

**Sveučilišna vlast kao peta grana državne vlasti –
O autonomiji sveučilišnih nastavnika i državnih sudaca**

Doc. dr. sc. Alan Uzelac

Teze za raspravu

1. Od Ustava 90. vlast u RH podijeljena je na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Međutim, specifičan položaj pojedinih institucija stavio ih je u siva područja, koja se negdje preklapaju, a nekad izlaze izvan kruga tri grane vlasti. Npr. predsjednik Republike: sve tri funkcije bile su često u njegovim rukama. Posebno, međutim, Ustavni sud – npr. njegov predsjednik u prošlom sazivu – tvrdio je da je on svojevrsna četvrta vlast u državi, jer ima za zadaću kontrolirati zakonitost i ustavnost djelovanja sve tri grane vlasti. Ova je teza uglavnom prešutno prihvaćena i u doktrini – ili barem nije bila predmetom kritike i napada.
2. Ako bismo ovo shvatili kao poticaj da o ustavnom sistemu kreativno raspravljamo – ili barem kao poticaj da se široko shvaćena doktrina podjele vlasti shvati kao sustav koji nije konstituiran kroz *numerus clausus* ustavne trodiobe, mogli bismo doći u iskušenje da govorimo i o petoj, šestoj ili sedmoj grani državne vlasti. Uz dužne ograde, radi poticaja u razmišljanju o autonomiji sveučilišta, iskoristio bih priliku i pokušao iznijeti tezu o sveučilišnoj vlasti kao petoj grani državne vlasti.
3. Gdje su oslonci za ovu tezu? U prvom redu, treba poći od toga da su sveučilišta u Hrvatskoj danas još uvijek gotovo beziznimno državne ustanove, i da su u svojoj javnoj djelatnosti ovisni o regulaciji zakonodavne vlasti, potpori (i represiji) izvršne, i dosudama i sankcijama sudbene vlasti. S druge strane, sveučilište je u Ustavu (čl. 67.) jedina kolektivna institucija kojoj se, u okviru glave o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima jamči *autonomija*.¹ Takva autonomija ne jamči se niti školama, niti drugim državnim ustanovama (npr. središnjoj državnoj banci). To je temelj da se za sveučilište raščisti određena sfera u koju tri (četiri) druge vlasti ne smiju zadirati. Jasno, to ne znači imunitet od njihove intervencije – ali i čitava doktrina o podjeli vlasti utemeljena je na tome da se grane vlasti uzajamno kontroliraju unutar svoje nadležnosti.
4. Jasno, teza o sveučilištu kao petoj vlasti može se napasti tvrdnjom da sveučilište kao takvo nema nikakvu *vlast*. To je djelomično točno – ali samo

¹ Jedino drugo mjesto na kome se u Ustavu govori o autonomiji jest kulturna autonomija pojedinca – pripadnika nacionalne manjine iz čl. 15. st. 2.

djelomično. Vlast ne mora nužno biti određena kroz mogućnost raspolaganja prisilnim sredstvima. Max Weber odredio je vlast kao "vjerojatnost da odredi broj osoba poslušna zapovijedi određenog sadržaja", za razliku od moći koja bi bila "vjerojatnost da se vlastita volja nametne drugim ljudima". Iako sveučilište ne izdaje zapovijedi, sveučilišna zajednica ipak u velikoj mjeri počiva na pretpostavci (ili fikciji) da će određeni broj ljudi koji sveučilište pohađa ipak poslušati ono što se na sveučilištu poučava i prema takvom sadržaju uskladiti svoje ponašanje; u određenom smislu i do određene mjere, sveučilište ima čak i mogućnost nametanja vlastite volje, npr. nametanja volje profesora studentima. Stoga bi se moglo reći da sveučilište raspolaže kako određenom društvenom vlašću, tako i određenom društvenom moći – i to ne proizlazi samo iz činjenice da je velik dio kako aktualne, tako i bivše vlade regrutiran iz redova sveučilišnih nastavnika.

5. Najvažnije je, međutim, istaći da postoji velika razina sličnosti između fluidne i fragilne moći i vlasti sveučilišta i moći i vlasti jedne druge grane državne vlasti – sudbene vlasti. Tako je i otac i utemeljitelj doktrine o podjeli vlasti, Charles Louis de Secondat, grof od Bréde i Montesquieu, u svome *Duhu zakona* govorio samo o zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, dok je za sudbenu vlast (koju je najprije nazivao "izvršnom vlašću s obzirom na stvari koje ovise o civilnom pravu") smatrao da zapravo i nije vlast, da je ona *en quelque façon nulle* – da je ništavna jer se ima provoditi mehanički, u skladu s točnim slovom zakona – prema tome bez prava na osobnu diskreciju nositelja. Na tragu ovog Montesquieuovog određenja jest i današnje određenje iz francuskog ustava, u kome sudska vlast nije određena kao *pouvoir*, već kao *autorité* – kao autoritet. I zaista, sudbena vlast, jednako kao niti sveučilište, nema pod sobom hijerarhijski organizirani aparat državne prisile kome može zapovijedati po svojoj diskreciji – osnovna moć sudstva sastoji se u pravu da se o pravima pojedinaca, skupina i organizacija daje svoja autoritativna ocjena, iskaz o tome što je u danom trenutku pravo i što je istinito.
6. Ako se, dakle, usporede socijalna uloga i funkcija sudstva i sveučilišta, mogli bismo ideal-tipski (i pomalo idealistički) reći da su one u odnosu bliskog paralelita: sudovi imaju zadaću dati u društvu u kome djeluju konačan iskaz o tome što je pravo i istinito u konkretnom trenutku i u konkretnom kontekstu, dok bi sveučilište o istim pitanjima trebalo davati odgovor *sub specie aeternitatis*. Pragmatička istina pravosuđa i teorijska istina sveučilišta jesu dvije strane iste medalje, i teško je iz objektivne vrijednosne perspektive stoga staviti jedno ispred (ili iznad) drugoga. Za ovu raspravu je, međutim, relevantno pokazati i ustvrditi da su i sudstvo i sveučilište jednako potrebiti zaštite, jednako potrebiti osiguranja sfere svoje autonomije koja će osigurati uvjete za njihovo slobodno djelovanje. Jer, izražavajući se riječima lorda Stephena, i sudstvo i sveučilište predstavljaju *fragile bastion*, krhku utvrdu koja štiti predziđe demokratske vladavine.
7. Temelj moga prinosa diskusiji o načelima Zakona o visokim učilištima jest stoga analogija između ustavnih i zakonskih jamstava nezavisnosti sudbene vlasti, i potrebe da se slična nezavisnost i autonomija osiguraju djelovanju i radu sveučilišta. Ono što bi ova paralela trebala pokazati jest da je jedan dio naglasaka u dosadašnjim diskusijama o načelu autonomije sveučilišta

pogrešno postavljen i da bi se trebalo okrenuti nekim drugim, dosada zanemarenim aspektima. Preliminarno, posebno tvrdim da će se pokazati da pitanje o subjektu prava na autonomiju – sveučilište ili pojedini fakulteti – u osnovi počiva na krivom pristupu i razumijevanju uloge i funkcije autonomije sveučilišta.

8. Najprije valja izložiti neke osnovne ideje na kojima počiva privilegirani položaj sudbene vlasti, onako kako je izražen u domaćem i komparativnom ustavnom poretku i doktrini. Ustav sadrži u čl. 115. proklamaciju načela samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti. Autonomija se kod sudova, doduše, u hrvatskom Ustavu ne spominje – vjerojatno jer bi ideja auto-nomije (dakle ponašanja po vlastitim zakonima) bila protivna ideji o tome da je temeljna funkcija sudova da sude na temelju heteronomnih normi, dakle na temelju Ustava i zakona. Ipak, u raspravama o sudbenoj vlasti, nerijetko se govori i o "pravosudnoj autonomiji", ili se spominje neki sličan oblik (npr. u Italiji umjesto autonomije govori se o "samoupravi" sudova, *autogoverno della giustizia*).
9. Ako se analiziraju dosta oskudne odredbe našeg Ustava, može se uvidjeti da uz pojedine specifične organizacijske norme (npr. o Vrhovnom sudu kao čuvaru zakonitosti), Ustav u kontekstu pravosudne neovisnosti i samostalnosti jamči javnost sudskih rasprava i (ograničeno) sudjelovanje građana-laika u suđenju. Najvažnije ustavne odredbe tiču se, međutim, jamstava čiji su titulari individualni suci. Tako, sucima se jamči da neće biti progonjeni za mišljenje dano pri donošenju sudske odluke, te im se jamči imunitet jednako kao i saborskim zastupnicima (čl. 119.). Nadalje, jamči im se stalnost i nepremjestivost, ali i priječi obavljanje aktivnosti inkompatibilnih sa sudačkom funkcijom (120). Posebna vrsta jamstva – u praksi temeljito zlorabljenog i pervertiranog – jest ustavna odredba o tome da suce može imenovati, razrješavati i premještavati samo posebno tijelo koje bi trebalo reflektirati stručne, a ne političke norme i interese.
10. U teoriji, među razlozima za privilegirani ustavni položaj sudaca spominje se specifično ljudsko procesno pravo na nezavisnog suca – pravo da o svačijim građanskim pravima i obvezama i kaznoj odgovornosti odlučuje nepristrano i nezavisno tijelo u pravičnom i javnom postupku i u razboritom roku. Sve bi aspekte nezavisnosti sudbene vlasti bili funkcionalno vezani za ovo temeljno ljudsko pravo.
11. Doktrina razlikuje više aspekata nezavisnosti sudbene vlasti. Nekoliko najizraženijih aspekata odnosi se na individualnog suca i jamstva njegove nezavisnosti, dok se nezavisnost sudstva kao kolektivne organizacije pojavljuje u drugome planu. U samoj jezgri principa nezavisnosti sudbene vlasti nalazi se tako tzv. *supstancijalna nezavisnost*, dakle sloboda individualnog suca od svih utjecaja koji bi mu priječili da odlučuje samo na temelju zakona i svoje savjesti; ova nezavisnost treba postojati in concreto – prilikom rješavanja konkretnih slučajeva; uz supstancijalnu nezavisnost spominje se kao njena prirodna ekstenzija i *personalna nezavisnost*, koja se odnosi na sigurnost uvjeta obavljanja sudske službe. Ona se odnosi na elemente kao što su trajnost funkcije, nesmjjenjivost i nepremjestivost, kao i

sigurnost od proizvoljnog discipliniranja i razrješenja. Nadalje, kao poseban aspekt supstancijalne i personalne nezavisnosti – kod kojih je naglasak na zaštiti individualnog suca od uplitanja i intervencija koji bi dopirali iz drugih grana vlasti – spominje se i tzv. *interna nezavisnost*, dakle zaštita sudaca od utjecaja iz vlastite grane vlasti – zaštita od utjecaja kolega iz istoga i drugih sudova. Samo posljednji od aspekata odnosi se na sudstvo kao cjelinu – riječ je o tzv. *kolektivnoj nezavisnosti*. Kod nje bi bilo riječi o "nezavisnosti odnosno participaciji pravosuđa kao cjeline u obavljanju poslova sudske uprave, uključujući i pripremanje sudskog budžeta".²

12. Primjenjujući ovu konstrukciju analogno na sveučilište i akademsku autonomiju, samostalnost i nezavisnost, možemo doći do izvanredno bliskih paralela. Npr., mogli bismo se pitati ne bi li se u suvremenim demokratskim društvima moglo govoriti o pravu svakoga da o pitanjima od općeg interesa svoje mišljenje izražava nezavisni i odgovorni znanstvenik koji svoje znanstvene iskaze daje u besprisilnom i slobodnom diskursu – jednako kao što se govori o svačijem pravu da o pitanjima od njegovog individualnog interesa sudi nezavisan sud? Izvedeno iz ovoga, može se govoriti o raznim aspektima nezavisnosti i samostalnosti znanstvenika, kao i o kroz tako pojmljenu nezavisnost konstituiranoj autonomiji sveučilišta.
13. I ovdje bi, dakle, u prvom planu trebala biti individualna prava pojedinog člana sveučilišta – njegovo pravo na *supstancijalnu, personalnu i internu nezavisnost*. U nastavku na ova prava nalazio bi se organizacijski i skupni aspekt *kolektivne akademske nezavisnosti*.
14. Ako se pitanje o autonomiji sveučilišta postavi na ovaj način, onda bi iz ove perspektive imao dati i odgovor na sporno pitanje o tome kome Ustav jamči pravo na autonomiju - a riječ je o pitanju kojim se bavio i USRH u svojoj odluci U-I-902/1999. od 26. siječnja 2000. godine. Povodom posljednje inicijative USRH je zaključio da su titulari prava na autonomiju najprije sveučilište (u odnosu na svoje osnivače i sve ostale); potom pojedina visoka učilišta; a naposljetku i njihovih organizacijskih jedinica, a onda i autonomiju svih individualnih znanstvenih djelatnika. Citiram odluku USRH:
15. "... 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."

² Dika, Pravo na nezavisnog suca, str. 857.

16. Može se vidjeti da je kroz ovakva određenja USRH zapravo već dotaknuo gotovo sve aspekte koje smo ranije spominjali; kako supstancijalnu nezavisnost ("autonomija prema izvansveučilišnim institucijama i drugim tijelima"), tako i personalnu ("izbor nastavnika i čelnika"), internu ("pridržaj prava na akademsku samoupravu prema upravnim tijelima sveučilišta"), kao i kolektivnu ("akademska samouprava kao *domaine réservé*"). Moglo bi se samo primijetiti da bi logika stvari zahtijevala da redosljed bude obrnut – da se krene od individualne slobode, nezavisnosti i autonomije (riječima USRH) "svih djelatnika određene znanosti unutar cjelokupnog sveučilišnog i/ili znanstvenog sustava". Na ovom bi se temeljnom sloju gradila daljnja konstrukcija preko oblika stručnog organiziranja do pojedinih učilišta, pa sve do sveučilišta.
17. Iako je USRH dobro postavio klasifikaciju, čini mi se da je pitanje redosljeda više od običnog *Schönheitsfehler* – da je riječ o bitnim elementima koji određuju razumijevanje autonomije sveučilišta. Sadašnja diskusija o titularu prava na autonomiju pomalo se svodi na *Scheinproblem* izražen kroz dihotomiju "fakulteti ili sveučilište". Iza navodno principijelnih razloga ovdje se ubrzo lako dadu nazrijeti sasvim efemerni osobni i skupni interesi čija se bit svodi na borbu za političku moć na sveučilištu, kao i borbu za pravo na distribuciju nevelikih sredstava iz opustošene državne riznice, odnosno pravo da se kroz sporedne djelatnosti namaknu dodatna sredstva koja će biti izuzeta od "kolegijalnih" presezanja.
18. Prema mojem mišljenju, na sveučilištu postoji kudikamo širi krug pitanja koja znatno bitnije i supstancijalnije utječu na akademsku autonomiju nego li pitanje "fakultet ili sveučilište". Jer, u biti su oba moguća odgovora u sferi dopustivog i potencijalno prihvatljivog – jednako kao što je načelno moguće i prihvatljivo u demokratskoj državi imati kako centralističko, tako i federalističko ustrojstvo vlasti. Činjenica je da je svojevrсни (kon)federalizam sveučilišnog ustrojstva u većoj mjeri pridonosio održanju akademskih standarda i autonomije, dok su sveučilišne administracije u Hrvatskoj u proteklih desetak godina često bile zlorabljene kao odabrani transmitter političkih direktiva. No, moglo je biti i sasvim drugačije.
19. U načelima na kojima će počivati budući zakon koji će uređivati sveučilišnu autonomiju trebalo bi stoga poći *grass-roots* metodom od individualnog člana sveučilišta, nastavnika ili studenta, i njegovih prava na samostalnost, slobodu i autonomiju. Kolektivna nadgradnja trebala bi se izvoditi iz na nižoj razini uspostavljenih individualnih prava i jamstava, sve do najviših kolektivnih prava – među inima i pravo na suodlučivanje o raspodjeli i korištenju financijskih sredstava namijenjenih sveučilištu.
20. Upozorio bih na nekoliko potencijalnih izvora opasnosti za autonomiju sveučilišta o kojima se nije mnogo razgovaralo. Npr. jednako onako kao što sveučilišna birokracija može unazaditi autonomiju sveučilišta destruktivnim akcijama, tako to mogu i fakultetske birokracije. Istina je, međutim, da su i jedna i druga u proteklim godinama često bile preslabe da bi ostvarile (dovoljno) destruktivan učinak. Slabost takvog sustava proizveo je međutim

opasne centre moći na još nižoj razini – na razini pojedinih katedara, zavoda i instituta u kojima je nedostatak učinkovite kontrole (pa čak i uvida) stvorio opasna središta potencijalno arbitrarnog ponašanja – središta miko-diktature nad svima koji se u tom položaju nalaze. Uz to, još i veća nesumjerljivost u sredstvima i radu od one koja se pojavljuje između raznih fakulteta pojavljuje se između pojedinih organizacijskih jedinica unutar samih fakulteta. Možemo čak i zanemariti očita politička protežiranja pojedinih osoba, odsjeka i projekata. I bez toga moguće je da na istom fakultetu postoje katedre s jednom do dva nastavnika, i katedre s desecima nastavnika – sve uz približno isti broj studenata i nastavnih obveza. I danas, kao i nekad, takva situacija stimulira nerad i proizvodi negativnu selekciju – jer evidentno u takvom rasporedu snaga bolje prolaze oni koji manje (a često i slabije) rade.

21. Dva aspekta u kojima akademska zajednica veoma bitno zaostaje za sudstvom odnose se na personalnu i internu nezavisnost. Za razliku od sudaca, kojima je formalno zajamčena stalnost položaja i nepremjestivost, personalna jamstva su kod članova akademske zajednice manja negoli u bilo kojoj drugoj profesiji. Povezano uz ovo, hrvatsko je sveučilište u osnovi zasnovano na birokratsko-hijerarhijskim obrascima austro-ugarskog prosvijećenog apsolutizma. Stoga, ne samo da u odnosima između mlađih i starijih članova akademske zajednice postoje izraženi utjecaji, nego je i čitava zgrada akademskih stupnjeva i zvanja sagrađena u oštrom proturječju s načelom interne nezavisnosti, proizvedeći odnose super- i subordinacije na koje se rijetko može naići u mnogim drugim profesijama. I ovdje bi se prilikom razmišljanja o promjenama moglo profitirati od usporedbe s ustavnopravnim položajem sudaca (kolikogod svakako i kod njega ima mnogo stvari potrebitih reforme).
22. Naposljetku, jedna opservacija naizgled ne sasvim vezana uz ovu temu: mnogi naši fakulteti (ili njihovi odsjeci i katedre) guše se u studentima, dok su drugi od studenata praktički "oslobođeni". Pri tome, ni jedno niti drugo nema oslonca u socijalnim potrebama i projekciji planova za budućnost – a oni bi najvjerojatnije pokazali da je sveučilište ipak u globalu veliki hiperproizvođač nepotrebnih akademskih građana.