

Mihajlo Dika

O AUTONOMIJI SVEUČILIŠTA PREMA JUDIKATURI USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Autonomija sveučilišta je zajamčena Ustavom Republike Hrvatske. (čl. 67. st. 1. URH). Sveučilišta samostalno odlučuje o svom ustroju i djelovanju, u skladu sa zakonom (čl. 67. st. 2. URH). Zajamčena je i sloboda znanstvenoga, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva (čl. 68. st. 1. URH). Država je dužna poticati i pomagati razvitak znanosti, kulture i umjetnosti (čl. 68. st. 2. URH).

Ustavni sud Republike Hrvatske, koji je na temelju Ustava ovlašten kontrolirati ustavnost zakona *in abstracto*, u više je slučajeva, od kojih su dva osobito važna, u povodu inicijativa za ispitivanje ustavnosti zakona koji uređuju visoko obrazovanje, uključujući i ustroj i djelovanje sveučilišta, izjasnio o tome kako treba protumačiti navedene ustavne odredbe o autonomiji sveučilišta te o slobodi znanstvenog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva. Na prvi se od dva apostrofirana slučaja odnosi odluka Ustavnog suda broj U-I-902/1999. od 26. siječnja 2000., u kojoj se taj sud odlučio o ustavnosti nekih odredaba Zakona o visokim učilištima (»Narodne novine«, broj 59/96 - pročišćeni tekst), a na drugi odluka broj U-I-1707/2006. od 20. prosinca 2006., u kojoj se taj sud odlučio o ustavnosti nekih odredaba Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (»Narodne novine«, broj 123/03., 198/03., 105/04. i 174/04.).

U navedenim odlukama Ustavni je sud zauzeo stajališta koja bi se morala smatrati obvezujućima za zakonodavca prigodom uređenja sveučilišnoga obrazovanja, uključujući i ustrojstvo i djelovanje sveučilišta, ali i za one koji u provedbi (primjeni) zakona trebaju na autonomnoj razini urediti odnose na sveučilištima i režim po kojem će se odvijati njihovo djelovanje – njihova obrazovna, znanstvena i umjetnička djelatnost. Ustavni sud je – time što je ovlašten ispitivati ustavnost zakona i drugih propisa pa i ukidati protuustavne zakone, odnosno ukidati i poništavati protuustavne podzakonske propise – ovlašten davati **autentično** i **obvezujuće** tumačenje ustavnih kategorija, uključujući i pravnu kategoriju autonomije sveučilišta. Nepridržavanje stavova koje je Ustavni sud zauzeo moglo bi se smatrati (svjesnim) protupravnim postupanjem, koje bi se kao takvo moralo i pravno sankcionirati.

Drugi razlog zbog kojega bi stajališta koja je Ustavni sud zauzeo u tim odlukama trebalo ozbiljno razmotriti i o njima voditi računa prigodom uređenja odnosno na sveučilištima jesu, po mišljenju autora ovoga teksta, argumenti kojima su ona potkrijepljena u njihovu obrazloženju.

Ovdje će se, zbog ograničenosti prostora koji je za to stavljen na raspolaganje, nastojati izložiti bitna stajališta koja je Ustavni sud zauzeo u prvoj od navedenih odluka interpretirajući naprijed izložene ustavne odredbe koje se tiču autonomije sveučilišta te slobode znanstvenog, kulturnog i umjetničkog djelovanja, a zatim će se nastojati izvesti interpretativni zaključci iz tih stajališta koji bi trebali poslužiti kao startne premise u zakonodavnom ali i autonomnom, unutar sveučilišnom, uređenju ustroja i djelovanja sveučilišta kao cjeline i njegovih sastavnica, ali i statusa znanstvenika i nastavnika koji u njima rade i stvaraju.

Prema obrazloženju odluke Ustavnog suda broj U-I-902/1999. od 26. siječnja 2000. neposredno mjerodavne za ocjenu ustavnosti Zakona o visokim učilištima (ZVU), odnosno

pojedinih njegovih odredaba, jesu uvodno citirane odredbe članaka 67. i 68. stavci 1. i 2. Ustava. Pored tih odredaba, po mišljenju Ustavnog suda za ocjenu ustavnosti navedenog zakona mjerodavna je i odredba članka 16. Ustava, po kojoj se **slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.**

U postupku ocjene ustavnosti ZVU, odnosno pojedinih njegovih odredaba, a u svezi s navedenim odredbama Ustava Republike Hrvatske, Ustavni je sud pošao „**od stajališta da autonomija sveučilišta, propisana člankom 67. Ustava, uključuje pravo svakog pojedinog sveučilišta u Republici Hrvatskoj da samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom**“. U skladu s time, Sud je zauzeo načelno stajalište da članak 67. Ustava sadrži:

„- ustavno utvrđenje da je autonomija nužna za samo postojanje sveučilišta, jer sveučilište, kao ustanova koja stvara nove znanstvene spoznaje i uvodi studente u znanosti, može postojati samo u mjeri u kojoj samostalno uređuje svoje ustrojstvo i djelovanje. To je ostvarivo samo u slučaju ako je sveučilište organizacijski i funkcionalno neovisno o drugim tijelima koja imaju vlast ili drugu moć da utječu na uređenje ustrojstva i na djelovanje sveučilišta;

- ustavno utvrđenje da sveučilište ima pravo samostalno odlučivati o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom, što znači da odlučivanje o ustrojstvu i djelovanju pripada, silom ustavne odredbe, u područje akademske samouprave (domaine réservée) sveučilišta“.

Pri razmatranju konkretnog sadržaja autonomije sveučilišta, temeljenog na prethodno navedenim ustavnim utvrđenjima, pred Ustavnim su se sudom postavila tri pitanja:

„- prvo, u odnosu prema kojim subjektima Ustav jamči autonomiju sveučilišta, to jest prema kojim se institucijama i drugim tijelima sveučilište pojavljuje kao autonomno,

- drugo, tko ulazi u krug subjekata koji su obuhvaćeni autonomijom sveučilišta,

- treće, do kojih granica može postojati autonomija sveučilišta u odnosu prema tijelu koje sveučilište osniva i tijelima koja ocjenjuju njegov rad odnosno prema tijelima koja ga podupiru, a čije su ovlasti imanentne njihovom položaju osnivatelja, stručnog nadzornika ili pak podupiratelja dotičnog sveučilišta“.

Razmatrajući odgovor na prvo pitanje, Sud je zauzeo stajalište da **autonomija sveučilišta, zajamčena člankom 67. Ustava, uključuje autonomiju sveučilišta prema izvansveučilišnim institucijama i drugim tijelima koja uređuju ustrojstvo i djelovanje sveučilišta ili mogu utjecati na njihovo uređenje (primjerice, prema tijelima državne vlasti ili drugim javnopravnim i (rjeđe) privatnopravnim osobama koje se mogu pojaviti kao osnivatelji sveučilišta ili pak oni koji ga podupiru).** Nadalje, Sud je zauzeo stajalište da autonomija sveučilišta uključuje i autonomiju svakog pojedinog sveučilišta u odnosu prema drugim sveučilištima istoga ili drugog sveučilišnog sustava u zemlji, te **autonomiju svakog pojedinog visokog učilišta različitog od sveučilišta (primjerice, fakulteta unutar sveučilišta) u odnosu prema svim drugim istovrsnim visokim učilištima istoga sveučilišnog sustava, uz pridržaj prava na vlastitu akademsku samoupravu prema upravnim tijelima sveučilišta u čijem se sastavu nalazi.**

U povodu drugog pitanja Sud je zauzeo stajalište da **autonomija obuhvaća sveučilište odnosno drugo visoko učilište unutar sveučilišnog sustava, ali i autonomiju svake pojedine članice sveučilišta, to jest svakog pojedinog fakulteta ili drugih ustrojbenih jedinica unutar pojedinog sveučilišta, te autonomiju svih djelatnika određene znanosti unutar cjelokupnog sveučilišnog i/ili znanstvenog sustava u Republici Hrvatskoj. Stoga se treba smatrati da su pod jedinstveni pojam »autonomije sveučilišta« podvedeni svi navedeni subjekti.**

Odgovarajući na treće pitanje, Sud je zauzeo stajalište da **postoje određena ograničenja autonomije sveučilišta**, koja proizlaze iz činjenice da je autonomija sveučilišta u suvremenim državama u znatnoj mjeri ograničena ovlastima onih o kojima sveučilište ovisi, to jest o njegovim osnivateljima, podupirateljima i tijelima koja provode stručni nadzor nad njegovim radom. Njihov utjecaj najčešće se izražava u pravilima koja svaki od njih nameće sveučilištu, bilo tako što su mu zakonom nadređena, bilo tako što uvjetuju potporu ili pozitivna izvješća o radu sveučilišta prihvaćanjem ili provedbom njihovih pravila. Sukladno navedenom, Ustavni je sud zauzeo stajalište da se ustavnost osporavanih odredaba Zakona o visokim učilištima može ocjenjivati samo uz istodobno uvažavanje činjenice da je autonomija sveučilišta u stvarnosti neizbježno ograničena pravima i stvarnom moći osnivatelja, ali i onih koji podupiru sveučilište ili pak nad njegovim radom provode stručni nadzor.

U skladu s navedenim stajalištima, a polazeći od ustavne obveze države da potiče i pomaže razvitak znanosti, kulture i umjetnosti (članak 68. stavak 2.), Ustavni sud **smatra da se zajamčena autonomija sveučilišta zakonom mora razraditi na racionalan način, tako da zakonske odredbe postignu svrhu zbog koje je sveučilište dobilo ustavno jamstvo na autonomiju, uz uvažavanje prethodno spomenutih prava koja pripadaju osnivateljima, odnosno onima koji podupiru sveučilište ili nad njegovim radom provode stručni nadzor, a koja proizlaze iz njihova specifičnog položaja spram sveučilišta.**

U tom smislu, Sud je zauzeo stajalište da je za **zakonsku razradu ustavnog jamstva autonomije sveučilišta osobito važna odredba članka 3. stavka 2. ZVU, koja primjerično razrađuje načela akademskih sloboda i akademske samouprave, i po kojoj se akademska samouprava osobito ogleda u:**

- *slobodi znanstvenog, umjetničkog i tehnološkog istraživanja i stvaralaštva,*
- *utvrđivanju obrazovnih, znanstvenih, umjetničkih i stručnih programa,*
- *izboru nastavnika i čelnika,*
- *odlučivanju o kriterijima upisa studenata,*
- *utvrđivanju unutarnjeg ustroja.*

Budući da navedena odredba samo primjerično nabroja ovlasti koje ulaze u sadržaj akademske samouprave, Sud je zauzeo stajalište da ovlasti propisane člankom 3. stavkom 2. Zakona predstavljaju **temeljni sadržaj autonomije sveučilišta, to jest onaj koji nije dopušteno ograničavati zakonskim odredbama niti je dopušteno da ga ograničavaju osnivatelji, podupiratelji ili pak nositelji stručnog nadzora nad njegovim radom.**

U skladu s prethodno rečenim, Ustavni je sud utvrdio da **zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti**, što *isključuje* pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta *zakonom ograničava u području koje je izrijekom utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave*, dok **u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna**, to jest usklađena s ustavnim ciljevima. Sud, nadalje, smatra da su, osim pridržaja prava osnivatelja i drugih subjekata o kojima sveučilište ovisi, *zakonska ograničenja autonomije sveučilišta* dopustiva samo zbog razloga navedenih u članku 16. Ustava. Međutim, i u tom slučaju **konkretni javni interes da se autonomija sveučilišta ograniči mora biti jači od interesa sveučilišta da se autonomija ostvari, a ograničenja su dopustiva samo ako se svrha zbog koje se ona propisuju ne može ostvariti blažim sredstvima**. I tada, međutim, ograničenja moraju biti *racionalno usmjerena na postizanje opravdanih regulativnih svrha*.

Zato, ističe Ustavni sud, *sva ograničenja* propisana Zakonom o visokim učilištima koja **zadiru u temeljni sadržaj autonomije sveučilišta** izražen u ovlastima pripadajućim akademskoj samoupravi, odnosno koja nisu utemeljena na razlozima propisanim u članku 16. Ustava ili koja ne izvire iz prava osnivatelja ili iz prava onih koji podupiru sveučilište ili nad njegovim radom provode stručni nadzor, odnosno koja su utemeljena, ali su *nerazmjerna* u odnosu na svrhu koja se njima želi postići, **moraju se smatrati nesuglasnima Ustavu Republike Hrvatske**.