

PRIZNAVANJE INOZEMNIH VISOKOŠKOLSKIH KVALIFIKACIJA U BIH: IZMEĐU PRINCIPA I STANDARDA EUROPSKE UNIJE I DOMAĆE PRAKSE

Obrazovanje, a posebice visoko obrazovanje, od izuzetnog je značaja za društveno-gospodarski rast svake države i društva i njihovo pozicioniranje, odnosno odgovaranje zahtjevima i izazovima globalizacije. Po mišljenju mnogih upravo su pojava i napredak informacijskih tehnologija bili temeljni pokretači procesa globalizacije, a jedna od njegovih direktnih posljedica bio je sve veći i sve brži protok ljudi, znanja, ideja, tehnologije i roba preko tradicionalnih državnih granica.

U procesu približavanja standardima Evropske unije i pridruživanja EU integracijama Bosna i Hercegovina je 2003. godine potpisala i ratificirala *Lisabonsku konvenciju*¹ i formalno se, na ministarskom sastanku u Berlinu, pridružila Bolonjskom procesu. *Lisabonska konvencija* postala je pravno važeći međunarodni / međudržavni sporazum i dio unutarnjeg pravnog uređenja naše države. U isto vrijeme BiH se unutar Bolonjskog procesa obvezala provesti sustavnu i strukturalnu reformu visokog obrazovanja sukladno strateškim ciljevima definiranim na razini cijeloga Starog kontinenta, kao što su internacionalizacija i povećanje globalne konkurentnosti visokog obrazovanja i povećanje akademske i mobilnosti u pogledu zapošljavanja unutar europske regije, te izgradnja jedinstvenoga europskog prostora visokog obrazovanja. Olakšavanje postupka priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija temelj je i ključni element ovog procesa i ostvarenja njegovih strateških ciljeva.

Ključne odredbe Lisabonske konvencije

Polazeći od toga da je priznavanje kvalifikacija ključni element prava na obrazovanje, Lisabonska konvencija ima za cilj osiguranje nepristranog međusobnog priznavanja kvalifikacija među državama sudionicama i bazira se na uzajamnom povjerenju i razmjeni potrebnih informacija, te na načelima i standardima poštene procjene i prihvaćanja kvalifikacija, bez obzira na njihovo porijeklo, putem transparentnih, pouzdanih, djelotvornih i ekonomičnih postupaka.

Uokvirene nejednakosti

Usvajanjem *Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH*² (u daljnjem tekstu OZVO) 2007. godine i *Odlukom Vijeća ministara BiH o usvajanju dokumenata za daljnju provedbu Bolonjskog procesa*³ iz iste godine na razini države stvoreni su neophodni zakonski preduvjeti za harmoniziranu provedbu gore spomenutih preuzetih međunarodnih obveza. Što se tiče oblasti priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija, posebice valja istaći osnivanje Centra za informiranje i priznavanje dokumenata iz područja visokog obrazovanja (u daljnjem tekstu CIP), osnovanog na osnovu OZVO-a, koji djeluje i kao bh. član međunarodne mreže centara za informiranje (ENIC / NARIC mreže) te usvajanje *Državnoga akcijskog plana za priznavanje kvalifikacija u BiH*,⁴ kao jednoga u setu usvojenih dokumenata za daljnju provedbu Bolonjskog procesa.

Ovdje također kao relevantan za postupak priznavanja inozemnih kvalifikacija treba spomenuti i *Zakon o važnosti javnih isprava u Bosni i Hercegovini*,⁵ kojim se reguliraju različite domaće i inozemne javne isprave i njihova valjanost u pravnom prometu unutar cijele države.

Dakle, na osnovu međunarodnih sporazuma i domaćih propisa na razini BiH stvoren je ne samo pravni nego i institucionalni okvir za provedbu *Lisabonske konvencije*, odnosno olakšavanje postupka priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija.

Nadležne obrazovne vlasti na razini bh. entiteta Republike Srpske, kantona / županija u Federaciji BiH i Brčko distriktu BiH imale su nakon toga obvezu donijeti ili uskladiti svoje pravne propise prvenstveno s OZVO-om, ali i međunarodnim sporazumima kojima se uređuje oblast visokog obrazovanja i priznavanja inozemnih kvalifikacija u BiH. Izuzev Kantona Središnja Bosna, sve druge nadležne obrazovne vlasti su do sada usvojile zakone o visokom obrazovanju koji su manje-više usklađeni s OZVO-om, ali je tek manji broj ovim ili nekim drugim zakonima adekvatno elaborirao postupak priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija u skladu s *Lisabonskom konvencijom*.

Pet godina kasnije sve analize pokazuju da su i praksa i propisi koji se tiču priznavanja inozemnih diploma u različitim dijelovima BiH neujednačeni, a u pojedinima i suprotni duhu i slovu *Lisabonske konvencije*.

¹ „Službeni glasnik BiH“, broj 13/08 – Međunarodni ugovori.

² „Službeni glasnik BiH“, broj 59/07 i 59/09.

³ „Službeni glasnik BiH“, broj 13/08.

⁴ „Službeni glasnik BiH“, broj 13/08.

⁵ „Službeni glasnik BiH“, broj 23/04.

Na terenu tako imamo različita rješenja u pogledu vrste / svrhe i postupka priznavanja i s tim u vezi različita rješenja o podjeli nadležnosti između institucija uključenih u proces priznavanja u pojedinim dijelovima BiH. Prema podacima s kraja 2010. godine,⁶ jedino je u Republici Srpskoj nadležnost za priznavanje jasno određena prema svrsi, pa su za akademsko priznavanje zadužene ustanove visokog obrazovanja, a za profesionalno priznavanje Povjerenstvo za informiranje i priznavanje dokumenata iz područja visokog obrazovanja, koje djeluje pri Ministarstvu prosvjete i kulture RS-a, sukladno *Zakonu o visokom obrazovanju RS-a* i posebnom pravilniku o njegovom sastavu i načinu rada.⁷

I u ostatku Bosne i Hercegovine nadležnosti za priznavanje su uglavnom podijeljene između ministarstava obrazovanja i visokoškolskih ustanova, ali s različitim i često nedovoljno definiranim ulogama. Ima slučajeva da ministarstva obrazovanja i nemaju nadležnost u oblasti priznavanja jer taj postupak, neovisno o svrsi, provode visokoškolske ustanove, s tim što ministarstva onda odlučuju povodom žalbi na rješenje visokoškolske ustanove, tj. u drugostupanjskom postupku. U većini slučajeva ministarstva provode postupak priznavanja na osnovu prethodnog mišljenja visokoškolske ustanove ili pak CIP-a. U prvom slučaju je to regulirano posebnim pravilnicima, kao npr. u slučaju kantona, odnosno univerziteta u Sarajevu, Tuzli i Zenici. Druga opcija je prisutna samo u Županiji posavskoj i Brčko distriktu BiH gdje je takav postupak propisan odgovarajućim zakonima.⁸

Ono što posebice zabrinjava jeste činjenica da se priznavanje inozemnih kvalifikacija u velikom dijelu BiH i dalje odvija po načelima *nostrifikacije*, odnosno na zastarjelome i u EU-u i većini drugih europskih država napuštenom konceptu izjednačavanja (priznavanja potpune istovrijednosti) inozemne s odgovarajućom domaćom kvalifikacijom,⁹ dakle, protivno osnovnom cilju *Lisabonske konvencije*, tj. olakšavanju postupka priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija radi veće akademske mobilnosti i lakšeg kretanja radne snage.

Također zabrinjava i činjenica da su i trajanje i cijena postupka priznavanja različiti u pojedinim dijelovima BiH. U većini slučajeva postupak priznavanja odvija se u rokovima propisanim zakonima o upravnom postupku, što znači da može trajati najviše 60 dana (pozitivni izuzeci su Brčko distrikt BiH i Univerzitet u Sarajevu gdje je taj rok dvostruko kraći, tj. 30 dana). U praksi postupak priznavanja traje gotovo dvostruko duže, odnosno tri do četiri mjeseca. Još su izraženije razlike u troškovima postupka koji su propisani na razini ministarstava i / ili institucija nadležnih za priznavanje, s tim što su naknade za priznavanje inozemnih srednjoškolskih i drugih obrazovnih isprava u cilju pristupa visokom obrazovanju znatno niže (do 50 KM) u odnosu na naknade za priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija koje se kreću od 150 KM naviše, s tim da je prosječna naknada 300 KM.¹⁰ U slučaju *nostrifikacije* ovaj se iznos višestruko povećava i dostiže 4000 do 6000 KM,¹¹ što bi se eventualno moglo tolerirati jedino u slučaju tzv. *reguliranih profesija*. Ovim se izravno i ozbiljno narušava još jedan od glavnih ciljeva *Lisabonske konvencije* – da se priznavanje mora provesti u razumnim vremenskim rokovima i uz razumnu naknadu.

Problemi postoje i u pogledu neujednačenosti oblika i sadržaja obrasca zahtjeva za priznavanje (za šta nema nikakvog opravdanja jer je *podatak diplomi* općeprihvaćen kao ključni element ovog postupka, tj. kao svojevrsno *sredstvo transparentnosti* čija je osnovna svrha smanjiti broj dokumenata potrebnih za priznavanje i otkloniti potrebu za prevođenjem); nepostojanje standardiziranih postupaka za vođenje evidencije i baze podataka o priznavanju kvalifikacija na razini BiH; nejasnoće u suradnji nadležnih tijela u RS-u, Brčko distriktu BiH i kantonima / županijama s CIP-om, kao i suradnji CIP-a s Agencijom za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta u BiH (jer su priznavanje i osiguranje kvaliteta neraskidivo povezani i međusobno ovisni, to su u stvari dva lica iste medalje koja se zove *kvalifikacija*).

Ko se nije odazv(a)o na OZVO

Brojnost, raznolikost i neusklađenost postojećih zakonskih rješenja, kako s *Lisabonskom konvencijom*, tako i njihova međusobna neusklađenost, samo su u malo mjeri rezultat ustroja Bosne i Hercegovine i s tim u vezi podjele nadležnosti u oblasti obrazovanja, a više rezultat nedorečenosti odredbi o priznavanju unutar OZVO-a. OZVO tako ne definira ključne pojmove *Lisabonske konvencije*, što se posebice odnosi na nepostojanje definicije novoga i drugačijeg koncepta **priznavanja kao formalnog potvrđivanja vrijednosti inozemne kvalifikacije** u cilju pristupa daljnjem obrazovanju ili tržištu rada **koje se prvenstveno temelji na procjeni postignutih znanja, vještina i kompetencija**.

Što se pak tiče priznavanja obrazovanja stečenog u inozemstvu, OZVO (u poglavlju *Pristup visokom obrazovanju*) govori o priznavanju za pristup visokom obrazovanju, ali gotovo da i ne govori o drugim vrstama / svrhama priznavanja koje spominje *Lisabonska konvencija*. Odredbe o nadležnosti CIP-a su nedovoljne i neprecizne. U članku 45. OZVO-a kao nadležnosti CIP-a u oblasti priznavanja CIP-a navodi se sljedeće:

- Kroz međunarodne mreže centara za informiranje (ENIC / NARIC mreže) pruža informacije visokoškolskim ustanovama u BiH u vezi s inozemnim visokoškolskim ustanovama i programima kao osnov za priznavanje stupnjeva i diploma za daljnje školovanje na visokoškolskim ustanovama u BiH i

⁶ Priručnik Centra za informiranje i priznavanje dokumenata iz područja visokog obrazovanja, 2011.

⁷ Situacija u vezi s priznavanjem inozemnih kvalifikacija po mnogima je najbolja (najtransparentnija, uz jasne zahtjeve i uvjete, troškove i rokove) pa se i mnogi iz Federacije BiH odlučuju tamo završiti proces priznavanja.

⁸ Priručnik Centra za informiranje i priznavanje dokumenata iz područja visokog obrazovanja, 2011.

⁹ Ovdje ipak valja napomenuti da i u EU-u i drugim europskim i neeuropskim državama sudionicama *Lisabonske konvencije* načelo *nostrifikacije* / izjednačavanja i dalje važi kada su u pitanju tzv. „regulirane profesije“ u koje spadaju kvalifikacije iz medicine, arhitekture i građevine struke.

¹⁰ U RS-u, kantonima Sarajevo, Tuzla i Zenica.

¹¹ Priručnik Centra za informiranje i priznavanje dokumenata iz područja visokog obrazovanja, 2011.

predstavlja BiH u tim mrežama;

- daje informacije i mišljenje o inozemnim stupnjevima i diplomama u BiH s ciljem nastavka školovanja na visokoškolskim ustanovama u BiH;
- sukladno *Lisabonskoj konvenciji* i njenim pratećim dokumentima, donosi preporuke ministarstvu Republike Srpske, županijskim ministarstvima i Brčko distriktu BiH o priznavanju diploma stečenih izvan BiH s ciljem zapošljavanja, nastavka obrazovanja i ostvarivanja drugih prava koja proistječu iz stečene kvalifikacije.¹²

OZVO, dakle, uopće ne govori o načelima i standardima, postupku / procedurama i kriterijima, niti o odgovornosti, međusobnim vezama i suradnji institucija uključenih u postupak priznavanja.

Kao komplementaran OZVO-u, ali i na osnovu obveza s ministarskog sastanka o Bolonjskom procesu održanom u Bergenu 2005. godine „da svaka od 46 država članica mora izraditi akcijski plan kojim će se unaprijediti kvaliteta procesa priznavanja inozemnih kvalifikacija“, usvojen je *Državni akcijski plan za priznavanje kvalifikacija u BiH*.

Plan (ili, točnije, niz preporuka) daje niz preporuka o radu ENIC / NARIC centra u BiH čija uloga treba biti savjetodavna, tj. pružanje usluga u okviru procesa priznavanja nadležnim vlastima i visokoškolskim ustanovama (dok bi konačnu odluku o priznavanju trebale donositi nadležne vlasti ili visokoškolske ustanove); o nužnosti jačanja regionalne suradnje ENIC / NARIC centara jer je i akademska i mobilnost u smislu zapošljavanja još uvijek najprisutnija među državama bivše Jugoslavije; o potrebi sustavne i organizirane suradnje između tijela nadležnih za priznavanje i tijela nadležnih za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju. Možda najvažnija u ovom planu je preporuka da se „**osigura provedba obveza iz Lisabonske konvencije na cijelom teritoriju BiH kroz jedan zakon na razini države**. Nužno je propisati identične nadležnosti, kriterije i procedure za cijeli teritorij, drugim riječima, harmonizirati propise na takav način da osiguravaju kvalitetu te objedinjuju vremenski okvir za obradu zahtjeva (ne više od 60 dana) bez obzira na to koja ustanova vodi proces“¹³

Nakon formalnog osnivanja i početka djelovanja CIP je relativno brzo donio vlastite *Preporuke za vrednovanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija u postupku priznavanja u svrhu zapošljavanja i nastavka obrazovanja*,¹⁴ koje su, s obzirom na savjetodavni mandat CIP-a i njihov neobvezujući karakter, uglavnom ignorirale vlasti i ustanove nadležne za priznavanje.

Situacija s priznavanjem inozemnih kvalifikacija u BiH, međutim, i dalje nije bila sustavno i harmonizirano riješena, pa su se (uglavnom) mladi ljudi susretali s velikim problemima po povratku u BiH sa studija u inozemstvu, čak i kada se radilo o diplomama najprestižnijih svjetskih sveučilišta. Zbog toga, a i zbog međunarodno prihvaćenih obveza u pogledu provedbe Bolonjskog procesa i *Lisabonske konvencije*, na razini BiH je odlučeno da se pristupi izradi *okvirnog zakona o priznavanju diploma i perioda studiranja, unutar projekta „EU potpora reformi visokog obrazovanja u BiH“*, koji je u iznosu od 1,1 milion eura financiran iz IPA fondova. Ovdje je važno napomenuti da su prethodno, odnosno nakon izrade detaljnog opisa poslova i zadataka u okviru projekta,¹⁵ sve nadležne obrazovne vlasti¹⁶ dale svoju suglasnost za njegovu izradu.

Nazalost, nedugo nakon početka projekta (krajem 2009. godine) koji je trebalo da traje 24 mjeseca, vlasti Republike Srpske su u proljeće 2010. godine povukle svoju suglasnost na izradu *okvirnog zakona o priznavanju diploma i perioda studiranja*. Umjesto okvirnog zakona, izlazni rezultat projekta su bile *Smjernice za priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija u BiH*, koje je na kraju usvojio samo krnji upravni odbor ovog projekta.¹⁷

Države sudionice Lisabonske konvencije dužne su međusobno priznavati:

- *kvalifikacije koje omogućavaju pristup visokom obrazovanju;*
- *razdoblja studija;*
- *kvalifikacije visokog obrazovanja, pri čemu se ovo priznavanje može odnositi na: nastavak, odnosno pristup daljnjem visokom obrazovanju (akademska priznavanje); pristup tržištu rada, odnosno zapošljavanje (stručno priznavanje) i uporabu akademskih titula.*

Također, države potpisnice dužne su međusobno osigurati i pribaviti točne i ažurne informacije o (pr)ocjeni institucija i programa visokog obrazovanja, te je u tom smislu svaka država dužna osnovati i voditi nacionalni informacijski centar koji treba:

- *osigurati pristup bitnim i točnim informacijama o sustavu i kvalifikacijama visokog obrazovanja u matičnoj državi;*
- *olakšati pristup informacijama o sustavu i kvalifikacijama visokog obrazovanja u drugim državama članicama Konvencije;*
- *pružati savjete ili informacije o pitanjima priznavanja i (pr)ocjene kvalifikacija sukladno nacionalnim zakonima i propisima.*

Do danas su Lisabonsku konvenciju potpisale 53 europske i neeuropske države, a ratificiralo ju je njih 50.

¹² „Službeni glasnik BiH“, broj 59/07 i 59/09.

¹³ „Službeni glasnik BiH“, broj 13/08.

¹⁴ „Službeni glasnik BiH“, broj 88/10.

¹⁵ ToR (*Terms of Reference*) projekta.

¹⁶ Entiteti, kantoni / županije i Brčko distrikt BiH.

¹⁷ Ministarstvo obrazovanja, nauke i mladih Kantona Sarajevo je naime napustilo UO i projekt nakon odluke da se umjesto okvirnog zakona izrade smjernice.

Iako je rijeć o kvalitetnom dokumentu koji obrađuje sve elemente priznavanja (definicije i pojmove; standarde; predmete, subjekte, svrhu i vrste priznavanja i vrednovanja; nadležne organe i njihovu suradnju; kriterije i postupak priznavanja i vrednovanja; rokove i troškove postupka; evidencije, dokumentacije i baze podataka), osnovni i ogromni problem *Smjernica* jeste upravo njihov pravno neobvezujući karakter.

Kada su u proljeće 2012. godine *Smjernice* konaćno stigle na dnevni red Konferencije ministara obrazovanja u BiH (dalje KMO), nadležni ministri su ih podržali i prihvatili inicijativu ministra civilnih poslova BiH Sredoja Novića da periodićno informiraju KMO o njihovoj provedbi.

Ovdje valja naglasiti da je KMO osnovan kao "najviše savjetodavno tijelo za koordinaciju obrazovnog sektora u BiH".¹⁸ On mođe zauzimati stavove, ali ne i odlučivati o pitanjima iz svoga djelokruga, i to na principu konsenzusa. Stavovi KMO-a se "definiraju i usvajaju u formi zaključaka, preporuka, savjeta i mišljenja . . . , uz mogućnost preciziranja rokova za postupanje po njima".¹⁹ Sve ovo znaći da ne postoji formalno-pravna obveza provedbe *Smjernica* i usklađivanja postojećih propisa o priznavanju s njima, pa onda i ne čudi što do sada nijedna obrazovna vlast nije učinila ništa konkretno na njihovoj provedbi.

U ovom trenutku izgleda da je propuštena jedinstvena prilika da se na razini BiH na jedinstven naćin formalno-pravno regulira ova vrlo važna oblast, te da će se različita politika i praksa u priznavanju inozemnih diploma u BiH nastaviti do daljnjega. U nekoj drugoj državi nepostojanje zakona ili drugog pravno obvezujućeg dokumenta ne bi bio problem za sustavno i harmonizirano uređenje ove oblasti, ali u BiH naćalost nije tako.²⁰ Stoga valja traćiti alternativne naćine da *Smjernice* postanu pravno obvezujuće, jer u oćekivanju da se to desi one nisu ni adekvatno distribuirane, niti objavljene na web stranicama ministarstava obrazovanja i drugih institucija nadležnih za proces priznavanja inozemnih kvalifikacija u BiH.

Preporuke

I na kraju, šta bi se ipak – i bez okvirnog zakona o priznavanju – moglo ućiniti? Preporuke se mogu grupirati u dvije skupine: u jednoj su one koje se tiću uloge i djelovanja CIP-a, a u drugoj one u vezi s nalaćenjem naćina da *Smjernice* postanu pravno obvezujuće.

I.

- Najefikasnije bi bilo izvršiti izmjene / dopune OZVO-a u dijelu koji se odnosi na nadležnosti CIP-a i ojaćati i elaborirati njegovu ulogu prvenstveno u procesu vrednovanja (bilo bi optimalno da CIP jedini u BiH ima tu ulogu), ali i priznavanja uopćeno;
- urediti / elaborirati suradnju CIP-a i nadležnih organa (nadležnih ministarstava i drugih ustanova nadležnih za proces priznavanja) u procesu priznavanja inozemnih kvalifikacija u BiH;
- urediti / elaborirati vođenje evidencije, dokumentacije i baze podataka na razini BiH;
- urediti / elaborirati suradnju između CIP-a i HEA-e jer su priznavanje i osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju neraskidivo povezani procesi.²¹

II.

- Preko KMO-a insistirati na provedbi *Smjernica* i redovnom izvještavanju javnosti o tome;
- osnovati na razini KMO-a posebno povjerenstvo koje bi bilo zaduženno za izradu funkcionalnih rješenja i ujednaćenih modela, trajanja i cijene postupka priznavanja (na osnovu primjera dobre prakse u BiH i regiji), što bi, nakon podrške KMO-a, odnosno nadležnih obrazovnih vlasti, Vijeće ministara trebalo usvojiti u formi odluke ili nekoga drugog pravno obvezujućeg akta, a nadležna ministarstva obrazovanja ugraditi u svoje zakone ili druge propise.

¹⁸ „Poslovník o radu Konferencije ministara obrazovanja u BiH“, oćujak 2008.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Dovoljno je samo podsjetiti da u Kantonu Središnja Bosna ni pune četiri godine nakon isteka OZVO-om propisanog roka nije usvojen zakon o visokom obrazovanju!

²¹ Sve ovo bi bilo moguće i bez izmjena / dopuna OZVO-a kroz zakonska rješenja na razini RS-a, kantona / ųupanija i Brćko distrikta BiH, tamo gdje to već nije urađeno.

O VPI BH:

Vanjskopolićka inicijativa BH (VPI BH; www.vpi.ba) je domaća nevladina i neprofitna organizacija, osnovana 2004. godine u Sarajevu, posvećena promišljanju međunarodnih odnosa i euro-atlanskih integracijskih procesa BiH. Cilj VPI je, prućiti pomoć državnim institucijama pri oćrivanju slabosti i promociji vrijednosti prisutnih u tim procesima, radi povećanja efikasnosti bh. institucija u ispunjavanju predstojećih obaveza.