

Izv. prof. dr. sc. Frane Staničić*

Leo Fel**

ZAKONODAVNO UREĐENJE STUDENTSKOGA PREDSTAVNIŠTVA – PROBLEMI I PERSPEKTIVE

UDK: 378.19-057.87

Primljeno: 24. 11. 2020.

Prihvaćeno: 25. 2. 2021.

Stručni rad

Sažetak

Studentsko predstavništvo u Republici Hrvatskoj uređeno je Zakonom o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama iz 2007. godine, koji do danas nije mijenjan. Polazna je teza autora da je zakonodavno uređenje studentskoga predstavništva neadekvatno i da otvara prostor brojnim problemima i potrebi za (ne)adekvatnim tumačenjima zakonskih odredbi. Autori će u radu ponajprije ukratko analizirati historijat zakonodavnoga uređenja studentskoga predstavništva u Republici Hrvatskoj. Potom će analizirati današnje zakonodavno uređenje i ukazati na njegove slabosti. Posebno će se analizirati izborni sustav te način popunjavanja studentskih zborova (sveučilišnih i onih na sastavnicama). Naglasit će se međusobni odnos sveučilišnih studentskih zborova i onih na sastavnicama kao i problemi koji proizlaze iz neadekvatnoga pravnog uređenja njihove interakcije. Dužnu pažnju autori će posvetiti ovlastima studentskih zborova, koje su značajne u pogledu upravljanja visokim učilištima zbog predstavništva studenata u njihovim upravljačkim tijelima te utjecaja studenata na njihov rad kao i uloge studenata pri imenovanju predstavnika u različite pravne osobe koje su povezane s visokim učilištima. Financiranje studentskih predstavništava predstavlja značajno pitanje koje autori smatraju neadekvatno riješenim jer nije uspostavljen adekvatan mehanizam kontrole načina trošenja relativno značajnih novčanih iznosa kojima raspolažu. Autori će na temelju analize pravnoga uređenja studentskih predstavništava predložiti potrebne zakonodavne izmjene.

Ključne riječi: studentsko predstavništvo, studentski izbori, financiranje, zakonodavni okvir.

* Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; frane.stanicic@pravo.hr.

** Leo Fel, student V. godine Pravnoga studija Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu; leo.fel@student.pravo.hr

1. UVOD

Studentsko predstavništvo ima značajnu ulogu u *životu* visokih učilišta i u njihovu funkcioniranju jer putem studentskih predstavništava studenti osiguravaju sudjelovanje u odlučivanju u sustavu visokih učilišta ostvarujući na taj način zaštitu svojih prava. Osim sudjelovanja u upravljanju i odlučivanju na visokim učilištima, studentska predstavništva omogućavaju studentima organiziranje i općenito organizirano i fokusirano sudjelovanje u društvenom životu. Primjerice, prilikom javnih rasprava o zakonima koji se tiču studentskoga života, odnosno koji su od posebnoga interesa za studentsku populaciju kao što su Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju¹, Zakon o obavljanju studentskih poslova², Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju³, Zakon o hrvatskom kvalifikacijskom okviru⁴, Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju⁵, ali i u svim drugim situacijama koje zahtijevaju širu društvenu angažiranost. Primjerice, zašto se studentski zbor ili udruga(e) studenata nekoga visokog učilišta na kojem se studira arhitektura ne bi angažirao u pitanjima struke; ili studentski zborovi ili studentske udruge pravnih fakulteta glede predložene reforme pravosuđa? Prema tomu, studenti svojim predstavništvima mogu ostvarivati i štiti svoja prava i interese, ali mogu djelovati i bitno šire društvenim aktivizmom što bi trebalo biti normalno jer bi zainteresiranost studenata, odnosno studentske populacije, za društvo i procese u društvu trebala biti zadana datost. Polazna je teza da je zakonodavno uređenje studentskoga predstavništva neadekvatno i da otvara prostor brojnim problemima i potrebi za (ne)adekvatnim tumačenjima zakonskih odredbi te se na temelju analize pravnoga uređenja studentskih predstavništava predlažu potrebne zakonodavne izmjene.

2. HISTORIJAT RAZVOJA STUDENTSKOGA PREDSTAVNIŠTVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Prvi zakon koji je u Republici Hrvatskoj uređivao studentsko predstavništvo bio je Zakon o studentskom zboru⁶ iz 1996. godine. Ovaj zakon donio je Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske na sjednici 28. lipnja 1996. godine, a stupio je na snagu 20. srpnja 1996. godine. Njime su uređeni status, tijela uprave, ustrojstvo i novčana podloga za rad studentskoga zbora, način izbora i rada predstavnika studenata u tijelima uprave visokih učilišta, odnosno ustanova čija djelatnost

1 Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, br. 123/03., 198/03., 105/04., 174/04., 02/07., 46/07., 45/09., 63/11., 94/13., 139/13., 101/14., 60/15., 131/17. (dalje u tekstu: ZZDVO).

2 Zakon o obavljanju studentskih poslova, Narodne novine, br. 96/18., 16/20. (dalje u tekstu: ZOSP).

3 Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju, Narodne novine, br. 107/07., 118/12.

4 Zakon o hrvatskom kvalifikacijskom okviru, Narodne novine, br. 22/13., 41/16., 64/18., 47/20.

5 Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, br. 45/09.

6 Zakon o studentskom zboru, Narodne novine, br. 57/96.

osigurava cjelovitost i potrebni standard sustava visoke naobrazbe te studentska iskaznica (čl. 1.). Treba naglasiti da je ovim zakonom bilo izrijekom propisano da je studentski zbor pravna osoba (čl. 2. st. 1.). Međutim, propisivanje pravne osobnosti studentskom zboru bilo je vrlo konfuzno zbog činjenice da je zakon propisivao da se studentski zbor ustrojavao kao Hrvatski studentski zbor „koji djeluje kroz studentske zborove sveučilišta i veleučilišta te kroz svoje podružnice na visokim školama ustrojenim izvan sastava veleučilišta ili sveučilišta“ (čl. 5. st. 1.), dok „studentski zborovi sveučilišta i veleučilišta djeluju kao podružnice na fakultetima, umjetničkim akademijama, sveučilišnim i veleučilišnim odjelima te visokim školama“ (čl. 5. st. 2.). Bilo je propisano, dakle, da su jedino Hrvatski studentski zbor te studentski zborovi sveučilišta i veleučilišta pravne osobe, dok su studentski zborovi na sastavnicama bili njihove podružnice, tj. nisu bili pravne osobe (v. čl. 5. st. 3.). Pravnu osobnost stjecali su upisom u upisnik studentskih zborova, koji je vodilo ministarstvo nadležno za znanost i tehnologiju. Unatoč tomu što su djelovali kao podružnice studentskoga zbora sveučilišta, studentski zborovi na sastavnicama samostalno su birali studentske predstavnike u fakultetsko vijeće, odnosno u odgovarajuće vijeće umjetničke akademije, sveučilišnoga ili veleučilišnoga odjela i visoke škole (čl. 17. st. 1.), dok je studentski zbor sveučilišta birao predstavnike u senate i druga tijela sveučilišta (kad je to zakonom ili statutom propisano). Zakon je ustrojavao tijela studentskoga zbora, način izbora i financiranje studentskoga zbora te način sudjelovanja studentskih predstavnika u radu visokih učilišta. Za razliku od današnjega uređenja, studentski predstavnici ravnopravno su sudjelovali u radu fakultetskih vijeća osim u postupcima stjecanja magisterija znanosti i doktorata (čl. 19.). Članstvo u studentskom zboru bilo je obvezno i stjecalo se upisom na studij odnosno prestankom statusa studenta (čl. 2. st. 2.) što je bilo istaknuto kao sporno, o čemu više *infra*. Zakon je uređivao i osnivanje studentskih udruga te je propisivao da studenti mogu osnivati udruge u svezi s kulturnim, sportskim, strukovnim, zavičajnim i ostalim aktivnostima na visokim učilištima. Postupak osnivanja bio je propisan posebnim zakonom, ali je ustrojen poseban upisnik studentskih udruga koji je vodilo tadašnje Ministarstvo znanosti i tehnologije te su mogle početi obavljati svoju djelatnost od dana upisa u taj upisnik (čl. 41.). Studentske udruge imale su mogućnost financiranja iz sredstava državnoga proračuna, ali uz pribavljeno mišljenje Predsjedništva studentskoga zbora sveučilišta glede programa udruge.

Ovaj je zakon ukinut iz formalnih razloga odlukom Ustavnoga suda Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustavni sud) odlukom U-I-638/1996 od 9. srpnja 1997. godine⁷. Kao zanimljivost treba istaknuti da je prijedlog za ocjenu ustavnosti podnijelo Društvo studenata Pravnoga fakulteta u Zagrebu *Iuridicum*. Kao sporno u prijedlogu navodilo se da osporeni Zakon nije donesen većinom glasova zastupnika zbog sumnje da sjednici nije bila nazočna većina zastupnika.⁸ Ustavni sud navedeni je prigovor

7 Zakon o studentskom zboru, Narodne novine, br. 78/97.

8 Ustavni sud je utvrdio da „zapisnik u dijelu o glasovanju, dakle, ne sadrži Poslovníkom propisane podatke o broju nazočnih zastupnika i broju glasalih „za“ Zakon, pa se iz zapisnički utvrđenih podataka o glasovanju ne može sa sigurnošću zaključiti je li prijedlog Zakona izglasan i običnom većinom glasova zastupnika, a pogotovo se ne može zaključiti je li izglasan većinom glasova svih zastupnika Zastupničkog doma, kako je to propisano u odredbi članka 83.

prihvatio i ukinuo Zakon o studentskom zboru, ali s odgovnim rokom do 31. prosinca 1997. godine.

Treba istaknuti da iz odluke Ustavnoga suda kojom je ukinut Zakon o studentskom zboru nesporno proizlazi da je zakon kojim se uređuje studentsko predstavništvo organski zakon jer se njime uređuje i sloboda udruživanja iz čl. 43. Ustava, tj. njime se razrađuju Ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina.

Povezano s tim, u prijedlogu za ocjenu ustavnosti navodilo se i da je zbog obvezatnosti članstva u Studentskom zboru (nastupalo je *ex lege* stjecanjem statusa studenta) također povrijeđen Ustav, ali je Ustavni sud istaknuo:

„Udruživanje jeste obvezatno, dapače automatsko, ali time se studenta na ništa ne sili. Da je tome tako slijedi iz više odredbi Zakona. Tako se u odredbi članka 2. stavak 2. navodi da se članstvo u Studentskom zboru stječe ili gubi stjecanjem ili gubitkom statusa studenta dodiplomskog studija. (...) Nema, dakle, niti jedne odredbe koja bi ga na nešto obvezivala ili njegovo neprihvatanje članstva vezivala uz neke posljedice. Može se stoga prihvatiti stajalište Ministarstva da se zapravo radi o tome da Zakon samo utvrđuje krug osoba (studenata) koji mogu biti (bolje rečeno: koji jesu) članovi Studentskog zbora, ali da nijednom svojom odredbom ne obvezuje studente na bilo kakvo činjenje ili propuštanje. Međutim, sve i kada bi se radilo o obvezatnom učlanjivanju (što ovdje suštinski nije) smatramo da bi se studente moglo, načelno govoreći, obvezati na obvezatno udruživanje u sveučilišne studentske udruge radi promicanja njihovih zajedničkih interesa.“

Hrvatski je sabor, poštujući odluku Ustavnoga suda, donio novi Zakon o studentskom zboru⁹ na sjednici 12. prosinca 1997. godine, a koji je stupio na snagu 31. prosinca 1997. godine. Ovaj zakon nije se značajno razlikovao od ukinutoga zakona. Međutim, treba istaknuti da među zadaćama studentskoga zbora u novom zakonu nije bilo i davanje mišljenja na prijedloge propisa koji uređuju pitanja statusa, ekonomskoga i socijalnoga položaja studenata što je u novom zakonu zamijenjeno „davanjem prijedloga o praćenju i poboljšanju položaja studenata (ekonomskoga i socijalnoga)“. Dodatno, nije postojao Hrvatski studentski zbor kao zasebna pravna osoba, nego su predsjednici studentskih zborova činili predsjedništvo hrvatskih studentskih zborova kao tijelo koje usklađuje rad svih studentskih zborova na zajedničkim programima, raspravlja o pitanjima od zajedničkoga interesa za studente svih visokih učilišta posebice o aktivnostima u međunarodnoj suradnji (čl. 36.).

3. DANAŠNJE UREĐENJE STUDENTSKOGA PREDSTAVNIŠTVA U REPUBLICI HRVATSKOJ – OPĆA PITANJA

Studentsko predstavništvo u Republici Hrvatskoj danas je uređeno Zakonom o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama¹⁰, koji je Hrvatski sabor donio na sjednici 21. lipnja 2007. godine, a koji je stupio na snagu 17. srpnja 2007. godine i trenutno je na snazi u neizmijenjenom obliku.

stavak 2. Ustava. (...) Ustavni sud je stoga utvrdio da Zakon nije izglasan potrebitom većinom glasova svih zastupnika (članak 83. stavak 2. Ustava).“

9 Zakon o studentskom zboru, Narodne novine, br. 139/97.

10 Zakon o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama, Narodne novine, br. 71/07. (dalje u tekstu: ZSZ).

3.1 Razlozi za donošenje novoga zakona i pitanja koja uređuje

Razlog za njegovo donošenje jest, prema obrazloženju iz Konačnoga prijedloga Zakona o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama¹¹, činjenica da „neka pitanja nije riješio na kvalitetan način. Temeljni mu je nedostatak taj što su svi studenti samim upisom na visoko učilište postajali članovi Studentskoga zbora, što ograničava pravo na slobodno udruživanje građana. Pitanje studentskih udruga također nije kvalitetno riješeno. Izostanak jasno definiranoga načina financiranja programa studentskih udruga dovodi do toga da je teško uspostaviti i voditi jedinstvenu i transparentnu politiku razvoja i poglavito financiranja studentskih udruga. Naposljetku, samo studentsko predstavljanje riješeno je na vrlo kompliciran način kroz mnoštvo razina delegiranja.“¹² Ovim zakonom uređena su sljedeća pitanja¹³:

1. Uređuje se pravo na predstavljanje studenata u tijelima visokih učilišta, pravo na udruživanje i djelovanje studentskih udruga i drugih organizacija studenata na visokim učilištima te načela studentskih organizacija.
2. Uvodi se pojam studentske organizacije u materijalnom smislu koji obuhvaća studentski zbor, studentske udruge te druge organizacije studenta, neovisno o obliku organiziranja, koje djeluju na visokom učilištu. Studentske udruge i druge organizacije studenata stječu svoj status upisom u evidenciju studentskih organizacija pri visokom učilištu.
3. Uspostavlja se studentski zbor kao studentsko predstavničko tijelo na visokom učilištu (na razini sveučilišta, na veleučilištu i visokoj školi te na sastavnicama ukoliko visoko učilište ima sastavnice), bez pravne osobnosti te se propisuju zadaće, tijela, statut, sastav studentskoga zbora, sjedište i način rada studentskoga zbora.
4. Na razini RH uspostavlja se Hrvatski studentski zbor kao koordinativno tijelo koje usklađuje rad svih studentskih zborova u RH i koji brine o uvjetima u kojima djeluju studentski zborovi na visokim učilištima te se uređuje njegov sastav i zadaće.
5. Propisivanjem uvjeta za članove studentskoga zbora osigurava se bolja kvaliteta predstavnika studenata u studentskom zboru, a istodobno osigurava se jednaka mogućnost kandidiranja za članove studentskoga zbora svim studentima (što uključuje i studente poslijediplomskih studija) na izborima za studentski zbor, koji se vrše putem izbornih lista (neovisno o njihovoj poziciji) čime se povećava razina kvalitete studentskoga predstavljanja.
6. Propisuje se biračko pravo i okviri provođenja studentskih izbora. Povećava se praktičnost i funkcionalnost studentskoga predstavljanja i organiziranja te se ostavlja studentskim predstavnicima da slobodno, sukladno interesima studenata koje predstavljaju, organiziraju studentski zbor na svojem visokom učilištu te da, prema potrebi, statutom studentskoga zbora definiraju dodatne

11 *Konačni prijedlog Zakona o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama*, https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075527/PZ_636.pdf (pristupljeno 13. studenog 2020.)

12 *Ibid.*, str. 9.

13 Vidi *ibid.*, str. 9-11.

- mehanizme kontrole nad radom studentskoga zbora.
7. Pruža se potpora integraciji visokih učilišta putem više mehanizama.
 8. Općim aktima visokoga učilišta i statutom studentskoga zbora koji donosi visoko učilište na prijedlog studentskoga zbora te drugim općim aktima studentskoga zbora prepušteno je detaljno reguliranje pitanja načina provedbe izbora, tijela studentskoga zbora, financiranja studentskih organizacija (financiranje programa) te druga pitanja od važnosti za uređenje studentskoga organiziranja, a ovisno o ustroju, potrebama i veličini visokoga učilišta te uzimajući u obzir autonomiju sveučilišta i općenito akademsku samoupravu svih visokih učilišta.
 9. Utvrđuju se obveze visokih učilišta prema studentskom zboru, studentskom pravobranitelju i drugim studentskim organizacijama. Propisuje se stegovna odgovornost čelnika visokoga učilišta za neispunjavanje obveza utvrđenih Zakonom.
 10. Zakonom se definiraju studentske udruge kao udruge građana čije većinsko članstvo čine studenti i čija je djelatnost usmjerena na zadovoljavanje studentskih potreba na području visokoga obrazovanja, znanosti, kulture, sporta, zdravlja, ekologije i drugih područja od interesa za studente, a koje se osnivaju sukladno Zakonu o udrugama i ovom Zakonu.
 11. Propisuju se okviri financiranja rada studentskoga zbora, studentskih udruga i drugih studentskih organizacija.
 12. Uspostavlja se institucija studentskoga pravobranitelja koji brine o pravima studenata i kojeg imenuje studentski zbor, a koji mora ispunjavati uvjete za člana studentskoga zbora.

3.2. Studentske organizacije i dobrovoljnost članstva

ZSZ nije izrijekom definirao studentske zborove (dalje u tekstu: SZ) kao pravne osobe, za razliku od dotadašnjih zakona, pa se mora postaviti pitanje pravne prirode SZ-a i načina odnosno (ne)mogućnosti njegova sudjelovanja u pravnom prometu. Naime, ZSZ definira SZ kao „studentsko izborno predstavničko tijelo koje štiti interese studenata, sudjeluje u odlučivanju u tijelima visokoga učilišta i predstavlja studente u sustavu visokoga obrazovanja“ (čl. 1. st. 2. t. 2.). Dodatno, za razliku od dotadašnjih zakona, ZSZ navodi sve oblike studentskoga predstavništva: SZ-ove, studentske udruge ili druge organizacije studenata neovisno o obliku organiziranja. Izrijekom je istaknuto da je članstvo u svim studentskim organizacijama, pa i u SZ-u, dobrovoljno. Kao novost treba istaknuti i činjenicu da je ZSZ propisao da članovi SZ-a visokoga učilišta mogu biti i studenti poslijediplomskih studija¹⁴, dok su do 2007. to mogli biti samo studenti dodiplomskih studija.

SZ kao oblik studentske organizacije ustrojava se na visokom učilištu i to kao SZ sveučilišta, SZ veleučilišta i SZ visoke škole. Ukoliko visoko učilište ima sastavnice, na njima djeluje SZ sastavnice (čl. 4. st. 2.). Ponovno je ustrojen Hrvatski studentski

14 „Sudjelovanje studenata poslijediplomskih studija u studentskom zboru visokog učilišta uređuje se statutom studentskog zbora, sukladno ovom Zakonu i općim aktima visokog učilišta.“ (čl. 2. st. 5.).

zbor kao koordinativno tijelo SZ-ova visokih učilišta (čl. 4. st. 3. u vezi s čl. 8.).

SZ na visokom učilištu:

– bira studentske predstavnike u senat i druga tijela sveučilišta te u vijeće i druga tijela drugih visokih učilišta

– bira studentske predstavnike u odgovarajuće organizacije, ustanove i trgovačka društva kojima je osnivač visoko učilište

– donosi plan i program rada SZ-a

– imenuje studentskoga pravobranitelja

– brine o kvaliteti života studenata, a posebice o kvaliteti studijskoga procesa, studentskom standardu, ostvarivanju studentskih prava i drugim pitanjima važnim za studente

– predlaže nadležnim tijelima visokih učilišta plan financiranja studentskih aktivnosti

– potiče izvannastavne aktivnosti studenata

– donosi opće akte SZ-a ako ZSZ-om ili statutom SZ-a nije drukčije određeno

– obavlja druge poslove od interesa za studente visokoga učilišta (čl. 5.).

SZ visokoga učilišta čine studenti visokoga učilišta koje studenti izabiru na izborima između kandidata navedenih na izbornoj listi, a bira ih se najmanje onoliko koliko u senatu odnosno vijeću ima studentskih predstavnika (čl. 9. st. 1. i 2.). Tijela SZ-a su predsjednik kojega zamjenjuje njegov zamjenik. ZSZ je u ovom pogledu iznimno nedorečen pa se u praksi javljaju dvojbe znači li to da zamjenik u slučaju da predsjednik da ostavku ili prestane biti članom SZ-a automatizmom postaje predsjednik? To bi moglo biti najpraktičnije rješenje, posebno jer postoje statuti SZ-ova u kojima je propisano da jedino predsjednik može sazvati sjednicu. Kao posebna tijela mogu postojati predsjedništvo i druga tijela predviđena statutom pojedinoga SZ-a. Mandat članova traje dvije godine i može se jednom ponoviti.

SZ mora imati statut koji na prijedlog SZ-a donosi visoko učilište (čl. 7. st. 1.), sa zaštitnom klauzulom (zbog načina donošenja) da za njega mora glasati većina studentskih predstavnika u senatu odnosno vijeću. Zakon ne rješava mogući sukob ako visoko učilište ne prihvati prijedlog SZ-a ili ako se ne može prikupiti dovoljna većina studentskih predstavnika što može izazivati probleme u praksi.

Uz SZ, na visokim učilištima mogu djelovati studentske udruge koje se osnivaju u skladu s odredbama Zakona o udrugama¹⁵ kao i druge studentske organizacije nastale udruživanjem studenata u okviru visokoga učilišta (primjerice, društva, zavičajni klubovi i sl.) kojima je status priznat rješenjem čelnika visokoga učilišta (vidi čl. 11. st. 2.). Iz teksta ZSZ-a proizlazi da studentske udruge imaju dvostruki status jer su, prvo, udruge u skladu sa Zakonom o udrugama koje su upisane u registar udruga koji vodi Ministarstvo pravosuđa i uprave (ako su upisane u taj registar, onda su i pravne osobe) te su, drugo, studentske udruge koje taj status stječu upisom u evidenciju studentskih organizacija pri visokom učilištu rješenjem čelnika visokoga učilišta. Studentske udruge i druge organizacije studenata slobodno djeluju na visokom učilištu, a visoko učilište, sukladno mogućnostima, osigurava prostorne i materijalne uvjete za rad studentske udruge i druge organizacije studenata (čl. 11. st. 3.).

15 Zakon o udrugama, Narodne novine, br. 74/17., 70/17., 98/19.

4. IZBORI ZA STUDENTSKI ZBOR

4.1. Aktivno i pasivno biračko pravo

Biračko pravo uređeno je člankom 14. ZSZ-a. Zakon je *lex generalis* za neka načelna pitanja biračkoga prava, dok se daljnja razrada daje općim aktima visokih učilišta i SZ-a (čl. 14. st. 1.).

Aktivno biračko pravo ima svaki student bez obzira na status redovitoga ili izvanrednoga studenta ili bilo koji drugi kriterij kao što je uspješnost u studiju (čl. 14. st. 2.). S druge strane, pasivno biračko pravo izričito predviđa jednu negativnu pretpostavku koja je zapreka za kandidaturu na izborima za SZ. Kandidat ne može biti student koji tijekom posljednje dvije akademske godine nije ostvario minimalno 60 ECTS bodova, odnosno koji drugi put ponavlja godinu tijekom studija koji se izvodi prema propisima koji su vrijedili prije stupanja na snagu ZZDVO-a (članak 14. stavak 3.). Cilj odredbe o minimalno ostvarenih 60 ECTS bodova jest da se onemogući kandidatura studentima koji ne izvršavaju uredno studijske obveze pa takvi vjerojatno ne bi bili uspješni ni u ulozi studentskoga predstavnika. Ipak, takva odredba nije rigorozna jer student u dvjema akademskim godinama upisuje ukupno 120 ECTS bodova pa se zapravo traži da kandidat u tom razdoblju izvrši obveze koje odgovaraju ECTS bodovima u jednoj akademskoj godini. Postoje i studiji na kojima je prolaznost slabija, tj. gdje većina studenata ne uspijeva izvršiti sve obveze u roku. Može se postaviti pitanje je li tada iznadprosječno uspješni studentski predstavnik uistinu reprezentativan, odnosno je li demokratski ograničiti kandidaturu značajnom dijelu studenata. Važeće zakonodavno uređenje ne pravi razliku s obzirom na specifičnost i zahtjevnost pojedinoga studija. U praksi je veći problem što se na pojedinim sastavnicama istoga sveučilišta različito tumači ta odredba. Naime, gramatičkim tumačenjem dolazi se do zaključka kako se studenti prve godine ne mogu kandidirati za studentske predstavnike. Oni ni teoretski ne mogu ostvariti 60 ECTS bodova budući da se izbori održavaju u ožujku, a ispitni rokovi proljetnoga semestra počinju u pravilu u kasno proljeće. Takvim tumačenjem vode se pojedine sastavnice¹⁶ Sveučilišta u Zagrebu, a većina sastavnica, kao i samo sveučilište, prihvatilo je drukčije tumačenje po kojemu se odredba o ostvarenih 60 ECTS bodova ne primjenjuje na studente koji studiraju kraće od dviju akademskih godina, dakle na studente prve i druge godine. Takvo je tumačenje razumnije i životnije. Restriktivnim tumačenjem sporne odredbe došlo bi i do problema političke naravi – prva i druga godina studija ne bi imale svoje predstavnike u SZ-u iako čine velik dio studentske populacije, odnosno pri promjeni vodstva SZ-a novo bi vodstvo prvi put stupilo u mandat i preuzelo najodgovorniju

16 Takva je praksa na Rudarsko-geološko-naftnom fakultetu gdje je 2019. odbačeno pet kandidatura studenata 1. godine preddiplomskoga studija s objašnjenjem da u prethodnim dvjema akademskim godinama nisu ostvarili 60 ECTS bodova, a njihovi prigovori su odbijeni bez obrazloženja i pouke o pravnom lijeku, *Rudarsko-geološko-naftni fakultet*, pristupljeno 6. studenoga 2020., <https://www.rgn.unizg.hr/hr/o-fakultetu/zivot-na-rgn-u/studentske-udruge/studentski-zbor/studentski-zbor-obavijesti/2388-studentski-izbori-za-studentski-zbor-rgn-fakulteta-2019>

dužnost unutar SZ-a bez ikakvoga prijašnjeg iskustva u studentskom predstavništvu.¹⁷

Zakon ovlašćuje SZ da u svom statutu predvidi i druge negativne pretpostavke za kandidaturu (čl. 14. st. 3.). Takva odredba nepotrebno ograničuje odredbu stavak 1. istoga članka u kojoj se govori o općem aktu SZ-a.

Valja upozoriti i na odredbu prema kojoj mandat člana SZ-a traje dvije godine i može se jednom ponoviti (čl. 6. st. 3.). Jasno je da se misli na akademske godine. Problem je taj što su za članstvo zapreka već obnašana dva mandata, ali za kandidaturu to nije izričito navedeno kao zapreka. Dakle, netko bi mogao biti kandidat iako je već bio član SZ-a u dvama mandatima, ali čak i da bude izabran, ne bi mogao postati član u trećem mandatu. Iz toga proizlaze dodatne dvojbe. Primjerice, nejasno je znači li ponavljanje mandata ponavljanje na istoj razini (SZ sastavnice, SZ sveučilišta) ili ponavljanje u istom statusu (preddiplomski, diplomski, poslijediplomski student). Vjerojatno se ide za tim da netko ne bude u trima mandatima u istom SZ-u u istom statusu, npr. član SZ-a Pravnoga fakulteta u trima mandatima kao student integriranoga preddiplomskog i diplomskog studija prava. Praksa o toj dvojbi nije razvijena ili barem nije poznata autorima.

4.2. Modeli kandidature

U slučaju prijevremenoga prestanka mandata, studentskoga predstavnika zamjenjuje njegov zamjenik ili kandidat za studentskoga predstavnika koji je sljedeći na izbornoj listi s koje je student izabran (čl. 14. st. 4.). O načinima prestanka mandata studentskoga predstavnika, v. *supra*.

Razlikuju se dva modela kandidature: jedan je pojedinačni u kojem se jedna osoba kandidira, a drugi uparuje kandidata i zamjenika kandidata.

Primjerice, kod kandidature za SZ-a Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu predviđeno je da se svaki kandidat pojedinačno kandidira bez zamjenika. U slučaju prijevremenoga prestanka mandata, bivšega člana zamjenjuje neizabrani kandidat koji je sljedeći po broju glasova, dakle prvi ispod crte. Takva praksa dovodi u pitanje demokratičnost i volju studenata-birača. Naime, velika je fluktuacija u SZ-u tijekom dviju akademskih godina, brojni članovi u međuvremenu ne uspiju ostvariti 60 ECTS-a, diplomiraju, odustanu i podnesu ostavku i sl.

Događa se, dakle, da novi član SZ-a ima tek neznatan broj glasova i kao takav nema predstavnički legitimitet. Alternativa bi bilo raspisivanje dopunskih izbora na kojima bi se, za svako upražnjeno mjesto u SZ-u, biralo novoga studenta kao člana SZ-a. Organizacijski zahtjevi provođenja dopunskih izbora vjerojatno bi uvelike

17 Za predbolonjske studente koji su u vrijeme stupanja zakona na snagu 2007. bili značajna grupacija, umjesto kriterija ECTS bodova propisana je zapreka da se ne mogu kandidirati ako drugi put ponavljaju godinu tijekom studija koji se izvodi prema propisima koji su vrijedili prije stupanja na snagu ZZDVO-a (članak 14. stavak 3.). Ta je odredba kasnije u potpunosti izgubila smisao te sada predstavlja relikv, mrtvo slovo na papiru te je treba brisati. Letimično čitanje te odredbe često urodi tumačenjem kako odredba o ponavljanju iste godine dva puta vrijedi za sve studente pa da je to dodatna ograničavajuća pretpostavka uz onu o ECTS bodovima. Na gramatičkoj razini, odredba o ponavljanju godine dva puta nije najspretnije sročena. Ne radi se o upisu iste godine drugi put, već o upisu iste godine treći put.

opetretili sastavnicu pa se između dviju težnji, demokratičnosti i ekonomičnosti, prednost daje potonjoj.

Takvoga problema ne bi ni bilo kad bi postojao sustav vezanih lista kao što se iz dikcije zakona vidi da je stvarna namjera: „(...) sljedeći na izbornoj listi s koje je student izabran.“ U sustavu samostalne kandidature, na kojima izborne liste formalno ne postoje, ovo se može tumačiti kao izborna lista za pojedino područje – npr. neizabrani kandidat na izbornoj listi za pravni studij mijenja svoga kolegu s pravnoga studija kojemu je prijevremeno pretao mandat, neizabrani kandidat na izbornoj listi za socijalni rad mijenja svoga kolegu itd.

Smisao se te odredbe u tom smislu iskrivljuje. Zakonodavac je predvidio da će na izborima za SZ postojati izborne liste kakve postoje na svim drugim izborima – lista A, lista B, lista C. Prejudicirano je kako će postojati te liste, a iz toga logično proizlazi i proporcionalni izborni sustav. Ostavivši uređenje pitanja sustava lista visokim učilištima, odnosno SZ-ovima, zakonodavac je otvorio mogućnost da njegova namjera bude mimođena.¹⁸

Na onim visokim učilištima na kojima postoje sustavi izbornih lista, u smislu kako to razumije zakonodavac, člana SZ-a kojemu je mandat prijevremeno pretao, mijenja neizabrani kandidat s iste liste (čl. 14. st. 4.). Druga vrsta kandidature gdje se u jednoj kandidaturi uparaju kandidat i zamjenik primjenjuje se, primjerice, kod izbora za SZ Sveučilišta u Zagrebu. Kad članu prijevremeno prestane mandat, mijenja ga njegov zamjenik (naravno, pod uvjetom da kod njega ne postoje zapreke za članstvo).

U praksi, zamjenici često služe kako bi se postigao kvorum budući da se oni pozivaju u slučaju spriječenosti kandidata da sudjeluje na nekoj sjednici SZ-a. Takva praksa moguće je suprotna zakonu jer zakon ne predviđa koegzistenciju mandata člana i njegova zamjenika, već bi zamjenik trebao ući u mandat tek kad članu prijevremeno prestane mandat. Drugim riječima, zamjenik treba mijenjati kandidata tako da nastavi njegov prijevremeno prekinut mandat, a ne kao zamjena u slučaju spriječenosti člana da sudjeluje na sjednici nekoga tijela SZ-a. Model kandidature člana i zamjenika jest, za razliku od pojedinačne kandidature, praktičniji i demokratičniji pa bi se kao takav trebao i šire primjenjivati u izborima za SZ. Omogućuje stabilniju strukturu SZ-a tijekom duljega vremena te time olakšava funkcioniranje i obavljanje zakonskih zadaća.

4.3. Provođenje izbora za studentski zbor

Izbori za SZ-ove održavaju se u pravilu između 15. i 30. ožujka svake druge akademske godine (čl. 15. st. 1.). Pod tim izborima, stoji u zagradi, misli se na izbore za članove i zamjenike. To je suvišna pa čak i neprecizna odredba. Suvišna je jer je

18 Takav je slučaj na Sveučilištu u Zagrebu gdje ne postoje formalne liste, već su svi kandidati abecedno poredani. Tako je *de facto* uveden većinski izborni sustav po kojem jedna neformalna lista može ostvariti sva mjesta u studentskom zboru, dok druga neformalna lista, ma imala ona i 40 % glasova, na kraju nema nijednoga člana SZ-a, čl. 15. st. 5. t. 3. *Pravilnika o izborima za Studentski zbor Sveučilišta u Zagrebu i studentske zborove sastavnica Sveučilišta u Zagrebu*, pristupljeno 10. studenoga 2020., <https://szzg.unizg.hr/app/uploads/2019/03/Pravilnik-o-izborima-za-Studentski-zbor-Sveuc%CC%8Cilis%CC%8Cta-u-Zagrebu.pdf>

iz „izbori za studentske zborove visokih učilišta (...)“ više nego jasno da se biraju članovi. Neprecizna je u tome što se ne biraju uvijek zamjenici, v. *supra*.

Vidimo poteškoću u tome što od izbora u ožujku do početka mandata u listopadu postoji vremenski odmak od pola godine. Budući da danas postoje svi preduvjeti za elektroničko glasovanje, ti izbori bi se mogli provesti u nekom kasnijem terminu pa da volja birača bude aktualna u vrijeme početka mandata. Takvim bi se uređenjem uklonila još jedna poteškoća, a to je kandidiranje studenata koji u trenutku izbora u ožujku ispunjavaju odredbu o 60 ECTS bodova, a u listopadu više ne pa se dogodi da izabrani kandidat ni ne stupi u mandat.

Zakon daje instruktivni okvir o terminu održavanja, ali ništa ne govori o tome koliko dana izbori traju. To prepušta SZ-ovima koji posebnim općim aktom (čl. 15. st. 6.) pobliže odlučuju hoće li izbori trajati jedan, dva ili više dana. Minimum ispod kojega se ne smije ići jest taj da glasovanje mora trajati najmanje 12 sati. Ta odredba u praksi ima neobičnu primjenu. Na izborima za SZ-ove Sveučilišta u Zagrebu glasovanje traje dva dana zaredom (utorak i srijeda), a oba dana glasovanje traje po dvanaest sati, od 8:00 do 20:00. Bilo bi u skladu sa zakonom i kad bi oba dana glasovanje trajalo po šest sati što je ukupno dvanaest sati. Veći broj sati u kojima se glasuje povećava izlaznost, no ovakvo cjelodnevno glasovanje nepotrebno opterećuje sastavnice koje moraju osigurati financijske, tehničke i personalne uvjete za provođenje glasovanja. Biračke odbore uglavnom čine studenti demonstratori za što ne dobiju posebnu naknadu. Rješenje ove poteškoće ponovno se nalazi u zakonskoj izmjeni koja bi uvela obvezno elektroničko glasovanje.

Izbore raspisuje čelnik visokoga učilišta najmanje 30 dana prije njihova održavanja (čl. 15. st. 2.).

Zakon daje SZ-u prilično široke ovlasti u pogledu uređivanja izbornoga postupka (čl. 15. st. 6.). Pomalo je nespretna odredba koja govori o *posebnom općem aktu* koja je na neki način oksimoron, no vjerojatno se misli da se donosi opći akt koji će ekskluzivno uređivati samo materiju izbornoga postupka, a *contrario* izborni postupak ne bi mogao biti uređen statutom studentskoga zbora. U praksi, takav opći akt najčešće je pravilnik o izborima.

Zakonodavac daje, *exempli gratia*, minimum onoga što treba biti uređeno pravilnikom o izborima. Tako se pravilnikom o izborima u potpunosti uređuje izborni postupak pa dolazi do fragmentiranosti izbornoga pravila.

4.4. *Izorno povjerenstvo*

Čelnik visokoga učilišta imenuje izorno povjerenstvo koje provodi izbore (čl. 15. st. 2.). Sastoji se od pet članova i njihovih zamjenika, od kojih tri predlaže SZ, a dva senat odnosno vijeće visokoga učilišta iz reda nastavnoga osoblja (čl. 15. st. 4.).

Izorno povjerenstvo imenuje biračke odbore i utvrđuje popis birača (čl. 15. st. 4.).

Popis birača objavljuje se na stranicama visokoga učilišta, s tim da je stupanjem na snagu Opće uredbe o zaštiti podataka¹⁹ došlo do anonimizacije pa su vidljivi jedino

19 Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca

JMBAG te razina i naziv studija. Fluktuacija studenata posebno je značajna na većim fakultetima pa je lako moguće da se na popisu birača nađe i osoba koja se nedugo ranije ispisala.

Članovi povjerenstva za prigovore i članovi biračkih odbora, kandidati na izborima i članovi SZ-a s važećim mandatom ne mogu biti istodobno i članovi izbornoga povjerenstva (čl. 15. st. 5.). Na prvi pogled, odredba je logična, no u praksi dovodi do određenih problema i nesuglasica.

Naime, *explicite* nije navedeno da zamjenici člana SZ-a s važećim mandatom ne bi mogli biti članovi nekoga od navedenih tijela. Tek ekstenzivnim tumačenjem, a koje opet dovodi do brojnih drugih konzekvenci, moglo bi se konstruirati da se ova odredba odnosi na zamjenika člana, ali tad bi to značilo da i zamjenik ima važeći mandat. To bi bilo *contra* zakonodavčevoj intenciji, ali u skladu s praksom. Stav autora jest da se ta odredba odnosi i na zamjenika člana, ali ne zato što bi on bio u koezgistirajućem mandatu s članom (*supra* je objašnjena priroda njihova odnosa), već stoga što to zahtijeva demokratski izborni proces, a njegova povezanost s članom je tolika da može dovesti do sumnje u neovisnost zamjenika ako se nađe u ulozi člana nekoga od tijela koje je zaduženo za provedbu izbora.

4.5. Povjerenstvo za prigovore

Povjerenstvo za prigovore nadležno je za odlučivanje o prigovorima na tijek i rezultate izbornoga postupka (čl. 16. st. 1.). Navodi se da povjerenstvo postoji na razini sveučilišta, veleučilišta i visoke škole. Očito je došlo do omaške pa su izostavljene sastavnice sveučilišta. Praksa je da se pri svakoj sastavnici imenuje povjerenstvo za prigovore za izbore za SZ te sastavnice.

Glede sastava tijela, broja članova, inicijative za predlaganje i imenovanja (čl. 16. st. 2.) vrijedi *mutatis mutandis* za ono što je izneseno za izbornu povjerenstvo. Ipak, postoje dvije razlike. Kod povjerenstva za prigovore jasno stoji da predloženici SZ-a moraju biti iz redova studenata dok to kod izbornoga povjerenstva nije izričito navedeno. Druga je razlika u tome što je čelnik visokoga učilišta naveden kao imenovatelj članova i zamjenika povjerenstva za prigovore dok se to ne može iščitati kod izbornoga povjerenstva. Već je spomenuto kako se pravilnikom o izborima uređuje sastav i djelokrug povjerenstva za prigovore (čl. 15. st. 6.), no možda je to suvišna odredba budući da zakon već to uređuje pa pravilnici često sadrže prepisane zakonske odredbe. Ono što bi pravilnici trebali propisivati jest postupak vezan uz prigovore.

Članovi izbornoga povjerenstva i biračkih odbora, kandidati na izborima i članovi SZ-a s važećim mandatom ne mogu biti istodobno i članovi povjerenstva za prigovore (čl. 16. st. 3.). U praksi se postavilo pitanje što ako se na studentskim izborima kandidira student koji ispunjava sve zakonske pretpostavke, ali je već imenovan u povjerenstvo za prigovore.²⁰ U predmetnom slučaju utvrđeno je da kandidatura za SZ nije valjana

u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), Službeni list EU, L119., 4. svibnja 2016.

20 Riječ je o slučaju iz 2019., a vezano za izbore za SZ Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

upravo zato što je student već imenovan u povjerenstvo za prigovore. Nesporno je da kandidat ne može ujedno biti i član ili zamjenik povjerenstva za prigovore. Sporno je ima li prednost kandidatura ili članstvo u biračkom odboru, izbornom povjerenstvu i povjerenstvu za prigovore. Naime, ako je student prvo imenovan u neko od tri potonje navedena izborna tijela, a zatim bi se ipak kandidirao na izborima, autori smatraju da bi takva kandidatura bila valjana (naravno, ako ispunjava ostale zakonske pretpostavke) i da bi time došlo to prestanka članstva studenta-kandidata u nekom od izbornih tijela. U opisanom slučaju došlo je do pretjeranoga formalizma i u pogledu toga što je navedeni student mogao učiniti svoju kandidaturu valjanom tako da je prvo podnio ostavku u izbornom tijelu, a zatim se kandidirati na izborima. Volja se ne izražava samo izričito kao što je podnošenje ostavke, već i implicitno kao što je kandidiranje za SZ. Dakle, kandidatura ima prednost pred članstvom u izbornim tijelima. To je izraz načela dobrovoljnosti (čl. 2. st. 1.). Iako se ono ponajprije odnosi na članstvo u studentskim organizacijama, SZ-ovima i udrugama, logično je da element dobrovoljnosti mora postojati i pri kandidaturi za SZ te pri sudjelovanju studenata u izbornim tijelima. Nitko ne može biti član ili zamjenik u nekom tijelu ako je to protivno njegovoj volji.

5. FINANCIRANJE STUDENTSKIH ZBOROVA

SZ-u su, za ostvarenje njegovih zadaća, visoka učilišta dužna osigurati prostor za rad, sufinancirati djelatnosti i pružiti administrativno-tehničku pomoć (čl. 3. st. 1.).

Financiranje SZ-a prvenstveno se ostvaruje iz proračuna visokoga učilišta na kojem djeluje (čl. 12. st. 1.), ali je financiranje moguće i iz proračuna visokih učilišta, od zaklada, fundacija i darovnica, od udjela u prihodu pravnih osoba koje posreduju pri studentskom zapošljavanju sukladno općem aktu ili odluci nadležnoga tijela te pravne osobe i, konačno, iz drugih izvora ako su u skladu sa zadaćama studentske organizacije te ako to nije u suprotnosti sa zakonom ili statutom visokoga učilišta (čl. 12. st. 2.).²¹ Visoko učilište dužno je omogućiti studentskim organizacijama autonomno raspolaganje sredstvima za njihov rad koja se vode na računima visokoga učilišta u skladu sa zakonom i općim aktom visokoga učilišta (čl. 3. st. 3.). Budući da SZ-ovi nemaju pravnu osobnost, posluju putem računa visokoga učilišta na način da imaju posebnu računovodstvenu stavku (čl. 12. st. 8.).

Studentica je prvo imenovana zamjenicom člana u povjerenstvo za prigovore (činjenica da je zamjenica, a ne članica je irelevantna u ovom kontekstu), a zatim je podnijela kandidaturu. Izorno povjerenstvo je odlučilo kako je kandidatura nevaljana odnosno da je to što je studentica imenovana kao zamjenica u birački odbor zapreka za kandidaturu, *Odluka o utvrđivanju kandidatura koje nisu valjane za SZ Pravnog fakulteta u Zagrebu*, pristupljeno 3. studenoga 2020., https://www.pravo.unizg.hr/_news/26450/Odluka%20o%20utvrđivanju%20kandidatura%20koje%20nisu%20valjane%20%20za%20SZ%20Pravnog%20fakulteta%20u%20Zagrebu.pdf

- 21 Ta odredba se *prima facie* odnosi na studentske udruge i druge studentske organizacije kako stoji u zakonu, ali praksa pokazuje da se i SZ-ovi financiraju na taj način, štoviše, čak u statutima SZ-ova se mogu pronaći navedeni ti načini financiranja, npr. čl. 25. Statuta Studentskog zbora Sveučilišta u Zagrebu.

Proračun SZ-a sastoji se od sredstava za vlastite troškove i sredstava za financiranje studentskih programa koje provode studentske organizacije ili studenti pojedinci (čl. 12. st. 3.). SZ u tome postaje svojevrsno *studentsko ministarstvo financija* budući da ima odlučujući utjecaj na odluku koji će studentski programi biti financirati. Javni natječaj za financiranje studentskih programa raspisuje SZ (čl. 12. st. 3.), a sve pojedinosti vezane uz natječaj (proračunski fondovi, kriteriji i način vrednovanja) propisuju se općim aktom²² koji predlaže SZ, a donosi senat sveučilišta odnosno vijeće visokoga učilišta (čl. 12. st. 6.).

Povjerenstvo za provedbu natječaja osniva SZ, a sastav je toga tijela takav da većinu članova čine studenti koje imenuje SZ, a ostatak članova nastavno osoblje koje imenuje visoko učilište (čl. 12. st. 4.). Broj članova povjerenstva i način njihova odabira određuje se općim aktom visokoga učilišta (čl. 12. st. 4.), s tim da zakon prilično jasno daje okvire toga izbora pa opći akt može jedino urediti neke postupovne detalje. Povjerenstvo provodi natječajni postupak te podnosi prijedlog raspodjele financijskih sredstava, a odluku donosi visoko učilište na prijedlog SZ-a (čl. 12. st. 5.).

Prepoznata je i mogućnost da dođe do sukoba interesa kad bi studentski član povjerenstva bio ujedno član studentske organizacije prijaviteljice (čl. 12. st. 4.) pa se to izričito onemogućuje. U praksi, kad do takve kolizije dođe, članovi se povjerenstva mogu na to oglušiti, a mogu se izuzeti od vrednovanja programa studentske organizacije čiji su članovi. Nijedan od tih dvaju načina rješavanja spomenutoga problema, zapravo, nije ispravan.

Primjera radi, SZ Sveučilišta u Zagrebu putem svoga natječaja za 2020. dodijelio je ukupno 1.238.740,87 kn.²³ To pokazuje da se radi o značajnim financijskim sredstvima, a za sam postupak vrednovanja i dodjele istih nije predviđena sudska kontrola što potencijalno može dovesti do brojnih nepravilnosti u tom postupku. Ne manje važno, drugi dio proračuna vezan uz vlastite troškove SZ-a, a koji je potvrđen na sjednici Senata u srpnju 2020., nije javno objavljen.²⁴

Hrvatski studentski zbor financira se iz proračuna visokoga učilišta pri kojem je njegovo sjedište (čl. 12. st. 7.).

Usvajanjem Zakona o obavljanju studentskih poslova, studentski programi dobili su dodatan izvor financiranja. Propisano je da 0,5 % od neto naknade studentu predstavlja naknadu posredniku kojom se financiraju kulturne, sportske, znanstvene i edukacijske aktivnosti koje isključivo provode studenti i studentske organizacije te su isključivo namijenjene studentima (čl. 12. st. 4.). Raspodjela tih sredstava vrši se putem

22 Vidi tako: *Pravilnik o financiranju rada studentskog zbora, studentskih udruga i drugih studentskih organizacija Sveučilišta u Rijeci*, pristupljeno 14. studenoga 2020., <http://sz-ri.com/wp-content/uploads/2015/01/Pravilnik-o-financiranju-rada-Studentskog-zbora-studentskih-udruga-i-drugih-studentskih-organizacija-Sveu%C4%8Dili%C5%A1ta-u-Rijeci-pro%C4%8Di%C5%A1%C4%87eni-tekst-17.-lipnja-2015.-g.pdf>, pristupljeno 14. 11. 2020.

23 *Konačni rezultati Natječaja za sufinanciranje studentskih programa za 2020. g.*, pristupljeno 8. studenoga 2020., <https://szzg.unizg.hr/app/uploads/2020/07/kona%C4%8Dni-rezultati-Natjecaja-2020.pdf>

24 *Zapisnik 11. redovite sjednice Senata od 14. srpnja 2020.*, pristupljeno 8. studenoga 2020., http://www.unizg.hr/fileadmin/rektorat/O_Sveucilistu/Tijela_sluzbe/Senat/Odluke/2019-2020/Ad_4_Zapisnik_11_red._sjednice_Senata_14_07_2020._god_.pdf

javnoga poziva²⁵ koji raspisuje studentski centar, a naknadu raspodjeljuje peteročlano povjerenstvo od kojih tri člana imenuje SZ visokoga učilišta osnivača posrednika, a dva člana imenuje studentski centar (čl. 14. st. 4.). Preciznije, Studentski centar u Zagrebu javnim je pozivom za 2020.²⁶ dodijelio ukupno 2.919.175,86 kn.²⁷ Zbrojimo li sredstva sveučilišta i studentskoga centra, dolazimo do iznosa od oko 4 milijuna kuna godišnje o čijoj dodjeli glavnu i, *de facto*, konačnu riječ ima SZ sveučilišta, dok je prostor za eventualnu kontrolu nad raspodjelom tih sredstava prilično sužen i nejasno određen.

6. MEĐUSOBNI ODNOSI STUDENTSKIH ZBOROVA

Kao što je već rečeno, postoje SZ-ovi sveučilišta, ali na sveučilištima koja nisu integrirana sveučilišta postoje i SZ-ovi na sastavnicama (na sveučilištima u Zagrebu, Splitu, Osijeku i Rijeci). Na ostalim sveučilištima djeluje samo SZ na razini sveučilišta. Posljedica ovakvoga uređenja jest da su kod neintegriranih sveučilišta članovi SZ-a izabrani članovi na izborima, ali i predstavnici SZ-ova sastavnica (čl. 9. st. 3. ZSZ), pri čemu broj predstavnika ne može biti veći od dvije trećine svih članova (čl. 9. st. 4.), dok su kod integriranih sveučilišta svi članovi SZ-a izabrani na izborima. Kad promotrimo odredbe ZSZ-a, vidjet ćemo da ni na koji način ne propisuju uređenje međusobnih odnosa SZ-a na razini sveučilišta i SZ-ova na sastavnicama. To je prepušteno statutima SZ-ova pa statuti SZ-ova sveučilišta u pravilu sadrže određene odredbe kojima se uređuju međusobni odnosi. Međutim, postavlja se pitanje zakonske utemeljenosti takvih odredbi jer, kako je već istaknuto, ZSZ o tome šuti. Primjerice, Statut Studentskoga zbora Sveučilišta u Zagrebu²⁸ sadrži odredbu o nužnoj suglasnosti sveučilišnoga SZ-a na statute svih SZ-ova sastavnica (čl. 20. st. 3.) što ni na koji način ne proizlazi iz ZSZ-a. Jednako tako, Statut Studentskoga zbora Sveučilišta u Splitu²⁹ propisuje ovlast sveučilišnom SZ-u da obustavi od izvršenja odluke SZ-ova sastavnica ako je protivna zakonu, Statutu Sveučilišta u Splitu, drugim općim aktima

25 SZZG raspisuje javni natječaj, a SCZG javni poziv u istu svrhu – studentske programe. Iako postoji razlika u nazivu, u praksi ni kod natječaja ni kod poziva ne postoji sudska kontrola, već je jedino kod natječaja moguće izjaviti žalbu o kojoj odlučuje isto povjerenstvo koje je i predložilo privremene rezultate, dok se kod poziva ne predviđa čak ni takva mogućnost. U tom smislu, nije jasan doseg i primjena odredaba prema kojima nadzor nad obavljanjem djelatnosti studentskih organizacija obavlja visoko učilište (čl. 14. 6. ZSZ), odnosno nadzor nad korištenjem naknade za posredovanje provodi ministarstvo nadležno za visoko obrazovanje (čl. 14. st. 6. ZOSP).

26 Valja primijetiti kako se i javni poziv i javni natječaj raspisuju za kalendarsku, a ne akademsku godinu. Vjerojatno je tome tako zbog računovodstvenih razloga.

27 *Odluka o dodjeli financijskih sredstava*, pristupljeno 8. studenoga 2020., http://www.sczg.unizg.hr/media/uploads/studentski_centar/zposlovi/odluka_o_dodjeli_financijskih_sredstava_31.01.2020..pdf

28 *Statut Studentskog zbora Sveučilišta u Zagrebu*, pristupljeno 14. studenoga 2020., <https://szzg.unizg.hr/app/uploads/2019/03/Statut-Studentskog-zbora-Sveuc%CC%8Cilis%CC%8Cta-u-Zagrebu.pdf>

29 *Statut Studentskog zbora Sveučilišta u Splitu*, pristupljeno 14. studenoga 2020., <http://www.szst.unist.hr/wp-content/uploads/2019/08/STATUT-SZST-a-2019-.pdf>

SZ-a Sveučilišta u Splitu i Sveučilišta u Splitu ili na njima utemeljenim odlukama (čl. 60. st. 2.). Odluka o obustavi mora biti pisana i obrazložena, ali protiv nje nije propisan nikakav pravni lijek. Iznimno je upitna zakonitost ovakve ovlasti gdje o obustavi odluke o izvršenju odlučuje isto tijelo koje sumnja u njezinu ispravnost. U usporedivim situacijama takvu odluku donosi sud (Visoki upravni sud Republike Hrvatske), a prema ZZDVO-u rektor, ali odluku mora potvrditi senat većinom svih članova (v. čl. 57. st. 8.). Dodatno, prema Statutu Studentskoga zbora Sveučilišta u Splitu, taj SZ može pisano upozoriti SZ sastavnice na nezakonitost ili nestatutarnost njihovih planiranih ili donesenih odluka (čl. 60. st. 1.) pa je posljedica ogluhe na upozorenje obustava od izvršenja. Jednako tako, SZ Sveučilišta u Zagrebu svojim Pravilnikom³⁰ uređuje način provođenja izbora i za SZ na sastavnicama. ZSZ propisuje da se izborni postupak uređuje posebnim općim aktom studentskog zbora. Ovu odredbu čitamo na način da to za sebe radi svaki studentski zbor zasebno, odnosno da nema zakonskoga uporišta za drukčije uređenje. S druge strane, statuti SZ-ova Sveučilišta u Rijeci i Sveučilišta u Osijeku ne sadrže odredbe kojima bi se regulirali odnosi između tih studentskih zborova i SZ-ova na sastavnicama. Općenito govoreći, potpuno je nejasan odnos SZ-ova sveučilišta i SZ-ova sastavnica, odnosno postoji li uopće zakonom uspostavljen takav odnos te, ako postoji, je li hijerarhijski ili ne. Kad promotrimo odredbe ZSZ-a o Hrvatskom studentskom zboru, vidjet ćemo da je propisano da je HSZ, koordinativno tijelo koje, *inter alia*, usklađuje rad svih SZ-ova visokih učilišta u Republici Hrvatskoj na zajedničkim programima (čl. 8. st. 1.), a čine po jedan predstavnik svakoga SZ-a sveučilišta te jedan predstavnik SZ-ova svih veleučilišta i visokih škola kojega izaberu njihovi SZ-ovi (čl. 9. st. 5.). Dakle, u Hrvatskom studentskom zboru uopće nema predstavnika SZ-ova sastavnica, koji nemaju nikakav utjecaj na stvaranje zajedničkih programa SZ-ova.

7. OVLASTI STUDENTSKIH ZBOROVA PRI UPRAVLJANJU VISOKIM UČILIŠTIMA

Studenti institutom studentskoga predstavništva ostvaruju utjecaj na upravljanje visokim učilištima. Naime, ZSZ propisuje da SZ na visokom učilištu, *inter alia*, bira studentske predstavnike u senat i druga tijela sveučilišta, u vijeće i druga tijela drugih visokih učilišta te studentske predstavnike u odgovarajuće organizacije, ustanove i trgovačka društva kojima je osnivač visoko učilište (čl. 5. al. 1. i 2.). Način izbora predstavnika studenata u tijela visokoga učilišta propisan je statutom svakoga SZ-a (čl. 7. st. 2. al. 5.). ZZDVO propisuje da studentski predstavnici u senatu čine najmanje 10 % članova senata iz redova studenata preddiplomskih i diplomskih studija te najmanje 5 % iz redova studenata poslijediplomskih studija (čl. 58. st. 2.). Što se studentskoga predstavništva u fakultetskim vijećima tiče, propisano je da oni čine najmanje 15 % ukupnoga broja članova (čl. 63. st. 5.). Zanimljivo je napomenuti da ZZDVO

30 Pravilnik o izborima za Studentski zbor Sveučilišta u Zagrebu i studentske zborove sastavnica Sveučilišta u Zagrebu, pristupljeno 14. studenoga 2020., <https://szzg.unizg.hr/app/uploads/2019/03/Pravilnik-o-izborima-za-Studentski-zbor-Sveuc%CC%8Cilis%CC%8Cta-u-Zagrebu.pdf>

propisuje određena pitanja koja su od posebnoga interesa, a koja se određuju statutom sveučilišta za koja prilikom odlučivanja u senatu studentski predstavnici imaju pravo suspenzivnoga veta (čl. 61.).³¹ U skladu s navedenim, studenti sudjeluju u donošenju odluka iz nadležnosti senata odnosno sastavnice (primjerice, sudjeluju u izboru rektora/dekana, donošenju proračuna sveučilišta itd.). Kao sporno pitanje pojavilo se koga SZ može imenovati u senat odnosno vijeće sastavnice pa je Odbor za statutarna pitanja Sveučilišta u Zagrebu 2017. godine dao mišljenje prema kojemu SZ može u senat, odnosno Fakultetsko vijeće može imenovati i studenta koji nije član SZ-a, odnosno koji ne ispunjava pretpostavke za članstvo u SZ-u.³² Takvo gledište suprotno je zakonodavčevim intencijama da studente predstavljaju oni koji nemaju legitimitet, odnosno koji nemaju za to uvjete te koji se ne mogu kandidirati za članstvo u SZ-u. Stoga bi SZ trebao moći kandidirati samo one studente koji jesu njegovi članovi i/ili one koji zadovoljavaju zakonom propisane uvjete za članstvo u SZ-u.

Bilo bi korisno na određen način suziti ovlasti studenata pri odlučivanju u senatu odnosno u vijeću sastavnice posebno glede akademskih pitanja (stjecanje doktorata, izbori u znanstvena i znanstveno-nastavna zvanja). Naime, ovakvim se, posve inkluzivnim načinom sudjelovanja studenata u upravljanju visokim učilištem, a koje može biti i presudno u određenim pitanjima zbog ipak velikoga broja studenata u senatu ili vijeću sastavnice (najmanje 15 % ukupnoga broja članova), studente postavlja u nezgodan položaj. Naime, moraju glasovati o stvarima o kojima nemaju, niti mogu imati, dovoljno znanja (primjerice, o kvaliteti doktorske disertacije ili o stupnju zadovoljenja uvjeta za izbor u znanstveno-nastavno zvanje). Dakako da studenti moraju imati mogućnost utjecaja na upravljanje visokim učilištima u svim stvarima koje se odnose na studente. Ovisno o ustroju pojedinoga sveučilišta sudjeluju u radu raznih tijela sveučilišta (primjerice, prema Statutu Sveučilišta u Zagrebu u radu Sveučilišnoga savjeta, Vijeća područja (koji čine 15 % članova), zatim u radu Rektorskoga kolegija u širem sastavu, Odbora za upravljanje kvalitetom itd.; prema Statutu Sveučilišta u Splitu u radu Etičkoga povjerenstva i sl.; prema Statutu Sveučilišta u Rijeci u Sveučilišnom savjetu). Uz sudjelovanje u radu senata odnosno vijeća, studenti sudjeluju i u upravljanju ustanovama, trgovačkim društvima i sl. kojima je vlasnik odnosno osnivač sveučilište ili sastavnica. Tako, primjerice, prema statutima Sveučilišta u Splitu i Sveučilišta u Rijeci SZ imenuje svoga predstavnika u upravno vijeće Studentskoga centra. Ako promotrimo prijedloge odluka SZ-a Sveučilišta u Zagrebu³³, vidjet ćemo da su predstavnici studenata zastupljeni u upravnim vijećima studentskih centara i računskoga centra Srce. Dodatno, treba istaknuti da Zakon o osiguranju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju propisuje

31 ZZDVO, primjerice, navodi: pitanja vezana za promjenu sustava studija, osiguranja kvalitete studija, donošenje nastavnih programa, utvrđivanja izvedbenih planova i studentski standard. Dakako, statutom se mogu odrediti dodatna pitanja koja su od posebnoga interesa za studente. Ako studenti ulože suspenzivni veto, nova se odluka mora donijeti natpolovičnom većinom svih članova senata odnosno vijeća i na nju se ne može uložiti dodatni suspenzivni veto.

32 Izvod iz zapisnika 1. sjednice Odbora za statutarna pitanja Sveučilišta u Zagrebu u ak. god. 2013./2014, pristupljeno 14. studenoga 2020., <https://szzg.unizg.hr/app/uploads/2019/03/Izvod-iz-zapisnika-1.-sjednice-Odbora-za-statutarna-pitanja-6.2.2014.pdf>

33 Pristupljeno 14. studenoga 2020., <https://szzg.unizg.hr/dokumenti/>

da je jedan član upravnoga vijeća Agencije za znanost i visoko obrazovanje student kojega imenuje Hrvatski studentski zbor (čl. 8. st. 3. al. 6.). Temeljem navedenoga zakona SZ može predložiti Agenciji za znanost i visoko obrazovanje provedbu tematskoga vrednovanja rada visokoga učilišta. Na temelju provedenoga postupka izrađuje se izvješće s ocjenom, koje se prosljeđuje podnositelju prijedloga i objavljuje na mrežnim stranicama Agencije. U slučaju negativne ocjene Agencija može pokrenuti postupak reakreditacije po službenoj dužnosti ili na prijedlog ministra (v. čl. 24.).

7. ZAKLJUČAK

Ovaj rad pokazuje, ponajprije, način na koji je danas zakonodavno ustrojeno studentsko predstavništvo u Republici Hrvatskoj. Koliko nam je poznato, ovo je prvi takav rad u našoj pravnoj znanosti, pa je logično da pati od određenih nedostataka zbog manjka referentnih točaka i mogućnosti usporedbe zauzetih gledišta. Međutim, ovim radom prikazana je neadekvatnost današnjega zakonodavnog uređenja studentskih predstavništava, odnosno primjetan broj zakonskih odredbi čija se primjena pokazala problematičnom u praksi. Dakako da je ovaj zakon značio određen iskorak u odnosu na dotadašnje zakonodavno uređenje posebno zbog napuštanja dotadašnjega iznimno složenoga delegatskog tipa izbora u SZ-u. Međutim, treba razmisliti o potrebi izmjene i dopune ili donošenja potpuno novoga zakona o studentskim predstavništvima zbog svih razloga navedenih u ovom radu koje ne bismo na ovom mjestu ponavljali. Naime, uloga je studenata u funkcioniranju visokih učilišta ključna i zato bi bilo nužno osigurati da studentska predstavništva budu popunjena na najbolji mogući način, da njihovo financiranje bude potpuno transparentno i da međusobni odnosi SZ-ova budu jasno omeđeni. Osim toga, moglo bi se razmisliti o potrebi omogućavanja da predsjedniku SZ-a i njegovu zamjeniku na sveučilištu i sastavnicama, na njihov zahtjev, miruju studentske obveze (mirovanje godine) kako bi se mogli gotovo pa profesionalno posvetiti zaštiti studentskih prava. Vrlo je mali broj studenata koji bi ovu mogućnost mogli koristiti, a i broj mandata zakonski je ograničen te ne bi predstavljala anomaliju u sustavu. Dodatno, potrebno je razmisliti i o izmjenama u načinu sudjelovanja studenta u radu visokih učilišta na način da se a) smanji broj njihovih predstavnika u senatu odnosno vijeću sastavnice ili b) da se točno odrede pitanja iz nadležnosti senata odnosno vijeća sastavnice u čijem rješavanju mogu sudjelovati studenti (bilo bi dobro razmisliti da to budu pitanja glede kojih studentski predstavnici imaju pravo suspenzivnoga veta). Na ovaj bi se način osiguralo da studenti svoju pažnju mogu posvetiti isključivo pitanjima koja se odnose na njihovu populaciju (u slučaju preciziranja pitanja u kojima sudjeluju u odlučivanju), odnosno da nisu predmetom lobiranja i da se izbjegne nužnost njihova svrstavanja (u slučaju smanjenja broja studentskih predstavnika).

Frane Staničić, Ph. D., Associate Professor
Leo Fel, student
University of Zagreb, Faculty of Law

LEGISLATIVE REGULATON OF STUDENT REPRESENTATION - PROBLEMS AND PERSPECTIVES

Summary

Student representation in the Republic of Croatia is regulated by the Student's council and other student's organizations Act from 2007, which is in force today, unamended. The set thesis of the authors is that the legislative regulation of student's representation is inadequate and that it paves the way for many problems and brings the need for (in)adequate interpretations of the legal norms. The authors will firstly analyze the historical development of legislative regulation of student's representation in the Republic of Croatia. Then they will analyze today's legal regulation and show its flaws. The electoral system and the manner of filling student councils (university and constituent) will be analyzed in particular. The relationship between university student councils and those on constituents will be emphasized, as well as the problems arising from the inadequate legal regulation of their interaction. The authors will pay due attention to the powers of student councils that are important in terms of managing higher education institutions due to student representation in their governing bodies and the influence of students on their work, as well as the role of students in appointing representatives to various legal entities associated with higher education institutions. The financing of student representations is a significant issue that the authors consider inadequately resolved because an adequate mechanism for controlling the manner of spending relatively significant amounts of money at their disposal has not been established. Based on the analysis of the legal regulation of student representative offices, the authors will propose the necessary legislative changes.

Keywords: student representation, student elections, financing, regulatory framework.

LITERATURA

1. *Izvod iz zapisnika 1. sjednice Odbora za statutarna pitanja Sveučilišta u Zagrebu u ak. god. 2013./2014. Pristupljeno 14. studenoga 2020. <https://szzg.unizg.hr/app/uploads/2019/03/Izvod-iz-zapisnika-1.-sjednice-Odbora-za-statutarna-pitanja-6.2.2014.pdf>*
2. *Konačni prijedlog Zakona o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama. Pristupljeno 13. studenoga 2020. https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075527/PZ_636.pdf*
3. *Konačni rezultati Natječaja za sufinanciranje studentskih programa za 2020. g. Pristupljeno 8. studenoga 2020. <https://szzg.unizg.hr/app/uploads/2020/07/kona%C4%8Dni-rezultati-Natjecaja-2020.pdf>*

4. *Odluka o dodjeli financijskih sredstava*. Pristupljeno 8. studenoga 2020. http://www.sczg.unizg.hr/media/uploads/studentски_centar/zposlovi/odluka_o_dodjeli_financijskih_sredstava_31.01.2020..pdf
5. *Odluka o utvrđivanju kandidatura koje nisu valjane za SZ Pravnog fakulteta u Zagrebu*. Pristupljeno 3. studenoga 2020. https://www.pravo.unizg.hr/_news/26450/Odluka%20o%20utvrđivanju%20kandidatura%20koje%20nisu%20valjane%20%20za%20SZ%20Pravnog%20fakulteta%20u%20Zagrebu.pdf
6. *Pravilnik o financiranju rada studentskog zbora, studentskih udruga i drugih studentskih organizacija Sveučilišta u Rijeci*. Pristupljeno 14. studenoga 2020. <http://sz-ri.com/wp-content/uploads/2015/01/Pravilnik-o-financiranju-rada-Studentskog-zbora-studentskih-udruga-i-drugih-studentskih-organizacija-Sveu%C4%8Dili%C5%A1ta-u-Rijeci-pro%C4%8Di%C5%A1%C4%87eni-tekst-17.-lipnja-2015.-g..pdf>
7. *Pravilnik o izborima za Studentski zbor Sveučilišta u Zagrebu i studentske zborove sastavnica Sveučilišta u Zagrebu*. Pristupljeno 14. studenoga 2020. <https://szzg.unizg.hr/app/uploads/2019/03/Pravilnik-o-izborima-za-Studentski-zbor-Sveuc%CC%8Cilis%CC%8Cta-u-Zagrebu.pdf>
8. *Rudarsko-geološko-naftni fakultet*. Pristupljeno 6. studenoga 2020.
9. <https://www.rgn.unizg.hr/hr/o-fakultetu/zivot-na-rgn-u/studentске-udruge/studentски-zbor/studentски-zbor-obavijesti/2388-studentski-izbori-za-studentski-zbor-rgn-fakulteta-2019>
10. *Statut Studentskog zbora Sveučilišta u Splitu*. Pristupljeno 14. studenoga 2020. <http://www.szsst.unist.hr/wp-content/uploads/2019/08/STATUT-SZST-a-2019-.pdf>
11. *Statut Studentskog zbora Sveučilišta u Zagrebu*. Pristupljeno 14. studenoga 2020. <https://szzg.unizg.hr/app/uploads/2019/03/Statut-Studentskog-zbora-Sveuc%CC%8Cilis%CC%8Cta-u-Zagrebu.pdf>
12. Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), Službeni list EU, L119., 4. svibnja 2016.
13. Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka U-I-638/1996 od 9. srpnja 1997.
14. Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju, Narodne novine, br. 107/07., 118/12.
15. Zakon o hrvatskom kvalifikacijskom okviru, Narodne novine, br. 22/13., 41/16., 64/18., 47/20.
16. Zakon o obavljanju studentskih poslova, Narodne novine, br. 96/18., 16/20.
17. Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, br. 45/09.
18. Zakon o studentskom zboru, Narodne novine, br. 57/96.
19. Zakon o studentskom zboru, Narodne novine, br. 139/97.
20. Zakonom o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama, Narodne novine, br. 71/07.
21. Zakon o udrugama, Narodne novine, br. 74/17., 70/17., 98/19.
22. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, br. 123/03., 198/03., 105/04., 174/04., 02/07., 46/07., 45/09., 63/11., 94/13., 139/13., 101/14., 60/15., 131/17.
23. *Zapisnik 11. redovite sjednice Senata od 14. srpnja 2020*. Pristupljeno 8. studenoga 2020. http://www.unizg.hr/fileadmin/rektorat/O_Sveucilistu/Tijela_sluzbe/Senat/Odluke/2019-2020/Ad_4_Zapisnik_11_red._sjednice_Senata_14_07_2020._god_.pdf