

# Sveske za javno pravo

## Blätter für Öffentliches Recht

ISSN 2233-0925

Saradnici ovog broja: Milica Adamović, Vlaho Bassegli Gozze, Mehmed Bečić, Ivan Duzlevski, Tarik Haverić, Mirza Hebib, Sifet Kukuruz, Dženeta Omerdić, Desanka Sarvan

Utemeljitelj, glavni i odgovorni urednik: prof. dr. Edin Šarčević

Redakcijski odbor: Sevima Sali-Terzić (Sarajevo), dr. Alen Rajko (Rijeka), prof. dr. Tarik Haverić (Zenica), prof. dr. Darko Simović (Beograd), Smilja Spasojević (Beograd) i prof. dr. Edin Šarčević (Leipzig)

Redakcija: Centar za javno pravo, Hamdije Kreševljakovića 8/4, 71000 Sarajevo [www.fcjp.ba](http://www.fcjp.ba)

29 2017.

Str. 1-96

8. godište

Septembar

2017.

**CJP** Fondacija Centar za javno pravo  
Stiftung Kompetenzzentrum für Öffentliches Recht  
Foundation Public Law Centre



Edin ŠARČEVIĆ, <i>Uz ovaj broj</i> .....	1	Tarik HAVERIĆ, <i>Bosanskohercegovačko uređenje i većinsko odlučivanje</i> .....	50
Mehmed BEČIĆ, <i>Analiza sistema visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini</i> .....	3	Desanka SARVAN, <i>Ljudsko pravo na vodu u hrvatskom zakonodavstvu – de lege lata i de lege ferenda</i> .....	57
Mirza HEBIB, <i>Izazovi i perspektive reforme visokog obrazovanja u Kantonu Sarajevo</i> .....	17	Vlaho BASSEGLI GOZZE, <i>Institut zastare u hrvatskome poreznom pravu – dugogodišnja otvorena pitanja i mogući odgovori na njih</i> .....	66
Sifet KUKURUZ, <i>Autonomija univerziteta u svjetlu Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini</i> .....	27	Milica ADAMOVIĆ, <i>Novine koje donosi Zakon o opštem upravnom postupku u Republici Srbiji</i> .....	73
Dženeta OMERDIĆ, <i>Zakon o visokom obrazovanju Tuzlanskog kantona: adekvatan pravni osnov za realizaciju akademskih sloboda i principa univerzitetske autonomije?</i> .....	41	Ivan DUZLEVSKI, <i>Zaštita žrtve u krivičnom postupku</i> .....	82

### EDIN ŠARČEVIĆ

#### *Uz ovaj broj / Zu dieser Ausgabe*

Fondacija CJP je povodom desetogodišnjice uspostavljanje VSTV-a BiH objavila zbornik ekspertiza (*Ko bira sudije redovnih sudova*, Sarajevo 2014) o izboru i kontroli rada sudija i tužilaca. Uz preporuku da se razdvoje sudsko i tužilačko vijeće, postignuta je saglasnost i o nizu konkretnih promjena koje se moraju ugraditi u novi model institucionalne zaštite nezavisnosti i stručnosti sudija i tužilaca. Personalna struktura VSTV-a je, između ostalog, identificirana kao osnovni problem. Preporučena je izmjena dosadašnje prakse izbora članova VSTV-a. Ona je “pokazala niz slabosti i nanijela instituciji dosta štete”. Jer, u VSTV su umjesto nesumnjivih autoriteta “dolazili marginalni članovi profesionalne zajednice od kojih je institucija često imala više štete nego koristi”. Naši eksperti su, naime, 2014. godine zahtijevali da se izbor članova zasniva na jasnim principima: visok moralni ugled u profesionalnoj zajednici i društvu, profesionalni kredibilitet i sposobnost strateškog razmišljanja i donošenja odluka.

Anlässlich des 10. Jahrestages der Gründung des Hohen Justizrates von BuH (HJR) veröffentlichte das KÖR einen Sammelband (*Wer ernennt die Richter der ordentlichen Gerichte*, Sarajevo 2014) über die Auswahl und Kontrolle der Arbeit von Richtern und Staatsanwälten. Mit der Empfehlung, den Rat hinsichtlich der Gerichte und Staatsanwälte zu trennen, wurde ein Konsens über eine Reihe konkreter Veränderungen erzielt, die in das neue Modell des institutionellen Schutzes der Unabhängigkeit und des Fachwissens von Richtern und Staatsanwälten einbezogen werden müssen. Die persönliche Struktur des HJR wird von einigen als das Grundproblem identifiziert. Es wird empfohlen, die bisherige Praxis der Auswahl von Mitgliedern des HJR zu ändern. Sie habe „eine Reihe von Schwächen und hat der Institution viel Schaden zugefügt“. Denn im HJR sitzen anstelle von unangreifbaren Autoritäten „marginale Mitglieder einer Berufsgemeinschaft, aus welcher die Institution oft mehr Schaden als Nutzen hatte“. Unsere Experten forderten daher im Jahr 2014, dass die Wahl der Mitglieder auf klaren Grundsätzen beruhen müsse: auf hohem moralischen Ansehen in der beruflichen Gemeinschaft sowie der Gesellschaft, beruflicher Glaubwürdigkeit, der Fähigkeit des strategischen Denkens und der Entscheidungsfindung.

Iste godine je za predsjednika VSTV-a izabran dotadašnji predsjednik Osnovnog suda u Banjaluci. O njegovom profesionalnom ugledu se nije znalo ništa, ali ga je ubrzo dokumentirao revizorski izvještaj o poslovanju ovog suda za 2014. Izvještaj je zapravo donio bilans prekršaja predsjednika banjalučkog suda i može se čitati kao profesionalni *curriculum* sadašnjeg predsjednika VSTV-a. Tako u profesionalni profil ovog sudije ulazi kršenje niza propisa o finansijskom poslovanju i nepravilnosti u provođenju postupka javnih nabavki, nezakonito obračunavanje plate i nadoknada, poreza i doprinosa i nezakonit prijem pripravnika i volontera. Osim što omogućuje uvid u način rukovođenja sudom izvještaj indirektno konkretizira pojam visokog moralnog ugleda u praksi izbora predsjednika VSTV-a. To je sada pravnik koji vodi instituciju pravosuđa na premisama kršenja pravnih propisa. Ne treba mnogo mašte kako bi se zaključilo da je za sve to, bar u banjalučkom Osnovnom sudu, bila neohodna politička podrška, uz to nešto kriminogene energije i opšti talenat za intrige. I šta smo dobili nakon preuzimanja institucije VSTV-a? Osim internih pritisaka za upošljavanje stručnog osoblja u VSTV-u, aranžiranja disciplinskih prijava sudijama, ova "personalna struktura" je uspostavila sadašnji model izbora sudija i tužilaca – prema nevidljivom kriteriju lojalnosti novom rukovodstvu i njegovim vrijednostima.

Zakonomjernost u razvoju jedne institucije određuje rukovođenje institucijom. Dobili smo tako u zadnje tri godine VSTV koje karakterizira mentalitet spletki, upravljanje pritiscima i kadrovskim kalkulacijama. Ko još sumnja u ovaj nalaz, neka se podsjeti nategnute argumentacije kojom je pravdan izbor sadašnjeg predsjednika Suda BiH i odlučujućeg (suzdržanog) glasa člana VSTV-a, i neka odmah prouči stvarnu vezu ove suzdržanosti sa nedavnim izborom glavnog tužioca RS-a. Treba proučiti npr. i u kakavoj stvarnoj vezi stoji javno navođenje neugodnih činjenica iz profesionalne biografije sadašnjeg predsjednika VSTV-a koje je polovinom 2015. iznijela predsjednica Suda BiH sa disciplinskom prijavom koja joj je aranžirana neposredno pred kraj mandata. Ima tu, dakle, čovjek da se zamisli!

Personalna struktura je od ove institucije napravila mjesto za zbrinjavanje loših i prosječnih pravnika koji imaju natprosječnu političku podršku. Mali logički napor nas vodi do zaključka da je haotično pravosuđe i prodor prosječnost u sve strukture neposredan rezultat sadašnjeg rukovodstva. VSTV se danas koristi i za obračun sa javnošću i socijalnim grupama kako bi se privatni nastupi rukovodstva poistovjetili sa VSTV-om. Autoritet VSTV-a koristi se za zabranu svake kritike. Sve u svemu, osnovni generator slabljenja svih grana pravosuđa je, ipak, aktuelno rukovodstvo VSTV-a i šutljivi izvršoci. I još jednom s ovog mjesta: potreban je novi zakon, i Vijeće u novom sastavu.

Im selben Jahr wurde der ehemalige Präsident des Amtsgerichts in Banja Luka zum Präsidenten des HJR gewählt. Er war sich seiner beruflichen Reputation nicht bewusst, welche jedoch bald im Bericht des Abschlussprüfers über die Tätigkeit dieses Gerichts im Jahr 2014 dokumentiert wurde. Diese Darlegung wies in der Tat eine Bilanz an Verstößen des Präsidenten des Gerichts aus Banja Luka auf und kann als professionelles Curriculum des derzeitigen Präsidenten des HJR gelesen werden. So enthält das berufliche Profil dieses Richters die Verletzung einer Reihe von gesetzlichen Regelungen über die Finanzgebarung und Unregelmäßigkeiten bei der Durchführung von Vergabeverfahren, rechtswidrige Verbuchungen von Gehältern und Entschädigungen, Steuern und Beiträgen, sowie die rechtswidrige Zulassung von Auszubildenden und Freiwilligen. Neben der Einsicht in die Methode der Führung der Justizverwaltung konkretisiert der Bericht indirekt das Konzept des hohen moralischen Rufes in der Praxis der Auswahl des derzeitigen Präsidenten des HJR. Momentan handelt es sich um einen Juristen, der eine Justizinstitution unter der Prämisse der Verletzung gesetzlicher Vorschriften betreibt. Es ist nicht viel Phantasie vonnöten, um zu dem Schluss zu gelangen, dass es für all das, zumindest im Amtsgericht von Banja Luka, an politischer Unterstützung, krimineller Energie und allgemeinem Talent für Intrigen bedurfte. Und was haben wir nach der Übernahme der Institution des HJR bekommen? Neben dem internen Druck bezüglich der Rekrutierung von Fachkräften und dem Arrangement von Disziplinaranzeigen gegen Richter, hat diese „persönliche Struktur“ das aktuelle Modell für die Auswahl von Richtern und Staatsanwälten – nach dem unsichtbaren Kriterium der Loyalität gegenüber der neuen Führung und seinen Werten – etabliert.

Die Rechtmäßigkeit der Entwicklung einer Institution wird von der Führung der Institution bestimmt. So haben wir in den letzten drei Jahren einen HJR bekommen, der sich durch Intrigen, Druckmanagement und Kaderberechnungen auszeichnet. Wer noch an dieser Feststellung zweifelt, sei an die holprige Argumentation bei der Ernennung des derzeitigen Präsidenten des Gerichts von BuH und die entscheidende (zurückgehaltene) Stimme eines Mitgliedes des HJR erinnert, und sollte die Enthaltung mit der kürzlich erfolgten Ernennung des Obersten Staatsanwaltes in der Republika Srpska in Verbindung setzen. Außerdem sollte zum Beispiel näher ergründet werden, in welcher Beziehung die öffentlichen Aussagen über die ungünstigen Tatsachen aus der Berufsbiographie des gegenwärtigen Präsidenten des HJR, die von der Präsidentin des Gerichts von BuH Mitte des Jahres 2015 hervorgebracht wurden, mit einer Disziplinaranzeige stehen, die unmittelbar vor dem Ende ihres Mandats eingebracht wurde. Das regt zum Nachdenken an!

Die persönliche Struktur hat diese Institution zu einem Ort für die Betreuung von schlechten und durchschnittlichen Juristen gemacht, die eine überdurchschnittliche politische Unterstützung haben. Eine kleine logische Anstrengung führt zu dem Schluss, dass ein chaotisches Justizwesen und die Einkehr des Durchschnitts in allen Strukturen das direkte Ergebnis der aktuellen Führung sind. Der HJR wird nun auch für die Abrechnung mit der Öffentlichkeit und mit gesellschaftlichen Gruppen genutzt, um die privaten Auftritte mit der Führung des HJR gleichzusetzen. Die Autorität des HJR wird verwendet, um jede Kritik zu verbieten. Alles in allem sind der grundlegende Generator der Schwächung aller Zweige des Justizwesens die gegenwärtige Führung des HJR und die stillen Vollstrecker. Und noch einmal an dieser Stelle: Notwendig ist ein neues Gesetz und eine neue Besetzung des Rates.

Sadržaj:

1. Uvod .....	3
2. Institucionalni i normativni okvir(i) visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini .....	3
2.1. Pitanje nadležnosti u oblasti visokog obrazovanja .....	3
2.1.1. Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine .....	4
2.1.2. Nadležnosti institucija Republike Srpske, Brčko distrikta i kantona .....	5

2.2. Okvirni zakon kao instrument harmoniziranja propisa o visokom obrazovanju i uključivanja BiH u Evropski prostor visokog obrazovanja .....	6
3. Visokoškolske ustanove u BiH: organizacija, institucionalna autonomija i akreditacija	
3.1. Organizacija i pitanje institucionalne autonomije .....	8
3.2. Osiguranje kvaliteta: akreditacija visokoškolskih ustanova u BiH .....	13
4. Zaključak .....	15

## 1. Uvod

Bosna i Hercegovina je od 2003. godine uključena u takozvani *Evropski prostor visokog obrazovanja*. Od tada je ona u konstatnom procesu reforme koja služi postizanju ciljeva Bolonjskog procesa. Donošenje Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini 2007. godine, usklađenog sa Bolonjskim principima, značilo je uspostavu odgovarajućeg normativnog okvira na državnom nivou. Na osnovu njega su trebali da se donesu zakonski i podzakonski akti nižih nivoa vlasti – kantona u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH. Međutim, implementacija načela Okvirnog zakona o visokom obrazovanju nije tekla planiranom dinamikom. Proces donošenja novih entitetskih i kantonalnih zakona o visokom obrazovanju, usklađenih sa Okvirnim zakonom, trajao je do 2013. godine. U međuvremenu je pokrenuta i “reforma reforme” visokog obrazovanja – pitanje koje privlači sve veću pozornost akademske i šire javnosti, posebno u kontekstu integracije velikih javnih univerziteta i očuvanja njihove institucionalne autonomije.

Na tragu ovog aktualnog pitanja, ovim radom se nastoji široj akademskoj javnosti približiti problematika pravne regulative sistema visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini. Analiza je ograničena na pregled institucionalnog i normativnog okvira visokog obrazovanja, sa fokusom na analizu Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH i njegove uloge u sveukupnoj reformi visokog obrazovanja. Najveći dio analize posvećen je pitanju organizacije, institucionalne autonomije i akreditacije visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini.

## 2. Institucionalni i normativni okvir(i) visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini

Pravni okvir kojim je uređena oblast visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini predstavlja ogledalo nje-

\* Autor je magistar pravnih nauka, viši asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu.

nog ustavnopravnog uređenja. Visoko obrazovanje u Bosni i Hercegovini regulirano je jednim državnim zakonom – *Okvirnim Zakonom o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini* – iz 2007. godine<sup>1</sup>, na osnovu kojeg su, između 2008. i 2013. godine, doneseni novi zakoni o visokom obrazovanju u deset kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine, Republici Srpskoj i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine.

Donošenje *Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini* (Okvirni zakon) treba posmatrati u dva konteksta. Prvi je uloga Okvirnog zakona u definiranju institucionalnog okvira i podjele nadležnosti u području visokog obrazovanja – Okvirnim zakonom posredno je određeno da visoko obrazovanje spada u paralelnu nadležnost države i nižih nivoa vlasti. Drugi kontekst je reforma visokog obrazovanja. Okvirni zakon, naime, služi kao osnovni normativni instrument za harmoniziranje propisa iz oblasti visokog obrazovanja u procesu uključivanja Bosne i Hercegovine u takozvani *Evropski prostor visokog obrazovanja*, poznatiji kao *Bolonjski proces*. Slijedi kraća analiza oba konteksta donošenja Okvirnog zakona.

### 2.1. Pitanje nadležnosti u oblasti visokog obrazovanja

Nadležnosti u oblasti visokog obrazovanja se, sa ustavnopravnog stanovišta, mogu podvesti pod pojam *zajedničke*, odnosno *paralelne nadležnosti* Bosne i Hercegovine s jedne, te kantona u Federaciji BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta, s druge strane. Paralelna nadležnost (države i federalnih jedinica), sa teorijskog stanovišta, znači da država regulira određenu oblast na općenit, načelan, okviran i principijelan način, dok se federalnim jedinicama prepušta da tu istu oblast reguliraju preciznije, ali obavezno u skladu sa državnim zakonom<sup>2</sup>. U ovom kontekstu treba se razumjeti i zako-

<sup>1</sup> Okvirni Zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini, *Sl. gl. BiH* 59/07 i 59/09.

<sup>2</sup> V. M. Jovičić, *Savremeni federalizam*, Beograd 2006, s. 186; o tipovim zakonodavstva (isključivo, konkurirajuće,

nodavstvo u oblasti (visokog) obrazovanja u Bosni i Hercegovini. Takav stav jasno je izrazio i Ustavni sud Bosne i Hercegovine, navodeći da se okvirnim zakonom (o osnovnom i srednjem obrazovanju) postavljaju opća načela i ciljevi u oblasti obrazovanja, kojih se moraju pridržavati entitetska/kantonalna zakonodavstva<sup>3</sup>.

Pitanje podjela nadležnosti u oblasti obrazovanja između Federacije BiH i njenih kantona našlo se i pred Ustavnim sudom Federacije BiH<sup>4</sup>, koji je trebao da rješava zahtjev za preispitivanje ustanovnosti čl. 15 i 16 Zakona o federalnim ministarstvima<sup>5</sup>. Ustavni sud je utvrdio da sporne odredbe nisu u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. U obrazloženju presude Ustavni sud je zaključio da Ustavom Federacije BiH nije propisano da obrazovanje spada u nadležnost federalne vlasti ili zajedničke nadležnosti Federacije i kantona, niti da su kantoni dio svoje nadležnosti prenijeli na federalnu vlast. U tom smislu je zaključeno da je utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranje obrazovanja u nadležnosti kantona<sup>6</sup>.

Dakle, ustavne nadležnosti u oblasti visokog obrazovanja koncentrirane su na nivou kantononalnih vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, entitetskom nivou vlasti u Republici Srpskoj, te nivou Brčko distrikta BiH. Nadležnosti državnih institucija ograničene su na poslove koordinacije.

### 2.1.1. Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine

Osim što je neposredno odgovorno za provođenje *Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini*, Ministarstvo civilnih poslova BiH, u saradnji sa nadležnim ministarstvima, obavlja koordinacijske aktivnosti u domenu razvoja visokog obrazovanja. Ono djeluje u pravcu promoviranja: razvoja nastavnog i istraživačkog rada, mobilnosti studentata i akademskog osoblja, povezivanja visokoškolskih ustanova na nacionalnom i međunarodnom planu, te jačanja veza između visokog obrazovanja i industrije, privrede i društva općenito<sup>7</sup>.

Pored koordinacijske funkcije Ministarstva civilnih poslova BiH, Okvirnim zakonom su osnovane i dvije posebne državne institucije: Centar za informiranje i priznavanje dokumenata (CIP)<sup>8</sup> i Agencija za razvoj

visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta (Agencija)<sup>9</sup>. Obje ustanove predstavljaju samostalne upravne organizacije, sa statusom državnih institucija, finansiranih iz budžeta institucija BiH. Rukovodioce (direktore i zamjenike) ovih tijela imenuje Vijeće ministara, dok organe upravljanja, odnosno članove upravnih odbora imenuje Parlamentarna skupština BiH, uz obavezno poštovanje ravnomjerne zastupljenosti konstitutivnih naroda.

U svojim aktivnostima CIP ostvaruje saradnju s relevantnim domaćim institucijama: Ministarstvom civilnih poslova BiH, Ministarstvom prosvjete i kulture Republike Srpske, Federalnim ministarstvom obrazovanja i nauke, kantonalnim ministarstvima obrazovanja, Odjelom za obrazovanje Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Agencijom za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta, Komisijom za informiranje i priznavanje Republike Srpske, kao i visokoškolskim institucijama u Bosni i Hercegovini<sup>10</sup>. Nadležnosti CIP-a definirane su taksativno u članu 45 Okvirnog zakona i obuhvataju različite poslove informativnog, koordinacijskog i savjetodavnog karaktera, koje su vezane za informiranje i priznavanje u oblasti visokog obrazovanja prema *Lisabonskoj konvenciji* (Konvencija o priznavanju diploma u visokom obrazovanju)<sup>11</sup>. Neke od važnijih kompetencija CIP su: pružanje informacije visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini o stranim visokoškolskim ustanovama i programima radi priznavanja stepena i diploma za dalje školovanje u BiH, davanje preporuka ministarstvu Republike Srpske, kantonalnim ministarstvima i Brčko distriktu BiH o priznavanju diploma stečenih van Bosne i Hercegovine s ciljem zaposlenja, nastavka obrazovanja i ostvarivanja drugih prava koja proističu iz stečene kvalifikacije i tako dalje<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je na 33. sjednici održanoj 10. 01. 2008. donijelo Odluku o početku rada i utvrđivanju sjedišta CIP-a, *Sl. gl. BiH* 9/08. Ovom Odlukom je utvrđeno da CIP počinje s radom 01. 03. 2008. sa sjedištem u Mostaru. V. Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH, dostupno na [www.heg.gov.ba](http://www.heg.gov.ba) (očitanje 30. 03. 2017).

<sup>9</sup> Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, na 33. sjednici održanoj 10. 01. 2008. godine, donijelo je Odluku o početku rada i utvrđivanju sjedišta Agencije, *Sl. gl. BiH* 10/08. Utvrđeno je da je sjedište Agencije u Banja Luci. V. Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja, dostupno na [www.cip.gov.ba/bs](http://www.cip.gov.ba/bs) (očitanje 30. 03. 2017).

<sup>10</sup> Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja, dostupno na [www.cip.gov.ba/bs/o-nama/o-nama](http://www.cip.gov.ba/bs/o-nama/o-nama) (očitanje 30. 03. 2017).

<sup>11</sup> Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, Lisbon, 11. 04. 1997, dostupno na [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2c7](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2c7). Bosanski prevod Konvencije na [www.cip.gov.ba/images/pdf/convention/CONVENTION.bos.pdf](http://www.cip.gov.ba/images/pdf/convention/CONVENTION.bos.pdf) (očitanje 30. 03. 2017).

<sup>12</sup> CIP je nadležan za: – informiranje i priznavanje u oblasti visokog obrazovanja; – koordiniranje i međunarodnu razmjenu akademskog osoblja, studenata i programa u oblasti visokog obrazovanja; – predstavljanje Bosne i Hercegovine

okvirno i načelno) u sistemu Savezne Republike Njemačke usp. E. Šarčević, *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke*, Sarajevo 2005, ss. 148 i dalje.

<sup>3</sup> Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, U-26/13 od 27. 03. 2015.

<sup>4</sup> Presuda Ustavnog suda FBiH u predmetu 29/09 od 28. 09. 2010.

<sup>5</sup> V. čl. 15 i 16 Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, *Sl. nov. FBiH* 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06 i 61/06.

<sup>6</sup> Presuda (bilj. 4).

<sup>7</sup> V. čl. 42 Okvirnog zakona (bilj. 1).

Nadležnosti Agencije također su definirane u Okvirnom zakonu (čl. 48 i 49). U suštini se nadležnosti Agencije protežu na utvrđivanje kriterija, davanje preporuka, savjeta i informacija, te izdavanje općih normativa vezanih za akreditaciju visokoškolskih ustanova i minimalnih standarda u oblasti visokog obrazovanja<sup>13</sup>. Među važnije kompetencije Agencije spadaju i one vezane za postupak akreditacije visokoškolskih ustanova i studijskih programa, koje Agencije obavlja uz koordinaciju i saradnju sa nadležnim obrazovnim vlastima i visokoškolskim ustanovama. Agencija također vodi i jedinstveni državni registar akreditiranih visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini<sup>14</sup>.

u međunarodnim projektima u oblasti visokog obrazovanja iz svoje nadležnosti; – kroz međunarodne mreže centara za informacije (mreže ENIC/NARIC) pruža informacije visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini u vezi sa stranim visokoškolskim ustanovama i programima kao osnov za priznavanje stepena i diploma za dalje školovanje na visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini i predstavlja Bosnu i Hercegovinu u tim mrežama; – daje obavještenje i mišljenje o stranim stepenima i diplomama u Bosni i Hercegovini s ciljem nastavka školovanja na visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini; – daje savjete i informacije o pitanjima iz svog djelokruga stranama sa zakonitim interesom; – u skladu s Lisabonskom konvencijom i njenim pratećim dokumentima, donosi preporuke ministarstvu Republike Srpske, kantonalnim ministarstvima i Brčko Distriktu BiH o priznavanju diploma stečenih van Bosne i Hercegovine s ciljem zaposlenja, nastavka obrazovanja i ostvarivanja drugih prava koja proističu iz stečene kvalifikacije. Čl. 44 Okvirnog zakona (bilj. 1).

<sup>13</sup> Agencija je nadležna za: utvrđivanje jasnih, transparentnih i pristupačnih kriterija za akreditaciju visokoškolskih ustanova i donošenje normi kojima se određuju minimalni standardi u oblasti visokog obrazovanja; utvrđivanje kriterija za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova; davanje preporuka o kriterijima i standardima ministarstvu Republike Srpske, kantonalnim ministarstvima i Brčko Distriktu BiH za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova, te za restrukturiranje studijskih programa; davanje preporuka o kriterijima za licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa; davanje preporuke o najnižim školarinama za sve studente na akreditiranim visokoškolskim ustanovama, s ciljem usklađivanja najnižih školarina na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine; davanje savjeta o politici rada i razvoja ministarstvu Republike Srpske, kantonalnim ministarstvima i Brčko Distriktu BiH; davanje savjeta i informacija o pitanjima iz svoje nadležnosti zainteresiranim strankama; utvrđivanje standarda kvaliteta, analizu kvaliteta, davanje preporuka za otklanjanje nedostataka kvalitete studija i visokoškolskih ustanova; predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim organizacijama za kvalitet u visokom obrazovanju; predlaganje općih smjernica i kriterija na osnovu kojih se iz budžeta institucija BiH mogu dodjeljivati sredstva visokoškolskim ustanovama za naučnoistraživački rad; donošenje pravilnika i drugih akata iz svoje nadležnosti. *Ibid*, v. čl. 48 Okvirnog zakona.

<sup>14</sup> U oblasti akreditacije, Agencija je nadležna za: – raspisivanje javnog konkursa za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvaliteta i davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova, odnosno njihovih studijskih programa (u daljnjem tekstu: stručnjaci); –

Pored CIP-a i Agencije, Okvirni zakon priznaje i Rektorskoj konferenciji BiH određenu savjetodavnu ulogu (zastupanje zajedničkih interesa univerziteta u BiH i saradnja sa institucijama) u pitanjima visokog obrazovanja na državnom nivou.

## 2.1.2. Nadležnosti institucija Republike Srpske, Brčko distrikta i kantona

Kao što je ranije navedeno, ključne kompetencije u oblasti visokog obrazovanja pripadaju kantonima u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH. Zakonom o visokom obrazovanju Republike Srpske najvažnije nadležnosti iz oblasti visokog obrazovanja dodijeljene su izvršnoj vlasti, odnosno Vladi<sup>15</sup> i Ministarstvu prosvjete i kulture<sup>16</sup>. Na nivou Republike Srp-

osnivanje komisije za utvrđivanje liste stručnjaka koji zadovoljavaju kriterije iz čl. 48, al. 2 ovog zakona. Komisija ima pet članova, a čini je po jedan predstavnik Rektorske konferencije, jednog kantonalnog ministarstva, ministarstva Republike Srpske, Brčko Distrikta BiH, te predstavnik Agencije; – dostavljanje utvrđene liste stručnjaka na usvajanje svim ministarstvima obrazovanja u BiH i nadležnom odjelu Brčko Distrikta BiH; – imenovanje komisije stručnjaka, na osnovu prijedloga nadležnih obrazovnih vlasti u pogledu izbora stručnjaka s utvrđene liste stručnjaka; – davanje preporuke nadležnim obrazovnim vlastima o akreditaciji visokoškolske ustanove, odnosno studijskog programa, na osnovu mišljenja komisije stručnjaka; postupak i rješenje o akreditaciji i licenciranju visokoškolskih ustanova koje donose ministarstvo Republike Srpske, kantonalna ministarstva i Brčko Distrikt BiH, u skladu s čl. 48, al. 1 ovog zakona; – ocjenjivanje usklađenosti rješenja o akreditaciji s normama i kriterijima iz čl. 48, al. 1 ovog zakona i, u slučaju utvrđene neusklađenosti, davanje preporuke Upravnom odboru za preduzimanje daljnjih mjera, sve do mjere poništenja rješenja o akreditaciji. Žalbu na rješenje o poništenju rješenja o akreditaciji nadležne obrazovne vlasti podnose Upravnom odboru Agencije; – vođenje državnog registra akreditiranih visokoškolskih ustanova; – stalnu dostupnost na svojoj internet stranici liste akreditiranih visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini i njeno objavljivanje najmanje jednom godišnje u Službenom glasniku BiH, a najmanje dva puta godišnje u trima visokotiražnim dnevnim novinama. *Ibid*, čl. 49 Okvirnog zakona.

<sup>15</sup> Vlada, na prijedlog Ministarstva, donosi akcioni plan za provođenje strategije razvoja visokog obrazovanja; osigurava sredstva za javne visokoškolske ustanove; utvrđuje broj studenata za upis u prvu godinu studija javnih visokoškolskih ustanova za sve cikluse studija; te na prijedlog Ministarstva utvrđuje visinu školarine na javnim visokoškolskim ustanovama. V. čl. 113 Zakona o visokom obrazovanju RS, *Sl. gl. RS* 73/10, 104/11, 84/12 i 108/13.

<sup>16</sup> Ministarstvo prosvjete i kulture RS nadležno je za: koordinaciju i razvoj visokog obrazovanja u RS, predlaganje Vladi akcionih planova za sprovođenje strategije razvoja obrazovanja, kreiranje upisne politike, sprovođenje procedure licenciranja visokoškolskih ustanova u RS, vođenje registara iz oblasti visokog obrazovanja; propisivanje oblika i sadržaja javnih dokumenata koje izdaju visokoškolske ustanove, predlaganje Vladi broja studenata za upis u prvu godinu studija za sve cikluse, predlaganje Vladi visine školarine (na prijedlog javnih visokoškolskih ustanova), te različite poslove vezane za promociju integracije nastavnog i istraživačkog rada, mobilnosti i saradnje između visokoškolskih ustanova,

ske postoje još i Komisija za informisanje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja i Savjet, kao savjetodavno tijelo Vlade, nadležno za unapređenje kvaliteta visokog obrazovanja. Republika Srpska ima i Rektorsku konferenciju i Konferenciju visokih škola, čije se uloge podudaraju sa ulogom Rektorske konferencije BiH, ali isključivo na području RS<sup>17</sup>.

U Brčko distriktu BiH su nadležnosti u oblasti visokog obrazovanja podijeljene između Skupštine, Vlade Brčko distrikta BiH i resornog Odjela za obrazovanje. Za razliku od RS, gdje su najvažnije kompetencije dodijeljene izvršnoj vlasti, u Brčko distriktu BiH je Skupštini povjereno niz ključnih nadležnosti iz oblasti visokog obrazovanja<sup>18</sup>. Ostale kompetencije povjeren su izvršnoj vlasti Distrikta, odnosno Vladi<sup>19</sup> i Odjelu za

---

te podržavanje i podsticanje jačih veza između sektora visokog obrazovanja, industrije, privrede i društva. *Ibid.*, v. čl. 114 Zakona o visokom obrazovanju RS.

<sup>17</sup> *Ibid.*, čl. 115-123 Zakona o visokom obrazovanju RS.

<sup>18</sup> U oblasti visokog obrazovanja Skupština je nadležna da: a) na prijedlog Vlade donosi program razvoja visokog obrazovanja; b) donosi akt o osnivanju, statusnim promjenama, transformaciji, reorganizaciji i ukidanju visokoškolske ustanove koju osniva Distrikt; c) na prijedlog Vlade usvaja elaborat o opravdanosti osnivanja visokoškolske ustanove; d) donosi akt o proglašenju privatne visokoškolske ustanove od posebnog interesa za Distrikt i daje saglasnost na ugovor između Distrikta i visokoškolske ustanove od posebnog interesa za Distrikt; e) donosi odluku o davanju saglasnosti visokoškolskim ustanovama koje imaju sjedište izvan Distrikta za otvaranje odjeljenja na području Distrikta; f) osigura dio sredstava za realizovanje nastavne, naučnonastavne, umjetničke, umjetničkonastavne i naučnoistraživačke djelatnosti visokoškolskih ustanova u Distriktu; g) na prijedlog Vlade, odlučuje o drugim pitanjima u oblasti visokog obrazovanja. Čl. 12 Zakona o visokom obrazovanju BDBiH, *Sl. gl. BDBiH* 30/09.

<sup>19</sup> U oblasti visokog obrazovanja Vlada je nadležna da: a) predlaže Skupštini donošenje Programa razvoja visokog obrazovanja; b) predlaže akt o osnivanju visokoškolske ustanove koju osniva Distrikt, statusnim promjenama, transformaciji, reorganizaciji i ukidanju visokoškolske ustanove koju osniva Distrikt; c) razmatra elaborat o opravdanosti osnivanja visokoškolskih ustanova i dostavlja Skupštini na usvajanje; d) predlaže akt o proglašenju privatne visokoškolske ustanove od posebnog interesa za Distrikt i potpisuje ugovor između Distrikta i visokoškolske ustanove od posebnog interesa za Distrikt; e) na prijedlog Odjeljenja za obrazovanje donosi standarde i normative za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području Distrikta; f) imenuje i razrješava članove upravnog odbora visokoškolske ustanove koju osniva Distrikt, koji su predstavnici osnivača; g) donosi kriterije za finansiranje djelatnosti visokog obrazovanja, na prijedlog Odjeljenja, u skladu sa ovim zakonom; h) donosi podzakonske i provedbene akte, za koje je ovlaštena zakonom, a koji se odnose na oblast visokog obrazovanja; i) donosi odluku o broju i strukturi studenata koji se upisuju u prvu studijsku godinu prvog i drugog ciklusa studija na visokoškolskoj ustanovi kojoj je osnivač ili suosnivač Distrikt; j) odlučuje o osnivanju stručnog i savjetodavnog tijela koje obavlja poslove iz domena uspostave i osiguranja kvaliteta sistema visokog obrazovanja u Distriktu; k) vrši druge poslove propisane zakonom. *Ibid.*, čl. 13 Zakona o visokom obrazovanju BDBiH.

obrazovanje. Za razliku od kantona u FBiH i RS-a, u Brčko distriktu BiH ne postoji Savjet za visoko obrazovanje.

U kantonima Federacije BiH nadležnosti iz oblasti visokog obrazovanja povjerene su kantonalnim skupštinama i vladama, odnosno resornim ministarstvima (ministarstva nauke, obrazovanja, kulture i sporta), te posebnim savjetima za visoko obrazovanje, kao stručnim i savjetodavnim tijelima uspostavljenih kantonalnim zakonima o visokom obrazovanju<sup>20</sup>.

## 2.2. Okvirni zakon kao instrument harmoniziranja propisa o visokom obrazovanju i uključivanja BiH u Evropski prostor visokog obrazovanja

Usvajanje Okvirnog zakona o visokom obrazovanju predstavljalo je rezultat pristupanja Bosne i Hercegovine takozvanom *Bolonjskom procesu*. Ovaj pojam (*Bolonjski proces*) označava reformu visokog obrazovanja u Evropi, čiji je glavni cilj podsticanje mobilnosti studenata i akademskog osoblja kroz uspostavljanje takozvanog *Evropskog prostora visokog obrazovanja*<sup>21</sup>. Reforma je nazvana *Bolonjskim procesom*, jer je formalno započeta potpisivanjem Deklaracije pod nazivom *Evropski prostor visokog obrazovanja*, koju su 19. juna 1999. godine u Bolonji potpisali ministri obrazovanja 29 evropskih država<sup>22</sup>. Stvaranje *Evropskog prostora visokog obrazovanja*, kao opći cilj, trebalo je postići usklađivanjem nacionalnih sistema visokog obrazovanja, u smislu: uspostavljanja sistema prepoznatljivih i uporedivih diploma, te uvođenjem suplementa (dodatka) diplomu; uspostavljanja sistema visokog obrazovanja baziranog na dva glavna ciklusa (dodiplomski i postdiplomski studij); uvođenja bodovnog sistema (ECTS) kao prikladnog sredstva u unapređenju najšire razmjene studenata; promoviranja mobilnosti studenata i akademskog osoblja; promoviranja saradnje u osiguranju kvaliteta; te promoviranja evropske dimenzije u visokom obrazovanju<sup>23</sup>. Nakon potpisivanja Deklaracije u Bolonji, ministri obrazovanja potpisnica Deklaracije su nastavili da se sastaju svake dvije godine, kako bi pratili napredak i usvojili smjernice i prioritete za stvaranje Evropskog prostora visokog obrazovanja<sup>24</sup>. U razdoblju između ministarskih konferencija, nadgledanje i praćenje provođenja Bolonjskoga procesa vrši

<sup>20</sup> Usp. odgovarajuća zakonska rješenja kantonalnih zakona o visokom obrazovanju.

<sup>21</sup> V. The European Higher Education Area, dostupno na [www.ehea.info/](http://www.ehea.info/) (očitanje 28. 04. 2017).

<sup>22</sup> The European Higher Education Area, dostupno na [www.ehea.info/pid34248/history.html](http://www.ehea.info/pid34248/history.html) (očitanje 28. 04. 2017).

<sup>23</sup> V. Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja, dostupno na [www.cip.gov.ba/images/pdf/bolonjska/bolonjska.bih.pdf](http://www.cip.gov.ba/images/pdf/bolonjska/bolonjska.bih.pdf) (očitanje: 28. 04. 2017).

<sup>24</sup> Konferencije su održane u: Bolonji (1999), Pragu (2001), Berlinu (2003), Bergenu (2005), Londonu (2007), Leuvenu (2009), Budimpešti (2010), Bukureštu (2012), Jerevanu (2015). V. The European Higher Education Area, dostupno na [www.ehea.info/pid34363/ministerial-declarations-and-com-muniques.html](http://www.ehea.info/pid34363/ministerial-declarations-and-com-muniques.html) (očitanje 28. 04. 2017).

takozvana *Grupa za praćenje provođenja Bolonjskog procesa (The Bologna Follow-up Group – BFUG)*<sup>25</sup>. Bolonjskom procesu do danas je pristupilo 48 zemalja. Pored zemalja članica, u Bolonjski proces uključena je i Evropska komisija kao dodatni član, te međunarodne organizacije kao savjetodavne članice<sup>26</sup>. Bosna i Hercegovina se priključila Bolonjskom procesu 2003. godine, kada je na ministarskoj konferenciji u Berlinu službeno potpisala Bolonjsku deklaraciju<sup>27</sup>.

Dakle, *osnovna načela Okvirnog zakona trebaju se razumjeti kao normativni okvir i instrument koji služi implementiranju Bolonjskih principa* i uključivanju Bosne i Hercegovine u Evropski prostor visokog obrazovanja. To se jasno i navodi u Okvirnom zakonu: “Bosna i Hercegovina prihvata evropske strateške ciljeve u oblasti visokog obrazovanja izražene u Deklaraciji evropskih ministara visokog obrazovanja iz Bolonje (1999), kao i kasniji razvoj ovog koncepta”. Na istom mjestu se navodi da su i ostali principi Okvirnog zakona usklađeni sa: Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (ETS No. 5, 1950) i njenim protokolima, 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], Konvencijom Vijeća Evrope/UNESCO-a o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju u evropskoj regiji (ETS No. 165, 1997), ali i drugim relevantnim principima međunarodno priznatih pravnih instrumenata čija je država ugovornica i Bosna i Hercegovina<sup>28</sup>.

Okvirni zakon definira visoko obrazovanje kao “obrazovanje nakon srednje škole koje vodi do međunarodno priznatog stepena visokog obrazovanja”<sup>29</sup>. Visokom obrazovanju mogu pristupiti svršenicima četverogodišnje srednje škole, te se ono može stjecati redovno, vanredno, učenjem na daljinu ili kombiniranjem navedenih načina<sup>30</sup>.

U skladu sa Bolonjskim principima, Okvirni zakon je prihvatio i trociklični sistem visokog obrazovanja<sup>31</sup>, kao i evropski sistem prenosa bodova (ECTS). Prvi

<sup>25</sup> V. The European Higher Education Area, dostupno na [www.ehea.info/cid101754/bologna-process.html](http://www.ehea.info/cid101754/bologna-process.html) (očitanje 28. 04. 2017).

<sup>26</sup> Asocijaciju evropskih univerziteta (EUA), Evropsko udruženje institucija visokog obrazovanja (EURASHE), Evropsku studentsku uniju (ESU), Evropsko udruženje za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA), Vijeće Evrope, Evropski centar za visoko obrazovanje (UNESCO-CEPES), Međunarodno sindikalno udruženje nastavnika (EI), te predstavnike poslodavaca iz javnog i privatnog sektora (BUSINESSEUROPE).

<sup>27</sup> The European Higher Education Area, dostupno na [www.ehea.info/pid34250-cid101109/bosnia-and-herzegovina.html](http://www.ehea.info/pid34250-cid101109/bosnia-and-herzegovina.html) (očitanje 28. 04. 2017).

<sup>28</sup> Čl. 2 Okvirnog zakona (bilj. 1).

<sup>29</sup> *Ibid*, čl. 4 al. 1.

<sup>30</sup> *Ibid*, čl. 7 i 9.

<sup>31</sup> V. The European Higher Education Area, dostupno na [www.ehea.info/pid34438/three-cycle-system.html](http://www.ehea.info/pid34438/three-cycle-system.html) (očitanje 28. 04. 2017).

ciklus vodi do akademskog zvanja završenog dodiplomskog studija (*the degree of Bachelor*) ili ekvivalenta, stečenog nakon najmanje tri i najviše četiri godine studija, i vredi se sa najmanje 180 odnosno 240 ECTS bodova. Drugi ciklus vodi do akademskog zvanja magistra ili ekvivalenta, stečenog nakon završenog dodiplomskog studija, traje jednu ili dvije godine, a vredi se sa 60, odnosno 120 ECTS bodova. Prvi i drugi ciklus u zbiru nose 300 ECTS bodova. Treći ciklus vodi do akademskog zvanja doktora ili ekvivalenta, traje tri godine i vredi se sa 180 ECTS bodova. Jedan semestar studija nosi 30 ECTS bodova u svakom ciklusu<sup>32</sup>.

Visoko obrazovanje, prema Okvirnom zakonu, pružaju visokoškolske ustanove, koje mogu biti osnovane kao univerziteti i visoke škole. Zakon je pri tome jasno prihvatio model i koncept integriranog univerziteta, te priznao ravnopravan status javnih i privatnih visokoškolskih ustanova. Integracija visokoškolskih ustanova ostvaruje se propisanim organizacionim okvirom i tijelima (upravni odbor, senat i rektor/direktor), te priznavanjem pravnog subjektiviteta i institucionalne autonomije visokoškolskim ustanovama<sup>33</sup>.

Okvirni zakon jasno definira akademska zvanja koja visokoškolske ustanove mogu dodjeljivati. Zvanja koja dodjeljuju univerziteti su redovni profesor, vanredni profesor, docent, lektor, viši asistent i asistent, dok visoke škole dodjeljuju zvanje profesora visoke škole, predavača visoke škole i asistenta<sup>34</sup>. Okvirnim zakonom su propisani i minimalni uvjeti, kao i izborni periodi na koji se bira akademsko osoblje na univerzitetima i visokim školama. Zakon propisuje da se izbor akademskog osoblja u svim slučajevima vrši javnim konkursom, u skladu s kriterijima određenim zakonom, statutom visokoškolske ustanove i općeprihvaćenim standardima u datoj struci, te također propisuje da izabrano akademsko osoblje zaključuje ugovor o radu sa visokoškolskom ustanovom na određeno vrijeme (period na koji je izabrano), a nakon isteka tog perioda visokoškolske ustanove su dužne zaključiti novi ugovor o radu sa svakim članom akademskog osoblja izabranog u isto ili više zvanje<sup>35</sup>.

Zakon je na načelan način uredio i pitanje prava i obaveza studenata, kojima je priznat status ugovorne strane, koja upisom na visokoškolsku ustanovu stupa sa tom ustanovom u ugovorni odnos. Prava studenata, koja se Okvirnim zakonom garantiraju, a mogu biti dodatno razrađena u statutima visokoškolskih ustanova, su: prisustvovanje predavanjima, seminarima i drugim oblicima nastave; korištenje biblioteke i drugih usluga za studente; učestvovanje na izborima za studentska mjesta u studentskim predstavničkim i drugim tijelima; priznavanje i prenos bodova između akre-

<sup>32</sup> *Ibid*, čl. 5.

<sup>33</sup> *Ibid*, V. čl. 10-23.

<sup>34</sup> *Ibid*, čl. 27.

<sup>35</sup> *Ibid*, čl. 28-35.

ditiranih visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini. Zakon na načelan način regulira i obaveze studenata, te druga pitanja (mehanizmi za ostvarivanje prava studenata predviđeni u statutima, predstavnička tijela studenata i dr.)<sup>36</sup>.

Implementiranje ciljeva Bolonjskog procesa vezanih za osiguranje kvaliteta i priznavanje u oblasti visokog obrazovanja osigurano je osnivanjem dviju državnih institucija (Centar za informiranje<sup>37</sup> i priznavanje dokumenata i Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta<sup>38</sup>) i dodjelom ovih pitanja u njihovu nadležnost (u saradnji sa nadležnim organima nižih nivoa).

Nakon donošenja Okvirnog zakona, implementiranje Bolonjskih standarda vršeno je usvajanjem odgovarajućih dokumenata i podzakonskih akata za njegovu provedbu na državom nivou<sup>39</sup>. Uporedo s tim se pristupilo izradi i donošenju novih zakona o visokom obrazovanju i neophodnih podzakonskih akata u kantonima Federacije BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH. Ovi nivoi vlasti bili su dužni da, u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu Okvirnog zakona, svoja zakonodavstva iz oblasti visokog obrazovanja usklade sa odredbama Okvirnog zakona<sup>40</sup>. To je praktično značilo usvajanje novih entitetskih i kantonalnih zakona utemeljenih na Bolonjskim principima i općim načelima usvojenih Okvirnim zakonom. Međutim, donošenje novih entitetskih i kantonalnih zakona nije izvršeno u propisanom roku, već je taj proces trajao sve do 2013. godine. U Federaciji BiH novi kantonalni zakoni o visokom obrazovanju doneseni su između 2008. i 2013. godine. Zakon o visokom obrazovanju u Brčko distriktu BiH usvojen je 2009, a Zakon o visokom obrazovanju Republike Srpske 2010. godine. Do danas je većina ovih zakona doživjela više izmjena i dopuna, dok su u pojedinim kantonima usvojeni i potpuno novi zakoni.

Iz svega navedenog se može zaključiti da na prostoru Bosne i Hercegovine postoji jedinstven sistem visokog obrazovanja u onoj mjeri koliko je ovu oblast harmonizirao Okvirni zakon i Bolonjski proces. Naime, Okvirnim zakonom ostavljeno je dovoljno prostora da niži nivoi vlasti ovu oblast urede u skladu da vlastitom politikom i ciljevima koji se žele postići u visokom obrazovanju. U tom smislu može se kazati da u Bosni i Hercegovini postoji *12 režima ili sistema visokog obrazovanja*, koji su *načelno usklađeni s Okvirnim zakonom i Bolonjskim principima*. Ipak, o stvarnoj usklađenosti zakonskih rješenja nižih nivoa vlasti sa Okvirnim zakonom, nužno je provesti temeljnu (nezavisnu) pravnu analizu i istraživanja. Pri tome treba imati u vidu da su u dosadašnjoj implementaciji Ok-

virnog zakona uočeni brojni problemi, kao što su kašnjenje sa donošenjem odgovarajućih zakonskih i podzakonskih akata, neusaglašenost nekih propisa sa Okvirnim zakonom, sporost integracije velikih javnih univerziteta, kašnjenje procesa akreditacije visokoškolskih ustanova i drugo.

Pregled institucionalnog i normativnog okvira sistema visokog obrazovanja ukazuje na gotovo potpunu autonomiju u vođenju politike visokog obrazovanja na entitetskom i kantonalnom nivou. Pored pravnog partikularizma i različitih pravnih režima u okviru kojih djeluju visokoškolske ustanove u BiH, jedan od glavnih problema tako uređenog sistema predstavlja i potreba usaglašavanja politike visokog obrazovanja sa potrebama tržišta rada. Na tome posebno insistiraju kantonalne i entitetske vlade, koje nerijetko nastoje da usklade upisne kvote na određenim studijskim smjerovima javnih univerziteta sa potrebama na tržištu rada.

Međutim, takve mjere mogu rezultirati očekivanim efektima samo ako se usvoje na državnom ili bar entitetskom nivou, imajući u vidu jedinstveno tržište rada i ustavne garancije o slobodi kretanja roba i usluga na cijelom teritoriju BiH. Na primjer, ako se smanji upisna kvota na studijskim programima društvenih smjerova na Univerzitetu u Sarajevu, zainteresirani kandidati mogu takve studijske smjerove upisati na nekom od privatnih univerziteta u Kantonu Sarajevo, ili zbog male udaljenosti, na nekom od javnih ili privatnih univerziteta u Srednjobosanskom kantonu ili Istočnom Sarajevu. Šta više, imajući u vidu da univerziteti nude i "učenje na daljinu" kao način studija, zainteresirani kandidati mogu takve smjerove upisati i na udaljenim univerzitetima širom BiH. U tom smislu bi jedino efektivno rješenje u pogledu usklađivanja upisne politike na visokoškolskim ustanovama bilo uspostavljanje određene koordinacije na cijelom području BiH.

### **3. Visokoškolske ustanove u BiH: organizacija, institucionalna autonomija i akreditacija**

#### *3.1. Organizacija i pitanje institucionalne autonomije*

Djelatnost visokog obrazovanja, definiranog kao "obrazovanje nakon srednje škole koje vodi do međunarodno priznatog stepena visokog obrazovanja", u BiH pružaju *univerziteti* i *visoke škole*<sup>41</sup>, koje mogu biti osnovane kao javne ili privatne ustanove. Univerziteti su visokoškolske ustanove koje se bave *nastavnim i istraživačkim radom*, nude akademske stepene sva tri ciklusa, te realiziraju "najmanje pet različitih studijskih programa iz najmanje tri naučne oblasti – prirodne nauke, tehničke nauke, biomedicina i zdravstvo, biotehničke nauke, društvene nauke i humanističke nauke"<sup>42</sup>. Za razliku od univerziteta, koji su usmjereni na djelatnosti naučnog i istraživačkog karaktera, visoke škole su og-

<sup>36</sup> Čl. 36-41 Okvirnog zakona (bilj. 1).

<sup>37</sup> *Ibid*, čl. 44-46.

<sup>38</sup> *Ibid*, čl. 47-49.

<sup>39</sup> V. Odluka o usvajanju dokumenata potrebnih za dalju implementaciju Bolonjskog procesa u BiH, *Sl. gl. BiH* 13/08.

<sup>40</sup> Čl. 63 Okvirnog zakona (bilj. 1).

<sup>41</sup> *Ibid*, čl. 10 al. 1 Okvirnog zakona.

<sup>42</sup> *Ibid*, čl. 10, al. 2 i 3.



<b>DRŽAVNI NIVO</b>			
UKLJUČIVANJE BIH U EVROPSKI PROSTOR VISOKOG OBRAZOVANJA Bolonjska deklaracija i drugi međunarodni dokumenti			
<b>Okvirni zakon o visokom obrazovanju u BiH (Sl. gl. BiH 59/07 i 59/09)</b> (opća načela Bolonjskog procesa i uključivanja BiH u Evropski prostor visokog obrazovanja) <b>MINISTARSTVO CIVILNIH POSLOVA BIH</b> (provođenje Okvirnog zakona i uloga koordinacije) Ustanove i tijela na državnom nivou: Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja BiH Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH Rektorska konferencija BiH			
<b>ENTITETSKI / KANTONALNI NIVO</b> (puna nadležnost u oblasti visokog obrazovanja, uz pridržavanje principa i ciljeva Okvirnog zakona)			
Federacija BiH		Republika Srpska	Brčko distrikt BiH
<b>Unsko-sanski kanton -ZVO (Sl. nov. USK 8/09, 9/10, 4/11, 6/13)</b>	<b>Kantonalni zakoni o visokom obrazovanju i ostali normativi usvojeni na kanonalnom nivou</b> ----- Kant. skupštine Kant. vlade Resorna ministarstva kantona Kant. savjeti za visoko obrazovanje	<b>Zakon o visokom obrazovanju</b> (Sl. gl. RS 73/10, 104/11, 84/12, 108/13) <b>i drugi normativi iz oblasti visokog obrazovanja</b> ----- Vlada RS Ministarstvo prosvjete i kulture RS Savjet Komisija za informisanje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja Rektorska konferencija RS Konferenciju visokih škola RS	<b>Zakon o visokom obrazovanju u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine</b> (Sl. gl. BDBiH 30/09) <b>i drugi normativi iz oblasti visokog obrazovanja</b> ----- Skupština BDBiH Vlade BDBiH Odjel za obrazovanje
<b>Posavski kanton - ZVO (Nar. nov. ŽP 1/10)</b>			
<b>Tuzlanski kanton - ZVO (Sl. nov. TK 07/16 i 10/16)</b>			
<b>Zeničko-dobojski kanton - ZVO (Sl. nov. ZDK 6/09, 9/13, 13/13, 4/15)</b>			
<b>Bosansko-podrinjski kanton - ZVO (Sl. nov. BDK 2/10)</b>			
<b>Srednjobosanski kanton - ZVO (Sl. nov. SBK 4/13)</b>			
<b>Hercegovačko-neretvanski kanton - ZVO (Sl. nov. HNK 4/12)</b>			
<b>Zapadnohercegovački kanton - ZVO (Nar. nov. ZHK 10/09)</b>			
<b>Kanton Sarajevo - ZVO (Sl. nov. KS 22/10, 15/13)</b>			
<b>Livanjski kanton - ZVO (Nar. nov. K10 9/09)</b>			

Tabela 1. Prikaz aktuelnog normativnog i institucionalog okvira visokog obrazovanja u BiH

raničene, uglavnom, na nastavu. Status visoke škole Okvirni zakon priznaje visokoškolskim ustanovama akreditiranih za davanje diploma i stepena prvog ciklusa, uz uslov da realizira najmanje jedan studijskih program iz jedne naučne oblasti<sup>43</sup>.

Do danas je u Bosni i Hercegovini (ne računajući Brčko distrikt) osnovano ukupno 10 javnih (8 univerziteta i 2 visoke škole) i 37 privatnih (18 univerziteta i 19 visokih škola) visokoškolskih ustanova. Od toga je u Federaciji Bosne i Hercegovine registrirano 6 javnih univerziteta (Univerzitet u Sarajevu, Univerzitet u Bihaću, Univerzitet u Tuzli, Sveučilište u Mostaru, Univerzitet "Džemal Bijedić" u Mostaru i Univerzitet u Zenici) i 21 privatna visokoškolska ustanova (10 univerziteta i 11 visokih škola). Na području RS-a registrirano je ukupno 21 visokoškolska ustanova, i to 4 javne (dva univerziteta i dvije visoke škole) i 17 privatnih (sedam univerziteta i deset visokih škola)<sup>44</sup>. Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja na službenoj internet stranici nije publicirao podatke o visokoškolskim ustanovama na području BDBiH. Prema zvaničnim informacijama Ministarstva civilnih poslova BiH na području Brčko distrikta BiH djelatnost visokog obrazovanja obavljaju dislocirana odjeljenja jedne privatne i tri javne visokoškolske ustanove sa područja Federacije BiH, odnosno Republike Srpske, a osnovana su i dva privatna univerziteta, a njihova akreditacija privremeno je obustavljena<sup>45</sup>.

Reformom visokog obrazovanja prihvaćen je sistem integriranih visokoškolskih ustanova. U organizacijskom i funkcionalnom smislu, integracija se ostvaruje zakonskim normiranjem vrsta, nadležnosti i sastava tijela integrirane visokoškolske ustanove: *upravnog odbora, senata i rektora/direktora* univerziteta, odnosno visoke škole<sup>46</sup>. Kroz sastav i kompetencije ovih tijela ostvaruje se jedno od temeljnih načela reformiranog visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini – *načelo institucionalne autonomije* visokoškolskih ustanova, artikulirano kroz akademsku, organizacionu, finansijsku i kadrovsku autonomiju, kako je to naglašeno i u Lisabonskoj deklaraciji iz 2007. godine<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> *Ibid*, čl. 10, al. 3.

<sup>44</sup> V. Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja, dostupno na [www.cip.gov.ba/bs/2014-01-21-22-32-01](http://www.cip.gov.ba/bs/2014-01-21-22-32-01) (očitanje 28. 04. 2017).

<sup>45</sup> Informacija o izvršenju Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini, novembar 2015, s. 30, dostupno na [www.mcp.gov.ba/org\\_jedinice/sektor\\_obrazovanje/dokumenti/zakoni/default.aspx?id=6600&langTag=bs-BA](http://www.mcp.gov.ba/org_jedinice/sektor_obrazovanje/dokumenti/zakoni/default.aspx?id=6600&langTag=bs-BA) (očitanje 30. 05. 2017); Privatni univerziteti su: Evropski univerzitet Brčko i Internacionalni univerzitet u Brčkom.

<sup>46</sup> Čl. 13 Okvirnog zakona (bilj. 1). Usp. odgovarajuće članove kantonalnih zakona o visokom obrazovanju; Čl. 47 Zakona o visokom obrazovanju BDBiH (bilj. 18); Čl. 61 Zakona o visokom obrazovanju RS (bilj. 15).

<sup>47</sup> European University Association, *Lisbon Declaration – Europe's Universities beyond 2010: Diversity with a common purpose*, Brussels 2007, s. 6.

Najviši upravljački organ, koji nosi odgovornost za poslovanje integrirane visokoškolske ustanove jeste *upravni odbor*<sup>48</sup>. Kompetencije povjerene ovom tijelu definirane su Okvirnim zakonom, zakonima o visokom obrazovanju nižih nivoa vlasti, te statutima visokoškolskih ustanova. Prema čl. 14 Okvirnog zakona upravni odbor je naročito ovlašten na: davanje mišljenja o statutu visokoškolske ustanove, i donošenje općeg akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta; donošenje odluke o osnivanju drugih pravnih lica; utvrđivanje planova finansiranja i razvoja; donošenje godišnjeg programa rada visokoškolske ustanove (na prijedlog senata); donošenje finansijskog plana i usvajanje godišnji obračuna; usmjeravanje, kontroliranje i ocjenjivanje rada rektora/direktora u domenu finansijskog poslovanja; rješavanje pitanja odnosa sa osnivačem; odlučivanje o korištenju sredstava preko iznosa utvrđenog statutom; odlučivanje u drugom stepenu o prigovoru zaposlenika na odluke tijela visokoškolske ustanove u vezi sa pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenika iz radnog odnosa; podnošenje godišnjeg izvještaja osnivaču o poslovanju visokoškolske; te obavljanje drugih poslova u skladu sa zakonom, aktom o osnivanju i statutom visokoškolske ustanove<sup>49</sup>.

Zakoni o visokom obrazovanju nižih nivoa predviđaju gotovo identične kompetencije upravnog odbora<sup>50</sup>. Međutim, najnovije reforme u nekim kantonima pretendiraju proširenju upravljačkih ovlaštenja upravnog odbora. Tako su na primjer novim zakonskim rješenjima u Tuzlanskom kantonu nadležnosti upravnog odbora proširene na: davanje prethodne saglasnosti za imenovanje i razrješenje rektora javnog univerziteta, zatim odlučivanje po prigovoru na odluku o prijemu u radni odnos nenastavnog osoblja i akademskog osoblja u zvanju asistenata, koji prvi put zasnivaju radni odnos na visokoškolskoj ustanovi i drugo<sup>51</sup>.

Okvirnim zakonom određeno je da upravni odbori mogu imati od sedam do jedanaest članova, koji se biraju po provedenoj konkursnoj proceduri na period od četiri godine. Članove upravnog odbora imenuje senat u skladu sa statutom, uz uslov da najmanje jednu trećinu članova imenuje osnivač visokoškolske ustanove<sup>52</sup>. Ovakva zakonska formulacija ostavila je dovoljno prostora nižim nivoima vlasti da pitanja imenovanja, sastava i strukture upravnih odbora urede u

<sup>48</sup> Čl. 14 Okvirnog zakona (bilj. 1).

<sup>49</sup> *Ibid*, čl. 14 Okvirnog zakona.

<sup>50</sup> V. čl. 62 Zakona o visokom obrazovanju RS (bilj. 15); čl. 51 Zakona o visokom obrazovanju u Brčko distriktu BiH (bilj. 18); usp. npr. čl. 118 Zakona o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo, Zakon o visokom obrazovanju – prečišćeni tekst, *Sl. nov. KS* 22/10 i 15/13 i čl. 51 Zakona o visokom obrazovanju Zeničko-dobojskog kantona, *Sl. nov. ZDK* 6/09, 9/13, 13/13 i 04/15. Usp. odgovarajuće odredbe ostalih kantonalnih zakona.

<sup>51</sup> V. čl. 50 Zakona o visokom obrazovanju Tuzlanskog kantona, *Sl. nov. TK* 07/16 i 10/16.

<sup>52</sup> Čl. 15 Okvirnog zakona (bilj. 1).

skladu sa vlastitom politikom uređivanja upravljačkih ovlasti u visokom obrazovanju.

Kada je riječ o javnim visokoškolskim ustanovama, sastav i struktura upravnih odbora nameću se kao ključni instrumenti za stvarno/faktičko implementiranje načela institucionalne autonomije visokoškolskih ustanova, pošto su njihovi osnivači ujedno i predstavnici javne vlasti u kantonima/Republici Srpskoj/Brčko distriktu BiH. U tom smislu je jasno da *omjer broja članova* iz reda osnivača u odnosu na predstavnike akademske zajednice u upravnim odborima javnih univerziteta i visokih škola određuje i stepen njihove stvarne/faktičke institucionalne *autonomije*. Prevaga članova imenovanih iz reda osnivača u odnosu na predstavnike akademske zajednice znači veću mogućnost političkog utjecaja i manji stepen stvarne institucionalne autonomije, i obrnuto – kada predstavnici akademske zajednice imaju veći broj članova u odnosu na predstavnike osnivača u upravnom odboru javne visokoškolske ustanove, smanjuje se mogućnost političkog utjecaja.

Analiza zakonskih rješenja nižih nivoa vlasti (kantoni/RS/BDBiH) pokazuje da su pitanja imenovanja, sastava i strukture članova upravnih odbora različito regulirana. Iako su, uglavnom, usaglašeni sa odredbama Okvirnog zakona, postoje važna odstupanja u zakonskim rješenjima, kako između kantona u Federaciji BiH, tako i između samih entiteta.

Analizom svih kantonalnih zakona o visokom obrazovanju u Federaciji BiH može se doći do zaključka da su upravni odbori javnih visokoškolskih ustanova u Federaciji BiH pod kontrolom osnivača, odnosno kantonalnih vlada. Kantonalni zakoni o visokom obrazovanju i zakoni o javnim univerzitetima u pravilu predviđaju da u upravnim odborima javnih visokoškolskih ustanova većinu članova (pet od ukupno devet ili četiri od ukupno sedam) imenuju osnivači, odnosno kantonalne vlade, te da se iz reda osnivača imenuje i predsjednik upravnog odbora. Ostale članove iz reda akademske zajednice imenuju senati visokoškolskih ustanova<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Unsko-sanski kanton: Prema Zakonu u visokom obrazovanju USK upravni odbor ima sedam do jedanaest članova, a osnivačkim aktom visokoškolske ustanove određuje se način izbora, broj i sastav. Čl. 97 st. 1 i 2 Zakona o visokom obrazovanju USK, *Sl. gl. USK* 8/09, 9/10, 4/11, 6/13 i 22/13. Zakonom o Univerzitetu u Bihaću propisano je da upravni odbor ima devet članova: pet predlaže osnivač, a četiri senat, dok je mjesto predsjednika upravnog odbora predodređeno za člana iz reda osnivača. Članovi se biraju u javnoj konkursnoj proceduri, a konačno imenovanje vrši Senat Univerziteta, čl. 16 Zakona o Univerzitetu u Bihaću, *Sl. gl. USK* 16/09, 4/11 i 6/13.

Tuzlanski kanton: Zakon o visokom obrazovanju TK (bilj. 51) prihvatio je načelna rješenja Okvirnog zakona (čl. 47 st. 1), ali je za javne visokoškolske ustanove propisao da upravni odbor ima devet članova: “pet iz reda osnivača koje imenuje Vlada Kantona i četiri koja imenuje senat od kojih je jedan član iz reda studenata (...)”, dok je mjesto predsjednika predviđeno za člana iz reda osnivača (čl. 47 st. 2 i 3). Kanton Sarajevo: Zakon o visokom obrazovanju (bilj. 50) prihvatio je generalno pravilo Okvirnog zakona po kojem

U Zeničko-dobojskom kantonu kontrola izvršne vlasti nad upravnim odborima javnih univerziteta dodatno je pooštrena odredbom čl. 49 st. 3 i 4, u kojima je propisano da senat “predlaže”, dok “konačno imenovanje i razrješenje” (svih, op. a.) “članova upravnog odbora vrši Vlada Zeničko-dobojskog kantona”<sup>54</sup>. Ista rješenja sadrži i Zakon o visokom obrazovanju Bosansko-podrinjskog kantona<sup>55</sup>, a sličan propis postoji i u Hercegovačko-neretvanskom kantonu<sup>56</sup>. Upitno je koliko su ove zakonske odredbe usklađene sa odredbom čl. 15 Okvirnog zakona, koja jasno propisuje da senat “imenuje” članove upravnog odbora.

Za razliku od većine kantonalnih zakona u Federaciji BiH, koji predviđaju veći utjecaj osnivača, a time i

upravni odbor ima sedam do jedanaest članova, od kojih najmanje jednu trećinu imenuje osnivač, dok ostale imenuje senat visokoškolske ustanove (čl. 117 st. 3). Međutim, Zakon je dodatno propisao da upravni odbor javnog univerziteta ima jedanaest članova, od koji šest članova imenuje Vlada, dok ostale imenuje senat u skladu sa statutom (čl. 117 st. 1). Također, predsjednik upravnog odbora javne visokoškolske ustanove imenuje se iz reda predstavnika osnivača (čl. 117 st. 4).

Posavski kanton, Srednjobosanski kanton, Zapadno-hercegovački kanton i Kanton 10: preuzete načelne odredbe iz Okvirnog zakona (v. čl. 47 st. 1 i 3 Zakon o visokom obrazovanju, *Nar. nov. ŽP* 1/10; čl. 53 st. 1 Zakon o visokom obrazovanju SBK, *Sl. nov. SBK* 4/13; čl. 48 st. 1, 2 i 3 Zakona o visokom obrazovanju ZHK, *Nar. nov. ŽZH* 10/09; čl. 52 st. 1, 2 i 3 Zakon o visokom obrazovanju Kantona 10, *Nar. nov. Kantona 10* 9/09; Kanton Sarajevo, Zakon o visokom obrazovanju KS (bilj. 50) prihvatio je generalno pravilo Okvirnog zakona po kojem upravni odbor ima sedam do jedanaest članova, od kojih najmanje jednu trećinu imenuje osnivač, dok ostale imenuje senat visokoškolske ustanove (čl. 117 st. 3). Međutim, Zakon je dodatno propisao da upravni odbor javnog univerziteta ima jedanaest članova, od koji šest članova imenuje Vlada, dok ostale imenuje senat u skladu sa statutom (čl. 117 st. 1). Također, predsjednik upravnog odbora javne visokoškolske ustanove imenuje se iz reda predstavnika osnivača (čl. 117 st. 4).

<sup>54</sup> Zakon o visokom obrazovanju Zeničko-dobojskog kantona, *Sl. nov. ZDK* 6/09, 9/13, 13/13, 4/15, odredio je da upravni odbor ima sedam članova, i da ga čine predstavnici akademskog i neakademskog osoblja, studenata i osnivača (čl. 49 st. 1), dok je za upravne odbore javne visokoškolske ustanove propisano da većinu članova (četiri) čine predstavnici iz reda osnivača, dok ostale članove čine predstavnici akademske zajednice (dva člana iz reda nastavnog osoblja i jedan predstavnik studenata), čija imenovanja predlaže senat. Zakon je propisao da konačno imenovanje i razrješenje članova upravnog odbora vrši Vlada Zeničko-dobojskog kantona (čl. 49 st. 4). Slično rješenje usvojeno je i u Zakonu o univerzitetu u Zenici, *Sl. nov. ZDK* 6/09, 11/06, 10/11, 16/11, 15/12 i 13/13 prema kojem članove upravnog odbora (njih ukupno sedam: tri člana iz reda akademskog osoblja i četiri iz reda osnivača) imenuje i razrješava Vlada Kantona (čl. 19 i 20).

<sup>55</sup> V. čl. 49 Zakon o visokom obrazovanju, *Sl. nov. BPK* 2/10.

<sup>56</sup> U Hercegovačko-neretvanskom kantonu, Zakon o visokom obrazovanju, *Sl. nov. HNK* 4/12, također su prihvaćena rješenja Okvirnog zakona (čl. 44), s tim da i ovdje osnivač vrši konačno imenovanje i razrješenje članova upravnog odbora/vijeća (čl. 45 st. 1).

izvršne vlasti u upravnim odborima visokoškolskih ustanova, Zakon o visokom obrazovanju u Republici Srpskoj sveo je učešće osnivača u upravnim odborima na zakonski minimum. Zakon je propisao da predstavnike osnivača u upravnim odborima imenuje vlada, ali da oni mogu činiti *najviše jednu trećinu ukupnog broja članova* (čl. 62 st. 3), dok ostale akademske i neakademske predstavnike biraju i imenuju senati visokoškolskih ustanova (čl. 62 st. 4). Također, Zakon o visokom obrazovanju RS propisuje da se predsjednik upravnog odbora bira iz reda akademskog osoblja (čl. 62 st. 7)<sup>57</sup>, a ne iz reda predstavnika osnivača (kako je to predviđeno u kantonalnim zakonima u Federaciji BiH).

Zakon o visokom obrazovanju u Brčko distriktu BiH usvojio je rješenja Okvirnog zakona, propisujući da upravni odbor ima sedam do jedanaest članova i da "najmanje jednu trećinu" članova upravnog odbora imenuje osnivač, dok ostale imenuje senat u skladu sa osnivačkim aktom i statutom (čl. 49 st. 1 i 2)<sup>58</sup>.

Za razliku od upravljačkog i poslovnog aspekta institucionalne autonomije, gdje postoji mogućnost većeg ili manjeg utjecaja izvršne vlasti, Okvirni zakon i zakoni o visokom obrazovanju nižih nivoa dosljedno poštuju načelo *akademske autonomije* visokoškolskih ustanova (naučno-istraživački aspekt), prepuštajući akademskoj zajednici punu samoupravu u svim pitanjima stručne i naučno-istraživačke djelatnosti visokoškolske ustanove. Ovo načelo potvrđeno je članom 21 Okvirnog zakona, u kojem je propisano da "visokoškolske ustanove uživaju slobodu u nastavnom i naučnoistraživačkom radu u okviru svojih licenci, bez miješanja organa javne vlasti"<sup>59</sup>. Načelo akademske autonomije izričito je propisano i u zakonima o visokom obrazovanju kantona, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH<sup>60</sup>.

Pored ovih načelnih zakonskih formulacija, stvarna akademska autonomija (naučno-istraživački aspekt) ostvaruje se povjerenjem svih akademskih pitanja u nadležnost senata, kao "najvišeg akademskog tijela" sastavljenog isključivo od predstavnika akademske zajednice (akademskog osoblja i studenata). Senat ima "odgovornost za akademska pitanja u visokoškolskoj ustanovi". O svim akademskim pitanjima Senat odlučuje potpuno samostalno, na prijedlog tijela nižih organizacionih jedinica (fakulteta, akademija, instituta i dr.)<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> Zakon o visokom obrazovanju RS (bilj. 15).

<sup>58</sup> Zakon o visokom obrazovanju BD BiH (bilj. 18).

<sup>59</sup> Čl. 21 Okvirnog zakona (bilj. 1).

<sup>60</sup> V. npr: čl. 5 Zakona o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo (bilj. 50), čl. 53, 54, 55 st. d) i đ) Zakona o visokom obrazovanju RS (bilj. 15), čl. 7 Zakona o visokom obrazovanju BDBiH (bilj. 18).

<sup>61</sup> Senat visokoškolske ustanove odlučuje o svim akademskim pitanjima, a posebno: odlučuje o pitanjima nastavne, naučne, umjetničke i stručne djelatnosti visokoškolske ustanove; donosi statut visokoškolske ustanove uz prethodno pribavljeno mišljenje upravnog odbora; donosi opće akte u skladu sa

Slično je i sa kadrovskom autonomijom, s obzirom da pri dodjeljivanju nastavničkih i saradničkih zvanja visokoškolske ustanove uživaju punu samoupravu. Okvirni zakon propisuje da se "izbor akademskog osoblja u svim slučajevima vrši javnim konkursom, u skladu s kriterijima određenim zakonom, statutom visokoškolske ustanove i općeprihvaćenim standardima u datoj struci"<sup>62</sup>. Pitanje izbora akademskog osoblja suštinski je regulirano na isti način u kantonima, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH. Izbor akademskog osoblja vrši senat visokoškolske ustanove, čija je odluka konačna i protiv koje se jedino upravni spor može pokrenuti. Senat svoju odluku donosi na prijedlog nastavno-naučnog vijeća organizacione jedinice, donesenog na osnovu izvještaja stručne komisije. Komisiju inače imenuje nastavno-naučno vijeće organizacione jedinice, s tim da većina članova mora biti iz reda akademskog osoblja iste ili srodne naučne oblasti za koju se vrši izbor<sup>63</sup>. Dakle, zakonska rješenja uveliko osiguravaju da o izboru i napredovanju akademskih kadrova na visokoškolskim ustanovama odlučuje isključivo struka i akademska zajednica.

Institucionalna autonomija usko je vezana i s načinom finansiranja visokoškolskih ustanova. U većini zemalja regiona, a i u Bosni i Hercegovini, većina sredstava namijenjenih visokom obrazovanju dolazi iz budžeta. Način reguliranja ovog segmenta predstavlja vrlo osjetljivo pitanje. U sistemu fragmentiranog sistema visokog obrazovanja i nepostojanja efikasnog sistema kontrole nad sredstvima javlja se korupcija i neobrazloženo raspolaganje sredstvima. S druge strane, pojedini primjeri neadekvatnog/nezakonitog raspolaganja budžetskim sredstvima postaju argument na strani predstavnika vlasti da uspostave potpuni nadzor i upravljanje finansijskim sredstvima javnih visokoškolskih ustanova, koji bi predstavljao prijetnju za očuvanje insti-

zakonom i statutom visokoškolske ustanove; donosi nastavne planove i nastavne programe dodiplomskog, postdiplomskog i doktorskog studija; bira rektora i prorektora univerziteta, odnosno direktora visoke škole; bira akademsko osoblje na prijedlog naučno-nastavnog vijeća, odnosno naučnoistraživačkog vijeća organizacione jedinice; imenuje komisije u postupku sticanja doktorata nauka; dodjeljuje počasna zvanja profesor emeritus te počasni doktor nauka; daje inicijativu upravnom odboru za organiziranje i ukidanje fakulteta i drugih organizacionih jedinica na univerzitetu; obavlja i druge poslove u skladu sa zakonima i statutom visokoškolske ustanove. Senat visokoškolske ustanove odlučuje o akademskim pitanjima na prijedlog stručnih tijela organizacionih jedinica, kao i drugih tijela visokoškolske ustanove i predstavničkih tijela studenata. Najmanje 15 % članova senata su studenti, predstavnici studenata iz svakog ciklusa. Broj članova, sastav i način rada senata utvrđuju se statutom visokoškolske ustanove. Čl. 16 Okvirnog zakona (bilj. 1).

<sup>62</sup> *Ibid*, čl. 34 Okvirnog zakona.

<sup>63</sup> V. čl. 91-95 Zakona o visokom obrazovanju RS (bilj. 15) i čl. 129-135 Zakona o visokom obrazovanju BDBiH (bilj. 18); odgovarajuće odredbe kantonalnih zakona o visokom obrazovanju, npr. čl. 96, 98-107 Zakona o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo (bilj. 50).

tucionalne autonomije. U tom smislu se kao nužnost svih budućih rješenja nameće postizanje transparentnosti u raspolaganju sredstvima, uz potpuno očuvanje institucionalne autonomije.

### 3.2. Osiguranje kvaliteta: akreditacija visokoškolskih ustanova u BiH

Jedan od temelja Evropskog prostora visokog obrazovanja predstavlja i načelo promoviranja *evropske saradnje u osiguranju kvaliteta* u oblasti visokog obrazovanja<sup>64</sup>. Ovo načelo je na evropskom nivou dobilo svoj normativni izraz u okviru *Standarda i smjernica za osiguranje kvaliteta u Evropskom području visokog obrazovanja* 2005. godine (*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*), koju je, na zahtjev ministara zemalja potpisnica Bolonjske deklaracije (Berlinski kominike iz 2003) izradila *Evropska asocijacija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju*<sup>65</sup>. U ovom aktu sadržani su opći standardi i smjernice za unutrašnje (interno)<sup>66</sup> i vanjsko (eksterno)<sup>67</sup> osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju, te standardi i smjernice za agencije koje provode vanjsko osiguranje kvaliteta<sup>68</sup>. Implementacija ovih standarda i smjernica podrazumijevala je obavezu svih članica potpisnica da preduzmu odgovarajuće mjere usklađivanja nacionalnih sistema osiguranja kvaliteta sa Evropskim standardima i smjernicama. U skladu s tim je za Bosnu i Hercegovinu posebno imenovana radna grupa izradila *Standarde i smjernice za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini* (2007)<sup>69</sup>. Taj dokument

<sup>64</sup> Bolonjska deklaracija, dostupno na [www.cip.gov.ba/images/bpdf/bolonjska/bolonjska.bih.pdf](http://www.cip.gov.ba/images/bpdf/bolonjska/bolonjska.bih.pdf) (očitanje: 05. 05. 2017).

<sup>65</sup> ENQA report on Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, European Association for Quality Assurance in Higher Education, Helsinki 2009, dostupno na [www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/09/ESG\\_3edition.pdf](http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/09/ESG_3edition.pdf) (očitanje 05. 05. 2017). Bosanski prevod dostupan na [www.heg.gov.ba/Dokumenti/Bolonja/?id=602](http://www.heg.gov.ba/Dokumenti/Bolonja/?id=602) (očitanje 05. 05. 2017).

<sup>66</sup> Utvrđeno je sedam standarda, vezanih za: 1. politiku rada i procedure za osiguranje kvaliteta, 2. usvajanje, praćenje i periodične evaluacije programa i diploma, 3. ocjenjivanje studenata, 4. osiguranje kvaliteta nastavnog osoblja, 5. resurse za učenje i podrška za studente, 6. informacione sisteme, 7. informacije za javnost. Osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju: evropska iskustva i prakse, Banja Luka 2011, s. 28, dostupno na [www.heg.gov.ba/Dokumenti/Publikacije/?id=3505](http://www.heg.gov.ba/Dokumenti/Publikacije/?id=3505) (očitanje 05. 05. 2017).

<sup>67</sup> Utvrđeno je osam standarda, vezanih za: 1. primjena procedura za unutrašnje osiguranje kvaliteta, 2. razvoj procesa vanjskog osiguranja kvaliteta, 3. kriterije za odlučivanje, 4. procese primjerene svrsi, 5. izvještavanje, 6. procedure za daljnji rad, 7. periodična vrednovanja 8. analizu cijelog sistema. *Ibid*, Osiguranje kvaliteta, s. 29.

<sup>68</sup> Radi se o osam standarda, vezanih za: 1. korištenje procedura za vanjsko osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju, 2. službeni status, 3. aktivnosti, 4. resurse, 5. izjava o misiji, 6. nezavisnost 7. kriterije i procese vanjskog osiguranja kvaliteta koje koriste agencije, 8. procedure utvrđivanja odgovornosti. *Ibid*, Osiguranje kvaliteta, ss. 29-30.

predstavljao je osnov za izradu *Odluke o normama kojima se određuju minimalni standardi u području visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini* iz 2011. godine, koju je, na osnovu člana 48 al. 1 Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH, donijela Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta u BiH<sup>70</sup>. Nakon što su ministri zemalja Evropskog prostora visokog obrazovanja usvojili *Standarde i smjernice za osiguranje kvaliteta u Evropskom području visokog obrazovanja* (Erevan, 2015)<sup>71</sup>, u Bosni i Hercegovini se pristupilo i implementiranju revidiranih standarda i smjernica, prvenstveno u vidu donošenja nove *Odluke o normama kojima se određuju minimalni standardi u području visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini*, koja se trenutno nalazi u fazi javnih konsultacija<sup>72</sup>.

Osiguranje kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja, prema postojećim standardima i smjernicama u Bosni i Hercegovini, ima dvije komponente: 1. pravila za ostvarivanje standarda i smjernica za unutrašnje osiguranje kvaliteta (osiguranje kvaliteta koje vrše visokoškolske ustanove); i 2. pravila za ostvarivanje standarda i smjernica za vanjsko osiguranje kvaliteta (osiguranje kvaliteta koje vrše vanjska tijela – agencije, ministarstva, komisije). U nastavku će biti više govora o akreditaciji, kao ključnom aspektu vanjskog osiguranja kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini.

Akreditacija se definiše kao proces formalnog priznavanja studijskog programa ili visokoškolske ustanove, koji, na bazi procjene kvaliteta, vrši vanjsko tijelo za to određeno<sup>73</sup>. Kvalifikacijom se utvrđuje “da li ustanova ima pravo na izdavanje diploma, omogućava se priznavanje tih diploma od strane trećih lica, olakšava se prenos bodova na druge akreditirane ustanove, realizira se direktno ili indirektno finansiranje i reguliraju druga statusna pitanja”<sup>74</sup>. Akreditacija predstavlja obično rezultat vrednovanja ili vanjske ocjene kvaliteta, na osnovu čega se “utvrđuje da li program ili ustanova zadovoljavaju akademske ili profesionalne standarde akreditacijskog tijela”. Status akreditirane ustanove ili akreditiranog programa se uglavnom dobija na određeni vremenski period, dok se negativna odluka nakon određenog vremena može izmijeniti u novom procesu akreditacije<sup>75</sup>.

Šta akreditacija praktično znači otkriva čl. 54 Okvirnog zakona, u kojem je propisano da će nadležni državni

<sup>69</sup> Dostupno na [www.heg.gov.ba/Kvalitet/dokumenti/?id=1229](http://www.heg.gov.ba/Kvalitet/dokumenti/?id=1229) (očitanje 10. 05. 2017).

<sup>70</sup> *Sl. gl. BiH* 100/11.

<sup>71</sup> Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), Brussels 2015, dostupno na [www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG\\_2015.pdf](http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf) (očitanje 10. 05. 2017).

<sup>72</sup> Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta, dostupno na [www.heg.gov.ba/Aktivnosti/javne\\_kons/?id=7332](http://www.heg.gov.ba/Aktivnosti/javne_kons/?id=7332) (očitanje 10. 05. 2017).

<sup>73</sup> Osiguranje kvaliteta (bilj. 66), s. 58.

<sup>74</sup> *Ibid*, ss. 58-59.

<sup>75</sup> *Ibid*, ss. 58-59.

organi, te drugi organi i organizacije u Bosni i Hercegovini, u svrhu zaposlenja ili javne funkcije, priznavati samo one akademske stepene i diplome stečene na visokoškolskim ustanovama koje su akreditirane<sup>76</sup>. U tom smislu su i svi zakoni o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini predvidjeli akreditaciju (visokoškolskih ustanova i studijskih programa) kao osnovni instrument za provođenje vanjskog osiguranja kvaliteta<sup>77</sup>.

Akreditacija visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini predstavlja veoma složen proces, koji se ostvaruje saradnjom visokoškolskih ustanova, nadležnih obrazovnih vlasti (kantona, RS-a, BDBiH), Komisije stručnjaka i Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta. Okvirnim zakonom o visokom obrazovanju u BiH definirane su nadležnosti Agencije u postupku akreditacije (čl. 49), dok su zakonima o visokom obrazovanju kantona/RS/BDBiH propisane nadležnosti ostalih tijela u ovom procesu. Posebna pravila postupka akreditacije normirana su podzakonskim aktima nadležnih obrazovnih vlasti (pravilnicima o postupku akreditacije).

Dakle, normativni okvir provođenja akreditacija visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini postavljen je članom 49 Okvirnog Zakona o visokom obrazovanju Bosne i Hercegovine, zatim propisima Agencije (Odluka o normama kojima se određuju minimalni standardi u području visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini<sup>78</sup>, Odluka o kriterijima za akreditaciju visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini<sup>79</sup> i drugih propisa Agencije), te zakonima o visokom obrazovanju i pravilnicima o postupku akreditacije nadležnih obrazovnih vlasti.

Postupak se pokreće na zahtjev visokoškolske ustanove koja traži akreditaciju. Zahtjev se podnosi nadležnom kantonalnom ministarstvu (FBiH)/Agenciji za akreditaciju visokoškolskih ustanova Republike Srpske (RS)/Odjelu za obrazovanje Vlade BDBiH. Po prijemu zahtjeva nadležne institucije provjeravaju formalno-pravnu ispravnost zahtjeva. Sljedeća faza je imenovanje komisije stručnjaka. Imenovanje vrši Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH, na prijedlog nadležnog kantonalnog ministarstva/Agencije/Odjela. Prijedlog i imenovanje se vrši na osnovu postojeće liste domaćih i međunarodnih stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvaliteta i davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova. Zadatak komisije je da provjeri ispunjenost kriterija institucionalne ili programske akreditacije VŠU. Na temelju izvještaja Komisije, Agencija izdaje nadležnom kantonalnom mi-

nistarstvu/Agenciji/Odjelu preporuku o akreditaciji. Na osnovu preporuke Agencije, nadležno kantonalno ministarstvo/Agencija/Odjel: (1) donosi rješenje/uvjerenje o akreditaciji, ili (2) donosi rješenje o dodjeli uvjetne akreditacije (FBiH)/upućuje pismo očekivanja – akt kojim se ukazuje na nedostatke i izražava očekivanje da će navedeni nedostaci biti otklonjeni u datom roku (RS/BDBiH), ili (3) donosi rješenje kojim se odbija zahtjev za akreditaciju. Rješenje o akreditaciji je konačno i protiv njega se ne može podnositi žalba, ali je dopušteno pokretanje upravnog spora pred nadležnim sudom<sup>80</sup>.

Akredatcije se izdaju na određeno vrijeme. U kantonima Federacije BiH rješenja o akreditaciji se izdaju na rok od četiri, pet ili šest godina. U Republici Srpskoj se akreditacije dodjeljuju na četiri godine, dok je Zakon o visokom obrazovanju Brčko distrikta BiH odredio da se akreditacije izdaju “najduže na četiri godine”.

Formalna procedura akreditacije VŠU u Bosni i Hercegovini završava se upisom VŠU u Državni registar akreditiranih visokoškolskih ustanova, koji obavlja Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH. Prethodno se vrši provjera usklađenosti rješenja o akreditaciji sa internim procedurama i pravilnicima Agencije. Rješenje o upisu u Državni registar donosi direktor Agencije, na prijedlog Komisije za ocjenu usklađenosti rješenja o akreditaciji visokoškolske ustanove i zaključka Stručnog kolegijuma Agencije.

Akreditacija visokoškolskih ustanova u BiH, kao instrument osiguranja kvaliteta u kontekstu reforme visokog obrazovanja, nalazi se još u ranoj fazi institucionalne prakse. Proces akreditacije započeo je tek 2012. godine, kada je podnesen prvi zahtjev za akreditaciju VŠU, a prvi upis visokoškolske ustanove u Državni registar zabilježen je 2013. godine. Jedan od glavnih razloga kašnjenja procesa akreditacije može se svesti na nedostatak nužnih pravnih okvira i pretpostavki (donošenje zakonskih i podzakonskih akata o postupku akreditacije od strane nadležnih institucija)<sup>81</sup>. Ipak, do danas je, prema zvaničnim podacima Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH, akreditirano ukupno 27 visokoškolskih ustanova<sup>82</sup>, i to:

- univerziteta u FBiH: Univerzitet u Sarajevu, University Sarajevo School of Science and Technology, Univerzitet u Zenici, Internacionalni univerzitet u Sarajevu, Internacionalni Burč univerzitet, Univerzitet

<sup>76</sup> Čl. 54 al. 1 Okvirnog zakona (bilj. 1).

<sup>77</sup> V. čl. 25-32 Zakona o visokom obrazovanju RS (bilj. 15); čl. 34-35 Zakona o visokom obrazovanju BDBiH (bilj. 18); čl. 30-32 Zakona o visokom obrazovanju ZDK, *Sl. nov. ZDK* 6/09; čl. 24-28 Zakona o visokom obrazovanju HNK (bilj. 56) i drugo.

<sup>78</sup> *Sl. gl. BiH* 100/11.

<sup>79</sup> *Sl. gl. BiH* 75/10 i 44/13 i *Sl. gl. BiH* 96/16.

<sup>80</sup> V. članove o akreditaciji iz kantonalnih zakona o visokom obrazovanju, Zakon o visokom obrazovanju u Republici Srpskoj i Zakon o visokom obrazovanju u Brčko distriktu BiH.

<sup>81</sup> Analiza procesa akreditacije s aspekta visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini, Banja Luka 2016, s. 3, dostupno na [www.heg.gov.ba/Aktivnosti/tematskeanalize/Analiza%20procesu%20akreditacije%20s%20aspekta%20visokoskolskih%20ustanova%20u%20BiH.pdf](http://www.heg.gov.ba/Aktivnosti/tematskeanalize/Analiza%20procesu%20akreditacije%20s%20aspekta%20visokoskolskih%20ustanova%20u%20BiH.pdf) (očitanje 10. 05. 2017).

<sup>82</sup> V. Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta, dostupno na [www.heg.gov.ba/akreditacija\\_vsu/Default.aspx](http://www.heg.gov.ba/akreditacija_vsu/Default.aspx) (očitanje 10. 05. 2017).

u Tuzli, Univerzitet Džemal Bijedić, Sveučilište u Mostaru, Univerzitet u Bijaču, Univerzitet u Travniku, Internacionalni univerzitet u Travniku, Sveučilište/Univerzitet Vitez, Američki univerzitet u Bosni i Hercegovini (uslovna akreditacija), Sveučilište Hercegovina (uslovna akreditacija)

– univerziteta u RS: Univerzitet u Istočnom Sarajevu, Univerzitet u Banjoj Luci, Univerzitet za poslovne studije Banja Luka, Nezavisni univerzitet Banja Luka, Univerzitet Sinergija Bijeljina, Panevropski univerzitet Apeiron

– visokih škola u FBiH: Visoka škola “Logos centar” u Mostaru, Visoka škola “CEPS-Centar za poslovne studije”;

– visokih škola u RS: Visoka škola “Banja Luka College” Banja Luka, Komunikološki koledž “Kapa Fi” Banja Luka, Visoka škola za uslužni biznis Istočno Sarajevo – Sokolac, Visoka škola “Primus” Gradiška, Visoka škola za primijenjene i pravne nauke “Prometej”.

Postupak akreditacije visokoškolskih ustanova u zadnje vrijeme je pomaknut sa mrtve tačke. Ipak, postoje brojne poteškoće sa kojima se svi akteri u ovom procesu susreću. Poseban izazov u postupku akreditacije predstavlja problem neusaglašenosti usvojenih pravilnika o postupku akreditacije visokoškolskih ustanova sa općim zakonskim i podzakonskim aktima i evropskom praksom. Na to je skrenula pažnju i Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH u *Analizi Pravilnika o postupku akreditacije visokoškolskih ustanova u BiH* iz juna 2014<sup>83</sup>. Naime, analiza šest kantonalnih pravilnika o postupku akreditacije (Kanton Sarajevo, Zeničko-dobojski kanton, Tuzlanski kanton, Hercegovačko-neretvanski kanton, Srednjobosanski kanton i Unsko-sanski kanton) pokazala je da “još uvijek postoje nejasnoće u pogledu postojećeg postupka akreditacije”. Prema mišljenju Sektora za osiguranje kvaliteta Agencije, neki od nedostataka postojećih pravilnika mogu čak da dovedu u pitanje validnost provedenih akreditacija. Kao primjer se navodi Pravilnik o postupku akreditacije Srednjobosanskog kantona. Primjena tog Pravilnika može dovesti čak do toga da se “postupci akreditacije koji se provode u skladu sa postojećim pravilnikom ne smatraju važećim i da se smatra da su u suprotnosti sa Odlukom o normama kojima se određuju minimalni standardi u području visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, propisima Agencije i evropskom praksom”<sup>84</sup>.

U Brčko distriktu uočen je i nedostatak u zakonskoj regulativi akreditacije, jer Zakon nije jasno definirao: svrhu akreditacije, obavezu visokoškolskih ustanova da se podvrgnu akreditaciji, niti odnos organa BDBiH prema Agenciji za razvoj visokog obrazovanja i osigu-

<sup>83</sup> Analiza Pravilnika o postupku akreditacije visokoškolskih ustanova u BiH, Banja Luka 2014, dostupno na [www.heg.gov.ba/Aktiv\\_nosti/tematske-analize/?id=7650](http://www.heg.gov.ba/Aktiv_nosti/tematske-analize/?id=7650) (očitanje 10. 05. 2017).

<sup>84</sup> *Ibid.*

ranje kvalitete. Pored toga, nisu usvojeni ni drugi podzakonski akti (pravilnik o postupku akreditacije, troškovima akreditacije i drugo). U tom smislu je nužno da se postojeći pravni okvir za akreditaciju, definiran Zakonom o visokom obrazovanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, izmjeni, ali i da se donesu podzakonski akti koji će regulirati otvorena pitanja. Takav stav izrazio je i Odjel za obrazovanje Vlade BDBiH<sup>85</sup>. U tom smislu je nedavno (na sjednici od 3. maja 2017). Vlada BDBiH usvojila Smjernice za izradu nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju u Brčko distriktu BiH. Usvojenim smjernicama promijenije se definicija akreditacije i otkloniće se druge normativne prepreke za akreditaciju visokoškolskih ustanova na području BD BiH<sup>86</sup>.

#### 4. Zaključak

Visoko obrazovanje je regulirano Okvirnim Zakonom o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini iz 2007. godine. Na osnovu kojeg su doneseni novi zakoni o visokom obrazovanju u deset kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine, Republici Srpskoj i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine. Analiza normativnog i institucionalnog okvira pokazala je da na prostoru Bosne i Hercegovine postoji jedinstven sistem visokog obrazovanja u onoj mjeri u kojoj je ovu oblast harmonizirao Okvirni zakon i Bolonjski proces. Okvirnim zakonom je ostavljeno dovoljno prostora da niži nivoi vlasti ovu oblast urede u skladu sa vlastitom politikom i ciljevima koji se žele postići u oblasti visokog obrazovanja. U Bosni i Hercegovini postoji dvanaest režima ili sistema visokog obrazovanja, koji su načelno usklađeni s Okvirnim zakonom i Bolonjskim principima. Sistem visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, institucionalno i normativno, karakterizira značajan stepen pravnog partikularizma. On očito ne predstavlja formalan nedostatak ili prepreku da bi Bosna i Hercegovina bila dio Evropskog prostora visokog obrazovanja.

Međutim, postojanje dvanaest režima visokog obrazovanja proizvodi brojne probleme. Proces stvarne/faktičke provedbe principa Okvirnog zakona i Bolonjskog procesa praćen je kašnjenjem sa donošenjem odgovarajućih zakonskih i podzakonskih akata, neusaglašenošću propisa nižih nivoa sa Okvirnim zakonom, sporošću integracije velikih javnih univerziteta, kašnjenjem procesa akreditacije visokoškolskih ustanova

<sup>85</sup> Usp. Informacija o izvršenju Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini, Ministarstvo civilnih poslova BiH, novembar 2013, 14-15. i Informacija o izvršenju Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini, Ministarstvo civilnih poslova BiH, novembar 2015, ss. 29-30, dostupno na [www.mcp.gov.ba/org\\_jedinice/sektor\\_obrazovanje/dokumenti/zakoni/default.aspx?id=6600&langTag=bs-BA](http://www.mcp.gov.ba/org_jedinice/sektor_obrazovanje/dokumenti/zakoni/default.aspx?id=6600&langTag=bs-BA) (očitanje 10. 05. 2017).

<sup>86</sup> Dostupno na <http://www.bdcnet.net/index.php/ba/vlada/sa-sjednica-vlade/4501-vlada-usvojila-smjernice-za-izmjene-i-dopune-zakona-o-visokom-obrazovanju> (očitanje 03. 06. 2017).

i drugo. Normativni partikularizam u praksi znači da visokoškolske ustanove u Bosni i Hercegovini, zapravo, djeluju pod različitim zakonskim režimima. Zbog toga, na primjer, neke visokoškolske ustanove uživaju veći stepen institucionalne autonomije, a druge manji. Isto tako, zakonske odredbe o upravnim odborima predstavljaju dobar primjer različitog standarda autonomije. Fragmentiranost i partikularizam ovog sistema proizvodi i druge ozbiljne probleme, koji nisu isključivo pravne prirode: neusklađenost politike visokog obrazovanja sa potrebama jedinstvenog tržišta rada u Bosni i Hercegovini, razni aspekti sukoba interesa i korupcije, nedostatak institucionalne autonomije visokoškolskih ustanova i drugo.

Unutar postojećeg normativnog i institucionalnog okvira nameću se sljedeće preporuke. *Prva* se odnosi na nužnost stvarnog pridržavanja zakonskih i podzakonskih akata, kao i na stvarne provedbe načela Okvirnog zakona i Bolonjskog procesa. Ova preporuka ograničena je na postojeće mehanizme kontrole osiguranja kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja i zakonitosti rada visokoškolskih ustanova: odgovorna tijela (nadležni organi vlasti, komisije, agencije itd.) moraju uložiti dodatne napore u nezavisnom i profesionalnom obavljanju svojih zadataka. Pri tome je od krucijalne važnosti da nadležne obrazovne vlasti i inspekcijски organi imaju jednak tretman u kontroli zakonitosti rada privatnih i javnih visokoškolskih ustanova.

*Druga* preporuka se odnosi na vanjsko osiguranje kvaliteta (akreditacija) visokoškolskih ustanova. Akreditacija je složen proces koji se ostvaruje saradnjom vi-

sokoškolskih ustanova, nadležnih obrazovnih vlasti (kantona, RS-a, BDBiH), Komisije stručnjaka i Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta. Da bi akreditacija zaista predstavljala stvarnu, nezavisnu i objektivnu procjenu kvaliteta (radi formalnog priznavanja visokoškolske ustanove), nužno je da nadležni organi vode računa da u svakom konkretnom procesu akreditacije i reakreditacije visokoškolskih ustanova među involviranim strankama i akterima ne postoji niti jedan oblik sukoba interesa. Samo tako se može u okviru postojećih mehanizama osigurati da se visokoškolske ustanove pridržavaju propisanih normativa i standarda. To je od izuzetnog značaja za unapređenje kvaliteta visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini.

Svaka strategija i politika iz oblasti visokog obrazovanja, koja se vodi na kantonalnom nivou, bez odgovarajuće koordinacije i saradnje sa drugim kantonima, ali i entitetom RS i Brčko distriktom može imati (u pravilu ima) veoma ograničene domete. Primjer takve politike može biti politika upisnih kvota. Ovaj problem neracionalnog partikularizma normi i politika u oblasti visokog obrazovanja (posebno u Federaciji Bosne i Hercegovine) može se prevazići uspostavom većeg stepena koordinacije i usaglašavanja politika. U tom pogledu je entitet RS u mnogo povoljnijem položaju, jer se na području tog entiteta vodi jedinstvena politika visokog obrazovanja. Jedinstvena (ili barem okvirna/iskoordinirana) politika visokog obrazovanja na području Federacije BiH doprinijela bi prevazilaženju ključnih problema koje nameće partikularizam u ovoj oblasti.

### Zusammenfassung

*Die Frage der gesetzlichen Regelung des Hochschulwesens in Bosnien-Herzegowina ist Schwerpunkt dieser Arbeit. Es handelt sich hierbei um eine Analyse des normativen Rahmens, die sich insbesondere mit dem Hochschulrahmengesetz Bosnien-Herzegowinas im Kontext der Bologna-Reform befasst. Der grösste Teil der Arbeit beschäftigt sich mit der Organisation, der Autonomie und dem Akkreditierungs-Prozess der Hochschulen in Bosnien-Herzegowina.*

*Seit 2003 ist Bosnien-Herzegowina im Europäischen Hochschulraum einbezogen. Das Hochschulwesen des Landes ist in allgemeiner Weise durch das Hochschulrahmengesetz (2007) geregelt, auf dessen Grundlage dann die neuen Gesetze in den zehn Kantonen der Föderation Bosnien-Herzegowinas, in der Republika Srpska und im Brčko distrikt Bosnien-Herzegowinas erlassen worden sind. Das Hochschulrahmengesetz wird in der Arbeit aus zwei Blickpunkten analysiert: erstens, als Mittel zur Teilung der Kompetenzen zwischen dem Staat und den unteren staatlichen Ebenen (Kantonen, Republika Srpska und Brčko distrikt); und zweitens, als normatives Instrument zur Harmonisierung der Hochschulgesetze im Prozess der Einbindung Bosnien-Herzegowinas in den Europäischen Hochschulraum (Bologna-Prozess).*

*Die Analyse des normativen Rahmens des Hochschulwesens zeigt, dass es in Bosnien-Herzegowina ein einheitliches Hochschulwesen nur in dem Ausmaß gibt, wie es das Rahmengesetz und der Bologna-Prozess harmonisiert hat. In diesem Sinne kann man sagen, dass es in Bosnien-Herzegowina 12 Hochschulsysteme gibt, die mit dem Rahmengesetz und der Bologna-Reform grundsätzlich im Einklang stehen. Zur Steigerung der Qualität des Hochschulwesens in Bosnien-Herzegowina empfiehlt es sich besonders ein höheres Maß an Koordination und Harmonisierung auf staatlicher Ebene (oder wenigstens auf Ebene der Föderation B-H) einzuführen.*



Fondacija Centar za javno pravo  
Stiftung Kompetenzzentrum für Öffentliches Recht  
Foundation Public Law Centre





Sadržaj:

1. Uvod .....	17	5.3. Pitanje akademske autonomije, akademske samouprave i akademskih sloboda .....	21
2. Normativni okvir .....	17	5.4. Pitanje finansijskog poslovanja Univerziteta u Sarajevu .....	23
3. Visokoškolske ustanove .....	18	5.5. Statusnopravna pitanja akademskog osoblja .....	24
4. Uloga i značaj Univerziteta u Sarajevu .....	19	6. Zaključak .....	25
5. Nova zakonska rješenja: izazovi i perspektive			
5.1. Razlozi za nova zakonska rješenja .....	20		
5.2. Univerzitet u Sarajevu: okosnica novog zakona .....	21		

## 1. Uvod

U razvijenim zemljama suvremenog svijeta sistem visokog obrazovanja i naučno-istraživačka djelatnost predstavljaju snažnu pokretačku snagu za razvoj društva. Predstavljaju intelektualnu bazu od posebne važnosti za države i unutardržavne društvene promjene. U bh. kontekstu, uloga i mjesto visokog obrazovanja još uvijek nije jasno definirana.

Ustavne nadležnosti u području visokog obrazovanja koncentrirane su na kantonalnom nivou na području Federacije BiH, entitetskom nivou na području Republike Srpske, te nivou Brčko distrikta BiH. Nadležnost Bosne i Hercegovine ogleda se u provođenju Okvirnog zakona o visokom obrazovanju<sup>1</sup> i poslovima koordinacije u domenu razvoja visokog obrazovanja. Jedan od preduvjeta za jasnije definiranje i pozicioniranje visokog obrazovanja jesu promjene u okviru normativnog sistema, a sve s ciljem ostvarivanja strateških ciljeva u oblasti visokog obrazovanja izraženih u Deklaraciji europskih ministara visokog obrazovanja iz Bolonje (1999)<sup>2</sup>.

Ovaj rad predstavlja normativnu i institucionalnu analizu određenih pitanja u sistemu visokog obrazovanja na području Kantona Sarajevo (u nastavku: Kantona). U svjetlu izazova i perspektiva donošenja novog normativnog okvira u radu se posebno problematiziraju pitanja organizacije, akademske autonomije i akademske samouprave. Posebna pažnja usmjerena je na Univerzitet u Sarajevu, kao najstariju i najveću visokoškolsku ustanovu u Bosni i Hercegovini, a čiji položaj, ustrojstvo i poslovanje predstavlja okosnicu predloženog zakona.

\* Autor je bakalaureat prava, asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu.

<sup>1</sup> Okvirni Zakon o visokom obrazovanju u BiH, *Sl. gl. BiH* 59/07 i 59/09.

<sup>2</sup> Bolonjska deklaracija, v. Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja, dostupno na [www.cip.gov.ba/images/pdf/bolonja/bolonjska.bih.pdf](http://www.cip.gov.ba/images/pdf/bolonja/bolonjska.bih.pdf) (očitanje 19. 06. 2017).

Nacrt zakona o visokom obrazovanju Kantona utvrđen je u novembru 2016. godine i od samog početka se nalazi u fokusu javnosti. Po okončanju javne rasprave, a nakon određenih izmjena i dopuna, Vlada Kantona je u maju 2017. godine utvrdila Prijedlog zakona. Prijedlog zakona se već dva puta bezuspješno našao pred kantonalnom Skupštinom. O rješenjima novog zakona vode se široke rasprave, a stavovi predlagača i akademske zajednice u mnogočemu se razlikuju.

## 2. Normativni okvir

Visoko obrazovanje na području Kantona regulirano je Zakonom o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo<sup>3</sup>. Zakonom je uređeno obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja; opća pitanja u vezi s osnivanjem, organizacijom, finansiranjem, upravljanjem i rukovođenjem visokoškolskim ustanovama; djelatnosti i uvjeti za obavljanje djelatnosti visokoškolskih ustanova; prava i obaveze nadležnih organa u oblasti visokog obrazovanja; način osiguranja kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja; organizacija studija; prava i obaveze studenata; uvjeti za stjecanje diploma i drugih javnih isprava; statusna pitanja akademskog osoblja, kao i naučni i umjetnički razvoj i druga pitanja za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području Kantona. Uz predmetni Zakon, od posebnog značaja za sistem visokog obrazovanja na području Kantona jesu i Zakon o naučno-istraživačkoj djelatnosti<sup>4</sup> te Standardi i normativi za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području Kantona Sarajevo<sup>5</sup>. Zakonom o naučno-istraživačkoj djelatnosti su utvrđeni ciljevi, interesi i potrebe u naučno-istraživačkoj djelatnosti, način osiguranja sredstava za područje naučno-istraživačke djelatnosti od interesa za Kanton, donošenje Programa naučno-istraživačke djelatnosti, odnosno osnovni uv-

<sup>3</sup> Zakon o visokom obrazovanju KS, *Sl. nov. KS* 42/13 i 13/15.

<sup>4</sup> Zakon o naučno-istraživačkoj djelatnosti KS, *Sl. nov. KS* 10/04.

<sup>5</sup> Standardi i normativi za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području KS, *Sl. nov. KS* 04/06.

jeti i kriteriji za bavljenje naučno-istraživačkom djelatnošću. Standardima i normativima za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja Vlada je propisala elemente razvijenosti visokoškolskih ustanova; broj i strukturu nastavnog kadra; broj studenata; prostor, opremu, namještaj, biblioteku i ostale uvjete za rad.

### 3. Visokoškolske ustanove

Na području Kantona registrirana je jedna visokoškolska ustanova kao javna ustanova i četiri visokoškolske ustanove kao ustanove (tzv. privatne visokoškolske ustanove). Javna visokoškolska ustanova je Univerzitet u Sarajevu, dok su kao ustanove registrirane: Univerzitet Sarajevska škola za nauku i tehnologiju, Internacionalni Burch Univerzitet, Internacionalni univerzitet u Sarajevu i Američka škola za ekonomiju<sup>6</sup>.

Univerzitet u Sarajevu u svom sastavu uključuje 25 fakulteta i akademija, jedan fakultet u svojstvu pridružene članice i pet instituta<sup>7</sup>. Osnovan je 1949. godine Zakonom o osnivanju Univerziteta u Sarajevu<sup>8</sup>. Prava osnivača nad Univerzitetom preuzeo je Kanton Sarajevo (odnosno Skupština Kantona Sarajevo) na osnovu Zakona o visokom obrazovanju iz 1999. godine<sup>9</sup>. Studiji se izvode u skladu s Bolonjskom deklaracijom kroz tri ciklusa u okviru 103 univerzitetska odsjeka/programa. Prema podacima Federalnog zavoda za statistiku na Univerzitetu je u akademskoj 2015/16. godini studiralo 31.217 studenata. Stalno je angažirano 2146 članova akademskog i 1244 ostalog tehničko-administrativnog osoblja<sup>10</sup>.

Univerzitet Sarajevska škola za nauku i tehnologiju u svom sastavu uključuje osam fakulteta i akademija<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Podaci preuzeti s Ministarstvo za obrazovanje, nauku i mlade KS, dostupno na [www.mon.ks.gov.ba](http://www.mon.ks.gov.ba) (očitanje 30. 03. 2017).

<sup>7</sup> Fakulteti, akademije i instituti u sastavu Univerziteta u Sarajevu su: (1) Akademija likovnih umjetnosti; (2) Akademija scenskih umjetnosti; (3) Arhitektonski fakultet; (4) Ekonomski fakultet; (5) Elektrotehnički fakultet; (6) Fakultet sporta i tjelesnog odgoja; (7) Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije; (8) Fakultet političkih nauka; (9) Fakultet islamskih nauka; (10) Farmaceutski fakultet; (11) Fakultet za saobraćaj i komunikacije; (12) Fakultet zdravstvenih studija; (13) Filozofski fakultet; (14) Građevinski fakultet; (15) Katolički bogoslovni fakultet; (16) Mašinski fakultet; (17) Medicinski fakultet; (18) Muzička akademija; (19) Poljoprivredno-prehrambeni fakultet; (20) Pravni fakultet; (21) Prirodno-matematički fakultet; (22) Pedagoški fakultet; (23) Stomatološki fakultet sa klinikama; (24) Šumarski fakultet; (25) Veterinarski fakultet; (26) Fakultet za upravu (pridružena članica Univerziteta u Sarajevu); (27) Institut za istoriju; (28) Institut za jezik; (29) Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava; (30) Orijentalni institut; (31) Institut za genetičko inženjerstvo i biotehnologiju.

<sup>8</sup> Zakon o osnivanju Univerziteta u Sarajevu, *Sl. list NR BiH* 37/49.

<sup>9</sup> Zakon o visokom obrazovanju KS, *Sl. nov. KS* 17/99.

<sup>10</sup> U radu su korišteni podaci Federalnog zavoda za statistiku za 2015/16. godinu. Sumaran prikaz traženih podataka u svrhu izrade ove analize, priredio je i dostavio Elvin Šetkić, viši stručni saradnik za statistiku obrazovanja.

Univerzitet obavlja djelatnost visokog obrazovanja iz licenciranih studijskih programa od 2003. godine. Osnivač univerziteta je Ejup Ganić. Studiji se izvode u skladu s Bolonjskom deklaracijom kroz tri ciklusa u okviru osam univerzitetskih odsjeka/programa. Prema podacima Federalnog zavoda za statistiku na Univerzitetu je u akademskoj 2015/16. godini studiralo 334 studenata. Stalno je angažirano 50 članova akademskog i 16 ostalog tehničko-administrativnog osoblja<sup>12</sup>.

Internacionalni Burch Univerzitet uključuje tri fakulteta<sup>13</sup>. Djelatnost visokog obrazovanja iz licenciranih studijskih programa obavlja od 2008. godine. Osnivač univerziteta je privatna ustanova Bosna Sema – obrazovne institucije iz Sarajeva. Studiji se izvode u skladu s Bolonjskom deklaracijom kroz tri ciklusa u okviru 10 univerzitetskih odsjeka/programa. Prema podacima Federalnog zavoda za statistiku na Univerzitetu je u akademskoj 2015/16. godini studiralo 1.284 studenata. Stalno je angažirano 108 članova akademskog i 27 ostalog tehničko-administrativnog osoblja<sup>14</sup>.

Internacionalni univerzitet u Sarajevu uključuje tri fakulteta<sup>15</sup>. Djelatnost visokog obrazovanja iz licenciranih studijskih programa obavlja od 2003. godine. Osnivač univerziteta je Fondacija za razvoj obrazovanja iz Sarajeva. Studiji se izvode u skladu s Bolonjskom deklaracijom kroz tri ciklusa u okviru 16 univerzitetskih odsjeka/programa. Prema podacima Federalnog zavoda za statistiku na Univerzitetu je u akademskoj 2015/16. godini studiralo 1793 studenata. Stalno je angažirano 87 članova akademskog i 222 ostalog tehničko-administrativnog osoblja<sup>16</sup>.

Američka škola za ekonomiju kao ustanova funkcioniра u statusu visoke škole i pravni je slijednik Fakulteta međunarodnih finansija i bankarstva. Ova visoka škola organizira nastavni proces iz jednog studijskog programa “Međunarodne finansije” i to samo za prvi ciklus studija<sup>17</sup>. Prema podacima Federalnog zavoda za

<sup>11</sup> Fakulteti i akademije u sastavu Sarajevske škole za nauku i tehnologiju: (1) Fakultet za kompjuterske nauke; (2) Fakultet za informacione sisteme; (3) Fakultet za ekonomiju; (4) Fakultet za političke nauke i međunarodne odnose; (5) Fakultet stranih jezika; (6) Fakultet za inženjerske nauke; (7) Sarajevska filmska akademija; (8) Medicinski fakultet.

<sup>12</sup> Podaci Federalnog zavoda za statistiku za 2015/16 (bilj. 10).

<sup>13</sup> Fakulteti u sastavu Internacionalnog Burch Univerziteta: (1) Edukacijski fakultet; (2) Fakultet za ekonomiju i društvene nauke; (3) Fakultet za inženjering i informacijske studije.

<sup>14</sup> Podaci Federalnog zavoda za statistiku za 2015/16. (bilj. 10).

<sup>15</sup> Fakulteti u sastavu Internacionalnog univerziteta u Sarajevu: (1) Fakultet umjetnosti i društvenih nauka; (2) Fakultet menadžmenta i javne uprave; (3) Fakultet prirodnih i tehničkih nauka.

<sup>16</sup> Podaci Federalnog zavoda za statistiku za 2015/16 (bilj. 10).

<sup>17</sup> Suprotno podacima resornog ministarstva i Federalnog zavoda za statistiku, u okviru službene stranice ovog univerziteta naznačeno je da izvode 26 studijskih programa, u

statistiku u okviru Visoke škole je u akademskoj 2015/16. godini studiralo 45 studenata. Stalno je angažirano 11 članova akademskog i osam ostalog tehničko-administrativnog osoblja<sup>18</sup>.

U državni registar akreditiranih visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini upisani su svi univerziteti s područja Kantona, izuzev Američke škole za ekonomiju<sup>19</sup>. U procesu akreditacije, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH razmatrala je devet kriterija za akreditaciju visokoškolskih ustanova – (1) razvoj i strategija visokoškolske ustanove; (2) upravljanje, unutrašnje osiguranje kvaliteta i kultura kvaliteta; (3) procedure za osiguranje kvaliteta studijskih programa; (4) procedure za ocjenjivanje studenata; (5) ljudski resursi; (6) kvalitet fizičkih resursa; (7) informacijski sistemi; (8) prezentacija informacija za javnost; (9) međunarodna saradnja. U pogledu zadovoljavanja kriterija i preporuka upisanih univerziteta, u procesu akreditacije ovlaštena Komisija je konstatala kako Univerzitet Sarajevska škola za nauku i tehnologiju potpuno ispunjava šest (razvoj i strategija visokoškolske ustanove, upravljanje, unutrašnje osiguranje kvaliteta i kultura kvaliteta, procedure za osiguranje kvaliteta studijskih programa, procedure za ocjenjivanje studenata, informacijski sistemi, međunarodna saradnja), dok znatno ispunjava ostala tri kriterija<sup>20</sup>, Internacionalni Burch Univerzitet potpuno ispunjava sve kriterije<sup>21</sup>, Internacionalni univerzitet u Sarajevu potpuno ispunjava dva (procedure za ocjenjivanje studenata i prezentacija informacija za javnost), dok ostalih sedam kriterija znatno ispunjava<sup>22</sup>. Javna visokoškolska ustanova Univerzitet u Sarajevu potpuno ispunjava tri (procedure za ocjenjivanje studenata, ljudski resursi, međunarodna saradnja), dok znatno ispunjava ostalih šest propisanih kriterija<sup>23</sup>.

okviru I, II i III ciklusa studija, v. na Američki univerzitet u BiH, dostupno na [www.aubih.edu.ba](http://www.aubih.edu.ba) (očitanje 05. 04. 2017). S ovim u vezi zanimljivo je i zastupničko pitanje prof. dr. Selme Filipović (Savez za bolju budućnost BiH) upućeno Vladi Kantona Sarajevo dana 10. 05. 2017. kojim ista traži očitovanje Vlade i resornog ministarstva vezano uz navodno nepostojanje dozvole za rad Američkog univerziteta u BiH na području KS, dostupno na [www.skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/filipovic\\_10.05.\\_obrazovanje.pdf](http://www.skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/filipovic_10.05._obrazovanje.pdf) (očitanje 16. 05. 2017).

<sup>18</sup> Podaci Federalnog zavoda za statistiku za 2015/16. (bilj. 10).

<sup>19</sup> Podaci preuzeti sa [www.heg.gov.ba](http://www.heg.gov.ba) (očitanje 30. 03. 2017).

<sup>20</sup> Preporuka o akreditaciji Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH, br. 05-33-1-135-5/14 od 06. 06. 2014.

<sup>21</sup> Preporuka o akreditaciji Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH, br. 05-33-1-369-5/14 od 06. 08. 2014.

<sup>22</sup> Preporuka o akreditaciji Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH, br. 05-33-1-199-6/14 od 15. 09. 2014.

<sup>23</sup> Preporuka o akreditaciji Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH, br. 05-33-1-370-6/14 od 15. 09. 2014.

#### 4. Uloga i značaj Univerziteta u Sarajevu

Visoko obrazovanje u Bosni i Hercegovini baštini dugu tradiciju, usko vezanu uz razvoj Univerziteta u Sarajevu, kao najstariju visokoškolsku ustanovu. Početke možemo vezati čak za daleku 1537. godinu i osnivanje Gazi Husrev-begove medrese u okviru koje su se proučavale tri tradicionalne discipline – teologija, pravo i filozofija. Gazi Husrev-begova biblioteka, u svojstvu pridružene članice, danas predstavlja najstariju instituciju u okviru Univerziteta u Sarajevu. Unatoč osporavanjima navedenog kontinuiteta otvaranje Šerijatske sudačke škole (*mektebi-nuvab*) (1887)<sup>24</sup>, Vrhbosanske katoličke bogoslovije (1890)<sup>25</sup>, Sarajevsko-reljevske pravoslavne bogoslovije (1892), Zemaljskog muzeja (1888) i u konačnici Više šerijatske sudačke škole (1937)<sup>26</sup> postupno uvode Sarajevo, ali i Bosnu i Hercegovinu u sistem visokog obrazovanja u suvremenom kontekstu. Osnivanju Univerziteta u Sarajevu prethodilo je i otvaranje Više pedagoške škole, zatim Medicinskog, Pravnog, Poljoprivredno-šumarskog i Tehničkog fakulteta u periodu od aprila 1946. godine do oktobra 1949. godine. Univerzitet u Sarajevu, prvi suvremeni univerzitet u Bosni i Hercegovini počeo je s radom 2. decembra 1949. godine. Od tada cjelokupan razvoj visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini biva prvenstveno vezan uz Univerzitet u Sarajevu. On predstavlja maticu razvoja visokog školstva i nauke u Bosni i Hercegovini posljednjih sedam decenija. Iz njegove akademske strukture nastale su matične komisije i prvi nastavni kadrovi za otvaranje i razvoj univerziteta u Banja Luci (1975), Tuzli (1976), Mostaru (1977) i drugim gradovima<sup>27</sup>.

Sedamdesete godine u razvoju Univerziteta imale su ekspanzivan karakter. Naglo se povećavao broj studenata, fakulteta, projekata, a uveliko se radilo i na pokušajima značajnijih akademskih reformi. S druge strane, vrlo brzo osamdesete godine su donijele ekonomsku krizu i složenije političke prilike. Takvo stanje ubrzo se reflektiralo i na visoko obrazovanje. Odmah je došlo do zastoja u tehnološkom razvoju, slabljenju veza Univerziteta i privrede, opadanja intenziteta akademske saradnje na međunarodnom planu i u konačnici padu kvaliteta studija. Pretpostavljalo se da će devedesete godine, demokratizacija društva, prvi slobodni i višestranački izbori omogućiti povoljnije uvjete za razvoj visokog obrazovanja. Vjerovalo se kako će demokratske promjene voditi ka reformi visokog obrazovanja i primjeni zapadnoeuropskih standarda<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> E. Durmišević, *Uvod u razvoj pravne misli u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2014, s. 77.

<sup>25</sup> *Ibid*, s. 102.

<sup>26</sup> *Ibid*, s. 123.

<sup>27</sup> B. Tihi, Uloga nauke/znanosti i visokog obrazovanja u razvitku Bosne i Hercegovine – uvodna riječ, u M. Pejanović (ur.), *Zbornik radova međunarodnog naučnog Simpozijuma "Uloga nauke/znanosti i visokog obrazovanja u razvitku Bosne i Hercegovine"*, Sarajevo 2001, s. 5.

<sup>28</sup> N. Mulabegović, Pozicija i uloga univerziteta u XXI stoljeću, u M. Pejanović (ur.), *Zbornik* (bilj. 27), ss. 10-11.

Agresija na Bosnu i Hercegovinu i njezine posljedice uveliko su se odrazile na sistem visokog obrazovanja, time i Univerzitet u Sarajevu. U periodu agresije došlo je do nekontroliranog otvaranja novih institucija visokog obrazovanja. Takav trend nastavljen je i u post-ratnom periodu. Nadležnost visokog obrazovanja spuštana je na entitetski, a u Federaciji BiH na kantonalni nivo što je uzrokovalo potpunu fragmentaciju prostora visokog obrazovanja, kadrovsku insuficijenciju, različita zakonska rješenja, nejednake uvjete finansiranja, itd. Cjelokupan okvir uveliko je uzrokovao stagnaciju razvoja Univerziteta u Sarajevu.

Vraćajući se par desetljeća unatrag, treba naglasiti kako je Univerzitet u Sarajevu bio centar naučnog rada i nositelj gotovo svih vrsta naučne produkcije u Bosni i Hercegovini od sredine XX st. Tijekom sedamdesetih i osamdesetih godina Univerzitet u Sarajevu snažno se oslanjao na institute i laboratorije velikih kompanija te su zajednički nastojali razvijati nauku i stručni kadar. Međutim, rat i uništenje velikih kompanija i instituta, vraćaju stanje nauke na sami početak njezina razvoja u našoj zemlji. U novonastalim okolnostima, s potpuno uništenom privredom, univerziteti, a posebno Univerzitet u Sarajevu, kao najstariji i najrazvijeniji, počinju preuzimati ulogu glavnog organizatora i činioca naučnog rada u Bosni i Hercegovini<sup>29</sup>. I danas, više od dvadeset godina od rata, svjedoci smo kako je gotovo cjelokupna naučna produkcija koncentrirana na univerzitetima, od čega najveći dio upravo na Univerzitetu u Sarajevu<sup>30</sup>.

Na značaj Univerziteta u Sarajevu za visoko obrazovanje u Bosni i Hercegovini ukazuje i komparativna analiza statističkih podataka. Iz analize broja studenata i stalno angažiranog akademskog osoblja na svim javnim univerzitetima na području Federacije BiH vidljivo je kako na Univerzitetu u Sarajevu studira 49,41 % studenata javnih univerziteta<sup>31</sup> te kako je na istom stalno angažirano 39,65 % od ukupnog broja akademskog osoblja<sup>32</sup>. Imajući u vidu sve statističke pokazatelje<sup>33</sup>, posebno pokazatelje broja stalno angažiranog nastavno-naučnog osoblja u okviru 25 fakulteta i aka-

demija te pet naučnih instituta, broja studenata, infrastrukturnog kapaciteta, dosadašnje međunarodne saradnje itd, može se zaključiti da Univerzitet u Sarajevu i danas ima vodeću ulogu u sistemu visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini i kao takav predstavlja instituciju od posebne važnosti za državu Bosnu i Hercegovinu.

## 5. Nova zakonska rješenja: izazovi i perspektive

### 5.1. Razlozi za nova zakonska rješenja

Vlada Kantona Sarajevo je, na sjednici održanoj 23. novembra 2016. godine, donijela Zaključak kojim utvrđuje Nacrt zakona o visokom obrazovanju<sup>34</sup>. Kao razloge za izradu novog Zakona, Vlada na prvom mjestu ističe potrebu za obavezivanjem Univerziteta u Sarajevu na provođenje procesa integracije, te činjenicu da su u proteklom periodu važeće zakonske odredbe pokazale slabosti u procesu integracije Univerziteta i njegovog efikasnog uključivanja u europski prostor visokog obrazovanja. Ovakav okvir obavezuje nadležne vlasti na stvaranje adekvatnog normativnog okvira koji doprinosi ostvarenju usvojenih opredjeljenja. Za Vladu je, u skladu s takvim opredjeljenjima, neophodno novim zakonskim rješenjima posebno osigurati novi i adekvatan pravni okvir koji će biti u funkciji uspostave i osiguranja sistema kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja. Predlagač kao razlog za donošenje Zakona o visokom obrazovanju također ističe potrebu naglašenijeg povezivanja visokog obrazovanja i naučno-istraživačke djelatnosti na području Kantona, kao i intenziviranje saradnje sektora visokog obrazovanja i privrede. Naglašavaju kako dinamika i pravac razvoja društvenih procesa iziskuju adekvatno pozicioniranje visokoškolskih ustanova na području Kantona te definiranje kvalitativno drugačijeg odnosa Kantona kao osnivača sa Univerzitetom u Sarajevu kao javnom visokoškolskom ustanovom, ali i sa drugim visokoškolskim ustanovama registriranim za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području Kantona<sup>35</sup>.

Po okončanju javne rasprave, Vlada Kantona je, na sjednici od 12. maja 2017. utvrdila Prijedlog zakona o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo<sup>36</sup>. Uvidom u Prijedlog zakona jasno se uočava približavanje određenih interesa Vlade kao predlagača i akademske

<sup>29</sup> M. Filipović, Pedeset godina Univerziteta u Sarajevu i znanstveni život u Bosni i Hercegovini, u M. Pejanović (ur.), *Zbornik* (bilj. 27), ss. 50-51.

<sup>30</sup> O razvoju nauke, umjetnosti i upravljanju kvalitetom na Univerzitetu u Sarajevu pod: Univerzitet u Sarajevu, dostupno na [www.unsa.ba](http://www.unsa.ba) (očitanje 07. 04. 2017).

<sup>31</sup> Podaci o broju studenata u ak. 2014/15. godini: (1) Univerzitet u Sarajevu – 30.866; (2) Univerzitet u Zenici – 3927; (3) Univerzitet u Bihacu – 2952; (4) Univerzitet u Tuzli – 10683; (5) Univerzitet “Džemal Bijedić” Mostar – 3313; (6) Sveučilište u Mostaru – 10720. *Statistički bilten Visoko obrazovanje u Federaciji Bosne i Hercegovine 2014/15. godine*, Sarajevo 2015.

<sup>32</sup> Podaci o broju angažiranog akademskog osoblja u ak. 2014/15. godini: (1) Univerzitet u Sarajevu – 2090; (2) Univerzitet u Zenici – 419; (3) Univerzitet u Bihacu – 243; (4) Univerzitet u Tuzli – 1078; (5) Univerzitet “Džemal Bijedić” Mostar – 294; (6) Sveučilište u Mostaru – 1146, podaci prema *ibid.*

<sup>33</sup> Uz Univerzitet na području KS postoji i Javna kantonalna ustanova Studenski centar sa osnovnom djelatnošću pružanja smještaj i ishrane studenata u Sarajevu. U okviru Studenskog centra postoje dva studentska doma sa smještajnim kapacitetom za oko 2000 studenata. Podaci dostupni na [www.student-centar.ba](http://www.student-centar.ba) (očitanje 28. 05. 2017).

<sup>34</sup> Zaključak Vlade KS, br. 02-05-33274-2/16 od 23. 11. 2016.

<sup>35</sup> Nacrt zakona o visokom obrazovanju KS, br. 02-05-33274-2/16 od 23. 11. 2016.

<sup>36</sup> Prijedlog zakona o visokom obrazovanju KS, br. 02-05-18350-1/17 od 12. 05. 2017.

zajednice. Interesi su djelomično približeni u segmentu akademske autonomije i statusnopravnih pitanja akademskog osoblja. Pitanja finansiranja i upravljanja Univerzitetom u Sarajevu ostala su suprotstavljena. Unatoč određenim doradama Nacrta zakona, ostaje potpuno nejasno zbog čega uopće nisu razmotreni prijedlozi za izmjene i dopune Nacrta upućeni od strane Univerziteta u Sarajevu<sup>37</sup>.

### 5.2. Univerzitet u Sarajevu: okosnica novog zakona

Ono što je jasno uočljivo i što sama Vlada naglašava u razlozima donošenja novog Zakona jest potreba Vlade za drukčijim odnosom Kantona kao osnivača prema Univerzitetu u Sarajevu. S tim u vezi, a posebno cijeneći da je više od polovice zakona posvećeno “univerzitetu kao javnoj ustanovi”, bilo bi opravdano da je Vlada uputila u proceduru dva zakona – Zakon o visokom obrazovanju i Zakon o Univerzitetu u Sarajevu. Takva rješenja postoje i u drugim kantonima (Univerzitet u Zenici i Univerzitet u Bihaću), a sličan stav izrazio je i Univerzitet u Sarajevu u svom Prijedlogu amandmana na Nacrt zakona o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo, ističući da je predloženi Nacrt nedosljedan i nepregledan<sup>38</sup>.

Iako je Okvirnim zakonom o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini (2007) i Zakonom o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo (2010) predviđena integracija univerziteta, Univerzitet u Sarajevu još uvijek nije u potpunosti integriran. Nesporno je da se predloženim zakonom pokušava okončati proces integracije Univerziteta u Sarajevu. Radi se o jednom od najdužih i najsloženijih reformskih procesa u bh. obrazovnom sistemu. Njegova integracija podrazumijeva izgradnju jednog, jedinstvenog pravnog lica s punom vertikalnom integracijom upravljanja svih akademskih i neakademskih procesa vezanih za njegovo djelovanje: od rektorata i senata na vrhu piramide do pojedinih nastavnih odjela na njenom dnu. Takav univerzitet podrazumijeva centralizirano finansijsko i administrativno upravljanje, kao i upravljanje obrazovnim programima, ljudskim resursima, bibliotekama itd.

Krupni koraci u procesu integracije su učinjeni donošenjem novog Statuta Univerziteta u Sarajevu (2013) i ukidanjem upravnih odbora fakulteta. Unatoč tome, fakulteti kao članice Univerziteta još uvijek imaju status pravnih lica i veliku upravljačku autonomiju. Očekivano je da će okončanje procesa integracije univerziteta donijeti efikasniji menadžment, racionalizaciju resursa i poboljšanje kvaliteta studija<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Prijedlog amandmana Univerziteta u Sarajevu na Nacrt zakona o visokom obrazovanju KS, br. 01-857/17 od 02. 02. 2017, dostupno na [www.unsa.ba](http://www.unsa.ba) (očitanje 02. 04. 2017).

<sup>38</sup> *Ibid*, s. 35.

<sup>39</sup> Čl. 60 st. 3 Okvirnog zakona (bilj. 1) i čl. 151 st. 1 i 9 Zakona o visokom obrazovanju KS (bilj. 3).

### 5.3. Pitanje akademske autonomije, akademske samouprave i akademskih sloboda

Jedno od ključnih pitanja u cjelokupnoj reformi visokog obrazovanja jest očuvanje akademske autonomije<sup>40</sup>, akademske samouprave i akademskih sloboda<sup>41</sup>. Članom 5 predloženog zakona o visokom obrazovanju određeno je da visokoškolska ustanova vrši djelatnost na načelima akademske autonomije i akademskih sloboda, a u skladu sa ustavom i zakonom<sup>42</sup>. Nisu precizno definirana posebna prava, a nejasno je i zbog čega je akademska samouprava u potpunosti izostavljena. Akademska samouprava uključuje pravo na utvrđivanje studijskih programa; utvrđivanje pravila studiranja i uvjeta upisa studenata; izbor tijela, akademskog i drugog osoblja u skladu sa zakonom te upravljanje resursima u skladu sa zakonom<sup>43</sup>. Predstavnici Univerziteta u Sarajevu u okviru Prijedloga amandmana upućenih na predmetni Nacrt zakona strahuju da se iza pravne praznine skriva veća negacija autonomije Univerziteta. No, imajući u vidu odredbu člana 4 Okvirnog zakona o visokom obrazovanju BiH, koji garantira i akademsku samoupravu visokoškolskim ustanovama, odredba člana 5 ne bi imala *de iure* nikakav značaj. Pitanje autonomije u znatno većoj mjeri bilo je dovedeno u pitanje članom 40 Nacrta koji je propisivao obaveznu saglasnost resornog Ministarstva u slučajevima organiziranja zajedničkih, interdisciplinarnih i multidisciplinarnih studija<sup>44</sup>. Nejasan je bio razlog predlagачa za ovakvom odredbom, posebno cijeneći moderne tendencije u razvoju nauke i rastuću potrebu za organiziranje zajedničkih, interdisciplinarnih i multidisciplinarnih studija, koji povećavaju kompetencije studenata na tržištu rada<sup>45</sup>. Predstavnici Univerziteta u Sarajevu u okviru Prijedloga amandmana naglašavaju kako im nije sporna saglasnost Ministarstva, ali samo u slučajevima ka-

<sup>40</sup> Autonomija univerziteta podrazumijeva autonomiju uređenja unutrašnje organizacije; pravo na donošenje statuta i drugih općih akata u skladu sa zakonom; odlučivanje o studijskim programima i programima cijeloživotnog obrazovanja; finansijsku autonomiju; pravo na odlučivanje o prihvatanju projekata i međunarodnoj saradnji. V. čl. 4 Okvirnog zakona (bilj. 1) i čl. 4 Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju Republike Hrvatske, *NN RH* 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.

<sup>41</sup> Akademske slobode su: sloboda naučno-istraživačkog rada i umjetničkog stvaralaštva, uključujući i slobodu objavljivanja i javnog predstavljanja naučnih rezultata i umjetničkih dostignuća; sloboda izbora metoda interpretacije nastavnih sadržaja; sloboda izbora studijskih programa. V. *ibid*, čl. 4 Okvirnog zakona i *ibid*, čl. 4 Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju Republike Hrvatske.

<sup>42</sup> Čl. 5 Nacrta zakona (bilj. 35); identično čl. 5 Prijedloga zakona (bilj. 36).

<sup>43</sup> V. bilj. 40.

<sup>44</sup> Čl. 40 Nacrta zakona (bilj. 35).

<sup>45</sup> J. Misiewicz, *The benefits and challenges of interdisciplinarity*, Rebus Open Textbooks, dostupno na [www.press.rebus.community/idsconnect/chapter/the-benefits-and-challenges-of-interdisciplinarity](http://www.press.rebus.community/idsconnect/chapter/the-benefits-and-challenges-of-interdisciplinarity) (očitanje 12. 06. 2017).

da se organizacija navedenih programa finansira iz budžeta<sup>46</sup>.

Očuvanje akademske autonomije, samouprave i akademskih sloboda, posebno je bilo dovedeno u pitanje članom 52 On je predviđao da Vlada, u skladu sa društvenim značajem visokog obrazovanja i naučno-istraživačkog/umjetničko-istraživačkog rada, utvrdi prioritete i smjernice za rad Univerziteta u Sarajevu u narednoj godini i uputiti ih na razmatranje nadležnim tijelima visokoškolske ustanove<sup>47</sup>. Svrha i značenje ovakve odredbe ostala je potpuno nejasna, kao i intencija predlagača da Vlada određuje prioritete i smjernice za rad Univerziteta. Predmetna odredba bila bi suprotna principima akademske autonomije, te odredbama Okvirnog zakona o visokom obrazovanju, a kao takva ne bi mogla imati praktični značaj. Prijedlogom zakona iz maja 2017. godine u ovom segmentu dolazi do određenih izmjena. Kad je riječ o prioritetima i smjernicama, Univerzitet u Sarajevu je obavezan jednom širokom formulacijom – da se rukovodi strateškim opredjeljenjima Kantona, iskazanim u strategiji razvoja Kantona i strategiji razvoja obrazovanja i nauke Kantona<sup>48</sup>. U obrazloženju rukovođenja strateškim opredjeljenjima navodi se kako će strateškim dokumentima biti definirane smjernice kroz upisnu politiku, finansiranje i način raspodjele budžetskih sredstava. Također, u okviru člana 40 Prijedloga zakona dozvoljeno je visokoškolskim ustanovama organiziranje zajedničkih, interdisciplinarnih i multidisciplinarnih bez ikakvih birokratskih prepreka<sup>49</sup>. Pitanje definiranja akademske samouprave ostalo je nepromijenjeno.

Zanimljivo pitanje vezano uz funkcioniranje javnih visokoškolskih ustanova jeste i *uloga i sastav upravnih odbora*. Tako, predlagač članom 132 Nacrta, a identično kasnije i Prijedloga u potpunosti ostaje pri rješenjima iz aktuelnog zakona<sup>50</sup>. Upravni odbor Univerziteta u Sarajevu ima jedanaest članova koji se imenuju na mandat od četiri godine, od kojih šest članova imenuje Vlada, a ostale članove, od kojih je najmanje jedan predstavnik studenata, imenuje senat univerziteta u skladu sa statutom<sup>51</sup>. Prijedlogom je nadležnost upravnih odbora univerziteta ili visokih škola postavljena relativno široko – odgovorni su za cjelokupno poslovanje visokoškolske ustanove. No, detaljnijom analizom člana 132 vidljivo je da je pojam “cjelokupnog poslovanja”, ipak prvenstveno vezan uz finansijsko poslovanje<sup>52</sup>. Cijeneći da se Univerzitet u Sarajevu finan-

sira oko 60 % budžetskim sredstvima, neka vrsta nadzora nad finansijskim poslovanjem zasigurno je potrebna. Vrijeme će pokazati je li ovakav sastav Upravnog odbora Univerziteta adekvatno rješenje ili se radi o derogaciji principa akademske autonomije i samouprave univerziteta, kako se navodi u Prijedlogu amandmana koje je uputio Univerzitet u Sarajevu<sup>53</sup>. Ovakav sastav Upravnog odbora nije skladu s praksom javnih univerziteta na području Republike Srpske, ali u potpunosti odgovara praksi i stanju na univerzitetima u Federaciji BiH<sup>54</sup>.

vilnik o radu sa aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta visokoškolske ustanove i organizacionih jedinica te druge opće akte u skladu sa zakonom i statutom visokoškolske ustanove; (2) utvrđuje planove finansiranja i razvoja visokoškolske ustanove; (3) donosi godišnji program rada visokoškolske ustanove, na prijedlog senata visokoškolske ustanove i prati njegovu realizaciju; (4) donosi finansijski plan i usvaja godišnji obračun; (5) usmjerava, kontrolira i ocjenjuje rad rektora ili direktora u domenu finansijskog poslovanja i preduzima potrebne mjere i aktivnosti da bi se osigurala zakonitost finansijskog i ukupnog poslovanja visokoškolske ustanove; (6) rješava pitanja koja regulišu odnos visokoškolske ustanove i osnivača; (7) odlučuje o korištenju sredstava preko iznosa kojim može raspolagati rektor odnosno rukovodilac organizacione jedinice, i koji je utvrđen statutom visokoškolske ustanove; (8) odlučuje o prigovoru odnosno žalbama zaposlenika na odluke tijela visokoškolske ustanove odnosno organizacione jedinice koji su u prvom stupnju odlučivali o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenika iz radnog odnosa; (9) podnosi osnivaču šestomjesečni i godišnji izvještaj o radu sa izvještajem o finansijskom poslovanju visokoškolske ustanove; (10) obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom, aktom o osnivanju i statutom visokoškolske ustanove.

<sup>53</sup> Prijedlog amandmana Univerziteta u Sarajevu (bilj. 37), s. 30.

<sup>54</sup> U Republici Srpskoj predstavnike osnivača u upravnim odborima imenuje vlada, ali da oni mogu činiti najviše jednu trećinu ukupnog broja članova, čl. 62 st. 3 Zakona o visokom obrazovanju RS, *Sl. gl. RS* 73/10, 104/11, 84/12 i 108/13. Prema Zakonu u visokom obrazovanju USK upravni odbor ima sedam do jedanaest članova, a osnivačkim aktom visokoškolske ustanove određuje se način izbora, broj i sastav, čl. 97 st. 1 i 2 Zakona o visokom obrazovanju USK, *Sl. gl. USK* 8/09, 9/10, 4/11, 6/13 i 22/13. Zakonom o Univerzitetu u Bihaću propisano je da upravni odbor ima devet članova: pet predlaže osnivač, a četiri senat, dok je mjesto predsjednika upravnog odbora predodređeno za člana iz reda osnivača. Članovi se biraju u javnoj konkursnoj proceduri, a konačno imenovanje vrši Senat Univerziteta, čl. 16 Zakona o Univerzitetu u Bihaću, *Sl. gl. USK* 16/09, 4/11 i 6/13. Zakon o visokom obrazovanju TK, *Sl. nov. TK* 07/16 i 10/16, prihvatio je načelna rješenja Okvirnog zakona (bilj. 1) (čl. 47 st. 1), ali je za javne visokoškolske ustanove propisao da upravni odbor ima devet članova: “pet iz reda osnivača koje imenuje Vlada Kantona i četiri koja imenuje senat od kojih je jedan član iz reda studenata (...)”, dok je mjesto predsjednika predviđeno za člana iz reda osnivača (čl. 47 st. 2 i 3). Posavski kanton, Srednjobosanski kanton, Zapadno-hercegovački kanton i Kanton 10: preuzete načelne odredbe iz Okvirnog zakona (bilj. 1), v. čl. 47 st. 1 i 3 Zakona o visokom obrazovanju, *NN ŽP* 1/10; čl. 53 st. 1 Zakona o visokom obrazovanju SBK, *Sl. nov. SBK* 4/13; čl. 48 st. 1, 2 i 3 Zakona o visokom obrazovanju ZHK, *NN ŽZH* 10/09; čl. 52 st. 1, 2 i 3 Zakona o visokom obrazovanju Kantona 10, *NN Kantona*

<sup>46</sup> Prijedlog amandmana Univerziteta u Sarajevu (bilj. 37), s. 9.

<sup>47</sup> Čl. 52 Nacrta zakona (bilj. 35).

<sup>48</sup> Čl. 52 Prijedloga zakona (bilj. 36).

<sup>49</sup> *Ibid*, čl. 40.

<sup>50</sup> Čl. 117 Zakona o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo (bilj. 3).

<sup>51</sup> Čl. 123 Nacrta zakona (bilj. 35); identično čl. 123 Prijedloga zakona (bilj. 36).

<sup>52</sup> Upravni odbor univerziteta ili visoke škole odgovoran je za poslovanje visokoškolske ustanove i međuostalim: (1) daje mišljenje o statutu visokoškolske ustanove, te donosi pra-

O pitanju nadležnosti i sastava Upravnog odbora trenutno se vode široke rasprave između akademske zajednice i predlagača. Akademsku zajednicu posebno zabrinjavaju amandmani dvojice zastupnika u Skupštini Kantona – Marija Vukasovića (samostalni zastupnik)<sup>55</sup> i Nermina Bjelaka (BOSS-samostalni zastupnik)<sup>56</sup>. Oni su uputili skoro identične amandmane na Prijedlog zakona o visokom obrazovanju. Njima predlažu da se Upravnom odboru da mogućnost da prijevremeno razriješi rukovodioca visokoškolske ustanove (rektora) i rukovodioca organizacione jedinice (dekana). Razlozi za prijevremeno razrješenje taksativno su propisani, a neki su vrlo široko formulirani kao npr. odbijanje izvršenja odluke i zaključka upravnog odbora. U amandmanima se, zastupnici pozivaju na član 14 Okvirnog zakona o visokom obrazovanju koji propisuje da su za poslovanje visokoškolskih ustanova odgovorni Upravni odbori. Klub zastupnika SBB-a BiH podržava mogućnost prijevremenog razrješenja rektora i dekana, ali samo pod uvjetom da u okviru sastava Upravnog odbora bude većina predstavnika akademske zajednice<sup>57</sup>. Ovakvim prijedlogom oni u potpunosti imaju u vidu odredbe Okvirnog zakona i svjesni su potrebe da se regulira mogućnost razrješenja rektora visokoškolske ustanove, a s druge strane strahuju od politizacije i ugrožavanja autonomije univerziteta.

#### 5.4. Pitanje finansijskog poslovanja Univerziteta u Sarajevu

Finansijsko poslovanje Univerziteta predstavlja vjerovatno najinteresantnije i najvažnije pitanje za predlagača zakona<sup>58</sup>. Članom 158<sup>59</sup> uređeno je raspolaganje

10 9/09; Zakon o visokom obrazovanju KS, *Sl. nov. KS* 22/10 i 15/13, prihvatio je generalno pravilo Okvirnog zakona po kojem upravni odbor ima sedam do jedanaest članova, od kojih najmanje jednu trećinu imenuje osnivač, dok ostale imenuje senat visokoškolske ustanove (čl. 117 st. 3). Međutim, Zakon je dodatno propisao da upravni odbor javnog univerziteta ima jedanaest članova, od koji šest članova imenuje Vlada, dok ostale imenuje senat u skladu sa statutom (čl. 117 st. 1). Također, predsjednik upravnog odbora javne visokoškolske ustanove imenuje se iz reda predstavnika osnivača (čl. 117 st. 4).

<sup>55</sup> M. Vukasović, Amandman na prijedlog zakona o visokom obrazovanju br. 01/727 od 16. 05. 2017, dostupno na [www.skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/mario\\_vukasovic\\_28.pdf](http://www.skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/mario_vukasovic_28.pdf) (očitanje 30. 05. 2017).

<sup>56</sup> N. Bjelak, Amandman na prijedlog zakona o visokom obrazovanju br. 01/728 od 16. 05. 2017, dostupno na [www.skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/nermin\\_bjelak\\_2.pdf](http://www.skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/nermin_bjelak_2.pdf) (očitanje 30. 05. 2017).

<sup>57</sup> Klub zastupnika SBB BiH, Amandman na prijedlog zakona o visokom obrazovanju br. 632 od 17. 05. 2017, dostupno na [www.skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/klub\\_sbb.pdf](http://www.skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/klub_sbb.pdf) (očitanje 30. 05. 2017).

<sup>58</sup> Obrazovni sistem u BiH finansira se prvenstveno iz javnih sredstava. U skladu s podjelom nadležnosti entitet Republika Srpska i svaki kanton u Federaciji BiH imaju nadležnost odrediti svoj budžet te predviditi određeni dio za obrazovanje. U BiH se, u prosjeku, od bruto domaćeg proizvoda (BDP), za obrazovanje u Federaciji BiH izdvaja oko 6 % BDP-a, u

budžetskim i vanbudžetskim sredstvima Univerziteta. Navodi se da se budžetska sredstva koja osigurava osnivač koriste u skladu sa namjenom za koju su dodijeljena, a prema finansijskom planu koji na prijedlog senata usvaja Upravni odbor Univerziteta u Sarajevu. Vanbudžetska sredstva, odnosno sredstva koja Univerzitet sam stječe kroz školarine i druge izvore troše se u skladu sa Pravilnikom o utrošku vanbudžetskih sredstava koji donosi Ministarstvo u saradnji sa Ministarstvom finansija Kantona Sarajevo, a na prijedlog Upravnog odbora. Nadalje, članom 143 se predviđa da rukovodioci organizacionih jedinica dnevno dostavljaju rektoru Univerziteta izvještaj o stanju bankovnog računa. Rektora se obavezuje da izvještaje rukovodilaca organizacionih jedinica o stanju bankovnih računa poveže u poseban jedinstveni informacioni sistem, te da Ministru omogućiti kontinuiran *on-line* pristup sistemu<sup>60</sup>. Uz izražene pokušaje birokratizacije i usložnjavanje poslova, posebno je sporna činjenica stalnog finansijskog nadzora vlastitih (vanbudžetskih) sredstava. U zakonima susjednih država (Republika Hrvatska i Republika Srbija) finansijski nadzor ministarstva odnosi se samo na budžetska sredstva. Vlastita sredstva univerziteta trebala bi se trošiti u skladu s osnivačkim aktima i odlukama tijela univerziteta, a umjesto stalnog nadzora moguće je provoditi eksterne revizije ili druge oblike vanjske kontrole. Uz navedena ograničenja, članom 38 posebno su obrađena pitanja ograničavanja raspolaganja imovinom. Nacrtom je bila predviđena obaveznost prethodne saglasnosti osnivača za svako raspolaganje imovinom<sup>61</sup>. Odredba je bila nerazumljiva i ostaje nejasno na koju imovinu se odnosila. Posebno cijeneći da se radi o imovini koju visokoškolska ustanove stiče na dozvoljen način, nametnulo se pitanje pravnog osnova bilo kakvog ograničenja. Ovakva

Republici Srpskoj oko 4 % BDP-a, dok se u Brčko distriktu izdvaja oko 11 % budžeta, što predstavlja najviši procenat potrošnje na obrazovni sektor u zemljama jugoistočne Europe, gdje je prosjek oko 3,5 %, dok je u OECD zemljama oko 5 % BND. Najviši dio sredstava dodjeljuje se osnovnom obrazovanju, dok se za visoko obrazovanje izdvaja u prosjeku 18 % ukupnog budžeta. Imajući u vidu da kantoni nemaju obavezu izdavajati sredstva za visoko obrazovanje, situacija je od kantona do kantona različita, a pojedini kantoni kao Bosansko-podrinjski ili Posavski uopće ne odvajaju finansijska sredstva. Iz svega navedenog, posebno velike nekoordiniranosti i razlika, stječe se dojam da visoko obrazovanje nije na listi prioriteta unutar BiH. Pozitivniji iskorak učinjen je entitetu Republika Srpska gdje se od 2011. g. izdvaja posebna budžetska linija za doznake za studente deficitarnih zanimanja. U Republici Srpskoj raste i iznos u budžetu koji se izdvaja za visoko obrazovanje te se takva situacija reflektira i na Univerzitet u Banja Luci i na Univerzitet u Istočnom Sarajevu. Ministarstvo civilnih poslova BiH, *Osnovne informacije o obrazovanju*, dostupno na [www.mcp.gov.ba/...obrazovanje/osnovne\\_inf](http://www.mcp.gov.ba/...obrazovanje/osnovne_inf) (očitanje 12. 05. 2017).

<sup>59</sup> Čl. 158 Nacrta zakona (bilj. 35); identično čl. 158 Prijedloga zakona (bilj. 36).

<sup>60</sup> *Ibid*, čl. 143 Nacrta zakona; identično *ibid*, čl. 143 Prijedloga zakona.

<sup>61</sup> *Ibid*, čl. 38 Nacrta zakona.

odredba, upitna i sa stanovišta usklađenosti s Ustavom BiH<sup>62</sup>, poboljšana je Prijedlogom zakona gdje je precizirano da se imovina stječe, upravlja i koristi u skladu sa zakonom, da su nekretnine vlasništvo osnivača, a da imovina koja se stječe kroz poklone ili zavještanja predstavlja imovinu visokoškolske ustanove<sup>63</sup>.

### 5.5. Statusnopravna pitanja akademskog osoblja

Predloženim zakonom vrlo detaljno su regulirana statusnopravna pitanja akademskog osoblja. Akademsko osoblje u svim zvanjima, izuzev zvanja redovnog profesora zaposleno je na određeno vrijeme, a svaki izbor, odnosno reizbor vrši se raspisivanjem javnog konkursa<sup>64</sup>. Članom 108 Nacrta bilo je predviđeno kako je za raspisivanje konkursa za izbor člana akademskog, odnosno naučno-istraživačkog osoblja potrebno pribavljanje odobrenja Rektora i saglasnosti senata. Predviđeno je bilo kako visokoškolska ustanova ne može raspisivati konkurs za izbor člana akademskog osoblja ukoliko se nastavna potreba može zadovoljiti angažmanom raspoloživog akademskog osoblja, uz poštivanje Standarda i normativa, odnosno odluke o izvršenoj ekvivalenciji izvršenog izbora u akademsko zvanje<sup>65</sup>. Preraspodjela akademskog i neakademskog osoblja može se cijeliti kao pozitivan iskorak u procesu integracije Univerziteta. Ono što je bilo sporno u okviru predloženog Nacrta jeste neizuzimanje prethodnog razmatranja kad je riječ o izboru u više ili isto zvanje. Iako bi se iz teksta člana 108 te obrazložena predlagачa moglo protumačiti da se navedeno prethodno razmatranje o donošenju odluke o raspisivanju konkursa odnosi isključivo na konkurse vezane za izbor akademskog osoblja u slučaju upražnjenog radnog mjesta ili izbora novog akademskog osoblja, definitivno je postojala pravna praznina u pogledu zaštite prava "postojećeg" i "raspoloživog" akademskog osoblja koje je u radnom odnosu na visokoškolskoj ustanovi. U predloženom Nacrtu bilo je izostavljeno i rješenje usvojeno u aktuelnom zakonu (čl. 96 st. 6)<sup>66</sup>, a koje predviđa obavezno raspisivanje konkursa za izbor u isto ili više zvanje akademskog osoblja šest mjeseci prije isteka izbornog perioda postojećeg člana akademskog osoblja. Navedena odredba aktuelnog zakona štiti radnopravni status i pokrivenost nastave potrebnim akademskim osobljem i nameće obavezu organizacio-

nih jedinica da vode računa o isteku izbornih perioda postojećeg akademskog osoblja. Osim toga članom 123 bilo je predviđeno kako se član akademskog osoblja bira za užu naučnu, odnosno umjetničku oblast (granu) ili za nastavni predmet. Predstavnicima Univerziteta u Sarajevu istakli su kako je ovakva formulacija ograničavajuća te su istakli potrebu da se precizira mogućnost izbora na jednu ili više naučnih oblasti, odnosno predmeta s obzirom na potrebu ispunjenja norme, ali i akademske slobode koje dozvoljavaju usavršavanje pojedinca u više naučnih oblasti. U okviru istog člana naznačeno je kako član akademskog osoblja može ostati u radnom odnosu na visokoškolskoj ustanovi do navršanih 65 godina života odnosno do isteka studijske godine ukoliko 65 godina života navršava u toku studijske godine<sup>67</sup>.

U pogledu statusnopravnih pitanja akademskog osoblja došlo je izmjena u fazi izrade Prijedloga zakona. Članom 102 povišeni su kriteriji za izbore u naučnonastavna zvanja<sup>68</sup>. Članom 108 su ipak zadržane odredbe aktuelnog zakona koje štite radnopravni status akademskog osoblja, a u proceduri raspisivanja konkursa je predviđena samo saglasnost senata. Prijedlogom je predviđeno da se pitanje izbora akademskog osoblja na jednu ili više naučnih oblasti regulira statutima visokoškolskih ustanova. Ono što ostaje sporno kad je u pitanju statusnopravni položaj akademskog osoblja jest ograničavanje akademskog osoblja na rad do 65 godina života. Ovakva odredba je suprotna principu hijerarhijske usklađenosti nižih zakona s višim, a imajući u vidu odredbe Zakona o radu Federacije BiH<sup>69</sup> koje radnicima omogućavaju da i nakon 65 godina života mogu na osnovu dogovora s poslodavcem ostati u radnom odnosu (čl. 94 st. 1 tač. c). Osim toga odredba nije u skladu ni s tendencijama u sistemu penzijsko-invalidskog osiguranja te je suprotna dosadašnjim propisima koji su dozvoljavali akademskog osoblju

<sup>67</sup> Čl. 123 Nacrta zakona (bilj. 35).

<sup>68</sup> Prijedlogom zakona predviđeno je kako je za izbor u zvanje *asistenta* potreban završen ciklus studija s najmanje 300 ECTS i prosječna ocjena tijekom studija 8,5 ili 4; u zvanje *višeg asistenta* završen drugi ciklus studija ili integrirani studij te izborni period u zvanju asistenta; u zvanje *lektora* drugi ciklus ili integrirani studij te prosječna ocjena tijekom studija 8,5 ili 4; u zvanje *docenta* naučni stupanj doktora u naučnoj oblasti, pet radova objavljenih u priznatim publikacijama koje prate relevantne naučne baze podataka i pokazane nastavničke sposobnosti; u zvanje *vanrednog profesora* izborni period u zvanju docenta, sedam radova objavljenih u priznatim publikacijama koje prate relevantne naučne baze podataka, jedna knjiga, originalni stručni uspjeh kao što je projekt, patent ili originalni metod; uspješno mentorstvo jednog kandidata za stupanj drugog ciklusa; u zvanje *redovnog profesora* izborni period u zvanju vanrednog profesora, deset radova objavljenih u priznatim publikacijama koje prate relevantne naučne baze podataka, dvije knjige, originalni stručni uspjeh kao što je projekt, patent ili originalni metod; uspješno mentorstvo po jednog kandidata za stupanj drugog i trećeg ciklusa studija. Čl. 101 Prijedloga zakona (bilj. 36).

<sup>69</sup> Zakon o radu, *Sl. nov. FBiH* 26/16.

<sup>62</sup> V. čl. 2, st. 3, t. k Ustava Bosne i Hercegovine, tekst ustava dostupan na [www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf) (očitanje 21. 06. 2017); čl. 1 Protokola br. I Europske konvencije o ljudskim pravima, tekst konvencije dostupan na [www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_BOS.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf) (očitanje 21. 06. 2017).

<sup>63</sup> Čl. 38 Prijedloga zakona (bilj. 36).

<sup>64</sup> Za razliku od ovakvog rješenja, na Univerzitetu u Tuzli, izbor u više, odnosno reizbor u isto zvanje nastavnika i saradnika zaposlenih na Univerzitetu vrši se internim konkursom. V. čl. 251 Statuta Univerziteta u Tuzli iz februara 2017, dostupno na [www.untz.ba](http://www.untz.ba) (očitanje 15. 06. 2017).

<sup>65</sup> Čl. 108 Nacrta zakona (bilj. 35).

<sup>66</sup> Zakon o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo (bilj. 3).



angažman i do 70 godina starosti<sup>70</sup>. Očito je da u ovom segmentu predlagač ne vodi računa o prirodi posla univerzitetskih nastavnika, njegovoj naučnoj dimenziji koja se izgrađuje prvenstveno dugogodišnjim iskustvom. Imajući u vidu fragmentiran sistem visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, ovakva, nedovoljno elaborirana odredba, može se smatrati ishitrenim potezom predlagača. Cijeneći brojnost, što državnih, što privatnih visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini iskazujem bojazan da će ovakva odredba rezultirati prisilnim odljevom kadrova Univerziteta u Sarajevu, u korist drugih univerziteta<sup>71</sup>.

## 6. Zaključak

Na području Kantona Sarajevo registrirano je pet visokoškolskih ustanova, od čega su četiri privatne i jedna javna ustanova. Upravo položaj “visokoškolske ustanove kao javne ustanove” (op. Univerziteta u Sarajevu) u segmentu uređenja odnosa s Kantonom kao osnivačem, predstavlja fokus cjelokupne reforme visokog obrazovanja na području Kantona. Izmjene normativnog okvira u segmentu visokog obrazovanja zasigurno predstavljaju veliki izazov za vladajuće strukture. Stavovi predlagača i akademske zajednice uveliko se razlikuju. Za kantonalnu Vladu, kao predlagača, novi zakon donosi nove pozitivne i reformske mjere, poput finansijske integracije i podizanja kvaliteta obrazovnog procesa, dok s druge strane predstavnici akademske zajednice ističu kako se radi o zakonu koji je suprotan Okvirnom zakonu o visokom obrazovanju BiH i koji donosi derogaciju principima akademske autonomije, akademske samouprave i akademskih sloboda. Analizirajući Prijedlog zakona, u odnosu na raniji Nacrt jasno je uočeno približavanje određenih interesa Vlade kao predlagača i akademske zajednice. Interesi su djelomično približeni u segmentu akademske autonomije i statusnopravnih pitanja akademskog osoblja, dok su s druge strane pitanja finansiranja i upravljanja Univerzitetom u Sarajevu ostala nepromijenjena. Najosjet-

<sup>70</sup> Prijedlog amandmana Univerziteta u Sarajevu (bilj. 37), s. 28.

<sup>71</sup> Na području Republike Srpske univerzitetskim nastavnicima dozvoljen je angažman do 68 godine života, čl. 100 Zakona o visokom obrazovanju RS (bilj. 54). Na području Hercegovačko-neretvanskog kantona univerzitetskim nastavnicima dozvoljen je angažman do 70 godine života, čl. 78 Zakona o visokom obrazovanju HNK, *Sl. gl. HNK* 04/12. Na području Zeničko-dobojskog kantona univerzitetskim nastavnicima dozvoljen je angažman do 70 godine života, čl. 90 Zakona o visokom obrazovanju ZDK, *Sl. gl. ZDK* 06/09. Na području Srednjobosanskog kantona univerzitetskim nastavnicima dozvoljen je angažman do 75 godine života, čl. 96 Zakona o visokom obrazovanju SBK, *Sl. gl. SBK* 4/13. Na području Unsko-sanskog kantona univerzitetskim nastavnicima dozvoljen je angažman do 70 godine života, čl. 90 Zakona o visokom obrazovanju USK, *Sl. gl. USK* 8/09. Na području Tuzlanskog kantona univerzitetskim nastavnicima dozvoljen je angažman do 70 godine života, čl. 90 Zakona o visokom obrazovanju Tuzlanskog kantona, *Sl. gl. TK* 07/16 i 10/16.

ljivije pitanje, koje ujedno i izaziva najveću raspravu jeste sastav Upravnog odbora. Sporno je ko će imati većinu u okviru istog, predstavnici osnivača ili akademska zajednica, a sve u vezi s ovlaštenjima vezanim uz finansijsku integraciju, nadzor, finansiranje, utvrđivanje jedinstvene politike finansijskog poslovanja, itd.

U vezi sa svim naprijed navedenim, a cijeneći aktualnost navedenih pitanja sumirao bih sljedeće:

– Reforma normativnog okvira je neophodna. Ona mora biti provedena u cilju nastavka uključivanja u integralni dio Evropskog prostora visokog obrazovanja. Novi pravni okvir mora biti u funkciji uspostave i osiguranja sistema kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja te okončanja započetih procesa, kao što je proces integracije univerziteta. U nastavku provođenja integracije fokus treba biti poboljšanje kvaliteta studija kroz jaču saradnju među organizacijskim jedinicama. Osim kvalitetnijeg studija, imajući u vidu praksu evropskih univerziteta, očekivano je da će integracija doprinijeti i stvaranju bolje organizacijske klime među akademskim osobljem što bi rezultiralo jačom naučnom produkcijom.

– Ključno pitanje reforme normativnog okvira mora biti osiguravanje akademske autonomije, akademske samouprave i akademskih sloboda. Zahtjevi Vlade u vezi s kontrolom protoka novca su opravdani, ali oni se moraju implementirati na način da ne ugroze akademsku autonomiju i samoupravu te da vode jačanju, a ne urušavanju Univerziteta. Kako bi se pronašla odgovarajuća rješenja potrebno je izraditi kvalitetnu komparativno-pravnu analizu. Prilikom izrade analize kao modele je moguće uzimati tranzicijske zemlje, odnosno zemlje sa sličnim stupnjem društvenog razvoja kao što je Bosna i Hercegovina. Potrebno je detaljno razmotriti modele zemalja iz regije koje su pokazale najveći iskorak u priključenju Evropskom prostoru visokog obrazovanja. Uzimanje Danske, Švedske ili Nizozemske kao modela u komparaciji predstavljao bi potpuno pogrešan pristup imajući u vidu njihov stupanj društvenog razvoja.

– Kad je riječ o samom tekstu Prijedloga zakona, cijeneći da je više od polovice zakona posvećeno “univerzitetu kao javnoj ustanovi” bolje rješenje u pogledu forme bi bilo donošenje dva zakona – Zakona o visokom obrazovanju i Zakona o Univerzitetu u Sarajevu. Iz analize je jasno vidljivo kako je vrlo malo pažnje posvećeno pitanju zakonitosti djelovanja privatnih univerziteta. Kad je riječ o pitanju primjene zakona i postupanju nadležnih organa neophodno je osigurati jednake kriterije i tretmane u nadzoru rada i osiguranju kvalitete studija privatnih i javnih univerziteta.

– U pogledu sadržine, segment statusnopravnih pitanja ostavlja prostora za još neke pozitivne iskorake. Jedno od praktičnih rješenja koje bi trebalo razmotriti jesu i interni oglasi kod izbora u viša ili reizbora u

ista zvanja po uzoru na Univerzitet u Tuzli, a pod uvjetom da takvi konkursi imaju uporište u Okvirnom zakonu. Također, neophodno još jednom razmotriti

argumente, odnosno eventualne negativne posljedice odredbe vezane uz penzioniranje univerzitetskih nastavnika s navršenih 65 godina starosti.

### Summary

*The article “Challenges and Perspectives of Higher Education Reform in Canton Sarajevo” is intended for academic community and all interested in higher education system in Bosnia and Herzegovina. The article is limited to the normative and institutional analysis of legal issues in the higher education system in Canton Sarajevo, focusing on the challenges and perspectives of the current reform. Issues regarding the organization, academic autonomy and academic self-governance are specially analyzed.*

*The new normative framework for higher education represents a major challenge for the government. The views of the government and university representatives are very different. For the cantonal government, as a promoter, the new law introduces new positive and reformative measures, such as financial integration and improvement of quality of the education process. The Academic Community believes that this Law is contrary to the B&H Framework Law on Higher Education and that it derogates principles of academic autonomy, academic self-governance and academic freedom.*

*In the article special attention is directed to University of Sarajevo, as the oldest and largest institution of higher education in Bosnia and Herzegovina, whose position, organization and functioning is the backbone of the proposed law.*

## Sadržaj:

1. Uvod .....	27
2. Društvena uloga i značaj institucija visokog obrazovanja .....	28
3. Dimenzije i indikatori autonomije evropskih institucija visokog obrazovanja	
3.1. Dimenzije autonomije .....	29
3.2. Indikatori autonomije evropskih institucija visokog obrazovanja	
3.2.1. Organizaciona autonomija .....	30
3.2.2. Finansijska autonomija .....	30
3.2.3. Autonomija zapošljavanja .....	30
3.2.4. Akademska autonomija .....	31
4. Autonomija institucija visokog obrazovanja u svjetlu međunarodnih dokumenata	
4.1. Autonomija univerziteta u svjetlu Magna Chartae Universitatum .....	31

**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 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>.

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

<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-qqMgI&start=30&sa=N&biw=1920&bih=974](https://www.google.ba/search?q=magna+charta+universitatum&rlz=1C1GGRV_enBA751BA751&ei=9TeEWZX6EYmHU8-qqMgI&start=30&sa=N&biw=1920&bih=974) (očitanje 04. 08. 2017).

4.2. Akademske slobode i autonomija institucija visokog obrazovanja prema Deklaraciji iz Lime ...	32
5. Autonomija visokoškolske ustanove u svjetlu Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini .....	32
6. Institucionalna autonomija univerziteta u Bosni i Hercegovini .....	33
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 .....	35
7.2. Zastupljenost eksternih članova u upravljačkoj strukturi univerziteta .....	36
7.3. Nadležnosti upravljačke strukture u odnosu na izbor i imenovanje rukovodioca ustanove .....	37
8. Zaključak .....	39

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

<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> (očitanje 04. 08. 2017).

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 će fokus staviti na razumijevanje pojmova autonomije institucija visokog obrazovanja i akademskih sloboda. 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 će 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 će razmotriti pojedine dimenzije i detaljnije elaborirati određene indikatore autonomije institucija visokog obrazovanja i akademskih sloboda. Zaseban akcent će 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 zna-

čaja 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>.

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

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

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 pojmova 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. Zatev 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, 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 doni-

<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> (očitanje 04. 08. 2017).

jelo 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 *akademskih sloboda* 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>.

<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 performansa 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-home-page-list/university-autonomy-in-europe-iii-country-profiles> (očitanje 04. 08. 2017).

### 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,
- (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 trajanja 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 pozajmljivanja 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,
- k. utvrđivanje cijena školarina za studente izvan Evropske 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>.

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

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

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

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

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

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

<sup>15</sup> Poruka iz Salamanke, Oblikovanje evropskog prostora visokog obrazovanja, Principi br. 1. Dostupno na [http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/SALAMANCA\\_final.1069342668187.pdf](http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/SALAMANCA_final.1069342668187.pdf) (očitanje 04. 08. 2017).

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 akademске slobode je prema iskazanom stavu Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope uslovljeno prethodnim ispunjenjem pomenuta tri preduslova.

#### 4.2. Akademске 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", "akademске zajednice", "autonomije institucija visokog obrazovanja" te "institucija visokog obrazovanja".

Prema Deklaraciji, *akademска sloboda* podrazumijeva slobodu članova akademске zajednice u sticanju znanja, pojedinačno ili kolektivno, njegovom razvoju i prenošenju, kroz istraživanje, studiranje, diskusiju, dokumentaciju, produkciju, kreaciju, podučavanje, predavanje i pisanje, dok *akademска 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 akademске slobode i autonomija univer-

ziteta pod određenim okonostima ne mogu biti predmetom određenih ograničenja.

Deklaracija iz Lime svojim tekstom jasno ukazuje na povezanost i interakciju institucija visokog obrazovanja i akademskih sloboda sa širom društvom 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 domaće 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 ogleđaju 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 odredaba 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

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

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

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



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 normativno jedinstvo na nivou države BiH<sup>20</sup>, ali i normativnu konzistenciju akata visokoškolskih ustanova 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>.

<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 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;

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 obavljaju 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 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 naučno-istraživačkog 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 mi-

- 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”.

ješanja javne vlasti”. Naprijed navedeno jasno ukazuje da interveniranje u rad visokoškolskih ustanova od strane državne zajednice nije nedopušteno i da je društveno prihvatljivo kada se radi o raspolaganju 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 nužno 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 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 proizlazi 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 visoko-

<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”.

<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: “Akademska 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”.

školskih 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.

## 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 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.

Sistemskim 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: "Sva pitanja iz oblasti viso-

<sup>28</sup> V. World University Service, dostupno na <http://www.wusgermany.de/en/wus-services/about-WUS> (očitanje 04. 08. 2017).

<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.

kog obrazovanja koja nisu regulisana ovim Zakonom regulisat će se 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”, kometarišući 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 4. 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 ve-

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

ćinom, 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 dokućnuta, 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 blagoizvoljeva imenovati kantonalna vlada, najdirektniji je atak na autonomiju univerziteta i akademsku slobodu koji predstavljaju sami razlog postojanja univerziteta”<sup>33</sup>.

Na kraju, redukcioniistička 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 imenovanja upravljačke strukture u evropskom prostoru visokog obrazovanja. Pri tom je nužno imati u vidu osnovno načelo Magna Charta 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

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

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

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

se može izvesti zaključak o njihovoj neutemeljenosti. Nadalje, u traganju za odgovorom na nametnutu dilemu o negaciji 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 nasljeđu. Također, nije nevažno ukazati da upućene kritike u pravilu nisu

<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).

ilustrirane konkretnim primjerima nezakonitih ili po interese univerziteta štetnih odluka donesenih od 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 je ona zasnovana u nadležnostima upravljačke strukture, posebno u pogledu uticaja na izbor odnosno imenovanje 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 mo-

raju 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*.

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 proizlazi 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 pozudano 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

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

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 izvršioci 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, proglašene 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/institutu. 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, cijeni se 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 upravljajuće 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, Nordrhein-Westfalen i Baden-Württemberg) 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, općeprihvaćenih 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 stavova 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 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 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.*



## Sadržaj:

1. Uvod .....	41	3.3. Akademske slobode, samouprava i univerzitetska autonomija u procesu donošenja statuta (javnih) visokoškolskih ustanova .....	46
2. Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini: obavezujući pravni osnov za normiranje oblasti visokog obrazovanja na području TK? .....	41	4. Zakon o visokom obrazovanju TK: mjere za "unapređenje" nastavno-naučnog procesa	
3. Održive i autonomne (javne) visokoškolske ustanove: poseban društveni interes Kantona?		4.1. Studijski programi u odredbama Zakona o visokom obrazovanju TK .....	46
3.1. Normativni intervencionizam .....	42	4.2. Izbor i angažman akademskog osoblja .....	47
3.2. Akademske slobode, samouprava i univerzitetska autonomija u procesu izbora organa (javnih) visokoškolskih ustanova .....	43	4.3. Upisna politika: zakonska mjera za unapređenje obrazovnog procesa .....	48
		5. Zaključak .....	48

**1. Uvod**

Oblast visokog obrazovanja na području Tuzlanskog kantona (TK) u posljednju godinu dana pretrpjela je niz bitnih normativnih promjena. Naime, u junu 2016, na prijedlog Vlade Tuzlanskog kantona, Skupština TK donijela je Zakon o visokom obrazovanju (ZVO TK)<sup>1</sup>. Kao razlozi za donošenje novog Zakona (a ne izmjenu postojećeg) navedene su "nejasnoće", te "pravne nedorečenosti" vezane za primjenu ranije važećeg pravnog propisa. Nadalje, naglašeno je da se ranijim izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju *odstupilo* od Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini, na šta je između ostalog ukazivalo i Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine<sup>2</sup>. S tim u vezi, pozivajući se na član 24 stav 1 tačka c) Ustava Tuzlanskog kantona<sup>3</sup>, Skupština Tuzlanskog kantona je na sjednici održanoj 6. juna 2016. godine donijela Zakon o visokom obrazovanju, koji je

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

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

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

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

prve izmjene i dopune "pretrpio" već u septembru iste godine, što je u (ne)akademske krugovima izazvalo mnogo polemike. Posljednje izmjene i dopune Zakona o visokom obrazovanju učinjene su u martu tekuće godine.

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

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

Premda "utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranje obrazovanja"<sup>4</sup> predstavlja isključivu nadležnost kantona, nadležne državne institucije ipak su aktivno uključene u proces normiranja oblasti (visokog) obrazovanja. Naime, poštujući Ustavom normiranu podjelu nadležnosti između države, entiteta i kantona, državni organi

<sup>4</sup> Čl. III/4.b) Ustava FBiH.

imaju pravo i obavezu da normiraju (definišu) okvir za ostvarivanje garantovanih prava. Okvirnim zakonodavstvom najviši zakonodavni organ vlasti u Bosni i Hercegovini postavlja opće principe i standarde, dok način implementacije zakonskih odredbi stavlja u nadležnost nižim državnim organima vlasti<sup>5</sup>. Drugim riječima, državni organ vlasti donosi zakone koji su bez obzira na atribut "Okvirni" pravno obavezujući, pri čemu su "stvarno i mjesno" nadležni organi vlasti odgovorni za praktičnu implementaciju (i razradu) okvirnih zakonskih normi. S tim u vezi, u skladu sa članom IV 4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini kojim se, između ostalog, utvrđuje: organizacija visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, odgovornost nadležnih vlasti u ovoj oblasti, ustanovljavaju tijela za provođenje zakona i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, te način osiguravanja kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja<sup>6</sup>. Nadalje, Okvirni zakon "ustanovljava osnovne principe i standarde za sticanje visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, u skladu s relevantnim odredbama Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (ETS No. 5, 1950) i njenih protokola, Preporukom Komiteta ministara Vijeća Evrope o priznavanju i ocjeni kvaliteta privatnih visokoškolskih ustanova [R(97)1], Preporukom o pristupu visokom obrazovanju [R(98)3] i Preporukom o istraživačkom zadatku univerziteta [R(2000)8] i drugim relevantnim principima međunarodno priznatih pravnih instrumenata čija je država ugovornica i Bosna i Hercegovina, te u skladu s Konvencijom Vijeća Evrope/UNESCO-a o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju u evropskoj regiji (ETS No. 165, 1997)"<sup>7</sup>.

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

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

#### 3.1. Normativni intervencionizam

Odredbama Zakona<sup>9</sup> visoko obrazovanje je definisano kao djelatnost od posebnog društvenog interesa za Kanton, Bosnu i Hercegovinu i dio je evropskog obrazovnog, naučnog, odnosno umjetničkog prostora. Na temelju člana 5 ZVO TK razvoj djelatnosti visokog obrazovanja na području TK, utvrđuje se Strategijom razvoja koju donosi Skupština TK, na prijedlog Vlade Kantona. Djelatnost visokog obrazovanja obavljaju visokoškolske ustanove. Visokoškolska ustanova, prema članu 2 stav 1 tačka ff) ZVO TK, predstavlja ustanovu koja se bavi djelatnošću visokog obrazovanja u skladu sa zakonom. Međutim, za razliku od Okvirnog zakona koji kategorijalno ne razlikuje javne i privatne ustanove<sup>10</sup>, članom 16 stav 2 ZVO TK na području TK-a predviđeno je da visokoškolske ustanove mogu biti javne i privatne. Pri tom je članom 17 stav 1 ZVO TK normirano da visokoškolsku ustanovu može osnovati domaće ili strano pravno ili fizičko lice. U pogledu mogućnosti osnivanja *javne* visokoškolske ustanove uočava se specifično normativno rješenje prema kojem "javnu ustanovu može osnovati Skupština Kantona, samostalno ili sa drugim osnivačem, na prijedlog Vlade Kantona"<sup>11</sup>.

U praksi, ovakvo normativno rješenje moglo bi dovesti u pitanje akademsku autonomiju i (finansijsku) održivost javne visokoškolske ustanove. Naime, brojna istraživanja pokazuju da savremene vlade u velikoj mjeri interveniraju u oblast djelovanja visokoškolskih ustanova u namjeri da što brže riješe određena društvena i socijalna pitanja koja determinišu većinu modernih društava. Te intervencije u velikoj mjeri su suprotne tradicionalnom djelovanju visokoškolskih ustanova čije reakcije nerijetko izostanu<sup>12</sup>. S tim u vezi, mišljenja sam da ne bi bilo iznenađujuće ukoliko bi Skupština TK *iskoristila* ovakvo zakonsko rješenje te prilikom eventualnog osnivanja nove javne visokoškolske ustanove (ili stvaranjem javno-privatnog partnerstva), mogla biti vođena partikularnim interesima suosnivača (domaćeg ili stranog fizičkog i/ili pravnog lica). Iz tih razloga, za očekivati je da bi se djelovanje (novo)osnovanih javnih visokoškolskih ustanova usmjeravalo u onom pravcu koji u datom trenutku bude odgovarao suosnivaču i njegovom (finansijskom) interesu, marginalizirajući pri tome širi društveni interes. Sve ovo u konačnici otežava "uključivanje visoko-

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

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

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Usp. čl. 63 Okvirnog zakona (bilj. 6).

<sup>9</sup> Čl. 3 ZVO TK (bilj. 1).

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

<sup>11</sup> Čl. 17 st. 3 ZVO TK (bilj. 1).

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

školskih ustanova u Kantonu u Evropski prostor visokog obrazovanja<sup>13</sup>.

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

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

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

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

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

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

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Usp. čl. 7 ZVO TK (bilj. 1).

društvom. Naime, u duhu Magna Charta Universitatum (1988) princip akademske autonomije predstavlja ključni princip na kojem je zasnovano cjelokupno djelovanje visokoškolske ustanove. Autonomija visokoškolskih ustanova manifestuje se kroz moralnu i intelektualnu nezavisnost spram postojećih političkih autoriteta i ekonomskih centara moći. Odnosno, akademska autonomija podrazumijeva pravo i slobodu visokoškolskih ustanova da se ključne (kritične) odluke koje se tiču njih samih donose unutar akademske zajednice, a ne u vanjskim – političkim (i ekonomskim) centrima moći<sup>17</sup>. S obzirom da su principi sadržani u Magna Charti Universitatumu naknadno preuzeti i da predstavljaju sastavni dio međunarodnog ugovora čija je članica i država Bosna i Hercegovina – Deklaracija evropskih ministara visokog obrazovanja iz Bolonje (Bolonjska deklaracija) – pomenuti principi obavezujući su za bosanskohercegovačke državne organe svih nivoa vlasti<sup>18</sup>.

Naime, Bosna i Hercegovina je pristupila Bolonjskom procesu u Berlinu, u septembru 2003. godine, čime se obavezala da će, poput ostalih država-članica, raditi na ispunjavanju definiranih ciljeva Bolonjskog procesa<sup>19</sup>. Nadalje, kao država potpisnica Evropske konvencije o kulturi, što je predstavljalo preduslov za članstvo u Bolonjskom procesu<sup>20</sup>, Bosna i Hercegovina se obavezala na implementaciju ciljeva sadržanih u Bolonjskoj deklaraciji. Premda Bolonjska deklaracija nikada nije ratificirana u Parlamentarnoj skupštini BiH, odredbe i principi sadržani u ovom međunarodnom dokumentu su ipak obavezujući za državne organe svih nivoa vlasti u BiH. Naime, realizacija obaveza koje je država Bosna i Hercegovina preuzela u Berlinu 2003. godine determinišu i uslovljavaju evropski put BiH.

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

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

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

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

Preciznije, na temelju člana 100 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane, prioritet za ugovorne strane u sistemima visokog obrazovanja predstavlja realizaciju "ciljeva Bolonjske deklaracije u okviru međuvladinog Bolonjskog procesa"<sup>21</sup>. Nadalje, državni zakonodavac je prilikom donošenja okvirnog zakona imao u vidu ove međunarodne obaveze. Stoga su u Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini ugrađena osnovna načela u oblasti visokog obrazovanja koja su uspostavljena ili se uspostavljaju u Evropskom prostoru visokog obrazovanja i osiguravaju pravni okvir za implementaciju Bolonjskog procesa (o čemu je već bilo riječi).

Temeljem ustavnih normi i općeg načela – *pacta sunt servanda* – državni organi vlasti Bosne i Hercegovine su obavezni izvršavati obaveze proizašle iz zaključenih međunarodnih ugovora, te samim tim i obaveze proizašle iz Bolonjske deklaracije<sup>22</sup>. Nadalje, pored ustavnih normi, na poštivanje Bolonjske deklaracije, principa sadržanih u Magna Charti Universitatum<sup>23</sup>, kao i

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

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

<sup>23</sup> Magna Charta Universitatum predstavlja međunarodni dokument potpisan od predstavnika evropskih univerziteta/sveučilišta kojim su definisani principi na kojima se u znatnoj mjeri temelji savremeni evropski obrazovni prostor. Obavezujuća snaga principa sadržanih u ovom međunarodnom aktu ogleđa se u činjenici da su države potpisnice Bolonjske deklaracije prepoznale bitnost definisanih principa. Naime, u samom tekstu Bolonjske deklaracije naglašeno je da su evropske visokoškolske institucije prihvatile izazov i "preuzele glavnu ulogu u stvaranju evropskog prostora visokog obrazovanja, u duhu temeljnih načela zacrtanih u povelji Magna Charti Universitatum. To je iznimno važno

brojnih drugih međunarodnih konvencija kojima se reguliše oblast visokog obrazovanja, a na koje se pozivaju nadležni državni organi vlasti<sup>24</sup>, obavezuju i odredbe Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969. godine i to na način da se ugovorne strane ne mogu pozivati na unutrašnje pravo kako bi opravdale neizvršavanje ugovora. Nadalje, zaključen međunarodni ugovor obavezuje državu na cijelom njenom državnom teritoriju, osim ukoliko je ugovorna strana insistirala na tzv. federalnoj klauzuli kojom se država unaprijed ograđuje za neizvršavanje obaveza koje su u nadležnosti nižih administrativno-teritorijalnih jedinica, a u čije ime država ne može preuzeti obavezu. Kada je riječ o međunarodnim dokumentima, relevantnim za predmet ove analize, Bosna i Hercegovina nije insistirala na federalnoj klauzuli, što znači da Bolonjska deklaracija, kao i ranije navedeni međunarodni dokumenti<sup>25</sup> obavezuju kako državu Bosnu i Hercegovinu<sup>26</sup>, tako i sve niže administrativno-teritorijalne jedinice: entitete, kantone i distrikt Brčko<sup>27</sup>.

Princip akademske autonomije normiran je i u ZVO TK. Naime, odredbama ovog akta određeno je da autonomija visokoškolskih ustanova, između ostalog, podrazumijeva pravo akademske zajednice da izabere svoje upravne i rukovodne organe i da samostalno uređuje svoj rad i unutrašnju organizaciju<sup>28</sup>. Međutim, princip akademske autonomije u znatnoj mjeri je prekršen, posebice u onom dijelu ZVO TK koji se odnosi na izbor i imenovanje rektora na (javnim) visokoškol-

jer upravo nezavisnost i autonomnost univerziteta osiguravaju sistemu visokog obrazovanja i istraživanja stalno prilagođavanje promjenljivim potrebama, zahtjevima društva i napretku naučnih spoznaja". Principi definisani u Magna Charti Universitatum su inkorporirani u Deklaraciju, čime su postali sastavni dio ovog međunarodnog dokumenta. Usp. Bolonjska deklaracija.

<sup>24</sup> Usp. čl. 2 Okvirnog zakona (bilj. 6).

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

<sup>26</sup> U cilju realizacije preuzetih obaveza, Vijeće ministara BiH je donijelo Odluku kojom se "usvaja sedam dokumenata koji su potrebni za izvršenje Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH (*Sl. gl. BiH* 59/07), za dalju implementaciju Bolonjskog procesa u BiH (Berlinski komuniké 2003. godine), za izvršenje Konvencije o priznavanju kvalifikacija koje se odnose na visoko obrazovanje u evropskoj regiji (br. 165) (*Sl. gl. BiH – međunarodni ugovori* 16/03), kao i izvršenje Programa realizacije prioriteta iz Evropskog partnerstva sa BiH (usvojenog na 110 sjednici Vijeća ministara BiH, održanoj 23. 02. 2006)". Usp. Odluka o usvajanju dokumenata potrebnih za implementaciju Bolonjskog procesa u BiH, *Sl. gl. BiH* 13/08.

<sup>27</sup> Usp. čl. 26, 27 i 29 Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969.

<sup>28</sup> Čl. 8 ZVO TK (bilj. 1).

skim ustanovama<sup>29</sup>. Naime, u skladu sa članom 52 stav 2 ZVO TK rektora javnog univerziteta *imenuje senat* tek nakon što je pribavio “prethodnu saglasnost upravnog odbora”<sup>30</sup>. Time se u mnogome odstupilo i od normativnog rješenja sadržanog u članu 18 Okvirnog zakona, a prema kojem rektora “javnog univerziteta bira senat na osnovu javnog konkursa”.

Za razliku od “zbornih”, izbor i imenovanje inokosnog organa (javnih) visokoškolskih ustanova predstavljalo je (ključno kadrovsko) pitanje oko kojeg se mnogo rasprava vodilo u (ne)političkim i (ne)akademske krugovima<sup>31</sup>. Naime, članom 6 stav 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju iz septembra 2016. godine<sup>32</sup> određeno je da će novog vršioца dužnosti rektora Univerziteta “u roku od tri dana od dana stupanja na snagu ovog zakona imenovati privremeni upravni odbor Univerziteta”. U skladu sa navedenim članom normiran je i izbor novog privremenog senata koji je za zadatak imao, da u roku od tri dana nakon svog konstituisanja, raspiše konkurs i započne proceduru za izbor i imenovanje rektora Univerziteta. Nadalje, članom 6 istog akta određeno je i da će vršilac dužnosti rektora imenovati i vršioce dužnosti dekana i prodekana. Ovim je cjelokupna “upravljačka” struktura univerziteta (i organizacionih jedinica) od septembra 2016. pa do početka ljetnog semestra akademske 2016/2017. godine bila u statusu “vršioца dužnosti”. Nakon toga je uslijedila konkursna procedura i izbor i imenovanje predstavnika menadžmenta univerziteta i organizacionih jedinica. Međutim, izabrani predstavnici menadžmenta univerziteta nisu dugo ostali na svojim funkcijama, jer su predstavnici kantonalne izvršne i zakonodavne vlasti već u mjesecu martu tekuće godine, po hitnoj proceduri<sup>33</sup>, predložili i usvojili Zakon

o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju koji je stupio na snagu 17. marta 2017. godine<sup>34</sup>. Usvojenim izmjenama i dopunama predsjedniku i članovima upravnog odbora Univerziteta, kao i rektoru i prorektorima zatečenim na dužnosti na dan stupanja na snagu ovog zakona prestala je dužnost. Također je članom 9 stav 2 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju određeno da će na prijedlog skupštinske Komisije za obrazovanje, kulturu, sport i mlade “vršioца dužnosti rektora Univerziteta imenovati Skupština Kantona”<sup>35</sup>. Ovlašćujući poslanike Skupštine Kantona da, na temelju usvojenih izmjena i dopuna Zakona, imenuju v. d. Rektora Univerziteta, došlo je do eklatantnog kršenja principa akademske slobode, samouprave i univerzitetske autonomije, jer se direktno zašlo u pravo javne visokoškolske ustanove da *bira svoja “upravna i rukovodna tijela” i da im određuje mandat*.

Nadalje, odredbama ZVO TK kojima se normira izbor članova senata na (javnim) visokoškolskim ustanovama u znatnoj mjeri su ograničene akademske slobode, kao i autonomija akademske zajednice. Naime, odredbama ZVO TK<sup>36</sup> određeno je da senat, kao najviše akademsko tijelo, odgovorno za akademska pitanja u visokoškolskoj ustanovi, pored predstavnika akademskog osoblja i studenata čine i predstavnici tržišta rada, pri čemu “člana senata *javne visokoškolske ustanove iz reda tržišta rada na prijedlog Privredne komore Tuzlanskog kantona imenuje upravni odbor visokoškolske ustanove*” (istakla Dž. O.)<sup>37</sup>. Imajući u vidu nadležnosti

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

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

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

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

<sup>33</sup> Posljednje izmjene i dopune ZVO TK učinjene su po hitnom/vanrednom postupku (predviđenim čl. 116-144 Pos-

lovnika Skupštine TK), premda za ovakvo postupanje kantonalnog zakonodavnog organa vlasti nije bilo opravdanog razloga. Naime, na temelju čl. 146 Poslovnika Skupštine TK “Zakoni se, po pravilu, ne donose po hitnom postupku. Izuzetno, po hitnom postupku može da se donese samo zakon kojim se uređuju odnosi i pitanja za čije uređivanje postoji neodložna potreba i ako bi donošenje zakona u redovnom postupku moglo da izazove štetne posljedice za društvene interese u Kantonu”. Usp. Poslovnik Skupštine TK – drugi prečišćeni tekst, *Sl. nov. TK* 4/12, 3/13, 10/13, 15/13, 2/14 i 6/15. Obzirom da nije definisan poseban javni društveni interes, nije bilo potrebe za donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama ZVO TK po hitnom postupku. Ovi razlozi su, među ostalim, navedeni u Zahtjevu za ocjenom usklađenosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju TK (bilj. 34).

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

<sup>35</sup> Čl. 9 Zakona (bilj. 34).

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

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

<sup>37</sup> Izbor senata *javnih visokoškolskih ustanova* na području TK-a nije u skladu ni sa odredbama Okvirnog zakona. Na-

senata i pitanja o kojima ovaj akademski organ odlučuje, zakonodavac je *de lege* i *de facto* omogućio da "predstavnicima tržišta rada" odlučuju o temeljnim akademskim pitanjima vezanim za nastavne, naučne, umjetničke i stručne djelatnosti visokoškolske ustanove, pri čemu se postavlja pitanje kompetencije izabranih lica. Također, predstavnici tržišta rada, odnosno predstavnici političkih i ekonomskih centara moći, vođeni svojim partikularnim (finansijskim) interesima u prilici su da, obzirom na nadležnosti senata<sup>38</sup>, usmjerauju pravac razvoja i djelovanja javne visokoškolske ustanove.

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

Statut je osnovni akt visokoškolske ustanove kojim se uređuju pitanja značajna za obavljanje djelatnosti ustanove. Stoga visokoškolska ustanova ima pravo da, primjenjujući zakonske i *statutarne* odredbe, samostalno uređuje svoju organizaciju te bira rukovodne organe. To je potvrđeno i članom 43 ZVO TK.

Međutim kada je riječ o *postupku* donošenja statuta odredbe kantonalnog zakona su s jedne strane, međusobno protivrječne, dok su s druge strane, u koliziji sa principom univerzitetske autonomije, kao i odredbama Okvirnog zakona. Naime, odredbama ZVO TK normira se univerzitetska autonomija te s tim u vezi i pravo visokoškolskih ustanova da slobodno i nezavisno uređuju pitanja organizacijske prirode, dok se dalje članom 43 ZVO TK normira obaveza senata da, "uz prethodno pribavljeno mišljenje upravnog odbora i Ministarstva, te prethodnu saglasnost Vlade Kantona", donosi statut *javne* visokoškolske ustanove<sup>39</sup>.

Ovim normativnim rješenjem odstupilo se i od odredbi Okvirnog zakona. Naime, Okvirni zakon uređuje da Senat "uz prethodno mišljenje upravnog odbora visokoškolske ustanove"<sup>40</sup> donosi Statut. S obzirom, dakle, na pitanja koja se uređuju statutarim odredbama, a koja se primarno odnose na nastavni i naučnoistraživački rad, pribavljanje prethodne saglasnosti Vlade Kantona nije predviđeno odredbama Okvirnog zakona<sup>41</sup>, jer je očito da tražene saglasnosti predstavljaju miješanje organa javne vlasti u rad visokoškolske ustanove što u konačnici predstavlja kršenje principa univerzitetske autonomije.

ime, čl. 16 Okvirnog zakona određeno je da senat kao najviše akademsko tijelo, odgovorno za akademska pitanja u visokoškolskoj ustanovi, čine "predstavnicima akademskog osoblja i studenata". Pri tom se predstavnici tržišta rada ne spominju. Usp. čl. 16 Okvirnog zakona (bilj. 6).

<sup>38</sup> Usp. čl. 60 ZVO TK (bilj. 1).

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

<sup>40</sup> Čl. 12 st. 2 Okvirnog zakona (bilj. 6).

<sup>41</sup> Usp. *ibid.*, čl. 21 Okvirnog zakona.

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

### 4.1. Studijski programi u odredbama Zakona o visokom obrazovanju TK

Prilikom donošenja novog ZVO TK, intencija zakonodavca bila je da se utvrde strateški interesi i potrebe Kantona u oblasti visokog obrazovanja, te da se definišu i usvoje mjere za obezbjeđenje razvoja i unapređenje kvaliteta visokog obrazovanja, finansiranje, kao i druga pitanja od značaja za razvoj visokoškolske djelatnosti na području Kantona<sup>42</sup>. S tim u vezi, jedan od osnovnih ciljeva visokog obrazovanja je ustanovljavanje, razvijanje, zaštita i prijenos znanja i sposobnosti "kroz nastavu i naučno-istraživački rad"<sup>43</sup>. Međutim, neprecizna<sup>44</sup>, nedosljedna i kontradiktorna<sup>45</sup> normativna rješenja kojima se uređuje pitanje studijskih programa, izbora i angažman akademskog osoblja, kao i status studenata ne olakšavaju proces uključivanja u Evropski prostor visokog obrazovanja<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> Usp. Komentar nacrtu Zakona (bilj. 2).

<sup>43</sup> Usp. čl. 4 i 5 ZVO TK (bilj. 1).

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

<sup>45</sup> U zakonskim rješenjima uočena je nedosljednost i nepreciznost prilikom definisanja obaveza visokoškolskih ustanova u procesu organizovanja ispitnih termina. Naime, visokoškolska ustanova je, na temelju čl. 105 st. 7 ZVO TK, obavezna "organizovati i utvrditi termine polaganja ispita tako da student može biti opterećen polaganjem najviše jednog ispita u istom danu za predmete iz tekuće akademske godine". S obzirom na broj obaveznih i izbornih nastavnih predmeta, kratak vremenski period predviđen za organizovanje ispitnih termina, kao i činjenicu da je studentima omogućen prijenos najviše 10 ECTS bodova, odnosno najviše dva nastavna predmeta nezavisno koliko zajedno nose ECTS bodova, u praksi je potpuno nemoguće ispuniti propisanu obavezu. Za pretpostaviti je da je riječ o upotrebi "pogrešnog" termina, te da je intencija zakonodavca bila da se onemogući polaganje ispita sa iste *studijske*, a ne akademske godine. Nadalje, prilikom normiranja oblika provjere znanja studenata, zakonodavac nije predvidio tzv. kombinovanu metodu. Naime, čl. 105 st. 1 ZVO TK (bilj. 1) izričito je određeno da oblici provjere znanja mogu biti pismeni, usmeni i praktični, pri čemu je isključena svaka moguća kombinacija predviđenih ispitnih metoda. S tim u vezi, nužno je sačiniti izmjene i dopune Zakona u pravcu uvođenja kombinovanih oblika provjere znanja.

<sup>46</sup> Na temelju čl. 2 st. 1 t. h) ZVO TK, Evropski prostor visokog obrazovanja je "proklamovani cilj potpisnica Deklaracije evropskih ministara visokog obrazovanja iz Bolonje (1999) koji vodi stvaranju jedinstvenog evropskog prostora visokog obrazovanja, koji omogućava povećanu mobilnost studenata i akademskog osoblja, jača međunarodnu konkurentnost evropskog visokog obrazovanja, te vodi uspostavljanju

Studijski program predstavlja nastavni plan i program koji pokriva jednu ili više naučnih oblasti, a čija realizacija kroz naučno-nastavni/umjetničko-nastavni proces vodi do jednog od tri akademska stepena u skladu sa Bolonjskom deklaracijom<sup>47</sup>. Na temelju principa univerzitetske autonomije, sadržanog u Magna Charti Universitatum, istraživački i naučni procesi, u moralnom i u intelektualnom smislu, trebaju biti nezavisni spram svih političkih i ekonomskih izvora moći. Stoga je normativno rješenje sadržano u članu 64 stavu 4 ZVO TK, prema kojem studijske programe na javnoj visokoškolskoj ustanovi “usvaja senat na prijedlog naučno-nastavnog vijeća fakulteta, uz prethodno pribavljeno pozitivno mišljenje ministarstva i prethodnu saglasnost rektora”<sup>48</sup>, u koliziji sa ranije definisanim principom (istaknula Dž. O.)<sup>49</sup>. Nadalje, pomenuti član 64 ZVO TK je u suprotnosti i sa odredbama Okvirnog zakona kojim je eksplicitno određeno da se *ne može uskratiti ili ograničiti sloboda visokoškolskim ustanovama da nude studijske programe* (istaknula Dž. O) za sticanje vještina potrebnih ili korisnih za ostvarivanje ciljeva visokog obrazovanja. Okvirnim zakonom se također određuje da “visokoškolske ustanove uživaju slobodu u nastavnom i naučnoistraživačkom radu u okviru svojih licenci, bez miješanja organa javne vlasti”<sup>50</sup>.

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

#### 4.2. Izbor i angažman akademskog osoblja

Kada je riječ o normiranju izbora i angažmana akademskog osoblja u nastavno-naučnom procesu na visokoškolskim ustanovama koje djeluju na području Tuzlanskog kantona također su vidljiva brojna nedosljedna i kontradiktorna rješenja. *Prvo*, u uvodnim odredbama ZVO TK-a uočava se nedosljednost (i nomotehnička

ljanju zajedničkog okvira i sistema uzajamno razumljivih i uporedivih diploma”. Usp. *ibid.*, čl. 2 ZVO TK.

<sup>47</sup> *Ibid.*, čl. 2 st. 1 t. cc) ZVO TK.

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

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

<sup>50</sup> Usp. čl. 11 i 21 Okvirnog zakona (bilj. 6).

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

*Drugo*, nedosljednost je također sadržana u članu 2 st. 1 ZVO TK (ovaj put riječ je o tački jj). Ona se odnosi na pojmovno određenje originalnog stručnog uspjeha kao što je “projekt, patent ili originalni metod, što se i očekuje od univerzitetskog nastavnika koji je proveo šest godina u zvanju vanrednog profesora, sve nakon sticanja zvanja vanrednog profesora, te mentorstvo najmanje po jednog kandidata za stepen drugog i trećeg ciklusa studija”. Prema važećim zakonskim odredbama<sup>51</sup>, ali i normativnim rješenjima sadržanim u podzakonskim aktima (član 239 Statuta JU Univerzitet u Tuzli), pomenuti originalni stručni uspjeh ne predstavlja uslov za izbor u redovnog, nego je riječ o taksativno navedenom uslovu za izbor u vanrednog profesora<sup>52</sup>.

*Treće*, odredbe važećeg ZVO TK u koliziji su i sa principom mobilnosti akademskog<sup>53</sup> osoblja. Na osnovu njega se garantuje razmjena iskustva među članovima akademske zajednice, što u konačnici poboljšava kvalitet<sup>54</sup> naučno-nastavnog procesa. Naime, članom 73 stav 3 ZVO TK određeno je da “javna visokoškolska ustanova, bez raspisivanja javnog konkursa, može angažovati akademsko osoblje sa druge visokoškolske ustanove za realizaciju naučno-nastavnog procesa bez zasnivanja radnog odnosa uz saglasnost Ministarstva, radi: a) zamjene nastavnika, višeg asistenta ili asistenta kome je prestao radni odnos na visokoškolskoj ustanovi i to samo dok se u konkursnoj proceduri ne iza-

<sup>51</sup> Čl. 77 ZVO TK (bilj. 1).

<sup>52</sup> Usp. *ibid.*, čl. 77 st. 1 t. b) ZVO TK; čl. 239 Statuta JU Univerziteta u Tuzli.

<sup>53</sup> Temeljem Magna Chartae Universitatum, evropski univerziteti dužni su da međusobno razmjenjuju informacije, dokumente, te da učestvuju na zajedničkim projektima. Posebnu obavezu ugovorne strane su preuzele i kada je riječ o mobilnosti nastavnika (i studenata). Usp. “Sredstva” br. 4 Magna Charta Universitatum (bilj. 17).

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

bere novi član akademskog osoblja; b) zamjene nastavnika, višeg asistenta ili asistenta koji je privremeno spriječen za rad, a najduže do kraja semestra”<sup>55</sup>. Ovom odredbom nije naznačena razlika između tri postojeća ciklusa studija. Zakonodavac je na ovaj način onemogućio javne visokoškolske ustanove da, bez prethodne saglasnosti Ministarstva, na drugom i trećem ciklusu studija angažuju nastavnike sa domaćih visokoškolskih ustanova, čime se *de facto* umanjuje kvalitet obrazovnog procesa<sup>56</sup>. Nadalje, ukoliko javne visokoškolske ustanove planiraju angažman domaćeg akademskog osoblja za period duži od jednog semestra obavezne su prethodno raspisati konkurs. Ovakvim normativnim rješenjem, odnosno “nepripriznavanjem” izbora nastavnika i saradnika na drugim domaćim visokoškolskim ustanovama, kao i traženjem prethodnih saglasnosti, kantonalni zakonodavac je, svjesno ili ne, u značajnoj mjeri narušio jedinstveni akademski prostor u Bosni i Hercegovini<sup>57</sup>.

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

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

Različiti normativni pristup licenciranim javnim i privatnim visokoškolskim ustanovama koje djeluju na

<sup>55</sup> I ovom odredbom se na različiti način normiraju javne i privatne visokoškolske ustanove.

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

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

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

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

## 5. Zaključak

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

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

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

Nadalje, neophodno je *smanjiti* uticaj političkih “autoriteta” na javne visokoškolske ustanove. Visokoobrazovnim institucijama se treba obezbijediti normativna (i institucionalna) garancija temeljem koje će biti u prilici da ostvaruju pravo na samostalan (i nezavisan) izbor upravnih i rukovodnih organa. S tim u vezi, nuž-



no je izmijeniti odredbe ZVO TK i (javnim) visokoškolskim ustanovama "vratiti" autonomiju, te odredbe kantonalnog zakona uskladiti sa odredbama Okvirnog zakona tako da se izbor rektora na javnim visokoškolskim ustanovama ne vezuje za prethodno pribavljenu saglasnost upravnog odbora. Odredbe važećeg ZVO TK kojima se uređuje pitanje nadležnosti rektora neophodno je, također, revidirati i tom prilikom otkloniti sve nejasnoće i kontradiktornosti sadržane u njima. Jedna od uočenih kontradiktornosti svakako se odnosi na obavezu rektora da ukaže/upozori na nezakonitost *planiranih* odluka dekana pojedinih fakulteta.

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

*Četvrto*, odredbe ZVO TK koje se odnose na izbor članova senata javnih visokoškolskih ustanova također je neophodno *uskладiti* sa principom univerzitetske autonomije, sadržanog u Magna Charti Universitatum, kao i sa odredbama Okvirnog zakona. Za razliku od kantonalnih propisa, prema odredbama Okvirnog zakona, senat je najviše akademsko tijelo koje je sastavljeno od predstavnika akademske zajednice i studenata, i u čijem radu nije predviđeno učešće predstavnika tržišta rada. Međutim, ukoliko nadležni kantonalni organi vlasti insistiraju na trećoj kategoriji senatora (predstavnicima tržišta rada), a imajući u vidu nadležnost ovog organa visokoškolske ustanove, neophodno je za njih definisati opšte i posebne uslove koji trebaju biti ispunjeni, te, eventualno, onemogućiti "trećoj" kategoriji senatora da odlučuju o isključivo akademskim pitanjima. Naravno, učešće predstavnika tržišta rada trebalo bi se predvidjeti i kada je u pitanju organizacija i djelovanje senata privatnih visokoškolskih ustanova.

*Peto*, prilikom donošenja statuta neophodno je odredbe ZVO TK *uskладiti* sa članovima 12 i 21 Okvirnog

zakona. Naime, prema odredbama Okvirnog zakona, za donošenje statuta neophodna je prethodna saglasnost upravnog odbora, ali ne i nadležnog kantonalnog ministarstva i Vlade. Stoga svako dodatno uplitanje organa javne vlasti u organizaciju i djelovanje visokoškolskih ustanova predstavlja kršenje akademske autonomije.

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

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

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

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

Sadržaj:

1. Uvod .....	50	3.2. Demokratizacija kao davanje prava glasa većem broju ljudi .....	53
2. Bosna i Hercegovina, isključena iz političke modernosti .....	50	3.3. Demokratizacija kao širenje spiska pitanja o kojima se većinski odlučuje .....	53
3. Većina, isključena iz demokratije		3.4. Susret liberalizma i demokratije .....	54
3.1. Pravilo većine .....	52	3.5. Bosna i Hercegovina: zastranjenje .....	54
		4. Deblokada? .....	55

## 1. Uvod

U zapadnoj političkoj kulturi, većinsko odlučivanje shvaća se, uz cijeli niz načelnih i kontekstualnih ograničenja, kao sama bit demokratije. S razlikama od jednog do drugog političkog sistema, većinom glasova biraju se poslanici u zakonodavnim tijelima i neki nosioci izvršnih (šef države) ili sudačkih funkcija. Većinom glasova donose se odluke u oba doma Kongresa SAD, u francuskoj Nacionalnoj skupštini kao i u Hrvatskom saboru. Samo se u diskursu koji se tiče Bosne i Hercegovine, u političkim i stručnim krugovima jednako kao i u jeziku medija i društvenih mreža, većinsko odlučivanje naziva "preglasavanjem" ili "majorizacijom", što su izrazi koji više ne denotiraju tehniku donošenja odluka već konotiraju prevarne radnje i zlu namjeru subjekata koji u tome sudjeluju – a da se zastupnici tog shvatanja nikada i nigdje nisu potrudili da objasne zašto bi jedna dimenzija političke modernosti koja posvuda nosi pozitivan vrednosni naboj samo u Bosni i Hercegovini bila nepoželjna.

Ovo je pitanje dobilo na aktuelnosti u protekle dvije godine, zbog strukturiranih napora na ispunjavanju preduslova za pristup Bosne i Hercegovine euroatlantskim integracijama. Skorašnje inicijative u tom smjeru promijenile su političko-pravni kontekst, i "većinsko odlučivanje" više nije *conversation stopper* u razgovorima o ustavnopravnom preuređenju naše zemlje.

U ovom tekstu podsjećam na elemente koji su doprinijeli najnovijim promjenama u sagledanju ovog problemskog kompleksa, donosim sažet prikaz sporova koje većinsko odlučivanje izaziva sve do našeg vremena i ponavljam neke predloge sistemskih rješenja kojima se može prevazići institucionalna blokada u Bosni i Hercegovini, a koje sam već iznio u više navrata u prethodnim decenijama.

## 2. Bosna i Hercegovina, isključena iz političke modernosti

U prvoj polovini novembra 2016. novinske agencije izvijestile su da su dvojica zvaničnika Evropskog parlamenta uputila Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine pismo "u kojem su ukazali na ozbiljnost činjenice što još nije u funkciji Parlamentarni odbor BiH-EU za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SAA)"<sup>1</sup>. Taj odbor uspostavlja se za svaku državu u procesu pridruživanja, na osnovu odredaba navedenih u samom Sporazumu, a čine ga, s podjednakim brojem članova, predstavnici parlamentarne skupštine dotične države i predstavnici Evropskog parlamenta. Odluke ovog tijela donose se natpolovičnom većinom glasova svake delegacije, što znači da je potrebno više od pola glasova članova bosanskohercegovačke delegacije i više od pola glasova članova evropske delegacije kako bi određena odluka bila usvojena. Bosanskohercegovačku delegaciju čine svi članovi Zajedničke komisije Parlamentarne skupštine BiH za evropske integracije<sup>2</sup>.

Iako su, kako izvještavaju agencije, aktivnosti na konstituiranju ovog odbora pokrenute prije više od godinu dana, on nije obrazovan. A razlog je, podsjećaju evropski zvaničnici u svom pismu, što nije usvojen Poslovnik o radu. Poslovnik je, u pravilu, akt u kojem se utvrđuje način donošenja odluka unutar nekog tijela, a članovi Zajedničke komisije Parlamentarne skupštine BiH za evropske integracije već godinu dana upravo o tome ne mogu da se dogovore. Naime, članovi delegacije iz entiteta Republika Srpska zahtijevaju da se odluke ne donose natpolovičnom većinom članova svake delegacije, što je jedinstveno pravilo u Evropskom parlamentu, već kvalificiranom većinom, što je tehnika koja se kod nas svodi na entitetsko ili etničko glasanje.

<sup>1</sup> V. <http://www.avaz.ba/clanak/260991/evropski-parlament-poslao-upozorenje-parlamentarnoj-skupstini-bih#sthash.aZuzUpP9.dpuf> (očitanje 15. 12. 2016).

<sup>2</sup> V. <http://www.klix.ba/vijesti/eu-integracije/parlament-eu-opomenuo-bih-necemo-uvoditi-vas-sistem-etnickog-i-entitetskog-glasanja/161110022> (očitanje 15. 12. 2016).

\*Autor je politolog, profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici.

U pismu dvojice evropskih zvaničnika Parlamentar-  
noj skupštini BiH ističe se da je pravna služba Evrop-  
skog parlamenta potvrdila da pravila glasanja moraju  
biti ista za svaku delegaciju: “Sistem glasanja koji uk-  
ljučuje odredbe koje se odnose na etničke ili nacionalne  
grupe je neprihvatljiv, i bio bi u suprotnosti s osni-  
vačkim principima Evropske unije”<sup>3</sup>. Čini se da je  
pažnji posmatrača koji su svojevremeno komentirali  
ovo pismo promakao jedan neobičan detalj, a to je ime  
jednoga od potpisnika: uz Elmara Broka, predsjedava-  
jućeg Komisije za vanjske poslove Evropskog parla-  
menta, tu je i Tonino Picula, predsjedavajući Dele-  
gacije za odnose sa BiH i Kosovom.

Tonino Picula postao je poslanik Evropskog parla-  
menta na izborima u aprilu 2013, na listi Socijalde-  
mokratske partije Hrvatske. U svojoj političkoj karijeri  
obnašao je mnoge funkcije, uključujući i dužnost mi-  
nistra vanjskih poslova Republike Hrvatske u vladi  
Ivice Račana (2000-2003). Nećemo pogriješiti ako ka-  
žemo da Picula pripada, u najširem smislu, hrvatskoj  
političkoj klasi koja je, bez obzira na unutrašnje razlike  
između ideoloških porodica, uvijek bila jedinstvena u  
temeljnog stavu prema Bosni i Hercegovini: ovoj biv-  
šoj jugoslavenskoj republici koja teško održava svoju  
državnu samostalnost mjesto je u Evropskoj uniji, a  
olakšavanje i ubrzavanje procesa pristupanja je stra-  
teški interes Republike Hrvatske. Dio ovog vanjskopo-  
litičkog/dobrosusjedskog “paketa” jest i samorazum-  
ljiva briga za Hrvate Bosne i Hercegovine, koja se  
izražavala uvijek na isti način, bez obzira je li na vlasti  
bila HDZ ili SDP. Još nedavno, hrvatski premijer An-  
drej Plenković izjavio je nakon susreta s njemačkom  
kancelarkom Angelom Merkel u Berlinu (12. decem-  
bra 2016), kako su dvoje državnika “zajednički zak-  
ljučili da je potrebno pomoći zemljama jugoistočne  
Europe u procesu europskih reformi, a to se posebice  
odnosi na Bosnu i Hercegovinu na njezinom putu”.  
Naravno, uz obavezni dodatak: Hrvatska Bosni i Her-  
cegovini može pomoći “i kao punopravna članica  
Europske unije, naravno uz ustrajanje na ravnoprav-  
nosti sva tri konstitutivna naroda u BiH”<sup>4</sup>. S našim  
poznavanjem bosanskohercegovačke političke stvar-  
nosti u proteklih dvadeset godina nije teško, iz pose-  
većene formule “ravnopravnost konstitutivnih naroda”,  
deducirati politički sistem Bosne i Hercegovine koji  
hrvatska politička klasa smatra poželjnim: svojevrsan  
etnički korporativizam koji privilegira *konsenzus stra-  
naka što “predstavljaju” narode* i daje im instrumente  
za blokadu procesa odlučivanja kad god im ishod ne  
odgovara.

Prethodnih godina, politički vrh Republike Hrvatske  
(u čiju se dobronamjernost ne smije sistematski  
sumnjati, što nažalost čini bošnjačka politička klasa)  
pružio je više primjera “posebnog tretmana” nami-

<sup>3</sup> Bilj. 1.

<sup>4</sup> V. <http://www.vecernji.ba/plekovic-merkel-potrebno-pomoci-bih-u-procesu-europskih-reformi-1135150> (očitanje 15. 12. 2016).

jenjenog Bosni i Hercegovini – ali na posredan način,  
zauzimajući stavove u pitanjima hrvatske unutrašnje  
politike. Neposredno po izboru, sadašnja predsjednica  
Republike Hrvatske Kolinda Grabar-Kitarović izja-  
vila je, u intervjuu za BHT1, kako je po njenom miš-  
ljenju “Hrvat i onaj tko je pravoslavne vjeroispovijesti  
i tko je Srbin po nacionalnosti”: takva osoba je “ipak  
Hrvat u smislu hrvatskog državljanina”<sup>5</sup>. Tu njenu iz-  
javu osudio je Arsen Bauk, u to vrijeme ministar up-  
rave u vladi Zorana Milanovića, posluživši se jeftinom  
doskočicom: “Ako su Srbi iz Hrvatske Hrvati, što su  
Hrvati iz Srbije?”<sup>6</sup>. Predsjednica Grabar-Kitarović i mi-  
nistar Bauk pripadaju različitim političkim porodi-  
cama, i utoliko je zanimljivije što je identičnu izjavu  
dao, četiri godine ranije, i prethodni predsjednik Ivo  
Josipović, koji je Arsenu Bauku ideološki bliži: u raz-  
govoru s Davorom Butkovićem za *Jutarnji list*, a po-  
vodom suprotstavljenih interpretacija akcije “Oluja”  
iz augusta 1995, Josipović kazuje kako misli “da treba  
otvoriti i pitanje naših identiteta” i potvrđuje da se  
“mora moći biti politički Hrvat, dakle, odgovoran hr-  
vatski državljanin, i u isto vrijeme Srbin po nacional-  
nosti”<sup>7</sup>. Istoga dana, novinari sarajevskog sedmičnika  
*Dani* zamolili su Josipovićev kabinet da predsjednik  
odgovori znači li to da i bosanskohercegovački Hrvati  
moraju moći biti politički Bosanci, odgovorni bosanski  
državljanin, i u isto vrijeme Hrvati po nacionalnosti, ali  
odgovor nisu dobili.

Godinu dana kasnije, u augustu 2012, i opet povodom  
“srpskog pitanja” i nekog spora u javnosti s Miloradom  
Pupovcem, Ivo Josipović u razgovoru s Draženom  
Ciglencečkim za *Novi list* naglašava: “Kao predsjednik  
Hrvatske jesam i predsjednik Srba. To Pupovac kao da  
ne razumije, kao da misli da Hrvatska ima dva pred-  
sjednika, jednog za Hrvate, drugog za Srbe”<sup>8</sup>. I opet su  
novinari sarajevskog sedmičnika *Dani* zamolili Josipo-  
vićev kabinet da predsjednik odgovori znači li to da bi  
neki bosanskohercegovački Srbin mogao biti pred-  
sjednik bosanskohercegovačkih Hrvata, i misli li da  
Bosna i Hercegovina treba da ima trojicu predsjednika,  
jednog za Hrvate, drugog za Srbe a trećeg za Bošnjake,  
ali odgovor ni ovoga puta nisu dobili.

Navedeni stavovi hrvatske političke klase, koji se ne  
razlikuju bez obzira na mjesto koje pojedini akteri za-  
uzimaju u ideološkom spektru, objašnjavaju se kolek-  
tivnom mentalnom operacijom kojom je Bosna i Her-  
cegovina zapravo isključena iz socijalnog i političkog

<sup>5</sup> V. <http://hr.n1info.com/a22777/Vijesti/Kolinda-Grabar-Kitarovic-Po-meni-su-i-Srbi-Hrvati.html> (očitanje 15. 12. 2016).

<sup>6</sup> V. <http://hr.n1info.com/a22858/Vijesti/Arsen-Bauk-Ako-su-Srbi-iz-Hrvatske-Hrvati-sto-su-Hrvati-iz-Srbije.html> (očitanje 15. 12. 2016).

<sup>7</sup> V. <http://www.jutarnji.hr/vijesti/ivo-josipovic-svaki-srbin-u-hrvatskoj-moze-biti-politicki-hrvat.-odgovoran-dr-zavljanin-rh-koji-se-ne-odrice-svoje-nacionalnosti/1811976/> (očitanje 15. decembra 2016).

<sup>8</sup> V. <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Ivo-Josipovic-Ja-sam-voda-hrvatskih-Srba-a-ne-Milorad-Pupovac> (očitanje 15. 12. 2016).

prostora Zapada i smještena u izuzetnost i egzotiku, čime se pravda neprimjenjivanje demokratskih standarda na ovu političku zajednicu koju međutim demokratiziraju već skoro trideset godina. U nastojanju da se opravda nakaradnost nametnutih institucionalnih rješenja, ističe se bosanskohercegovačka “multietničnost” – svojstvo koje se dakle ne vezuje uz Sjedinjene Američke Države, mozaik rasa, religija i etnija, već uz Bosnu i Hercegovinu, čiji su svi stanovnici bijeli i govore isti jezik.

Međutim, mogućnosti oneobičavanja jedne ni po čemu izuzetne konstelacije sada su već sasvim iscrpljene. To je posljedica prvih koraka stvarnog približavanja Bosne i Hercegovine kandidatskom statusu. Tonino Picula, koji u cijeloj svojoj političkoj karijeri nikada nije doveo u pitanje etnički konsenzus koji – po raširenom uvjerenju – najbolje štiti interese Hrvata u Bosni i Hercegovini, nije doživio nikakvo prosvjetljenje zbog kojeg sada potpisuje pismo u kojem se proglašava neprihvatljivim “sistem glasanja koji uključuje odredbe koje se odnose na etničke ili nacionalne grupe”, jer je “u suprotnosti s osnivačkim principima Evropske unije”. Nije ga doživio ni prvopotpisani Elmar Brok, poslanik Evropskog parlamenta izabran na listi Hrišćansko-demokratske unije Angele Merkel, i predstavnik zemlje koja se, koliko god zainteresirana za zbivanja na Balkanu i uključena u njih, nikad dosad nije založila za ukidanje tog neprihvatljivog i neevropskog načela etničkog konsenzusa koje je na snazi u državi koja u Evropu treba da se uključi. I jedan i drugi bili su na tu energičnu intervenciju prinuđeni *pozicijom* na kojoj se trenutno nalaze, i koja ne ostavlja mogućnost za denaturiranje i pervertiranje nekih ključnih pravno-političkih koncepata čija je žrtva, u prethodnih dvadeset pet godina, bila Bosna i Hercegovina – naravno, mnogo više zaslugom domaćih nego stranih aktera. Najvažniji od tih koncepata je “narod” iz kojeg proistječe sva vlast (“narodna suverenost”); od samog početka “tranzicije”, narod kao nosilac suverenosti i subjekt odlučivanja u demokratiji shvaćan je kao pretpolitička kulturno-biološka skupnina osoba, *ethnos*, i iz toga je deduciran cijeli sistem u kojem je, dosljedno, etnička pripadnost postala izvor političkih prava (ova nastojanja nazvao sam, krajem 90-ih godina prošlog stoljeća, pokušajem Zapada da u Bosni i Hercegovini “uspostavi demokratiju bez *demosa*”).<sup>9</sup> Ta izopačena situacija ne pokušava se sada popraviti vraćanjem izvornom shvatanju naroda kao *demosa*, već kontaminiranjem pridruženih (*adjacent*) koncepata kakav je “legitimnost”<sup>10</sup>. Iako u demokratiji legitimnost ima kandidat-građanin koji dobije većinu glasova građana, u ovom tumačenju ima je pripadnik etnije koji dobije

većinu glasova svojih saplemenika. Čak je i sam pojam građanina proglašen neprimjerenim: u navedenoj izjavi, predsjednica Kolinda Grabar-Kitarović kazuje kako joj osobno smeta oslovljavanje s “građanke” i “građani”, tim prije jer s tim imaju problema ljudi na selu: “Ako kažete ‘građanke’ i ‘građani’ dođete negdje na selo u Hrvatskoj i kažu: a zašto nas isključujete? Mi nismo građanke i građani, mi živimo na selu” – tako je opisala, ako je vjerovati novinskim izvještajima, Kolinda Grabar Kitarović “svoj doživljaj komuniciranja s ljudima tijekom kampanje koju je vodila”<sup>11</sup>. Nesporazum, naravno, nije nov: još je Jean-Jacques Rousseau, u jednoj bilješci uz *Društveni ugovor*, napominjao da se smisao riječi “građanin” skoro sasvim izgubio kod modernih pisaca: “većina smatra varoš (*ville*) gradom (*citê*), a varošanina (*bourgeois*) građaninom (*citoyen*). Oni ne znaju da varoš čine kuće, ali da grad čine građani”<sup>12</sup>. A ovo je prilika da se podsjetimo na identičnu izjavu Alije Izetbegovića iz 1990. godine, kada se u javnosti naše republike vodila živa debata o samoj definiciji političke zajednice. Na pitanje “Bosna i Hercegovina, država građana ili država naroda?”, Izetbegović je odgovorio da će “Bosna biti država građana, ali više u gradu a manje na selu”.

Ova paralela ispunjava pesimizmom: u zoopolitičkom parku zvanom Balkan, u rasponu od četvrt stoljeća, najviše političke ličnosti dviju država pokazuju istu indolentnu površnost referirajući se na nosive koncepte demokratske teorije i političke prakse kojoj su, navodno, odane bez zadržke.

### 3. Većina, isključena iz demokratije

#### 3.1. Pravilo većine

Jedan od tih koncepata je i pravilo većine, konsupstancijalno s demokratijom i političkom jednakošću. Ako je bit demokratije u tome da “odluke koje donosi skupina moraju na primjeren način odgovarati željama koje su izrazili članovi te skupine”, i ako “svaki član skupine mora imati jednake izgleda da utječe na skupne odluke”, onda “odluke skupine treba da bude ona alternativa koja dobije najviše glasova”<sup>13</sup>. U tom smislu, “demokratizacija” (izraz koji je ušao u svakodnevnu upotrebu prije tridesetak godina, sa slabljenjem a potom i urušavanjem realnog socijalizma) ima dva osnovna značenja. Ostavimo li postrani nepolitičku upotrebu izraza (npr. kada se “demokratizacijom znanja” naziva pristup širih narodnih slojeva znanju koje su dotad kontrolirale kulturne elite), “demokratizacija” označava a) davanje prava glasa većem broju ljudi i b) širenje spiska pitanja o kojima se većinski odlučuje. I

<sup>9</sup> T. Haverić, *Ethnos i demokratija. Slučaj Bosne i Hercegovine* (2. izd.), Sarajevo 2016, s. 341.

<sup>10</sup> O konceptualnom pristupu ideologijama i političkoj teoriji, i podjeli koncepata na ključne (*core*), pridružene (*adjacent*) i periferne (*periferal*) v. M. Freedman, *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*, Oxford 1996.

<sup>11</sup> V. bilj. 5.

<sup>12</sup> J.-J. Rousseau, *O društvenom ugovoru*, VI, “O društvenom ugovoru”, u B. Bernardi, *Demokratija* (prev. T. Haverić), Sarajevo 2003, bilješka na s. 75.

<sup>13</sup> V. B. Saunders, *Democracy, Political Equality, and Majority Rule*, *Ethics* 1/2010, s. (148-177) 149.

prema jednoj i prema drugoj pojavi Friedrich von Hayek izražava određenu skepsu: “Ni u jednom ni u drugom slučaju ne može se ozbiljno tvrditi da svako moguće proširenje predstavlja dobitak, ili da načelo demokratije zahtijeva da ga se beskonačno širi”<sup>14</sup>. No ova dva proširenja nisu istog reda, i koliko god von Hayekov prigovor bio osnovan kada je riječ o drugom značenju demokratizacije, neodrživ je u pogledu prvoga.

### 3.2. Demokratizacija kao davanje prava glasa većem broju ljudi

S proširenjem aktivnog biračkog prava na sve punoljetne i uračunljive državljane, demokratizacija u prvom značenju dosegla je svoj teorijski maksimum. To je rezultat višestoljetnog procesa u kojem je s obje strane Atlantika, u staroj i novoj Evropi, kroz cijeli niz franšiza uvijek sve veći broj pojedinaca (neposjednici, žene, obojeni...) uključivan u demokratsko odlučivanje, i moderne demokratije ne mogu se, u tom smislu, dalje demokratizirati (iako neke članice Evropske unije daju i strancima/nedržavljanima sa stalnim boravkom pravo da biraju organe lokalne uprave). Ovo širenje, naravno, ne jamči da će u svakoj prilici demokratski donesene odluke biti najbolje i najprimjerenije; povijest zna za brojne primjere gdje su prosvijećeni apsolutisti bili u ostvarivanju ukupnog društvenog napretka mnogo djelotvorniji od demokratskih tijela sputanih i usporenih stalnim usaglašavanjem političkih volja. No ako se demokratija ipak nametnula kao nezaobilazan standard političke modernosti, to je stoga što većinsko donošenje opšteobavezujućih odluka u nekoj političkoj zajednici u najvećoj mjeri otklanja jednu opasnost ozbiljniju od nedjelotvornosti, a to je oružani sukob suprotstavljenih frakcija unutar same zajednice i njen raspad. Drugim riječima, većinsko odlučivanje smanjuje vjerovatnoću da će manjina pokušati da silom ostvari svoje zahtjeve. Istina, i takvi slučajevi su zabilježeni, ali empirijski nalazi pokazuju da je njihov broj relativno mali. Stoga odgovor na prvi von Hayekov prigovor glasi: korist od uključivanja svih članova političke zajednice u proces većinskog odlučivanja – korist koja se sastoji u izgledima da će se manjina pokoriti odlukama većine – mnogo je veća od štete koja često nastaje kada neupućeni, nestručni ili neprosvijećeni pojedinci demokratski (tj. većinski) donose neprimjerene odluke.

Strukturna prednost ovog modela jest i u tome što pojedinac koji zastupa manjinsko uvjerenje u jednom pitanju može u drugom pitanju pripadati većini, i što redovnost održavanja demokratskih izbora za zakonodavna tijela i izvršne funkcije ostavlja svakoj manjini nadu da će jednom postati većina i doći u priliku da utječe na društvene procese u skladu sa svojim programom. Isto tako, zbog procesa socijalnog učenja

<sup>14</sup> F. v. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago 2011, s. 169.

smanjuje se objektivna šteta koja nastaje kada velik broj nestručnih pojedinaca donosi odluke koje zahtijevaju specijalistička znanja i sposobnost procjene efekata odluke na dugi rok, a takvih je odluka sve više u današnjem svijetu rastuće složenosti, međuzavisnosti i povezanosti politike i ekonomije. Von Hayekovo objašnjenje liberalnog skepticizma prema većinskom odlučivanju (“Liberalizam smatra poželjnim da samo ono što prihvata većina postane zakon, ali ne vjeruje da će taj zakon zbog toga nužno biti i dobar”<sup>15</sup>) ne uvažava vremensku dimenziju, pa jedan povijesni proces ocjenjuje kao statičan model. Ni zakoni koje donosi prosvijećena manjina ne moraju nužno biti dobri (sa liberalnog stanovišta); i oni se mogu s vremenom poboljšavati, i približavati regulativnoj ideji tj. idealu dobrog zakona (a ovdje ostavljamo po strani pitanje ko utvrđuje taj ideal); ali, za taj proces poboljšanja nuždan je kontinuitet date političke zajednice i njena stabilnost, a ova potonja češće će biti ugrožena kada (ne nužno dobre) zakone donosi manjina nego kada to čini većina.

### 3.3. Demokratizacija kao širenje spiska pitanja o kojima se većinski odlučuje

Drukčije stoji stvar s *demokratizacijom kao širenjem spiska pitanja o kojima se većinski odlučuje*. Taj problem pripada širem problemskom kompleksu odnosa javne vlasti i pojedinca, naime utvrđivanja granica privatne sfere unutar koje država nema pravo da intervenira niti da utječe na izbor životnog stila svojih građana. Očito je da problem primarno nema veze s demokratijom: državna vlast čiji utjecaj treba ograničiti može jednako biti monarhijska ili oligarhijska kao i demokratska. Štaviše, liberalizam je tu borbu vodio kao nastojanje da se ograniči kraljevski apsolutizam s jedne strane i vlast crkve s druge, a njegovi najistaknutiji predstavnici nisu pokazivali entuzijazam prema širenju političkih prava dalje od klase bijelih muških posjednika. Nakon političke evolucije duge tri stoljeća spisak pitanja o kojima odlučuje državna vlast istovremeno je i *smanjen*, utoliko što se građanima priznaju različite slobode (savjesti i vjeroispovijesti, političkog udruživanja, raspolaganja imovinom i proizvodom sopstvenog rada, seksualne orijentacije ...), i *povećan* utoliko što moderna država intervenira u sferama u kojima je dotad nije bilo: naprimjer, u sferi rada (kada se model slobodne pogodbe postupno ograničava utvrđivanjem minimalne satnice, obaveznog dana sedmičnog odmora, plaćenog godišnjeg odmora...) ili u sferi porodičnih odnosa (koja je dotad bila uređena kanonskim pravom).

Opisane promjene spadaju u tipska svojstva moderne države bez obzira na politički sistem. Uzrokovane su uzmahom individualnih (“prirodnih”) prava nakon engleske, američke i francuske revolucije. Ta prava su i sama povijesna, i njihov se popis širi s vremenom (pa

<sup>15</sup> Hayek, *The Constitution of Liberty*, op. cit., s. 167.

govorimo o ljudskim pravima prve, druge ili treće “generacije”). Tako je povlačenje države iz sfere vjerovanja (koje je počelo u XVII. stoljeću kao zahtjev za toleriranjem onih koji ne ispovijedaju državnu religiju koja se sama nije dovodila u pitanje, a završilo kao neutralnost države u vjerskim pitanjima) posljedica potvrđivanja slobode savjesti i vjeroispovijesti, a uvlačenje države u sferu rada, koje počinje u XIX. stoljeću, posljedica potvrđivanja prava na socijalnu sigurnost koje pripada “drugoj generaciji”.

Demokratizacija u prvom smislu, kao davanje prava glasa većem broju ljudi, posljedica je potvrđivanja političkih prava “prve generacije”. Ona je, nažalost, od samog početka imala višak značenja, jer ju je kroz stoljeća pronosila snažna misao koja demokratsku vlast ne shvata kao vrstu državne vlasti podložne ograničenjima kao i svaka druga, već kao ostvarenje političkog ideala “suverenosti naroda” (u čemu lako prepoznamo rusovsku metafiziku opšte volje); stoga je demokratski karakter vlasti i prečesto služio kao legitimacijski osnov za sva presezanja i za ukidanje granica intervencije države. Bez tih granica, demokratija je svedena na većinsko odlučivanje u svim pitanjima, i može se opisati kao tiranija većine protiv koje upozorava Benjamin Constant kada piše da nije tačno da “u društvu zasnovanom na suverenosti naroda (...) cijelo društvo ima neograničenu suverenost nad svojim članovima”<sup>16</sup>, ili Alexis de Tocqueville kada koncentraciju (sve)moći u zakonodavnom tijelu koje većinski odlučuje naziva “despotizmom većine”<sup>17</sup>. Kod klasičnih liberalnih autora, najmanje dvosmislena osuda neograničenog većinskog odlučivanja nalazi se u Millovom spisu *O slobodi*: “Volja naroda u praksi znači volju ... većine, ili onih koji uspiju da budu prihvaćeni kao većina. (...) Narod, dakle, može željeti da tlači jedan svoj dio, i protiv te zloupotrebe moći treba preduzeti mjere opreza kao i protiv svake druge. (...) U političkim spekulacijama, ‘tiranija većine’ se danas opšteuzev smatra zlom od kojeg se društvo mora zaštititi”<sup>18</sup>. Stoga, kada se protiv širenju spiska pitanja o kojima se većinski odlučuje, von Hayek samo preuzima i razrađuje jednu intelektualno uvjerljivu tradiciju čiji je on, u svome vremenu, istaknuti predstavnik.

### 3.4. Susret liberalizma i demokratije

Povijesne okolnosti susreta liberalizma (tj. ograničenja svake državne vlasti) i demokratije (tj. države u kojoj je vlast konstituirana *voljom većine*) dobro su poznate i ispitane<sup>19</sup>. Iako se u osnovi radi o odgovorima na dva različita pitanja (demokratija odgovara na pitanje ko donosi zakone, a liberalizam na pitanje kakvi zakoni

treba da budu), oni su – kao ishod jednog ireverzibilnog procesa – danas neraskidivo povezani: “dok su se na početku mogle formirati liberalne države koje nisu bile demokratske (...), danas više nisu zamislive nedomokratske liberalne države, niti demokratske države koje ne bi bile i liberalne. Postoje, naime, dobri razlozi da se vjeruje u sljedeće: a) da je danas demokratska procedura nužna za očuvanje temeljnih osobnih prava, prava koja predstavljaju osnovicu liberalne države; b) da je očuvanje tih prava nužno za funkcioniranje demokratske procedure”<sup>20</sup>. Tu neraskidivu vezu demokratske forme donošenja opšteobavezujućih odluka i liberalne sadržine tih odluka izražavaju ustavi zapadnih demokratija koji, u različitim vidovima, donose spisak pretpolitičkih prava i sloboda pojedinca koje državna vlast (dakle: ni demokratski konstituirana vlast!) ne može ograničavati svojim zakonima. Pored tog univerzalnog omeđenja sfere unutar koje većina ne može *nikako* odlučivati, moguće je – u skladu s partikularnostima pojedinog političkog društva – propisati da se u nekim pitanjima odluke ne donose prostom već kvalificiranom većinom, a u nekima čak zahtijevati konsenzus.

### 3.5. Bosna i Hercegovina: zastranjenje

U državnom pravnom poretku Bosne i Hercegovine, individualna prava i slobode pobrojani su u članu II.3 tzv. Dejtonskog ustava; povrh toga, jedinstvenom nomotehničkom smicalicom, u članu II.2 (“Međunarodni standardi”) postavljeno je da će se prava i slobode razloženi u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim Protokolima primjenjivati u Bosni i Hercegovini izravno i imati prednost nad svakim drugim zakonodavstvom, čime je u zaštiti ovih prava priznata nadležnost jedne nadnacionalne instance (Evropski sud za ljudska prava sa sjedištem u Strasbourgu).

Tako jednosmisleno utvrđen spisak pitanja u kojima državna vlast ne može odlučivati daje, *a contrario*, i spisak pitanja u kojima ona to može. I ovdje su smjernice jasne: ako je cilj izgradnja demokratskog političkog sistema, onda je većinsko odlučivanje *pravilo*, a odluke za koje se zahtijeva kvalificirana većina ili konsenzus – *izuzetak*. I zaista, većinsko odlučivanje kao pravilo uspostavljeno je članom IV.3.d Dejtonskog ustava: “Sve odluke u oba doma donose se većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju”. No druge odredbe istog teksta oduzimaju svaku efektivnost ovom normativnom stavu, utoliko što pitanja za koja se zahtijeva konsenzus ne određuju supstancijalno već formalno: “Predložena odluka Parlamentarne skupštine može biti proglašena štetnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz reda bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata izabраниh u skladu sa stavom 1 tačka (a). Za donošenje takve odluke u Domu naroda potrebna je saglasnost ve-

<sup>16</sup> B. Constant, *Principes de politique* (1806), Pariz 1815, s. 17.

<sup>17</sup> A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique II* (1840), Pariz 1981, s. 230.

<sup>18</sup> J. S. Mill, *On Liberty* (1859), Kitchener 2001, ss. 8-9.

<sup>19</sup> Usp. N. Bobbio, *Liberalizam i demokracija* (1988), Zagreb 1992.

<sup>20</sup> Bobbio, *op. cit.*, ss. 45-46.

ćine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju” (IV.3.e). Budući da se Dom naroda, kako stipulira član IV.1 Ustava, sastoji od 5 Bošnjaka, 5 Hrvata i 5 Srba, to znači da svaku odluku koju bi donijela većina u Predstavničkom domu, koji broji 42 poslanika, može blokirati većina od troje Bošnjaka, ili troje Hrvata, ili troje Srba unutar respektivnih klubova u Domu naroda. Hipotetičke štetne posljedice većinskog odlučivanja u jednom tijelu navodno će se spriječiti većinskim odlučivanjem u drugom tijelu; a ako npr. troje delegata u bošnjačkom klubu Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine glasa za neku odluku, a dvoje bude protiv i ostane u manjini, to se ne smatra preglasavanjem već demokratskim odlučivanjem.

Osim što potpuno relativizira načelo većinskog odlučivanja kao opšteprihvaćeni pravno-politički standard zapadnih demokratija, ova odredba obesmišljava i samu ideju političkog predstavljanja, koje počiva na apstraktnom građaninu. Svaki građanin, pripadao on nekom od konstitutivnih naroda ili ne, sudjeluje u obrazovanju opšte volje glasajući za poslanike u Predstavničkom domu. No za svaku zakonodavnu odluku neophodna je saglasnost oba doma (IV.3.c), dakle i Doma naroda u kojem građani nisu predstavljeni. Otud, u krajnjemu, ideološki izbor između različitih političkih “ponuda” nema nikakve praktične važnosti: nadmetanje npr. socijaldemokratskih, konzervativnih i liberalnih programa o usmjeravanju društvenih procesa razbija se o hridi “vitalnog interesa” konstitutivnih naroda.

Taj mehanizam blokade zahvaljuje svoju djelotvornost činjenici da ne postoji spisak pravâ konstitutivnih naroda. Utoliko se i “jednakopravnost” može svrstati u koncepte čije je značenje pervertirano. Niko razuman ne bi se usprotivio jednakopravnosti konstitutivnih naroda – jedino što se, i ovdje suprotno demokratskoj političkoj kulturi, *ne zna* koja su to prava u kojima su konstitutivni narodi u Bosni i Hercegovini jednaki. S individualnim pravima je lako: ona su, rekli smo, pobrojana u Evropskoj konvenciji o osnovnim pravima i slobodama i pratećim protokolima, i taj akt predstavlja normu na osnovu koje Sud u Strasbourgu odlučuje o njihovim povredama. No na osnovu čega može odlučiti bilo koja instanca da je, naprimjer, povrijeđeno pravo nekog od konstitutivnih naroda, ako nikakvo materijalno određenje tog prava ne postoji? Bez tog određenja, pozivi na poštivanje “jednakopravnosti” poput gorenavedene zajedničke izjave Angele Merkel i Andreja Plenkovića<sup>21</sup> ostaju retorički ukrasi.

Tzv. Dejtonski ustav nametnuo je tumačenje jednog od prava konstitutivnih naroda *per viam negationis*. Svejednako ne pobrajajući šta sve mogu konstitutivni, naznačio je šta ne mogu oni koji to nisu: oni ne mogu postati članovi Predsjedništva, niti Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. U među-

<sup>21</sup> V. bilj. 4.

vremenu, Sud u Strasbourgu je presudom u predmetu Sejdić-Finci potvrdio da je to tumačenje pogrešno. Dakle, jedina *pravna istina* kojom zasad raspolazemo jest da su Ostali neravnopravni u odnosu na konstitutivne, iako rukovodstvo Hrvatske demokratske zajednice u Bosni i Hercegovini, uz međunarodnu podršku Republike Hrvatske, neumorno stvara utisak da je nepobitno utvrđeno, i takoreći očigledno, da su Hrvati u BiH neravnopravni u odnosu na druga dva konstitutivna naroda. Vrhunac tog arogantnog odnosa prema najvišim normama predstavlja stavovi Hrvatskog narodnog sabora o izboru članova Predsjedništva BiH. Ustav stipulira da se Predsjedništvo “sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, od kojih se svaki bira neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske” (čl. V). Postavljeno je, dakle, da jedan od trojice članova *mora* biti Hrvat, ali nije rečeno ko mora da ga bira, niti je rečeno koga on predstavlja: jezikom pravno-političke struke, članovi predsjedništva imaju slobodan a ne imperativni mandat. Međutim, u interpretaciji Bože Ljubića, predsjednika Glavnog vijeća HNS, stvari stoje upravo suprotno: hrvatski član Predsjedništva *ne mora* biti Hrvat, ali ga *moraju* birati Hrvati, jer samo tako može imati legitimitet<sup>22</sup>.

Ovim zahtjevom da se izborni zakon promijeni otvorenim kršenjem načela ustavnosti dovršena je kontaminacija temeljnih pravno-političkih koncepata spomenuta u početku, pa je debatu o uređenju Bosne i Hercegovine u kojoj bi se kao argumenti evocirali demokratsko (tj. većinsko) odlučivanje, ravnopravnost ili legitimnost danas nemoguće voditi.

#### 4. Deblokada?

Pismo koje su u novembru 2016. Elmar Brok i Tonino Picula uputili Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine daje naslutiti na koji način ova politička zajednica može raspetljati mrtvi čvor svoga državnopravnog poretka. Kandidatura za članstvo u Evropskoj uniji zahtijeva strukturiranu i kontroliranu demontažu onih institucionalnih rješenja tzv. Dejtonskog ustava koja su nespojiva s evropskim pravnim stečevinama (*acquis communautaire*) i uopšte evropskom političkom kulturom<sup>23</sup>, pa će konkretne mjere koje bosanskohercegovačke vlasti moraju preduzeti na tom putu suziti prostor voluntarističkih interpretacija najviših normi. U tom procesu, ključni koncepti moraju povratiti svoje značenje. Za Bosnu i Hercegovinu, to znači

a) da se, u skladu s demokratskim načelom, opšteobavezujuće odluke donose većinom glasova,

<sup>22</sup> “Ljubić: Hrvatski član Predsjedništva ne mora biti Hrvat, ali ga moraju birati Hrvati”, 08. 05. 2017, <https://www.hayat.ba/vijest.php?id=70910> (očitanje 15. 08. 2017).

<sup>23</sup> Dosad najiscrpnija analiza u E. Šarčević, *Ustav iz nužde*, “Kultura participativne etnokratije: Aneks 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma”, Sarajevo 2010, ss. 309-426.

b) da postoji unapred poznat spisak pitanja o kojima zakonodavna i izvršna vlast uopšte ne mogu odlučivati,

c) da mora postojati *unapred poznat* spisak pitanja o kojima se odlučuje kvalificiranom većinom ili konsenzusom,

d) da mora postojati *unapred poznat* spisak prava "konstitutivnih naroda",

e) da zaštitu od materijalne i proceduralne povrede tih prava pružaju nacionalne i nadnacionalne (tj. evropske) sudske instance, a ne dogovor rukovodstva političkih stranaka, u Parlamentu ili izvan njega, i

f) da pobrojana normativna i institucionalna rješenja ne smiju biti u suprotnosti s evropskim pravnim stečevinama (npr. ako ni u jednoj članici Evropske unije

ne postoji kolektivni šef države, onda ga ne može biti ni u Bosni i Hercegovini)<sup>24</sup>.

Taj bi proces, naravno, bio znatno olakšan ako bi ga pratili i naponi na promjeni kolektivne svijesti koja se rukovodi nekim tvrdokornim zabudama. S domaćim političkim akterima i domaćom javnošću to neće ići lako, i jedina nada koja preostaje jest da će konačno prevladati pragmatični duh zapadnih demokratija: sjevernoatlantski partneri treba sebi da priznaju da su izgubili dvadeset pet godina zato što su povjerovali u mit o "bosanskohercegovačkoj posebnosti" zbog koje na ovu političku zajednicu zapadne pravno-političke standarde treba primjenjivati fleksibilno, i dopustiti mašinskim tehničarima, građevinskim preduzetnicima i specijalistima-ortopedima da tumače pravne norme i diktiraju političku praksu, samo zato što su dobili relativnu većinu glasova u svojoj izornoj jedinici.

---

<sup>24</sup> Usp. Haverić (bilj. 9), *passim*.



## Sadržaj:

1. Uvod .....	57	3.3.2. Mjera ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga i zaštita potrošača .....	62
2. Elementi normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu u europskom pravu .....	58	3.3.3. Mjera ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga i zaštita socijalno ugroženih građana .....	63
3. Elementi normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu u zakonodavstvu Republike Hrvatske .....	59	3.3.4. Mjera ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga – <i>de lege ferenda</i> .....	63
3.1. Pravni status vodnih resursa .....	60	3.4. Ograničenje poduzetničke i tržišne slobode u upravljanju vodnim uslugama .....	63
3.2. Priorizacija vodnih resursa .....	60	4. Prijedlog konstitucionalizacije ljudskog prava na vodu u RH .....	64
3.3. Opća dostupnost vode za piće i sanitarne potrebe prema načelu jednakosti .....	61		
3.3.1. Mjera ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga kao tehničko pitanje isporuke .....	61		

**1. Uvod**

Ljudsko pravo na vodu nije izričito i sveobuhvatno sadržano ni u jednom pravno obvezujućem međunarodnom dokumentu o ljudskim pravima. Međutim, ljudsko pravo na vodu, iako neizravno, implicite je prepoznato u mnogim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima, uključujući ugovore, deklaracije i druge međunarodne standarde<sup>1</sup> te se, stoga, percipira kao ljudsko pravo koje derivira iz drugih ljudskih prava i njima je subordinirano, ali su posljednjih desetljeća elaborirane postavke konstrukcije ljudskog prava na vodu kao samostalnog ljudskog prava<sup>2</sup>.

\* Autorica je doktor pravnih znanosti i viša pravna savjetnica u Istarskoj županiji.

<sup>1</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment, No. 15: *The Right to Water* (Arts. 11 and 12 of the Covenant), 20 January 2003, E/C.12/2002/11, § 4. Dostupno na <http://www.refworld.org/docid/4538838d11.html> (očitanje 23. 06. 2017).

<sup>2</sup> E. B. Bluemel, *The Implications of Formulating a Human Right to Water*, Berkeley 2005, s. (957-1006) 1006. T. S. Bulto, *The Emergence of the Human Right to Water in International Human Rights Law: Invention or Discovery?*, Melbourne 2011, s. 14. Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima izričito ne navodi ljudsko pravo na vodu, ali analizirajući proces usvajanja tog dokumenta (*travaux préparatoires*), ističe se kako je u vrijeme njegova predlaganja (polovicom 20. stoljeća) tekst bio usmjeren na obuhvaćanje tada aktualnih pitanja ljudskih prava te da u to vrijeme društvene okolnosti jednostavno nisu ukazivale na ugroženost ljudskog prava na vodu, pa, stoga, ono nije obuhvaćeno tim prijedlogom, no ističe kako ljudsko pravo na vodu nije s namjerom ni ispušteno ni isključeno iz odredbi Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima.

U ovoj analizi, nakon uvodnog razmatranja zastupljenosti elemenata prava na vodu u međunarodnim izvorima prava, uključujući europsko pravo, daje se prikaz i autorska interpretacija važećega hrvatskog zakonodavstva na ovome području, te prijedlozi uređenja mjere ograničenja/obustave isporuke vodnih usluga, kao i sadržaja buduće ustavne odredbe, kojom bi ljudsko pravo na vodu bilo konstitucionalizirano u Republici Hrvatskoj.

Ljudsko pravo na vodu prvi put se spominje u Akcijskom planu Mar de Plata – Izvješću s Konferencije o vodi UN iz 1977: “(...) svi narodi, bez obzira na stupanj razvoja i njihove društvene i ekonomske uvjete, imaju pravo na pristup vodi za piće u količini i kvaliteti jednako njihovim osnovnim potrebama... dostupnost tog resursa čovjeku je neophodna za život i njegov puni razvoj (...)”. Dokument preporučuje da, tamo gdje ljudske potrebe još nisu zadovoljene, nacionalne razvojne politike i planovi moraju dati “prioritet opskrbi vode za piće za cijelo stanovništvo i konačnoj dispoziciji otpadnih voda”<sup>3</sup>. Opća skupština UN prihvatila je 20. srpnja 2010. Rezoluciju o ljudskom pravu na vodu i sanitarije<sup>4</sup>, koja definira “pravo na sigurnu i čistu vodu za piće i zbrinjavanje otpadnih voda kao ljudsko pravo koje je esencijalno za potpuno ostvarenje života i svih ljudskih prava”.

*Osnovni elementi normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu definirani su u Općem komentaru br.*

<sup>3</sup> *Mar de Plata Action Plan – Report of the UN Water Conference, 1977, § II*. Dostupno na <http://www.ielrc.org/content/e7701.pdf> (očitanje 23. 06. 2017).

<sup>4</sup> *UN General Assembly Resolution on the human right to water and sanitation A/RES/ 64/292, 3. August 2010, §§ 1, 2*. Dostupno na <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/292&lang=E> (očitanje 23. 06. 2017).

15 o pravu na vodu Odbora za gospodarska, socijalna i kulturna prava UN (CESCR) tako da "ljudsko pravo na vodu ovlašćuje svakoga na dovoljne količine sigurne, prihvatljive, fizički i financijski dostupne vode za osobne potrebe i potrebe kućanstva"<sup>5</sup>. Odgovarajuća količina vode potrebna je radi sprječavanja smrti od dehidracije, smanjivanja rizika od bolesti prouzročenih vodom i osiguranje vode za piće, pripremu hrane i osobnu higijenu, kao i higijenu kućanstva. U tom smislu: a) pod vodom za piće smatra se voda namijenjena piću i prehrani, b) pod osobnom higijenom podrazumijeva voda potrebna za održavanje osobne čistoće i zbrinjavanje sanitarnih otpadnih voda, c) voda za pripremu hrane podrazumijeva vodu za higijenu hrane i pripremu prehrambenih proizvoda, bilo da je voda sastavni dio hrane ili dolazi u doticaj s hranom tijekom pripreme, d) pod higijenom kućanstva smatra se održavanje čistoće kućanstva i njegova okoliša.

Ljudsko pravo na vodu zastupljeno je u nacionalnim pravnim sustavima država u propisima različite pravne snage: zakonima, nacionalnim politikama o vodi, strategijama o upravljanju vodama, statutima lokalnih zajednica. Trend konstitucionalizacije ljudskog prava na vodu primarno je započeo u afričkim državama i državama Latinske Amerike koje su bile izložene agresivnoj privatizaciji upravljanja vodnim uslugama: Južna Afrika (1996), Gambija (1996), Kongo (2005), Kenija (2010), Niger (2010), Urugvaj (2004), Ekvador (2008), Bolivija (2009).

U Europi je prva država koja je konstitucionalizirala ljudsko pravo na vodu Republika Slovenija. Državni zbor Republike Slovenije je 17. studenog 2016. godine usvojio konsenzusom *Ustavni zakon o dopolnitvi III. poglavlja Ustave Republike Slovenije* (UZ70a), kojim je u tekst Ustava Republike Slovenije<sup>6</sup>, dodan novi članak 70.a<sup>7</sup>.

## 2. Elementi normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu u europskom pravu

Europski sud za ljudska prava u više je slučajeva pov-

<sup>5</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15 (bilj. 1), para. 2. UN Human Rights Council Sub-commission Guidelines for the realization of the right to drinking water and sanitation, Resolution 2006/10, Promotion of the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation, Report of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Fifty-eighth session, UN Doc. A/HRC/Sub.1/58/L.11, 2006, s. 41, §§ 1, 2. Dostupno na [www.ihlrc.org/content/e0501.pdf](http://www.ihlrc.org/content/e0501.pdf) (očitanje 23. 06. 2017).

<sup>6</sup> *Ur. l. RS* 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 47/13.

<sup>7</sup> *Ibid.*, čl. 70a Ustava Republike Slovenije (pravo na vodu za piće) glasi: "Svatko ima pravo na vodu za piće. Izvori vode su javno dobro kojim upravlja država. Izvori vode služe prvenstveno i trajno opskrbi stanovništva vodom za piće i vodom za opskrbu kućanstva i u tom dijelu nisu roba na tržištu. Opskrbu stanovništva vodom za piće i vodom za opskrbu kućanstva pruža država izravno i neprofitno putem jedinica lokalne samouprave."

rede ljudskog prava na vodu razmatrao u svjetlu povreda prava zajamčenih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. U tom smislu neodgovarajuće životne uvjete zakonito zadržanih osoba u ustanovama, koji obuhvaćaju, pored ostaloga, neodgovarajući pristup vodi za piće i sanitarnim uređajima, Sud smatra povredom zabrane podvrgavanja mučenju i nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni iz članka 3 Europske konvencije. Pri tome potpuni izostanak pristupa vodi za piće i sanitarnim uređajima Sud smatra nečovječnim postupanjem, a ponižavajućim postupanjem okolnosti kada je osiguran djelomičan ali neodgovarajući pristup<sup>8</sup>. Povreda ljudskog prava na vodu onečišćenjem vodnih resursa koji služe za opskrbu vodom za piće stanovništva Sud smatra povredom ljudskog prava na privatnost, obiteljski život i dom iz članka 8 Europske konvencije<sup>9</sup>.

Povreda ljudskog prava na vodu onemogućavanjem vlasnika zemljišta ispod kojega se nalazi nalazište podzemne vode koju vlasnik zahvaća iz zdenca za potrebe opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe vlastitog kućanstva, Sud je smatrao povredom prava na imovinu iz članka 1 Protokola br. 1, uz Europsku konvenciju, povezano s povredom prava na pristup sudu zbog povrede građanskog prava (prava vlasništva) iz stavka 1 članka 6 Europske konvencije (jer vlasnicima zemljišta u tom slučaju nije bilo omogućeno da o njihovim zahtjevima odlučuje sud)<sup>10</sup>.

U pravu Europske unije elementi normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu obuhvaćeni su u osobitom europskom konceptu usluga od općeg gospodarskog interesa koje su izuzete od pravila tržišnog nadmetanja u mjeri u kojoj to zahtjeva ostvarenje javnog interesa zastupljenog u njihovoj izvedbi<sup>11</sup>.

U tom smislu, vodne usluge smatraju se uslugama od općeg gospodarskog interesa i obuhvaćene su načelom

<sup>8</sup> *Stanev protiv Bugarske*, presuda 07. 12. 2011, br. 36760/06. *Melnik protiv Ukrajine*, presuda 28. 03. 2006, br. 72286/01. *Shchebet protiv Rusije*, presuda 12. 06. 2008, br. 16074/07. *Tadevosyan protiv Armenije*, presuda 02. 12. 2008, br. 41698/04. *Dvoynikh protiv Ukrajine*, presuda 12. 10. 2006, br. 72277/01. *Fedotov protiv Rusije*, presuda 25. 10. 2005, br. 5140/02. *Elci i drugi protiv Turske*, presuda 13. 11. 2003, br. 23145/93 i br. 25091/94. *Price protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda 10. 07. 2001, br. 33394/96. *Riad i Idiab protiv Belgije*, presuda 24. 01. 2008, br. 29787/03 i 29810/03. *Ostrovvar protiv Moldove*, presuda 13. 09. 2005, br. 35207/03.

<sup>9</sup> *Dubetska i drugi protiv Ukrajine*, presuda 10. 02. 2011, br. 30499/03. *Lopez Ostra protiv Španjolske*, presuda 09. 12. 1994, br. 16798/90. *Ockan i drugi protiv Turske*, presuda 24. 03. 2006, br. 46771/99. *Taşkan i drugi protiv Turske*, presuda 10. 11. 2004, br. 46117/99. *Dzemyuk protiv Ukrajine*, presuda 04. 09. 2014, br. 42488/02.

<sup>10</sup> *Zender protiv Švedske*, presuda 25. 11. 1993, br. 14282/88, A 279 B.

<sup>11</sup> Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union Protocol No. 26 on services of general interest, art. 1-2. Dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT> (očitanje 23. 06. 2017).

priznanja i poštovanja pristupa uslugama od općeg gospodarskog interesa. Načelo uređuje odnos između uvođenja nadmetanja privatnih isporučitelja na tržištu usluga i zahtjeva izvedbe javnih usluga koje je potrebno očuvati te predstavlja temelj za opravdanje restrikcija i derogacija u kontekstu slobode kretanja usluga i postavlja granice neobuzdanoj privatizaciji tržišta usluga. Načelo je sadržano u čl. 36 Europske povelje o temeljnim pravima, koji glasi: “Radi promicanja socijalne i teritorijalne kohezije Unije, EU priznaje i poštuje pristup službama od općeg gospodarskog interesa u skladu s nacionalnim zakonima i praksom te u skladu s Ugovorima”. U tom smislu, primijenjeno na vodne usluge, navedeno načelo predstavlja temelj za buduću definiciju ljudskog prava na vodu u EU<sup>12</sup>.

### 3. Elementi normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu u zakonodavstvu Republike Hrvatske

Pitanje konstitucionalizacije ljudskog prava na vodu u RH do sada nije u bilo u središtu društvenih interesa – svega je 875 građana RH sudjelovalo u Europskoj građanskoj inicijativi za ljudsko pravo na vodu (2013). Kao članica međunarodne zajednice, RH je ostala suzdržana pri glasovanju u Općoj skupštini UN o prijedlogu Rezolucije o vodi za piće i sanitarne potrebe 2010.

U RH, aktivnost nevladinih organizacija i civilnog društva u odnosu na ovo pitanje, ograničavala se uglavnom na prigodno obilježavanje Svjetskog dana voda 22. ožujka i diseminaciju informacija o upravljanju vodnim uslugama, temeljenom na antiprivatizacijskim zahtjevima. Primjerice, Udruga za zaštitu okoliša Zelena akcija iz Zagreba, zajedno s projektnim partnerima, objavila je u listopadu 2014. godine publikaciju o stanju u sektoru vodoopskrbe u RH<sup>13</sup>.

Pa ipak, tijekom procesa za konstitucionalizaciju ljudskog prava na vodu u Republici Sloveniji i njegovog uspješnog okončanja, potaknut je u RH interes javnosti za ljudsko pravo na vodu. Tijekom 2016. godine, Zelena akcija i Institut za političku ekologiju i partneri izdali su publikaciju autora Tomislava Tomaševića “Poruka u boci – Analiza javne politike koncesija za crpljenje vode radi flaširanja i prodaje na tržištu”<sup>14</sup>. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti je u travnju 2016. godine održala tematski okrugli stol o zaštiti voda u

<sup>12</sup> Europska povelja o temeljnim pravima, 2007/C 303/01 SL. L 12. 12. 2007. 301.

<sup>13</sup> Udruga za zaštitu okoliša Zelena akcija s projektnim partnerima, *Naša voda: Kako poboljšati upravljanje vodoopskrbom i odvodnjom*, Zagreb 2014. Dostupno na <http://prostor.napravda.org/nasa-voda-kako-poboljsati-upravljanje-vodoopskrbom-odvodnjom/#.VwT1mDtf3es> (očitanje 23. 06. 2017).

<sup>14</sup> T. Tomašević, *Poruka u boci – Analiza javne politike koncesija za crpljenje vode radi flaširanja i prodaje na tržištu*, Zagreb 2016. Dostupno na <http://ipe.hr/wp-content/uploads/2017/02/Poruka-u-boci.pdf> (očitanje 23. 06. 2017).

RH, a Hrvatska socijalno-liberalna stranka istovremeno je potakla raspravu o konstitucionalizaciji ljudskog prava na vodu u RH.

Aktualni interes javnosti usmjeren je prvenstveno na raspravu o zaštiti voda u odnosu na zabranu privatizacije vodnih resursa i ograničavanje koncesija za zahvaćanje vode za prodaju na tržištu. Zabrinutost javnosti raste uslijed spoznaja da bi koncesije za zahvaćanje vode za proizvodnju botiljirane vode radi stavljanja na tržište, koje su do sada odobrene domaćim pravnim osobama, uslijed vlasničkih promjena u strukturi tih trgovačkih društva, prijenosom koncesija, mogle doći u ruke stranih investitora.

Iako ljudsko pravo na vodu kao samostalno ljudsko pravo *per se* nije institucionalizirano u pravnom sustavu RH, već derivira iz pojedinih prava zajamčenih Ustavom Republike Hrvatske.<sup>15</sup> Razmatrajući vodne usluge (tj. opskrbu vodom za piće i sanitarne potrebe) kao usluge kojima se zadovoljavaju osnovne životne potrebe i devastirajući utjecaj obustave isporuke vode za piće i sanitarne potrebe na ostvarenje života u dostojanstvu kao osnove autonomije pojedinca, te značajan utjecaj na javno zdravlje stanovništva i zdrav okoliš kao priznate društvene vrijednosti, ljudsko pravo na vodu derivira iz ustavnog prava na život (čl. 21 Ustava RH). Ljudsko pravo na vodu derivira iz prava na zdrav život i obveze države na osiguranje uvjeta za zdrav okoliš (čl. 70 Ustava RH), kao i iz socijalne klauzule kojom se jamči pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba slabim, nemoćnima i drugima, zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad, nezbrinutim osobama (čl. 58 st. 1 Ustava RH), te se posebno zaštićuju pojedine društvene grupe: majke, djeca i mladež, kojima država stvara socijalne, kulturne, odgojne, materijalne i druge uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život (čl. 63 Ustava RH).

Područje RH povijesno obilježava sveobuhvatna pravna regulativa zaštite voda kao dobra značajnog za opstanak zajednice, koja datira od srednjovjekovnih statuta gradova – komuna, te doba izgradnje prvih tlačnih vodovoda na tom području, tj. od prve polovice 19. stoljeća pa sve do danas. Zakonom o vodama<sup>16</sup>, po prvi put je definiran pojam vode za piće kao “voda koja služi ili je namijenjena za piće, za proizvodnju i preradu živežnih namirnica i za higijenske potrebe te mineralna voda koja služi za piće”<sup>17</sup>.

Iako ljudsko pravo na vodu nije dio popisa ljudskih prava sadržanih u Ustavu RH, ipak je u zakonodavstvu RH već sada zastupljeno mnogo elemenata normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu: Stoga bi kon-

<sup>15</sup> NN 56/90, 135/97, 8/98 – proć. tekst, 113/00, 124/00 – proć. tekst, 28/01, 41/01 – proć. tekst, 55/01 – ispr., 76/10, 85/10 – proć. tekst i 5/14 – Odluka US RH, dalje: Ustav RH.

<sup>16</sup> NN 14/76.

<sup>17</sup> D. Medvedović, *Razvoj upravno pravne zaštite okoliša u RH*, Zagreb 2014.

stitucionalizacija ljudskog prava na vodu bila samo logičan slijed već sada djelomično uspostavljenog poretku stvari. Zato valja razmotriti *de lege lata* i *de lege ferenda* aktualna pitanja u vezi s mogućom konstitucionalizacijom ljudskog prava na vodu u RH, a to su :

- određenje pravnog statusa vodnih resursa
- priorizacija vodnih resursa za potrebe opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe,
- opća dostupnost vode za piće i sanitarne potrebe prema načelu jednakosti,
- ograničenje poduzetničke i tržišne slobode u djelatnostima upravljanja vodnim uslugama.

### 3.1. Pravni status vodnih resursa

U RH, voda u prirodi ima status *dobra od interesa za RH koje uživa njenu posebnu zaštitu*. Način na koji dobra od interesa za RH mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti, određuje se zakonom (čl. 52 Ustava RH).

Prema važećem Zakonu o vodama<sup>18</sup> (ZoV), vode su određene kao opće dobro i imaju osobitu zaštitu Republike Hrvatske: vode u tijelima površinskih i podzemnih voda ne mogu biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava, a koriste se i na njima se stječu prava na način i pod uvjetima utvrđenim tim Zakonom i drugim propisima (čl. 7 ZoV).

Opće pravno načelo – da je voda u prirodi opće dobro u neovlasničkom pravnom režimu, u RH proizlazi i iz odredbe članka 3 Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima<sup>19</sup>, prema kojoj objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava mogu biti sve stvari, osim onih kojima njihove naravne osobine ili zakonske odredbe priječe da pripadaju pojedincu. U tom smislu, ne mogu biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava oni dijelovi prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego su na uporabi svih, kao što su to atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru, te morska obala (opća dobra) o kojima vodi brigu, njima upravlja i za to odgovara RH, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.

Pravno uređenje korištenja voda u prirodi obuhvaća opće korištenje voda, slobodno korištenje voda i pravno uređenje korištenje voda preko granice općeg i slobodnog korištenja voda.

Opće korištenje voda pretpostavlja da je svakome dopušteno korištenje voda za osobne potrebe, na način i u količinama koje ne isključuju druge od jednakog korištenja, te obuhvaća osobito: zahvaćanje površinske

i podzemne vode iz prvoga vodonosnoga sloja i to za: piće, kuhanje, grijanje, održavanje čistoće, sanitarne i druge potrebe u kućanstvu i korištenje površinskih voda za kupanje, sport i rekreaciju i druge slične namjene, ali ne obuhvaća korištenje voda za navodnjavanje neovisno o veličini površine koja se navodnjava<sup>20</sup>.

U smislu slobodnog korištenja voda, vlasnik odnosno ovlaštenik drugog stvarnog prava na zemljištu može, u granicama općeg korištenja voda, slobodno upotrebljavati i koristiti oborinske vode koje se skupljaju na njegovom zemljištu, vode koje izviru na njegovom zemljištu, a do granice tog zemljišta ne stvaraju vodotok (tj. ne otječu izvan granica tog zemljišta), te podzemne vode na njegovom zemljištu<sup>21</sup>.

Za korištenje voda preko granice općeg i slobodnog korištenja voda potreban je ugovor o koncesiji ili vodopravna dozvola za korištenje voda. Koncesija za korištenje voda potrebna je za sljedeće gospodarske djelatnosti<sup>22</sup>:

1. korištenje vodne snage radi proizvodnje električne energije,
2. korištenje vodne snage za pogon uređaja, osim proizvodnje električne energije,
3. zahvaćanje voda radi korištenja za tehnološke i slične potrebe u količini većoj od 10.000,00 m<sup>3</sup> godišnje,
4. zahvaćanje mineralnih, termalnih i termomineralnih voda,
5. zahvaćanje voda za navodnjavanje za različite namjene,
6. zahvaćanje voda namijenjenih za ljudsku potrošnju, uključujući mineralne i termomineralne vode, osim voda isporučenih putem isporučitelja vodne usluge javne vodoopskrbe, radi stavljanja na tržište u izvornom obliku, osim u slučaju propisanom zakonom, ili u prerađenom obliku, u bocama ili drugoj ambalaži,
7. eksploataciju pijeska i šljunka iz obnovljivih ležišta u području značajnom za vodni režim,
8. korištenje kopnenih voda radi uzgoja riba i drugih vodenih organizama pogodnih za gospodarski uzgoj.

### 3.2. Priorizacija vodnih resursa

Jedna od obveza država koja proizlazi iz normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu jest obveza javnih vlasti osigurati korištenje raspoloživih vodnih resursa na način da korištenje vode za piće i sanitarne potrebe mora imati prednost pred drugim namjenama korištenja zahvaćene vode iz okoliša. Politika upravljanja vodama, strategije i akcijski planovi, moraju predvidjeti alokaciju raspoloživih vodnih resursa primarno za potrebe opskrbe stanovništva vodom za piće i sanitarne potrebe, a tek nakon što su te potrebe zadovoljene,

<sup>18</sup> NN 153/09 (stupio na snagu 01. 01. 2010), 130/11, 56/13 i 14/14.

<sup>19</sup> NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/2008, 38/09, 153/09, 90/10, 143/12, 152/14 i 81/15.

<sup>20</sup> Čl. 76 ZoV (bilj. 18).

<sup>21</sup> *Ibid.*, čl. 77 ZoV.

<sup>22</sup> *Ibid.*, čl. 79 st. 1 i čl. 163 ZoV.

može se odrediti korištenje vodnih resursa za druge namjene (poljoprivredna i industrijska proizvodnja, proizvodnja energije)<sup>23</sup>.

Navedena obveza u cijelosti je implementirana u pravni sustav RH. Člankom 84 ZoV, određen je red prvenstva u korištenju voda po namjenama: voda za opskrbu stanovništva vodom za piće i sanitarne potrebe, za potrebe protupožarne zaštite i obrane ima prednost u odnosu na korištenje voda za ostale namjene. Ovisno o specifičnim potrebama i uvjetima, na pojedinim dijelovima vodnog područja može se odrediti red prvenstva korištenja voda uz obvezno davanje prvenstva navedenim namjenama. Odluku o redu prvenstva donosi ministar ministarstva nadležnog za vodno gospodarstvo, uz prethodno mišljenje jedinica područne (regionalne) samouprave.

Red prvenstva u korištenju voda po mjestu daje prednost u korištenju vode za namjene opskrbe stanovništva vodom za piće i sanitarne potrebe, za potrebe protupožarne zaštite i obrane u opsegu koji odgovara potrebama stanovništva na vodoopskrbnom području na kojem se nalazi izvorište, odnosno drugo ležište vode (čl. 85 ZoV).

Dosljedna politika upravljanja vodnim resursima prioritizacijom vode za namjene opskrbe stanovništva vodom za piće i sanitarne potrebe u RH razvidna je iz podataka o količinama zahvaćene vode isporučene putem javnih vodovoda i količinama zahvaćene vode putem koncesija za proizvodnju botiljirane vode. Naime, u 2014. godini za potrebe javne vodoopskrbe javni vodovodi koristili su 501,188.000 m<sup>3</sup> zahvaćene vode iz okoliša, dok su pravne osobe tj. koncesionari koji proizvode botiljiranu vodu za piće koristili 455.042 m<sup>3</sup> zahvaćene vode iz okoliša<sup>24</sup>. Podaci ukazuju kako je za potonje potrebe zahvaćeno svega 0,1 % količina vode u odnosu na količine vode zahvaćene za potrebe javnih vodovoda.

### 3.3. Opća dostupnost vode za piće i sanitarne potrebe prema načelu jednakosti

Opća dostupnost vode za piće i sanitarne potrebe prema načelu jednakosti proizlazi iz pravne formulacije ljudskog prava na vodu koja glasi: "Svatko ima pravo na vodu"<sup>25</sup>.

Danas se u RH prihvaćenim standardom usluge smatra isporuka vode za piće i sanitarne potrebe kućanstvima putem sustava objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Priključenost stanovništva na infrastrukturu

turne sustave opskrbe vodom za piće je oko 84 % ili 3,5 milijuna stanovnika, a priključenost stanovništva na infrastrukturne sustave za odvodnju sanitarnih otpadnih voda iznosi u prosjeku 47 %. Prosječna cijena vode koju plaćaju kućanstva na razini države u odnosu na broj stanovnika kojem se ista isporučuje, u 2013. godini iznosila je 14,88 kn/m<sup>3</sup>, a raspon cijena se kreće od najniže 9,23 kn/m<sup>3</sup> do 27,79 kn/m<sup>3</sup>. Razlozi tako velikim razlikama u cijeni vode nalaze se u tehničkim karakteristikama sustava i povezanim troškovima rada i održavanja, kao i različitom opsegu usluga koje se pružaju korisnicima (samo vodoopskrba, vodoopskrba i odvodnja, ili vodoopskrba i odvodnja s pročišćavanjem). U prosjeku, za troškove javnih vodnih usluga, kućanstva odvajaju oko 1,49 % svog ukupnog raspoloživog dohotka, što se smatra zadovoljavajućim prema standardu Svjetske zdravstvene organizacije, koji kao zadovoljavajući trošak opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe pretpostavlja trošak od 3 do 5 % dohotka kućanstva<sup>26</sup>.

Iz normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu proizlazi kako se nikome se ne smije uskratiti esencijalni minimum količine vode za piće i pristup osnovnim sanitarijama – količina vode za piće i sanitarne potrebe mogu se ograničiti, ali potpuna obustava može biti dozvoljena samo ako je korisniku osiguran alternativni izvor koji osigurava minimalne količine potrebne za prevenciju dehidracije i bolesti<sup>27</sup>. U tom smislu, primjena mjere ograničenja, odnosno obustave korištenja vode za piće i sanitarne potrebe zbog neplaćanja računa nije zabranjena, ali mora biti provedena prema unaprijed propisanom, zakonitom postupku, uz uvjete unaprijed propisane zakonom, kako bi građani mogli predvidjeti posljedice svoga ponašanja i prilagoditi ga zahtjevima koji proizlaze iz zakona i drugih propisa.

Mjere ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga u pravnom sustavu RH, pristupa se sa različitih stajališta: ta se mjera smatra tehničkim pitanjem isporuke vodnih usluga, pitanjem zaštite potrošača, te pitanjem socijalne zaštite ugroženih građana.

#### 3.3.1. Mjera ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga kao tehničko pitanje isporuke

U zakonodavstvu RH, dopuštenost ograničenja, odnosno obustave isporuke opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe, smatra se primarno "tehničkim pitanjem" koje proizlazi iz građanskopravnog (ugovornog) odnosa između korisnika i isporučitelja: isporučitelj vodnih usluga može, iz opravdanih razloga, sukladno općim i tehničkim uvjetima isporuke vodnih

<sup>23</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment, No. 15. (bilj. 1), part II States parties obligation, §§ 17-29.

<sup>24</sup> Izvor: Statistički ljetopis RH 2015. Dostupno na [http://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/ljetopis/2015/-sljh2015.pdf](http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2015/-sljh2015.pdf) (očitanje 23. 06. 2017) i Tomašević (bilj. 14), s. 44.

<sup>25</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15 (bilj. 1), § 2.

<sup>26</sup> Plan upravljanja vodnim područjima u Republici Hrvatskoj (NN 66/16), ss. 287 i 290. Dostupno na <http://www.voda.hr/hr/plan-upravljanja-vodnim-podrucjima> (očitanje 23. 06. 2017).

<sup>27</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment, No. 15 (bilj. 1), §§ 15, 58-59.

usluga, ograničiti, odnosno obustaviti korisnicima isporuku vodnih usluga, time da uvjete za primjenu postupka ograničenja ili obustave isporuke vodnih usluga propisuje isporučitelj općim i tehničkim uvjetima isporuke vodnih usluga (čl. 216 ZoV).

Kod određenja slučajeva koji mogu opravdati primjenu mjere ograničenja, odnosno obustave isporuke vode za piće i sanitarne potrebe kućanstvima, potrebno je uvažiti činjenicu kako primjena te mjere negativno utječe na život i zdravlje pojedinca i na javno zdravlje građana jer su mnoge bolesti povezane s nedovoljno dostupnim količinama i kvalitetom vode. Primjena mjere ograničenja, odnosno obustave isporuke vode za piće i sanitarne potrebe kućanstvima može imati negativan utjecaj na stanje okoliša jer neodgovarajuće zbrinjavanje sanitarnih otpadnih voda devastira vodne resurse u okolišu i može ih učiniti neobnovljivim. Stoga bi primjena mjere ograničenja, odnosno obustave opskrbe vodom za piće bila opravdana kada je posljedica okolnosti koje isporučitelj nije mogao predvidjeti ni utjecati, primjerice uslijed puknuća cjevovoda, onečišćenja vode zbog vremenskih nepogoda i drugih nepredvidivih okolnosti vezanih uz obavljanje djelatnosti upravljanja vodnim uslugama koje isporučitelj nije mogao predvidjeti ni spriječiti.

Sporno je pitanje može li se mjera ograničenja, odnosno obustave usluge isporuke vode za piće i sanitarne potrebe smatrati opravdanom u slučaju neplaćanja računa korisnika iz kategorije "kućanstvo" za isporučenu vodu. Primjerice, u Općim i tehničkim uvjetima isporuke vodnih usluga javnog isporučitelja – trgovačkog društva I. Vodovod d. o. o. iz B, opravdani razlog ograničenja, odnosno obustave isporuke vode korisnicima usluga postoji ako potrošač ne plaća cijenu za isporučenu vodnu uslugu u rokovima i na način utvrđen općim aktima javnog isporučitelja vodnih usluga<sup>28</sup>.

Zaštitu prava zbog nezakonitog ograničenja, odnosno obustave vodnih usluga, korisnici mogu ostvariti podnošenjem prigovora radi zaštite svojih prava, odnosno pravnih interesa protiv nezakonitog postupanja javnog isporučitelja. Prema člancima 157 i 158 Zakona o općem upravnom postupku<sup>29</sup>, pod postupanjem pružatelja javnih usluga smatra se poduzimanje ili propuštanje radnji pružatelja javnih usluga koje imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravnih osoba, a o kojima se ne rješava u upravnom postupku. U slučaju kada korisnik usluge smatra da su takvim postupanjem povrijeđena njegova prava ili pravni interesi, može izjaviti i prigovor radi zaštite svojih prava, odnosno pravnih interesa tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih javnih usluga, sve dok radnja ili propuštanje radnje pružatelja javnih usluga traje. Nadležno javnopravno tijelo dužno je ispitati na-

vode korisnika javnih usluga, te poduzeti mjere iz svoje nadležnosti po pravu nadzora. To je tijelo dužno, bez odgode, a najkasnije u roku 30 dana od dana izjavljivanja prigovora, obavijestiti korisnika usluga u pisanom obliku o mjerama koje je u povodu prigovora poduzelo. Ako korisnik usluga nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten o poduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor.

Prigovor zbog nezakonitog ograničenja, odnosno obustave vodnih usluga korisnici podnose tržišnoj inspekciji, koja je prema podstavku 8 st. 2 čl. 3 Zakona o inspekcijama u gospodarstvu<sup>30</sup> nadležna za inspekcijski nadzor provedbe zakona i drugih propisa, te propisa EU kojima se uređuje prodaja javnih usluga potrošačima te opći uvjeti pružanja javnih usluga.

Visoki upravni sud RH<sup>31</sup> istaknuo je pravni stav kako, radi zaštite potrošača, isporučitelj vodnih usluga *ne može* obustaviti isporuku vodnih usluga korisniku zbog neplaćanja računa. Sud je istaknuo kako "... tumačeći naprijed navedene odredbe Zakona o vodama u njihovoj međusobnoj povezanosti proizlazi da opravdani razlozi za obustavu isporuke vodne usluge mogu biti vezani samo za neke tehničko-tehnološke uvjete što je uostalom trgovačko društvo M. d. o. o. iz C. i propisalo svojim općim i tehničkim uvjetima, a ne za činjenicu neplaćanja računa od strane korisnika. Ovo iz razloga jer u tom slučaju isporučitelj ima mogućnost sudskim putem ili na drugi zakonom dozvoljen način račun za pruženu uslugu prisilno naplati. Slijedi da je takvom odredbom kojom se obustava pružanja vodne usluge vezuje uz neplaćanje računa donositelj prekoračio kako naprijed citirane odredbe Zakona o vodama, tako i odredbu članka 27 Zakona o zaštiti potrošača kojom je propisano da trgovac koji pruža javnu uslugu ne smije potrošaču obustaviti pružanje usluge do okončanja sudskog ili izvansudskog postupka i u slučaju kad trgovac koji pruža javnu uslugu pokrene postupak prisilne naplate protiv potrošača, te iz navedenog slijedi da odredba članka 20 st. 1 t. 1 Odluke nije suglasna sa zakonom".

### 3.3.2. Mjera ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga i zaštita potrošača

Mjera ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga u zakonodavstvu RH smatra se i pitanjem zaštite potrošača. Zakon o zaštiti potrošača<sup>32</sup> dopušta obustavu pružanja javnih usluga, pa tako i javnih usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje (tj. vodnih usluga) pod sljedećim uvjetima:

- a) ako se račun trgovca koji pruža javnu uslugu osporava u sudskom ili izvansudskom postupku, a potrošač uredno podmiruje sve sljedeće nesporne ra-

<sup>28</sup> Dostupno na [http://www.ivb.hr/docu/OPCI\\_I\\_TEHNICKI\\_UVJETI\\_ISPORUKE\\_VODNIH\\_USLUGA.pdf](http://www.ivb.hr/docu/OPCI_I_TEHNICKI_UVJETI_ISPORUKE_VODNIH_USLUGA.pdf) (očitanje 16. 11. 2016).

<sup>29</sup> NN 47/09.

<sup>30</sup> NN 14/14 i 56/16.

<sup>31</sup> Visoki upravni sud RH, presuda posl. br. Usoz-50/16-7 od 14. 07. 2016, NN 78/16.

<sup>32</sup> NN 41/14 i 110/15.

čune, trgovac koji pruža javnu uslugu ne smije potrošaču obustaviti pružanje usluge do okončanja navedenoga sudskog ili izvansudskog postupka, osim u slučaju da je potrošač raskinuo ugovor s trgovcem koji pruža javnu uslugu,

b) ako je trgovac, koji pruža javnu uslugu, obustavio pružanje usluge prije nego što je od nadležnog tijela ili osobe obaviješten o pokrenutom navedenom postupku, bit će dužan, bez naknade, ponovo započeti i nastaviti pružati uslugu potrošaču do okončanja sudskog ili izvansudskog postupka, osim u slučaju da je potrošač raskinuo ugovor s trgovcem koji pruža javnu uslugu. Ta obveza odnosi se i na slučaj kada trgovac, koji pruža javnu uslugu, pokrene postupak prisilne naplate protiv potrošača. U tom smislu, sudskim ili izvansudskim postupkom smatra se svaki postupak uređen važećim propisima, kao i svaki postupak predviđen općim uvjetima ili drugim pravilima trgovca koji pruža javnu uslugu (čl. 27 Zakona).

### 3.3.3. Mjera ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga i zaštita socijalno ugroženih građana

U zakonodavstvu RH, zaštita socijalno ugroženih građana od nezakonitog ograničenja, odnosno obustave vodnih usluga osigurana je sufinanciranjem troškova vodnih usluga i povlaštenom cijenom.

Socijalno ugroženi građani, tj. samci ili kućanstva koji nemaju sredstva za uzdržavanje u propisanoj visini, niti su ih u mogućnosti ostvariti radom, primitkom od imovine, kao ni od obveznika uzdržavanja, i koji ostvaruju pravo na zajamčenu minimalnu socijalnu naknadu prema čl. 41 Zakona o socijalnoj skrbi<sup>33</sup>, ostvaruju i pravo na naknadu za troškove stanovanja. Troškovi stanovanja obuhvaćaju troškove najamnine, komunalne naknade, električnu energiju, plin, grijanje, vodu, odvodnju i druge troškove stanovanja u skladu s posebnim propisima. Naknadu isplaćuju iz svog proračuna jedinice lokalne samouprave, odnosno Grad Zagreb do iznosa polovice iznosa zajamčene minimalne naknade priznate samcu, odnosno kućanstvu utvrđene prema odredbama toga Zakona.

Uredba o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva<sup>34</sup> propisuje osnovnu cijenu vodnih usluga (koja obuhvaća pune troškove proizvodnje vodnih usluga) i povlaštenu cijenu koju plaćaju socijalno ugroženi građani za količinu isporučene vode nužne za osnovne potrebe kućanstva (isključujući vodnu uslugu čišćenja sabirnih i septičkih jama).

### 3.3.4. Mjera ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga – *de lege ferenda*

Primjena mjere ograničenja, odnosno obustave ispo-

ruke vodnih usluga najspornije je pravno pitanje pravnog uređenja opće dostupnosti vode za piće i sanitarne potrebe prema načelu jednakosti u RH. Smatram kako bi navedeno pravno pitanje valjalo pravnu urediti sukladno normativnom sadržaju ljudskog prava na vodu uz sljedeće uvjete:

- nikome se ne smije uskratiti esencijalni minimum količine vode za piće i pristup osnovnim sanitarijama,
- isporuka vodnih usluga može se ograničiti, ali potpuna obustava može biti dozvoljena samo ako je korisniku osiguran alternativni izvor koji osigurava minimalne količine vode potrebne za prevenciju dehidracije i bolesti,
- primjena mjere ograničenja, odnosno obustave korištenja vode za piće i sanitarne potrebe, zbog neplaćanja računa mora biti provedena prema unaprijed propisanom zakonitom postupku.

### 3.4. Ograničenje poduzetničke i tržišne slobode u upravljanju vodnim uslugama

Koncept ljudskog prava na vodu u osnovi izrasta na antiprivatizacijskim osnovama u upravljanju vodnim uslugama, jer se privatizacija općenito percipira osnovnim razlogom diskriminacije i nejednakosti u dostupnosti opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe. U tom smislu, normativna definicija ljudskog prava na vodu, ostaje neutralna u odnosu na način upravljanja vodnim uslugama: javne vlasti mogu izabrati obavljanje tih usluga bilo putem javnog, bilo putem privatnog isporučitelja, ali kada se odluče za njihovo obavljanje isporukom od privatnih isporučitelja, obvezne su osigurati jednakost u dostupnosti tih usluga.

U procesu pridruživanja EU, u RH se iskazala zabrinutost javnosti u odnosu na primjenu slobode prometa usluga tj. obvezu izlaganja nadmetanju na jedinstvenom europskom tržištu i moguću širu privatizaciju komunalnih usluga, a naročito u odnosu na vodne usluge. Unutarnje tržište EU obuhvaća prostor bez unutarnjih granica, u kojem je osigurano slobodno kretanje usluga, na kojem je potrebno ukloniti prepreke slobodnom poslovnom nastanu za pružatelje usluga u državama članicama i prepreke slobodnom kretanju usluga između država članica, a primateljima i pružateljima usluga zajamčiti pravnu izvjesnost koja je nužna za stvarno uživanje ovih dviju temeljnih sloboda<sup>35</sup>. Međutim, Direktiva 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu dopušta državama članicama EU široku diskreciju derogacije slobode prometa usluga od općeg gospodarskog interesa u njihovim nacionalnim pravnim sustavima. Stoga usluge distribucije i opskrbe vodom i usluge vezane za tretiranje otpadnih voda, države članice nisu obvezne izložiti natjecanju na je-

<sup>33</sup> NN 157/13, 152/14, 99/15, 52/16 i 16/17.

<sup>34</sup> NN 112/10.

<sup>35</sup> Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. 12. 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, SL. L. 376, 27. 12. 2006, čl. 5.

dinstvenom europskom tržištu i mogu rezervirati obavljanje istih za domaće javnopravne subjekte<sup>36</sup>.

Poduzetnička i tržišna sloboda temelj su gospodarskog ustroja RH. Država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu, ali je zabranjena zlouporaba monopolskog položaja određenoga zakonom (čl. 49 Ustava RH). Poduzetnička sloboda i vlasnička prava mogu se iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti RH, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (čl. 50 st. 2 Ustava RH). Osnovno je načelo da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi, pravni poredak, javni moral i zdravlje, a svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju (čl. 16 Ustava RH).

U prijašnjem sustavu društvenog vlasništva, udio privatnoga kapitala u djelatnostima upravljanja vodnim uslugama u RH bio je isključen. No, na prijelazu iz sustava društvenog vlasništva u pravni sustav utemeljen na privatnom vlasništvu, u RH je bila dopuštena privatizacija vodnih usluga, davanjem koncesija za izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture i obavljanje djelatnosti prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu<sup>37</sup>. Navedena opcija u praksi nije korištena jer su obavljanje djelatnosti upravljanja vodnim uslugama, u pravilu, preuzeli javni isporučitelji – pravni sljednici prijašnjih društvenopravnih osoba, tj. trgovačka društva kojima su osnivači jedinice lokalne samouprave. Samo je u jednom slučaju obavljanje pročišćavanja otpadnih voda povjereno koncesijom privatnom isporučitelju – izvedba projekta Centralnog uređaja za pročišćavanje otpadnih voda Grada Zagreba povjerena je pravnoj osobi u mješovitom vlasništvu, ali i taj jedini slučaj privatizacije upravljanja vodnim uslugama nije lišen kontroverzija uobičajeno vezanih za koncesijske ugovore u upravljanju vodnim uslugama<sup>38</sup>.

Stupanjem na snagu ZoV, tj. od 1. siječnja 2010. godine, ograničenje poduzetničke i tržišne slobode u djelatnosti upravljanja vodnim uslugama u pravnom sustavu RH prihvaćeno je kao temeljna opredijeljenost i može se opravdati razlozima zaštite prirode, ljudskog

okoliša i zdravlja ljudi. Primjenom testa razmjernosti zaključuje se kako navedena mjera nije nerazmjerna u odnosu na interese koji se njenom primjenom namjeravaju zaštititi i pravo koje se istom ograničava, te je stoga, opravdana i dopuštena.

Navedenim zakonom isključena je mogućnost davanja koncesija za javne usluge i javne radove u djelatnostima javne vodoopskrbe i javne odvodnje privatnim pravnim subjektima. Obavljanje tih djelatnosti dopušteno je isključivo javnim isporučiteljima vodnih usluga, a samo je izuzetno moguće dati koncesiju fizičkoj ili pravnoj osobi za čišćenje, sakupljanje i prijevoz otpadnih voda iz septičkih i sabirnih jama te pročišćavanje otpadnih voda i projektiranje sustava pročišćavanja otpadnih voda<sup>39</sup>.

Ograničenja poduzetničke i tržišne slobode u upravljanju vodnim uslugama značajan je i suvremen iskorak hrvatskog zakonodavstva u odnosu na negativne posljedice koje privatizacija vodnih usluga može polučiti. U tom smislu, RH i Nizozemska su jedine države u EU koje su se odlučile na taj korak. Međutim, smatram kako je zbog vertikalne integriranosti sustava infrastrukture za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju, *de lege ferenda* potrebno isključiti i mogućnost davanja koncesija za pročišćavanje otpadnih voda i projektiranje sustava pročišćavanja otpadnih voda.

#### 4. Prijedlog konstitucionalizacije ljudskog prava na vodu u RH

Zakonodavni procesi u RH posljednjih godina u vodonokomunalnom sektoru ukazuju na značajni društveni interes zastupljen u upravljanju vodnim uslugama, ali i na utjecaj dnevnih politika na zakonska rješenja. Stoga bi konstitucionalizacija ljudskog prava na vodu značila potvrdu dostupnosti vode za piće i sanitarne potrebe, prema načelu jednakosti, kao temeljne društvene vrijednosti i ograničila utjecaj mogućih budućih promjena političkih interesa u upravljanju vodnim uslugama u smjeru privatizacije.

Smatram kako konstitucionalizacija ljudskog prava na vodu u RH pretpostavlja sistematizaciju novog članka iza odredbe čl. 70 Ustava RH, kojom se jamči zdrav okoliš, čime bi se istaknuo značaj ljudskog prava na vodu ne samo kao pretpostavke za ostvarenje autonomije pojedinca, već i za zaštitu kolektivnih dobara tj. zaštitu okoliša i javno zdravlje. Prema mojem mišljenju, novi članak 70.a Ustava RH trebao bi glasiti:

##### Članak 70.a

- (1) Svatko ima pravo na vodu za piće i sanitarne potrebe.
- (2) Djelatnost opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe obavljaju javni isporučitelji.

<sup>36</sup> *Ibid*, čl. 17 (1), d).

<sup>37</sup> NN 36/95 (stupio na snagu 08. 06. 1995, primjenjuje se od 08. 08. 1995), 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 144/12, 94/13, 153/13 i 147/14. Odredbe u odnosu na vodne usluge prestale su važiti stupanjem na snagu ZoV, tj. 01. 01. 2010.

<sup>38</sup> Državni ured za reviziju RH – Izvješće o obavljenoj reviziji ekonomske opravdanosti cijena javnih vodnih usluga (vodoopskrbe i odvodnje) društva Zagrebački Holding d. o. o. – Podružnica vodoopskrba i odvodnja za 2012, s. 33. Dostupno na <http://www.revizija.hr/izvjesca/2013-rr-2013-posebne-revizije/01-ekonomska-opravanost/01-vodne-usluge/04-grad-zagreb-zagrebacki-holding-d.o.o.-vodne-usluge.pdf> (očitanje 16. 11. 2016).

<sup>39</sup> Čl. 171, 201 i 202 ZoV (bilj. 18).



(3) Djelatnost opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe uređuje se zakonom.

Smatram kako normativna definicija ljudskog prava na vodu u Ustavu RH ne mora nužno sadržavati odredbe o pravnom statusu vode u prirodi te odredbe o načinu upravljanja vodnim resursima prioritizacijom za potrebe opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe stanovništva (kao što je to obuhvaćeno st. 2 i 3 čl. 70.a Ustava Republike Slovenije), jer pitanje prioritizacije vodnih resursa za potrebe opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe stanovništva proizlazi iz samog normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu. Također, smatram da je opće pravno načelo o vodi u prirodi kao općem dobru u nevlasničkom pravnom režimu, koje je prihvaćeno u hrvatskom zakonodavstvu, čvrst temelj za djelotvorno upravljanje vodama koje je potrebno za ostvarenje ljudskog prava na vodu.

Pa, ipak, ukoliko bi se u javnoj raspravi koja mora prethoditi dopuni Ustava RH na ovaj način, pitanja pravnog statusa vode u prirodi i načina upravljanja vodnim resursima prioritizacijom vode za potrebe opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe iskazala kao pitanja od naročitog značaja za građane, moguće je, radi interesa pravne sigurnosti, ustavnom odredbom o ljudskom pravu na vodu obuhvatiti i navedena pitanja.

Konstitucionalizacija ljudskog prava na vodu aktualizira načelo vladavine prava u društvenim odnosima u vezi s opskrbom vodom za piće i sanitarne potrebe i

naglašava odgovornost države za poštovanje, zaštitu i ostvarenje ljudskog prava na vodu kao temeljne društvene vrijednosti. Načelo vladavine prava pretpostavlja u društvenim odnosima u vezi s opskrbom vodom za piće i sanitarne potrebe primjenu načela zakonitosti, pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja građana, zabranu arbitrarnosti, jamstvo pristupa pravdi pred neovisnim i nepristranim sudovima, poštovanje ljudskih prava i zabranu diskriminacije. Ta su načela temeljne pretpostavke zakonodavnog sustava koji teži uspostavi pravednih društvenih odnosa u vezi s opskrbom vodom za piće i sanitarne potrebe i omogućavanjem njezine dostupnosti svima, prema načelu jednakosti i eliminacijom diskriminatornih praksi. Konstitucionalizacija ljudskog prava na vodu postavlja zahtjeve koji proizlaze iz navedenih elemenata vladavine prava za normativnu razradu ljudskog prava na vodu u pravnom sustavu i osnovu za njegovu pravnu interpretaciju.

U tom smislu, učinci konstitucionalizacije ljudskog prava na vodu u RH za građane bili bi višestruki. *Prvo*, ljudsko pravo na vodu bilo bi osnova za pravno uređenje društvenih odnosa u vezi s opskrbom vodom za piće i sanitarne potrebe prema načelu jednakosti. *Drugo*, implementacija odredbe o obavljanju djelatnosti vodnih usluga po javnim isporučiteljima u Ustav RH, predstavljalo bi čvrstu i trajnu osnovu jamstva ograničenja privatizacije upravljanja vodnim uslugama kao temeljnog opredjeljenja.

### Summary

*In this paper, the author analyzes the representation of elements of the normative content of human right to water in the legislation of the Republic of Croatia de lege lata, reflecting the representation of these elements in EU law and the legal position of the European Court of Human Rights in relation to violations of human right to water. The author proposes de lege ferenda the legal regulation of the measure of the limitation or the suspension of the supply of water services in Croatian legislation in accordance with the normative content of human right to water and proposes the constitution of human rights on water.*

Sadržaj:

1. Uvod .....	66	7. Nastup zastare izvršenja utvrđene porezne obveze .....	69
2. Općenito o institutu zastare .....	66	8. Postupanje poreznih tijela u smislu utvrđenja zastare .....	69
3. Zastara u poreznom pravu .....	66	9. Postupanje suda kada u upravnom sporu pune jurisdikcije utvrdi nastup zastare .....	71
4. Početak tijeka zastarnih rokova utvrđenja porezne obveze .....	67	10. Zastara prava poreznog obveznika na povrat poreza .....	72
5. Utvrđenje i zastara utvrđenja porezne obveze ....	68	11. Zaključno .....	72
6. Početak tijeka zastare izvršenja utvrđene porezne obveze .....	69		

## 1. Uvod

U ovom radu namjeravam analizirati donedavni zakonodavni okvir kojim je bio reguliran institut zastare u poreznom pravu, sudsku praksu koja je iz takvog okvira proizašla te konačno nove, odnosno u tom dijelu izmijenjene odredbe Općeg poreznog zakona, s autorским stajalištima o prisutnim otvorenim pitanjima i o razlozima provedenih zakonodavnih izmjena. Ukazujem kako je institut zastare u poreznom pravu složen i mješoviti institut, s naglašenom javnopravnom komponentom. Zbog toga ga je potrebno točno i precizno normirati, imajući pri tome na umu značaj utvrđenja porezne obveze i njene naplatu, kako za javni, tako i za osobni interes poreznog obveznika.

Mada naoko tehničko pitanje, porezna zastara već duže razdoblje u hrvatskoj upravnoj i sudskoj praksi, te u teorijskim pristupima, izaziva mnoge dvojbe i sve rezultira visokim stupnjem pravne nesigurnosti na ovom području. Novim zakonodavstvom učinjen je pozitivan pomak, ali ipak nisu otklonjene sve nelogičnosti svojstvene ranijoj regulaciji, što se također iznosi u nastavku.

## 2. Općenito o institutu zastare

Definiranje instituta zastare ovisi o vrsti postupka u kojem se taj institut promatra. Uvodno bih ukazao na različitost smisla i definicije istog instituta u dva temeljna procesna zakona. Zastara u *kaznenom pravu* (koje je primarno javno pravo) utemeljena je u zamisli kako protekom vremena kazneno djelo pada u zaborav, odnosno da sama javnost i žrtva prema djelu postaju ravnodušni, dok izvršenje sankcije gubi smisao. Suprotno navedenom shvatanju zastara u *građanskom pravu*, kao privatnom pravu, primarno se pojavljuje u obveznim odnosima te se definira kao gubitak zahtjeva zbog

nevršenja sadržaja subjektivnog prava kroz zakonom određeno vrijeme<sup>1</sup>. Smisao ovog instituta u privatnom pravu javlja se i kao praktična zaštita dužnika, od kojeg se ne može očekivati da beskonačno u budućnost čuva dokaze o ispunjenju dužne obveze. Konačno, zastaru u privatnom pravu potrebno je razlikovati od prekluzije, kojom se definira prestanak prava, a ne samo nemogućnost njegovog izvršenja.

Ukazujući na različitosti istog instituta u ovisnosti o grani prava u kojoj se pojavljuje, zaključujem kako zastaru u poreznom zakonodavstvu ne treba izjednačavati ni sa jednim od opisanih sustava, već ju treba tumačiti izdvojeno i samostalno, imajući na umu njenu specifičnost koja u sebi sadrži elemente kako javnog, tako i privatnog prava.

## 3. Zastara u poreznom pravu

Prvotno smatram kako je svaki pravni institut, pa tako i zastaru u poreznom pravu, potrebno tumačiti kroz načela i smisao odnosa koji se tom pravu pretpostavlja. Temeljni odnos u poreznom pravu je porezno-pravni odnos, definiran člankom 13 Općeg poreznog zakona<sup>2</sup> (dalje: Zakon) kao odnos ustanovljen između poreznog tijela i poreznog obveznika, kojim su obuhvaćena njihova prava i obveze u poreznom postupku. Taj odnos zamišljen je kao odnos u kojem, sukladno članku 9 Zakona, njegovi sudionici postupaju u skladu sa zakonom i u dobroj vjeri, odnosno savjesno i pošteno, a čime se na strani poreznih tijela i sukladno članku 6 st. 2 Zakona postavlja standard postupanja. Zanim standardom porezno tijelo dužno je utvrđivati sve činjenice koje su bitne za donošenje zakonite i pravilne odluke, pri čemu je s jednakom pažnjom dužno utvrditi i one činjenice koje idu u prilog poreznog obveznika. Stoga

\* Autor je diplomirani pravnik i sudac Upravnog suda u Zagrebu.

<sup>1</sup> M. Vedriš/K. Klarić, *Građansko pravo. Opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo* (6. izd.), Zagreb 2002, s. 176.

<sup>2</sup> *NV* 115/16.

je institut zastare pogrešno promatrati kao institut pomoću kojeg porezni obveznik pokušava izbjeći plaćanje javnih davanja, jer takva percepcija zacijelo nije savjesno i pošteno postupanje u dobroj vjeri, iz kojeg razloga smisao unošenja tog instituta u porezno zakonodavstvo evidentno počiva na drugim razlozima. Promatrajući druge razloge smatram kako je institut zastare u poreznom pravu najlakše definirati iz zakonskog teksta (zakonska ili "legalna" definicija).

Člankom 108 stavkom 1 Zakona propisano je da pravo i obveze poreznog tijela na utvrđivanje porezne obveze i kamata, pravo i obveza poreznog tijela na naplatu poreza, kamata i troškova ovrhe te pravo poreznog obveznika na povrat poreza, kamata i troškova ovrhe zastarijeva za šest godina računajući od dana kada je zastara počela teći. Iz citiranog propisa proizlazi kako se zastara u poreznom pravu može definirati kao vremenski okvir u kojem porezna tijela imaju pravo i obvezu utvrditi i naplati poreznu obvezu, kamate i troškove ovrhe te vremenski okvir u kojem porezni obveznik ima pravo zahtijevati povrat poreza, kamata i troškova ovrhe.

Na ovom mjestu bih istakao i kako je zastara u ranijem zakonskom tekstu bila nešto drugačije definirana. Člankom 94 stavkom 1 Općeg poreznog zakona<sup>3</sup> (dalje: raniji Zakon), bilo je propisano da pravo poreznog tijela na utvrđivanje porezne obveze i kamata, pravo na pokretanje postupka naplate poreza, kamata i troškova ovrhe te pravo poreznog obveznika na povrat poreza, kamata i troškova ovrhe zastarijeva za tri godine računajući od dana kada je zastara počela teći.

Komparirajući navedene propise može se uočiti kako je novim Zakonom, uz već ranije propisano pravo, poreznim tijelima ustanovljena i obveza da pravovremeno, utvrde i naplate poreznu obvezu, kamate i troškove ovrhe. Pri ovome napominjem kako su propisani rokovi (a oni su ukidanjem relativne zastare sadržajno izmijenjeni), percepcija zakonodavca o dostatnom vremenu u kojem porezna tijela propisanu obvezu trebaju ispuniti. Iz ovog razloga je duljina propisanog vremena svojevrsna ocjena dostatne brzine, odnosno efikasnosti rada poreznih tijela. Na drugoj strani, zastara je jamstvo pravne sigurnosti sukladno kojem sustav jamči da protekom propisanog vremena, od nastanka relevantne činjenice, porezni obveznik neće biti izložen novom, ili nastavnom, postupanju poreznih tijela. Stoga zastara u poreznom zakonodavstvu ima dvojaku ulogu te je na strani poreznog obveznika jamstvo pravne sigurnosti, dok je na strani porezne uprave zahtjev za pravovremenim i učinkovitim postupanjem. Uvijek se na umu moraju imati upravo navedeni standardi.

Konačno, promatrajući citiranu odredbu Zakona može se zamijetiti kako u poreznom postupanju postoje tri odvojena slučaja u kojima zastara može nastupiti i to:

a) u postupku utvrđenja porezne obveze i kamata,

b) u postupku naplate poreza, kamata i troškova ovrhe,  
c) do podnošenja zahtjeva poreznog obveznika na povrat poreza, kamata i troškova ovrhe.

#### **4. Početak tijeka zastarnih rokova utvrđenja porezne obveze**

Pravo na utvrđenje porezne obveze i kamata primarno je pravo koje proizlazi iz porezno-pravnog odnosa, kao temeljnog odnosa između poreznih tijela i poreznog obveznika. Početak tijeka zastarnih rokova u biti je istovjetan sa istekom godine u kojoj je stečeno pravo, odnosno istekom godine u kojoj je nastala obveza, poreznih tijela da utvrde poreznu obvezu i kamate. Stoga je inicijalno potrebno odgovoriti na pitanje u kojem trenutku počinju teći zastarni rokovi u kojima porezna tijela trebaju utvrditi poreznu obvezu i kamatu. Taj trenutak jasno je propisan Zakonom: člankom 108 stavkom 2 Zakona propisano je da zastara prava na utvrđivanje porezne obveze i kamata počinje teći istekom godine u kojoj je nastala porezna obveza. Nastanak porezne obveze propisan je posebnim poreznim zakonima. Napominjem kako je ranijim Zakonom početak tijeka zastarnih rokova bio različito normiran. Člankom 94 stavkom 2 ranijeg Zakona određeno je da zastara prava na utvrđivanje porezne obveze i kamata počinje teći nakon isteka godine u kojoj je trebalo utvrditi porezne obveze i kamate.

Komparirajući naznačene odredbe mogu uočiti kako odredba ranijeg Zakona ne propisuje neovisan trenutak u kojem zastara započinje teći, jer taj trenutak, za isti porezni događaj, može ovisiti o trenutku predaje porezne prijave, odnosno i o duljini rokova koji su specijalnim propisom ostavljeni poreznim tijelima da utvrde pojedinu vrstu porezne obveze i kamate. Naznačena odredba ranijeg zakona bila je izvor brojnih prijedora u praksi i to upravo zbog toga što njome nije bio jasno naznačen trenutak stjecanja prava poreznog tijela na utvrđenje porezne obveze, odnosno naznačen početak tijeka zastarnih rokova. Upravni sud Republike Hrvatske (tada jedini upravni sud u zemlji) ustanovio je, kod primjene odredaba Zakona o porezu na promet nekretnina, da je za početak tijeka apsolutnog roka zastare prava poreznog tijela na utvrđivanje porezne obveze mjerodavan trenutak kada je porezno tijelo saznalo za poreznu obvezu<sup>4</sup>.

Iako je sentenca uspostavljena kod nastupanja apsolutne zastare u primjeni odredaba Zakona o porezu na promet nekretnina, takav stav teško se može odvojiti od ostalih specijalnih javnih davanja, primjerice poreza na dohodak ili poreza na nasljedstvo i darove. Upravo je iz ovog razloga naznačena sentenca potvrđena novim zaključkom o pravnom shvaćanju sjednice sudaca Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, kojim je odlučeno da se ostaje kod ranijeg zaključka

<sup>3</sup> NN 147/08, 18/11, 78/12, 136/12, 73/13, 26/15 i 44/16.

<sup>4</sup> Zaključak sjednice sudaca Upravnog suda Republike Hrvatske, od 05. 11. 2001.

sjednice sudaca Upravnog suda Republike Hrvatske od 5. studenoga 2001, ali i zauzet je stav da je za utvrđenje zastare prava poreznog tijela na utvrđivanje obveze predjuma poreza na dohodak od imovine i imovinskih prava mjerodavno kada je porezno tijelo saznalo za poreznu obvezu<sup>5</sup>. Sukladno ovom zaključku jasno je vidljivo da se kao početak tijeka zastarnih rokova općenito uzima trenutak saznanja poreznih tijela o postojanju činjenice bitne za oporezivanje.

Po mom mišljenju stav sadržan u sentenci suprotan je naprijed navedenom smislu instituta zastare. Uspoređujući taj stav s naprijed naznačenim smislom instituta zastare prvotno se može uočiti evidentna pravna nesigurnost na strani poreznog obveznika. Naime, dan saznanja porezne uprave za poreznog obveznika, ali i objektivno, može biti nepoznat datum u kojem slučaju ovisi o samo jednoj strani u porezno-pravnom odnosu. Čak i ukoliko vjerujemo da javnopravno tijelo u svom postupanju ne može pogriješiti, ostaje pitanje da li je porezna uprava saznanje o određenoj okolnosti mogla, odnosno morala, steći ranije te da li je svojim skrivljenim propuštanjem odmaknula početak tijela zastare na štetu poreznog obveznika. Upravo je tromost rada porezne uprave suprotna drugom zahtjevu instituta zastare, odnosno zahtjevu za učinkovitim radom poreznih tijela.

Suprotno ovom stavu, novim Zakonom je, kao početak tijeka zastarnih rokova, propisan nastanak porezne obveze, kao objektivne i neovisne točke u vremenu. Smatram kako je nastanak porezne obveze uvijek jednak i sukladno specijalnom propisu svima poznat trenutak, iz kojeg razloga nije vezan uz nikakav subjektivan element, a čime u cijelosti ispunjava kategoriju pravne sigurnosti te utječe na pravilan rad poreznih tijela.

Bez obzira na ovaj pozitivan pomak, ukazujem i kako novim propisom nije otklonjena druga nelogičnost u citiranoj odredbi. Njome je propisano da zastara započinje teći istekom godine u kojoj je nastala porezna obveza. Ova okolnost dovodi do toga da zastara, inicijalno uopće ne teče te da duljina tog "pripremnog roka", ovisi o trenutku nastanka porezne obveze (trenutak kupnje nekretnine), odnosno o trenutku njenog izvršnog utvrđenja. Isto tako ova okolnost krije i opasnost da porezna tijela, u postupku utvrđenja porezne obveze, svjesno produlje rokove zastare njenog izvršenja na štetu poreznog obveznika (primjerice obveze koje mogu utvrditi u prosincu, utvrde u siječnju iduće godine, na koji način produljuju rok zastare izvršenja za jednu godinu), a što u ukupnosti ponovno djeluje protivno pravnoj sigurnosti i protivno zahtjevu za efikasnim radom porezne uprave.

Konačno komparacijom naprijed citiranih članaka 108 stavak 1 Zakona i 94 stavak 1 ranijeg Zakona, može se

<sup>5</sup> Zaključak o pravnom shvaćanju sa sjednice sudaca Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, br. Su-478/2016, od 08. 12. 2016.

uočiti kako je zakonodavac sadržajno ukinuo relativnu zastaru, ostavljajući u svom tekstu isključivo pojam zastara. Naime, člankom 95 ranijeg Zakona bio je normiran institut relativne zastare, koji je sadržajno zahtjev poreznom tijelu da u trogodišnjem roku poduzme i poreznom obvezniku dostavi, službenu radnju usmjerenu na utvrđenje ili naplatu poreza, kamata i troškova ovrhe, a nakon koje radnje rokovi relativne zastare ponovno počinju teći.

Promatrajući ukidanje relativne zastare, smatram da je zakonodavac, usprkos činjenici kako postojanje relativne zastare sadržava standard i namjeru ubrzanja postupka (predstavlja opasnost tijelu kod kojeg se nalazi predmet da nastupi relativna zastara), djelovao u smislu pojednostavljenja poreznog postupka. Time je rasteretio rad porezne uprave, umanjio broj zahtjeva za utvrđenjem zastare, kao uostalom i umanjio broj s time povezanih sporova pred upravnim sudovima. Isto tako mišljenja sam da se naznačenom mjerom ne utječe na pravnu sigurnost, iz kojeg razloga je normativna promjena usmjerena isključivo prema olakšanju rada sustava.

## 5. Utvrđenje i zastara utvrđenja porezne obveze

Nakon odgovora na pitanje u kojem trenutku počinju teći zastarni rokovi potrebno je istaći kako utvrđenjem obveze prestaje tijek zastare prava na utvrđenje obveze. Iz ovog razloga potrebno je odgovoriti i na pitanje u kojem trenutku se, s obzirom na tijek zastare, porezna obveza smatra utvrđenom.

U svezi s ovim Financijski i radno pravni odjel Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, prvotno je zauzeo stav sukladno kojem se porezna obveza utvrđuje prvostupanjским poreznim rješenjem te da od donošenja prvostupanskog poreznog rješenja do donošenja rješenja po žalbi, relativna zastara ne teče, već samo apsolutna<sup>6</sup>. I dok je navedeno lako braniti u situaciji u kojoj je prvostupanjско porezno rješenje izvršno, postavlja se pitanje što u slučaju u kojem žalba izjavljena protiv prvostupanskog poreznog rješenja odgađa njegovo izvršenje. Sukladno drugom dijelu istog zaključka može se zaključiti da nakon utvrđenja porezne obveze prvostupanjским rješenjem, u daljnjem postupanju relativni zastarni rokovi ne teku, dok rok apsolutne zastare i nadalje teče. Stoga proizlazi da nakon prvostupanskog rješenja drugostupanjско tijelo može odlučivati po žalbi poreznog obveznika i nakon proteka trogodišnjeg roka relativne zastare, ali i da je nadalje u obvezi donijeti odluku u rokovima propisanim za apsolutnu zastaru. U vezi s navedenim zaključkom smatram kako je u cijelosti nejasno iz kojeg razloga bi drugostupanjско tijelo bilo vezano apsolutnim, ali ne i relativnim zastarnim rokovima.

<sup>6</sup> Zaključak sa sjednice financijskog i radno pravnog odjela Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, br. Su-424/2015-2, od 13. 11. 2015.

Ova nejasnoća sadržajno je ukinuta novim zaključkom Financijskog i radno pravnog odjela Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, sukladno kojem je odlučeno da drugostupanjsko rješenje, kojim je odbijena žalba protiv prvostupanjskog rješenja o utvrđivanju porezne obveze, nije nezakonito zato što je doneseno nakon nastupa apsolutnog roka zastare<sup>7</sup>.

Spajajući dva zaključka u logičku cjelinu može se utvrditi da, iako nakon donošenja prvostupanjskog poreznog rješenja kojim je utvrđena obveza, apsolutna zastara teče, takav tijek ne utječe na zakonitost drugostupanjskog rješenja. Promatrajući naznačeno postavlja se pitanje na što tada utječe nastup apsolutne zastare prije donošenja drugostupanjskog rješenja. Mišljenja sam kako se takav odgovor komparacijom dvaju zaključaka ne može dati. Zbog toga smatram kako je drugim zaključkom sadržajno ukinut prvi, u dijelu u kojem se navodi da apsolutna zastara nakon prvostupanjskog rješenja i nadalje teče. Stoga bi sukladno zaključcima Visokog upravnog suda Republike Hrvatske proizlazilo da je porezna obveza utvrđena prvostupanjskim rješenjem te da nakon tog utvrđenja zastarni rokovi više ne teku.

Ovakav stav, uz evidentnu okolnost da uopće ne pridonosi efikasnom radu poreznih tijela, u sebi krije i pravnu nesigurnost za poreznog obveznika, jer on ne može imati spoznaju do kojeg dana će drugostupanjsko tijelo odlučivati o njegovoj obvezi, odnosno kada će ona postati izvršna i u kojem obimu će se izvršavati. Uz navedeno napominjem i kako zastara izvršenja započinje teći nakon utvrđenja porezne obveze, odnosno istekom godine u kojoj je obveza utvrđena. U slučaju u kojem se porezna obveza smatra utvrđenom prvostupanjskim neizvršnim rješenjem dolazi do situacije u kojoj zastara izvršenja teče prije same izvršenosti rješenja. Uz evidentnu nelogičnost naznačene situacije u njoj se krije i apsurdna mogućnost da u konačnici nastupi relativna, pa i apsolutna, zastara izvršenja, prije no prvostupanjsko porezno rješenje uopće postane izvršno.

## **6. Početak tijeka zastare izvršenja utvrđene porezne obveze**

Člankom 94 stavak 6 ranijeg Zakona bilo je propisano da zastara prava na naplatu poreza, kamata i troškova ovrhe počinje teći nakon isteka godine u kojoj je porezni obveznik sam utvrdio poreznu obvezu ili nakon isteka godine u kojoj je porezno tijelo utvrdilo poreznu obvezu, kamate i troškove ovrhe. Odredbom članka 108 stavak 4 Zakona određeno je da zastara prava na naplatu poreza, kamata i troškova ovrhe počinje teći istekom godine u kojoj je porezni obveznik sam utvrdio poreznu obvezu ili istekom godine u kojoj je po-

stalo izvršno rješenje kojim je porezno tijelo utvrdilo poreznu obvezu i kamate.

Citirane odredbe ukazuju na važnost definiranja točnog trenutka utvrđenja porezne obveze, jer od tog trenutka, točnije istekom godine od tog trenutka, počinje teći zastara za naplatu poreza, kamata i troškova ovrhe. Posebno ukazujem da utvrđenjem poreza, kao temeljnog prava i obveze poreznih tijela iz porezno-pravnog odnosa (članak 13 Zakona), sadržajno nastaje porezno-dužnički odnos, kao novi odnos propisan člankom 20 Zakona. U tom odnosu sukladno članku 21 Zakona, porezna tijela imaju pravo i obvezu naplate poreza, kamata i novčanih kazni te novčanih činidbi po osnovi odgovornosti iz poreznog jamstva i to od dana dospelosti tražbine po osnovi poreza.

Dospjelost tražbine u poreznom pravu trenutak je njene izvršenosti, a što ukazuje na točnost utvrđenja iz članka 108 st. 4 Zakona.

## **7. Nastup zastare izvršenja utvrđene porezne obveze**

Napominjem da novim Zakonom nije propisano da porezna tijela po službenoj dužnosti paze na zastaru naplate do njenog nastupa, već je istim takva okolnost propisana isključivo do dostave rješenja o naplati. Člankom 109 st. 6 Zakona propisano je da na zastaru prava na naplatu po službenoj dužnosti dužno je paziti prvostupanjsko tijelo do donošenja rješenja i dostave rješenja. Prema članku 109 st. 7 Zakona, drugostupanjska tijela dužna su po službenoj dužnosti paziti je li u trenutku donošenja prvostupanjskog rješenja nastupila zastara prava na naplatu. Člankom 109 st. 8 Zakona propisano je da rješenje o utvrđivanju ili naplati porezne obveze, kamata i troškova ovrhe doneseno nakon nastupa zastare je nezakonito. Stoga u slučaju u kojem je rješenje o naplati doneseno unutar zastarnih rokova, ne postoji obveza poreznih tijela da po službenoj dužnosti obustave postupak u trenutku kada nastupi zastara naplate utvrđenih javnih davanja.

Prema tome, nejasno je iz kojeg razloga je ustanovljena obveza poreznih tijela da po službenoj dužnosti paze na zastaru do donošenja i dostave rješenja, budući se sukladno pravilima logike dostaviti može samo postojeće, dakle doneseno rješenje, a što tada posebno propisivanje pažnje do donošenja rješenja čini suvišnom. Isto tako smatram nejasnim i razlog zbog kojeg drugostupanjsko tijelo na zastaru pazi isključivo do donošenja, ali ne i do dostave prvostupanjskog rješenja, posebno imajući na umu kako je, sukladno članku 109 st. 8 Zakona, prvostupanjsko rješenje dostavljeno nakon nastupa zastare nezakonito.

## **8. Postupanje poreznih tijela u smislu utvrđenja zastare**

Smisljeno tumačeći naprijed citirane odredbe evidentno je da zastara u poreznom pravu može nastupiti

<sup>7</sup> Zaključak sa sjednice Financijskog i radno pravnog odjela Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, br. Su-122/2016, od 04. 03. 2016.

isključivo prvog siječnja određene godine. Upravo ova okolnost znatno olakšava poreznom tijelu evidenciju obveza koje ulaze u zastaru, a što je povezano sa sljedećim pitanjem: da li ta tijela paze na zastaru po službenoj dužnosti ili po prigovoru poreznog obveznika.

U ranijem Zakonu nije bio propisan način postupanja poreznih tijela u smislu utvrđenja zastare. Ipak i sukladno članku 94 st. 12 ranijeg Zakona bilo je propisano da se na poreznu zastaru supsidijarno primjenjuje Zakon o obveznim odnosima. Člankom 214 st. 3 Zakona o obveznim odnosima<sup>8</sup> propisano je da se sud neće obazirati na zastaru ako se dužnik nije na nju pozvao. Iz ovog razloga postojalo je mišljenje kako porezna tijela na nastup zastare paze isključivo po prigovoru poreznog obveznika te da se bez poziva na nju neće obazirati. Suprotno ovom, zaključkom sjednice Financijskog, radno pravnog i imovinsko pravnog odjela zauzet je stav kako porezna tijela, u poreznom postupku, na zastaru paze po službenoj dužnosti<sup>9</sup>.

Naznačeni zaključak smatram točnim budući institut zastare u poreznom pravu, na strani poreznih tijela, treba promatrati kao institut javnog, a ne privatnog prava. Ovaj zaključak sukladan je okolnosti kako je utvrđenje i naplata poreza javni, a ne privatni interes, iz kojeg razloga se u postupanju javno pravnih tijela supsidijarno ne mogu primjenjivati norme Zakona o obveznim odnosima, već je postupanje tih tijela, u segmentu zastare potrebno jasno i cjelovito normirati. Člankom 24 st. 2 ranijeg Zakona bilo je propisano da prava iz porezno-dužničkog odnosa prestaju zastarom.

Promatrajući citiranu odredbu ranijeg zakona zaključujem kako se ona odnosi isključivo na porezno-dužnički odnos (dakle na naplatu, a ne na utvrđenje javnog davanja), kao i okolnost da nastup zastare u tom odnosu rezultira prestankom prava. Prestanak prava na strani porezne uprave sadržajno znači prekluziju, koja nema doticaja s procesnim postupanjem druge strane, pa tada ni s prigovorom poreznog obveznika kao radnjom u postupku. Stoga smatram kako porezna tijela ne mogu tek po prigovoru promatrati učinke zastare na postojeće odnose, čija pravilna regulacija je kao javni interes njima povjerena. Zaključak da porezna tijela na zastaru paze po službenoj dužnosti proizlazi i iz drugih odredbi ranijeg Zakona. Člankom 6 st. 2 ranijeg Zakona određeno je da je porezno tijelo dužno utvrđivati sve činjenice koje su bitne za donošenje zakonite i pravilne odluke, pri čemu je s jednakom pažnjom dužno utvrditi i one činjenice koje idu u prilog poreznog obveznika. Koje će se radnje u postupku poduzimati i u kojem opsegu, određuje porezno tijelo. Sukladno naznačenom propisu porezno tijelo će postupiti protivno njemu (dakle nezakonito), ukoliko prilikom

donošenja bilo kojeg rješenja (poreznog ili ovršnog) ne utvrdi prestanak prava iz porezno-dužničkog odnosa, dakle ukoliko postupajući sukladno članku 6 (pa tada logično po službenoj dužnosti) ne utvrdi prekluziju iz članka 24 stavak 2 ranijeg Zakona.

Nakon utvrđenja prekluzije prava, porezno tijelo trebalo je ispitati postojanje pravnih pretpostavki svog daljnjeg postupanja. Smatram kako je postojanje prava na postupanje pravna pretpostavka tom postupanju. Iako raniji Zakon nije sadržavao postupovno pravilo sukladno kojem bi porezna tijela djelovala nakon utvrđenja nastupa prekluzije prava zbog zastare iz porezno-dužničkog odnosa (ukazujem kako se članak 135 st. 1 t. 2 ranijeg Zakona nije odnosio na naznačenu situaciju, već na obustavu ovrhe uslijed plaćanja, prijebaja i otpisa), takvu prazninu mogla su nadopuniti primjenom članka 46 st. 5 Zakona o općem upravnom postupku<sup>10</sup>, kojim je propisano da kada se tijekom postupka utvrdi da više ne postoje pravne pretpostavke za vođenje postupka, rješenjem će se obustaviti postupak.

Iz ovog razloga smatram da su porezna tijela imala na zakonu propisano ovlaštenje, nakon utvrđenja prekluzije prava iz članka 24 st. 2 ranijeg Zakona, izrekom rješenja obustaviti postupak naplate utvrđenih javnih davanja. Posebno ističem kako se sve naprijed navedeno odnosi isključivo na naplatu javnih davanja, kao dijela porezno-dužničkog odnosa, iz kojeg razloga se postavilo pitanje na koji način porezna tijela trebaju postupati u slučajevima u kojima tijekom upravnog postupka utvrđenja porezne obveze nastupi zastara tog prava. Promatrajući postavljeno pitanje i imajući na umu kako ne postoji izričit propis, kao kod porezno-dužničkog odnosa, postojalo je dvojako rješenje.

Prvotno rješenje bilo je da nastup zastare ne utječe na pravo poreznog tijela da i nadalje utvrđuje porezne obveze. Sukladno ovom stavu porezna tijela bi mogla i nakon nastupa zastare utvrđivati porezne obveze i bez obzira na zastare rokove. Suprotno ovom, druga mogućnost bila je da zastara dovodi do prestanka prava poreznih tijela na daljnje utvrđenje porezne obveze.

Ponovno smatram kako je odgovor na postavljeno pitanje potrebno pronaći u naprijed naznačenom smislu instituta zastare u poreznom pravu. Evidentno je da pravo na neograničeno utvrđivanje obveze nije garant pravne sigurnosti, niti doprinosi učinkovitom radu porezne uprave. Iz ovog razloga bilo je potrebno smisljeno popuniti naznačenu prazninu. Pri ovom ukazujem na članak 102 st. 1 i članak 104 st. 2 ranijeg Zakona, kojima je bilo propisano da je porezni nadzor dio porezno-pravnog odnosa u kojem porezno tijelo provodi postupak radi provjere i utvrđivanja činjenica bitnih za oprezivanje te da se može obavljati za razdoblje za koje nije nastupila zastara prava na utvrđivanje porezne obveze.

Promatrajući naznačene odredbe smatram kako bi u cijelosti pogrešno bilo dopustiti utvrđenje porezne ob-

<sup>8</sup> NN 35/05, 41/08, 125/11 i 78/15.

<sup>9</sup> Zaključak sjednice Financijskog, radno pravnog i imovinskopravnog odjela Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, br. Su-507/2014, od 03. i 07. 11. 2014.

<sup>10</sup> NN 47/09.

veze, bez ikakvog vremenskog ograničenja, u slučajevima u kojima porezni obveznik pravovremeno, savjesno i pošteno prijavi obvezu te suprotno tome to pravo ograničavati u nadzornom postupanju u kojem se, temeljem indicija o pogrešnoj prijavi, provodi postupak radi provjere i utvrđivanja činjenica bitnih za oporezivanje. Zbog toga sam mišljenja kako tumačenje ranijeg Zakona supsidijarnom primjenom odredaba Zakona o obveznim odnosima, na način da se poreznoj upravi i bez obzira na nastup zastare dopušta neograničeno utvrđenje porezne obveze, sve do eventualnog prigovora poreznog obveznika, nije tumačenje u smislu tog zakona, a što utvrđenja poreznih tijela, nakon nastupa zastare, čini nezakonitim.

Zakonodavac je uočio postojanje naznačene praznine te je postupanje poreznih tijela kod nastupa zastare utvrđenja porezne obveze konačno normirao. Člankom 109 st. 2 Zakona propisano je da su na nastup zastare prava na utvrđivanje po službenoj dužnosti dužna paziti prvostupanjiska porezna tijela do donošenja i dostave poreznog rješenja. U članku 109 st. 3 Zakona određeno je da su na nastup zastare prava na utvrđivanje po službenoj dužnosti dužna paziti i drugostupanjiska tijela do donošenja i dostave rješenja o žalbi. Prema članku 109 st. 4 Zakona, ako tijela iz st. 2 i 3 utvrde da je nastupila zastara prava na utvrđivanje, trebaju rješenjem utvrditi nastup zastare i obustaviti postupak. Člankom 109 st. 8 Zakona propisano je da je rješenje o utvrđivanju ili naplati porezne obveze, kamata i troškova ovrhe doneseno nakon nastupa zastare nezakonito.

## **9. Postupanje suda kada u upravnom sporu pune jurisdikcije utvrdi nastup zastare**

Konačno potrebno je pojasniti način postupanja upravnog suda u slučajevima u kojima se zastara utvrđenja ili naplate porezne obveze pojavljuje kao odlučno pitanje upravnog spora. Po mom mišljenju sud bi kod ocjene zakonitosti drugostupanjiskog rješenja, inicijalno trebao provjeriti da li je tijekom upravnog postupka nastupila zastara te u ovisnosti o toj okolnosti, donijeti odgovarajuću odluku.

U slučaju u kojem je zastara nastupila tijekom prvostupanjiskog postupka, točnije do dostave prvostupanjiskog rješenja, porezno rješenje o utvrđenju porezne obveze doneseno je u trenutku u kojem porezno tijelo na takvo utvrđenje više nije imalo pravo, iz kojeg razloga je takvo rješenje nezakonito. Posljedično tome i drugostupanjisko rješenje kojim se odbija žalba izjavljena protiv takvog poreznog rješenja je nezakonito, a što treba rezultirati sudskim poništenjem obaju rješenja. Nastavno i sukladno članku 58 st. 1 Zakona o upravnim sporovima<sup>11</sup>, nakon što utvrdi nezakonitost odluka poreznih tijela te takve odluke iz razloga ranijeg nastupa zastare poništi, sud je ovlašten, u svom daljnjem po-

stupanju sam riješiti stvar. Sukladno toj ovlasti sud može koristiti procesne alate propisane Zakonom o općem upravnom postupku te temeljem naprijed citiranog članka 46 st. 5 Zakona o općem upravnom postupku obustaviti postupak, čime sadržajno rješava stvar.

Sljedeći mogući slučaj je onaj u kojem je prvostupanjisko porezno rješenje doneseno unutar zastarnih rokova, ali je zastara nastupila prije dostave drugostupanjiskog rješenja. Po mom mišljenju odgovor na naznačen slučaj ovisi o okolnosti da li je prvostupanjisko porezno rješenje izvršno ili to svojstvo stječe tek okončanjem žalbenog postupka. Naime, u slučaju u kojem prvostupanjisko porezno rješenje nije izvršno, a zastara nastupi do dostave drugostupanjiskog rješenja ne postoji rješenje koje ima bilo koji od pravnih učinka, odnosno učinak izvršnosti, konačnosti ili pravomoćnosti, niti je u konkretnom slučaju do nastupa zastare nastao porezno-dužnički odnos, iz kojeg razloga postojeće prvostupanjisko porezno rješenje treba promatrati kao fazu postupanja do donošenja izvršne odluke o utvrđenju porezne obveze. Stoga zaključno, prvostupanjiskim neizvršnim rješenjem obveza nije utvrđena na niti jedan način te nastup zastare prije izvršnog utvrđenja obveze dovodi do nemogućnosti daljnjeg postupanja. Budući porezna tijela nisu u mogućnosti dalje postupati, tada ne mogu ni donijeti rješenje kojim bi nastali pravni učinci utvrđenja sadržanih u prvostupanjiskom poreznom rješenju. Zbog toga drugostupanjisko tijelo jedino može obustaviti postupak.

Suprotno ovome i ukoliko je prvostupanjisko porezno rješenje izvršno, sadržajno nastaje porezno-dužnički odnos te u tom trenutku (odnosno istekom godine od tog trenutka) počinje teći drugi zastarni rok i to rok za naplatu utvrđenog poreznog duga. Stoga smatram da zastara utvrđenja porezne obveze ne može nastupiti u trenutku u kojem je porezna obveza već izvršno utvrđena te se i izvršava, odnosno u slučaju u kojem može biti već i u cijelosti naplaćena. Suprotan stav rezultirao bi pozicijom u kojoj bi paralelno tekla dva zastarna roka i to rok zastare za utvrđenje porezne obveze (jer izvršnost rješenja ne zaustavlja tijek zastare do konačnog utvrđenja) i rok zastare izvršenja (jer on teče nakon izvršnosti i bez obzira na daljnja utvrđenja). Smatram kako tijek zastarnih rokova treba biti harmoniziran i u vremenskom tijeku logično nastavan. Zbog toga stav da izvršnošću prvostupanjiskog poreznog rješenja prestaje tijek zastarnih rokova utvrđenja porezne obveze smatram najtočnijom opcijom.

Na ovom mjestu bih istakaoi kako je sukladno naprijed citiranom članku 109 Zakona, naznačena situacija različito normirana, budući je propisana obveza drugostupanjiskom tijelu da na zastaru utvrđenja pazi po službenoj dužnosti do dostave drugostupanjiskog rješenja te da ukoliko do tog trenutka nastupi zastara, obustavi postupak. Stoga zastara utvrđenja, sukladno zakonu, teče i nakon dostave prvostupanjiskog izvršnog rješenja, odnosno paralelno sa zastarom izvršenja te pre-

<sup>11</sup> NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17.

staje tek dostavom drugostupanjskog rješenja. Iz ovog razloga može se postaviti pitanje da li su do tog trenutka (sukladno zakonitom izvršnom prvostupanjskom poreznom rješenju) naplaćena javna davanja zakonito naplaćena, ili su ona stjecanje bez osnove, a koja sredstva porezna tijela na zahtjev trebaju vratiti.

U oba opisana slučaja, sukladno odredbama novog Zakona i postupajući u sporu pune jurisdikcije, sud će poništiti drugostupanjsko rješenje kojim je nakon nastupa zastare odbijena žalba poreznog obveznika izjavljena protiv neizvršnog poreznog rješenja, nakon čega će izrekom presude obustaviti upravni postupak.

Konačno i sukladno stavovima koji su ovdje izneseni, u slučaju u kojem zastara nije nastupila prije dostave drugostupanjskog rješenja, porezno i drugostupanjsko rješenje su (bar u dijelu zastare) zakonita rješenja. Iz tog razloga prigovor zastare, eventualno sadržan u tužbi, nije osnovan. Na ovom mjestu potrebno je napomenuti kako zastara ne može nastupiti pred sudom, jer je u vremenu sudskog postupanja porezna obveza već izvršno utvrđena. Tek bi eventualno sudsko poništenje rješenja dovelo do "oživljavanja" tijeka zastarnih rokova, kao i obveze poreznih tijela da u nastavnom postupanju takve rokove ponovno kontroliraju.

## 10. Zastara prava poreznog obveznika na povrat poreza

Članak 94 st. 7 ranijeg zakona i članak 108 st. 5 Zakona sadržajno su suglasni te je njima normirano da zastara prava na povrat poreza, kamata i troškova ovrhe počinje teći nakon isteka godine u kojoj je porezni obveznik stekao pravo na povrat. Promatrajući posljednji slučaj u kojem se zastara u poreznom pravu može pojaviti, uočavam kako je on normiran za situaciju u kojoj se porezni obveznik javlja kao vjerovnik porezno-dužničkog odnosa te je na njegovoj strani ovaj odnos propisan kao pravo, a ne kao obveza. Shodno tome zaključujem kako je pozicija poreznog obveznika, kao vjerovnika, različita od pozicije poreznih tijela u tom

istom odnosu. Ova različitost temelji se na činjenici da porezni obveznik nema obvezu, niti uostalom mogućnost, utvrđivati, odnosno prisilno izvršavati povrat preplaćenih davanja, zbog čega notorno ne postupa po službenoj dužnosti, već temeljem zahtjeva. Stoga je opisani slučaj bliži privatnom no javnom pravu tako da djelovanje poreznog obveznika i poreznih tijela, nakon podnošenja zahtjeva za povrat, nije od nikakvog utjecaja na nastup zastare, jer rokovi zastare ne teku nakon što porezni obveznik postavi zahtjev za povrat.

## 11. Zaključno

Zaključno mogu navesti kako je zastara u poreznom pravu specifičan institut kojeg treba promatrati izvan definicija uobličjenih u javnom ili privatnom pravu. Specifičnost tog instituta počiva u činjenici da zastara u poreznom zakonodavstvu, na strani porezne uprave, sadrži sve ograničavajuće elemente kojeg taj institut ima u javnom pravu, dok se na drugoj strani (na strani poreznog obveznika kao vjerovnika porezno-dužničkog odnosa) javlja kao institut bliži privatnom pravu. Stoga je ovaj institut u poreznom pravu složen i sadržajno miješani institut zbog čega ga je kao specifičnost potrebno detaljno i točno normirati.

Iz komparacije koje su ovdje navedene slijedi kako je novim zakonom, usprkos postojanju naznačenih nelogičnosti, učinjen iskorak upravo u tom smislu te su točnije definirane sporne situacije i jasnije je razrađeno postupanje javnopravnih tijela u situacijama u kojima nastupa zastara u porezno-pravnim, odnosno porezno-dužničkim odnosima.

Bez obzira na pozitivan iskorak potrebnim smatram ukazati kako zakonodavac nije sadržajno jasno normirao prijelazno razdoblje. Ta okolnost će upravo zbog postojanja dosadašnje sudske prakse, rezultirati novim i brojnim spornim situacijama. Pravilno tumačenje prijelaznih i završnih odredbi, zbog ograničenog prostora ovog rada nije izloženo, ali smatram kako će se ono u skoroj budućnosti ukazati kao potreba.

## Summary

*The intention of this paper is to demonstrate the earlier legal framework which regulated the institute of statute of limitation in tax law, the case law ensued from such legal framework and finally the new amended provisions of the General Tax Law, with the opinion of the author and the explanation of reasons for implemented amendments.*

*I indicate that statute of limitation in tax law represents a complex and mixed institute, which is why it needs to be accurately and precisely regulated, bearing in mind the relevance of determination and collection of tax obligation for public interest, as well as private interest of the taxpayer.*

*I believe that the new legislative provisions in that department represent a positive step forward, as reflected in the arguments of this paper.*

CJP

Fondacija Centar za javno pravo  
Stiftung Kompetenzzentrum für Öffentliches Recht  
Foundation Public Law Centre





## Sadržaj:

1. Uvod .....	73	7. Pružanje javnih usluga .....	78
2. Proširivanje predmeta ZUP .....	74	8. Prigovor .....	79
3. Novouvedena i izmenjena načela ZUP .....	74	9. Jedinstveno upravno mesto .....	79
4. Garantni akt .....	76	10. Komunikacija organa i stranaka u postupku .....	80
5. Upravni ugovori .....	77	11. Popunjavanje pravnih praznina i novine u sistemu vanrednih pravnih sredstava .....	80
6. Upravne radnje .....	78	12. Zaključak .....	81

**1. Uvod**

Normiranje procesnih pravila u skladu sa kojima su dužni da postupaju organi uprave i drugi subjekti sa javnim ovlašćenjima su nezaobilazna pretpostavka pravne države. Ključni pravni oslonac javne uprave u svakoj uređenoj, efikasnoj i delotvornoj državi je propis koji uređuje opšti upravni postupak. U Republici Srbiji je Ukazom Predsednika Republike od 01. marta 2016. godine proglašen novi *Zakon o opštem upravnom postupku*<sup>1</sup> (u daljem tekstu: novi ZUP), koji je donela Narodna skupština Republike Srbije 29. februara 2016. godine. Početkom primene novog ZUP, od 1. juna 2017. godine, prestaje da važi *Zakon o opštem upravnom postupku*<sup>2</sup> (u daljem tekstu: stari ZUP), donet u vreme Savezne Republike Jugoslavije. Iako je u stručnoj javnosti vladao opšteprihvaćen stav da je stari ZUP po svom kvalitetu i sprovodivosti uspešno prevazilazio specifičnosti i potrebe trenutnih okolnosti, glavni razlog donošenja novog ZUP je potreba usklađivanja normativnih rešenja u ovoj oblasti sa uporednopravnim rešenjima i međunarodnim standardima, posebno sa načelima i pravilima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda<sup>3</sup> i principima Evropskog administrativnog prostora<sup>4</sup>. Donošenje novog ZUP pred-

stavlja i ispunjenje aktivnosti u okviru posebnog cilja povećanja pravne sigurnosti i unapređenja poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga, predviđene Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme javne uprave. Prema navodima predlagača, *osnovni ciljevi Zakona su*: modernizovanje upravnog postupka, činjenje ovog postupka efikasnijim i njegovo pojednostavljenje i posebno smanjenje broja nepotrebnih upravnih postupaka i procedura; delotvornije ostvarivanje javnog interesa i pojedinačnih interesa građana i pravnih lica u upravnim stvarima; lakše i potpunije ostvarivanje i zaštita kao zakonitosti, tako i sloboda i prava građana u procesu neposredne primene propisa u upravnoj materiji; uspostavljanje javne uprave koja je orijentisana ka građanima, pružajući im usluge u skladu sa potrebama korisnika, garantujući kvalitet i pristupačnost javnih usluga; povećanje pravne sigurnosti i unapređenje poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga; nomotetičko poboljšanje, jezičko pojednostavljenje pri formulaciji normi i logičnija sistematika zakonskih odredbi. *Vacatio legis* od više od godinu dana je ocenjen kao dovoljan za realizaciju obuka državnih službenika, edukaciju stranaka i građana, potrebne informacione i organizacione promene, uspostavljanje službenih evidencija neophodnih za početak primene novog ZUP.

\*Autorka je samostalni savetnik u Ministarstvu finansija, Upravi carina u Republici Srbiji. Stavovi izneti u radu predstavljaju njen lični stav, a ne državnog organa u kom je zaposlena.

<sup>1</sup> *Sl. gl. RS* 18/16.

<sup>2</sup> *Sl. l. SRJ* 3/97 i 31/01.

<sup>3</sup> Republika Srbija je ratifikovala Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda 2003.

<sup>4</sup> EU nema politiku prema državama članicama u oblasti javne uprave. Predmet regulative EU u administrativnom domenu su uglavnom samo institucije potrebne za sprovođenje direktiva EU. Osnivački ugovori, međutim, definišu određena pravna načela, koja Evropski sud pravde dodatno razvija i definiše kroz svoju praksu. Ova opšta pravna načela u svom radu su dužne da poštuju sve institucije i agencije EU. Kroz praksu Evropskog suda pravde, a zatim i nacionalnog upravnog sudstva, kao i stalne kontakte i saradnju država članica u oblasti javne uprave ova načela, proširuju se i na uprave država članica. Zajedno sa drugim načelima koja su zajednička za uređene demokratske sisteme unutar EU, ova

U ovom radu će biti analizirane novine koje donosi novi ZUP, a koje imaju značajan efekat imajući u vidu činjenicu da se odnose na sve građane i privredne subjekte Republike Srbije, kao i spremnost organa i imaoća javnih ovlašćenja da ih primene. Inovacije koje donosi novi ZUP možemo posmatrati kroz sledeće najvažnije novine i to: proširivanje pojma upravne stvari, uvođenjem novih načela, uvođenjem garantnog akta, upravnih ugovora, upravnih radnji, pružanja javnih usluga, izmene u komunikaciji organa i stranaka, normiranje osnova jedinstvenog upravnog mesta, predviđanjem prigovora kao jednog potpuno novog pravnog sredstva i novina u sistemu vanrednih pravnih sredstava.

opšta pravna načela predstavljaju osnovne karakteristike Evropskog administrativnog prostora.

## 2. Proširivanje predmeta ZUP

S obzirom da je ZUP procesni zakon jer propisuje proceduralna pravila koja se moraju primenjivati prilikom odlučivanja u upravnim stvarima, predmet novog ZUP je znatno proširen, jer procesna pravila u njemu sadržana obavezuju državne i nedržavne subjekte kada donose *upravne akte, garantne akte, zaključuju upravne ugovore, preduzimaju upravne radnje i pružaju javne usluge*, čime je određen i pojam upravne stvari<sup>5</sup>. Dakle, za razliku od starog ZUP koji nije sadržavao eksplicitnu definiciju upravne stvari, novi ZUP to čini i uvodi u pravni sistem Republike Srbije garantne akte i upravne ugovore kao potpuno nove institute, istovremeno proširujući pojam upravne stvari i na upravne radnje i javne usluge.

Ovako određen pojam upravne stvari je širi od onog određenog u Zakonu o upravnim sporovima koji se odnosi na izdavanje upravnih akata<sup>6</sup>, što postavlja pitanje istovremene egzistencije šireg i užeg pojma upravne stvari u pravnom sistemu. Novi ZUP pojam upravne stvari ograničava na upravni postupak dok će u upravnom sporu moći biti osporeni samo upravni akti koji su konačni u upravnom postupku. Drugim rečima, u odnosu na druge vrste upravnog postupanja nije moguće neposredno pokrenuti upravni spor, već će u odnosu na njih biti moguće uložiti prigovor, novo pravno sredstvo koje uvodi novi ZUP. U zavisnosti od položaja organa koji je odlučio o prigovoru upravnim aktom, isti može biti napadnut žalbom u upravnom postupku, odnosno tužbom u upravnom sporu.

Takođe, u vezi s odnosom opšteg i posebnog upravnog postupka, novi ZUP je podignut na nivo osnovnog zakona određujući da se pojedina pitanja upravnog postupka mogu urediti posebnim zakonom pod tri kumulativna uslova da je to u pojedinim upravnim oblastima *neophodno*, ukoliko je u *saglasnosti sa osnovnim načelima* određenim u novom ZUP i ukoliko se *ne smanjuje* nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih novim ZUP<sup>7</sup>. Usled postojanja velikog broja posebnih zakona kojima su regulisani posebni upravni postupci na ovaj način zakonodavac je u velikoj meri

<sup>5</sup> Čl. 2 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1), pod upravnom stvari podrazumeva pojedinačnu situaciju u kojoj organ, neposredno primenjujući zakone, druge propise i opšte akte, pravno ili faktički utiče na položaj stranke tako što donosi upravne akte, donosi garantne akte, zaključuje upravne ugovore, preduzima upravne radnje i pruža javne usluge. Dok su prema starom ZUP (bel. 2) bili dužni da postupaju državni organi kad u upravnim stvarima, neposredno primenjujući propise, rešavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke, odnosno preduzeća i druge organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, kada obavljaju navedene poslove.

<sup>6</sup> Čl. 5 Zakona o upravnim sporovima, *Sl. gl. RS* 111/09.

<sup>7</sup> Dok je stari ZUP (bel. 2) predviđao da odredbe onih zakona kojima se, zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, propisuju neophodna odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka, moraju biti u saglasnosti sa osnovnim načelima utvrđenim starim ZUP.

povećao značaj odredaba novog ZUP. Navedeno podizanje novog ZUP na nivo osnovnog zakona<sup>8</sup> za posledicu ima obavezu usklađivanja posebnih zakona kojima su uređena pojedina pitanja upravnog postupka sa novim ZUP, a rok za završetak ove aktivnosti je 1. jun 2018. godine dok je aktivnost usklađivanja poverena Koordinacionom telu<sup>9</sup> Vlade. Opravdanost ovakvog rešenja se može pokazati kao problematična jer nalaže usklađivanje i onih posebnih zakona gde posebnost odnosa koji takav zakon reguliše zahteva da stranka ima manji nivo zaštite od onog koji predviđa novi ZUP. Potpuno je opravdano da u pojedinim oblastima gde posebnost odnosa to nalaže, rok za izjavljivanje žalbe bude kraći od 15 dana (kako to predviđa novi ZUP), poput oblasti koje podležu sanitarnom nadzoru<sup>10</sup>.

## 3. Novouvedena i izmenjena načela ZUP

Novi ZUP sadrži jedanaest osnovnih načela<sup>11</sup>, od kojih je posebno, imajući u vidu novine koje donose, potrebno izdvojiti i razmotriti *načelo zakonitosti i predvidivosti, načelo srazmernosti, načelo pomoći stranci, načelo delotvornosti i ekonomičnosti*.

Načelo zakonitosti je dopunjeno *načelom predvidivosti* koje podrazumeva da organ kada postupa u upravnoj stvari vodi računa i o *ranijim odlukama* u istim ili sličnim upravnim stvarima. Na ovaj način novi ZUP nastoji da razradi ustavno načelo jednakosti pred zakonom, a da to ne predstavlja uvođenje precedentnog sistema jer se nadležni organi moraju oslanjati na ujednačenu praksu a ne isključivo na jednu odluku. S obzirom da primena novog ZUP tek predstoji, kao i da je potrebno određeno vreme primene da bi se razmatrali efekti novih rešenja, teoretski posmatrano načelo predvidivosti se može oceniti pozitivnim jer ono nastoji da otkloni različit tretman stranaka u istim ili sličnim upravnim postupcima.

<sup>8</sup> U ustavnom poretku Republike Srbije ne postoji mogućnost uspostavljanja hijerarhijskog odnosa između zakona, gde bi pojedini zakoni zbog sistemskog karaktera pitanja koje uređuju imali jaču pravnu snagu u odnosu na druge zakone koji uređuju povezanu materiju, te su stoga svi zakoni Republike Srbije načelno jednake pravne snage. Ali kako ustavna norma predviđa da je pravni poredak jedinstven, otuda i rešenje novog ZUP kojim se ustanovljava obaveza zakona koji uređuju posebne oblasti da se usklade sa novim ZUP.

<sup>9</sup> Odluka o obrazovanju Koordinacionog tela za usklađivanje posebnih zakona sa Zakonom o opštem upravnom postupku, *Sl. gl. RS* 82/16.

<sup>10</sup> Oblasti koje podležu sanitarnom nadzoru su: zaštita stanovništva od zaraznih bolesti, zdravstvena ispravnost životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe u proizvodnji, prometu i uvozu, javno snabdevanje stanovništva vodom za piće.

<sup>11</sup> Čl. 5-15 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1), predviđaju sledeća načela: zakonitosti i predvidivosti; srazmernosti; zaštite prava stranaka i ostvarivanja javnog interesa; pomoći stranci; delotvornosti i ekonomičnosti postupka; istine i slobodne ocene dokaza; prava stranke na izjašnjavanje; samostalnosti; prava na žalbu i prigovor; pravnosnažnosti rešenja i pristupa informacijama i zaštite podataka.

Novo je i *načelo srazmernosti*<sup>12</sup> čija je suština da svako ograničenje prava i pravnih interesa stranke mora da bude srazmerno, odnosno najmanje moguće a da se njime postiže svrha zakona<sup>13</sup>. Prilikom primene ovog načela postupajući organ moraće odmeriti i uskladiti ostvarivanje javnog interesa i očuvanje pozicije stranke, očuvanje zajemčenih prava stranke i zakonitosti postupanja. Za stranke je uvođenje navedenog načela važno s obzirom da pojačava odgovornost organa prilikom odlučivanja o ograničavanju prava ili pravnog interesa odnosno uspostavljanja obaveze. Sa druge strane, u vezi sa eventualnom mogućnošću diskrecije postupajućeg organa predviđena je kontrola drugostepenog organa po žalbi i Upravnog suda u upravnom sporu koji će kontrolisati srazmernost između izabrane mere i postavljenog i ostvarenog zakonskog cilja kao elementa zakonitosti osporenog upravnog akta.

Obaveza organa da pazi da neznanje i neukost stranke ne budu na štetu prava koje im pripadaju kao i da upozori stranku ako sazna ili oceni da stranka ima osnova da ostvari određena prava, razrađeno kroz *načelo pomoći stranci*, poznato je i starom ZUP, dok novi ZUP pojačava obavezu organa i da informiše stranku ako u toku postupka dođe do izmene propisa koji je od značaja za postupanje u upravnoj stvari.

Načelo efikasnosti iz starog ZUP je ojačano načelom delotvornosti i dobilo novo ruho kao *načelo delotvornosti i ekonomičnosti* koje sadrži nekoliko aspekata. Prvo da je organ dužan da strankama omogući uspešno i celovito ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa, zatim da se postupak sprovodi bez odugovlačenja, čime se analogno sa drugim procesnim zakonima priznaje pravo stranke na vođenje postupka u razumnom roku i možda i najvažniji aspekt koji podrazumeva oslobađanje stranke dužnosti pribavljanja onih podataka o kojima službene evidencije vode organi javne vlasti<sup>14</sup>. Dakle organi su dužni po službenoj dužnosti da razme-

njuju podatke iz službenih evidencija koje vode a koji su u konkretnom slučaju neophodni za vođenje postupka. Za stranke primena ovog načela, koja je počela nešto ranije u odnosu na primenu većine odredaba novog ZUP<sup>15</sup>, načelno podrazumeva značajnu uštedu vremena, novca i poboljšanje procesnog položaja stranke. Ovo načelo je dodatno razrađeno u odredbama koje uređuju dokazni postupak<sup>16</sup> gde su propisani rokovi i način pribavljanja podataka od zamoljenog organa<sup>17</sup>. Ipak zakonodavac ostavlja mogućnost stranci da u postupcima koji se pokreću po zahtevu stranke, stranka sama pribavi *lične* podatke o činjenicama o kojima se vode službene evidencije, što mora izričito izjaviti. Formalnopravno položaj stranke u dokaznom postupku je dodatno poboljšán usled činjenice da stranka *ne mora* da pribavi dokaze koje može da pribavi organ, kao ni uverenja i druge isprave koje organi nisu dužni da izdaju. Po prvi put je novim ZUP propisana *prekršajna odgovornost ovlašćenog službenog lica* koje ne postupa u skladu sa načelom delotvornosti i ekonomičnosti<sup>18</sup>. Primena navedenog načela je obavezujuća u svim upravnim oblastima postupanja, bez obzira na odredbe posebnih propisa koji ih uređuje. Da bi se izbegla situacija da posebni zakoni regulišu pribavljanje podataka o kojima službene evidencije vode organi javne vlasti, zakonodavac ide i korak više i predviđa da takve odredbe zakona i drugih propisa prestaju da važe istekom 90 dana od stupanja na snagu novog ZUP<sup>19</sup>. Treba istaći da će bez obzira na tehničku oprem-

<sup>12</sup> Čl. 6 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1), organ može da ograniči pravo stranke ili da utiče na njen pravni interes samo postupanjem koje je neophodno da se njime ostvari svrha propisa i samo ako ta svrha ne može da se ostvari drukčijim postupanjem kojim bi se manje ograničavala prava ili u manjoj meri uticalo na pravni interes stranke. Kada se stranci i drugom učesniku u postupku nalaže obaveza, organ je dužan da primeni one od propisanih mera koje su po njih povoljnije ako se i njima ostvaruje svrha propisa.

<sup>13</sup> Načelo srazmernosti je delimično postojalo i u starom ZUP (bel. 2) i to u okviru načela zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, gde je predviđeno da se u slučaju nametanja obaveze stranci prema njoj primenjuju mere koje su za nju povoljnije, a kojima se postiže cilj zakona.

<sup>14</sup> Čl. 9 st. 3 i 4 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1) predviđa da je organ dužan po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, da ih pribavlja i obrađuje. Organ može od stranke da zahteva samo one podatke koji su neophodni za njenu identifikaciju i dokumente koji potvrđuju činjenice o kojima se ne vodi službena evidencija.

<sup>15</sup> Prelaznim odredbama novog ZUP, u čl. 217 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1), primena odredbe čl. 9 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1) počinje istekom 90 dana od dana stupanja na snagu zakona.

<sup>16</sup> Čl. 103 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1).

<sup>17</sup> Čl. 103 st. 2 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1), predviđa da ako službenu vodi drugi organ, organ koji vodi postupak dužan je da hitno zatraži podatke, a zamoljeni organ da besplatno ustupi podatke u roku od 15 dana, ako nije drukčije propisano. Ako se traženi podaci mogu dobiti elektronskim putem, zamoljeni organ ih dostavlja u najkraćem roku.

<sup>18</sup> Kao primer neopravdanog troška sa kojim su se građani sretali može se navesti činjenica da je Izvod iz matične knjige rođenih, početkom primene Zakona o matičnim knjigama, *Sl. gl. RS 20/09*, krajem 2010. postao trajni dokument, ali su i pored toga neki organi zahtevali overene kopije tog izvoda koji predstavlja trošak građanima.

<sup>19</sup> Konkretno, sa stanovišta primene posebnih procesnih zakona (kao što je, primera radi, Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, *Sl. gl. RS 80/02, 84/02 – ispr. 23/03 – ispr. 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – dr. zakon, 62/06 – dr. zakon, 63/06 – ispr. dr. zakona, 61/07, 20/09, 72/09 – dr. zakon, 53/10, 101/11, 2/12 – ispr. 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 – autentično tumačenje, 112/15, 15/16 i 108/16*) znači da odredbe čl. 51 navedenog zakona, kojima je propisano da u poreskom postupku teret dokaza snosi Poreska uprava – za činjenice na kojima se zasniva postojanje poreske obaveze, a poreski obveznik – za činjenice od uticaja na smanjenje ili ukidanje poreza, neće moći da se primenjuju nakon isteka roka od 90 dana od dana stupanja na snagu novog ZUP, budući da će istekom tog roka prestati da važe, jer je prema tim odredbama teret dokaza za određene činjenice na strani stranke bez obzira na to da li se radi o

ljenost organa koji vode službene evidencije (razmena podataka se može obavljati i elektronskim ali i tradicionalnim putem) primena načela delotvornosti i ekonomičnosti rezultirati u  *smanjenju* prihoda organa koji naplaćuju izdavanje raznih dokumenata. Međutim procena zakonodavca je da će gubitak prihoda organa biti manji od uštede koju će ostvarivati građani<sup>20</sup>, ali i privredni subjekti, što utiče na poboljšanje poslovnog okruženja.

Namera zakonodavca da značajno unapredi procesni položaj stranke koja je sasvim opravdana, predviđajući kao sankciju prekršajnu odgovornost za ovlašćena službena lica koja ne postupe u skladu sa načelom delotvornosti i ekonomičnosti, bez prethodne detaljne analize opremljenosti organa (tehničke, administrativne i kadrovske), u praksi može dovesti do suprotnog efekta i do otežanja položaja stranke. Iako je primena načela delotvornosti i ekonomičnosti<sup>21</sup> formalno počela 8. juna 2016. godine, većina organa na koje se ovo načelo odnosi isto ne primenjuje iz brojnih razloga poput nepostojanja internet veza (u manjim lokalnim sredinama), nepovezanosti informacionih sistema, nespremnosti određenih organa za saradnju u vezi sa razmenom podataka, što je i najčešći slučaj. Usled ovakvih činjeničnih okolnosti, ukoliko se stranka ne opredeli da sama pribavi potrebne podatke, put priznavanja prava neretko može trajati mnogo duže u odnosu na situaciju kada stranka sama pristane na pribavljanje i iste i pribavi. Stoga se procena zakonodavca o ranijoj primeni načela delotvornosti i ekonomičnosti u praksi pokazala kao  *neopravdana*, a s obzirom da je primena već, ali samo

---

dokazima koje je po zakonu dužan da pribavi organ po službenoj dužnosti. Postupanje na način propisan citiranim odredbom Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, a protivno odredbama novog ZUP, povlačilo bi prekršajnu odgovornost ovlašćenog službenog lica u Poreskoj upravi, saglasno članu 207 novog ZUP.

<sup>20</sup> Praktičan primer troškova ostvarivanja prava na upis deteta u predškolsku ustanovu ukazuje na sledeće: prijavu za prijem u predškolske ustanove podnosi roditelj, odnosno staratelj deteta na propisanom obrascu uz koji se dostavlja izvod iz matične knjige rođenih, potvrda doma zdravlja da je dete sposobno za kolektiv i potvrda poslodavca o zaposlenju, odnosno potvrda PIO fonda o upisanom radnom stažu. Pre primene novog ZUP roditelji bi morali da izdvoje vreme za posetu opštini radi pribavljanja izvoda iz matične knjige rođenih (čija naknada iznosi 800 din), domu zdravlja radi pribavljanja potvrde o sposobnosti deteta za kolektiv i vreme za pribavljanje potvrde kod poslodavca, dok primena novog ZUP načelno i formalno podrazumeva da će se roditelj obratiti samo jednom organu javne uprave koji je u obavezi da razmeni podatke sa drugim organima, čime će roditelj potencijalno ostvariti uštedu vremena i iznosa za izdavanje izvoda iz matične knjige rođenih.

<sup>21</sup> Analizom odredaba starog ZUP može se konstatovati da je čl.126 starog ZUP normirana obaveza pribavljanja podataka o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi organ nadležan za rešavanje u upravnoj stvari. Na isti način postupiće službeno lice u pogledu činjenica o kojima službenu evidenciju vodi drugi organ. Navedeno ide u prilog činjenici da je osnova za ekonomično postupanje organa postojala i u starom ZUP.

formalno počela, urgentna je aktivnost osposobljavanja svih organa koji su u obavezi da primenjuju novi ZUP, da za građane veoma važno načelo delotvornosti i ekonomičnosti u praksi počnu i da primenjuju. Pored osposobljavanja organa u smislu tehničke opremljenosti, u pojedinim sredinama je u smislu kadrovskih kapaciteta, krucijalna  *promena svesti organa i imaoca javnih ovlašćenja* da od stranke ne smeju zahtevati podatke o kojima se već vode službene evidencije a što je u praksi gotovo pravilo.

#### 4. Garantni akt

Organ može u pojedinačnoj situaciji, neposredno primenjujući zakone i druge propise da pravno ili faktički utiče na položaj stranke tako što donosi  *garante akte*. Međutim garantni akti nisu upravni akti kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke, već su to pisani akti kojim se organ obavezuje da na zahtev stranke donese upravni akt određene sadržine čije je donošenje određeno posebnim zakonom. Institut garantnog akta je novi institut novog ZUP, ali ne i potpuno novi institut u pravnom sistemu Republike Srbije. Određeni zakoni poput Carinskog zakona<sup>22</sup> i Zakona o državnoj pripadnosti i upisu plovila<sup>23</sup>, poznaju garantni akt. Smisao izdavanje garantnog akta je povećanje pravne sigurnosti stranke koja ima nameru da započne pre svega privrednu aktivnost. Uvođenjem garantnog akta novi ZUP stvara  *osnovu* za njegovo uvođenje posebnim propisima u odgovarajućim upravnim oblastima zbog čega će njegova praktična primena upravo i zavisiti od normiranja posebnim propisima.

Organ je u obavezi da donose upravni akt saglasno garantnom aktu samo po  *zahtevu* stranke (čime se otklanja mogućnost da stranka bude u nepovoljnijem položaju usled izdavanja garantnog akta ukoliko je nakon izdavanja usledilo donošenje propisa koje je povoljnije za stranku). Zakonodavac nastojeći da poboljša poslovno okruženje, pretpostavlja da se izdavanjem garantnog akta podiže pravna sigurnost pre svega poten-

---

<sup>22</sup> Čl. 19 Carinskog zakona (*Sl. gl. RS* 18/10, 111/12, 29/15 i 108/16) predviđa da na pismeni zahtev zainteresovanog lica Uprava carina izdaje obavezujuće obaveštenje o svrstavanju robe po Carinskoj tarifi i obavezujuće obaveštenje o poreklu robe.

<sup>23</sup> Iako čl. 83 Zakona o državnoj pripadnosti i upisu plovila (*Sl. gl. RS* 10/13 i 18/15) poznaje garantni akt za slučaj kada lučka kapetanija u čiji je upisnik brod unutrašnje plovidbe upisan, primi predlog za prenos upisa broda unutrašnje plovidbe u upisnik brodova unutrašnje plovidbe druge lučke kapetanije, doneće rešenje kojim uslovno priznaje pravo stranci na prenos upisa broda unutrašnje plovidbe u upisnik brodova unutrašnje plovidbe koji vodi druga lučka kapetanija ( *garantni akt*) i isto, sa izvodom iz upisnika brodova i ispravama, upućuje lučkoj kapetaniji u čiji upisnik brodova unutrašnje plovidbe se prenosi upis, kako rešenje prve lučke kapetanije ne obavezuje lučku kapetaniju u čiji je upisnik brod upisan ako lučka kapetanija u čiji upisnik brod unutrašnje plovidbe treba da se upiše opravdano odbije upis, sporno je da li je reč o pravom garantnom aktu.

cijalnih privrednika a da to istovremeno za organe koji izdaju garantne akte i saglasno njima upravne akte, ne predstavlja dodatni posao.

Ipak u određenim slučajevima organ nije u obavezi da donese upravni akt saglasno garantnom aktu i to: ako zahtev za donošenje upravnog akta ne bude podnet u roku od godinu dana od dana izdavanja garantnog akta ili drugom roku određenom posebnim zakonom, ako se činjenično stanje na kome se zasniva zahtev za donošenje upravnog akta bitno razlikuje od onog opisanog u zahtevu za donošenje garantnog akta, ako je izmenjen pravni osnov na osnovu koga je garantni akt donet tako što se novim propisom predviđa poništavanje, ukidanje ili izmena upravnih akata donetih na osnovu ranijih propisa ili usled drugih razloga određenih posebnim zakonom. Proizlazi da je rok od godinu dana supsidijaran i da je to vremenski period testiranja ozbiljnosti namere stranke. Drugi izuzetak nesporno govori u prilog tome da se dva međusobno povezana akta ne mogu zasnivati na bitno različitim činjeničnim stanjima. Dok treći izuzetak nastoji da zaštiti javni interes. Garantni akt ne sme biti protivan javnom interesu, niti pravnom interesu trećih lica, a na garantni akt se shodno primenjuju odredbe novog ZUP o upravnom aktu. Shodna primena će podrazumevati primenu odredaba o početku pravnih dejstava upravnog akta, nadležnosti, sastavnih delova upravnog akta, roka za izdavanje rešenja i žalbe (shodna primena će praktično značiti mogućnost da treća lica izjave žalbu na garantni akt na čija prava, obaveze ili pravne interese može da utiče ishod upravnog postupka kao i organi koji su ovlašćeni da štite javni interes).

Za uspešnost primene instituta garantnog akta nezaobilazni faktor je usklađenost prvostepenih i drugostepenih organa uprave u datoj upravnoj oblasti jer stranka ne bi smela da trpi štetne posledice, posebno u preduzimanju privrednih aktivnosti, zbog toga što su se pouzdale u izdati garantni akt.

## 5. Upravni ugovori

Istorijski posmatrano upravne ugovore<sup>24</sup> je poznavao Zakon o državnom računovodstvu iz 1910. godine, u vreme Kneževine Srbije. Period posle Drugog svetskog rata ne poznaje upravne ugovore, odnosno svi ugovori koje je država zaključila su potpadali pod opšti režim građanskog prava. U skladu sa Ustavom Republike Srbije iz 1991. godine, koji je uveo pojam javne službe, donet je Zakon o javnim službama<sup>25</sup>, kao prvi posleratni propis koji sadrži odredbe u vezi sa upravnim ugovorima, ali ne i definiciju upravnih ugovora. Pojedine

<sup>24</sup> U uporednom pravu upravni ugovori su poznati u Francuskoj i Nemačkoj više od jednog veka. Od zemalja u okruženju čiji se upravni postupak zasniva na istoj pravnoj tradiciji, upravne ugovore su uvele Hrvatska, Crna Gora, dok je Makedonija uvela kroz zakon koji uređuje upravni spor.

<sup>25</sup> Sl. gl. RS 42/91, 71/94, 79/2005 – dr. zakon, 81/2005 – ispr. dr. zakona, 83/2005 – ispr. dr. zakona i 83/2014 – dr. zakon.

odredbe u vezi upravnih ugovora sadrže i neki drugi materijalni propisi, kao npr. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama<sup>26</sup> i Zakon o javnim nabavkama<sup>27</sup>, ali i oni nisu definisali pojam upravnog ugovora. Po prvi put je novim ZUP u pravni sistem Republike Srbije uvedena definicija upravnog ugovora<sup>28</sup> i prvi put su opštim zakonom uređena osnovna pitanja vezana za sve upravne ugovore (zaključivanje, ugovorne strane, izmena zbog promenjenih okolnosti, raskid i pravna sredstva – prigovor i žalba), dok je detaljno regulisanje pojedinih tipova upravnih ugovora prepušteno posebnim propisima. Iz zakonske definicije se najpre može zaključiti da je upravni ugovor dvostrano obavezan akt koji se zaključuje između javnopravnog subjekta, s jedne, i privatnopravnog subjekta, s druge strane. Kauza tog ugovora je ostvarenje nekog javnog interesa, stvaranje određene javne koristi za građane i pravna lica. U tome se i ogleda specifičnost ovog ugovora u odnosu na ugovore građanskog prava, jer se ovlašćenja javnopravnog subjekta, radi ostvarivanja javnog interesa, pojačavaju u odnosu na drugu stranu ugovornicu, dajući javnopravnom subjektu i ovlašćenje da pod određenim uslovima raskine upravni ugovor, dok druga strana ugovornica to pravo nema. Druga specifičnost ove vrste ugovora se ogleda u činjenici da ovaj ugovor ne deluje samo, odnosno prvenstveno između ugovornih strana (*inter partes*). On je samo sredstvo da se postigne predviđena kauza, određeni javni interes, zbog čega on i deluje prema svima (*erga omnes*).

Imajući u vidu činjenicu da određeni imenovani upravni ugovori već postoje u posebnim zakonima, a da novi ZUP ne dozvoljava snižavanje propisanog nivoa zaštite prava posebnim zakonom (iako to upravo sam čini u korist javnopravnog subjekta ne dozvoljavajući drugoj strani da raskine upravni ugovor<sup>29</sup>), ključno je pitanje odnosa novog ZUP i posebnih zakona. Zakonodavac se opredelio da se odredbe novog ZUP shodno primenjuju na upravne ugovore, dok će se odredbe zakona koji uređuje obligacione odnose primenjivati supsidijarno. Nadalje, novim ZUP su uređena specifična pravna pitanja u vezi sa upravnim ugovorima (izmena i raskid zbog promenjenih okolnosti<sup>30</sup>, jednostrani raskid<sup>31</sup> i prigovor stranke<sup>32</sup>), dok će se posebni upravni ugovori uvoditi posebnim zakonima. Na taj način će se posebnim zakonima obezbediti usklađenost

<sup>26</sup> Sl. gl. RS 88/2011 i 15/2016.

<sup>27</sup> Sl. gl. RS 124/2012, 14/2015 i 68/2015.

<sup>28</sup> Čl. 22 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1) predviđa da je upravni ugovor dvostrano obavezan pisani akt koji, kad je to posebnim zakonom određeno, zaključuju organ i stranka i kojim se stvara, menja ili ukida pravni odnos u upravnoj stvari.

<sup>29</sup> Čl. 25 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1) predviđa da ako organ ne ispunjava ugovorne obaveze, stranka ne može da raskine upravni ugovor, ali može da izjavi prigovor.

<sup>30</sup> Čl. 23 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1).

<sup>31</sup> *Ibid*, čl. 24.

<sup>32</sup> *Ibid*, čl. 25.

odredbi posebnih zakona i odgovarajućih odredaba novog ZUP.

U pogledu pitanja zaštite prava i interesa ugovornih strana, položaj organa je povoljniji s obzirom da organ pod predviđenim uslovima može da raskine ugovor što ne bi mogao po opštem režimu ugovornog prava, dok za eventualnu naknadu štete organu stoji na raspolaganju parnični postupak. Sa druge strane u slučaju neispunjavanja obaveze od strane organa, stranci stoji na raspolaganju prigovor koji se izjavljuje organu. Na ovaj način teži se da se zaštiti javni interes čije je ostvarenje razlog zaključivanja upravnog ugovora. Dok za pretrpljenu štetu usled nespunjavanja obaveze organa, stranci takođe stoji na raspolaganju prigovor, što znači da će o naknadi štete odlučivati državni službenici (a ne više sudovi u parničnom postupku). Ovakvo rešenje zakonodavca iznenađuje s obzirom na okolnost da državni službenici nisu vični takvoj vrsti postupanja svojstvenoj sudskoj vlasti. Pored toga, stranka je u nepovoljnijem položaju jer o njenom povređenom pravu odlučuje organ koji je to pravo i povredio. Opredeljenje zakonodavca da se upravni ugovori kao takvi predviđaju posebnim zakonom, može uticati da ih predlagači zakona kao takve ne imenuju da bi izbegli novu nadležnost državnih službenika u postupku po prigovoru za naknadu štete. Imajući navedeno u vidu, nesporno je da je organima koji odlučuju po prigovoru (za naknadu štete) implicitno dodeljena nova nadležnost koja ne može biti predmet procesnog zakona kakav je novi ZUP, što se može konstatovati i za sam upravni ugovor kao institut koji pripada materijalno-pravnim normama. Buduća praksa normiranja upravnih ugovora u posebnim upravnim oblastima će ukazati da li je zakonodavac opravdano postavio osnove ovog instituta na način koji predviđa novi ZUP, ili se pak radi o nastojanju da se uvede inovativnost bez prethodno adekvatne analize preduslova za primenu rešenja za upravne ugovore.

## 6. Upravne radnje

Novi ZUP uvodi pojam upravnih radnji<sup>33</sup>, određujući ih kao materijalne akte sa faktičkim dejstvima (nenormativne, bez neposrednih i samostalnih pravnih dejstava). Svrstavanjem upravnih radnji u širi kontekst upravnog postupanja, upravne radnje dobijaju daleko veći značaj. Uočljivo je izdavanje izdavanja uverenja i drugih isprava (o kojima se vodi službena evidencija) u vezi sa kojima je u odnosu na stari ZUP najvažnija skraćivanje krajnjeg zakonskog roka (sa 15 na 8 dana) njihovog izdavanja na zahtev stranke, kao i roka za izdavanje rešenja<sup>34</sup> kojim se odbija zahtev stranke da joj se

<sup>33</sup> Čl. 27 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1) predviđa da su upravne radnje materijalni akti organa koji utiču na prava, obaveze ili pravne interese stranaka, kao što su vođenje evidencija, izdavanje uverenja, pružanje informacija, primanje izjava i druge radnje kojima se izvršavaju pravni akti.

<sup>34</sup> Sa druge strane rok kao i postupak za izdavanje uverenja i drugih isprava o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija je određen kao i u starom ZUP-30 dana.

izmeni ili izda nova isprava (za slučajeve kad stranka smatra da prva izdata isprava ne odgovara podacima iz službene evidencije). U vezi sa upravnim radnjama je uvedeno i pravno sredstvo posebne zaštite, *prigovor*, koji stranka može da izjavi protiv upravne radnje ali i ako organ ne preduzme radnju koju je po zakonu dužan da preduzme, pod uslovom da upravna radnja nije povezana sa donošenjem upravnog akta. Opredeljenje zakonodavca da dodatno pravno osnaži stranku mogućnošću podnošenja prigovora protiv upravnih radnji možemo konstatovati kao valjano i celishodno. Podvrgavanjem javne uprave novom pravnom režimu, u praksi bi trebalo da doprinese ostvarivanju veće zaštite prava i pravnih interesa građana, a s obzirom da izjavljivanje prigovora aktivira upravno-pravni put zaštite donošenjem rešenja po prigovoru u odnosu na koje se može izjaviti žalba, odnosno pokrenuti upravni spor.

## 7. Pružanje javnih usluga

Uvažavajući činjenicu da stari ZUP nije sadržavao odredbe o zaštiti korisnika javnih usluga, a razmatrajući značaj koji javne usluge imaju za svakodnevni život i poslovanje građana i privrednih subjekata, potpuno je opravdana intervencija zakonodavca regulacijom pružanja javnih usluga<sup>35</sup> kao upravne stvari. *Ratio legis* ovakve odredbe se ogleda u tome da se stvore pravne pretpostavke za obezbeđivanje urednog i kvalitetnog, pod jednakim uslovima ostvarivanja prava i pravnih interesa, odnosno zadovoljavanje potreba korisnika javnih usluga. Uvođenjem *prava na prigovor* koji se podnosi pružaocu javnih usluga koji ne obezbeđuje uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima ostvarivanje prava i potreba korisnika javnih usluga uklonjena je pravna praznina koja je dugo egzistirala u pravnom poretku Republike Srbije. Sa druge strane precizirajući da se pod pružanjem javnih usluga smatra obavljanje privredne i društvene delatnosti od *opšteg* interesa, širok je krug pružalaca navedenih usluga na koje će se primenjivati novi ZUP, odnosno koji će morati odlučivati po prigovoru u formi rešenja (poput pružalaca usluga mobilne telefonije, kablovskih operatera, internet operatera i sl.). Modernizacijom zakona u navedenom smislu stvorene su pretpostavke za lakše i potpunije ostvarenje i zaštitu prava građana i privrednih subjekata.

<sup>35</sup> Čl. 31 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1) pod pružanjem javnih usluga smatra obavljanje privredne i društvene delatnosti, odnosno poslova za koje je zakonom utvrđeno da se vrše u opštem interesu, kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava i pravnih interesa, odnosno zadovoljavanje potreba korisnika javnih usluga, a koji ne predstavljaju drugi oblik upravnog postupanja. Pod pružanjem javnih usluga smatra se i obavljanje delatnosti, odnosno poslova uprave od strane organa, kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava i pravnih interesa, odnosno zadovoljavanje potreba korisnika javnih usluga, a koji ne predstavljaju drugi oblik upravnog postupanja.

## 8. Prigovor

Pored žalbe kao osnovnog pravnog sredstva koje stranka može uložiti protiv rešenja donesenog u prvom stepenu, odnosno ako organ u upravnoj stvari nije odlučio u propisanom roku, novi ZUP uvodi i *prigovor* kao potpuno novo pravno sredstvo. Prigovor je remonstrativno pravno sredstvo koji se izjavljuje subjektu koji je preduzeo upravno postupanje čija se zakonitost ili celishodnost prigovorom napada. Zakonodavac je nastojao da se za upravne radnje, upravne ugovore i pružanje javnih usluga koji ne predstavljaju upravne akte i za koje nije predviđeno drugo pravno sredstvo u upravnom postupku, strankama omogući da kroz odlučivanje po prigovoru dobiju upravni akt koji predstavlja osnov za korišćenje žalbe u upravnom postupku, odnosno tužbe u upravnom sporu<sup>36</sup>. Pravna sigurnost stranke je predviđanjem prigovora kao pravnog sredstva značajno poboljšana, posebno u odnosu na upravne radnje i pružanje javnih usluga u pogledu kojih do sada u pravnom sistemu Republike Srbije nije postojao pravni put zaštite za slučaj nepravilnosti u njihovom preduzimanju. Upravo predviđanjem prigovora stranka je obogaćena pravnim sredstvom koje do početka primene novog ZUP nije imala, a koje značajno može poboljšati njen položaj ukoliko dođe do nepravilnosti u preduzimanju upravnih radnji ili pružanja javnih usluga. Naime, stranci čija su prava ili interesi bili povređeni nepravilnim preduzimanjem upravnih radnji odnosno pružanjem javnih usluga na raspolaganju su stajali sudski put zaštite povređenog ili ugroženog prava (koji uglavnom zahteva dosta vremena i novca) ili eventualno upućivanje predstavke organu o kojoj organ može ali i ne mora da odlučiti<sup>37</sup>. Kako o prigovoru odlučuje rukovodilac organa *rešenjem* u zakonom predviđenom roku (30 dana od prijema prigovora) u slučaju neresavanja stranka ima pravo na žalbu koju saglasno čl. 161 stav 1 novog ZUP predaje drugostepenom organu.

<sup>36</sup> Saglasno članu 147 ZUP (bel. 1) prigovor može izjaviti stranka zbog neispunjenja obaveza iz upravnog ugovora (u roku od šest meseci od propuštanja organa da ispuni obaveznu), zbog upravne radnje (u roku od 15 dana od preduzimanja upravne radnje ili propuštanja da se upravna radnja preduzme) i zbog načina pružanja javnih usluga (u roku od 15 dana od dana kada se javna usluga ne pruža tako da obezbedi uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava i zadovoljavanje potreba korisnika), ako ne može da se izjavi drugo pravno sredstvo u upravnom postupku. O prigovoru odlučuje rukovodilac organa rešenjem koje se izdaje u roku od 30 dana od prijema prigovora.

<sup>37</sup> Kao primer možemo navesti situaciju iz prakse u kojoj snabdevač električne energije isključio stambenu zgradu sa zajedničke potrošnje gde po starom ZUP iako se i skupštini stanara priznaje svojstvo stranke, ista nije imala pravno sredstvo poput prigovora kojim bi mogla da štiti svoje povređeno pravo. Skupštini stanara su eventualno stajali na raspolaganju vođenje parničnog postupka ili upućivanju predstavke snabdevaču. Uvođenjem prigovora otvara se put upravnopravne zaštite.

Razmatrajući sve aspekta novog pravnog sredstva možemo zaključiti da je zakonodavac otklonio pravnu prazninu (u odnosu na upravne radnje i javne usluge), stvarivši predušlove za efikasniju zaštitu prava i pravnih interesa stranaka kada je u pitanju postupanje organa uprave.

## 9. Jedinstveno upravno mesto

Sledeći primere administrativnih pojednostavljenja u zemljama OECD koji su primarno imali za cilj unapređenje usluga za korisnike, putem najčešće korišćene tehnike jedinstvenog upravnog mesta<sup>38</sup>, novi ZUP uspostavlja pravni osnov za organizovanje službi za pružanje usluga na jednom mestu. Ideja uvođenja jedinstvenog administrativnog mesta je da se omogući stranci da umesto obraćanja većem broju organa ili vođenju više postupaka kod istog organa radi priznavanja određenog prava ili međusobno povezanih prava koja proističu iz jedne ili više povezanih upravnih stvari, može da na jednom mestu dobije sve relevantne informacije u vezi sa tim, da podnese samo jedan zahtev, komunicira samo sa jednim organom i da na tom mestu i dobije odgovarajuće rešenje. Potencijalne prednosti uvođenja jedinstvenog upravnog mesta su smanjenje gubitka vremena stranke i troškova, unapređenje koordinacije nadležnih organa, ubrzanje i pojednostavljenje protoka informacija između stranaka i javne uprave.

Novi ZUP uvodi jedinstveno upravno mesto kao potpuno novi institut određujući da se stranka obraća jedinstvenom upravnom mestu ako je za ostvarivanje jednog ili više prava potrebno postupanje jednog ili više organa, ali da se time ne utiče na nadležnost organa niti na pravo stranke da se direktno obraća nadležnom organu. Ovakvim normiranjem omogućava se uspostavljanje jedinstvenog upravnog mesta bilo kojim propisom (zakonom, podzakonskim aktom, aktom lokalne samouprave). Nadalje novi ZUP ne propisuje bilo kakva organizaciona pravila, već sa procesnog aspekta propisuje kako jedinstveno upravno mesto funkcioniše, odnosno šta stranka može da učini i kakvu uslugu može da dobije, kao i način računanja procesnih rokova<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Među primerima jedinstvenih upravnih mesta u zemljama OECD možemo izdvojiti Finsku gde su kancelarije organa lokalne samouprave postale integralni deo reforme javne uprave od 1993. i postale potpuno integrisane tačke pružanja usluga za većinu usluga u zemlji. Zatim u Grčkoj postoji specijalizovano jedinstveno upravno mesto za strane investitore. U Italiji se jedinstvena upravna mesta posebno koriste radi pojednostavljenja odnosa države sa jedne strane i građana i privrede sa druge, dostupno na <http://www.oecd.org/mena/governance/37026688.pdf> (očitanje 19. 04. 2017).

<sup>39</sup> Čl. 42 st. 3 i 4 ZUP (bel. 1) predviđa da na jedinstvenom upravnom mestu vrši se: 1) poučavanje podnosioca zahteva, na način kako bi to činio nadležni organ, o tome šta je sve organima potrebno da bi postupili po zahtevu; 2) primanje zahteva za priznavanje prava ili drugo postupanje u upravnoj stvari, mišljenja, objašnjenja, komentara, kao i dokumenata i pravnih sredstava, saglasno propisu, i njihovo dostavljanje

Za građane i privredne subjekte je najvažnije pitanje operativnosti novog instituta, odnosno da li će jedinstveno upravno mesto biti funkcionalno početkom primene novog ZUP. S obzirom da bliže uslove, kriterijume i merila koji se primenjuju u postupku određivanja jedinstvenog upravnog mesta, kao i način saradnje nadležnih organa u vezi sa postupanjem i obavljanjem poslova na jedinstvenom upravnom mestu trebala da propiše Vlada<sup>40</sup>, a da podzakonski akt nije donet, možemo zaključiti da će jedinstveno upravno mesto početkom primene novog ZUP postojati samo kao zakonska mogućnost.

## 10. Komunikacija organa i stranaka u postupku

Korišćenje informacionih tehnologija u svakodnevnom životu i radu i stranaka i organa kao i potreba povećanja efikasnosti postupka je jedan od ključnih razloga za normiranje rešenja koji se odnosi na komunikaciju organa i stranaka elektronskim putem. Rešenja starog ZUP nisu predviđala mogućnost elektronskog opštenja organa i stranke i u tom smislu su usled unapređenja informacionih i komunikacionih tehnologija i velike obuhvatnosti njihovog korišćenja, postala prevaziđena. Novi ZUP uvodi pravne osnove za formalnu i neformalnu elektronsku komunikaciju<sup>41</sup> između organa i stranke, uključujući i elektronsko dostavljanje. Uspostavljena je obaveza organa da na svojoj web prezentaciji obaveste stranke o mogućnosti elektronskog opštenja sa strankama i načinu razmene elektronskih dokumenata. Do donošenja posebnog zakona o elektronskoj upravi na razmenu elektronskih dokumenata praktično se primenjuju Zakon o elektronskom dokumentu<sup>42</sup> i Zakon o elektronskom potpisu<sup>43</sup>. Uvažavajući trenutno stanje u društvu i okolnost da nemaju sva lica znanje kao i materijalne mogućnosti, elektronski put opštenja za stranke predstavlja mogućnost i pogodnost ali ne i obavezu<sup>44</sup>.

---

nadležnim organima; 3) obaveštavanje podnosioca zahteva o tome koje je radnje preduzeo nadležni organ i pravnim aktima koje je doneo. Rokovi za odlučivanje o zahtevu stranke pred nadležnim organima počinju da teku od kada je podnet uredan zahtev na jedinstvenom upravnom mestu.

<sup>40</sup> U skladu sa prelaznim i završnim odredbama ZUP (bel. 1), Vlada je bila u obavezi da donese ovaj akt devet meseci nakon stupanja na snagu zakona.

<sup>41</sup> Obaveštavanje formalnim putem su uređena zakonom i obavezno sa potvrdom o prijemu poslatog dokumenta i neformalno – obaveštavanje običnom elektronskom poštom koja ne sadrži kvalifikovani elektronski potpis.

<sup>42</sup> Sl. gl. RS 51/09.

<sup>43</sup> Sl. gl. RS 135/04.

<sup>44</sup> Izuzetak od ovog pravila može da se propiše posebnim zakonom, poput Zakona o računovodstvu kojim je predviđeno da pravna lica dostavljaju finansijske izveštaje Agenciji za privredne registre elektronskim putem. U ovoj slučaju se radi i odgovarajućoj proceni zakonodavca da je određena grupa lica imaju sposobnosti za takvo opštenje o da je to povoljnije rešenje za sve zainteresovane strane.

Obaveštavanje stranke i drugog učesnika u postupku kao radnje kojom organ na pogodan način izveštava o postupanju u upravnoj stvari može biti elektronskim putem, putem pošte, dostavljanjem ili na drugi pogodan način, kao i usmeno. Sa ciljem zaštite javnog interesa, ubrzanja celokupnog postupka i onemogućavanja izbegavanja dostavljanja akata koji su nepovoljni za stranku odredbe o *ličnom dostavljanju* su u značajnom meri izmenjene u odnosu na stari ZUP<sup>45</sup>. U slučaju da primalac odbije prijem pismena dostavljač samo ostavlja pismeno na mestu na kojem je trebalo da bude uručeno i po isteku roka od 15 dana smatra se da je dostavljanje izvršeno. Ukoliko, pak dostavljač ne zatekne primaoca pokušaće uručenje pismena u roku od 24 časa, a ukoliko ni tada ne zatekne primaoca pismeno će ostaviti na mestu gde je trebalo biti uručeno. Ovakvo strogo rešenje o dostavljanju se ublažavaju u slučajevima da se postupak pokreće po službenoj dužnosti, ali ne u interesu stranke, kada je neophodno da stranka bude obavestena o pokretanju postupka (kada se smatra da je postupak i pokrenut). Poštujući razloge zakonodavca za ovakvim strožim pravilima o dostavljanju, ali i uvažavajući činjenicu da je znatan broj stranki koje su neuke, nesumnjivo je potreban najširi stepen obaveštavanja svih zainteresovanih strana o ovoj novini i to pre početka primene zakona, a koja će zasigurno supstancijalno uticati na položaj stranke.

## 11. Popunjavanje pravnih praznina i novine u sistemu vanrednih pravnih sredstava

Sistem pravne zaštite upotrebom vanrednih pravnih sredstava po starom ZUP karakterišu odgovarajuće praznine koje predstavljaju, ili veoma rizičan oblik nezakonitosti, ili predstavljaju prepreku za kasnije ostvarenje nekog povoljnijeg prava stranke.

Prvi slučaj se odnosi na okolnost da stari ZUP nije sankcionisao nepružanje uputstva o pravnom sredstvu ili davanje pogrešnog uputstva, a s obzirom da je pomoć stranci jedno od osnovnih načela postupka, novi ZUP popunjava ovu prazninu štiteći interese nekih stranaka na način da nepoučavanje ili pogrešno poučavanje stranke o pravu na pravno sredstvo predstavlja osnov za poništavanje upravnog akta.

Drugi slučaj se vezuje za krupan nedostatak sistema vanrednih pravnih sredstava po starom ZUP, i to nemogućnost uklanjanja zakonitih upravnih akata donetih na zahtev stranke, a koji naknadno postaju prepreka stranci za ostvarenje nekog drugog prava<sup>46</sup> (a to nije protivno javnom interesu ni interesu trećih lica). Novi

---

<sup>45</sup> Po starom ZUP ukoliko se primalac ne pronađe na adresi gde pismeno treba biti uručeno, dostavljač je dužan da još jednom pokuša uručenje.

<sup>46</sup> U praksi je moguće da stranka koja je ostvarila uslove za penziju po srpskom pravu u momentu kada Srbija nema potpisan međunarodni ugovor koji uređuje to pitanje, da dođe u situaciju da joj se naknadno pravo na penziju ne priznaje u drugoj državi jer je to pravo već ostvarila u Srbiji.



ZUP predviđa mogućnost ukidanja takvih akata isključivo po zahtevu stranke (neomeđeno rokom), što je ujedno i procesni mehanizam za odricanje stranke od prava priznatih pravnosnažnim, zakonitim, drugim pravnim putem neuklonjivim aktom.

S obzirom da u momentu donošenja starog ZUP institucija Zaštitnika građana nije ni postojala u srpskom pravu, novi ZUP otklanja još jedan nedostatak starog ZUP, predviđajući pravni osnov da nadležni organ poništi, izmeni ili ukine upravni akt na predlog Zaštitnika građana (neomeđeno rokom). Pri čemu preporuke Zaštitnika građana nisu postale obavezujuće, ali je stvoren pravni put za njihovo uvažavanje.

## 12. Zaključak

Inicijalna ideja zakonodavca je da donošenjem novog ZUP poboljša odnose uprave sa građanima i privredom, da se delovanje uprave modernizuje i da se izvrši transformacija uprave u servis građana i privrede. Donošenje novog ZUP neće samo po sebi doneti efikasnost, jeftiniju kao ni upravu po meri građana. Za ostvarenje tako visoko postavljenog cilja neophodna je šira reforma javne uprave što je jedan od najvećih izazova država koje se suočavaju sa promenjenim društvenim, ekonomskim i političkim trendovima. Svakako

da treba oceniti pozitivnim što je zakonodavac učinio veliki napor da donese bitan procesni zakon koji znatno olakšava pravni položaj pojedinaca i privrednih subjekata.

Međutim, uspeh dobre ideje novouvedenih načela, jedinstvenog upravnog mesta, fleksibilnijeg i bržeg načina komunikacije uprave i stranaka u potpunosti zavisi od spremnosti uprave da nova rešenja primene, kao i adekvatnih visoko posvećenih profesionalaca u redovima uprave koji su obučeni prema savremenim metodama sticanja znanja i njegove praktične primene. Pored navedenog potrebna je i politička volja da se uspostave potpune i ažurne službene evidencije i da se omogući i realizuje informaciono-komunikaciona povezanost nadležnih organa uprave. Sa druge strane je neizostavno važna i informisanost građana i privrede o novim rešenjima novog ZUP za koju se može konstatovati da nadležno ministarstvo nije u dovoljnoj meri bilo posvećeno u periodu od usvajanja do početka primene novog zakona. Zainteresovanost najšire javnosti za nova rešenja novog ZUP, kao i izražavanje stavova o istima pisanim ili usmenim putem je ne samo poželjna nego i u određenoj meri obaveza svih pojedinaca i predstavnika privrede na koje se zakon odnosi a koji imaju velika očekivanja u pogledu usluga koje im javna uprava obezbeđuje u praksi.

## Summary

*The new Law on General Administrative Procedure in the Republic of Serbia, applied since June 1st 2017, was motivated by the need to improve administrative legislation in keeping with European standards. One of the legislator's principal aims was to adapt public administration to the needs of citizens, providing the necessary services and guaranteeing their quality and accessibility. Quality and efficient public services will certainly help in improving the business environment and legal certainty in line with Action Plan for the Public Administration Reform Strategy of the Republic of Serbia. The author provides a legal analysis in order to underline contemporary and positive institutes and solutions that the new law provides. Furthermore, the author emphasizes that broadened public administration reform is of the key importance for achieving more efficient administration and administration as a service of economy and citizens.*

Sadržaj:

1. Uvod — da li je neophodna zaštita žrtve krivičnog dela? .....	82	2.2.3. Psihološka podrška i pomoć (stručne službe) .....	89
2. Krivično zakonodavstvo u Srbiji i sudska praksa — koga, šta, kako štitimo?		3. Zaštita posebnih kategorija svedoka u krivičnom postupku	
2.1 Normativni okvir .....	83	3.1. Zaštita žrtava ratnog zločina .....	90
2.2 Praktične smernice u pristupu žrtvi i procesna valorizacija njenog iskaza		3.2. Zaštita žrtava porodičnog nasilja .....	91
2.2.1. Prvi kontakt sa svedokom-žrtvom .....	87	3.3. Zaštita dece žrtava krivičnih dela (maloletnih svedoka) .....	93
2.2.2. Procesna radnja ispitivanje zaštićenog svedoka, dokazna snaga iskaza i limitirano pravo oštećenog na supsidijarnu tužbu .....	88	3.4. Zaštita žrtava seksualnog delikta .....	94
		4. Zaključak .....	94

## 1. Uvod – da li je neophodna zaštita žrtve krivičnog dela?

Osoba koja odluči da istupi i ispriča o onome što zna o nekom krivičnom delu, neretko rizikuje pretnje i zastrašivanja od strane okrivljenog ili trećih lica, čak i osvetu u odnosu na njega ili na lica iz njegovog najbližeg okruženja. Kada institucije međunarodnog ili nacionalnog pravosuđa otpočinu procesuiranje predmeta počinjenih ratnih zločina, i kada i okrivljeni i svedok potiču iz jedne zatvorene, tradicionalne, društvene sredine, u kojoj “svi znaju o svakome sve”, sa reliktima prekih sudova, izricanja kolektivnih kazni i zastrašujuće krvne osvete, ugroženost osnovnih društvenih vrednosti još bolje se uočava. Isto tako, u borbi države protiv organizovanog kriminala, najefektivnije sredstvo borbe trebalo bi da budu svedoci-insajderi, dakle “mangupi” iz redova same kriminalne organizacije, obično vojnički ustrojene sa piramidom vlasti i moći, koja samim tim podrazumeva da se izdaja kažnjava najsurovijim metodama.

Pravu društvenu opasnost predstavlja nemoć nadležnih institucija da zaštite takve svedoke, a time i opasnost od nekažnjivosti najtežih prestupnika i ohrabriranje drugih na vršenje krivičnih dela<sup>1</sup>. Otuda i značaj i kom-

\* Autor je zamenik javnog tužioca u Drugom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu.

<sup>1</sup> “Sve nas navodi na uverenje da bi svi ti muškarci bili osuđeni za ozbiljne zločine i sada bi služili dugačke zatvorske kazne, da nije dva šokantna razvoja događaja koji su obezbedili njihovu nekažnjivost: prvo, izgleda da su uspeali da eliminišu ili zaplaše i učutkaju većinu potencijalnih i postojećih svedoka protiv njih (i neprijatelja i nekadašnjih saveznika), koristeći nasilje, pretnje, ucenu i rekete za zaštitu; i drugo, nesigurna politička volja međunarodne zajednice da efektivno sudski goni bivše vođe OVK. Izgleda da je to takođe dozvolilo Tačiju – i samim tim drugim članovima ‘Dreničke grupe’ da koriste svoju poziciju kako bi nagomilali lično bogatstvo potpuno van proporcija njihovih prokla-

pleksnost pitanja zaštite svedoka u krivičnom postupku danas.

Sa procesnog aspekta, neometani tok procesa prikupljanja, obezbeđenja i izvođenja dokaza, uz zaštitu integriteta i ličnosti svih učesnika sudskog ili drugog postupka osnovna su dužnost svake odgovorne, efikasne i pravične države. Ovaj postulat se, pre svega, ima primeniti u krivičnim ili kaznenim postupcima.

movanih aktivnosti”. Odlomak iz Izveštaja izvestioca Saveta Evrope EU Dika Martija, *Nehumano postupanje prema ljudima i nelegalna trgovina ljudskim organima na Kosovu*, od 12. 12. 2010, t. 69. “Centralni činjenični kontekst žalbe tužilaštva je nezapamćena atmosfera rasprostranjenog i ozbiljnog zastrašivanja svedoka koja je prevladavala na suđenju u ovom predmetu. Pretresno veće je to prihvatilo kao činjenicu u Prvostepenoj presudi, gde je primetilo sledeće: Tokom celog suđenja Pretresno veće je imalo znatnih poteškoća da obezbedi svedočenje velikog broja svedoka. Mnogi svedoci su naveli strah kao bitan razlog iz kojeg ne žele da pristupe Sudu i svedoče. Pretresno veće je steklo snažan utisak da je suđenje vođeno u atmosferi u kojoj se svedoci nisu osećali bezbednim. Uzrok tome je niz faktora koji su tipični za Kosovo, na primer, male zajednice na Kosovu i tesne veze u okviru porodice i zajednice zbog kojih je bilo teško garantovati anonimnost. Osim toga, i strane u postupku složile su se da je na Kosovu postojala nestabilna bezbednosna situacija koja je bila naročito nepovoljna po svedoke. S obzirom na poteškoće u nastojanju da se dobiju iskazi, za čak 34 svedoka odobrene su određene zaštitne mere. Uz to, izdato je 18 obavezujućih naloga za svedočenje za one svedoke koji su i dalje odbijali da daju svoje iskaze, čak i uz mogućnost zaštitnih mera. I pored toga mnogi od njih su odbili da svedoče.” – Drugostepena presuda MKSJ, *Tužilac protiv Ramuša Haradinaja*, IT-84-04-A od 19. 07. 2010, t. 34. “Ima lica kojima su postavljana pitanja kao svedocima i čija se imena čak uopšte ne pojavljuju na spisku svedoka jer su ubijena. Ne želim zaštitne mere jer takve mere u stvarnosti ne postoje, one postoje samo unutar zidova ove sudnice, a ne izvan njih.” Iz transkripta svedočenja Sh. Kabashija, *Tužilac protiv Ramuša Haradinaja* od 05. 06. 2007, ss. 5439-5440.

Tada državna vlast, reakcijom na društveno nepoželjna ponašanja, prinudnu zaštitu opšteg, javnog interesa ostvaruje na štetu onog privatnog, oduzimanjem ili ograničavanjem prava okrivljenog.

Upravo u takvim slučajevima može doći do naizgled sasvim neočekivanih, negativnih pojava, čije ispoljavanje ujedno znači i potpuno obesmišljavanje svrhe vođenja krivičnog postupka i kažnjavanja počinitelja krivičnih dela, te samim tim i potpuni kolaps mehanizma državne zaštite. Naime, umesto da se svrha krivičnog progona postigne izricanjem odgovarajuće sankcije učiniocu krivičnog dela, i tako utiče i na ostale da ne čine krivična dela, ona se bezobzirnim napadom na žrtvu, koja ima procesni status svedoka-oštećenog ili napadom na njemu bliska lica sa ciljem da se on spreči ili omete u svedočenju, izobličuje tako da postaje sama sebi suprotnost. U takvim krivičnim predmetima ne samo da se ne postiže generalna i specijalna prevencija, već naprotiv, potencijalni delinkventi se ohrabruju da krivična dela ponove ili dovrše, a svedocima se šalje zastrašujuća poruka – sačuvati živu glavu je iznad dužnosti svedočenja.

Katkad, pravilo da teret dokazivanja pada na ovlašćenog tužioca dobija sasvim novu, višu dimenziju. U pojedinim kompleksnijim postupcima koje karakteriše oskudnost ili čak potpuno odsustvo materijalnih dokaza, predmeta i tragova krivičnog dela, dužnost zaštite svedoka na čijim iskazima javni tužilac bazira optužnicu prerasta u najviši imperativ. Naime, procesni uspeh optužbe ostvaruje se, u velikoj meri, i sprečavanjem bilo kakvog nedozvoljenog uticaja na svedoka, odnosno kontaminacije njegovog iskaza kao ključnog dokaznog sredstva. Naravno, te činjenice svesna je i odbrana. Tada, ako se stvar stavi u kontekst osnovnog postulata krivičnog procesnog prava – *in dubio pro reo* – javlja se neodoljivi poriv da se glavni svedok optužbe napadne iz svih oružja. Kada reč “napad” ne označava samo metaforu za umešno (i legitimno) osporavanje dokaza suprotne strane postavljanjem unakrsnih pitanja svedoku, već slanjem pretnji ili ugrožavanjem svedoka i članova njegove porodice na neki drugi način, sa ciljem neutralisanja iskaza svedoka kao dokaznog sredstva, neophodna je energična reakcija države i društva.

Dakle, uopšteno pod zaštitom svedoka danas možemo govoriti o merama koje preduzima organ koji vodi postupak radi pribavljanja po pravilu najvažnijeg krivičnog dokaza s jedne, te zaštite takvog dokaza od zabranjenih uticaja s druge strane. Nažalost, stvarnost nas prečesto opominje da bi ta zaštita morala imati i mnogo šire značenje – zaštitu same ličnosti svedoka – žrtve i njegovih osnovnih ljudskih prava, uključujući čak i pravo na život i pravo na zaštitu psihičkog i telesnog integriteta.

Mogu li se makar naslutiti razlozi za tako ozbiljne propuste pravosudnih organa koji omogućavaju da dođe do pretnji, a u ekstremnim slučajevima čak i likvidacije

svedoka i bliskih im lica? Ovaj tekst ima za cilj da se sagleda trenutni položaj svedoka i žrtve u sistemu zaštite u Republici Srbiji, nakon reforme propisa i usvojenih novela na tom polju. Analizirajući važeće norme o zaštiti svedoka i nedavne izmene i dopune propisa u Republici Srbiji daje se, najpre, prikaz opštih pojmova i elemenata u vezi sa zaštitom svedoka u Srbiji i kakve mere zaštite poznaje praksa srpskih sudova i tužilaštava. Osim toga, u tekstu se ukazuje na pojedine specifičnosti postupaka zaštite posebnih kategorija svedoka i oštećenih u krivičnom postupku (preciznije, misli se isključivo na one oštećene kao žrtve, pasivne subjekte krivičnog dela). Tu spadaju žrtve ratnih zločina, nasilja u porodici i seksualnih delikata, kao i maloletni svedoci-deca. Pravna zaštita nabrojanih kategorija smatraće se i komparativno sa međunarodnom krivičnom praksom, uz akcenat na pojedina rešenja od značaja za postupanje sudova u Srbiji.

Analičkim i kritičkim metodološkim pristupom izabranoj temi, u tekstu se traže odgovori na sledeća pitanja: koja sredstva savremena krivična pravosuđa koriste u borbi protiv ugrožavanja svedoka, da li su ta sredstva samo spisak lepih želja neprimenjiv u praksi, kako izgleda sistem zaštite svedoka u Srbiji, počev od normativnog okvira i sistemskih rešenja do mehanizama primene u praksi, te na kraju, gde se vidi prostor za njegovo unapređenje u budućnosti.

## 2. Krivično zakonodavstvo u Srbiji i sudska praksa – koga, šta, kako štitimo?

### 2.1. Normativni okvir

Ne tako davno, sistem zaštite svedoka u Srbiji pretrpeo je ozbiljne kritike nadzornih tela u pristupnim pregovorima Evropskoj Uniji. Uočeni su ozbiljni nedostaci i propusti u funkcionisanju programa zaštite svedoka, posebno u vezi predmeta ratnih zločina, koji su rezultirali čak i dobrovoljnim napuštanjem programa zaštite od strane samih zaštićenih svedoka. Evropski parlament je 2012. godine na sličan način ukazao na “ozbiljne nedostatke u funkcionisanju sistema zaštite svedoka, što je dovelo do toga da je određeni broj svedoka odlučio da napusti program zaštite nakon što su bili sistematski zastrašivani”<sup>2</sup>. Gotovo identično reagovala je i Evropska komisija koja je, u svojim izveštajima o napretku, više puta naglašavala nedostatke programa zaštite svedoka u Srbiji.

Poslednjih nekoliko godina vidljiv je napredak po ovom pitanju. Srbija je pitanja zaštite svedoka i oštećenih u krivičnim postupcima uvrstila u prioritete strateške ciljeve i zadatke u okviru pristupnih pregovora Srbije sa Evropskom Unijom, i to otvorenih poglavlja 23 (pravosuđe i osnovna prava) i 24 (pravda, sloboda i bezbednost). Načinjeni su pomaci tako što je najpre sačinjena analiza sa preporukama, a potom je izmenjen

<sup>2</sup> Evropski parlament, *Rezolucija o procesu evropskih integracija Srbije* (2011/2886RSP), 29. 03. 2012.

normativni okvir u cilju efikasne primene minimalnih standarda u vezi sa pravima, podrškom i zaštitom žrtava kriminala (oštećenih strana) u skladu sa Direktivom 2012/29/EU Evropskog Parlamenta i Evropskog Saveta kojom se uspostavljaju minimalni standardi o pravima, podršci i zaštiti žrtava kriminaliteta (Direktiva)<sup>3</sup>, uključujući inkorporiranje prava žrtve poput prava da razume i da je razumeju, prava na dobijanje informacija, na prevođenje i tumačenje, na pristup uslugama podrške, na individualnu procenu rizika i sl.

Direktiva, kao najznačajniji i najaktuelniji međunarodni akt na polju zaštite i podrške svedocima, proklamovala je osnovna prava svedoka u kaznenim postupcima koja su potom članice EU, ali i države-aplikanti (među kojima i Srbija), inkorporirali u svoja nacionalna zakonodavstva. To su pravo na zaštitu tokom krivične istrage, pravo na izbegavanje kontakata sa počiniocem, pravo na zaštitu privatnosti, pravo na individualnu procenu u cilju utvrđivanja specifičnih potreba zaštite i pravo na posebnu zaštitu dece-žrtava tokom krivičnog postupka.

Nakon osnivanja sudskih službi za podršku i pomoć svedocima, usled prelaska na adversarijalni sistem krivičnog postupka u Srbiji i koncept tužilačke istrage, Republičko javno tužilaštvo osnovalo je istovrsne službe pri višim javnim tužilaštvima u zemlji<sup>4</sup> i uz podršku Organizacije za bezbednost i saradnju Evropske unije (OEBS) u Srbiji donelo je priručnik za javno tužilaštvo na temu komunikacionih veština<sup>5</sup>. Pored toga, distribuirana je brošura o pravima žrtava u skladu sa članom 4 pomenute Direktive. Državno veće tužilaca (DVT) je usvojilo i poseban dokument, Etički kodeks javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, u kojem se, pored ostalog, predviđa da su javni tužioci i zamenici javnih tužilaca dužni da uvažavaju interese žrtava krivičnih dela i oštećenih u postupku i da im pruže odgovarajuću zaštitu u skladu sa zakonom<sup>6</sup>. Isto tako, pod okriljem Pravosudne akademije sprovodi se kontinuirana obuka sudija, tužilaca i policijskih službenika u vezi sa unapređenjem veština u pristupu i komunikaciji sa žrtvama kriminaliteta.

Ustav Republike Srbije<sup>7</sup> (Ustav RS) na nekoliko mesta uopšteno ističe značaj dokaza u krivičnom pravu, i to u delu kojim se regulišu prava okrivljenog da bude upoznat sa svim dokazima koji potkrepljuju optužbu, zatim da iznosi dokaze u svoju korist, ispituje svedoke optužbe i da zahteva da se, pod istim uslovima kao svedoci optužbe i u njegovom prisustvu, ispituju i svedoci odbrane, kao i u vidu garantija na pravnu

sigurnost u kaznenom pravu, tj. da se pravnosnažno okončani postupak može ponoviti samo izuzetno, zbog novootkrivenih dokaza o odlučnim činjenicama. Međutim, Ustav RS ne reguliše prava svedoka u krivičnom postupku, pa time ni njihovo pravo na sudsku i van-sudsku zaštitu, već se to prepušta zakonskim i podzakonskim propisima iz krivične materije.

Šire gledano, na nivou najvišeg pravnog akta u pravnom sistemu Republike Srbije, pravo svedoka na zaštitu može se dovesti u vezu sa opštim pravima, ustavom zajemčenim, i to prvom na život, pravom na nepovredivost telesnog integriteta i pravom na imovinu<sup>8</sup>.

U pozitivnom zakonodavstvu Republike Srbije izdvojene su dve posebne kategorije svedoka: posebno osetljiv svedok i zaštićeni svedok. Posebno osetljivi svedok je svedok koji je zbog svojih godina, iskustva, načina života, pola, zdravstvenog stanja, prirode, načina ili posledica počinjenog krivičnog dela ili zbog drugih okolnosti naročito osetljiv<sup>9</sup>. Takvi slučajevi bili bi deca i maloletni svedoci, svedok koji je traumatizovan događajima, svedok čiji kvalitet svedočenja može biti umanjen usled teškog psihičkog poremećaja. Zaštićeni svedok je svedok koji je odlukom nadležnog organa uključen u Program zaštite svedoka<sup>10</sup>. Program je, u stvari, poseban vanprocesni mehanizam zaštite svedoka.

S druge strane, krivičnoprocesna pravila u Srbiji poznaju raznovrsne mere zaštite svedoka koje se u praksi određuju i primenjuju zavisno od kategorije svedoka i prirode samog krivičnog dela. One su, pre svega, predviđene Zakonikom o krivičnom postupku Srbije (ZKP), te propisima *lex specialis* kao što je regulativa o zaštiti maloletnih lica u krivičnom postupku<sup>11</sup>.

Ako odvojimo na stranu zaštitu maloletnih lica, režim zaštite svedoka u Srbiji delimo na: režim opšte zaštite svedoka, režim zaštite posebno osetljivih svedoka i režim posebne zaštite svedoka, koji opet obuhvata posebne mere zaštite svedoka (tzv. procesna zaštita)<sup>12</sup> i programsku zaštitu svedoka regulisanu Zakonom o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku (tzv. vanprocesna zaštita)<sup>13</sup>. Osnovna razlika između opšte i posebne zaštite svedoka je jasna: prvu uživaju svi svedoci, a druga se obezbeđuje samo u onim slučajevima kada postoji opasnost od zastrašivanja svedoka, odnosno opasnost po život, zdravlje, slobodu ili imovinu većeg obima svedoka i njemu bliskih lica. Mere posebne zaštite su mere koje svedok može uživati dok

<sup>8</sup> *Ibid*, čl. 24, 25 i 58.

<sup>9</sup> Zakonik o krivičnom postupku Srbije, *Sl. gl. RS* 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014, čl. 103 i 104.

<sup>10</sup> ZKP RS, čl. 105 (bel. 9).

<sup>11</sup> Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivično-pravnoj zaštiti maloletnih lica, *Sl. gl. RS* 85/05.

<sup>12</sup> Misli se na zaštitu predviđenu odredbama od čl. 102 do 112 ZKP RS.

<sup>13</sup> Zakon o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku, *Sl. gl. RS* 85/2005.

<sup>3</sup> Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council, 25. 10. 2012.

<sup>4</sup> Opštim obaveznim uputstvom RJT-a o načinu postupanja službe za informisanje i podršku oštećenima i svedocima u javnim tužilaštvima O-2/16 od 05. 12. 2016.

<sup>5</sup> *Komunikacija sa svedocima i oštećenima. Primena veština komunikacije u radu javnog tužilaštva*, 2017.

<sup>6</sup> *Princip dostojanstva*, t. 6, *Sl. gl. RS* 87/2013.

<sup>7</sup> *Sl. gl. RS* 98/2006.

traje krivični postupak, a programska zaštita je policijsko-tehnička zaštita koja može trajati pre, tokom i posle krivičnog postupka. Ono što im je zajedničko je da je potreban predlog ovlašćenog lica-tužioca, suda po službenoj dužnosti ili samog svedoka, dok odluku o predlogu uvek donosi nadležni sud u formi rešenja.

Bez obzira na pomenute vrste zaštite, krug zaštićenih lica je zakonski široko određen. Opštu i posebnu procesnu zaštitu, regulisanu ZKP-om, pod određenim uslovima, može uživati svako lice koje se pojavi kao svedok u krivičnom postupku za bilo koje krivično delo. Prema odredbi čl. 3 st. 1 Zakona o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku, "učesnik" kome se pruža zaštita može biti: osumnjičeni, okrivljeni, tzv. svedok-saradnik (tj. okrivljeni-saradnik ili osuđeni-saradnik po novom ZKP-u), svedok, oštećeni, veštak i stručno lice, koje pojmove bliže određuje ZKP. "Blisko lice" prema istoj odredbi je lice za koje učesnik u krivičnom postupku zahteva uključanje u program zaštite. Ipak, ovde je smanjen krug krivičnih dela na dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije, dela ratnih zločina i dela organizovanog kriminala<sup>14</sup>.

U praksi, sud ili javni tužilac, u funkciji organa koji rukovodi krivičnim postupkom (zavisno od njegove faze), dužni su da svakog oštećenog ili svedoka zaštite od uvrede, pretnje i svakog drugog napada. Na raspolaganju su im najpre izricanje opomene, a potom i novčano kažnjavanje. Izuzetno, u slučajevima nasilja i ozbiljnih pretnji može se preduzeti krivično gonjenje i policijska zaštita ugroženog lica.

ZKP posvećuje nekoliko članova specijalnim merama zaštite i samom zaštićenom svedoku. Oni regulišu pre svega vrste posebne zaštite i situacije u kojima je moguća njihova primena, postupak za njihovo određivanje i pravila ispitivanja zaštićenog svedoka kome je određena neka od ovih mera. Srpsko zakonodavstvo se opredelilo za uobičajenu normativnu sistematiku te je prihvaćen stav da su zaštitne mere koje uživa svedok tokom suđenja predviđene odredbama procesnog zakona koji reguliše sam krivični postupak. U manjem broju zemalja, na primer u Bosni i Hercegovini<sup>15</sup>, procesne mere zaštite regulisane su posebnim zakonom. ZKP R. Srbije ne sadrži poseban katalog krivičnih dela kod kojih bi bila moguća primena ovih mera, što znači da je moguća njihova primena bez obzira na vrstu i težinu krivičnog dela. Takođe, ta primena je moguća pre, tokom i po okončanju krivičnog postupka. Posebne mere zaštite, u smislu ZKP-a, koje podrazumevaju ispitivanje zaštićenog svedoka pod uslovima i na način

<sup>14</sup> U pitanju su dela iz glave XXVIII KZ RS, kao i katalog dela iz Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku ratnih zločina, *Sl. gl. RS* 67/2003, 135/2004, 61/2005, 101/2007 i 104/2009, te katalog dela iz Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku organizovanog kriminala, *Sl. gl. RS* 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 – dr. zakon, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011 – dr. zakon, 101/2011 – dr. zakon i 32/2013.

koji obezbeđuju da se njegov identitet ne otkrije javnosti, jesu: isključenje javnosti sa glavnog pretresa i zabrana objavljivanja podataka o identitetu svedoka.

Izuzetno, kada se to čini prema okrivljenom i njegovom braniocu, mora postojati povišeni stepen ugroženosti života, zdravlja ili sloboda svedoka ili njemu bliskih lica, uz posebnu odluku nadležnog suda. Čak i tada, identitet svedoka se mora otkriti okrivljenom i braniocu najkasnije 15 dana pre početka glavnog pretresa. Ovo je porozna tačka u zaštiti svedoka u Srbiji. Praksa Evropskog suda za ljudska prava<sup>16</sup> i Rezolucija Saveta Evrope o zaštiti svedoka kao temelja pravde i pomirenja na Balkanu<sup>17</sup>, pozivaju zemlje regiona da izmene svoja zakonodavstva i u ekstremnim slučajevima, kada interes pravde to nalaže, omoguće da identitet svedoka ostane tajna čak i za odbranu. Pokušaj udovoljenja ovim zahtevima, iako nije najsrećnije rešenje, nalazi se u čl. 300 ZKP-a kojim se utvrđuje da u postupcima za predmete organizovanog kriminala i ratnih zločina, javni tužilac može ispitati svedoka i bez obaveštavanja okrivljenog i branioca o sprovođenju te dokazne radnje ako oceni da bi njihovo prisustvo moglo uticati na svedoka. Ali, sudska odluka se ne može u pretežnoj (odlučnoj) meri zasnovati na takvom iskazu, jer bi time bilo povređeno pravo okrivljenog da unakrsno ispita tog svedoka. Praksa je pokazala, međutim, da su upravo iskazi ovakvih svedoka ključni dokazi u predmetima ove vrste, te je pozivanje na ovaj član postalo gotovo apsurdno<sup>18</sup>.

U Republici Srbiji mere vanprocesne zaštite regulisane su Zakonom o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku<sup>19</sup>. Zakon predviđa da je primena vanprocesnih zaštitnih mera moguća u slučajevima sledećih krivičnih dela: protiv ustavnog uređenja i bezbednosti, protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim

<sup>15</sup> Zakon o zaštiti posebno osetljivih svedoka i svedoka pod prijetnjom, *Sl. gl. BiH* 3/03, 21/03, 61/04, 55/05.

<sup>16</sup> Npr. slučaj pred ESLJP *Kostovski protiv Holandije*, predstavka 11454/85.

<sup>17</sup> Savet Evrope, *Rezolucija o zaštiti svedoka kao temelja pravde i pomirenja na Balkanu* broj 784, t. 16, iz 2011.

<sup>18</sup> Komplementarna sa ovim navodima je odluka ESLJP u predmetu *Doorson protiv Holandije* broj 20524/92 od 26. 03. 1996. godine: "Pitanje prihvatljivosti dokaza jeste pitanje koje se prevashodno reguliše nacionalnim zakonom i nacionalni sudovi cene validnost dokaza koji se pred njih iznose, a uloga Evropskog suda za ljudska prava jeste isključivo da utvrdi da li je postupak u celini bio pravičan uključujući u to i procenu načina unosa dokaza. Imajući u vidu navedeno, Sud je u konkretnom slučaju ocenio da se imalo smatrati dovoljnim, sa stanovišta pravičnosti suđenja, što je odbrani bilo omogućeno da dovede u pitanje iskaze anonimnih svedoka. Sama presuda u ovom slučaju nije zasnovana isključivo ili u odlučujućoj meri na izjavi anonimnih svedoka i što je nacionalni sud tretirao te dokaze sa potrebnom dozom opreza i predostrožnosti što je sve bilo dovoljno da Sud utvrdi da nema povreda prava na pravično suđenje i da je postupak u celini bio pravičan (...)"

<sup>19</sup> Zakon o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku (bel. 13).

pravom i protiv dela organizovanog kriminala. Program zaštite svedoka koji se nalaze u pritvoru odnosno na izdržavanju kazne zatvora bliže je uređen posebnim podzakonskim aktom<sup>20</sup>.

Ovakvo rešenje, sagledano u odnosu režima procesne i režima vanprocesne zaštite, nije do kraja sasvim pravično. Naime, jasno je da je krug lica koje mogu postati zaštićeni svedoci u procesnom smislu, dakle za vreme suđenja, daleko širi od lica kojim se može pružiti fizička i druga zaštita nezavisno od suđenja. Tako na primer, dovodi se u pitanje motivisanost žrtve porodičnog nasilja ili svedoka čija je imovina ugrožena, da svedoči u krivičnom postupku ako zna da on lično, kao i njemu bliska lica, mogu biti ugrožena od strane okrivljenog. Njegova eventualna zaštita pred sudom ne može i neće suštinski ništa promeniti.

U okviru Programa zaštite svedoka primenjuju se pojedinačno ili kumulativno sledeće mere: fizička zaštita ličnosti i imovine, promena prebivališta ili premeštanje u drugu zavodsku ustanovu, prikrivanje identiteta i podataka o vlasništvu i promena identiteta. Poslednja mera, promena identiteta, primenjuje se samo ako se zaštita ne može postići drugim merama. Nažalost, u svom dosadašnjem delovanju nadležni državni organi i službe pokazali su se nedovoljno efikasnim u primeni mere promene identiteta. Ako je toliko uočenih poteškoća u njenoj realizaciji, u smislu zamene ličnih podataka, onda promena fizičkih karakteristika, koju deklarativno navodi naš zakonodavac, ostaje samo scenario holivudskih filmova. Dobar putokaz ka prevazilaženju problema je i ostvarena regionalna saradnja nadležnih policijskih jedinica za zaštitu svedoka i vrhovnih državnih tužilaštava (kroz tzv. balkansku mrežu), jer međunarodna saradnja predstavlja najefikasniji segment "sakrivanja šticećenih lica".

Opšta dužnost organa postupka je da oštećenog ili svedoka zaštititi od uvrede, pretnje i svakog drugog napada<sup>21</sup>. Iako to zakon eksplicitno ne predviđa u delu kojim se uređuju pravila o saslušanju svedoka, već samo u okviru pravila o saslušanju okrivljenog (čl. 86 st. 1), organ postupka (policija, javni tužilac ili sud) ima minimalne obaveze prema svedoku u smislu da se saslušanje svedoka vrši se u granicama pristojnosti i uz poštovanje njegove ličnosti.

Stepen više u tom pogledu predstavlja deo ZKP-a koji je posvećen posebno osetljivim ili ranjivim svedocima. Njihova definicija bi se mogla zasnivati na njihovim ličnim svojstvima nezavisno od krivičnog dela o kojem treba da svedoče, poput: uzrasta, pola i zdravstvenog stanja. Tu su svrstani deca, maloletnici, lica sa fizičkim ili duševnim obolenjima usled kojih bi kvalitet svedočenja mogao biti umanjen, itd. S druge strane, osetljivi svedoci mogu se odrediti i pomoću objektivnih

<sup>20</sup> Pravilnik o načinu sprovođenja programa zaštite učesnika u krivičnom postupku u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija, *Sl. gl. RS* 19/2006.

<sup>21</sup> ZKP RS čl. 102 st. 1 (bel. 9).

kriterijuma koji su vezani za samo učinjeno krivično delo, kao što su: priroda krivičnog dela, način izvršenja, posledice. To su npr. lica posebno traumatizovana izvršenjem krivičnog dela: žrtve ratnih zločina, mučenja, trgovine ljudima, seksualnog nasilja ili prostitucije, žrtve porodičnog nasilja i sl. Treća i podjednako osetljiva kategorija svedoka bile bi osobe koje su u nekom posebnom odnosu sa okrivljenim, npr. članovima uže porodice, istog domaćinstva ili sa njima na neki drugi način blisko povezane ili zavisne.

Novi ZKP Republike Srbije prihvatio je visoke standarde zaštite posebno osetljivih svedoka<sup>22</sup>. Važno je primetiti da se procesna pogodnost da mogu dati iskaz bez prisustva okrivljenog i branioca, za sada predviđa samo za osetljive svedoke u postupcima ratnih zločina i organizovanog kriminala, ali ne i za opšti kriminal, što čini se i nije sasvim pravično (imajući u vidu da i kod drugih dela mogu postojati visoko istraumatizirane žrtve koje ne žele svedočiti pred učiniocem, npr. kod nasilja u porodici)<sup>23</sup>. Takođe, nedostatak važećeg ZKP-a je to što nije izričito zabranjeno unakrsno ispitivanje posebno osetljivih svedoka.

Ranijim novelama zakona iz procesne krivične materije<sup>24</sup> prvi put su u naš pravni sistem unete odredbe o zaštićenom svedoku. Sadašnji ZKP pojam "zaštićeni svedok" određuje gotovo na identičan način – to je svedok kod kojeg postoje okolnosti koje ukazuju da bi davanjem iskaza odnosno odgovorom na pojedina pitanja sebe ili sebi bliska lica izložio opasnosti po život, zdravlje, slobodu ili imovinu većeg obima<sup>25</sup>.

U čemu se sastoji procesna zaštita kod ove kategorije svedoka? Najvažniji zakonski instrumenti su mera zaštite identiteta svedoka od javnosti i odbrane (uz važno ograničenje, kako je to već navedeno – identitet svedoka svakako će biti otkriven odbrani, najkasnije 15 dana pre početka glavnog pretresa), mera isključenja javnosti sa suđenja i mera zabrane objavljivanja podataka o identitetu svedoku. Sam postupak procesne zaštite svedoka detaljno je regulisan zakonskim normama i on se relativno brzo i podjednako efikasno može sprovesti u delo kako u fazi istrage, tako i nakon po-

<sup>22</sup> Na primer: određivanje punomoćnika iz redova advokata (čl. 103 st. 3 ZKP), promena redosleda izvođenja dokaza na glavnom pretresu (čl. 396 st. 1), izvođenje dokaza prikupljenih tokom istrage čitanjem na glavnom pretresu (čl. 406 st. 1), ispitivanje preko organa postupka, ispitivanje uz podršku psihologa, socijalnog radnika ili drugog stručnog lica, ispitivanje upotrebom tehničkih sredstava za prenos slike i zvuka, ispitivanje van sudskih prostorija, u stanu svedoka ili drugim prostorijama ili nadležnim institucijama i pravilo da se posebno osetljivi svedok ne suočava sa okrivljenim, osim uz posebno odobrenje nadležnog organa, a na zahtev okrivljenog lica (čl. 104).

<sup>23</sup> ZKP RS, čl. 300 st. 1 (bel. 9).

<sup>24</sup> Zakonom o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku RS, *Sl. list SRJ* 70/2001 i 68/2002 i *Sl. gl. RS* 58/2004, 85/2005, 115/2005, 85/2005 – dr. zakon, 49/2007, 20/2009 – dr. zakon i 72/2009.

<sup>25</sup> ZKP RS (bel. 9).

tvrdjenja optužnice. Zaštita se realizuje u skladu sa međunarodnim standardima, u formi nejavnog postupka i prikrivanjem ličnih podataka svedoka i drugih podataka pomoću kojih bi treća lica mogla da otkriju njegov identitet<sup>26</sup>.

Opisana zaštita se shodno primenjuje i u slučajevima zaštite prikrivenog islednika, veštaka, stručnog savetnika i stručnog lica u krivičnom postupku. Tu je i uslovno rečeno posebna podgrupa zaštićenih svedoka, iako u drugačijoj procesnoj poziciji, kao što im i naziv kazuje. To su okrivljeni-saradnici.

Normama pozitivnog krivičnog materijalnog prava Republike Srbije pruža se posredna zaštita svedoka. Krivični Zakonik Srbije predviđa kažnjavanje lica koje sprečava i ometa dokazivanje ili makar samo to pokušava. Pored toga, inkriminiše se povreda tajnosti postupka, uz strožiju zaprećenu kaznu zatvora ako takva povreda poprimi svoj teži oblik neovlašćenim otkrivanjem podataka o identitetu ili o ličnim podacima lica zaštićenog u krivičnom postupku ili o podacima u vezi sa programom zaštite<sup>27</sup>.

## 2.2. Praktične smernice za pristup žrtvi i procesna valorizacija iskaza

### 2.2.1. Prvi kontakt sa svedokom-žrtvom

Osnovni zadatak javnog tužioca nije samo da svedočenjem ugroženog svedoka sazna za druge dokaze, okrivljene i svedoke, pribavi dokaz o kakvoj poznatoj odlučnoj činjenici ili izvrši proveru do sada utvrđenih činjenica, već i da spreči ili makar ublaži njegovu ponovnu i sekundarnu viktimizaciju. U prvom kontaktu nadležnih državnih organa sa svedokom moralo bi se postupati krajnje obazrivo, dok se ne sagledaju sve činjenice u vezi sa svedokom i predmetnim zločinom o kome treba da da iskaz.

Na zahtev javnog tužioca, policija mora da ustanovi da li svedok već trpi kakvo zastrašivanje i prikupi dokaze o tome. U Srbiji postoji specijalna policijska služba za zaštitu svedoka pod nazivom "Jedinica za zaštitu svedoka" i organizaciono je smeštena pri Direkciji policije Ministarstva unutrašnjih poslova RS. Javni tužilac u prvom kontaktu sa svedokom, praktično prvim razgovorom mora da zadobije njegovo poverenje. Istovremeno, uvidom u sve prikupljene dokaze i podatke utvrdi i kvalitet i značaj svedočenja za postupak, pre-

<sup>26</sup> Uz dodeljivanje pseudonima umesto ličnog imena svedoka, sud može odrediti jednu ili više zaštitnih mera: izmena ili brisanje podataka o identitetu svedoka iz spisa predmeta, prikrivanje izgleda svedoka, upotrebom tehničkih uređaja za ispitivanje svedoka iz posebne prostorije uz promenu glasa ili uz promenu i slike i glasa. Naravno, sud će voditi računa da se odredi teža mera samo ako se svrha ne može postići primenom blaže mere.

<sup>27</sup> Krivični zakonik Republike Srbije, *Sl. gl. RS* 85/2005, 88/2005 – ispr, 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, čl. 337.

poznat kod svedoka strah po njega ili bliska mu lica, kao i stepen njihove ugroženosti, da ga ohrabri, pravilno informiše o merama zaštite i podrške koja su mu na raspolaganju, osigura njegovu bezbednost te na kraju, i predloži sudu odgovarajuće mere procesne zaštite odnosno Komisiji za zaštitu uključivanje u program zaštite (nezavisno od procesa).

Kada je u pitanju svedok koji je ujedno i oštećeni (žrtva), subjekt nad kojim je krivično delo izvršeno, tada se odgovornost javnog tužioca multiplikuje. Tada javni tužilac vodi računa da svojim propustima žrtvu ne izloži sekundarnoj viktimizaciji. Do toga može doći na direktan način – ako ispitivač pristupi žrtvi prilikom uzimanja iskaza nedovoljno senzitivno ili se dopusti da curenjem informacija lični život žrtve i njena trauma budu izloženi očima javnosti, medijima ili se čak dopusti njeno zastrašivanje ili bilo kakav vid osvete prema njoj. S druge strane, ništa manje ne treba zanemariti da se interesi žrtve podjednako pogađaju i indirektno – neinformisanjem žrtve o toku suđenja i potencijalnim opasnostima (npr. da je učinilac pušten iz pritvora), teškoće u vezi prava žrtve na kompenzaciju od strane države i pravo na naknadu štete od učinilaca<sup>28</sup>.

Problem je, prepoznat i na nivou komunitarnog prava. Okvirnom odlukom Saveta Evrope o položaju žrtava u krivičnom postupku iz 2001. godine, Evropska unija propisala je standard minimalnih prava žrtava u krivičnom postupku, koja se odnose pre svega na pravo žrtve da bude saslušana, mogućnost da učestvuje u krivičnom postupku, kao i na zaštitu, kompenzaciju i pristup medijaciji i svim, za žrtvu važnim, informacijama<sup>29</sup>. Usledilo je usvajanje još nekoliko preporuka najviših tela EU<sup>30</sup>, ali prvi pravno obavezujući akt za države-članice u ovoj oblasti bila je Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta broj 2012/29/EU kojom se uspostavljaju mini-

<sup>28</sup> Prvi dokument EU od značaja za zaštitu žrtava krivičnih dela je *Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope br.R (85) 11 o položaju žrtava u okviru krivičnog prava i krivičnog postupka* iz 1985. No, teorija poznaje i tzv. tercijalnu viktimizaciju koja predstavlja doživljavanje sebe kao žrtve i internalizacija uloge žrtve zbog prethodna dva stadijuma viktimizacije.

<sup>29</sup> Tako je ovom odlukom obuhvaćena pomoć žrtvi pre, u toku i nakon završetka krivičnog postupka. Za razliku od pomenute Preporuke Komiteta ministara, *Okvirna odluka o položaju žrtava u krivičnom postupku* prvi je pravno obavezujući međunarodni dokument te vrste, čije se odredbe uključuju u domaće zakonodavstvo svih zemalja članica EU.

<sup>30</sup> Izdvaja se *Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope Rec(2000)19 o ulozi javnog tužioca u sistemu krivično-pravne zaštite* iz 2000. Preporuka uobličava odnos prema oštećenom-žrtvi krivičnog dela: "Javni tužioci treba da na odgovarajući način uzmu u obzir mišljenja i brige žrtava kada su pogođeni njihovi lični interesi i preduzimaju ili podstiču radnje kako bi se obezbedila obaveštenost žrtava o njihovim pravima i o toku postupka. Zainteresovane strane priznatog statusa, posebno žrtve, treba da imaju mogućnost da ospore odluke javnih tužilaca da ne preduzimaju krivično gonjenje".

malni standardi u pogledu prava, podrške i zaštite žrtava krivičnih dela<sup>31</sup>. Pomenuta Direktiva je od značaja jer je puna implementacija principa, sadržanih u istoj, danas jedan od osnovnih zadataka Srbije i zemalja regiona u procesu pristupnih pregovora sa Evropskom Unijom. Komplementarno s navedenim, Srbija je ratifikovala i Konvenciju Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima iz 2005. godine koja predviđa između ostalog, pomoć žrtvama, nadoknadu štete, pravnu zaštitu i obavezuje članice da svojim nacionalnim zakonodavstvom obezbede pravo žrtava na odštetu od izvršilaca<sup>32</sup>. Sve su ovo danas dokumenti koji predstavljaju osnovne izvore minimalnih standarda zaštite prava žrtava krivičnih dela.

Prema tome, postupajući javni tužilac mora biti svestan kakvu odgovornost preuzima u konkretnom slučaju i kakve posledice mogu imati njegovi propusti, čak i po živote drugih ljudi. Zbog navedenog, uz brojne nedostatke u ljudskim, tehničkim i materijalnim kapacitetima javnih tužilaštva u Srbiji s jedne, te intencija širenja kruga ovlasti tužioca s druge strane, dovodi do apsurdna da se od javnog tužioca danas očekuje da bude nekakav supermen.

### 2.2.2. Procesna radnja ispitivanje zaštićenog svedoka, dokazna snaga iskaza i limitirano pravo oštećenog na supsidijarnu tužbu

Ispitivanje zaštićenih i posebno osetljivih svedoka mora biti lišeno strogih formalnosti, pažljivo pripremljeno i još pažljivije vođeno, kako u predsudećoj fazi, tako i na glavnom pretresu. Primena prinudnih mera za dovođenje i novčano kažnjavanje svedoka koje organu postupka uobičajeno stoje na raspolaganju, kod ove kategorije svedoka je apsurdna. Osim toga, kada je reč o posebno osetljivim svedocima, osim krajnje izuzetno, ne bi trebalo dozvoliti radnju suočenja svedoka sa okrivljenim<sup>33</sup>, dok je kod zaštićenih svedoka ona pravilo. Psihološki pristup svedoku-žrtvi zavisiće od toga u kojoj meri je preživljena trauma ostavila posledice na njeno duševno stanje, od tipa njene ličnosti, psihičkog stanja i drugih okolnosti. Da bi pribavio što kvalitetniji dokaz u postupku, tužilac koji ispituje žrtvu trebalo bi da koristi i određene psihološke veštine, poput: rezimiranja (sumiranja izrečenog), parafraziranja, konzistentnog pružanja podrške i razumevanja žrtvi, slušanja sa empatijom itd.

U fazi istrage, kao što je navedeno, zakon omogućuje tužiocu da privremeno sakrije identitet svedoka od odbrane ili da obavi njegovo ispitivanje bez prisustva drugih učesnika u postupku (u predmetima organizovanog

kriminala ili ratnih zločina). Zbog toga je česta primedba advokata da se time krši pravo na odbranu tj. pravo na pravično suđenje. Međutim, vođenje istrage ne znači nužno da će optužnica biti i podignuta protiv okrivljenog. Ako ipak do toga i dođe, po pravilu, ponoviće se ispitivanje zaštićenog svedoka, uz pravo na unakrsno ispitivanje od strane odbrane, a tek na glavnom pretresu se izvode dokazi na kojima sud može zasnovati svoju presudu.

Sudska praksa je takva da je ispitivanje zaštićenog svedoka, po pravilu, rezervisano za sam početak dokaznog postupka na glavnom pretresu. Ovo verovatno s toga što će njegov iskaz, kao uslovno rečeno najjači adut tužilaštva, biti proveravan u nastavku postupka drugim dokazima, u krajnjem slučaju i suočenjem sa okrivljenim ili sa drugim svedokom. Tokom glavnog pretresa svedoka ispituje pretresni sudija ili sudsko veće. Predsednik veća bi morao da zabrani svako pitanje koje bi moglo da dovede do otkrivanja identiteta zaštićenog svedoka javnosti, kako ona kojim bi identitet bio otkriven očigledno, tako i ona putem kojih bi treće lice moglo da zaključi o kome se radi.

Ipak, u pogledu dokazne snage iskaza zaštićenog svedoka, samo je pretpostavka da je to najbolji dokaz protiv okrivljenog. Sud je dužan da ovakav iskaz svedoka tretira kao i svaki drugi dokaz. To znači da se osuđujuća presuda može zasnovati na iskazu zaštićenog svedoka, ali se zahteva da on ne bude protivrečan drugim dokazima kojim se dokazuje predmetno krivično delo i krivična odgovornost okrivljenog (uključujući i priznanje okrivljenog)<sup>34</sup>.

Ono što je uočeno kao problem u praksi postupanja drugostepenih sudova da o žalbi, po pravilu, odlučuju u formi "papirnog suđenja", čitanjem spisa predmeta na sednici veća, bez ponavljanja ispitivanja zaštićenog svedoka *in vivo*, čime neminovno sudije-članovi veća ostaju bez potpunog i stvarnog utiska o kredibilitetu zaštićenog svedoka i njegovog iskaza, što može uticati i na donošenje pravilne i zakonite presude. Time, apelacioni sud ostaje u najvećem broju slučajeva vezan činjeničnim stanjem koje je utvrdilo pretresno veće.

Kada se menjao procesni krivični zakon u Srbiji, odnos javnog tužioca i oštećenog prelamao se preko pitanja

<sup>31</sup> Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council, 25. 10. 2012.

<sup>32</sup> *Sl. gl. RS* 19/09.

<sup>33</sup> ZKP RS (bel. 9), čl. 104 st. 4: "Posebno osetljivi svedok ne može biti suočen sa okrivljenim, osim ako to sam okrivljeni zahteva, a organ postupka to dozvoli vodeći računa o stepenu osetljivosti svedoka i o pravima odbrane".

<sup>34</sup> Apelacioni sud u Beogradu, obrazloženje presude Kž.Po2-3/10: "Osnovano se u žalbama optuženog i njegovih branilaca ukazuje da je prvostepeni sud učinio bitnu povredu odredaba iz čl. 368 st. 1 tač. 10 i 11 ZKP-a. Naime, pobijana presuda se u odnosu na optuženog zasniva jedino na iskazu zaštićenog svedoka, pa je samim tim prvostepeni sud povredio odredbu člana 109d ZKP, a time je učinio bitnu povredu odredaba krivičnog postupka iz čl. 368 st. 1 tač. 10 ZKP. Ovo iz razloga, što se osuđujuća presuda načelno može zasnovati na izjavi (iskazu) zaštićenog svedoka, ali je pored toga potrebno da postoje drugi dokazi koji dokazuju krivicu učinioca krivičnog dela. Međutim, prvostepeni sud u obrazloženju pobijane presude ne daje razloge o tome kojim se još dokazima, osim iskazima zaštićenog svedoka P-1, dokazuje krivica optuženog (...)"



da li oštećeni ima pravo da preuzme krivično gonjenje u slučaju da javni tužilac odluči da nema osnova za pokretanje ili nastavak krivičnog progona. Delimičnim napuštanjem rešenja o oštećenom kao supsidijarnom tužiocu u krivičnom postupku, do faze potvrđivanja optužnice, umesto čega mu se ostavlja pravo da izjavi prigovor neposredno višem javnom tužiocu, smanjio se broj krivičnih postupaka, što je doprinelo i rasterećenju sudova.

### 2.2.3. Psihološka podrška i pomoć (stručne službe)

Psihološku i emocionalnu podršku i pomoć svedoku tokom krivičnog postupka u predmetima organizovanog kriminala i ratnih zločina pruža posebna Služba za podršku i pomoć oštećenima i svedocima pri Višem sudu u Beogradu koja je osnovana još 2006. godine. Organizacija i sistem rada službe uređen je na nivou zakona i podzakonskih akata<sup>35</sup>. Odnedavno u Srbiji, makar deklarativno, postoji mreža istorodnih službi pri skoro svim višim sudovima, kao i javnim tužilaštvima posebne nadležnosti, višim javnim tužilaštvima i Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu<sup>36</sup>.

Zamišljeno je da primarna uloga ovih službi bude u pomaganju svedocima da što lakše po sebe i što efikasnije za sudski postupak pristupe sudu s ciljem njihovog svedočenja uz procenu psiholoških, zdravstvenih, socijalnih i logističkih potreba. Intencija je da se oštećeni i svedoci ohrabre na svedočenje, upoznaju sa svim svojim pravima još pre formalnopravnog otpočinjanja krivičnog postupka i da im se pruži kakva-takva podrška u preodsudskoj fazi postupka.

Međutim, izabrani model podrške i pomoći svedoka u većini pravosudnih institucija Republike Srbije je samo deklarativne prirode i implementacija usvojenog u praksi je još uvek vrlo problematična. Ne postoje još uvek zvanični statistički podaci o radu službi pri javnim tužilaštvima. Relativno mala aktivnost se svodi na informisanje žrtve krivičnog dela o njenim pravima i obavezama u postupku (što je svakako poželjno), i to pismenim putem, slanjem određenih flajera i brošura, bez direktnog kontakta i ostalih oblika pomoći, zbog čega je odziv svedoka koji traže pomoć u javnim tužilaštvima još uvek vrlo nizak.

Osnovni nedostaci se, nažalost, ponavljaju iz godine u godinu i mogu se sažeti na one najočiglednije:

<sup>35</sup> Zakon o uređenju sudova, *Sl. gl. RS* 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – dr. zakon, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – dr. zakon i 13/2016, Sudski poslovnik, *Sl. gl. RS* 110/2009, 70/2011, 19/2012, 89/2013, 96/2015, 104/2015, 113/2015 – ispr., 39/2016 i 56/2016 i Uputstvo Visokog saveta sudstva o načinu pristupa, sistemu rada i načinu postupanja službe za pomoć i podršku svedocima i oštećenima od 07. 04. 2015.

<sup>36</sup> Kada je reč o javnim tužilaštvima, pre svih to su službe za informisanje oštećenih lica i svedoka u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu, čime je formalno pokriveno područje sva četiri apelaciona javna tužilaštva.

– nepostojanje jedinstvene službe na nacionalnom nivou ili barem jednog koherentnog sistema stručnih službi i nevladinog sektora koji bi pružale pomoć svedocima, počev od saznanja za izvršeno krivično delo, a bez obzira da li se radi o policijskoj, tužilačkoj ili sudskoj fazi postupka, (imajući u vidu najznačajniji uslov za svedočenje ugroženih i osetljivih svedoka – uspostavljeno poverenje i lični odnos sa predstavnikom države koji mu pruža zaštitu);

– nepostojanje službi za podršku i pomoć svedocima za uslovno rečeno krivična dela u osnovnim sudovima i osnovnim javnim tužilaštvima u Srbiji (izuzetak jedino Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu), a čime se zanemaruje specifična priroda pojedinih dela iz te grupe krivičnih dela, poput recimo porodičnog nasilja;

– izbor nestručnih lica za obavljanje usko stručnih poslova psihološke, emocionalne i druge podrške svedocima i žrtvama (iz redova nosilaca javnotužilačke funkcije, sudijskih i tužilačkih pomoćnika, administrativnog osoblja i sl.) i

– na kraju, mada ništa manje važno, izostanak odgovarajuće kontinuirane i opšte obuke lica angažovanih na poslovima u čijem opisu je kontakt sa svedokom (policija, istražitelj, javni tužilac, sudija, drugi službenici).

Prema poslednjem izveštaju Službe za pomoć i podršku svedocima pri Posebnom odeljenju Višeg suda u Beogradu, od njenog osnivanja do danas asistenciju službe je dobilo ukupno 3157 lica u više od 300 krivičnih predmeta. Od tog broja, ukupno 817 lica (23 %) imala su svojstvo oštećenog lica, dok su 410 lica (13 %) bile pripadnice ženskog pola, a 716 njih nisu državljani Republike Srbije<sup>37</sup>.

Zanimljiva je i analiza primenjenih mera zaštite svedoka i oštećenih pred Posebnim odeljenjem Višeg suda u Beogradu u proteklih 10 godina. Uočava se činjenica uravnoteženog odnosa broja svedoka i preduzetih aktivnosti nadležnih organa za podršku i pomoć, sagleđano po godinama rada Službe za podršku i pomoć svedocima i Jedinice za zaštitu svedoka. Ipak, primetan je i trend postepenog opadanja broja svedoka i posebno procesnih mera zaštite svedoka u postupcima za krivična dela organizovanog kriminala i ratnih zločina<sup>38</sup>.

Značaj postojanja stručnih službi ovog tipa najbolje se može sagledati u komentarima koje su po završenom svedočenju navodili sami svedoci u Višem sudu u Beogradu. Ubedljivo najveći broj svedoka je konstatovao da mu je pre i nakon svedočenja značila podrška

<sup>37</sup> *Izveštaj Službe za podršku i pomoć svedocima za period od 2006-2016*, dostupno na [www.tuzilastvorz.org.rs/html\\_trz/POCETNA/P\\_NAC\\_STRAGETIJA\\_CIR.PDF](http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/POCETNA/P_NAC_STRAGETIJA_CIR.PDF) (očitanje 01. 03. 2017).

<sup>38</sup> Odnos broja svedoka i broja određenih mera zaštite po godinama od 2006. do 2016. pred Posebnim Odeljenjem Višeg suda u Beogradu: 42-18, 476-25, 319-29, 253-42, 348-39, 457-22, 308-29, 236-12, 153-9, 371-12, 194-11.

i pomoć Službe, emotivna podrška samih službenika, zatim praktične informacije u vezi sa predstojećim svedočenjem i boravak u zasebnoj prostoriji za svedoke i oštećene pre početka suđenja.

Vapijuća potreba srpskog pravosuđa je da poboljša ovaj tip podrške i pomoći svedocima i to na nekoliko nivoa: ojačati kapacitete pomenutih službi pri sudovima i tužilaštvima sa odgovarajućim stručnim kadrom (psihijatrima, psiholozima, pedijatrima i sprovesti periodičnu obuku sudija, tužilaca i službenika koji imaju kontakt sa oštećenima i svedocima, predvideti slične službe u okviru drugih sudova i tužilaštava širom Srbije, proširiti delovanje tih službi i tokom predistražnog postupka i istrage, imajući u vidu sve novine postojećeg ZKP-a, te ojačati nadzor i podršku (pre svega psihološke prirode) svedocima i po okončanju krivičnog postupka.

O onoj ljudskoj, vaninstitucionalnoj podršci žrtvama krivičnih dela, izvan sudnice i u vezi sa najbanalnijim životnim pitanjima, o posebnoj psihološkoj vezi koja iz izgrađenog poverenja nastaje između postupajućeg tužioca s jedne, i žrtve i njegove porodice s druge strane, a koji se ne prekida ni po okončanju krivičnog postupka, nije moguće iz ugla pravnika sačiniti adekvatan referat, pa temu prepuštam odgovarajućoj struci.

Naposletku, važno je istaći i pohvaliti činjenicu da u ovom trenutku u Republici Srbiji postoji nekoliko neprofitnih organizacija civilnog društva čija delatnost se sastoji u pružanju sveobuhvatne podrške i pomoći žrtvama, među kojima se izdvajaju "Viktimološko društvo Srbije" (sa kojim je i srpsko Republičko javno tužilaštvo potpisalo Memorandum o razumevanju i saradnji<sup>39</sup>), te organizacija za borbu protiv trgovine ljudima i nasilja "Astra" i "Atina".

### 3. Zaštita posebnih kategorija svedoka u krivičnom postupku

#### 3.1. Zaštita žrtava ratnog zločina

Problematika zaštite svedoka možda je najizraženija kod suđenja učiniocima zločina protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom, kolokvijalno ratnih zločina. Ovo zato što su mnoge ratne zločine izvršili pripadnici vojske, policije ili drugi predstavnici organa vlasti, drugim rečima, predstavnici države na čijoj teritoriji bi sudski postupak trebalo da se vodi.

Tako je tokom suđenja jednom hrvatskom političaru i nekadašnjem ratnom zapovedniku policijskih jedinica, on javno uputio pretnje svedoku koji je svedočio protiv njega<sup>40</sup>. Od zastrašivanja svedoka nisu bili imuni ni

međunarodni krivični postupci. Međunarodni Tribunal za bivšu Jugoslaviju u Hagu (MKTJ) je u nekoliko slučajeva čak pokrenuo i postupak protiv onih koji su ometali postupak zastrašivanjima svedoka<sup>41</sup>. Ipak, verovatno najradikalniji primeri izostanka zaštite svedoka, za koje nije do danas niko ni disciplinski nije odgovarao, obeležili su proces pred MKTJ bivšim komandantima OVK-a, na čelu sa Ramušom Haradinajem. Ozbiljni propusti u sistemu zaštite doveli su do niza najsumnjivijih smrti zaštićenih svedoka ili odustanja od svedočenja u tom predmetu. Na kraju, tragično za međunarodnu pravdu, Žalbena veće Tribunala je svojoj presudi samo zaključilo da je proces obeležilo zastrašivanje svedoka. Nažalost, likvidacije zaštićenih svedoka obeležavaju i početak suđenja ratnim komandantima OVK čiji početak se očekuje tokom 2017. godine<sup>42</sup>. Iskustvo pokazuje da konvencionalni programi zaštite nisu delotvorni u sredinama u kojima postoje snažni relikti odmazde i krvne osvete, jer je neophodno obezbediti potpunu zaštitu ne samo svedoka, već i širokog kruga članova njegove porodice.

U Republici Srbiji Zakon o ratnim zločinima<sup>43</sup> predviđa mogućnost svedočenja preko video-linka. Ovo je važno zbog odredbe o zaštiti svedoka koja je u direktnoj korelaciji sa pravilima suđenja pred MKTJ, koja nikada nije u sudskoj praksi u Srbiji primenjena. Naime, u delu III kojim se regulišu pravila postupka u predmetima ratnih zločina, odredbom člana 14a stav 5 tog zakona predviđeno je da mere zaštite svedoka ili oštećenog i stepen poverljivosti dokaza određeni od strane MKTJ ostaju na snazi i nakon završenog suđenja, te obavezuju sve nacionalne sudove sve dok oni ne obezbede kod MKTJ odluku o izmeni ili ukidanju tih mera zaštite. Drugim rečima, ako bi se u bilo kom sudskom postupku u Srbiji, pojavila sumnja da je lice koje treba da svedoči dalo iskaz pod zaštitom pred Međunarodnim tribunalom, domaći sud *ex lege* mora da zastane sa vođenjem krivičnog postupka i proveriti kod Tribunala da li je i koje tačno mere zaštite imao taj svedok. Logično, proizilazi da bi na takvu činjenicu u postupku mogao ukazati jedino sam svedok.

U nekoliko svojih predmeta Tužilaštvo za ratne zločine Republike Srbije iniciralo je skidanje zaštitnih mera kod MKTJ. Svaki put tužilaštvo se suočavalo sa neuređenom procedurom podnošenja zahteva MKTJ. Naime, iako pravilnici MKTJ u ovim slučajevima izričito predviđaju da nacionalni organ postupka koji traži ukidanje zaštitnih mera, uz odgovarajući predlog, dostavi i ovlašćenje domaćeg suda za podnošenje predloga, propisima Republike Srbije nije regulisan način na ko-

<sup>41</sup> Npr. predmet protiv Vojislava Šešelja pred MKTJ, dostupno na [www.icty.org](http://www.icty.org).

<sup>42</sup> Up. bel. I, kao i V. Plesch, New war crimes court may bring Kosovo families justice, 26. 02. 2017, USA Today, dostupno na [www.usatoday.com/story/news/world/2017/02/26/kosovo-the-hague-war-crimes-court/97904334/](http://www.usatoday.com/story/news/world/2017/02/26/kosovo-the-hague-war-crimes-court/97904334/) (očitanje 10. 04. 2017).

<sup>43</sup> Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku ratnih zločina, *Sl. gl. RS* 67/2003, 135/2004, 61/2005, 101/2007 i 104/2009.

<sup>39</sup> O radu VDS na službenoj *web*-stranici [www.vds.org.rs](http://www.vds.org.rs).

<sup>40</sup> Suđenje bivšem policijskom zapovedniku Branimiru Glavašu u Hrvatskoj u predmetima poznatim kolokvijalno pod nazivima *Garaža* i *Selotejp*.

ji se takvo ovlašćenje stiže, ko ga može zatražiti i koja sudska instanca je nadležna da izda takvo ovlašćenje.

U postupcima za krivična dela ratnih zločina svedok i oštećeni mogu da budu ispitani i putem video-konferencijske veze ili međunarodne pravne pomoći. Kako ovakav način ispitivanja predstavlja izuzetak od opšteg pravila za neposredno ispitivanje pred sudom na glavnom pretresu, on dolazi u obzir samo ako nije moguće obezbediti prisustvo svedoka u sudnici. Svedočenje preko video-konferencijske veze ima niz nedostataka, kao što su nemogućnost suočenja sa okrivljenim, problem prepoznavanja predmeta krivičnog dela itd.

Međunarodnim većima, pored ostalog i zbog njihovog nadnacionalnog karaktera, stoje na raspolaganju sredstava kojim će zaštititi ugroženog svedoka i time osigurati važan dokaz tokom suđenja. Sudija ili pretresno veće međunarodnih tribunala mogu samoinicijativno ili na zahtev stranaka ili same žrtve (svedoka) o kojoj je reč odrediti mere zaštite da se spreči obelodanjivanje podataka (imena, adresa, pojmova, veza, lokacija) koji bi mogli otkriti identitet svedoka – korišćenjem pseudonima umesto ličnog imena svedoka i zabranom objavljivanja podataka o svedoku široj javnosti<sup>44</sup>.

Međunarodni krivični postupci poznavali su i situacije prihvatanja iskaza zaštićenih svedoka iz drugog krivičnog postupka i anonimnih svedočenja (kada identitet svedoka nije otkriven ni odbrani). Oba slučaja trebalo bi tumačiti krajnje oprezno, jer predstavljaju jasno ograničavanje prava okrivljenog. Čitanje iskaza zaštićenog svedoka iz drugog postupka i dopuštenje anonimnog svedočenja trebalo bi omogućiti samo ukoliko krivična presuda ne bi bila zasnovana isključivo ili pretežno na tako izvedenom dokazu. Ovo je u skladu i sa praskom Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu<sup>45</sup>.

Kriterijumi koje je MKTJ uzeo u obzir, kada je u prvom postupku pred tim sudom, *Tužilac protiv Duška Tadića*<sup>46</sup> prihvatio anonimnog svedoka, jesu: postojanje osnovanog straha za bezbednost svedoka ili njegove porodice, važnost svedočenja za optužbu, nepostojanje elemenata koji dovode u pitanje verodostojnost svedoka, neefikasnost drugih mera zaštite u konkretnom slučaju i ograničenje anonimnosti na najneophodniju meru. Usled pozitivne odluke suda po zahtevu tužioca u ovom slučaju, svedok je saslušan uz korišćenje jednosmerne interne televizije i upotrebe uređaja za iskrivljenje lika i glasa svedoka, podaci iz spisa o njegovom identitetu ostali su prikriveni za odbranu, koja pored toga nije mogla da vidi svedoka i svedok je svedočio

<sup>44</sup> Primeri: Odluke Međunarodnog suda za Ruandu u predmetu *Tužilac v. S.Gacumbişi* ICTR-2001-64-1 od 20. 05. 2003, *Tužilac v. A.Seromba* ICTR-2001-66 od 30. 06. 2003. i *Tužilac v. P.Zigiranyazo* ICTR-20017-3-I od 25. 02. 2003, dostupno na [www.icttr.org](http://www.icttr.org).

<sup>45</sup> Presude Evropskog Suda za ljudska prava u predmetima *Doorson protiv Holandije*, predstavka 20524/92 od 26. 03. 1996. i *Van Mechelen i dr. protiv Holandije*, predstavka 55/1996/674/861-864 od 30. 10. 1997.

<sup>46</sup> Presuda Žalbenog veća MKTJ IT-94-1-A od 15. 07. 1999.

iz posebne prostorije. Međutim, čak je i MKTJ u naknadnim sličnim slučajevima poštio uslove za anonimne svedoke. Najvažniji je bio taj da je tužilac morao da pruži sudu objektivne razloge za ugroženost svedoka.

### 3.2. Zaštita žrtava nasilja u porodici

Pored ustavne garantije o posebnoj zaštiti porodice, nasilje prema članovima porodice regulisano je u Srbiji građanskim, prekršajnim i krivičnim pravom. Definiše se na jedinstven način, kao ugrožavanje telesnog integriteta, duševnog zdravlja ili spokojstva drugog člana porodice.

U građanskoj materiji to je zona porodičnih odnosa. Porodičnim nasiljem u Srbiji najpre se pozabavio Porodični zakon (PZ) iz 2005. godine<sup>47</sup>, i to na sveobuhvatan način i sa brojnim inovativnim rešenjima. Pored brojnih bitnih novina, PZ je definisao pojam žrtve nasilja u porodici i detaljno regulisao postupak pružanja zaštite. U prvom redu su predviđene mere zaštite protiv člana porodice koji vrši nasilje, a koje se mogu izreći pojedinačno ili kombinovano<sup>48</sup>. U krivičnoj materiji, nasilje u porodici je kao krivično delo prvi put predviđeno zakonom iz 2002. godine. Potonjim, i trenutno važećim KZ-om, proširena je zona inkriminacije i na slučajeve kršenja mera zaštite koje je sud odredio u skladu sa zakonom koji reguliše porodičnopravne odnose. Ovo bi značilo da se, praktično, krivičnopravnom odredbom da kršenje izrečenih mera zaštite porodičnopravnog karaktera predstavlja poseban oblik krivičnog dela, dopunjuje i zaokružuje porodičnopravna zaštita. Međutim, postoji i treća zona zaštite. Ako bi nasilje u porodici bilo delo sa manjom društvenom opasnošću, pod određenim uslovima, sankcioniše ga prekršajni sudija<sup>49</sup>. U retkim, graničnim slučajevima, praksa se kolebala jer je zakonodavac nije bio precizan u pogledu razlikovanja nasilja u porodici kao prekršaja i kao krivičnog dela.

Prema svemu navedenom, na prvi pogled, čini se da je pravna zaštita žrtve porodičnog nasilja, time i zaštita braka i porodice u celini, u Srbiji potpuna i zadovoljavajuća. Ipak, podaci iz prakse o rapidnom povećanju broja zabeleženih slučajeva nasilja u porodici nad ženama u poslednjih godina, alarmirali su stručnu javnost. Problemi su detektovani na najosetljivijem polju – zaštiti žrtve nasilja i kordinaciji nadležnih organa i

<sup>47</sup> *Sl. gl. RS* 18/2005 i 72/2011 – dr. zakon.

<sup>48</sup> PZ predviđa sledeće mere: izdavanje naloga za iseljenje iz porodičnog stana odnosno izdavanje naloga za useljenje u porodični stan ili kuću, bez obzira na pravo svojine odnosno zakupa nepokretnosti, zabrana približavanja članu porodice na određenoj udaljenosti, zabrana pristupa u prostor oko mesta stanovanja ili mesta rada člana porodice i zabrana daljeg uznemiravanja člana porodice.

<sup>49</sup> Tako se Zakonom o javnom redu i miru pokriva više slučajeva koji bi mogli biti podvedeni pod nasilje u porodici: svađa i vika na javnom mestu, vređanje, vršenje nasilja, pretnja, tuča itd.

službi u borbi za zaštitu njenih prava. Članice Saveta Evrope usvojile su Istanbulsku konvenciju<sup>50</sup> 2011. godine, što je dovelo do toga da Vlada Republike Srbije donese više protokola u oblasti zaštite od porodičnog nasilja<sup>51</sup>. To je predstavljalo samo prve korake u reformi propisa na ovom polju. Tako je srpski parlament izglasao Zakon o sprečavanju nasilja u porodici<sup>52</sup> čije stupanje na pravnu snagu je predviđeno za 1. jun 2017. godine. Novine koje nam ovaj zakon donosi su brojne i raznovrsne, ali može se izdvojiti to da se njime na eksplicitan način uređuju organizacija i postupanje svih angažovanih društvenih faktora u sprečavanju nasilja u porodici. Uvode se jasniji mehanizmi preventivne zaštite žrtve od nasilnika, precizira saradnja novih-starih aktera u postupku zaštite, koji prolaze i kroz specijalizovanu obuku, što sad podrazumeva i posebne kontakt-tačke tj. oficire za vezu. Ipak, ako se jedna pozitivna vrednost mora izdvojiti, to je definisanje kriterijuma za procenu opasnosti od nastupanja ili ponavljanja nasilja u porodici, kao i kada i na koji način nadležni državni organi imaju delovati u sprečavanju ili zaustavljanju nasilja u porodici. Zakon pominje revolucionarne i pomalo kontroverzne “hitne mere”: privremeno udaljenje učinioca iz stana i privremena zabrana kontaktiranja i prilaska žrtvi, i to u trajanju od najduže 48 časova, uz mogućnost njihovog produženja. Mere su kontroverzne sa aspekta ustavnosti, jer odredbom kojom se omogućava udaljenje vlasnika iz njegovog stana neposredno se ugrožava zajedničko pravo na mirno korišćenje privatne svojine<sup>53</sup>. Pritom, ovde se ne misli na legitimno ustavno ograničenje uživanja prava na imovinu zaštitom nekog drugog (vrednijeg) dobra, kao što je pravo na život, već se želi ukazati na očekivanu realnu opasnost od “domino efekta” u lancu odgovornosti nadležnih državnih subjekata. Naime, u nameri da izbegne bilo kakav rizik za žrtvu, policijski službenici će po inerciji izricati prijavljenom licu meru udaljenja iz stana, postupajući tužiocima tražiti od suda njeno produženje i tako redom. Pored toga, proširena je primena zakona i na pružanje zaštite i podrške žrtvama drugih krivičnih dela zako-

nom, taksativno nabrojanih u katalogu krivičnih dela<sup>54</sup>.

Za zaštitu i podršku žrtve nasilja u porodici posvećena je posebna grupa prava – da žrtva bude blagovremeno i potpuno obavestena, da uživa pravo na besplatnu pravnu pomoć<sup>55</sup> i da kroz obavezu nadležnih organa da usvoje individualni plan zaštite i podrške žrtvi imaju pravo na bezbednost, garanciju da će se zaustaviti nasilje, sprečiti njegovo ponavljanje, pravo na psihosocijalnu i drugu podršku radi njenog oporavka, osnaživanja i osamostaljivanja.

Ako javni tužilac želi da u predmetima porodičnog nasilja obezbedi dokaze koji su neophodni da bi ubedio sud u izvesnost činjenica i pravne kvalifikacije iz optužnice, kao i da je optuženi nasilnik kriv, neophodno je da ima asistenciju niza drugih državnih organa i ustanova koji će se starati o pomoći i podršci žrtvi nasilja. U suprotnom, može doći u situaciju da iako je prikupio sve materijalne dokaze – npr. da je član porodice pretrpeo nasilje u vreme i mesto iz krivične prijave, tj. da poseduje lekarski izveštaj o vrsti i težini povreda žrtve, da je nasilnik od ranije poznat policiji odnosno da se radi o pretpostavljenom ponovljenom nasilju, te da su policijski službenici utvrdili da je kritičnom prilikom nasilnik bio i pod dejstvom alkohola a komšije čule viku i svađu, ali da sama žrtva ne želi da svedoči protiv njega, podizanjem optužnice se objektivno izloži riziku da nasilnik bude oslobođen usled nedostatka dokaza.

Pritom, žrtva porodičnog nasilja može odustati od krivičnog progona nasilnika iz različitih motiva – iz straha za sebe ili svoju decu, usled naknadnih pretnji od strane nasilnika, iz ekonomskih razloga, usled činjenice da se izmirila sa njim ili čak i zato što joj je žao nasilnika. Čest je slučaj da osoba ženskog pola koja je pretrpela nasilje, motivisana da ispriča ono što je nedavno pretrpela i ohrabrena podrškom nadležnih, svedoči protiv svog muža pred policijom i/ili u fazi istrage pred tužilaštvom, nakon čega, usled nekog od navedenih razloga, povuče svoj iskaz u kasnijoj fazi po-

<sup>50</sup> Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici od 11. 05. 2011. koju je ratifikovala i Republika Srbija, *Sl. gl. RS – Međunarodni ugovori* 12/13.

<sup>51</sup> Opšti protokol o postupanju i saradnji ustanova, organa i organizacija u situacijama nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima Vlade Republike Srbije, Poseban protokol Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike Vlade Republike Srbije o postupanju centara za socijalni rad – organa starateljstva u slučajevima nasilja u porodici i ženama u partnerskim odnosima, Posebni protokol Ministarstva unutrašnjih poslova Vlade Republike Srbije o postupanju policijskih službenika u slučajevima nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima i Posebni protokol Ministarstva zdravlja Vlade Republike Srbije o postupanju u slučajevima nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima.

<sup>52</sup> *Sl. gl. RS* 94/2016.

<sup>53</sup> Ustav RS (bel. 7), čl. 58 st. 1, pravo na imovinu.

<sup>54</sup> Krivična dela: proganjanje (član 138a Krivičnog zakonika), silovanje (član 178), obljava nad nemoćnim licem (član 179), obljava nad detetom (član 180), obljava zloupotrebom položaja (član 181), nedozvoljene polne radnje (član 182.), polno uznemiravanje (član 182a), podvođenje i omogućavanje vršenja polnog odnosa (član 183), posredovanje u vršenju prostitucije (član 184), prikazivanje, pribavljanje i posedovanje pornografskog materijala i iskorišćavanje maloletnih lica za pornografiju (član 185), navođenje deteta na prisustvovanje polnim radnjama (član 185a), zapuštanje i zlostavljanje maloletnog lica (član 193), nasilje u porodici (član 194), nedavanje izdržavanja (član 195), kršenje porodičnih obaveza (član 196), rodoskvrnuće (član 197), trgovina ljudima (član 388), ali i druga krivična dela, ako je krivično delo posledica nasilja u porodici.

<sup>55</sup> Iako takvo pravo u Srbiji nije još uvek ostvarivo, imajući u vidu da još uvek nije donet zakon o besplatnoj pravnoj pomoći kojim će se takvo pravo garantovati i žrtvama porodičnog nasilja.

stupka. Opreza radi, imajući u vidu da je u preko 85 % predmeta porodičnog nasilja žena žrtva a muškarac prijavljeno lice, dosadašnja praksa ukazuje i na slučajevne zlopotrebe. Naime, ima slučajeva da se žena, stavljajući se u ulogu navodne žrtve, odluči da lažno prijavi supruga iz različitih devijantnih motiva: da mu napakosti usled teško poremećenih odnosa, osvete mu se zbog nečega, zarad dobijanja starateljstva nad decom ili kakvog drugog vida pritiska na njega. Ipak, reč je o manjem broju zabeleženih slučajeva u praksi.

### 3.3. Zaštita dece žrtava krivičnih dela (maloletnih svedoka)

U praksi krivičnih sudova najosetljiviji i pritiscima najpodložniji svedoci su deca i adolescenti mlađi od 18 godina, posebno ako ujedno imaju i položaj žrtve ili predstavljaju jedine svedoke<sup>56</sup>. Podjednako, na međunarodnom i na nacionalnom nivou, deca mogu postati žrtve ratnih zločina, zločina protiv čovečnosti, regrutacija i zlopotrebe u oružanom sukobu<sup>57</sup>, trgovine ljudima, porobljavanja, prosjačenja itd. Naravno, deca mogu biti žrtve i dela iz opšteg kriminala kao što su ubistva, torture (mučenja), silovanja i drugih seksualnih delikata.

Razvoj prava deteta i zaštite tih prava tekao je postepeno i kontinuirano, sa razvojem međunarodnog prava širio se i krug prava i instrumenata zaštite prava deteta na nacionalnom nivou<sup>58</sup>.

Ustav RS predviđa posebnu zaštitu prava deteta, koja je na zakonskom nivou razrađena preko mera krivičnogopravnog i porodičnogopravnog karaktera<sup>59</sup>. Prve mere

<sup>56</sup> Terminologija usvojena u KZ Srbije ne odgovara u potpunosti međunarodnim dokumentima iz oblasti zaštite dece. Naime, pod pojmom deteta u međunarodnom pravu podrazumeva se osoba mlađa od 18 godina života, dok srpski krivični zakon pravi razliku između maloletnog lica (lice koje nije navršilo 18 godina), maloletnika (između navršениh 14 do 18 godina) i deteta (mlađe od 14 godina) – KZ RS, član 112, t. 8, 9 i 10 (bel. 27).

<sup>57</sup> Prekretnica u kažnjavanju dečije mobilizacije i učešća dece mlađe od 15 godina u oružanim sukobima bila je *Presuda Međunarodnog krivičnog Tribunala za Ruandu (MKTR) protiv Tomasa Lubange*, lidera Unije patriota Konga od 03. 10. 2012. g. kojom je osuđen na 14 godina zatvora.

<sup>58</sup> Opšta deklaracija o pravima čoveka i međunarodnim paktovima o ljudskim pravima iz 1948, Deklaracija o pravima deteta iz 1959, Konvencija o pravima deteta iz 1989 i dva opciona protokola – Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima deteta o učešću dece u oružanim sukobima i Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima deteta o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji, Rezolucija Ekonomskog i socijalnog saveta UN br. 2004/27 o smernicama o pravosudnim pitanjima koja uključuju decu žrtve i svedoke krivičnih dela, Rezolucija o standardnim minimalnim pravilima UN za maloletničko pravosuđe (tzv. Pekinška pravila) iz 1985, Smernice UN za prevenciju maloletničke delikvencije (Rijadske smernice) iz 1990, Pravila UN o zaštiti maloletnika lišenih slobode iz 1990. i Standardna minimalna pravila UN za mere alternativnog institucionalnog tretmana iz 1990.

<sup>59</sup> *Ustav RS*, čl. 64 (bel. 7).

u inkorporirane u KZ, kao zasebna krivična dela protiv života i tela, polnih sloboda i drugo, izvršena nad detetom kao pasivnim subjektom ili kao kvalifikatorni oblici drugih krivičnih dela (npr. teška telesna povreda, otmica, silovanje, nasilje u porodici itd.). Mere porodičnogopravnog karaktera propisane su u PZ<sup>60</sup> i one su pretežno preventivnog karaktera.

Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnogopravnoj zaštiti maloletnih lica<sup>61</sup> posvećuje nekoliko članova o zaštiti maloletnih lica kao oštećenih u krivičnom postupku, dajući posebne garantije u slučaju najtežih taksativno nabrojanih krivičnih dela<sup>62</sup>. U takvim slučajevima, javni tužilac i sudije će se odnositi prema oštećenom vodeći računa o njegovom uzrastu, svojstvima ličnosti, obrazovanju i prilikama u kojima živi, posebno nastojeći da se izbegnu moguće štetne posledice postupka po njegovu ličnost i razvoj.

Ne postoji pouzdana statistika i parametri koji bi ukazali da li je krivično pravosuđe Srbije u dovoljnoj meri senzibilno i efektivno u pogledu zaštite prava i interesa dece svedoka i žrtava.

U postupanju nadležnih organa i ustanova u praksi dete-žrtvu krivičnog dela, već od otkrivanja krivičnog dela neophodno je tretirati na brižan i osetljiv način, vodeći računa o njegovim ličnim prilikama i potrebama, uzrastu, rodu i stepenu dostignute zrelosti. Prilikom uzimanja iskaza mora se voditi računa i o sposobnostima i kapacitetima deteta, ali pre svega o traumi koju je dete kao žrtva preživelo. Svaka sekundarna viktimizacija nije poželjna, ali kada se ona vrši prema detetu, to za njega postaje trajna, često i doživotna kazna. Zbog toga, neophodno je u svakoj prilici sprečiti ugrožavanje privatnosti deteta, odugovlačenje sudskog postupka, ponovno uzimanje iskaza osim ako to nije baš neophodno i naročito ponovni kontakt sa počiniocem. Ovo naročito važi u slučajevima seksualnih napastvovanja dece.

S druge strane, ono ne sme da oseti da ga organ postupka i obučena stručna lica koja mu pomažu tretiraju kao tipično dete. Uzrast ne treba da bude prepreka za puno učešće u sudskom procesu. Procenu stvarne psihičke zrelosti deteta, njegovu sposobnost da prati i razume sam tok postupka, kao i sklonost ka konfabulacijama (izmišljanjima i nadogradnji sećanja), pre njegovog ispitivanja u svojstvu svedoka uvek bi trebalo da proceni stručno lice – dečiji psiholog. Zbog toga se danas često ističe da ispitivanje maloletnog lica trebaju da obave lica koja su prošla specijalnu obuku, ispitivanje se vrši uz pomoć ili preko stručnih lica, psihologa ili socijalnog radnika, zatim uz obavezno prisustvo zakonskog staraoca, ako ispunjava uslove za posebno osetljivog svedoka i mogućnost da dete svedoči u zasebnoj prostoriji ili preko video-linka i slično.

<sup>60</sup> *PZ RS* (bel. 47).

<sup>61</sup> *Sl. gl. RS*, 85/2005 (bel. 11).

<sup>62</sup> *Ibid*, katalog krivičnih dela naveden u čl. 150.

### 3.4. Zaštita žrtava seksualnog delikta

Bez obzira na starosnu dob i pol, posebno osetljivim svedocima smatraju se i žrtve seksualnih delikata. Seksualni delikti ili seksualno nasilje ima pojavne oblike širokog spektra, od seksualnog uznemiravanja i zlostavljanja, preko silovanja, bludnih i drugih seksualnih radnji, do organizovanog kriminala trgovine ženama, prisilne prostitucije, pornografije, seksualnog ropstva i genitalnog sakaćenja. U kontekstu međunarodnih i unutrašnjih oružanih sukoba posebno je zabranjen svaki napad na civilno stanovništvo, naročito žene, a to je u prvom redu zabrana silovanja u ratu.

To su danas ujedno i univerzalne vrednosti koje štite brojni međunarodni multilateralni i bilateralni ugovori<sup>63</sup>. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, sadrži nekoliko odredbi pod koje možemo podvesti pod seksualne delikte: zabrana mučenja (čl. 3), zabrana ropstva i prinudnog rada (čl. 4), pravo na pravično suđenje (čl. 6) i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života (čl. 8)<sup>64</sup>. U zaštiti tih prava, Evropski sud za ljudska prava doneo je više značajnih presuda koje su u ovoj oblasti postale izvor prava za nacionalne pravne sisteme<sup>65</sup>.

U pogledu odnosa prema ovim žrtvama kada se pojavljuju kao svedoci na sudu, a u cilju smanjivanja mogućnosti sekundarne viktimizacije, kao najbolja su identifikovana sledeća rešenja:

- ispitivanje od strane policijskog službenika istog pola; u prisustvu poverljivog lica; obučeni i iskusni policajci za rad sa žrtvama silovanja i seksualnog nasilja<sup>66</sup> i specijalne policijske jedinice za ispitivanje

<sup>63</sup> Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda, stupio na snagu 01. 07. 2002, čl. 7 t. 1-g, predviđa da se u okviru šireg ili sistemskog napada na civilno stanovništvo ne smeju preduzimati nečovječna dela silovanja, seksualnog ropstva, prisilne prostitucije, prisilne trudnoće, prisilne sterilizacije ili bilo koji drugi oblik seksualnog nasilja usporedive težine; Konvencija o ropstvu usvojena 1926. u Ženevi, Konvencija o otklanjanju svih oblika diskriminacije nad ženama (CE DAW) iz 1979, Konvencije Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja i o akciji protiv trgovine ljudima, od 16. 05. 2005, Istanbulska konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici od 11. 05. 2011, Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, posebno žena i dece ("Protokol iz Palerma"), Okvirna odluka SE o borbi protiv trgovine ljudima od 19. 07. 2002, Preporuke Saveta Evrope br. 11 (2000) Komiteta ministara Državama potpisnicama o akciji protiv trgovine ljudima u svrhu seksualne eksploatacije, br.16 (2001) Komiteta ministara Državama potpisnicama o zaštiti dece od seksualne eksploatacije i br. 5 (2002) Komiteta ministara Državama potpisnicama o zaštiti žena od nasilja.

<sup>64</sup> Usvojena 04. 11. 1950.

<sup>65</sup> Npr. slučaj *Rantsev protiv Kipra i Ruske Federacije*, predstavka 25965/04 od 07. 01. 2010, slučaj *O'Ceefee protiv Irske*, predstavka 35810/09 od 28. 01. 2014, slučaj *Söderman protiv Švedske*, predstavka 5786/08 od 12. 11. 2013.

<sup>66</sup> Poput specijalnih policijskih odeljenja za ispitivanje žrtava i istragu u slučajevima silovanja, na primer u Engleskoj,

žrtava i istragu u slučajevima nasilja u porodici (ako je delo počinjeno u od strane člana porodice) te

- ispitivanje pred tužiocem (istraga) i pred sudom vrši se u odsustvu optuženog, zabraniti pitanja o žrtvinom ranijem seksualnom životu, te u svemu stroga sudska kontrola unakrsnog ispitivanja koje vrši odbrana, formalna pravila ispitivanja, video link, kako bi se izbeglo suočavanje sa optuženim i video zapis kao dokaz na sudu.

Faktičko je pitanje kako pristupiti žrtvi silovanja, jer treba ceniti sve okolnosti slučaja i žrtvinog okruženja. Tako sud, ako to nije preko potrebno, ne bi smeo da insistira na opisu detalja silovanja od strane žrtve, da prati reakcije i nivo stresa svedoka-žrtve dok svedoči, pa da odredi eventualno češće pauze i prisustvo u sudnici psihologa za podršku žrtvi, da prihvati da žrtva verbalizuje sam čin penetracije svojim rečima, jer je npr. priča o tome za žrtvu tabu u sredini iz koje dolazi itd.<sup>67</sup>

U skladu sa uspostavljenim međunarodnim standardima u ovoj krivičnoj oblasti, nedavnim novelama krivičnog zakonodavstva u Srbiji značajno je proširena zona inkriminacije na čitav spektar novih delikata protiv polnih i drugih sloboda i prava<sup>68</sup>.

## 4. Zaključak

Stigmatizacija od strane društvene zajednice, nekažnjena tabloidizacija suđenja od strane sredstava javnog informisanja, čime se na prizemnom, tabloidnom nivou iznose detalji o svedočenju žrtve i o njenom ličnom i porodičnom životu, te ataci odbrane poput onih da zaštićeni svedoci svedoče po diktatu, zarad imovinske ili druge koristi i nedopustivo mešanje organa izvršne vlasti, svakako obeshrabruju žrtve da slobodno, potpuno i istinito svedoče, čime se sve ukupno relativizuje svrha procesuiranja učinilaca krivičnih dela i otupljuje oštrica mača boginje pravde. Baš zbog toga, prvi i osnovni korak u zaštiti svedoka morala bi biti zaštita života i ličnosti svedoka, njegove privatnosti i drugih osnovnih ljudskih prava. Ako takva premisa važi u prvom redu za prava okrivljenog, što je predmet stalnih javnih povika i proklamacija, onda bi to tek moralo obvezivati sve društvene činioce kada je u pitanju osoba koja otkriva krivično delo i doprinosi

Irskoj, Škotskoj i Norveškoj gde žrtva može biti ispitivana u prijatnom okruženju i može biti pregledana od strane lekarske specijaliste sudske medicine.

<sup>67</sup> V. Oosterveld, *Procedural Steps Addressing Sexual and Gender-based Violence: the Legacy of the International Criminal Tribunal for Rwanda and its Application in the Special Court for Sierra Leone*, novembar 2014.

<sup>68</sup> Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog Zakonika, *Sl. gl. RS* 94/2016. U pitanju su krivična dela sakaćenje ženskog polnog organa (čl. 121a KZ-a), proganjanje (čl. 138a), polno uznemiravanje (čl. 182a), navođenje deteta na prisustvovanje polnim radnjama (čl. 185a), prinudno zaključenje braka (čl. 187a), kao i pooštavanje kazni za pojedina krivična dela protiv polnih sloboda.

kažnjavanju njegovih učinilaca. Samo tako dolazimo do materijalne istine, i što je posebno značajno, bez povrede prava na odbranu.

Pažljivo pripremljena i vođena podrška svedoku-žrtvi od strane organa koji rukovodi postupkom (policijskih službenika, kasnije javnog tužioca i sudija), od prvog kontakta nužan su preduslov za dobijanje kvalitetnog svedočenja. Pod zaštitom ovde se ne misli samo na procesne mere zaštite, već na poseban tretman u sudnici kojim se uvažava trauma i osetljiv status svedoka, kojim se on ohrabruje da svedoči slobodno i potpuno. Na prvi pogled, sasvim logično se čini da je svedok tokom krivičnog postupka najugroženiji upravo tokom faze unakrsnog ispitivanja, kada njegov kredibilitet (tj. ličnost) i sam iskaz napadaju zastupnici odbrane. Zaštita se ovde obezbeđuje relativno jednostavno, primenom pojedinih procesnih zaštitnih mera, dobrom psihološkom pripremom i informisanjem svedoka o onome što može očekivati tokom ispitivanja, zabranom suda da se pitanja svedoku postavljaju neposredno, provokativno, maliciozno i tome slično. Ponekad, neočekivano, ozbiljna pretnja po sigurnost svedoka nastaje kada pomenuta podrška organa postupka izostane. Do toga može doći čak i nesvesno, usled nesmotrenog i nepažljivog postupanja predstavnika policije, tužilaštva ili suda tokom procesa. Reakcija koja bi usledila bilo bi zatvaranje svedoka u sebe i verovatni gubitak važnog dokaznog sredstva za tužilaštvo. Uporedivši ovo sa izmenjenom, daleko odgovornijom procesnom ulogom tužioca, nema dvojbe da je upravo ovaj procesni subjekt najzainteresovaniji, ali i najodgovorniji, da sud odgovarajuće mere zaštite svedoka usvoji i da se one u praksi i sprovedu. Takva zaštita se kreće u širem rasponu, počev od zaštite od zastrašivanja i pretnji, pa do fizičke zaštite života svedoka i njegovih najbližih.

Do uvođenja tužilačke istrage u Srbiji, svedoci i oštećeni su imali podršku stručne Službe pri posebnim odeljenjima Višeg suda u Beogradu, kako tokom istražnog, tako i tokom glavnog krivičnog postupka, kao i u postupcima po zamolnicima inostranih pravosudnih organa. Uvođenjem koncepta tužilačke istrage prekinut je kontinuitet u pružanju profesionalne podrške u fazi istrage. Trebalo bi nastaviti sa formiranjem službi tog tipa pri javnim tužilaštvima i sudovima širom zemlje uz jačanje stručnih, tehničkih i infrastrukturnih kapaciteta.

Nastavak kontinuirane obuke nosilaca pravosudnih funkcija i advokata u vezi sa sekundarnom viktimizacijom i doslednom primenom mera procesne discipline na glavnom pretresu, analiza i reforma sistema zaštite unutar nadležnih policijskih institucija, mehanizmi stvarne kontrole rada policije u rukama javnog tužioca a ne isključiva odgovornost neposredno nadređenom policijskom starešini, zatim poboljšanje i jačanje međunarodne saradnje, unapređenje normativnog okvira, jačanje institucionalnih kapaciteta i bolja međusobna koordinacija nadležnih državnih organa uključenih u sistem zaštite svedoka i podršku oštećenim licima, svakako moraju ostati prioritete strateške smernice.

Svaki neuspeh na polju zaštite svedoka nije tragičan samo za pravilno okončanje krivičnog postupka koji je u toku. On ima i šire negativno dejstvo, jer obeshrabruje sve druge koji nešto znaju o zločinu da o istom progovore javno, kao i dejstvo *pro futuro*, jer svedok odbija svaku dalju saradnju sa tužilaštvom u otkrivanju i gonjenju ostalih učinilaca i drugih dela ili tragova.

Opređenje Republike Srbije za nastavak procesa pridruživanja Evropskoj Uniji i implementacija principa i standarda evropskog prava u srpski pravni sistem, sa sobom će u oblasti procesne i vanprocesne zaštite svedoka i žrtava krivičnih dela doneti nove izazove za srpsko pravosuđe. Usvojeni pravni okviri za postizanje zacrtanih ciljeva na tom putu, pre svih Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, Akcioni plan Ministarstva Pravde Republike Srbije za poglavlje 23 i Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina za period 2016-2020. godine predstavljaju dobru polaznu osnovu za poboljšanje sistema zaštite svedoka i podrške oštećenima licima u Srbiji. Uostalom, to je i jedan od nekoliko strateških ciljeva u reformi srpskog pravosuđa.

Efikasan i funkcionalan sistem zaštite i podrške svedocima i oštećenima predstavlja jedan od temelja vladavine prava u modernim demokratskim društvima. Shodno tome, dostignuti nivo takve zaštite i podrške jedan je od osnovnih pokazatelja nezavisnosti, samostalnosti i efikasnosti organa sudske vlasti, samim tim i potvrdu ili negaciju pravne države. Posmatrana na ovaj način, zaštita prava žrtava u krivičnom postupku danas je jedno od najvažnijih pitanja krivičnog prava i sudske prakse. Pitanje koje se postavlja ne samo pred organ koji vodi neki postupak ili samu stručnu pravničku javnost, već pred sve nas.

### Summary

*The paper seeks to offer insight into a number of major issues: importance of the victim's protection before, during and after the completion of criminal proceedings; range of the persons considered eligible for protective measures; range of the institutions involved in the implementation of the measures adopted; multitude of challenges encountered in practice by the competent authorities; determination of models for theoretical and practical approaches to such challenges; and specific features of the witness/victim protection in cases of war crimes, home violence, offences against minor persons and sexual abuse.*

*Through an overview of practices employed by international and national courts in the victim protection area, with a particular reference to the situation in the Republic of Serbia, the authoress attempts to highlight the unduly neglected significance of this particular matter, as well as to show how certain omissions or absence of any relevant support may have potentially fatal impact on the victims' psychological and bodily integrity. The message emerging from such failures is that society is unable to secure the fundamental and commonly recognized values of criminal law, namely fight against the gravest forms of contemporary crimes, as well as the general/universal prevention of the same.*

*The Republic of Serbia's clear commitment to completing the European integration process implies the need for serious reforms in the justice and human rights areas, which includes a comprehensive analysis of the existing legal framework implementation, alongside certain policy changes in the system of protection applicable to victims/witnesses of criminal offences. The authoress underlines that this urgent need for changes also calls for more extensive involvement of the professional public and of society as a whole in recognizing the overall complexity of the victims' position, and in providing due support/assistance to this most sensitive category of participants in criminal proceedings.*

### Izdanja Centra za javno pravo

#### **Biblioteka Javno pravo**

1. *Jedan vrhovni sud za BiH?* (uredio E. Šarčević), Sarajevo 2011, ISBN 978-9958-1960-0-3
2. *Sistem socijalne zaštite: BiH i regija* (uredio E. Šarčević), Sarajevo 2012, ISBN 978-9958-1960-2-7
3. *Ko bira sudije ustavnog suda?* (uredio E. Šarčević), Sarajevo 2012, ISBN 978-9958-1960-4-1
4. *Pravosuđe u medijima: medijska manipulacija ili javna kontrola pravosuđa — slučaj Bosne i Hercegovine* (uredio E. Šarčević), Sarajevo 2012, ISBN 978-9958-1960-3-4
5. *Državna imovina: entitetsko ili državno vlasništvo?* (uredio E. Šarčević), Sarajevo 2012, ISBN 978-9958-1960-5-8
6. *Sudije u pravnom sistemu: izbor sudija u Srbiji i zemljama regiona* (uredili E. Šarčević/V. Petrov), Sarajevo 2013, ISBN 978-9958-1960-8-9
7. *Upravni spor i organizacija upravnih sudova* (uredio E. Šarčević), Sarajevo 2013, ISBN 978-9958-1960-6-5
8. *Notarijat i pravna država: bilans i perspektive notarijata Bosne i Hercegovine i Hrvatske* (uredio E. Šarčević), Sarajevo 2013, ISBN 978-9958-1960-7-2
9. *Ko bira sudije redovnih sudova? Regionalni bilans teorije i prakse: BiH, Hrvatska i Srbija* (uredio E. Šarčević), Sarajevo 2014, ISBN 978-9958-1960-9-6
10. *Pravni principi* (uredio E. Šarčević), Sarajevo 2014, ISBN 978-9958 0376-0-3
11. *Reforma izbornog sistema u Srbiji* (uredio E. Šarčević), Sarajevo 2015, ISBN 978-9958-0376-2-7
12. *Vjerski simboli u sudovima* (uredio E. Šarčević), Sarajevo 2016, ISBN 978-9958-0376-4-1

#### **Biblioteka Pravo i politika**

1. Jürgen Habermas, *Ogled o ustavu Evrope*, Sarajevo 2011, ISBN 978-9958-1960-1-0
2. *Sekularnost i religija: BiH i regija* (uredili E. Šarčević/D. Bojić), Sarajevo 2015, ISBN 978-9958-0376-1-0
3. Tarik Haverić, *Ethnos i demokratija*, 2. izdanje, Sarajevo 2016, ISBN 978-9958-0376-3-4