenja, Zakon je na ovom mestu preuzeo rešenja sadržana u starom ZVO, konkretno njegovom čl. 32 i 33.

⁴ Kad god je u ovom radu upotrebljen izraz „akreditacija“, on se odnosi na akreditaciju univerziteta i studijskih programa koji se na njima izvode.

⁵ Odredbom čl. 72 st. 1 Ustava Republike Srbije (*Sl. gl. RS* 98/06) zajemčena je „autonomija univerziteta, visokoškolskih i naučnih ustanova“ i utvrđeno da oni „samostalno odlučuju o svome uređenju i radu, u skladu sa zakonom“.

istraživača koji traga za *ratio legis* ovog dokumenta izvodljivo je *sistemske tumačenjem* celokupnog (novog) prosvetnog zakonodavstva u Srbiji. Naročito treba obratiti pažnju na stavove zakonodavca (odnosno, Vlade) o pitanjima univerzitetske autonomije.

Zvanično opredeljenje za usvajanje sasvim novog Zakona moglo je da se nazre pre više od pet godina. U dokumentu Vlade od 25. oktobra 2012, koji nosi naziv „Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine“⁶ (Strategija), treći deo nosi naziv „Strategija razvoja visokog obrazovanja“. U okviru ove celine ističe se da će „sistem visokog obrazovanja (...) prvom redu, usmeravati strukturu svojih obrazovnih i istraživačkih aktivnosti ka zadovoljenju razvojnih potreba privrede i društva“, ali i da će visoko obrazovanje u Srbiji „svoj rad, razvoj i ponašanje i dalje usklađivati sa principima na kojima se formira Evropski prostor visokog obrazovanja (...) i Evropski istraživački prostor“⁷. Uostalom, delatnost visokog obrazovanja „deo je međunarodnog, a posebno evropskog, obrazovnog, naučnog, odnosno umetničkog prostora“⁸.

Sasvim u skladu sa ovim navodima, u ključne, strateške ciljeve reforme visokog obrazovanja u Srbiji ubrojane su njegova internacionalizacija i postizanje još višeg nivoa međunarodne saradnje (uključujući podizanje međunarodne mobilnosti studenata), ali i „povećanje kvaliteta“ i „usaglašenost studijskih programa s potrebama tržišta“.⁹ Uz to, kao izričita obaveza države navedeno je obezbeđivanje da se navedeni procesi odvijaju „uz poštovanje institucionalne autonomije i akademskih sloboda“¹⁰, što predstavlja treću bazičnu komponentu razvoja visokog obrazovanja u zemlji. Slično tome, već je na prvoj stranici zvaničnog dokumenta Vlade, koji nosi naziv „Obrazloženje Predloga Zakona“, navedeno da se proklamovani ciljevi novog zakonskog akta (isti kao oni iz teksta Strategije) imaju sprovesti „uz poštovanje institucionalne autonomije“¹¹.

Prva sumnja na planu doslednog opredeljenja Vlade da najavljujuna izmena pravnog okvira u oblasti visokog obrazovanja neće negativno uticati na autonomiju univerziteta mogla se pojaviti polovinom 2017. Naime, 28. juna 2017, pred članove Skupštine iznet je Program Vlade Republike Srbije (Program) kandidata za predsednika Vlade¹². U ovom tekstu postoji šest celina, pri čemu je hronološki poslednja, pod naslovom „Obrazovanje za 21. vek“ posvećena obrazovanju (i to obrazovanju u celini, a ne samo visokom obrazovanju). Veoma je zanimljivo da se u tom delu Programa Vlade (kao ni u čitavom dokumentu) ni na jednom mestu kao jedan od ciljeva rada nove Vlade ne pominje poštovanje autonomije univerziteta.

⁶ *Sl. gl. RS* 107/12.

⁷ *Ibid.*, ss. 67-68.

⁸ Čl. 2 Zakona (bel. 2). Istovetnu sadržinu imao je i čl. 2 starog ZVO (bel. 1), ali – što je posebno zanimljivo – gotovo identično glasi i odredba čl. 2 st. 1 relevantnog zakonskog teksta koji je na snazi u Republici Hrvatskoj, Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (ZZDVO), NN 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14 i 60/15.

⁹ Strategija (bel. 6), ss. 81 i 84.

¹⁰ *Ibid.*, s. 68.

¹¹ Predlog Zakona o visokom obrazovanju (relevantna celina u okviru teksta Predloga nosi naziv „Obrazloženje Predloga zakona o visokom obrazovanju“ i počinje na stranici 68 ovog dokumenta), s. 68, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2477-17%20lat.pdf, očitavanje: 15. 11. 2017. Predlog Zakona je ušao u skupštinsku proceduru u septembru 2017.

¹² Tekst, koji ukupno ima 104 strane, dostupan je na: http://www.danas.rs/upload/documents/Dodaci/2017/Program_Vlade_kandidata_za_predsenaika_Vlade_Ane_Brnabi_c.pdf, očitavanje: 15. 11. 2017.

Ipak, u Programu je sadržan jedan važan pokazatelj mogućeg pravca usmeravanja visokog obrazovanja, pa i značajan motiv za izradu Zakona. Naime, gotovo čitava poslednja celina Programa¹³ za glavnu orijentaciju ima pripremu studentske populacije (i mladih u celini) za zadovoljenje potreba tržišta rada, te za „koncept celoživotnog učenja“¹⁴ i srodne kategorije koje nemaju nikakvih dodirnih tačaka sa samostalnošću rada i unutrašnje organizacije univerziteta, ali na kojima se zasniva „sveobuhvatna reforma“¹⁵ svih nivoa obrazovanja.

Veoma je važno to što je Skupština u veoma kratkom periodu posle usvajanja Zakona usvojila još dva značajna dokumenta iz oblasti prosvete: Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (ZOSOV),¹⁶ i Zakon o dualnom obrazovanju (ZDO)¹⁷. ZOSOV je usvojen 29. septembra (dva dana posle Zakona), a ZDO 10. novembra 2017. Između ova dva pravna akta i Zakona postoje logički odnosi, pošto sva tri dokumenta čine sastavni deo *sistemskog zakonodavstva* o obrazovanju u Srbiji. U samom Zakonu se, inače, na više mesta naglašava potreba za pripremanjem studentske populacije za zadovoljavanje potreba tržišta rada, ali i znatno povećava uloga privrednika (poslodavaca) u procesima visokog obrazovanja¹⁸. Inače, u svom normativno-produktivnom zanosu, Ministarstvo je najavilo da će već u prvoj polovini 2018. biti „pripremljeni nacrti zakona o naučno-istraživačkoj delatnosti i finansiranju visokog obrazovanja“¹⁹.

Iako predstavlja sasvim novi zakonski dokument, Zakon u potpunosti prati sistematizaciju starog ZVO (poglavlja, članovi, raspored institucija visokog obrazovanja u tekstu itd). Pored toga, tekst Zakona je teško čitljiv, a njegovi strukturni elementi gotovo nepregledni (članovi neretko sadrže po deset i više pojedinačnih stavova), pa se može reći da je njegova stručna redakcija podbacila. Ipak, od sličnih nedostataka patio je i stari ZVO. Zbog toga nije lako osporiti tvrdnju da se pravi motiv za usvajanje Zakona sastojao u nekom „spoljnom“ pravnom činocu, koji ne treba povezivati sa istorijom starog ZVO i povremenim potrebama za njegovom parcijalnom revizijom.

Kao akt koji neposredno služi pripremi srednjoškolskih učenika za nastavak obrazovanja u kontekstu „partnerstva škole i poslodavca (...) u o obezbeđivanju kvalitetnog procesa učenja kroz rad“, „obezbeđivanja većih šansi za zapošljavanje“ učenika (kasnije studenata) i promovisanja „celoživotnog učenja“²⁰, ZDO razvija koncept dualnog obrazovanja, koji čini „kičmu“ celokupnog zakonodavnog okvira obrazovanja. Iako se u ZDO reči „univerzitet“ ili „akademski“ i ne pominju (jasno, iz razloga što on za predmet i nema uređivanje visokog školstva), između njegovih odredaba i pojedinih normi Zakona postoje prećutne, ali ipak opipljive komunikacijske relacije. To se prvenstveno odnosi na ulogu poslodavaca i njihovih predstavnika u sistemu visokog obrazovanja. Ipak, i druge novine (čijoj je analizi posvećen naredni deo ovog rada) kreiraju ambijent koji ukazuje na to da je predlagač Zakona pojmovima univerzitetske autonomije i kvaliteta visokog obrazovanja odan samo verbalno, ne i suštinski.

¹³ *Ibid.*, ss. 95-104.

¹⁴ *Ibid.*, s. 11.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Sl. gl. RS* 88/17.

¹⁷ *Sl. gl. RS* 101/17.

¹⁸ V. pod 3.4 u ovom radu.

¹⁹ Dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2938743/odgovor-ministarstva-na-primedbe-na-zakon-o-visokom-obrazovanju.html>, očitavanje: 14. 11. 2017.

²⁰ Čl. 3 st. 1 t. 1, 6 i 10 ZDO (bel. 17).

3. Promene u sastavu i ulozi najznačajnijih činilaca u visokom obrazovanju

3.1. Pregled

Zakonom su uvedene određene pozitivne novine u sistem visokog obrazovanja u Srbiji. Tako, njegov tekst sadrži normu (istorijski posmatrano) sasvim nove sadržine, koja nosi naslov „Evropske integracije u obrazovanju“ (čl. 32 Zakona). Krug nastavnih zvanja obogaćen je uvođenjem zvanja „asistent sa doktoratom“ (čl. 85 st. 1), a značajno obećanje bolje uzajamne informatičke povezanosti različitih ustanova koja se bave visokim školstvom u Srbiji sastoji se u uspostavljanju mehanizma koji se zove „jedinstveni informacioni sistem prosvete“ (iz čl. 114). Njime se uvode centralizovani registri akreditovanih studijskih programa, nastavno-naučnog i administrativnog osoblja i studenata. Studentima se, shodno odredbi čl. 115, dodeljuje jedinstveni obrazovni broj, u svrhu praćenja njihovog napretka tokom studija. Najzad, u znatnom broju odredaba Zakona navodi se (po prvi put) da se pri imenovanju članova određenih organa nadležnih za pitanja visokog obrazovanja vodi računa o zastupljenosti pripadnika oba pola²¹.

Iako retke, navedene novine mogu da doprinesu porastu transparentnosti u radu univerziteta i Ministarstva, kao i dubljoj i sadržajnijoj internacionalizaciji akademskog života u Srbiji. Ipak, mnogo je duži spisak problema koje novi Zakon donosi. Može se pretpostaviti da će naročitu kompromitaciju doživeti ustavni institut univerzitetske autonomije i to na osnovu važnih institucionalnih promena, koje se odnose na: Nacionalni savet za visoko obrazovanje, Nacionalno akreditaciono telo, Savet univerziteta, Ministarstvo, ulogu zajednice poslodavaca u odlučivanju o pitanjima visokog obrazovanja i određena druga (ostala) pitanja koja su po prvi put uređena na zakonskom nivou. U odredbama koje se odnose na promene u sastavu i ovlašćenjima ovih organa sadržan je *sedes* Zakona; druge su novine tek uzgredne i ne predstavljaju značajnije odstupanje od sadržine starog ZVO.

3.2. Nacionalni savet za visoko obrazovanje

Najznačajnije promene koje je Zakon doneo na planu uređenja institucija visokog obrazovanja tiču se Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje (Savet). Istina, iz teksta starog ZVO preuzeta su rešenja koja se tiču nadležnosti Saveta, nespojivosti funkcija njegovih članova, kao i dužina trajanja njihovog mandata, odnosno mogućnosti samo jednog njihovog ponovnog izbora²². Na nov način uređenja su pitanja sastava Saveta, nekih njegovih odgovornosti, kao i naknade njegovih članova.

Pre svega, po Zakonu, Savet ima 17 obaveznih članova (a ne više 21).²³ Mnogo je važnija promena ona koja se tiče *organa* koji vrši selekciju članova Saveta. Njih, naime, više ne „bira Skupština“ (ZVO), već ih „imenuje Vlada“ (Zakon)²⁴. Shodno tome, promenjen je i subjekt koji

²¹ To je slučaj sa: Nacionalnim savetom za visoko obrazovanje (čl. 11 st. 1 Zakona (bel. 2)), Upravnim odborom Nacionalnog akreditacionog tela (čl. 16 st. 2), Komisijom za akreditaciju (čl. 17 st. 4) i organima upravljanja visokoškolskih ustanova (čl. 62 st. 7).

²² Respektivno, reč je o čl. 12 st. 1, čl. 11 st. 10 i 11 Zakona (bel. 2) i čl. 9 st. 1, čl. 10 st. 10 i 11 starog ZVO (bel. 1).

²³ Ovo je vidljivo iz sadržine odredaba čl. 11 st. 1 Zakona (bel. 2) i čl. 10 st. 1 starog ZVO (bel. 1).

²⁴ Čl. 10 st. 1 starog ZVO (bel. 1) i čl. 11 st. 1 Zakona (bel. 2).

je nadležan za njihovo razrešenje, pod određenim uslovima. Razume se, to pravo preneto je sa zakonodavca na Vladu²⁵.

Većinu u sastavu Saveta čine članovi koji se imenuju na predlog Ministarstva (sedam njih)²⁶ i dva člana imenovana na predlog Privredne komore Srbije (Komora)²⁷, koja je (pored pokrajinskih i regionalnih privrednih komora) zvanično udruženje poslodavaca Srbije²⁸. Njih, dakle, ima ukupno devet. S druge strane, predstavnika nastavno-naučne zajednice ima (svega) osam. Šest se bira na predlog Konferencije univerziteta, a dva na predlog Konferencije akademija i visokih škola (a svi dolaze iz reda profesora na ovim ustanovama)²⁹. Uz to, „na poziv“ Saveta, u njegovom radu („sa pravom učestvovanja u odlučivanju“) učešće uzimaju dva predstavnika studentske populacije, koje određuju studentske konferencije (čl. 11 st. 2). Zakonom je, ipak, pooštren prag za imenovanje i učešće studentskih predstavnika u Savetu. Naime, predstavnici studenata mogu da budu samo oni među njima koji „imaju prosečnu ocenu studija najmanje osam“ i oni učestvuju u radu Saveta isključivo „u pitanjima koja su od značaja za studente“ (čl. 11 st. 2). Treba istaći da je po starom ZVO u Savetu bilo čak 12 (od ukupno 21) lica iz reda redovnih profesora (istina, šest ih je birano na predlog Vlade)³⁰, dok se za studentske predstavnike nije postavljao zahtev prosečne ocene, niti su oni učestvovali u radu Saveta samo na njegov poziv³¹.

Odredbe o nadležnosti Saveta pretrpele su manje bitne izmene (npr, određene nadležnosti koje se odnose na akreditaciju Savet vrši na predlog Nacionalnog akreditacionog tela³², a ne više samostalno, kao što je *implicito* sugerisao tekst starog ZVO³³. Važnija je činjenica da Savet podnosi (najmanje jednom godišnje) izveštaj Vladi, a ne više Skupštini³⁴, odnosno da visinu naknade za rad njegovih članova više ne utvrđuje Skupština, „na predlog njenog nadležnog odbora“, nego (sasvim samostalno) Vlada³⁵.

²⁵ Čl. 11 st. 12 Zakona (bel. 2) i čl. 10 st. 16 starog ZVO (bel. 1).

²⁶ Čl. 11 st. 1 t. 3 Zakona (bel. 2).

²⁷ *Ibid*, čl. 11 st. 1 t. 4 Zakona.

²⁸ Članovi Privredne komore Srbije su „svi privredni subjekti koji obavljaju registrovanu poslovnu delatnost“ u zemlji: čl. 10 st. 1 Zakona o privrednim komorama, *Sl. gl. RS* 112/15.

²⁹ Čl. 11 st. 1 t. 1-2 Zakona (bel. 2).

³⁰ Čl. 10 st. 1 t. 1 starog ZVO (bel. 1).

³¹ „U radu Nacionalnog saveta sa pravom odlučivanja u pitanjima iz člana 11. tač. 7) - 11) učestvuju dva predstavnika studenata koje određuju studentske konferencije, na period od dve godine“ (čl. 10 st. 2 starog ZVO). Inače, u navedenim tačkama čl. 11 istog dokumenta pobrojane su nadležnosti Saveta koje se odnose na utvrđivanje standarda za samovrednovanje i ocenjivanje kvaliteta visokoškolskih ustanova (t. 7) i za početnu akreditaciju (t. 9), te standarda i postupka za akreditaciju ustanova i studijskih programa i za spoljašnju proveru kvaliteta visokoškolskih ustanova (t. 8, 10 i 11).

³² Reč je o utvrđivanju standarda za samovrednovanje i ocenjivanje kvaliteta visokoškolskih ustanova, za spoljašnju proveru kvaliteta visokoškolskih ustanova, za početnu akreditaciju i (standarde i postupak za) akreditaciju visokoškolskih ustanova, te za akreditaciju studijskih programa (čl. 12 st. 1 t. 10-15).

³³ Savet, *inter alia*, utvrđuje standarde za samovrednovanje i ocenjivanje kvaliteta visokoškolskih ustanova i kao i za spoljašnju proveru kvaliteta i utvrđuje „standarde i postupak za akreditaciju“ ustanova i programa, čl. 11 st. 1 t. 7-8 i 10-11 starog ZVO (bel. 1).

³⁴ Čl. 13 st. 5 Zakona (bel. 2), odnosno čl. 12 st. 5 Zakona.

³⁵ Čl. 10 st. 14 ZVO i čl. 11 st. 14 Zakona (bel. 2).

3.3. Nacionalno akreditaciono telo i njegovi organi

Naredna važna promena sastoji se u uvođenju organa koji se naziva Nacionalno akreditaciono telo (NAT). Ovo telo (odnosno, njegovi organi) *de facto* preuzima na sebe nadležnosti (ukinute) Komisije za akreditaciju i proveru kvaliteta (KAPK)³⁶. Ipak, za razliku od KAPK, koju je obrazovao Nacionalni savet, NAT obrazuje Vlada, kojoj on podnosi i izveštaj o radu³⁷. NAT je Zakonom dobio i posebne organe: Upravni odbor (kao organ upravljanja), direktora (organ poslovođenja) i Komisiju za akreditaciju (stručni organ), kao i vlastitu administrativno-tehničku službu³⁸. NAT bira i razrešava direktora, ali i članove Komisije za akreditaciju (Komisija)³⁹.

Upravni odbor NAT (Upravni odbor) ima sedam članova, koje imenuje Vlada, pri čemu po jednog člana predlažu Konferencija univerziteta i Konferencija akademija i visokih škola, dok „dva člana predlaže Privredna komora Srbije, a tri člana imenuju se na predlog Ministarstva“⁴⁰. I iz ove je odredbe vidljivo da je brojčana zastupljenost univerziteta u organima koje Zakon uvodi ili zadržava – u opadanju. Naime, po novom Zakonu, pet od sedam članova predlažu eksterni činioци u odnosu na akademsku zajednicu (Ministarstvo i Komora), dok je od 17 članova nekadašnjeg KAPK – *svih* 17 bilo birano iz reda profesora akademskih ili strukovnih studija⁴¹.

Zapažena uloga Vlade vidljiva je i iz odredbe prema kojoj Upravni odbor NAT „usvaja godišnji program rada i finansijski plan, uz saglasnost Vlade“, te uz njenu „prethodnu saglasnost“ donosi svoj statut⁴². Uz to – kao i u slučaju Saveta – naknadu članova Upravnog odbora utvrđuje Vlada⁴³. Kad je reč o direktoru NAT, on se bira „iz reda redovnih profesora univerziteta koji imaju iskustvo u poslovođenju i obezbeđivanju kvaliteta u visokom obrazovanju“⁴⁴, što predstavlja previše široku formulaciju, koja otvara prostor za viši nivo arbitrnosti pri vršenju ovlašćenja članova Upravnog odbora u postupku izbora. Direktor se, uz ovo, bira na neuobičajeno dug period (pet godina), uz još jedan moguć izbor⁴⁵. Najzad – kao što se s obzirom na prethodne pobrojane zakonske odredbe moglo očekivati – i NAT podnosi godišnji izveštaj Vladi⁴⁶.

Komisija, kao organ NAT, sprovodi postupak akreditacije i spoljašnje provere kvaliteta⁴⁷. Zanimljivo je da je KAPK, prema starom ZVO, bila zadužena da Savetu *predlaže* standarde i postupak akreditacije, kao i standarde za samovrednovanje, ocenjivanje kvaliteta visokoškolskih ustanova i spoljašnju proveru njihovog kvaliteta⁴⁸. Komisiju čini 17 članova, koje bira Upravni odbor, na predlog Saveta⁴⁹. I dok je, prema ranijem rešenju, članovima KAPK dodeljivana

³⁶ Čl. 14 st. 1 Zakona (bel. 2) i čl. 14 starog ZVO (bel. 1).

³⁷ Čl. 13 st. 1 starog ZVO (bel. 1) i čl. 14 st. 1 i 4 Zakona (bel. 2) .

³⁸ Čl. 15 st. 1, čl. 16 st. 1 i čl. 18 st. 1 Zakona (bel. 2).

³⁹ *Ibid*, čl. 17 st. 1 t. 1 i 2 Zakona.

⁴⁰ *Ibid*, čl. 16 st. 2 i 3.

⁴¹ Čl. 17 st. 1 starog ZVO (bel. 1).

⁴² Čl. 17 st. 1 t. 3 i čl. 17 st. 2 Zakona (bel. 2).

⁴³ *Ibid*, čl. 16 st. 6.

⁴⁴ *Ibid*, čl. 18 st. 2.

⁴⁵ *Ibid*, čl. 18 st. 3.

⁴⁶ *Ibid*, čl. 14 st. 4.

⁴⁷ *Ibid*, čl. 21 st. 1 t. 1 i 3.

⁴⁸ Čl. 14 st. 1 t. 1-5 starog ZVO (bel. 1).

⁴⁹ Čl. 20 st. 2-5 Zakona (bel. 2).

naknada „u visini koju utvrdi Skupština“, sada taj iznos utvrđuje Upravni odbor NAT, „uz saglasnost Vlade“⁵⁰.

3.4. Savet univerziteta

Jedno od najznačajnijih novih rešenja u Zakonu sadržano je u normama o organu upravljanja univerzitetom (Savet univerziteta). Promene su sadržane u pravilima o njegovom sastavu i mandatu njegovih članova i adresatu izveštaja koje on podnosi na godišnjem nivou.

Od ukupnog broja članova Saveta univerziteta, predstavnici univerziteta čine nešto preko polovine (55 posto), dok predstavnici studenata čine 15 posto, a predstavnici osnivača čine 30 posto ovog organa⁵¹. U slučaju državnih univerziteta, odnosno, po rečima Zakona, onih „čiji je osnivač Republika“, predstavnike osnivača imenuje Vlada⁵². Ovo rešenje predstavlja značajnu promenu u odnosu na odredbu starog ZVO, prema kojoj „predstavnici visokoškolske ustanove čine dve trećine, zaokruženo na najbliži neparan broj, dok su predstavnici studenata i predstavnici osnivača zastupljeni sa jednakim brojem članova do punog sastava“, što znači da Vlada i studenti u ovo telo upućuju po šestinu njegovih članova⁵³. Na ovaj način je broj predstavnika studenata ostao neznatno veći, ali je broj članova koje upućuje Vlada gotovo udvostručen, dok su univerziteti izgubili više od 10 posto učešća u sastavu saveta univerziteta.

Kad je reč o mandatu članova saveta univerziteta, on je sa tri godine povišen na četiri⁵⁴, dok su zadržane ranije odredbe o predsedniku (koji se „bira iz reda predstavnika visokoškolske ustanove“) ⁵⁵ i (gotovo u potpunosti) ovlašćenjima ovog tela⁵⁶. Najzad, za razliku od prethodne formulacije, prema kojoj savet univerziteta godišnji izveštaj o *poslovanju* podnosi *osnivaču*, novi zakonski akt stipulira da taj organ podnosi *izveštaj o svom radu*, sasvim eksplicitno, *Vladi*⁵⁷.

3.5. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i poslodavci

Zakonom je Ministarstvo dobilo šira ovlašćenja u odnosu na prethodno postojeći pravni okvir. Na prvom mestu, ono po prvi put predlaže članove Saveta. Zatim, steklo je ovlašćenje da „kontinuirano prikuplja, prati i analizira podatke o sopstvenim prihodima visokoškolskih ustanova i njihovom trošenju, pojedinačno i ukupno“⁵⁸. Sopstveni prihodi, inače, značajan su izvor finansiranja svakog univerziteta i predstavljaju sredstva koja on „ostvari izuzev sredstava koja obezbeđuje Republika“ i kojima univerzitet, u skladu sa zakonom i sopstvenim krovnim aktom, „samostalno raspolaže“⁵⁹. Ovakvo nadzorno ovlašćenje Ministarstva nije bilo predviđeno starim ZVO.

⁵⁰ Čl. 13 st. 17 starog ZVO (bel. 1) i čl. 20 st. 6 Zakona (bel. 2).

⁵¹ Čl. 62 st. 5 Zakona (bel. 2).

⁵² *Ibid*, čl. 62 st. 7 Zakona.

⁵³ Čl. 52 st. 4 starog ZVO (bel. 1).

⁵⁴ Čl. 51 st. 4 starog ZVO (bel. 1) i čl. 61 st. 4 Zakona (bel. 2).

⁵⁵ Čl. 62 st. 8 Zakona (bel. 2) i čl. 52 st. 6 starog ZVO (bel. 1).

⁵⁶ Čl. 63 st. 1 Zakona (bel. 2) i čl. 53 starog ZVO (bel. 1).

⁵⁷ Čl. 53 st. 1 t. 9 starog ZVO (bel. 1) i čl. 13 st. 5 Zakona (bel. 2).

⁵⁸ Čl. 70 st. 9 Zakona (bel. 2).

⁵⁹ *Ibid*, čl. 70 st. 1 i 3.

Još jedno važno ovlašćenje steklo je Ministarstvo, odnosno njegov rukovodilac, ministar. On, naime, „po službenoj dužnosti, poništava diplomu, odnosno dodatak diplomi“, ako su izdati od strane „neovlašćene organizacije“⁶⁰. Pa čak i u drugim Zakonom predviđenim slučajevima (čl. 127 st. 1 t. 2-4), ministar, nakon upozorenja upućenog nadležnom univerzitetu, obrazuje komisiju „radi sačinjavanja mišljenja“, na osnovu kojeg ministar „odlučuje o poništavanju diplome“⁶¹. Ministarstvo je Zakonom pribavilo i ovlašćenje da „potvrđuje, na zahtev zainteresovanog lica, da je isprava koju je izdala visokoškolska ustanova javna isprava“ (čl. 31 st. 1 t. 9), što može kao posledicu da ima prećutno postavljanje „višestepenosti“, odnosno hijerarhijske podređenosti između univerziteta kao pravnog lica koje ispravu *izdaje* i Ministarstva koje *potvrđuje autentičnost* iste isprave. Pored ovoga, ministar donosi odluku o prestanku dužnosti, odnosno razrešenju rektora i dekana u precizno utvrđenom slučaju (kada savet univerziteta propusti da to učini, a kada je povod za izricanje te mere utvrđena krivična odgovornost rektora ili dekana)⁶². Zanimljiv je, mada ne i analitički sasvim pouzdano upotrebljiv, podatak prema kojem se reči „ministar“ i „Ministarstvo“ u starom ZVO javljaju 51 put, a u novom zakonskom aktu – 70 puta⁶³ (ili, skoro dvostruko više), što bi trebalo da pruži i matematičku potporu tvrdnjama da je Ministarstvo (a posredno i Vlada) pribavilo znatnija ovlašćenja u odnosu na prethodni pravni okvir.

Jednu od krupnijih novina u pravnom okviru visokog obrazovanja u Srbiji predstavlja naglašeno učešće poslodavaca, odnosno njihovih zvaničnih predstavnika, okupljenih po modelu esnafskog udruživanja, u Komoru. Primera radi, Zakonom se po prvi put uvodi obaveza Saveta da najmanje dva puta u toku godine „održava sastanak“ sa Komorom⁶⁴. Naime, pored već pobrojanih oblika ostvarivanja učešća Komore u aktivnostima različitih organa čiji je rad uređen Zakonom, predviđeno je da svaki univerzitet može, „radi ostvarivanja saradnje na razvoju studijskih programa u skladu sa potrebama tržišta rada“, da osnuje „savet poslodavaca“⁶⁵. Iako je zakonodavac propustio da preciznije utvrdi sastav „saveta poslodavaca“, pa i da njegovo osnivanje pri univerzitetima učini obaveznim, iz navedene odredbe vidljiv je još jedan korak u pravcu većeg učešća profesionalnih asocijacija u radu ustanova visokog obrazovanja, što može da predstavlja dodatno opterećenje propisano na štetu univerzitetske autonomije. Moguće je da će ovaj „propust“ autora Zakona biti korigovan u postupku menjanja i dopunjavanja zakonskog teksta, ali sve navedeno u ovom pasusu upućuje na povezivanje opšte orijentacije Zakona sa rešenjima sadržanim u ZDO, a koji imaju za cilj snaženje profesionalne komponente (poslodavci, privrednici, Komora) u obrazovanju⁶⁶, sve u cilju konkurentnosti privrede i omogućavanja zapošljavanja, a bez uzimanja u obzir potrebe za očuvanjem autentičnih obeležja i neophodnih sastojnica modernog sistema visokog obrazovanja, kao što je univerzitetska autonomija.

⁶⁰ *Ibid*, čl. 127 st. 6.

⁶¹ *Ibid*, čl. 127 st. 8.

⁶² *Ibid*, čl. 64 st. 9.

⁶³ B. Stojković, O peticiji protiv novousvojenih obrazovnih zakona, dostupno na: <http://pecanik.net/o-peticiji-protiv-novousvojenih-obrazovnih-zakona/>, očitanje: 20. 11. 2017.

⁶⁴ Čl. 12 st. 5 Zakona (bel. 2).

⁶⁵ *Ibid*, čl. 60 st. 3.

⁶⁶ Takav je čl. 3 st. 2 ZDO (bel. 17), u kojem je navedeno da se „radi sprovođenja dualnog obrazovanja“ ostvaruju „institucionalno partnerstvo i saradnja“ između Ministarstva, Komore i Zavoda za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja.

Uz sve navedeno, Zakonom su uvedene još tri (nepotrebne) novine. Na prvom mestu, uvedena je obaveza da lice koje se bira u zvanje docenta „ima najmanje tri godine pedagoškog iskustva na visokoškolskoj ustanovi“⁶⁷, što, u odnosu na druge uslove (kao što su visoka prosečna ocena na studijama, stečeni naučni naziv doktora nauka i objavljeni naučni ili stručni radovi), predstavlja nepotrebno i nedobrodošlo zadiranje u procedure univerziteta koje se tiču izbora u nastavnička zvanja⁶⁸. Najzad, propisano je i da „rektor u radu pomažu prorektori i generalni sekretar“, kao i da „univerzitet ima menadžera, čije se nadležnosti utvrđuju u skladu sa opštim aktom univerziteta“⁶⁹. Sasvim je nejasno zbog čega se zakonodavac odlučio da na ovaj način, jednom fakultativnom, a drugom obavezujućom odredbom, utiče na upravljačku strukturu univerziteta⁷⁰. Primera radi, zakonodavac je u Crnoj Gori predvideo da „univerzitet može imati prorektore“⁷¹, dok u Republici Hrvatskoj, „rektor može imati jednog ili više prorektora“, u skladu sa najvišim autonomnim pravnim aktom univerziteta⁷².

4. Perspektive univerzitetske autonomije

4.1. Formalni aspekti poštovanja autonomije

Posmatrano sa aspekta poštovanja forme, autori Zakona dosledno su se držali opredeljenja prema kojoj univerzitetska autonomija predstavlja jedan od temeljnih principa delatnosti visokog obrazovanja.⁷³ U Zakonu je pojam „autonomije univerziteta i drugih visokoškolskih ustanova“ bliže utvrđen odredbom čl. 6 st. 1. Ovaj termin obuhvata različita značenja, sadržana u devet pojedinačnih tačaka, a njime je obuhvaćeno pravo na unutrašnju organizaciju univerziteta, kao i na finansijsku i imovinsku samostalnost⁷⁴. Sadržina ove odredbe, koja je, inače, u potpunosti preuzeta iz starog ZVO, prati „četvorodeobu“ načela univerzitetske autonomije, kojom su obuhvaćene njena akademska, organizaciona, finansijska i kadrovska komponenta, kako je stipulirano tzv. Lisabonskom deklaracijom Saveta Evrope („Konvencija o priznavanju kvalifikacija iz oblasti visokog obrazovanja u regionu Evrope“) od 11. aprila 2007. godine⁷⁵.

⁶⁷ Sve prema čl. 74 st. 6 Zakona (bel. 2).

⁶⁸ Pojam „kadrovska autonomija“ podrazumeva „punu samoupravu“ „pri dodjeljivanju nastavničkih i saradničkih zvanja visokoškolske ustanove“. M. Bečić, Analiza sistema visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, *Sveske za javno pravo*, 29/2017, s. 12.

⁶⁹ Čl. 64. st 11 i 12 Zakona (bel. 2).

⁷⁰ Istina, Vlada je, kao predlagač Zakona, delimično „ustuknula“ i iz čl. 152 Nacrta Zakona izbrisala odredbu prema kojoj univerzitet, „u roku od devet meseci od dana stupanja na snagu“ Zakona, objavljuje „konkurs za izbor menadžera“. Nacrt Zakona o visokom obrazovanju, dostupno na: <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2016/06/Nacrt-ZOVO-javna-rasprava.pdf>, očitavanje: 12. 11. 2017.

⁷¹ Čl. 49 st 3 Zakona o visokom obrazovanju (ZVO CG), *Sl. L. CG* 44/14, 52/14 – ispr, 47/15, 40/16, 42/17 i 71/17.

⁷² Čl. 57 st. 4 ZZDVO (bel. 8).

⁷³ Ova je delatnost zasnovana na principu „autonomije“, koji predstavlja drugi po redu od ukupno 14 pobrojanih „principa visokog obrazovanja“, čl. 4 t. 2 Zakona (bel. 2). I na ovom planu Zakon sledi rešenje iz starog ZVO (u čijem je čl. 4 st. 1 t. 2, istina, bilo sadržano tri principa manje).

⁷⁴ U prvu grupu spadaju pravo na utvrđivanje studijskih programa, pravila studiranja i uslova upisa studenata (čl. 6 st. 1 t. 1-2) i na „uređenje unutrašnje organizacije“ (t. 3), uključujući pravo na izbor nastavnog osoblja (t. 5), te na donošenje vlastitog najvišeg pravnog akta (t. 4), izdavanje javnih isprava (t. 6) i na „odlučivanje o prihvatanju projekata i o međunarodnoj saradnji“ (t. 9). U drugu grupu ubraja se „pravo na raspolaganje finansijskim sredstvima“ i na korišćenje imovine (t. 7-8).

⁷⁵ Bečić (bel. 68), st. 10.

Uz ovo, Zakon *de facto* zadržava pravilo o nepovredivosti prostora visokoškolske ustanove iz starog ZVO; reč je o „klasičnoj“ normi kojoj se načelno zabranjuje fizičko prisustvo policijskih vlasti u prostoru koji spada pod jurisdikciju univerziteta⁷⁶. Zakonom je, čak, sužen prostor za eventualne posredne nasrtaje na „fizički integritet“ fakulteta („visokoškolske ustanove“), odnosno univerziteta, time što je ovoj zaštiti pridružena dodatna garancija (nepoznata autorima starog ZVO), u smislu da je nedopušteno da „u akademskom prostoru“ budu organizovane „aktivnosti koje nisu povezane sa delatnošću odgovarajuće visokoškolske ustanove“, izuzev uz njenu dozvolu; ovo deluje kao zgodno sredstvo za onemogućavanje političkih i srodnih zloupotreba akademskog prostora.

Nalik ovome, Zakonom se jemči i finansijska (imovinska) autonomija univerziteta. Odredbama čl. 50 st. 1 i 2 Zakona preuzeta je formulacija čl. 39 st. 1 i 2 starog ZVO: „Nepokretnosti i druga sredstva obezbeđeni od strane Republike za osnivanje i rad visokoškolske ustanove u državnoj su svojini“ i „ne mogu se otuđivati bez saglasnosti osnivača“. Pri tom, u čl. 50 st. 4 i 5 Zakona navedeno je i to da „nepokretnosti i druga imovina stečena na osnovu zaveštanja, poklona, donacija i sponzorstava, svojina su visokoškolske ustanove koja je tu imovinu stekla“⁷⁷, kao i to da, u skladu sa zakonskim propisom, ova ustanova „samostalno upravlja zadužbinama, fondacijama, odnosno fondovima koji su joj povereni“. Kod univerziteta čiji je osnivač Republika, jedan deo sredstava za njihov rad obezbeđuje osnivač, dok drugi („sopstveni prihodi“) univerziteti pribavljaju samostalno⁷⁸.

Na planu organizacione autonomije, zakonodavac se (ponovo) drži pravila o punoj samostalnosti univerziteta (istina, samo na načelnom nivou). „Integrativna funkcija univerziteta i drugih samostalnih visokoškolskih ustanova“, kako je navedeno u obrazloženju Predloga zakona, ima za cilj utvrđivanje da je univerzitet „ovlašćen da uređuje unutrašnju organizaciju i odnose unutar nje“⁷⁹, uključujući i prenošenje pojedinih ovlašćenja na visokoškolske jedinice u njenom⁸⁰ sastavu“. U čl. 58 st. 2 Zakona ponovljeno je rešenje iz čl. 48 st. 2 starog ZVO: „Univerzitet integriše funkcije svih ustanova i jedinica u svom sastavu, a posebno fakulteta, tako što sprovodi jedinstvenu politiku čiji je cilj stalno unapređenje kvaliteta nastave, usavršavanje naučnoistraživačkog, odnosno umetničkog rada, inovacione delatnosti i pružanja podrške studentima u akademskom i karijernom razvoju“. Integrativna funkcija univerziteta, dakle, ima za cilj snaženje kvaliteta studija koje se na njemu izvode, pa samim tim, na posredan način, doprinosi i jačanju njegove autonomije.

4.2. Suštinske poteškoće u održavanju stečenog nivoa autonomije

Najkrupniji problem u razumevanju formalne zakonodavčeve tvrdnje da se u Srbiji poštuje univerzitetska autonomija proističe iz analize odredaba o sastavu organa nadležnih za pitanja visokog obrazovanja.

⁷⁶ „Prostor visokoškolske ustanove nepovrediv je i u njega ne mogu ulaziti pripadnici organa nadležnog za unutrašnje poslove bez dozvole nadležnog organa te ustanove, osim u slučaju ugrožavanja opšte sigurnosti, života, telesnog integriteta, zdravlja ili imovine“, čl. 8 st. 1 Zakona (bel. 2) i čl. 7 starog ZVO (bel. 1).

⁷⁷ Ovdje su, u odnosu na čl. 39 st. 4 starog ZVO (bel. 1), uvedene i donacije i sponzorstva kao moguć izvori autonomne imovine visokoškolske ustanove.

⁷⁸ Čl. 68 i 70 Zakona (bel. 2).

⁷⁹ Misli se na *organizaciju*.

⁸⁰ Predlog zakona o visokom obrazovanju (bel. 11), s. 73.

Na prvom mestu, problem sastava Saveta predstavlja tačku kroz koju se prelama perspektiva odnosa između univerziteta sa jedne i javnih vlasti (prvenstveno egzekutive) sa druge strane. Bez mogućnosti blokiranja odluka Saveta, eventualno neslaganje univerzitetskih predstavnika sa sadržinom odluke usvojene većinom glasova članova tog tela predstavlja puku tehničku formalnost. Kao i kod nekih drugih organa koji su uređeni Zakonom, naizgled inkluzivniji sastav Saveta zapravo može da ima za posledicu „čist“ i „pravno perfektan“ model po kojem bi predstavnici univerziteta bili redovno nadglasani, bez obzira na to koliko bi se po univerzitet važno pitanje iz polja nadležnosti Saveta razmatralo na njegovim sednicama. S ovim se u neposrednu vezu može dovesti i način imenovanja njegovih članova (od strane Vlade, a ne Skupštine). Da je drugačije rešenje moguće ukazuje ne samo i skorija zakonodavna istorija Srbije, već i primer iz susedstva, prema kojem članove Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj (Nacionalno vijeće) imenuje Hrvatski sabor (dakle, zakonodavni organ), na predlog svog resornog odbora (doduše, kandidate za članove utvrđuje Vlada Republike Hrvatske)⁸¹. Gotovo istovetno rešenje sadržano je u ZVO CG, kada je reč o Savjetu za visoko obrazovanje⁸².

Dalje, smanjenje učešća predstavnika univerziteta u sastavu njegovog saveta teško da može da bude pokazatelj u pravcu očuvanja autonomije visokoškolskih ustanova. I ograničeni uporednopravni pregled (zasnovan na analizi sistema visokog obrazovanja u neposrednom okruženju) nudi logičan zaključak: stepen predstavljenosti javnih vlasti u univerzitetskom organu upravljanja mora biti niži, ne viši. Kako je moguće drugačije tumačiti činjenicu da se u Republici Hrvatskoj (RH) – shodno čl. 60 st. 4 ZZDVO – „sveučilišni savjet“ sastoji od „šest ili dvanaest članova“, od kojih *polovinu* imenuje univerzitetski senat, a tek po jednu *šestinu* osnivač, organi jedinice lokalne samouprave i privredna komora? Iako, naime, u Srbiji univerzitet delegira 55 posto članova ovog tela, a u RH tek 50 posto, vidljivo je učešće više od jednog *vanuniverzitetskog* subjekta u njegovom sastavu u slučaju Srbije. U poređenju sa Srbijom, RH je, kao osnivač univerziteta, dvostruko slabije zastupljena u njegovom savetu.

Zakonodavac je (u čl. 64 st. 2 Zakona), verovatno u cilju implementacije integrativne funkcije univerziteta, predvideo da „rektor univerziteta koordinira rad dekana u cilju sprovođenja stavova, odluka i zaključaka organa i tela univerziteta, u vezi sa ostvarivanjem uloge, zadataka, delatnosti i nadležnosti univerziteta koje su utvrđene ovim zakonom, statutom i drugim opštim aktima univerziteta“. Ipak, nakon ove razumne odredbe sledi norma (iz čl. 64 st. 3) koja je dosta konfuzne sadržine: „Rektor je dužan da pisanim putem upozori dekana i savet fakulteta na postupanje i odluke suprotne ovom zakonu ili statutu univerziteta“. Pored toga što je reč o odredbi koja je teško sprovodiva (nije lako zamisliti kakva bi mogla biti posledica njenog nepoštovanja), čini se da njeno uvođenje predstavlja zadiranje u internu raspodelu nadležnosti, ali i odgovornosti univerzitetskih organa. Slično stoji stvar i sa odredbama kojima se na nivo zakonske materije izdižu funkcije generalnog sekretara i prorektora i uvodi menadžer univerziteta. Posebno nedorečenost zakona o poslednjoj navedenoj funkciji. Iako se nadležnosti

⁸¹ Čl. 11 st. 1 i 3 ZZDVO (bel. 8). Prilikom izbora, parlament vodi računa „o zastupljenosti predstavnika iz područja znanosti i umjetnosti, te regija i o zastupljenosti znanstvenika iz gospodarstva“, dok Vlada utvrđuje kandidate „na osnovu predloga koji podnose „znanstveni instituti, Rektorski zbor, sveučilišni senati, Vijeće veleučilišta i visokih škola, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatska gospodarska komora, udruge poslodavaca, sindikati u znanosti te znanstvenici i članovi akademske zajednice na temelju javno objavljenog poziva za predlaganje kandidata“.

⁸² Čl. 12 st. 1 ZVO CG (bel. 71).

menadžera univerziteta utvrđuju „u skladu sa opštim aktom univerziteta“⁸³, teško je zamisliti da bi ovoj funkciji bila data zaduženja koja stoje daleko od uobičajenog, jezičkog, tumačenja pojma „menadžer“, a koja sugerišu poslove (finansijskog? kadrovskog?) *upravljanja* univerzitetom. Ako je takav nagoveštaj tačan, biće neophodno da način izbora (imenovanja) menadžera univerziteta i obim njegovih dužnosti bude utvrđen mnogo preciznije.

Utisak da postoje različiti oblici upliva izvršne vlasti u rad univerziteta i njegovu unutrašnju organizaciju prepliće se sa ocenom da je za univerzitete predviđena sasvim sporedna uloga u procedurama koje se tiču utvrđivanju strateških pravaca razvoja delatnosti kojima se bave. Tako je u čl. 31 st. 1 t. 1 Zakona navedena nadležnost Ministarstva (kao prva po redu enumerisana), da „predlaže Vladi politiku visokog obrazovanja“. S druge strane, nema odredbe o eventualnom učešću visokoškolskih ustanova (odnosno, Saveta ili NAT), kao nosilaca ako ne teksta samog odnosnog dokumenta, onda makar preporuka u pogledu (određenih delova) sadržine ove politike. I nadzor koji Ministarstvo vrši nad radom visokoškolskih ustanova (čl. 135 st. 1 Zakona) deluje kao da je postavljen na osnovu bezuslovnosti, odnosno kao da je apsolutan. Umesto toga, moguće je bilo predvideti dodatnu odredbu, poput one koja je sadržana u čl. 113 st. 2 ZZDVO, a prema kojoj se takav nadzor vrši na način „koji ne narušava autonomiju“ univerziteta i „ne ometa“ njihov redovan rad.

U Akcionom planu iz 2015. godine (koji je imao za cilj sprovođenje Strategije i pripremu zakonske reforme) navodi se potreba za „jačanjem odgovornosti [visokoškolske ustanove] za kvalitet visokog obrazovanja“, pri čemu se kao *ishod*, odnosno očekivani *rezultat* aktivnosti na prvom mestu javljaju „razvijeni upravljački instrumenti koji osiguravaju balans između institucionalne autonomije i javne odgovornosti“⁸⁴. Pošto je izraz „balans“ ovde upotrebljen tako da, na osnovu njega, univerzitetska autonomija može (i ima) da bude ograničena potrebama „javne odgovornosti“, može se pretpostaviti da je jedan od ključnih oblika takve odgovornosti ona koju bi celokupna akademska zajednica imala prema nacionalnoj privredi (a možda i prema javnim vlastima).

O tome kakav je „balans“ uspostavljen između autonomije univerziteta i njihove javne odgovornosti u poslednje vreme svedoče i podaci iz međunarodnih službenih dokumenata kojima se ocenjuju indikatori autonomije u visokom školstvu. Tako, u službenoj analizi Evropske univerzitetske asocijacije o stanju univerziteta na tlu Evrope na kraju 2016. navedeno je da se od 29 posmatranih sistema visokog obrazovanja Srbija nalazi na nezavidnom 26. mestu kada se radi o proceni organizacione autonomije univerziteta, na 23. mestu kad je reč o finansijskoj autonomiji; po kadrovskoj autonomiji zauzima 21. mesto, a na planu akademske autonomije je na 24. mestu⁸⁵. Rezultati ove studije ukazuju da je Zakon morao da bude proizvod

⁸³ Čl. 64 st. 12 Zakona (bel. 2).

⁸⁴ Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine, s. 24, dostupno na: http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/Akcioni_plan.pdf, očitavanje: 10. 11. 2017.

⁸⁵ E. B. Pruvot/T. Estermann, *University Autonomy in Europe III: The Scorecard 2017*, Brussels 2017, ss. 41, 44, 47 i 50. Pri tom, pod pojmom organizacione autonomije podrazumeva se postupak izbora i razrešenja rukovodstva univerziteta, te „kapacitet odlučivanja o akademskim strukturama“ i sposobnost stvaranja pravnih lica. *Ibid.*, s. 14. Merila za procenjivanje nivoa finansijske autonomije sastoje se u vrsti i kontinuitetu javnih sredstava, te obimu slobode naplaćivanja školarina; *kadrovska autonomija*, naravno, podrazumeva mogućnost nezavisnog odlučivanja o imenovanju (zapošljavanju), razrešavanju i unapređivanju nastavnog i nenastavnog osoblja, kao i slobodu odlučivanja o naknadama za njegov rad. Akademska autonomija sastoji se od samostalnog odlučivanja univerziteta o načinima izbora studenata, uvođenju i ukidanju studijskih programa i njihovoj sadržini. *Ibid.*

osluškivanja pravog „stanja na terenu“, koje ukazuje na faktičku ugroženost i oslabljenu poziciju univerzitetske autonomije. Umesto toga, sistemsko obrazovno zakonodavstvo ishod je zagledanosti u perspektivu prema kojoj univerzitet, pod većim nadzorom izvršne vlasti nego po starom ZVO, postaje činilac upućen na kontinuirano „partnerstvo“ sa predstavnicima privrednog života i države.

4.3. Inicijative i predlozi za korigovanje usvojenih zakonskih rešenja

Zakon, u svojoj postojećoj verziji, zaslužuje da pretrpi krupne izmene, kako one normativno-tehničke prirode, tako (pa i pre) one kojima bi trebalo da autonomija univerziteta bude osnažena, a ne – kao što je sada slučaj – oslabljena. Na prvom mestu, tekst Zakona pati od sistematičnih terminoloških i tehničkih nedostataka, te odviše glomaznih („mamutskih“) članova (kao što je slučaj i sa starim ZVO). Istovremeno, potrebne su promene u određenim delovima teksta Zakona radi izbegavanja sasvim nepotrebnih nedoumica⁸⁶. Potreban je, dakle, razgovetniji tekst, koji se odlikuje boljom metodičnošću i manjom raspisanošću. Ovo važi naročito stoga što pravno uređivanje visokog obrazovanja, kao delatnosti „od posebnog društvenog značaja“, iziskuje i „poseban normativni senzibilitet“⁸⁷.

Pored neophodnih promena, koje bi ciljale ka većoj zastupljenosti predstavnika univerziteta u Savetu i savetu univerziteta, postoje i mogućnosti za sasvim specifično normativno uređivanje određenih pitanja koja su značajna za pravilan razvoj visokog obrazovanja u Srbiji. Pre svega, zakonodavac bi mogao da razmisli o mogućnosti uvođenja *diferencijacije različitih univerziteta*, koja bi imala da bude sprovedena na osnovu njihovih merljivih ostvarenja, a za posledicu bi imala rangiranje pojedinačnih univerziteta (pa i užih jedinica u njihovom sastavu – fakulteta i instituta). Uvođenje svojevrsnog mehanizma (finansijskog ili drugog) nagrađivanja univerziteta koji se ističu po kvalitetu rezultata naučnog istraživanja, ili po brojnosti studentske populacije, moglo bi za ishod da ima uspostavljanje što pouzdanijih merila za rangiranje lica koja su stekla isti naučni stepen ili savladala isti nivo visokog obrazovanja ali na univerzitetima koji nemaju (ni izbliza) istu „težinu“ na planu nacionalnog ili međunarodnog rangiranja. Rešenje inspirisano ovakvim predlogom (koji se mogao čuti u toku javne rasprave održane u maju 2017. na

⁸⁶ *Exempli causa*, treba menjati tekst čl. 65 st. 3 Zakona (bel. 2), prema kojem se navodi da „u stručnim organima iz stava 2. ovog člana studenti čine 20% članova“, pri čemu se u st. 2 ne navode samo stručni organi, već i „stručna tela“. Nalik tome, u čl. 64 st. 3 napravljen je propust utvrđivanja principa inkompatibiliteta između vršenja političkih i srodnih javnih funkcija, kao što je članstvo u Vladi, funkcija narodnog poslanika u Skupštini, predstavničkom ili izvršnom organu pokrajinske autonomije ili lokalne samouprave, odnosno članstvo u političkoj stranci (ovi oblici nespojivosti funkcija predviđeni su Zakonom za: članove Nacionalnog saveta [čl. 11 st. 10], lica sa liste recenzenata [čl. 12 st. 2], članove Upravnog odbora Nacionalnog akreditacionog tela [čl. 16 st. 5] i članove Komisije za akreditaciju [čl. 20 st. 7]). Naprotiv, u pomenutoj zakonskoj odredbi navedeno je tek da organ poslovođenja ne može da bude lice koje je pravosnažnom presudom osuđeno za bilo koje krivično delo, ali posebno za dela koja izrazito očigledno upućuju na nedostojnost tog lica, utvrđenu na planu nepoštovanja nepovredivosti ličnosti i ličnog dostojanstva (krivično delo protiv polne slobode), profesionalnog integriteta (falsifikovanje relevantne javne isprave, primanje mita u obavljanju poslova u visokoškolskoj ustanovi) i akademske čestitosti (teža povreda profesionalne etike). Uostalom, nejasno je zbog čega je bilo potrebno učiniti kvalifikaciju povrede profesionalne etike kao „teže“. Primera ovakvih propusta zakonodavca ima dovoljno.

⁸⁷ S. Kukuruz, *Autonomija univerziteta u svetlu Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini, Sveske za javno pravo*, 29/2017, s. 27.

Univerzitetu u Beogradu)⁸⁸ dovelo bi do jasnije situacije na planu kvaliteta ponude na tržištu rada (pogotovo u pogledu zaposlenja u javnom sektoru). Njime bi bila podstaknuta i veća konkurencija, odnosno slabije rangirani univerziteti morali bi da povise standarde kvaliteta u visokom obrazovanju, posebno kada je reč o široj stručnoj relevantnosti nastavnog i naučnog osoblja u njihovom sastavu, ali i studenata (npr. doktorskih studija). Slična je ideja prema kojoj bi o Univerzitetu u Beogradu trebalo da bude donet *poseban zakon* (a koju su u javnost izneli predstavnici studenata te visokoškolske ustanove), kojim bi taj univerzitet bio proglašen za samostalnu visokoškolsku ustanovu od posebnog, nacionalnog značaja⁸⁹. Zanimljivo rešenje postoji u hrvatskom zakonodavstvu; prema njemu se visokoškolske ustanove finansiraju iz državnog budžeta „uzimajući u obzir utvrđene kapacitete pojedinoga visokog učilišta, cijenu pojedinih studija te ocjenu o njihovoj kvaliteti na temelju vrednovanja“⁹⁰. Zamislivo je da bi ovakva rešenja osnažila kompetitivnost univerziteta, merenu u međunarodnom (prvenstveno evropskom) prostoru visokog obrazovanja.

Rečeno u istom duhu kritike, Zakon bi mogao da bude upotpunjen i odredbom kojom bi bilo promovisano (apstraktno, doduše) pravo svih građana na pristup proizvodima naučnoistraživačkog rada, pošto rezultati naučnih istraživanja imaju i tu funkciju (ili barem oni među njima koji su plaćeni javnim sredstvima, odnosno novcem poreskih obveznika). Pored toga, propuštena je prilika da budu utvrđena jasna merila za sprečavanje najpogubnijih pojava u životu akademske zajednice u Srbiji, poput nepotizma i kronizma na visokoškolskim ustanovama, „nameštenih“ konkursa za izbore u zvanja ili plagijata naučnih radova. U Zakonu nema ni utvrđenih jasnih merila za procenjivanje pedagoško-didaktičkih kvaliteta kandidata koji treba da budu birani na nastavničke pozicije, jer u praksi ne postoje garancije da će stručnjak *eo ipso* biti dobar predavač. Moguću promenu u dobrom pravcu predstavljalo bi uvođenje instituta pristupnog predavanja, kao korisnog sredstva za „filtriranje“ dobrih poznavalaca materije ali loših predavača. Konačno, ako koncept dualnog obrazovanja predstavlja jednu od ključnih ideja koja stoji iza poduhvata da se celokupno obrazovanje u Srbiji uredi na sistemski način, postoji mogućnost da se on, na posredan način, uvede i u tekst Zakona. ZVO CG može u tom smislu da posluži kao model. Njegovim je odredbama, naime, propisano, da je svaka visokoškolska ustanova „dužna da najmanje jednom u toku pet godina vrši istraživanje tržišta rada anketiranjem svršenih studenata, udruženja poslodavaca, privrednih subjekata i preduzetnika o primjenjivosti stečenih znanja, vještina i kompetencija koje su neophodne tržištu rada“, pri čemu se rezultati ovakvog istraživanja razmatraju prilikom pripreme izveštaja o samoevaluaciji i reakreditaciji i objavljuju putem Interneta⁹¹. Iz neposrednog okruženja može se (u slučaju eventualne revizije Zakona) posegnuti još za nekim zadovoljavajućim rešenjima na planu poštovanja univerzitetske autonomije. Tako, moguće je uspostavljanje organa sličnog Savjetu za financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja, kojem je posvećen čl. 14 ZZDVO, a koji predstavlja „stručno telo“ Nacionalnog vijeća. Na osnovu kriterijuma za raspodelu budžetskih sredstava za nauku i

⁸⁸ Dostupno na: <http://www.politika.rs/sr/clanak/380220/Nacrt-zakona-o-visokom-obrazovanju-morace-na-doradu>, očitavanje: 13. 11. 2017.

⁸⁹ Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a329338/Vesti/Vesti/Rektor-Manje-od-trecine-predloga-Senata-u-Nacrtu-zakona.html>, očitavanje 14. 11. 2017.

⁹⁰ Čl. 109 st. 1 ZZDVO (bel. 8).

⁹¹ Čl. 44 st. 1 i 2 ZVO CG (bel. 71).

visoko obrazovanje koje ovaj organ donese, nadležni ministar izrađuje predlog budžeta za finansiranje nauke i visokog obrazovanja⁹².

Kritički osvrt na tekst Zakona pristigao je i iz redova autoritativnih predstavnika akademske zajednice. Zbog toga što „smanjuje dostignute standarde autonomije” i dovodi do „stanja koje uznemirava akademsku zajednicu“, izmene Zakona (ili donošenje potpuno novog zakonskog akta) zatražile su i ustanove od izvanrednog značaja za razvoj nauke i visokog obrazovanja u Srbiji, poput Konferencije univerziteta Srbije, Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje, ali i Srpske akademije nauka i umetnosti. Reč je o argumentima iznetim u peticiji koju je Ministarstvu uputio jedan (značajan) broj akademika, profesora i naučnih istraživača u Srbiji, sa ciljem korenite izmene Zakona (i drugih novih propisa u oblasti visokog obrazovanja)⁹³, odnosno njegovog stavljanja van snage⁹⁴. Navedeni se razlozi tiču prvenstveno „smanjenja dostignutih standarda autonomije“ visokoškolskih ustanova, što je vidljivo iz suštinske promene načina popunjavanja regulatornih tela u oblasti visokog obrazovanja (tako da je u njima uvećan broj predstavnika Vlade, na štetu broja univerzitetskih predstavnika). Isto tako, Ministarstvu (i Vladi) zameren je sa navedenih adresa i neadekvatan stepen i tempo konsultovanja sa stručnom javnošću u procesu pripreme teksta Zakona⁹⁵. Može se slobodno zaključiti da su ovakav zahtev potpisnici peticije poticali pod uticajem svog poziva, ali i kao titulari pravne obaveze preuzete prilikom pristupanja dokumentu pod nazivom *Magna Charta Universitatum* (MCU). Potpisivanjem ovog akta, najviši predstavnici više od 800 univerziteta (iz Evrope, ali i van nje), zavetovali su se da će negovati uzajamne veze između ustanova potpisnica i da će voditi brigu o poštovanju najboljih tradicija evropskog visokog obrazovanja⁹⁶. Među potpisnike ovog akta ubraja se i šest državnih univerziteta u Srbiji (uključujući i najveći i najstariji među njima, Univerzitet u Beogradu)⁹⁷.

⁹² Čl. 108 ZZDVO (bel. 8).

⁹³ Pored ZOSOV i ZDO, reč je i o Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, *Sl. gl. RS* 18/10 i 101/17. Označeni akti proizvod su zakonodavne delatnosti u toku septembra i oktobra 2017. godine i, kao i Zakon, usvojeni su po hitnom postupku.

⁹⁴ Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a339996/Vesti/Vesti/KONUS-SANU-i-NSVO-traze-izmenu-Zakona-o-visokom-obrazovanju.html>, očitavanje: 07. 11. 2017.

⁹⁵ Dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/akademaska-zajednica-protiv-tek-usvojenog-zakona-necemo-da-vlada-o-svemu-odlucuje/v0bm2sn>, očitavanje: 14. 11. 2017. Tek svaka treća službena sugestija koju je Univerzitet u Beogradu uputio autorima Nacrta Zakona prihvaćena je u okviru Predloga Zakona, dostupno na: <http://rs.n1info.com/a329338/Vesti/Vesti/Rektor-Manje-od-trecine-predloga-Senata-u-Nacrtu-zakona.html>, očitavanje: 14. 11. 2017.

⁹⁶ U preambuli MCU navedeno da je da „potpisani rektori evropskih univerziteta proglašavaju pred svim državama i pred savešću svih naroda temeljna načela“. Shodno redakciji stavke broj 1 prve celine istog akta („Osnovna načela“), univerzitet je „autonoma institucija“. U produžetku iste norme istaknuto je kako „univerziteti moraju da budu (...) moralno i intelektualno nezavisni od bilo kakvih političkih autoriteta i (...) centara moći“. Poslednjom rečenicom ovog dokumenta istaknuta je obaveza rektora da „preduzimaju sve da ohrabre sve države (...) da dosledno oblikuju politiku u skladu sa ovom poveljom“, dostupno na: <http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/serbian>, očitavanje 27. 11. 2017.

⁹⁷ Među potpisnike ovog akta ubraja se i šest državnih univerziteta u Srbiji (uključujući i najveći i najstariji među njima, Univerzitet u Beogradu), dostupno na: <http://www.magna-charta.org/signatory-universities>, očitavanje: 27. 11. 2017.

5. Zaključak

Autonomija univerziteta uklopljena u procese evropskog obrazovnog razvoja stekla je starim ZVO istinsko „pravo građanstva“ u pravnom poretku Srbije. Pojedinačne komponente koncepta autonomije ukazivale su na neutralan pristup države prema visokom obrazovanju, uz otvaranje brojnih mogućnosti za vršenje konstruktivnih podsticaja (u poljima u kojima se za tim ukaže potreba) i opšteg nadzora nad delatnostima univerziteta. Novi zakonski okvir, međutim, doneo je bitno izmenjen sklop uslova za ostvarivanje ove autonomije. On je prvenstveno vidljiv iz odredaba Zakona kojima je uređena materija sastava važnih regulatornih tela u oblasti visokog obrazovanja, ali i organa koji imaju za zadatak obavljanje delikatnih poslova upravljanja samim univerzitetima. Isključivanje podložnosti ovih organa parlamentarnoj kontroli (i njihovo smeštanje pod nadzor Vlade) predstavlja još jednu uznemirujuću meru.

Pravilniji pristup zakonodavca sastoji se u davanju većeg dostojanstva nosiocima kompetentnosti u oblasti visokog obrazovanja; rečju – pripadnicima i predstavnicima akademske zajednice. Njihova poruka mora da bude blagovremeno saslušana i (*de minimis*) u razumnoj meri uvažena, a prisustvo univerzitetskih predstavnika u raznim organima u čiju nadležnost spada staranje o razvoju visokog obrazovanja treba da bude podsticano, a ne sužavano na jedva podnošljivu meru. Potreba za većim stepenom uključenosti privrednih subjekata u pitanjima unapređivanja akademskih delatnosti ne može da posluži kao izgovor za potencijalnu majorizaciju koju bi, na štetu interesa univerziteta, izvršili neakademske subjekti. Ciljevi kreiranja uslova za efikasnije povezivanje nastave i nauke s jedne i tržišne privrede s druge strane moraju da budu postavljeni u ravan kompatibiliteta, a ne konkurencije. Pošto se propusti na ovom planu ponavljaju prilično često u tekstu Zakona, uočljivo je da je reč o organskom, a ne tehničkom nedostatku relevantnih zakonskih tekstova.

Ustavno načelo autonomije univerziteta sadržinom Zakona stavljeno je na iskušenje. Od njega se Zakonom odstupa u znatnoj meri, što predstavlja tipičan oblik „tihe“ dekonstitucionalizacije jednog značajnog ustavnog principa putem njegovog bližeg zakonskog uređivanja. Baš iz tog razloga treba nastojati na primeni tog načela, kako ono ne bi za predmet imalo vrednosno ispražnjen pojam. Taj se zadatak može ostvariti samo krupnom revizijom Zakona ili njegovim ukidanjem.

Summary

Changes in the Position of Higher Education Institutions and Perspectives of University Autonomy in the Republic of Serbia According to the New Law on Higher Education

The article provides a critical review of the new Law on Higher Education of the Republic of Serbia, primarily in its parts that relate to university autonomy. Instead of providing precise criteria for assessing the higher education institutions' quality assurance and for placing sharp curbs on any further proliferation of disproportionately small and education-wise ill-conceived universities, it appears that the Law's most important purpose rests in amassing almost an excessive amount of power in the hands of the responsible ministry, i.e. the government. Visibility of this approach comes primarily – but not solely – from reading the Law's norms that deal with regulatory bodies' and university authorities' newly-created structure, and their responsibilities, at the center of which comes the political power of the country. Although the Law gets some things right, it does not place deserved emphasis on protection of university autonomy. Rather, it typically takes away certain important features of this constitutionally enshrined principle, which puts the whole higher education legislative enterprise into a politically assertive, and therefore inadmissible, perspective.