

PARTICIPATIVNO UPRAVLJANJE I PROCEDURALNA AUTONOMIJA SVEUČILIŠTA: KOMPARATIVNA ANALIZA EUROPSKIH MODELA

Prof. dr. sc. Ksenija Grubišić *

Izv. prof. dr. sc. Dario Čepo **

UDK: 378.4:340.5(4)

342.727:378.4(4)

378.147: 342.733(4)

DOI: 10.3935/zpfz.76.3.1

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: travanj 2026.

Ovaj rad unapređuje koncept proceduralne autonomije kao temeljne, ali nedovoljno istražene dimenzije upravljanja sveučilištem. Dok se institucionalna autonomija obično shvaća u formalnom i pravnom smislu, u radu se tvrdi da njezina suštinska realizacija ovisi o uključenosti i legitimnosti unutarnjih procesa donošenja odluka. Oslanjajući se na teorije participativne i deliberativne demokracije, proceduralna autonomija konceptualizira se kao institucionalni kapacitet utemeljen na aktivnom sudjelovanju akademske zajednice. Rad rabi komparativnu analizu modela upravljanja u Hrvatskoj, Španjolskoj, Austriji i Italiji, s naglaskom na sastav upravnih tijela, mehanizme odabira vodstva i raspodjelu ovlasti donošenja odluka. Rezultati pokazuju dosljednu povezanost između šireg sudjelovanja i viših razina proceduralne autonomije i institucionalne legitimnosti. Suprotno tomu, centralizirani i menadžerski modeli teže poboljšanju učinkovitosti donošenja odluka, a istodobno ograničavaju participativno uključivanje. Nadovezujući se na ove uvide, rad identificira skup institucionalnih praksi koje jačaju proceduralnu autonomiju, uključujući prošireno sudjelovanje na izborima, uravnoteženu zastupljenost među akademskim izbornim jedinicama i institucionalizaciju deliberativnih mehanizama. Rad zaključuje da održivo upravljanje sveučilištem zahtijeva hibridne institucionalne aranžmane koji

* Dr. dr. sc. Ksenija Grubišić, profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; ksenija.grubisic@pravo.unizg.hr;
ORCID ID: orcid.org/0000-0003-2464-1438

** Dr. sc. Dario Čepo, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; dario.cepo@pravo.unizg.hr;
ORCID ID: orcid.org/0000-0003-1509-7020

usklađuju demokratsko sudjelovanje s učinkovitim upravljanjem, čime se osigurava i legitimnost i funkcionalnost u suvremenim sustavima visokog obrazovanja.

Ključne riječi: proceduralna autonomija; upravljanje sveučilištem; participativna demokracija; visoko obrazovanje; raspodjela moći

1. UVOD

Upravljanje sveučilištima (*university governance*) jedno je od središnjih pitanja suvremenih istraživanja visokog obrazovanja. Taj pojam odnosi se na strukture i procese putem kojih se raspodjeljuju autoritet, odnosi moći, odgovornost i resursi unutar institucija visokog obrazovanja. Pored toga, upravljanje sveučilištima obuhvaća i odnose između države, visokoobrazovnih institucija i akademske zajednice, odnosno mehanizme putem kojih se osigurava ravnoteža između autonomije i odgovornosti sveučilišta.¹

(Ne)poštovanje načela autonomije u sveučilišnim sustavima u Hrvatskoj i Europi postaje sve češća tema prigodom određivanja zajedničkih strateških razvojnih ciljeva sveučilišta, čija bi realizacija trebala svjedočiti njihovu odgovornom djelovanju. Razlog tomu jest to što se, paradoksalno, uočava sve učestalije nepoštovanje tog načela što je obvezatnije i obuhvatnije mjerenje razvojnih strateških komponenti tih ustanova “Standardima i smjernicama za osiguravanje kvalitete u Europskom prostoru visokog obrazovanja”, a u novije doba i programskim načinom njihova financiranja. Jedan od razloga tomu jest naglašavanje razvoja društvenih funkcija sveučilišta na način kako su one određene kroz europske političke ciljeve.² Jer ostvarivanje tih ciljeva je – provjeravano i vrednovano primjenom spomenutih europskih standarda kvalitete i programskih komponenti – u nadležnosti državnih tijela odnosno regulatornih agencija.

Slijedom navedenoga proizlazi kako je poštovanje autonomije sveučilišta, kao temeljnog obilježja svih sveučilišnih visokih učilišta, pod stalnim izazovom od strane različitih vanjskih čimbenika. Međutim, što ako je takvo ugrožavanje te ishodišne odrednice sveučilišta posljedica i unutarnjih odnosa odnosno rada sveučilišnih tijela, njihova modela upravljanja, s obzirom na to da vlastiti ustroj i djelovanje sveučilišta uglavnom samostalno – autonomno – propisuju svojim pravnim aktima? Odgovoriti na potonje pitanje ustvari znači istražiti je li (i zašto

¹ Enders, J.; de Boer, H.; Weyer, E., *Regulatory autonomy and performance: The reform of higher education governance revisited*, Higher Education, vol. 65, br. 1, 2013., str. 5 – 23.

² Bennetot Pruvot, E.; Estermann, T.; Popkhadze, N., *University autonomy in Europe IV: The Scorecard*, EUA, Bruxelles, 2023., str. 12 i d., <https://eua.eu/downloads/publications/eua%20autonomy%20scorecard.pdf> (15. ožujka 2026.).

ako jest) participativna demokracija važna za ostvarivanje i poštovanje načela autonomije sveučilišta, odnosno zašto je važan širi demokratski legitimitet onih tijela koja sveučilištem upravljaju.

Iz znanstvenih diskursa, empirijskih istraživanja, ustavnosudske prakse te propisa Republike Hrvatske proizlaze četiri oblika autonomije unutar sustava znanosti i visokog obrazovanja: institucionalna (ili organizacijska), akademska, kadrovska i financijska autonomija.³ Svejedno o kojem obliku je riječ, autonomija kao *bitno* obilježje sveučilišta jest općeprihvaćeno pravno načelo, u Republici Hrvatskoj formulirano kao ustavno jamstvo (čl. 68. Ustava RH), koje podrazumijeva pravo na samostalno odlučivanje u sveučilišnim djelatnostima sadržanima u navedenim oblicima, što onda, među ostalim, znači i neovisnost odlučivanja u odnosu na državne odnosno vanjske utjecaje. Kako bi se ono ostvarivalo, potrebno je formalnopravno – i na razini zakona i na razini sveučilišnih akata – postojanje normi kojima se u tom smislu štiti autonomnost djelovanja sveučilišta, a kod sveučilišta koja nisu pravno integrirana – i autonomnost sveučilišnih visokih učilišta. Stoga je u ovom kontekstu osobito važan i način na koji se ostvaruje legitimitet tijela koja upravljaju sveučilištem te donose važne (upravljačke) odluke jer zasigurno i o tome ovisi kako se, i poštuju li se, pojedini oblici autonomije. Naime, autonomija jest pravno i ustavno načelo, i kao takva ona je i vrijednost. A (pravne) vrijednosti ostvaruju se jedino putem operacionalizacije koja, osim postojanja normi kojima se pojedina vrijednost štiti, uključuje i postojanje procedure kojom se onda osigurava njezina primjena i poštovanje.⁴

Sve to znači da autonomija sveučilišta ne podrazumijeva samo pravo na neovisnost o državi i vanjskim utjecajima nego i *legitimitet* sveučilišnih upravljačkih tijela na temelju kojeg bi osigurala i unutarnju demokraciju.⁵ Štoviše, postojanje takve proceduralne autonomije uvjet je za ostvarivanje sva četiri istaknuta oblika. Naime, kada sveučilište donosi odluke kroz široku participaciju, koja osim članova sveučilišnih tijela uključuje i druge nastavnike, asistente,

³ Navedeni oblici autonomije ishodište su u sva četiri europska istraživanja spomenuta u radu. Na primjer: Estermann, T.; Nokkala, T., *University autonomy in Europe I: Exploratory study*, European University Association, Bruxelles, 2009., str. 13. i d. Za širi kontekst razumijevanja funkcionalnih upravnih sistema vidi Pusić, E., *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 2002.; Koprić, I.; Musa, A.; Đulabić, V.; Lalić Novak, G., *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021.

⁴ Više o operacionalizaciji normi odnosno vrijednosti vidi u: Grubišić, K., *Sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2023., str. 89, 252 i d.

⁵ O legitimnosti u pravu vidi više u: Kregar, J., *Legitimnost prava*, Studia lexicographica, vol. 5, br. 1 (8), 2011., str. 17 – 43.

studente i nenastavne zaposlenike, tada ono nastupa prema državi s puno jačim legitimitetom, pa je time i "sposobnost" sveučilišta na djelovanje u skladu s načelom autonomije puno veća. Drugim riječima, bez participativnog upravljanja sveučilišnih tijela, institucionalna⁶, ali i svi drugi oblici autonomije sveučilišta i sveučilišnih visokih učilišta, poprimaju obilježja zatvorenih birokratskih sustava. U kojoj je mjeri sveučilišni sustav demokratičan ovisi i o zakonskim, ali zbog postojanja načela autonomije ponajviše o sveučilišnim postupovnim (proceduralnim) odredbama.

Iako je autonomija sveučilišta postala središnji koncept u suvremenoj politici visokog obrazovanja, njezina proceduralna dimenzija ostaje nedovoljno istraжена. Postojeća su se istraživanja usredotočila uglavnom na formalne i pravne aspekte autonomije, dok je relativno malo pozornosti posvećeno internim procesima donošenja odluka koji oblikuju njezinu praktičnu realizaciju. Ovaj rad popunjava tu prazninu te pridonosi literaturi o upravljanju sveučilištima konceptualizirajući proceduralnu autonomiju kao zasebnu i analitički samostalnu dimenziju sveučilišne autonomije. Naglašavajući njezinu povezanost s participativnim i deliberativnim modelima demokracije, tvrdi se da legitimnost i učinkovitost upravljanja sveučilištem ovise o uključenosti i transparentnosti internih struktura donošenja odluka. Slijedom navedenoga, tema ovog rada jest istraživanje pravnih proceduralnih pretpostavki na (odabranim) sveučilištima u kontekstu pojedinih modela upravljanja koji o(ne)mogućuju ostvarivanje participativne demokracije unutar sveučilišnih sustava.

1.1. Ciljevi i metode istraživanja

Istraživanje je usmjereno na sveučilišta u Barceloni, Beču i Bologni te na Sveučilište u Zagrebu. Fokus na to hrvatsko sveučilište opravdan je jer je najstarije i najveće, a i jer se u njemu možda ponajbolje prepoznaje nerazmjer između deklarativne ("unutarnje") autonomije i stvarne uključenosti članova sveučilišne zajednice u procese donošenja strateških odluka i postupke izbora članova sveučilišnih tijela.

⁶ Najpoznatiji empirijski okvir istraživanja autonomije razvila je *European University Association*. Proceduralna autonomija tumači se kao dio institucijske autonomije: "Organizational autonomy refers to the ability of universities to decide on their internal governance structures and decision-making processes." Više u: Estermann, T.; Nokkala, T.; Steinel, M., *University autonomy in Europe II*, European University Association, Bruxelles, 2011., str. 19 – 22 i 25 – 30.

Istraživanje je provedeno metodom komparativne analize različitih postupnih modela koji su posljedica različitih modela upravljanja.⁷ Provedena je analiza relevantnih pravnih odredbi (statuta sveučilišta i nacionalnih zakona). Također, korišteni su pojedini pokazatelji *European University Association (EUA) Autonomy Scorecarda*, *EUA Governance Indicators*, za pojašnjenje i vrednovanje pojedinih obilježja institucionalne autonomije.

Cilj je rada odrediti kako pojedini modeli utječu na legitimitet upravljanja, poštovanje načela autonomije i zaštitu akademskih sloboda. Preciznije, ciljevi istraživanja su:

- a. Identificirati najvažnije proceduralne prepreke većoj participaciji dionika u tijelima na hrvatskim sveučilištima.
- b. Analizirati najbolje prakse u odabranim državama članicama EU-a (Španjolska, Italija, Austrija) u pogledu izbornih modela i modela upravljanja, uključenosti (inkluzivnosti) i transparentnosti.
- c. Predložiti *de lege ferenda* rješenja za implementaciju inkluzivnijih postupnih pravila u hrvatski sveučilišni sustav.

Za komparativnu analizu izabrana su europska sveučilišta koja predstavljaju različite (idealtipske) modele upravljanja – kolegijalni (Hrvatska), participativni (Španjolska), menadžerski (Austrija) i hibridni (Italija) – čime se omogućuje usporedba različitih institucionalnih rješenja.⁸

1.2. Istraživačke hipoteze

U istraživanju se polazi od sljedećih hipoteza:

H1: *Hipoteza o participativnoj demokraciji kao temelju proceduralne autonomije.* Participativna demokracija uvjet je za ostvarivanje svih oblika autonomije. Bez nje je autonomija upravno odnosno deklaratorno, a ne akademsko obilježje sveučilišta, što može dovesti do toga da se uža skupina ljudi koristi autonomijom sveučilišta za partikularne interese (npr. klijentelizam). Ova hipoteza ima svoje uporište i u izvještajima EUA-e, koji pokazuju kako su sveučilišni sustavi s visokom razinom demokracije otporniji na političke (vanjske) pritiske.

⁷ O primjeni komparativne analize u javnoj upravi vidi više u: Lalić Novak, G., *Komparativna metoda u proučavanju javne uprave*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 15, br. 1, 2015., str. 19 i d.

⁸ Studija je ograničena fokusom na formalne strukture upravljanja i ne ispituje neformalne prakse.

H2: *Hipoteza o izravnom izbornom modelu.* Modeli koji se temelje na izravnom (razmjernom) izboru rektora i drugih sveučilišnih tijela upravljanja potiču višu razinu akademskoga građanstva u usporedbi sa zatvorenim modelom koji pogoduje uskim interesnim skupinama.

H3: *Hipoteza o ravnoteži moći.* Postupovna rješenja koja uključuju vanjska sveučilišna vijeća s jasnim strateškim ovlastima i/ili koja uključuju participativnu demokraciju odnosno aktivno odlučivanje onih na koje se pojedine odluke odnose, osiguravaju bolju zaštitu institucionalne, ali i svih drugih oblika autonomije od političkih pritisaka.

2. DEMOKRACIJA I PARTICIPACIJA IZVAN FORMALNE POLITIKE

Iako se participacija, kao čimbenik demokratskoga političkog sustava često promatra kao aktivnost u vezi s formalnim političkim institucijama, ona se ne može ograničiti samo na razinu formalne politike.⁹ Demokracija je i društvena praksa djelovanja aktivnih i zainteresiranih članica i članova pojedine društvene skupine ili društva u cjelini. Ona je forum deliberativnog djelovanja tih aktera, pri čemu ta deliberativna praksa obogaćuje znanja građanki i građana, što im omogućuje da učinkovitije sudjeluju u procesu donošenja odluka.¹⁰ Dakle, na razinu te deliberacije i participacije u demokratskim praksama koje postoje mimo formalne politike uvelike utječu razina, stupanj i intenzitet uključivosti i kontestacije¹¹, odnosno mogućnosti aktera da svojim djelovanjem utječu na sustav. Ona je, stoga, sa svim svojim sastavnim dijelovima (od vrijednosti na kojima se temelji do participativnih obrazaca kojima se održava i propagira), ključan dio postojanja i djelovanja nepolitičkih skupina, aktera i sustava. Prema tome, demokracija i uz nju vezana demokratska participacija postoje i u sustavu znanosti i visokog obrazovanja kao uvelike samoregulirajućem sustavu¹², jer

⁹ Pateman C., *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.

¹⁰ Deligiaouri, A.; Triantafillidou, A.; Lappas, G.; Alvanos, R.; Papadopoulou, T.; Kleftodimos, A.; Prodromos, Y., *Zato što je političko znanje bitno: utjecaj deliberacije na mišljenje mladih građana*, Medijske studije, vol. 7, br. 14, 2016., <https://doi.org/10.20901/ms.7.14.7>.

¹¹ Vráblíková, K., *What kind of democracy?: Participation, inclusiveness and contestation*, Routledge, New York, 2016.

¹² Izraz "samoregulirajući" odnosi se na tumačenje autopoietičnih društvenih sustava u teoriji N. Luhmanna. O autopoietičnosti sustava znanosti i visokog obrazovanja te strukturalnoj sprezi s ostalim društvenim sustavima vidi više u: Grubišić,

je zapravo riječ o jedinom društvenom sustavu čija je autonomnost djelovanja zaštićena ustavom.¹³

Akadska zajednica, poglavito sveučilišta i fakulteti, nastali su, opstojе i razvijaju se upravo vodeći se idejom na deliberativnim praksama uspostavljene (demokratske) participacije te služe (ili mogu služiti) kao iznimno važni prostori demokratske socijalizacije, odnosno učenja participativnih praksi. Ta socijalizacija unutar demokratskog akademskog sustava, kao i prakse demokratske participacije naučene u tom prostoru, mogu voditi razvitku općih građanskih kompetencija koje svoju ključnu primjenu mogu ostvariti u političkom prostoru, aktivnom participacijom građanki i građana. Na tome se temelji uvriježena izreka o sveučilištima kao laboratorijima demokracije.¹⁴

Pateman¹⁵ ističe da demokracija, ako je želimo potpuno razumjeti, mora uključivati i participaciju građanki i građana u različitim društvenim institucijama. Da bi sustav bio snažan i održiv, ističe Barber¹⁶, potrebno je razvijati snažnu demokraciju u kojoj građani aktivno sudjeluju u javnim poslovima i zainteresirani su za život i zdravlje tijela, organizacija, institucija i skupina kojih su dio. Pritom je važno da u tim javnim prostorima, vodeći se Habermasom¹⁷, građanke i građani sudjeluju u deliberativnim procesima koji stvaraju institucionalne *outpute* i osiguravaju legitimnost.

Treba spomenuti kako neki autori¹⁸ dvoje isplati li se uopće baviti ovim pitanjem, odnosno jesu li troškovi u vezi s uspostavom demokratskih participacijskih praksi unutar nepolitičkih institucija vrijedni potencijalnih koristi koje iz toga mogu proizaći, kako za instituciju tako i za širi sustav u cjelini. Ti troškovi vezuju se uza sporost donošenja odluka, zahtjevnost organiziranja participativnih praksi, nezainteresiranost uključenih aktera, transferiranje institucionalnih

K., *Efficacy and autopoiesis of the system of science, education, law and politics*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 45, br. 3, 2024., str. 519 – 541.

¹³ O (dis)funkcijama ustavne zaštite autonomije vidi više u: Grubišić, K., *Functions of protecting the principle of university autonomy*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 73, br. 6, 2023., str. 1091 – 1124.

¹⁴ Više o ulozi sveučilišta u suvremenoj demokraciji, vidi u: <https://snfagora.jhu.edu/news/the-role-of-universities-in-modern-democracy/> (pristupljeno 11. 4. 2026).

¹⁵ Pateman, *op. cit.* u bilj. 9.

¹⁶ Barber, B. R., *Strong democracy: Participatory politics for a new age*, University of California Press, Berkeley, 1984.

¹⁷ Habermas, J., *Between facts and norms. Contribution to a discourse theory of law and democracy*, The MIT Press, Cambridge, 1996.

¹⁸ Harrison, J. S.; Freeman, R. E., *Is organizational democracy worth the effort?*, The Academy of Management Executive, vol. 18, br. 3, 2004., str. 49 – 53.

odnosa moći na proces deliberacije i pretvaranje participacije sviju iz slobodne aktivnosti jednakih aktera u simboličku participaciju usmjerenu na tehničko ispunjavanje formalnih zahtjeva za uključivanjem.

Međutim, unatoč opravdanim kritikama i vidljivim problemima, demokracija i participacija u nepolitičkim okruženjima (poput akademske zajednice), donose mnoštvo koristi, uključujući bolju informiranost, porast motivacije članova, povećanje transparentnosti u procesu donošenja odluka, veću odgovornost upravljačkih tijela i usvajanje participativnih obrazaca ponašanja temeljenih na demokratskim vrijednostima. Drugim riječima, participacija u akademskoj zajednici može donijeti poboljšanja i napredak, ali njezina učinkovitost ovisi ponajviše o institucionalnoj strukturi na kojoj se akademska zajednica temelji, stvarnoj raspodjeli moći među akterima i unutar upravljačkih tijela.

2.1. Funkcije demokratske participacije u društvenim institucijama

Demokratskim djelovanjem unutar nepolitičkih institucija, članice i članovi tih institucija uče demokratske prakse koje postaju primjenjive u široj političkoj zajednici. Razvijaju se šire građanske kompetencije utemeljene na deliberaciji, odlučivanju, pregovaranju i zagovaranju, što su temeljne prakse koje pronalazimo u demokratskom djelovanju. Slijedom toga, demokratska participacija unutar društvenih institucija osigurava veću legitimnost, a time i povjerenje članica i članova kao i veću učinkovitost tih institucija u pronalaženju rješenja relevantnih za njih.¹⁹

Upravo je to ključna uloga koju suvremena sveučilišta trebaju ispunjavati kako bi pomogla zajednici u kojoj su nastala i unutar koje djeluju, odnosno kako bi društvenim angažmanom ostvarili vlastitu ulogu društveno odgovornih aktera.²⁰ Drugim riječima, funkcije demokratske participacije u nepolitičkim sustavima, institucijama i prostorima, poput akademske zajednice, su socijalizacijsko-integracijska, edukacijska i legitimacijska.²¹

Pritom se *socijalizacijsko-integracijska* funkcija čini posebice važnom, ne samo za akademsku zajednicu (unutarnja vrijednost te funkcije) nego i za šire društvo unutar kojeg akademska zajednica djeluje (vanjska vrijednost te funkcije). Par-

¹⁹ O važnosti transparentnosti i otvorenosti upravnih postupaka usp. Đerđa, D., *Učinak europskih pravnih pravila na pravno normiranje upravnog postupka u Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 50, br. 2, 2013., str. 405 i d.

²⁰ 2005 Talloires Declaration.

²¹ Kiess, J., *Learning by doing: The impact of experiencing democracy in education on political trust and participation*, Politics, vol. 42, br. 1, 2022., str. 75 – 94.

ticipativnim demokratskim praksama, naime, prije svega studentice i studenti (ali i ostale skupine uključene u akademsku produkciju), prestaju biti pasivni primatelji akademskih proizvoda (ponajviše znanja) te postaju aktivni sukreatori akademskog sustava i pripadajućih politika. Omogućujući studenticama i studentima da sudjeluju u vijećima, radnim tijelima ili savjetovanjima oko pitanja važnih za akademsku zajednicu koje su dio, jačaju se njihove argumentacijske i deliberacijske tehnike te se razvija njihovo kritičko mišljenje.²² Stoga ta funkcija ima intrinzičnu vrijednost, ona je i *edukativna*, jer kroz ranu praksu unutar akademskog sustava pojedinci uključeni u akademska tijela i procese odlučivanja razvijaju specifične političke i društvene kompetencije²³ koje mogu primijeniti i u izvanakademskom životu²⁴, te na taj način pridonijeti i razvoju njihovih (lokalnih) zajednica i društvenih skupina kojih su dio.²⁵

Uz to, otvaranjem akademskog upravljačkog prostora širem krugu aktera, koji donose vlastite ideje, perspektive i životna iskustva, stvara se inkluzivnije akademsko okruženje, što je iznimno važno jer je sveučilište jedan od rijetkih preostalih javnih prostora sposobnih odgajati svoje članice i članove da budu kritični i angažirani društveni akteri.²⁶ Stoga valja činiti sve kako bi se sveučilište (ponovno) uspostavilo kao demokratsku javnu sferu.²⁷ Ovdje je važno naglasiti kako ta inkluzivnost i snažnije veze zapravo jedine omogućuju jačanje *legitimnosti* jer sprječavaju (ili umanjuju) prilike da će neka od tih skupina postati toliko moćnom da postane akterom samim za sebe, neodgovornim ikome unutar sustava kojega je dio.

²² Luescher-Mamashela, T. M., *Student representation in university decision making: good reasons, a new lens?*, Studies in Higher Education, vol. 38, br. 10, 2013., str. 1442 – 1456.

²³ Pateman, *op. cit.* u bilj. 9.

²⁴ To više što recentna istraživanja pokazuju nezainteresiranost studenata participacijom na sveučilišnoj razini, a time i manjak zanimanja za sudioničku ili participacijsku demokraciju. Za više vidi Svib, E.; Šalaj, B., *Žele li studenti sudioničku demokraciju?*, Političke analize, vol. 12, br. 47, 2023., str. 42 – 48.

²⁵ O participacijskom potencijalu studenata, vidi Mrakovčić, M.; Boneta, Ž.; Ivković Hodžić, Ž., *Political apathy, sophisticated politics or pluralization of students' political engagement?*, Odgojno-obrazovne teme, vol. 2, br. 3 – 4, 2019., str. 25 – 51.

²⁶ Giroux, H. A., *The University in chains*, Routledge, New York, 2007.

²⁷ Giroux, H. A., *Neoliberalism, corporate culture, and the promise of higher education: The university as a democratic public sphere*, Harvard Educational Review, vol. 72, br. 4, 2002., str. 425 – 463.

2.2. Deliberativna i participativna demokracija kao dobre prakse akademskog upravljanja

Akadska je zajednica, upravo zbog svoje organizacijske strukture, samoorganizacijskog karaktera²⁸ njezinih sastavnih dijelova te relativne autonomije akademskog sustava unutar šireg društva, savršen prostor za provođenje dvaju tipova demokracije – participativne i deliberativne. Štoviše, akademska zajednica koja potiče demokraciju utemeljenu na participaciji i deliberaciji predstavlja, kao takva, i nužan prostor jer ne samo da osigurava unutarnju legitimnost i stabilnost nego i znatno utječe na širenje i jačanje participativnih političkih praksi i u široj zajednici čiji je ona sastavni dio.²⁹ Na taj način pokazuje jednu višu, a dugoročno iznimno važnu, razinu odgovornosti u društvu u kojem djeluje.

Deliberativna demokracija u svojoj se osnovi temelji na udruživanju jednakih pojedinaca koji u procesu sučeljavanja argumenata dolaze do zajedničkih odluka te time u posve demokratskim uvjetima ostvaruju svoju volju i opravdavaju razloge udruživanja.³⁰ Ona odstupa od uobičajenog shvaćanja demokracije koja proizvodi rezultate putem odlučivanja većine. Umjesto toga, deliberativna se demokracija temelji na praksi poticanja rasprave, višestrukih dijaloga i inkluzivnih razgovora u širokom krugu aktera čime se jača legitimnost konačno usvojene odluke.³¹ Habermas³², temeljeći ovaj koncept demokracije na teoriji komunikativnog djelovanja, ističe da će odluke osigurati legitimnost u očima onih na koje se odnose ako je osiguran prostor da oni pogođeni odlukama mogu, na temelju slobode i jednakosti, sudjelovati u racionalnoj raspravi o njima. Dakle, deliberacija pridonosi sustavu unutar kojeg se prakticira fokusom na inkluzivnost odnosno uključivanje najširega mogućeg kruga aktera u proces donošenja odluka. Na taj se način svim skupinama daje osjećaj vrijednosti i (samo)poštovanja, odmičući

²⁸ Dill, D. D., *Management and governance of the modern university: variations in the United States*, u: Amaral, A.; Magalhães, A. (ur.), *Handbook on higher education management and governance*, Edward Elgar, Cheltenham, 2023., str. 96 – 111.

²⁹ Riječ je o obliku upravne participacije koja bi se trebala odvijati kontinuirano. Usp. Đurman, P., *Između ispunjavanja forme i promicanja demokracije: stavovi javnosti i upravnih službenika o e-savjetovanjima u Hrvatskoj*, Politička misao, vol. 58, br. 1, 2021., str. 54 i d.

³⁰ Ravlić, S.; Čepo, D., *Uvod u političku znanost*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014., str. 133 – 134.

³¹ Dryzek, J. S., *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

³² Habermas, *op. cit.* u bilj. 17.

se od puke formalne jednakosti prema supstantivnim aktivnostima koje vode računa o tome da su svi glasovi istinski uključeni u donošenje odluka.³³

Participativna demokracija nastala je, pak, radi povećanja političke, ali i svake druge participacije pojedinaca koji se nalaze u nejednakim odnosima unutar specifičnog sustava, s ciljem da se kroz široku participaciju svima unutar neke institucije ili sustava omogući sudjelovanje u upravljanju, bez obzira na razlike u njihovu položaju unutar sustava. U konačnici bi takav oblik široke participacije doveo i do smanjenja inherentnih ili generiranih nejednakosti i ojačao povezanost sustava u kojem se participativna demokracija prakticira.³⁴ Ovaj tip demokracije ne odnosi se samo na korištenje različitih alata i procedura s pomoću kojih se lakše sudjeluje u demokratskim političkim i društvenim praksama, već je riječ o široj ideji stvaranja aktivnih članica i članova specifične zajednice sa svrhom jačanja aktivizma, jednakosti, pravednosti i razvoja demokratske (političke, upravne, pravne i svake druge) kulture.³⁵ Ta ideja uključuje i otvorenost drukčijim glasovima i praktičnim iskustvima različitih skupina, što je osobito važno pripadnicama i pripadnicima marginaliziranih i diskriminiranih skupina, poput mladih, etničkih manjina ili žena.³⁶ Iz takve razine uključivosti mogu pak proizaći specifične demokratske inovacije³⁷, pogotovo u kombinaciji s razvitkom digitalnih tehnologija.³⁸

Participativna demokracija u kontekstu akademske zajednice značila bi široko i otvoreno sudjelovanje studentica i studenata – bilo izravno ili putem studentskih predstavničkih tijela i interesnih organizacija³⁹ – te znanstvenog, nastavnog i nenastavnog osoblja u upravljanju sveučilištem, biranju ključnih in-

³³ Young, I. M., *Inclusion and democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

³⁴ Ravlić, Čepo, *op. cit.* u bilj. 30.

³⁵ Asenbaum, H.; Bussu, S.; Escobar, O.; Harris, C., *Participatory democracy and participatory research*, *European Political Science Review*, vol. 17, br. 3, 2025., str. 359 – 377.

³⁶ Lupien, P., *Participatory democracy, democratic education, and women*, *Journal of Latin American Studies*, vol. 54, br. 4, 2022., str. 617 – 645.

³⁷ Lima, V., *Strengthening participatory governance through resilience and tech-enabled democratic innovations*, *Journal of Deliberative Democracy*, vol. 21, br. 1, 2025., str. 1 – 14.

³⁸ One mogu umanjiti očite nedostatke deliberativne i participativne demokracije, kao što su vremenski i prostorni (infrastrukturni) trošak okupljanja i davanja svima jednakih mogućnosti iznošenja stajališta, argumenata i mišljenja. Digitalni građanski forumi, *online* participativno budžetiranje, e-izbori upravljačkih tijela samo su neki od alata koji su razvijeni prakticiranjem participativne demokracije u različitim okruženjima.

³⁹ Klemenčič, M., *Student representation in Western Europe: Introduction to the special issue*, *European Journal of Higher Education*, vol. 2, br. 1, 2012., str. 2 – 19.

stitucija i odlučivanju o njegovim čelnicima. Uz to, ona bi uključivala, ako bismo htjeli da bude sasvim inkluzivna, i alumni zajednicu te druge vanjske dionike (poput lokalne sredine u kojoj sveučilište djeluje, udruga civilnog društva, aktera ekonomskog sustava i sl.). Takva razina participativnosti može voditi daljnjoj demokratizaciji akademskoga sustava i široj produkciji znanja, koja potencijalno može bolje odgovoriti na trenutačne društvene potrebe i probleme nego što to može postojeći sustav.⁴⁰

Prema tome, participativna demokracija, samostalno ili u kombinaciji s nekim elementima deliberativne demokracije, jest neizostavan temelj za popravljjanje negativnih učinaka u sustavima utemeljenima na nekom obliku zatvorene ili ograničene predstavničke demokracije.⁴¹ Ta je uloga participativne demokracije osobito važna u samoregulirajućim sustavima sa znatnom razinom vanjske i unutarnje autonomije – kakva je akademska zajednica – a koja se temelji na (kvazi)delegatskom tipu predstavništva.

Kvazidelegatski⁴² sustav predstavništva počiva na logici prema kojoj ograničen broj predstavnika, najčešće izabranih unutar fakultetskih tijela, donosi odluke u ime cjelokupne akademske zajednice. Takav sustav, iako formalno utemeljen na načelu predstavništva, strukturno ograničava i deliberaciju i participaciju. Naime, za razliku od participativne demokracije u kojoj se odluke legitimiraju širokim sudjelovanjem onih na koje se odnose⁴³ te za razliku od deliberativne demokracije u kojoj legitimnost proizlazi iz kvalitete argumentirane rasprave među jednakim akterima⁴⁴, kvazidelegatski sustav legitimnost temelji na formalnom mandatu malobrojnih izabranih članova. To već samo po sebi, kao neizostavan uvjet poštovanja autonomije i akademskih sloboda, postavlja zahtjev sveučilištima za autonomnim uvođenjem različitih oblika participativnih praksi upravljanja.

⁴⁰ Asenbaum *et al.*, *op. cit.* u bilj. 35.

⁴¹ O shvaćanju da se bez jake participativne demokracije ne mogu pravilno razvijati ni učinkovitost ni legitimitet u političkim, ali i drugim javnim sustavima upravljanja vidi više u: Ágh, A., *Europeanization of public administration in Eastern and Central Europe: The challenge of democracy and good governance*, Croatian and Comparative Public Administration, vol. 13, br. 3, 2023., str. 746 i d.

⁴² Sustav nije sasvim delegatski jer predstavnici, iako formalno ondje predstavljaju institucije koje su ih izabrale, najčešće za svoje odluke ne traže upute svoje institucije niti snose kakve posljedice ako kojim slučajem djeluju suprotno izraženoj volji svoje institucije.

⁴³ Pateman, *op. cit.* u bilj. 9.

⁴⁴ Habermas, *op. cit.* u bilj. 17.

3. KONCEPT PROCEDURALNE AUTONOMIJE

Autonomija sveučilišta nije statična vrijednost već dinamičan koncept čije ostvarivanje ovisi o pravnom okviru i institucionalnim praksama. U suvremenim sustavima visokog obrazovanja pojam autonomije dobiva složenije značenje, jer sveučilišta djeluju u okruženju koje obilježavaju povećana regulatorna očekivanja, financijska ovisnost o javnim sredstvima i rastući zahtjevi za odgovornošću, pa je i njihova sposobnost da samostalno odlučuju o svojim unutarnjim pitanjima izazovnija.

Analogno vrijedi i za akademske slobode. One, uz pravo nastavnika i istraživača da slobodno poučavaju, istražuju i objavljuju rezultate svojih istraživanja, imaju i kolektivnu dimenziju, koja se odnosi na pravo svih članova akademske zajednice da sudjeluju u upravljanju sveučilištem.⁴⁵ Ova dvostruka priroda vrijednosti (akademske) slobode stvara složenu dinamiku između individualnih prava i odabranih modela upravljanja na sveučilištima. Pritom se u raspravama često naglašava kako akademske slobode ne mogu biti potpuno ostvarene bez institucionalnih uvjeta koji osiguravaju participaciju i transparentnost. Drugim riječima, zaštita akademskih sloboda zahtijeva kombinaciju normativnih (ustavnih) jamstava i funkcionalnih mehanizama koji potiču participaciju i odgovornost. Pritom treba istaknuti važnost statuta kao temeljnih normativnih akata koji operacionaliziraju ustavna i zakonska načela autonomije, prije svega načinom na koji su normativno uređeni modeli upravljanja na pojedinom sveučilištu. Riječ je, zapravo, o načinu ostvarivanja proceduralne autonomije.

Dva su bitna obilježja proceduralne autonomije. Prvo, određuje se kao mogućnost sveučilišta da samostalno određuje interne postupke odlučivanja i izbora upravljačkih tijela.⁴⁶ Drugo bitno obilježje očituje se u mogućnosti da u postupcima odlučivanja, posebice pri izboru tijela upravljanja na sveučilištu, sudjeluje širok krug članova akademske zajednice.⁴⁷ Dok postojanje prvog obi-

⁴⁵ Usp. Grubišić, K., *Akademske slobode kao regulatorno načelo: između ideje i uloge Sveučilišta*, Croatian and Comparative Public Administration, vol. 24, br. 2, 2024., str. 333 – 359.

⁴⁶ Clark, B. R., *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*, University of California Press, Berkeley, 1983., str. 17 – 23; Enders, J. et al., *op. cit.* u bilj. 1, str. 5 – 15.

⁴⁷ Prema Clarku sveučilišta su organizacije u kojima je autoritet *raspodijeljen* među akademskim profesionalcima, a time postojanje proceduralna autonomija znači da akademska zajednica sudjeluje u donošenju odluka te da upravljačka tijela predstavljaju različite skupine sa sveučilišta. Vidi više u: Clark, *op. cit.* u bilj. 46, str. 109 – 127. Slično, participativni element proceduralne autonomije naglašavaju i Bleiklie i Kogan. Oni smatraju kako upravljanje sveučilištem treba uključivati participaciju

lježja očituje odnos između države i sveučilišta, drugo obilježje proceduralne autonomije upućuje na participativni element⁴⁸ upravljanja unutar samog sustava.

3.1. Modeli upravljanja sveučilištem

U literaturi o upravljanju sveučilištima se često razlikuju tri idealna tipa upravljačkih modela: kolegijalni, birokratski i menadžerski model. Kolegijalni model temelji se na tumačenju sveučilišta kao zajednice akademskih profesionalaca koji imaju ključnu ulogu u donošenju odluka. Prema Clarku, na sveučilištima je tradicionalno *autoritet raspršen* među akademskim profesionalcima i disciplinarnim zajednicama koje čine osnovne organizacijske jedinice akademskog sustava.⁴⁹ U takvom sustavu sveučilišna tijela, poput senata i fakultetskih vijeća, imaju važnu ulogu u oblikovanju akademskih politika i donošenju strateških odluka, što ujedno predstavlja specifičnost sveučilišta kao organizacije. Ovakvim tumačenjem Clark je unio bitne odrednice za razumijevanje kolegijalnog modela upravljanja, u kojemu profesori i discipline nisu samo izvršitelji nego i nositelji *legitimnog autoriteta*. Sličnu interpretaciju daje i Becher, koji opisuje akademske discipline kao specifične društvene zajednice s vlastitim normama, vrijednostima i načinima organizacije znanstvenog rada.⁵⁰ U kolegijalnom modelu odlučivanje se, stoga, temelji na profesionalnoj autonomiji, akademskom ugledu i kolektivnoj raspravi.

Birokratski model upravljanja proizlazi iz Weberove klasične teorije birokracije.⁵¹ U kontekstu tog modela naglašava se uloga administrativnih struktura, procedura i formaliziranih procesa donošenja odluka. Mintzberg opisuje sveučilišta kao primjer tzv. profesionalne birokracije, organizacijskog oblika u kojem koordinacija proizlazi iz standardizacije stručnih vještina i profesionalne obuke zaposlenika.⁵² U takvom sustavu znanstvenici imaju znatnu autonomiju

različitih skupina unutar akademske zajednice u procesima donošenja odluka kao što je izbor vodstva, kolektivno donošenje odluka, zastupljenost različitih skupina u senatu, itd. Vidi više u: Bleiklie, I.; Kogan, M., *Organization and governance of universities*, Policy, vol. 20, br. 4, 2007., str. 478 – 482.

⁴⁸ U istraživanjima taj element participativnosti određuje se na temelju indikatora koji proizlaze iz pojedinog modela upravljanja sveučilištem.

⁴⁹ Clark, *op. cit.* u bilj. 46, str. 17 – 23.

⁵⁰ Becher, T., *Academic tribes and territories*, Open University Press, Philadelphia, 1989., str. 35 – 36.

⁵¹ Weber, M., *Economy and society*, University of California Press, Berkeley, 1978., str. 956 – 958.

⁵² Mintzberg, H., *The structuring of organizations: A synthesis of the research*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1979., str. 349 – 352.

u obavljanju stručnog rada, dok administrativne strukture osiguravaju institucionalnu koordinaciju.

Od kraja 20. stoljeća u literaturi se sve više govori o razvoju menadžerskog modela upravljanja sveučilištima, koji je povezan s konceptom novoga javnog menadžmenta. Taj model naglašava potrebu za snažnijim institucionalnim vodstvom, strateškim planiranjem i koordinacijom na razini cijelog sveučilišta. Prema Shattocku, suvremena sveučilišta zahtijevaju učinkovitije sustave upravljanja koji omogućuju strateško usmjeravanje razvoja institucije i racionalno upravljanje resursima.⁵³ U tom kontekstu povećava se uloga uprave i profesionalnih menadžera, dok se tradicionalni kolegijalni mehanizmi odlučivanja djelomično transformiraju. Pritom treba uzeti u obzir i kritike novoga javnog menadžmenta te odgovore na te kritike, poglavito u vidu razvitka koncepta i prakse dobre vladavine (*good governance*), koji "reafirmira demokratske, pravne i političke vrijednosti, odmičući se od strogog fokusa na ekonomski učinak pojedine upravne organizacije"⁵⁴, što je posebice važno u kontekstu sustava visokog obrazovanja.

Rezultati suvremenih istraživanja upućuju na to kako većina sveučilišta ne djeluje isključivo prema jednom modelu upravljanja. Umjesto toga, sveučilišta se sve češće opisuju kao hibridne institucije koje kombiniraju različite modela upravljanja. Opravdano je pretpostaviti kako takve kombinacije proizlaze iz potrebe da se ispune dva zahtjeva: za poštovanjem sveučilišnih autonomija i za učinkovitim upravljanjem.

3.2. Indikatori proceduralne autonomije

U nastavku slijedi komparativna analiza upravljačkih modela pojedinih sveučilišta. Pritom se analiza usredotočuje na oba bitna obilježja proceduralne autonomije sveučilišta, razvrstana u tri skupine indikatora koji ponajbolje pokazuju autonomiju sveučilišta u uređivanju postupaka izbora upravljačkih tijela, kao i opseg razine participativnosti članova akademske zajednice u tim procesima odlučivanja. Riječ je o sljedećim skupinama indikatora: *autonomija u upravljanju*, *participativnost akademske zajednice* i *transparentnost postupaka*. Uzimajući u obzir hipoteze,

⁵³ Shattock, M., *Managing successful universities*, Open University Press, Philadelphia, 2003., str. 63 – 65.

⁵⁴ Vukojić Tomić, T., *Dobra vladavina: od konceptualizacije do realizacije*, Politička misao, vol. 53, br. 2, 2016., str. 105 – 130. i Çolak, Ç. D., *Why the New Public Management is obsolete: An analysis in the context of the Post-New Public Management trends*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 19, br. 4, 2019., str. 517 – 536.

uspoređivat će se autonomnost uređivanja unutarnjeg ustroja putem zakonskih i statutarinih odredbi, postupak izbor rektora i članova sveučilišnih tijela, način donošenja odluka, transparentnost postupka i demokratičnost. Participativnost i proceduralna autonomija analiziraju se kroz tri dimenzije: (1) način izbora rektora, (2) sastav upravljačkih tijela i (3) način imenovanja njihovih članova.

U sljedećim su tablicama uza sve indikatore navedeni i kriteriji za procjenu njihovih ostvarivanja.

Tablica 1. Autonomija u upravljanju

Indikator	Operacionalizacija
Izbor rektora	Propisuje li detaljnije postupak izbora statut sveučilišta ili zakon
Izbor članova senata te ostalih sveučilišnih tijela	Propisuje li detaljnije postupak izbora statut sveučilišta ili zakon
Raspodjela nadležnosti	Jesu li podijeljene upravljačke i akademske djelatnosti na više tijela

Tablica 2. Participativnost akademske zajednice

Indikator	Operacionalizacija
Izbor rektora	Bira li ga šira akademska zajednica ili specifično sveučilišno tijelo
Izbor članova senata te ostalih sveučilišnih tijela	Sudjeluju li u izboru sastavnice sveučilišta i/ili specifično sveučilišno tijelo i/ili drugi članovi akademske zajednice i/ili vanjski dionici i/ili država
Zastupljenost u sveučilišnim tijelima	Postotak sudjelovanja pojedinih skupina članova akademske zajednice u tijelima (profesora, studenata, administrativnog osoblja, vanjskih dionika, vanjskih članova koje bira ili imenuje država)

Tablica 3. Transparentnost postupaka

Indikator	Operacionalizacija
Javnost izbora te način glasovanja	Javni ili interni postupci / javno ili tajno glasovanje
Dostupnost statuta i drugih općih akata sveučilišta.	Javno objavljeni postupci
Nadzor izbora	Postoji li izborna povjerenstvo

U sve četiri države autonomija sveučilišta i akademske slobode priznate su u ustavu. Hrvatski i španjolski ustav izričito propisuje autonomiju sveučilišta.⁵⁵ Talijanski ustav ne rabi izričito taj termin, ali jamči autonomiju institucija visokog obrazovanja.⁵⁶ Austrijski ustavotvorac štiti akademsku slobodu i autonomiju sveučilišta putem više ustavnih normi, a najvažnije su one u Federalnom ustavnom zakonu i Temeljnem zakonu o općim pravima državljana.⁵⁷

Zakonski okviri razrađuju autonomiju sveučilišta u više dimenzija, uključujući institucionalnu, akademsku, kadrovsku i financijsku.⁵⁸ Međutim, stupanj

⁵⁵ Čl. 68. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 28/01, 76/10 i 5/14: "Jamči se autonomija sveučilišta. Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom." Čl. 27. st. 10. Constitución Española (1978), Boletín Oficial del Estado: "Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca." ("Priznaje se autonomija sveučilišta u skladu s uvjetima koje propisuje zakon." (ovaj i svi sljedeći prijevodi djelo su autora rada), [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con) (16. travnja 2026.).

⁵⁶ Čl. 33. Costituzione della Repubblica Italiana (1947), Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana: "L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato." ("Umjetnost i znanost su slobodne, a slobodno je i njihovo podučavanje. Ustanove visoke kulture, sveučilišta i akademije imaju pravo samostalno uređivati svoje ustrojstvo i djelovati u granicama propisanim zakonom države."), https://www.gazzettaufficiale.it/atto/vediMenuHTML?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1947-12-27&atto.codiceRedazionale=047U0001&tipoSerie=serie_generale&tipoVigenza=originario (16. travnja 2026.).

⁵⁷ Čl. 81c. Bundes-Verfassungsgesetz: "Die öffentlichen Universitäten sind Stätten freier wissenschaftlicher Forschung, Lehre und Erschließung der Künste. Sie handeln im Rahmen der Gesetze autonom und können Satzungen erlassen. Die Mitglieder universitärer Kollegialorgane sind weisungsfrei." ("Javna sveučilišta ustanove su slobodnoga znanstvenog istraživanja, nastave i umjetničkog stvaralaštva. Ona djeluju autonomno u granicama zakona te imaju pravo donositi statute. Članovi kolegijalnih sveučilišnih tijela neovisni su i nisu obvezani nikakvim uputama pri obavljanju svojih dužnosti."), <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1930/1/A81c/NOR40139670> (15. travnja 2026.); čl. 17. Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (1867): "Die Wissenschaft und ihre Lehre ist frei." ("Znanost i nastava su slobodne."), <https://www.ris.bka.gv.at/geltendefassung.wxe?abfrage=bundesnormen&gesetzesnummer=10000006> (15. travnja 2026.).

⁵⁸ Na primjer, čl. 4.-5. Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, br. 119/22, čl. 2. – 4; Ley Orgánica 2/2023 del Sistema Universitario (LOSU), čl. 2. – 3., <https://www.boe.es/eli/es/lo/2023/03/22/2/con> (9. travnja 2026.); § 1 i § 2 Universitätsgesetz (2002), BGBl. I Nr. 120/2002, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/2002_120_1/2002_120_1.pdf (9. travnja 2026.), te čl. 6. Legge 9 maggio 1989, n. 168 (Istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca), <https://>

autonomije i način regulacije razlikuju se među državama, što ovisi o nacionalnom sustavu visokog obrazovanja, a ponajviše o određenim statutarnim rješenjima. Naime, u sve četiri države zakon određuje institucionalni okvir upravljanja sveučilištima, dok statuti sveučilišta, kao izraz institucionalne autonomije, uređuju detaljne postupke izbora rektora te izbor članova, sastav, i (nadležnosti) drugih tijela koja upravljaju sveučilištem.⁵⁹

U Hrvatskoj najvažniju ulogu u upravljanju sveučilištem ima Senat, koji čine predstavnici akademske zajednice. On donosi strateške i upravljačke odluke, bira rektora, a dijelom ili potpuno i članove drugih sveučilišnih tijela, te sudjeluje u oblikovanju akademskih politika. U tom kontekstu hrvatski sveučilišni sustav sadržava elemente kolegijalnog modela. Ujedno pokazuje i određene birokratske karakteristike, s obzirom na to da je organizacija sveučilišta u velikoj mjeri regulirana nacionalnim zakonodavstvom, ali uzimajući u obzir i neka druga obilježja koja će biti predmetom daljnje analize.

U austrijskom sustavu ključnu ulogu u upravljanju ima *Universitätsrat* (sveučilišno vijeće), tijelo koje uključuje i vanjske članove te ima znatne ovlasti u strateškom upravljanju institucijom, uključujući i u izboru rektora. Rektorat djeluje kao izvršno upravljačko tijelo, dok senat ima ponajprije akademsku funkciju. Takva raspodjela ovlasti pokazuje karakteristike menadžerskog modela, u kojem upravljačka tijela imaju središnju ulogu u strateškom odlučivanju.

Španjolska i Italija razvijaju hibridne modele koji kombiniraju širu participaciju akademske zajednice s institucionalnim upravljanjem. Španjolski sustav upravljanja sveučilištima predstavlja kombinaciju kolegijalnih i menadžerskih elemenata. Na temelju odredbi *Ley Orgánica del Sistema Universitario* (2/2023), sveučilišta imaju autonomiju u organizaciji upravljanja, ali struktura upravljačkih tijela uključuje više različitih institucija. Ključna su tijela upravljanja *Claustro Universitario*, *Consejo de Gobierno* i *Consejo Social*. *Claustro Universitario* predstavlja široko predstavničko tijelo akademske zajednice, dok *Consejo de Gobierno* ima izvršne upravljačke funkcije. Osobito je važan *Consejo Social*, tijelo koje uključuje predstavnike društva i gospodarstva te predstavlja vezu između sveučilišta i šire zajednice. Talijanski sustav upravljanja sveučilištima također ima hibridne elemente kolegijalnog i menadžerskog modela upravljanja. Reforma uvedena zakonom *Legge 240/2010* znatno je ojačala ulogu *Consiglio di Amministrazione* (upravnog vijeća) i povećala odgovornost rektora u strateškom upravljanju in-

www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1989-05-09;168 (9. travnja 2026.) i čl. 1. Legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Riforma del sistema universitario), <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2010-12-30;240> (9. travnja 2026.).

⁵⁹ Donekle je iznimka austrijski sustav.

stitucijom. Istodobno je zadržana važna uloga *Senato Accademico*, koji predstavlja akademsku zajednicu.

Ovdje je korisno spomenuti i razlike vezane uz izbor čelnika sveučilišta. Naime, u pogledu izbora rektora, u Španjolskoj i u Italiji izbor rektora uključuje širu akademsku zajednicu. Na primjer, na Sveučilištu u Barceloni propisano je izravno glasovanje članova akademske zajednice (profesora, studenata, osoblja), a slično i na Sveučilištu u Bologni. U Hrvatskoj (Sveučilište u Zagrebu) rektora biraju članovi senata, a u Austriji (Sveučilište u Beču) upravno vijeće sveučilišta.⁶⁰

Navedena analiza pokazuje kako ostvarivanje obaju obilježja proceduralne autonomije, razine autonomnosti u statutarnom uređenju postupaka izbora članova sveučilišnih tijela i razine participativnosti akademske zajednice, u tim postupcima *bitno određuje* odabrane modele upravljanja. Općenito rečeno, sustavi s izraženijim kolegijalnim elementima upravljanja pokazuju višu razinu participativnosti akademske zajednice u procesima odlučivanja, dok menadžerski modeli naglašavaju učinkovitost upravljanja i centralizaciju odlučivanja.

Međutim, iako sveučilišta u Hrvatskoj imaju obilježja kolegijalnog modela, s obzirom na to da ključnu ulogu u upravljanju ima Senat kao najviše akademsko tijelo, participacija većega broja članova akademske zajednice u izboru vodstva ili donošenju važnih odluka ograničena je. To ujedno upućuje na to kako hrvatski sustav sadržava elemente jednog ili oba preostala modela upravljanja. Za razliku od našega, španjolski sustav pokazuje najvišu razinu ostvarivanja obilježja proceduralne autonomije koje se odnosi na participativnost jer u izboru rektora sudjeluje široka akademska zajednica. Slično je i s talijanskim sustavom upravljanja. Pritom, oba potonja sustava predstavljaju hibridne modele upravljanja, kombinirajući izražene kolegijalne elemente akademske samouprave (putem

⁶⁰ Hrvatska: čl. 35. – 40. Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, br. 119/22; čl. 22. – 28. i 31. – 33. Statuta Sveučilišta u Zagrebu (2023) (dalje u tekstu: Statut 2023.), <https://www.unizg.hr/o-sveucilistu/dokumenti-i-javnost-informacija/propisi/statut-sveucilista-u-zagrebu/> (9. travnja 2026.); Austrija: §20–25 Universitätsgesetz (2002); Španjolska: čl. 51. Ley Orgánica 2/2023 del Sistema Universitario (LOSU) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-7500> (9. travnja 2026.) i čl. 66. – 72. Estatuts de la Universitat de Barcelona, 2019. i Estatuts de la Universitat de Barcelona, 2023.; Italija: čl. 2. Legge 30 dicembre 2010, n. 240 i čl. 4. Statuto dell'Università di Bologna, https://normateneo.unibo.it/Statuto.html#chefcookie__accept_all (9. travnja 2026.). U pogledu važećeg statuta Sveučilišta u Barceloni iz 2019., treba reći da je statut odobren Uredbom 246/2003 od 8. listopada. Dopune koje se odnose na izborni postupak sadržane su u Reglament General d'Eleccions de la Universitat de Barcelona, koji je usvojio *Claustro Universitario* 2019. Dalje u tekstu: Estatuts de la Universitat de Barcelona (2019), <https://www.ub.edu/eleccionsrektorat2020/normativa.html>.

široke razine participativnosti) s institucionalnim upravljačkim strukturama (raspodjelom upravljačkih i akademskih nadležnosti na različita tijela). Austrija, pak, pokazuje najizraženija obilježja menadžerskog modela upravljanja, s manjom participacijom akademske zajednice u izboru vodstva.

4. PARTICIPATIVNOST MODELA UPRAVLJANJA NA SVEUČILIŠTU

Nadalje je potrebno, uzimajući u obzir istaknuta zakonska i statutarne rješenja, analizirati indikatore proceduralne autonomije s obzirom na njihovu funkciju ostvarivanja deliberativnih i participacijskih obilježja demokracije. U tu svrhu istaknut ćemo nekoliko prethodno objašnjenih obilježja participativne demokracije koja su mjerodavna za sustav znanosti i visokog obrazovanja, posebice u dijelu izgradnje sasvim participativne sveučilišne strukture.

Prije svega, ključno je obilježje *uključenost (inkluzivnost) svih relevantnih dionika* u odlučivanje, bilo izravno (svi) ili putem nekog oblika reprezentativnosti, ponderiranjem veličine, snage i relevantnosti pojedine skupine dionika i njihovim predstavljanjem u pojedinom tijelu ili organu unutar akademskog sustava. Ta uključenost, dakle, može biti potpuna, što znači uključenost svih članova akademske zajednice na svim razinama odlučivanja i u svim procesima relevantnima za funkcioniranje sustava. No ona može biti i djelomična, pri čemu treba težiti što široj uključenosti članova u one aktivnosti i procese koji vode potencijalnoj koncentraciji upravljačke, financijske, organizacijske ili druge moći, dok bi uža značila uključenost u one procese i aktivnosti koji zahtijevaju specijalizirana znanja i stručnost (u tom slučaju bismo i dalje trebali inzistirati na tome da svi akteri budu barem predstavljeni prigodom donošenja odluka, ako već ne i uključeni u konačno odlučivanje).

Drugo je obilježje, bez kojeg ovo prvo ostaje samo prazna forma bez praktične manifestacije, jasna, transparentna i institucionalizirana procedura djelovanja putem *uspostavljenih kanala participacije*. To ne isključuje zadržavanje prava na izvaninstitucionalno participiranje koje proizlazi iz unutarnje autonomije inherentne sustavu, u onim situacijama u kojima se institucionalizirani kanali pretvore u formalne alate bez sadržaja ili postanu neprohodni zbog opstrukcija različitih aktera ili isključuju nove i nepredviđene glasove, skupine i prakse.

Treće su obilježje razvijeni *deliberativni procesi*, a s tim je obilježjem povezano i četvrto, odnosno *transparentnost prigodom odlučivanja*. Široka rasprava, razmjena mišljenja, ponuda alternativnog prijedloga i uvjeravanje utemeljeno na argumentima, prirodan su dio funkcioniranja sustava poput sveučilišnoga. Pritom je za jačanje povjerenja i održanje legitimnosti sustava važna transparentnost u cijelom procesu donošenja odluka, od predlaganja i lobiranja preko usvajanja i implemen-

tiranja do nadziranja i revaloriziranja.⁶¹ Uostalom, deliberacija i transparentnost sastavni su dijelovi znanstvene metode kojom se uspostavlja i čuva znanstvena istina, vidljivi u različitim procesima znanstvene produkcije, kao što su *peer review* proces, znanstveni skepticizam i javnost istraživanja odnosno izjave o potencijalnom sukobu interesa i zahtjevi poštovanja etičnih praksi tijekom istraživanja. Sasvim je logično, prema tome, da se takve prakse usvoje i u ostalim dijelovima akademskog procesa, uključujući i upravljanje akademskim sustavom.

Na kraju, peto obilježje participativne demokracije, ključno za uspješno funkcioniranje sveučilišnog sustava, jest *smanjenje hijerarhijske dominacije*⁶² u sustavu, poglavito ono u upravljačkim strukturama. Uz to je ponajviše vezana potreba raspodjele moći kako bi se spriječila dominacija pojedinca, oligarhijskih skupina ili izoliranoga specifičnog tijela unutar sveučilišne strukture.

4.1. Raspodjela i ravnoteža autoriteta i moći

Kako bismo odredili u kojoj mjeri statutarne normativne rješenja pridonose smanjenju hijerarhijske dominacije, jednog od istaknutih obilježja participativne demokracije koji utječe na ostvarivost preostalih, potrebno je istražiti nadležnosti sveučilišnih tijela. Svrha je pokazati, među ostalim, da je proceduralna autonomija sveučilišta u izravnoj vezi s raspodjelom ovlasti između akademskih i upravljačkih tijela. Kao ishodište usporedbe pretpostavili smo pet ključnih funkcija upravljanja sveučilištem: izbor rektora, donošenje statuta, strateško odlučivanje, financijsko upravljanje i akademske politike.

Na Sveučilištu u Barceloni akademska tijela su *Claustro Universitario* i *Consejo de Gobierno*, dok je *Consejo Social* upravljačko tijelo. Nadležnosti su podijeljene tako da financijama upravlja *Consejo Social*, akademske politike i donošenje strateških odluka u nadležnosti su *Consejo de Gobierno*, donošenje statuta u nadležnosti je *Claustro Universitario* i *Consejo de Gobierno*, dok rektora biraju članovi sveučilišne zajednice na temelju općega biračkog prava, sustavom razmjernoga predstavništva.⁶³

⁶¹ Jednim je dijelom ovdje riječ i o ostvarivanju prava na pristup informacijama kao zaštite od lošeg upravljanja. O tome vidi više u: Ofak, L., *Pravo na pristup informacijama kao pravo zaštićeno Europskom konvencijom i drugim međunarodnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37, br. 2, 2016., str. 921 – 925.

⁶² Giroux, *op. cit.* u bilj. 27.

⁶³ Odredba o izboru rektora (čl. 66.) glasi: “El rector es elegit per sufragi universal ponderat de la comunitat universitària.” (“Rektor se bira općim razmjernim

Članovi sveučilišne zajednice izbornu su tijelo koje bira rektora i na Sveučilištu u Bologni. I ovdje su nadležnosti podijeljene između *Senato Accademico* i *Consiglio di Amministrazione*. Donošenje strateških odluka i financijsko upravljanje u nadležnosti je *Consiglio di Amministrazione*, dok je donošenje statuta i upravljanje akademskim politikama u nadležnosti *Senato Accademico*.⁶⁴

Na Sveučilištu u Beču izbor rektora, strateško odlučivanje i financijsko upravljanje potpuno je u nadležnosti *Universitätsrata*, donošenje statuta u zajedničkoj je nadležnosti *Universitätsrata* i Senata, dok je Senat nadležan za vođenje akademskih politika.⁶⁵ U odnosu na ostala sveučilišta, raspodjela ovlasti i postupci izbora članova sveučilišnih tijela uglavnom su propisani zakonom, a ne statutom.

Na Sveučilištu u Zagrebu jedva da možemo govoriti o raspodjeli nadležnosti između Senata i Sveučilišnog vijeća. Sva moć koncentrirana je u Senatu, jer je u nadležnosti tog tijela izbor rektora, donošenje statuta te strateških odluka, financiranje putem programskih ugovora, kao i vođenje akademske politike. Sveučilišno vijeće ima propisane određene nadzorne ovlasti, naglašenije u pogledu financiranja, ali i njih dijeli sa Senatom.⁶⁶

Očito je kako analizirane raspodjele nadležnosti upravljačkih tijela sveučilišta odražavaju različite modele upravljanja. Kada se pritom uzme u obzir i sastav tih tijela, način izbora članova i njihova sudjelovanja, dobit ćemo jasnije ishode o ostvarenosti indikatora proceduralne autonomije. Oni, zapravo, ovise o postojanju inkluzivnosti i transparentnosti kao bitnim obilježjima participativne demokracije, dakle, o uspostavljenim načinima participiranja i opsegu uključivanja svih dionika sveučilišne zajednice u postupke odlučivanja o pet ključnih funkcija upravljanja sveučilištem. U tu svrhu slijedi usporedba sastava sveučilišnih tijela te način njihova izbora. Prije toga, smatramo potrebnim navesti broj članova analiziranih sveučilišnih zajednica (tablica 4).

glasovanjem sveučilišne zajednice.”). Usp. čl. 57. – 63., 66. – 72. i 73. – 80. *Estatuts de la Universitat de Barcelona* (2019).

⁶⁴ Usp. čl. 9. – 12., 13. – 17., 18. – 21. *Statuto dell'Università di Bologna* (2017).

⁶⁵ Vidi § 21, 22 i 25 *Universitätsgesetz* (2002); § 1 – § 20 *Satzung der Universität Wien*, <https://satzung.univie.ac.at/alle-weiteren-satzungsinhalte/wahlordnung/> (20. travnja 2026.).

⁶⁶ Vidi čl. 22. – 33. *Statuta* 2023.

Tablica 4. Omjeri student – nastavnik i student – administracija⁶⁷

Sveučilište	Studenti	Nastavnici	Administracija	Student : nastavnik	Student : administracija
Zagreb	~69,000	~8,000	~4,000 (procjena)	9 : 1	18 : 1
Barcelona	~63,000	~6,400	~2,650	10 : 1	24 : 1
Beč	~85,000	~7,834	~3,166	11 : 1	28 : 1
Bologna	~97,235	~3,423	~3,458	28 : 1	28 : 1

Izvor: autori.

Struktura zaposlenika te omjeri studenata i nastavnog osoblja upućuju na razlike u organizaciji upravljanja sveučilištima. Sustavi s većim brojem nastavnika po studentu, poput hrvatskoga, trebali bi omogućavati višu razinu participativnosti akademske zajednice u procesima odlučivanja. Nasuprot tomu, sustavi s većim udjelom administrativnog osoblja, poput austrijskoga, trebali bi pokazivati izraženije menadžerske karakteristike upravljanja sveučilištima.

Nakon usporedbi koje pokazuju načine njihova participiranja u analiziranim sustavima, vidjet ćemo u kojoj je mjeri to točno. U tu svrhu korisno je pokazati i zastupljenost pojedinih skupina u nekim tijelima (tablica 5).

Tablica 5. Zastupljenosti pojedinih skupina u upravljačkim tijelima

Sveučilište	Profesori u senatu	Studenti u senatu	Administrativno osoblje
Zagreb	~80 – 85 %	~10 %	vrlo malo
Barcelona (<i>Claustro</i>)	~60 – 65 %	~30 %	~10 %
Beč (Senat)	50 %	22 %	6 %
Bologna (<i>Senato Accademico</i>)	~75 %	~10 – 15 %	minimalno

Izvor: autori.

⁶⁷ Vidi Sveučilište u Zagrebu – službeni podatci (unizg.hr i <https://master-eu-core.ecnantes.fr/en/partners/sveuciliste-u-zagrebu-croatia#:~:text=Today%2C%20it%20consists%20of%2031%20faculties%20and,of%20the%20total%20research%20output%20of%20Croatia.>); Sveučilište u Barceloni – The UB in Figures, <https://www.ub.edu/business-school/the-ub-in-figures-presents-the-main-statistics-of-the-university-in-a-clear-and-appealing-way/>; Sveučilište u Beču – službeni statistički podatci, <https://www.univie.ac.at/en/about-us>; Sveučilište u Bologni – The University of Bologna in Figures, <https://www.unibo.it/en/university/who-we-are/university-today/the-university-of-bologna-in-figures>.

4.2. Normativna rješenja koja o(ne)mogućuju participativnost i odgovornost

Sastav tijela Sveučilišta u Barceloni pokazuje diferencijaciju između participativnih i upravljačkih struktura. *Claustro Universitario* uključuje širok krug članova akademske zajednice s dominantnom ulogom profesora. Ima oko 300 članova, od toga 180 do 190 profesora, 75 do 90 studenata i 30 do 45 predstavnika administrativnog osoblja. Članove biraju svi pripadnici akademske zajednice po skupinama.⁶⁸ *Consejo de Gobierno* ima između 50 i 60 članova, od kojih je 25 do 30 profesora, pet je predstavnika administrativnog osoblja, 5 – 10 predstavnika studenata, a između 15 i 20 članova čine rektor, prorektori i dekani.⁶⁹ Članove zajednički biraju akademska zajednica i izvršna uprava, pri čemu dio članova imenuje rektor (oko 14 članova, među kojima su prorektori, glavni tajnik i administrator), dio bira *Claustro Universitario* (ukupno do 20 članova – do 15 profesora, pet studenata i tri predstavnika administrativnog osoblja), dok određeni članovi sudjeluju *ex officio* (do 18 članova dekana fakulteta i ravnatelja instituta). Takva struktura upućuje na hibridni model upravljanja u kojem se kombiniraju participativni elementi s menadžerskim modelom. *Consejo Social* sastavljeno je od 15 do 20 članova s dominantnim udjelom vanjskih članova i izraženom funkcijom društvenog nadzora. Sastav i način izbora propisan je zakonom, a ne statutom. Regionalna vlasti bira 10 do 12 vanjskih članova, a oko sedam članova bira sveučilište. Osim rektora, članovi su mu predstavnici profesora, studenata i administrativnog osoblja. Takvo rješenje predstavlja oblik vanjske kontrole nad sveučilištem te može ograničiti proceduralnu autonomiju akademske zajednice u donošenju pojedinih odluka.⁷⁰ Međutim, rektor se bira općim pravom glasa članova sveučilišne zajednice unutar razmjernog sustava; članove pojedinih drugih tijela također bira sveučilišna zajednica, čime se osigurava visoka razina legitimnosti upravljačkih tijela, a onda i otpornosti na vanjske utjecaje jer odluke proizlaze iz šireg konsenzusa unutar institucije.

Na Sveučilištu u Bologni *Senato Accademico* ima 30 članova. Čine ga rektor, 20 do 25 profesora, oko pet studenata i oko tri člana ostalih skupina zaposlenika. Članovi se biraju putem izbora unutar akademske zajednice, pri čemu različite skupine (profesori, istraživači i studenti) biraju svoje predstavnike. Takav izborni model, temeljen na, u manjoj ili većoj mjeri, razmjernom predstavništvu

⁶⁸ Usp. čl. 57. – 63. Estatuts de la Universitat de Barcelona (2019).

⁶⁹ Usp. čl. 73. – 80. Estatuts de la Universitat de Barcelona (2019).

⁷⁰ Usp. čl. 47. Ley Orgánica 2/2023.

specifičnih kategorija unutar akademskog sustava, osigurava visoku razinu participativnosti i proceduralne autonomije u upravljanju sveučilištem.⁷¹ Ukupno je 10 do 11 članova *Consiglio di Amministrazione* (rektor, do šest profesora, dva studenta i tri do četiri vanjska člana). Na temelju statutarne odredbi, imenuju se kombinacijom prijedloga sveučilišnih tijela i uključivanja članova izvan sustava visokog obrazovanja. Riječ je o modelu upravljanja koji uz kolegijalni model te visoku razinu proceduralne autonomije akademske zajednice uvodi i elemente menadžerskog upravljanja.⁷²

Na Sveučilištu u Beču najvažnije tijelo je *Universitätsrat*. Ukupno može imati do devet članova. Pola ih imenuje savezna vlada, a pola Senat, dok jednog člana biraju zajednički. Sastav i postupak izbora propisan je zakonom.⁷³ Senat ima približno 18 članova, od toga devet profesora, četiri predstavnika ostalih znanstvenih zaposlenika, četiri predstavnika studenata i jednog predstavnika administracije. Članove biraju različite skupine unutar akademske zajednice.⁷⁴ Ako se uzme u obzir i raspodjela ovlasti, očita je snažna prisutnost vanjskog utjecaja u upravljanju sveučilištem, odnosno izražen je menadžerski model.

Senat Sveučilišta u Zagrebu ima između 70 i 75 članova. Članovi su rektor, prorektori (6 do 8), 34 dekana sastavnica (fakulteta i akademija), predsjednici vijeća područja te zamjenik predsjednika Vijeća društveno-humanističkoga područja (ukupno sedam), predstavnici sastavnica na znanstveno-nastavnim i umjetničko-nastavnim radnim mjestima (tri iz biomedicinskoga, jedan iz biotehničkoga, jedan iz društvenoga, dva iz humanističkoga, tri iz prirodoslovnoga i dva iz tehničkoga područja), potom tri predstavnika zaposlenika na suradničkim radnim mjestima, jedan predstavnik zaposlenika na nastavnom radnom mjestu te studentski predstavnici koji čine 10 % članova Senata.⁷⁵ Sveučilišno vijeće ima devet članova, polovicu članova imenuje Senat, a polovicu osnivač. Predsjednika biraju članovi sveučilišnoga vijeća na temelju javnoga poziva.⁷⁶ Na Sveučilištu u Zagrebu je očito prisutan snažan kolegijalni model upravljanja, ali i snažna koncentracija moći u tijelu Senata koje u svojoj nadležnosti ima svih pet ključnih funkcija upravljanja sveučilištem. Drugim riječima, za razliku od ostalih analiziranih sustava u kojima postoji raspodjela moći i autoriteta po pojedinim tijelima i/ili participacija šire akademske zajednice u procesima

⁷¹ Usp. čl. 6. – 12. Statuto dell'Università di Bologna (2017).

⁷² Čl. 13. – 17. Statuto dell'Università di Bologna (2017).

⁷³ § 21 i § 25 Universitätsgesetz (2002).

⁷⁴ § 25 Universitätsgesetz (2002).

⁷⁵ Usp. čl. 26. Statuta 2023.

⁷⁶ Usp. čl. 35. Statuta 2023.

odlučivanja, na Sveučilištu u Zagrebu to nije slučaj. Štoviše, ako se usporede prijašnja statutarna rješenja s važećima, kolegijalni model upravljanja počeo je poprimati određena obilježja birokratskog sustava.

Naime, iako je senat tradicionalno ključno tijelo upravljanja Sveučilištem, određenim prethodnim statutarnim rješenjima nastojalo se umanjiti ili disperzirati njegovu moć. Primjerice, Statutom Sveučilišta iz 2005. (dalje u tekstu: Statut 2005.) bilo je izričito propisano da prorektori sudjeluju u radu Senata, ali bez prava glasa.⁷⁷ Takvim rješenjem se, među ostalim, htjela razdijeliti “izvršna” sveučilišna vlast (rektor i prorektori) od senatske “zakonodavno-predstavničke” vlasti. Sada je (novim) Statutom 2023. izričito propisano da su prorektori članovi Senata po funkciji. Također, odredbe Statuta 2005. nisu izričito propisivale da su dekani članovi Senata, već su taj izbor prepuštale sastavnicama, koje su za člana Senata onda mogle izabrati i nekog drugog profesora kao svog predstavnika. Svrha takvog rješenja bila je mogućnost uključivanja i neupravljačkih struktura sa sastavnicama u rad Senata.⁷⁸ Statutom 2023. je izričito propisano da su dekani članovi Senata po funkciji. I konačno, u prvoj verziji Statuta Sveučilišta iz 2005. bilo je propisano da rektora biraju ne samo članovi Senata nego i svi članovi vijeća područja.⁷⁹ To je značilo da je biračko tijelo imalo blizu 300 članova, dakle pokazivalo je veću participativnost (iako još nedovoljnu) s obzirom na ovo brojčano prilično veliko sveučilište.⁸⁰ Statutom 2023. propisano je da rektora bira Senat.⁸¹ A većina članova, na temelju statutarne odredbe, su – članovi po funkciji.

Za razliku od hrvatskoga normativnog okvira, koji je na zakonskoj razini 2022., a onda dodatno Statutom 2023. znatno suzio biračko tijelo rektora i participativnost članova akademske zajednice, španjolski model pokazuje potpuno suprotne tendencije. Naime, dok je *Ley Orgánica 6/2001 de Universidades* (LOU), poslije izmijenjen 2007., propisivao izravne izbore rektora od strane cijele akademske zajednice, ali i mogućnost da rektora bira, u skladu sa statutom pojedinog

⁷⁷ Čl. 18. st. 1. glasio je: “Prorektor je član Rektorskog kolegija, te sudjeluje u radu Senata bez prava glasanja.”

⁷⁸ Usp. čl. 20. Statuta 2005. Jedini članovi po funkciji bili su predsjednici vijeća područja.

⁷⁹ Uporište je predstavljao čl. 57. st. 1. tadašnjeg Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, koji je propisivao da rektora biraju članovi biračkog tijela.

⁸⁰ Dio čl. 15. st. 8. Statuta 2005. glasio je: “Rektora biraju na zajedničkoj sjednici članovi Senata i članovi vijeća područja.”

⁸¹ Uporište je čl. 14. st. 1. Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, koji izričito propisuje da rektora bira Senat, dok sastav i izbor članova Senata, na temelju čl. 12. st. 1. istog Zakona, sveučilišta uređuju svojim statutima.

sveučilišta, samo *Claustro Universitario*, Zakon iz 2023. uveo je isključivo izravne izbore te trajanje mandata rektora šest godina uz nemogućnost reizbora.⁸²

5. RASPRAVA

Rezultati analize upućuju na temeljnu napetost u suvremenom upravljanju sveučilištima između participativne uključenosti i upravljačke učinkovitosti. Dok modeli upravljanja karakterizirani širim sudjelovanjem (poput španjolskoga) pokazuju višu razinu proceduralne autonomije i demokratske legitimnosti, oni često podrazumijevaju složenije i sporije procese donošenja odluka. Nasuprot tomu, centraliziraniji modeli upravljanja, posebice vidljivi u austrijskom sustavu, daju prioritet učinkovitosti i strateškim kapacitetima koncentrirajući ovlasti donošenja odluka unutar manjih, više upravljačkih tijela. Međutim, ova koncentracija moći smanjuje opseg sudjelovanja i potencijalno može slabiti proceduralnu dimenziju autonomije.

Međuodnos između razine participativnosti i transparentnosti te učinkovitosti upravljačkih odluka predstavlja, prema tome, jedno od središnjih pitanja suvremene prakse upravljanja sveučilištima. Provedena komparativna analiza pokazuje da ta dva načela ne stoje nužno u opreci. Naime, sustavi poput španjolskoga doista podrazumijevaju složenije i vremenski zahtjevnije postupke donošenja odluka. No upravo ta složenost proizvodi odluke višega stupnja legitimnosti. Drugim riječima, participativnost ne umanjuje učinkovitost upravljanja *per se*, već transformira njezin sadržaj. Umjesto brzine donošenja odluka, kriterij učinkovitosti postaje kvaliteta, prihvaćenost i dugoročna održivost.

Ovakvi ishodi u skladu su s teorijskim perspektivama o participativnoj i deliberativnoj demokraciji, koje naglašavaju da legitimnost ne proizlazi samo iz formalnih struktura već i iz inkluzivnih i transparentnih procesa donošenja odluka. U tom se smislu proceduralna autonomija pojavljuje kao ključni mehanizam putem kojeg se demokratski principi prenose u institucionalnu praksu. Drugim riječima, u visokom obrazovanju sudjelovanje akademske zajednice izravno oblikuje legitimnost upravljanja sveučilištem i predstavlja ključni element proceduralne autonomije. Analiza istodobno sugerira da sudjelovanje i učinkovitost ne treba shvaćati kao međusobno isključive. Naprotiv, izazov leži u osmišljavanju modela upravljanja koji uravnotežuju te dimenzije. Hibridni modeli, poput onih u Italiji, ilustriraju mogućnost kombiniranja participativ-

⁸² Usp. čl. 20. Ley Orgánica 6/2001 de Universidades (LOU), <https://www.boe.es/buscar/pdf/2001/BOE-A-2001-24515-consolidado.pdf> (21. travnja 2026.) i čl. 51. Ley Orgánica 2/2023 del Sistema Universitario (LOSU).

nih elemenata s centraliziranim oblicima strateškog upravljanja, iako takvi modeli često uvode dodatnu institucionalnu složenost. Kad je riječ o početnim hipotezama, komparativna analiza potvrdila je prvu hipotezu. Sustavi s višom razinom participativnosti (Španjolska, Italija) ostvaruju suštinsku proceduralnu autonomiju utemeljenu na legitimnosti široke akademske zajednice, dok hrvatski sustav pokazuje kako koncentracija moći u Senatu svodi autonomiju na deklaratornu razinu, lišenu stvarnoga demokratskog sadržaja. Analiza u znatnoj mjeri potvrđuje drugu hipotezu, jer španjolski i talijanski modeli širokoga biračkog tijela pokazuju višu razinu akademskog građanstva i odgovornosti upravljačkih tijela. Na kraju, analiza djelomično potvrđuje treću hipotezu. Iako austrijski model, s *Universitätsratom* koji uključuje vanjske članove, doista osigurava raspodjelu ovlasti i strateški nadzor, on istodobno smanjuje participativnost akademske zajednice i otvara prostor za preveliki vanjski utjecaj na autonomiju sveučilišta. Međutim, rezultati istraživanja *University Autonomy in Europe IV* iz 2023. u ostvarivanju sva četiri oblika autonomije rangiraju austrijski model upravljanja u znatno više klastere nego hrvatski model, što se može povezati i s vrlo niskom razinom participativne autonomije na Sveučilištu u Zagrebu.⁸³ Španjolski model pak, koji kombinira široku participaciju s institucionalnim mehanizmima poput *Consejo Sociala*, pokazuje da je upravo spoj unutarnje demokratske legitimnosti i funkcionalno ograničene uloge vanjskih dionika najučinkovitiji okvir za zaštitu institucionalne autonomije od političkih pritisaka.

6. UMJESTO ZAKLJUČKA: IDENTIFIKACIJA NAJBOLJIH PRAKSI

U radu se identificira dosljedna povezanost između participativnih struktura i viših razina proceduralne autonomije. Teorijska i komparativna analiza upućuju na skup institucionalnih rješenja koja se mogu identificirati kao najbolje prakse u jačanju autonomije i demokracije upravljanja sveučilištem. Polazeći od temeljne teze rada da je participativna demokracija preduvjet ostvarivanja proceduralne autonomije, najbolja praksa ne može se svesti na jedan model upravljanja, već na kombinaciju postupovnih rješenja koja osiguravaju širu legitimnost, uključivost i učinkovitost.

⁸³ Usp. Bennetot Pruvot, Estermann, Popkhadze, *op. cit.* u bilj. 2, str. 55 – 67. U ostvarivanju institucionalne autonomije Austrija je na 9. a Hrvatska na 20. mjestu, financijske Austrija na 22. a Hrvatska na 26. mjestu, kadrovske Austrija na 16. a Hrvatska na posljednjem – 35. mjestu, dok je u pogledu akademske autonomije Austrija na 10. a Hrvatska među posljednjima, na 29. mjestu. Slični su rezultati i u prethodnom istraživanju. Vidi više: Bennetot Pruvot, E.; Estermann, T., *University autonomy in Europe III: Country profiles*, EUA, Bruxelles, 2017., str. 42 – 52.

Prvo, proširenje biračkog tijela izvan uskih predstavničkih struktura ublažava rizike od oligarhijskog zarobljavanja i jača koncept akademskog građanstva. Primjeri iz španjolskog sustava upućuju na to da izravni ili obuhvatni razmjerni izbori potiču razvoj akademskog građanstva i povećavaju odgovornost upravljačkih tijela prema akademskoj zajednici. Stoga se kao jedna od ključnih preporuka nameće potreba širenja biračkog tijela, uključujući nastavnike koji nisu članovi tijela, asistente, studente i nenastavno osoblje.

Drugo, način izbora i sastav upravnih tijela imaju odlučujuću ulogu u oblikovanju unutarnje dinamike moći. Sustavi u kojima nisu raspodijeljene temeljne sveučilišne nadležnosti na više tijela i/ili koje karakterizira visok udio članova po funkciji teže koncentraciji moći unutar institucionalnih hijerarhija, što dovodi do pretjerane dominacije pojedinih skupina, ograničavanja stvarne participativnosti i zatvaranja upravljačkih struktura. Delegatski sustav bez participativnih korektiva ne predstavlja tek slabiju verziju demokracije, nego njezinu strukturnu negaciju. Primjeri iz hrvatskog modela pokazuju kako legitimnost koja se temelji na djelovanju zatvorenog kruga osoba koje istodobno obavljaju izvršne i predstavničke funkcije zapravo ne uključuje mehanizme odgovornosti prema široj akademskoj zajednici, koja postaje pasivni objekt upravljanja umjesto njegov subjekt. Nasuprot tomu, modeli koji daju prioritet izabranim predstavnicima pojačavaju i uključivost i deliberativni kapacitet institucije. U tom smislu, ograničavanje udjela članova po funkciji i povećanje broja izravno izabranih predstavnika predstavlja važan element jačanja proceduralne autonomije.

Treće, transparentnost, deliberacija i otvorenost postupaka odlučivanja ključne su za ostvarivanje legitimnosti upravljanja. Uvođenje javnih kandidacijskih postupaka, obveznih otvorenih predstavljanja kandidata i jasnih kriterija izbora pridonosi jačanju povjerenja unutar akademske zajednice. Uz to, razvoj deliberativnih mehanizama, poput javnih rasprava i savjetovanja prije donošenja važnih odluka, omogućuje sudjelovanje u oblikovanju sveučilišnih politika širemu krugu dionika.

Četvrto, uloga vanjskih dionika u upravljanju sveučilištem treba biti jasno definirana i ograničena na strateške i nadzorne funkcije. Iako uključivanje predstavnika širega društva može pridonijeti transparentnosti i odgovornosti, njihova dominantna uloga u donošenju ključnih akademskih odluka može dovesti do narušavanja autonomije sveučilišta. Stoga je najbolja praksa održavanje funkcionalne razlike između strateškog nadzora i akademske samouprave.

Peto, razvoj digitalnih tehnologija otvara mogućnosti za unaprjeđenje participativnih mehanizama. Uvođenje digitalnih platformi za savjetovanje, e-glasovanje i uključivanje šire akademske zajednice u procese donošenja od-

luka može smanjiti organizacijske troškove participacije i povećati dostupnost demokratskih procesa.

Glavni zaključak ove analize jest da proceduralnu autonomiju treba tretirati kao ključnu dimenziju upravljanja sveučilištem, a ne kao sekundarno institucionalno obilježje, što onda dovodi u pitanje pretpostavku da se institucionalna autonomija može postići bez temeljnog preispitivanja unutarnjih struktura upravljanja. Zaključci također osporavaju pretpostavku da se institucionalna autonomija može postići isključivo pravnim jamstvima. Naime, proceduralna autonomija ovisi ne samo o formalnim pravnim odredbama već i o stvarnoj raspodjeli moći te unutarnjoj organizaciji procesa donošenja odluka koji imaju odlučujuću ulogu u oblikovanju i autonomije i legitimnosti upravljanja sveučilištem. Sustavi upravljanja koji se uvelike oslanjaju na članstvo po službenoj dužnosti (poput hrvatskoga) ili na vanjska imenovanja mogu formalno očuvati autonomiju, a istodobno ograničiti njezinu suštinsku realizaciju. To naglašava potrebu za reformama upravljanja koje eksplicitno uzimaju u obzir participativnu dimenziju institucionalne autonomije.

LITERATURA

- Ágh, A., *Europeanization of Public Administration in Eastern and Central Europe: The Challenge of Democracy and Good Governance*, Croatian and Comparative Public Administration, vol. 13, br. 3, 2023., str. 739 – 762.
- Asenbaum, H.; Bussu, S.; Escobar, O.; Harris, C., *Participatory democracy and participatory research*, European Political Science Review, vol. 17, br. 3, 2025., str. 359 – 377, DOI: 10.1017/S1755773925000074
- Barber, B. R., *Strong democracy: participatory politics for a new age*, University of California Press, Berkeley, 1984.
- Becher, T., *Academic tribes and territories*, Open University Press, Philadelphia, 1989.
- Bennetot Pruvot, E.; Estermann, T., *University Autonomy in Europe III: Country Profiles*, EUA, Bruxelles, 2017.
- Bennetot Pruvot, E.; Estermann, T.; Popkhadze, N., *University Autonomy in Europe IV: The Scorecard*, EUA, Bruxelles, 2023.
- Bleiklie, I.; Kogan, M., *Organization and Governance of Universities*, Policy, vol. 20, br. 4, 2007., str. 478 – 482.
- Clark, B. R., *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*, University of California Press, Berkeley, 1983.

- Çolak, Ç. D., *Why the New Public Management is Obsolete: An Analysis in the Context of the Post-New Public Management Trends*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 19, br. 4, 2019., str. 517 – 536.
- Deligiaouri, A.; Triantafillidou, A.; Lappas, G.; Alvanos, R.; Papadopoulou, T.; Kleftodimos, A.; Prodromos, Y., *Zato što je političko znanje bitno: utjecaj deliberacije na mišljenje mladih građana*, Medijske studije, vol. 7, br. 14, 2016, DOI: 10.20901/ms.7.14.7
- Dill, D. D., *Management and governance of the modern university: variations in the United States*, u: Amaral, A.; Magalhães, A. (ur.), *Handbook on higher education management and governance*, Edward Elgar, Cheltenham, 2023., str. 96 – 111.
- Dryzek, J. S., *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford, 2002., DOI: 10.1093/019925043X.001.0001
- Đerđa, D., *Učinak europskih pravnih pravila na pravno normiranje upravnog postupka u Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 50, br. 2, 2013., str. 393 – 427.
- Đurman, P., *Između ispunjavanja forme i promicanja demokracije: stavovi javnosti i upravnih službenika o e-savjetovanjima u Hrvatskoj*, Politička misao, vol. 58, br. 1, 2021., str. 53 – 77, DOI: 10.20901/pm.58.1.03
- Enders, J.; de Boer, H.; Weyer, E., *Regulatory autonomy and performance: The reform of higher education governance revisited*, Higher Education, vol. 65, br. 1, 2013., str. 5 – 23.
- Estermann, T.; Nokkala, T., *University autonomy in Europe I: Exploratory study*, European University Association, Bruxelles, 2009.
- Estermann, T.; Nokkala, T.; Steinell, M., *University autonomy in Europe II*, European University Association, Bruxelles, 2011.
- Giroux, H. A., *Neoliberalism, corporate culture, and the promise of higher education: The university as a democratic public sphere*, Harvard Educational Review, vol. 72, br. 4, 2002., str. 425 – 463.
- Giroux, H.A., *The university in chains*, Routledge, New York, 2007.
- Grubišić, K., *Akaderske slobode kao regulatorno načelo: između ideje i uloge Sveučilišta*, Croatian and comparative public administration, vol. 24, br. 2, 2024., str. 333 – 359, DOI: 10.31297/hkju.24.2.1
- Grubišić, K., *Efficacy and autopoiesis of the system of science, education, law and politics*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 45, br. 3, 2024., str. 519 – 541, DOI: 10.30925/zpfsr.45.3.2
- Grubišić, K., *Functions of protecting the principle of university autonomy*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 73, br. 6, 2023., str. 1091 – 1124, DOI: 10.3935/zpfz.73.6.03

- Grubišić, K., *Sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2023.
- Habermas, J., *Between facts and norms. Contribution to a discourse theory of law and democracy*, The MIT Press, Cambridge, 1996.
- Harrison, J. S.; Freeman, R. E., *Is organizational democracy worth the effort?*, The Academy of Management Executive, vol. 18, br. 3, 2004., str. 49 – 53.
- Kiess, J., *Learning by doing: The impact of experiencing democracy in education on political trust and participation*, Politics, vol. 42, br. 1, 2022., str. 75 – 94.
- Klemenčič, M., *Student representation in Western Europe: introduction to the special issue*, European Journal of Higher Education, vol. 2, br. 1, 2012., str. 2 – 19, DOI: 10.1080/21568235.2012.695058
- Koprić, I.; Musa, A.; Đulabić, V.; Lalić Novak, G., *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021.
- Kregar, J., *Legitimnost prava*, Studia lexicographica, vol. 5, br. 1 (8), 2011., str. 17 – 43.
- Lalić Novak, G., *Komparativna metoda u proučavanju javne uprave*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 15, br. 1, 2015., str. 9 – 32.
- Lima, V., *Strengthening participatory governance through resilience and tech-enabled democratic innovations*, Journal of Deliberative Democracy, vol. 21, br. 1, 2025., str. 1 – 14, DOI: 10.16997/jdd.1613
- Luescher-Mamashela, T. M., *Student representation in university decision making: good reasons, a new lens?*, Studies in Higher Education, vol. 38, br. 10, 2013., str. 1442 – 1456, DOI: 10.1080/03075079.2011.625496
- Lupien, P., *Participatory democracy, democratic education, and women*, Journal of Latin American Studies, vol. 54, br. 4, 2022., str. 617 – 645, DOI: 10.1017/S0022216X22000517
- Mintzberg, H., *The structuring of organizations: A synthesis of the research*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1979.
- Mrakovčić, M.; Boneta, Ž.; Ivković Hodžić, Ž., *Political apathy, sophisticated politics or pluralization of students' political engagement?*, Odgojno-obrazovne teme, vol. 2, br. 3-4, 2019., str. 25 – 51.
- Ofak, L., *Pravo na pristup informacijama kao pravo zaštićeno Europskom konvencijom i drugim međunarodnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37., br. 2, 2016., str. 921 – 925.
- Pateman C., *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.
- Pusić, E., *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 2002.

- Ravlić, S.; Čepo, D., *Uvod u političku znanost*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014.
- Shattock, M., *Managing successful universities*, Open University Press, Philadelphia, 2003.
- Svib, E.; Šalaj, B., *Žele li studenti sudioničku demokraciju?*, *Političke analize*, vol. 12, br. 47, 2023., str. 42 – 48.
- Vráblíková, K., *What kind of democracy?: Participation, inclusiveness and contestation*, Routledge, New York, 2016., DOI: 10.4324/9781315623603
- Vukojičić Tomić, T., *Dobra vladavina: od konceptualizacije do realizacije*, *Politička misao*, vol. 53, br. 2, 2016., str. 105 – 130.
- Weber, M., *Economy and society*, University of California Press, Berkeley, 1978.
- Young, I. M., *Inclusion and democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2002., DOI: 10.1093/0198297556.001.0001

IZVORI

- Bundes-Verfassungsgesetz, <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1930/I/A81c/NOR40139670>
- Costituzione della Repubblica Italiana (1947), *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, https://www.gazzettaufficiale.it/atto/vediMenuHTML?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1947-12-27&atto.codiceRedazionale=047U0001&tipoSerie=serie_generale&tipoVigenza=originario
- Constitución Española, *Boletín Oficial del Estado*, [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)
- Estatuts de la Universitat de Barcelona (2019), <https://www.ub.edu/eleccionsrectorat2020/normativa.html>
- Legge 9 maggio 1989, n. 168 (Istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca), <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1989-05-09;168>
- Legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Riforma del sistema universitario), <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2010-12-30;240>
- Ley Orgánica 6/2001 de Universidades (LOU), *Boletín Oficial del Estado*, <https://www.boe.es/buscar/pdf/2001/BOE-A-2001-24515-consolidado.pdf>
- Ley Orgánica 2/2023 del Sistema Universitario (LOSU), *Boletín Oficial del Estado*, <https://www.boe.es/eli/es/lo/2023/03/22/2/con>
- Satzung der Universität Wien, <https://satzung.univie.ac.at/alle-weiteren-satzungsinhalte/wahlordnung/>

Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, <https://www.ris.bka.gv.at/geltendefassung.wxe?abfrage=bundesnormen&gesetzesnummer=10000006>

Statut Sveučilišta u Zagrebu, 2023, <https://www.unizg.hr/o-sveucilistu/dokumenti-i-javnost-informacija/propisi/statut-sveucilista-u-zagrebu/>

Statut Sveučilišta u Zagrebu, Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb, 2005.

Statuto dell'Università di Bologna, https://normateneo.unibo.it/Statuto.html#-chefcookie__accept_all

Universitätsgesetz, BGBl. I Nr. 120/2002, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/2002_120_1/2002_120_1.pdf

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 28/01, 76/10 i 5/14.

Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, br. 119/2022.

Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, br. 123/03, 105/04, 174/04, 2/07 – Odluka USRH, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13 i 139/13, 101/14 – Odluka i Rješenje USRH, 60/15 – Odluka USRH, 131/17.

Summary



Ksenija Grubišić *

Dario Čepo **

**PARTICIPATORY GOVERNANCE AND PROCEDURAL
AUTONOMY OF UNIVERSITIES: A COMPARATIVE ANALYSIS
OF EUROPEAN MODELS**

This paper advances the concept of procedural autonomy as a fundamental yet under-examined dimension of university governance. While institutional autonomy is typically understood in formal and legal terms, this study argues that its substantive realization depends on the inclusiveness and legitimacy of internal decision-making processes. Drawing on theories of participatory and deliberative democracy, procedural autonomy is conceptualized as an institutional capacity grounded in the active involvement of the academic community.

The paper employs a comparative analysis of governance models in Croatia, Spain, Austria and Italy, focusing on the composition of governing bodies, leadership selection mechanisms and the distribution of decision-making authority. The findings reveal a consistent association between broader participation and higher levels of procedural autonomy and institutional legitimacy. Conversely, more centralized and managerial models tend to enhance decision-making efficiency while limiting participatory inclusion.

Building on these insights, the paper identifies a set of institutional practices that strengthen procedural autonomy, including expanded electoral participation, balanced representation across academic constituencies and the institutionalization of deliberative mechanisms. The paper concludes that sustainable university governance requires hybrid institutional arrangements that reconcile democratic participation with effective management, thereby ensuring both legitimacy and functionality in contemporary higher education systems.

Key words: procedural autonomy; university governance; participatory democracy; higher education; distribution of power

* Ksenija Grubišić, Ph. D., Ph. D., Professor, University of Zagreb Faculty of Law, Trg Republike Hrvatske 14, 10 000 Zagreb, Croatia; ksenija.grubisic@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0003-2464-1438

** Dario Čepo, Ph. D., Associate Professor, University of Zagreb Faculty of Law, Trg Republike Hrvatske 14, 10 000 Zagreb, Croatia; dario.cepo@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0003-1509-7020

