

Izlaganje na znanstvenom skupu
UDK 329(497.5).12:378

Programska usmjerenja Hrvatske socijalno-liberalne stranke i Zakon o visokim učilištima

ZRINJKA GLOVACKI-BERNARDI*

Sažetak

Autorica uspoređuje novi Zakon o visokim učilištima s programskim zahtjevima Hrvatske socijalno-liberalne stranke. Usporedba se provodi na dvije razine: izravnom usporedbom dijelova teksta i članaka zakona te posrednim uspoređivanjem temeljnih načela i općih usmjerenja. Zakon deklarativno udovoljava zahtjevima o privatnim učilištima, autonomiji i svjetonazorskoj neutralnosti. Procedura i odredbe Zakona kršene su. Za ilustraciju su detaljno prikazane nezadovoljavajuće odredbe Zakona o visokim učilištima i Statuta Sveučilišta u Zagrebu što se odnose na studente.

Republika Hrvatska od 2. studenog 1993. godine ima Zakon o visokim učilištima kojim se regulira ustrojstvo, način i djelokrug rada visokih učilišta. Sveučilište je u svakom društvu jedna od ključnih ustanova jer objedinjava vrhunski znanstveni rad i nastavu. Na sveučilištu su koncentrirani vodeći nastavnici i znanstvenici te budući akademici i stručnjaci. Stoga je sveučilište za državu od posebnog interesa. S druge pak strane, ustrojstvo sveučilišta odražava tendencije u odnosima u društvu, pa tako i ono što nije uvijek mjerljivo na temelju jasno određenih pokazatelja - opću atmosferu. Sveučilište je, na neki način, država u malom.

Predmet mog izlaganja jest usporedba odredbi spomenutog zakona, odredbi Statuta Sveučilišta u Zagrebu¹ i Programskih usmjerenja Hrvatske socijalno-liberalne stranke.

Programska usmjerenja Hrvatske socijalno-liberalne stranke prihvaćena su na stranačkom saboru 1992. godine. Osim temeljnih načela, programske osnove u 15 točaka obuhvaćaju najvažnije probleme i područja društvenog života. Polazište je određenje Hrvatske kao države liberalne demokracije u kojoj se, uz mir i sigurnost, dosljedno zalaže za pravnu državu. Kao temeljni kriteriji vanjske

* Zrinjka Glovacki-Bernardi, izvanredni profesor Filozofskog fakulteta u Zagrebu, Odsjek za germanistiku.

¹ U trenutku dovršavanja ovog priloga, 30. lipnja 1994.g., Statut Sveučilišta u Zagrebu još nije stupio na snagu pa je moguće da će neki od citiranih članaka doživjeti izmjene.

politike određuju se državni i nacionalni interes. Zasebna je točka posvećena problemu hrvatskog iseljništva. Pri određenju gospodarske politike polazi se od pretpostavki gospodarske obnove, a gospodarski se razvoj veže uz očuvanje okoliša i prirodne baštine. HSLS smatra da je građanin odgovoran za vlastitu socijalnu sigurnost i socijalnu sigurnost osoba o kojima se po zakonu dužan brinuti, a Republika Hrvatska svojim bi građanima trebala jamčiti minimum prava definiranih socijalnom poveljom Europske unije. Pritom posebnu ulogu igra zdravstvo. Kultura se smatra eminentnim izrazom duha slobode. Slijedi područje školstva - škole i sveučilišta kao cjelina rasadište su civilizacije i kulture. Znanost se u zasebnoj točki određuje kao bitan čimbenik razvoja. Kultivirani duhovni život pretpostavlja i religiju. Za javni su život i komunikaciju od posebne važnosti mediji.²

Iz ovog kratkog pregleda područja društvenog života i državno reguliranih funkcija proizlazi i prva bitna razlika između programskih usmjerenja HSLS-a i Zakona o visokim učilištima. Naime, škole i sveučilišta u programskim se usmjerenjima tretiraju kao područja istog, jedinstvenog sustava. Sustavnog rješenja odnosa u školstvu i na sveučilišnoj razini u Hrvatskoj zasada, međutim, nema. To je velik nedostatak koji će svakako utjecati na provođenje Zakona o visokim učilištima. Manje, doduše, u ustrojavanju sveučilišta, a znatno više u temeljnoj sveučilišnoj djelatnosti - znanstveno-nastavnoj.

Posljedica stupanja na snagu Zakona o visokim učilištima jest i izrada novih nastavnih planova i programa studija. Ti će se programi početi primjenjivati u akademskoj godini 1995./96. Jedna od osnovnih pretpostavki za izradu programa bio bi razrađen sustav osnovnih i srednjih škola i usklađenost školskih programa i nastavnih planova i programa na sveučilišnoj razini. Međutim, ta pretpostavka uopće nije zadovoljena, pa se sveučilišni programi izrađuju nagađajući na koja će se znanja nadovezivati, u kojoj će mjeri budući studenti biti osposobljeni za studij.

Usporedbu između programskih usmjerenja HSLS-a i Zakona o visokim učilištima moguće je provesti na dvije razine - prva je izravna usporedba dijelova teksta i članaka zakonskih odredbi, a druga je razina posrednog uspoređivanja temeljnih načela i općih usmjerenja. Prva rečenica točke programskih usmjerenja koja se odnosi na škole i sveučilišta glasi:

HSLS se zauzima da državne obrazovno-odgojne ustanove budu svjetonazorski, ideološki i politički neutralne, a sveučilišta da imaju klasičnu akademsku autonomiju.³

Stav o klasičnoj akademskoj autonomiji ugrađen je u članke 3 i 4 Zakona o visokim učilištima:

Čl. 3.

Visoka učilišta utemeljena su na načelu akademske samouprave i akademskih sloboda, u skladu s Ustavom i ovim Zakonom. Akademska samouprava ogleda se osobito u:

² Programska usmjerenja HSLS, Zagreb, bez godine.

³ *ibid.*, str. 32.

- 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 pravila studija,
- uređivanju unutarnjeg ustrojstva.

Čl. 4.

Prostor visokog učilišta je nepovrediv.

Nadležna državna tijela na prostoru visokih učilišta mogu uredovati samo uz suglasnost učilišnih čelnika.

Na prostoru visokog učilišta, bez suglasnosti njegova čelnika, lišiti slobode mogu se samo osobe za koje su se stekli uvjeti propisani Zakonom o krivičnom postupku. (...).

Svjetonazorska nezavisnost sveučilišta zadovoljena je određivanjem posebnog statusa vjerskih učilišta, čl. 18, st. 2, prema kojem visoka vjerska učilišta koja djeluju kao fakulteti u sastavu nekog od javnih sveučilišta imaju položaj koji se određuje ugovorom između sveučilišta i osnivatelja učilišta.

HSLŠ se zauzima za "neograničeno pravo osnivanja privatnih obrazovno-odgojnih ustanova, od dječjih vrtića do sveučilišta".⁴ Takva je mogućnost dana odredbama čl. 8:

Sveučilište, veleučilište i visoku školu može osnovati tuzemna i inozemna fizička i pravna osoba.

čl. 10, st. 3:

Privatno sveučilište, veleučilište ili visoka škola osniva se odlukom osnivatelja.

i čl. 11, st. 2:

Privatno sveučilište, veleučilište ili visoka škola osnivaju se uz prethodnu suglasnost Nacionalnog vijeća za visoku naobrazbu.

Simptomatično je da u djelokrugu rada Sveučilišta nije navedena izdavačka djelatnost.

Na razini posrednog uspoređivanja temeljnih načela i općih usmjerenja HSLŠ i Zakona o visokim učilištima mogu se ustanoviti velike razlike u pristupu. Jedna je od osnovnih pretpostavki za funkcioniranje pravne države sustavno zakonodavstvo. S obzirom na nedostatak odgovarajućih zakonskih i pratećih akata za područje školstva na svim razinama, donošenje bar jednog novog zakona s tog područja svakako bi trebalo pozdraviti, međutim, napomena o nedostatku načelnih rješenja za sustav dovodi takav postupak u pitanje.

⁴ loc.cit.

Zakonodavstvo nadalje pretpostavlja i poštovanje procedure koja je u postupku donošenja Zakona o visokim učilištima bila prekršena u više navrata nepriдрžavanjem zakonskih rokova, na primjer kod donošenja statuta, čl. 154.

Bitnom se povredom procedure može smatrati i nepoštovanje utemeljenih argumenata protiv prijedloga nekih odredbi zakona. Pritom, u prvom redu, mislim na odredbe koje se tiču "međunarodnih recenzija" kao uvjeta za priznavanje radova u postupku izbora u zvanje i ustanovljavanje podobnosti za izradu doktorata i prihvaćanja teme:

Čl. 74

U zvanje izvanrednog profesora može biti izabrana osoba koja ispunjava uvjete za izbor u znanstveno zvanje višeg znanstvenog suradnika i uvjete koje propisuje Rektorski zbor te ima nove radove objavljene nakon izbora u prethodno zvanje i najmanje tri godine nastavnog rada na visokom učilištu.

U zvanje redovnog profesora može biti izabrana osoba koja ispunjava uvjete za izbor u znanstveno zvanje znanstvenog savjetnika i uvjete koje propisuje Rektorski zbor te ima izvedene znanstvene, tehničke ili umjetničke projekte koji značajnije utječu na razvitak određenog znanstvenog područja, uspješno vodene magistarske ili doktorske radove i najmanje šest godina nastavnog rada na visokom učilištu, kao i nove radove objavljene nakon izbora u prethodno zvanje.

Uvjeti za izbor u znanstveno zvanje određeni su Zakonom o znanstvenoistraživačkoj djelatnosti u čl. 43 i za sva se tri zvanja, znanstvenog suradnika, višeg znanstvenog suradnika i znanstvenog savjetnika, navode znanstveni radovi u časopisima i publikacijama "s priznatom međunarodnom recenzijom". U Uputi za provedbu Zakona o visokim učilištima Ministarstva znanosti i tehnologije od 6. prosinca 1993. godine stoji:

Pod "znanstvenim radom u časopisu s priznatom međunarodnom recenzijom" (iz čl. 51 st. 2. i 3.) podrazumijeva se rad objavljen u časopisu koji se referira u Current Contents ili u Science Citation Index-u.

Odredbom o radovima s međunarodnom recenzijom, s jedne se strane uvodi kategorija koja je, u nama bliskim sveučilišnim sredinama zajedničkih tradicija, nepoznata na području društvenih i humanističkih znanosti. S druge pak strane u dodatnim tumačenjima pojam "rada s međunarodnom recenzijom" određen je preusko. Neprihvaćanje argumenata i tvrdokorno ustrajanje na predloženom rješenju dovelo je do znatnog zastoja u znanstvenom napredovanju, pri čemu su posebno pogođene nacionalne struke, važnost kojih se inače vrlo često i vrlo rado ističe te većina humanističkih i društvenih znanosti, ali i neke druge. Već sedam mjeseci za te je struke praktično obustavljeno pokretanje postupka stjecanja doktorata. Na taj su način oštećeni i znanstveni novaci jer ne mogu zadovoljiti odredbe čl. 55 st. 2 Zakona o znanstvenoistraživačkoj djelatnosti po kojem su dužni doktorirati u određenom roku.

Sprečavanje napredovanja mladih znanstvenika jedan je od razloga za načelne zahtjeve HSLS-a za stvaranje materijalnih i organizacijskih preduvjeta za rad

i znanstvenu afirmaciju znanstvenika u Hrvatskoj, temeljenih na svjetskim kriterijima i standardima,⁵ koje je čl. 43 Zakona o visokim učilištima izravno doveo u pitanje. Svojim se načelima HSLS zalaže za "toleranciju i kulturu političkog dijaloga",⁶ ali i za uvažavanje dijaloga uopće. Nedostatak dijaloga sa zainteresiranima za novi Zakon očitovao se i neuključivanjem studenata u proceduru donošenja zakona.

Neprijemljen odnos prema studentima pokazuje se i u samom Zakonu - studentska prava kojima bi utjecali na donošenje odluka na sveučilištu svedena su na minimum. Čl. 66 i 68 određuju njihovo djelovanje unutar sveučilišta:

Čl. 66

Studenti preko svojih predstavnika sudjeluju i odlučuju u radu i upravi visokim učilištem na način propisan ovim zakonom i statutom visokog učilišta.

Predstavnici studenata daju mišljenje o statutu visokog učilišta te o svim pitanjima koja se odnose na prava i obveze studenata.

Način izbora studentskih predstavnika te djelokrug njihova rada uređuju se statutom visokog učilišta.

Čl. 68

Studenti imaju pravo sudjelovanja u kulturnim, športskim i drugim djelatnostima na visokim učilištima te pravo udruživanja u studentske udruge na način ureden statutom visokog učilišta.

Zakon, međutim, ne određuje brojčanu zastupljenost studenata u Senatu.

Čl. 110 st. 1. glasi:

Sveučilišni senat je stručno vijeće sveučilišta koje čine dekani fakulteta i umjetničkih akademija, pročelnici sveučilišnih odjela, predstavnici studenata te druge osobe određene statutom sveučilišta.

Usporedbe radi, austrijski Zakon o ustrojstvu sveučilišta⁷ iz 1993. godine propisuje studentsko sudjelovanje kod donošenja planova studija čl. 38, studenti u Odboru za nastavu čine jednu trećinu članova. Izravno sudjeluju u izboru sveučilišnih profesora kao članovi povjerenstva, čl. 20. Svaki semestar vrednuju predavanja, a rezultati vrednovanja moraju biti objavljeni, čl. 15. st. 4. U fakultetskom su vijeću studenti zastupljeni polovicom od broja zastupljenih profesora, čl. 45, a u sveučilišnom senatu svaki fakultet ima jednog predstavnika, čl. 48. Studenti su dakle izravno uključeni u odlučivanje na svim razinama sveučilišta.

HSLS se zalaže za kulturu javnog djelovanja koja pretpostavlja i tradiciju. Zakonom o visokim učilištima, a pogotovo Statutom Sveučilišta u Zagrebu, što

⁵ *ibid.*, str. 35.

⁶ *ibid.*, str. 6.

⁷ *Universitätsorganisationsgesetz* 93, Beč 1993.

se tiče statusa studenata, višestoljetna se tradicija potire. Naime, Leopoldovim Privilegijama iz 1669. godine (potvrđenim u Saboru 1671. godine) Akademija je bila izuzeta od jurisdikcije gradskog magistrata. Studenti su bili podređeni jurisdikciji akademskog suca, dakle imali su sudski imunitet. Primjer novijeg datuma: Zakonom o visokom školstvu iz 1971. godine studenti su u organima upravljanja bili zastupljeni jednom trećinom ukupnog broja članova i ravnopravno su sudjelovali u izboru nastavnika i suradnika te u izboru dekana i prodekana.⁸

Prema odredbama Zakona o visokim učilištima, način izbora studentskih predstavnika te djelokrug njihova rada uređuje se statutom visokog učilišta, čl. 66. Prema istom članku "Predstavnici studenata daju mišljenje o statutu visokog učilišta te o svim pitanjima koja se odnose na prava i obveze studenata". Ovaj zahtjev koji postavlja Zakon o visokim učilištima pri donošenju Statuta Sveučilišta u Zagrebu nije bio poštovan.

Uz ponovljenu napomenu da Statut Sveučilišta u Zagrebu u trenutku pisanja ovog priloga nije bio konačno prihvaćen i nije stupio na snagu, valja najprije istaknuti da je tim statutom unutrašnja autonomija članica Sveučilišta gotovo potpuno dokinuta, iako su početni članci statuta potpuno u duhu temeljnih liberalnih načela:

Čl. 5

Sveučilište utvrđuje načelo nedopustivosti diskriminacije zbog rase, spola, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovine, rođenja ili invalidnosti.

Čl. 6

Naobrazba mora biti usmjerena prema punom razvoju ljudske osobnosti, k učvršćenju ljudskih prava i temeljnih sloboda u skladu sa Ustavom Republike Hrvatske.

Jednom od svojih glavnih zadaća HSLS smatra suprotstavljanje autoritarnim oblicima ponašanja što se očituju već u formulaciji čl. 8 st. 4 Statuta:

U javnoj djelatnosti svi nastavnici, znanstvenici, suradnici i studenti moraju jasno istaknuti da li nastupaju u svoje osobno ime ili kao glasnogovornici Sveučilišta, odnosno visokog učilišta u njegovom sastavu.

Za ilustraciju tenora teksta Statuta dovoljno je navesti nekoliko primjera. Prvi se odnosi na postupak izbora dekana i njegovo razrješenje:

Čl. 39, st. 4 i 5

Pristupnici za dekana daju vlastiti program rada za svoj dekanski mandat fakultetskom vijeću, rektoru i Upravnom vijeću Sveučilišta.

Fakultetsko vijeće dužno je pribaviti prethodno mišljenje rektora i Upravnog vijeća o programima pristupnika. Izbor dekana potvrđuje Upravno vijeće uz pribavljeno mišljenje rektora.

⁸ usp. *Sveučilište u Zagrebu*, Zagreb 1979.

Kandidat za dekana prolazi dakle dvostruku provjeru, i to najprije njegov program, a zatim on osobno. Upravno vijeće jedino je ovlašteno da predloži razrješenje dekana, čl. 42, st. 2:

Prijedlog za razrješenje dekana donosi Upravno vijeće Sveučilišta dvotrećinskom većinom glasova sveukupnog broja članova i predlaže fakultetskom vijeću na usvajanje. Za odluku o razrješenju dekana potrebna je dvotrećinska većina svih članova fakultetskog vijeća.

Članak 66, st. 2 Zakona o visokim učilištima određuje:

Predstavnici studenata daju mišljenje o statutu visokog učilišta te o svim pitanjima koja se odnose na prava i obveze studenata.

Mogućnosti davanja mišljenja studenata na Statut Sveučilišta u Zagrebu bile su minimalne, odnosno gotovo nikakve, pa su stoga rješenja za studente u Statutu još restriktivnija od onih u Zakonu o visokim učilištima. Čl. 130 i 131 reguliraju rad i članstvo u Studentskom zboru:

Čl. 130

Studentski zbor je nestranačko i nepolitično tijelo, u radu kojega mogu sudjelovati svi studenti Sveučilišta u Zagrebu, pravilnikom zbora kojega donosi Upravno vijeće uz suglasnost Senata.

Na čiji se prijedlog pravilnik donosi, nije određeno. Čl. 133 određuje da su studenti zastupljeni u Senatu sa po jednim predstavnikom za pet znanstvenih područja i jedno područje umjetnosti, što znači da će studentski predstavnici sačinjavati jednu šestinu senata. Statut, jednako kao i Zakon o visokim učilištima, izbjegava odrediti način njihova sudjelovanja u radu senata već to prepušta poslovniku.

Iznesene primjedbe usmjerene su samo na neke aspekte Zakona o visokim učilištima i Statuta Sveučilišta u Zagrebu, a sličnih bi se načelnih i konkretnih primjedbi moglo nabrojati poprilično i za druge segmente ovih dvaju tekstova. Prije svega, treba prigovoriti nejasnoći i nedorečenosti definicija, primjerice određenju "pojmovna" fakultet, odjel i centar u čl. 2 Zakona o visokim učilištima:

Fakultet - visoko učilište u sastavu sveučilišta koje ustrojava i izvodi sveučilišne studije, znanstveni i visokostručni rad u jednom ili više znanstvenih i obrazovnih područja;

Odjel - ustrojbeni jedinica sveučilišta koja sudjeluje u izvedbi sveučilišnih studija te ustrojava i izvodi znanstveni nastavni i visokostručni rad u jednom znanstvenom području;

Centar za znanstveni ili visokostručni rad - pravna osoba ili ustrojbeni jedinica sveučilišta ili veleučilišta koja ustrojava i izvodi znanstveni, visokostručni ili nastavni rad, odnosno usklađuje njegovu izvedbu između visokih učilišta.

Ova su određenja preuzeta i u Statut.

Zakonom o visokim učilištima deklarativno su ispunjeni zahtjevi o pravu na osnivanje privatnih učilišta te o svjetonazorskoj i ideologijskoj neutralnosti. Nedostaje međutim prijedlog rješenja sustava, a procedura i odredbe samoga

Zakona već su prekršene, akademska načela tolerantnog dijaloga i uvažavanje argumenata nisu uvijek poštovana. Stoga će biti vrlo teško ostvariti programski zahtjev HSLS-a za afirmaciju znanstvenika i znanstvenog rada. Odredbama Zakona o visokim učilištima i Statuta Sveučilišta u Zagrebu posebno su oštećeni studenti.

HSLS će stoga ustrajati na zauzimanju za realizaciju uvjeta koji će omogućiti dosljednu provedbu Programskih usmjerenja na razini sveučilišta i znanosti za koje su sloboda misli i djelovanja te razvoj osobnosti temeljne pretpostavke.

Zrinjka Glovacki-Bernardi

*THE PLATFORM OF CROATIAN SOCIAL-LIBERAL PARTY
AND THE LAW ON HIGHER EDUCATION*

Summary

The author compares the new Law on Higher education with program demands of the Croatian Social-Liberal Party. This is a two-level comparison: a direct comparison of excerpts from the text and the articles of the Law and an indirect comparison of fundamental principles and general policies. The Law pays a lip service to the requirements for private universities, autonomy and ideological neutrality. In the implementation of the Law the procedures as well as the Law itself have been contravened. This is illustrated by a detailed outline of the unsatisfactory provisions of the Law and the University of Zagreb Statute regarding students.