

UNIVERSITETO AUTONOMIJOS SAMPRATOS GENEZĖ 1990–2008 METAIS

PROF. HABIL. DR. ALFONSAS RAMONAS

Klaipėdos universitetas

Klaipėda University

Herkaus Manto g. 84, LT-92294 Klaipėda

El. paštas Alfonsas.Ramonas@ku.lt

Santrauka

Straipsnyje analizuojama Lietuvos Respublikos Seime priimtų teisės aktų, reglamentuojančių mokslo ir studijų institucijų valdymą, kaita, taip pat Konstitucinio Teismo nutarimai, aiškinantys universitetų autonomiją. Tyrimas ypač išryškino visumą aplinkybių ir priežasčių, kurios lėmė universitetų autonomijos sampratos plėtotę Seime.

Šiuolaikinė universitetų autonomijos samprata (pagal Konstitucinio Teismo išaiškinimą) remiasi viduramžiška istorine tradicija, pagal kurią autonomija suprantama kaip teisė savarankiškai nustatyti savo organizacinę struktūrą, mokslo ir studijų tvarką, naudotis valstybės perduotu turtu, turėti teritorijos ir pastatų, neličiamumo garantiją ir kt. Tačiau pirmajame Mokslo ir studijų įstatyme, priimtame 1991 m., buvo pateiktas daug platesnis autonomijos apibrėžimas, pagal kurį valstybė universiteto veiklą galėjo reguliuoti tik subsidijomis, valstybės finansuojamais užsakymais ir kitomis įstatymų nustatytais priemonėmis. Istorinė universitetų autonomijos samprata vėl atsirado Aukštojo mokslo įstatyme, priimtame 2000 m., kuris buvo kuriamas aktyviai dalyvaujant Lietuvos universitetų rektorių konferencijai.

Tik vienas sakinys apie universitetų autonomiją yra įrašytas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje: „Aukštosioms mokykloms suteikiama autonomija“. Konstitucinis Teismas turėjo daug kartų aiškinti teisės aktuose išplėtotas universitetų autonomijos nuostatas.

Reikšminiai žodžiai: autonomija; universitetas; statutas; mokslas ir studijos.

Įvadas

Universiteto autonomija gali būti nagrinėjama įvairiais aspektais. Europos universitetų asociacijos Valdymo, autonomijos ir finansavimo departamento vadovas Thomas Estermannas kartu su bendraautoriais, remdamiesi 2007 m. Lisabonos deklaracija, atskaitoje apie universitetų autonomiją Europoje išskiria keturis autonomijos matmenis: akademinį (laipsnių teikimas, studijų programos ir mokymo metodai, mokslinių tyrimų sritys, apimtys, tikslai ir metodai), finansinį (lėšų skyrimas ir įsigijimas, studijų mokesčiai, galimybė kaupti lėšas), organizacinį (universiteto struktūra ir statutas, galimybė sudaryti sutartis, sprendimus priimančių tarybų ir personalijų rinkimas) ir personalo (pareigų užėmimas, atlyginimai, karjera)¹. Straipsnyje tiriami pirmi trys autonomijos matmenys, o personalo autonomija nėra atskirai nagrinėjama, nes Lietuvos universitetai Vyriausybės nustatyta tvarka visą laiką galėjo savarankiškai tvarkyti akademinio personalo priėmimo, atlyginimo ir akademinės karjeros reikalus. Autoriaus manymu, svarbiausia iš visų autonomijos matmenų yra akademinė laisvė (ir individo, ir institucijos laisvės aspektu). Individo akademinę laisvę Vilniaus universiteto akademinės etikos kodeksas apibrėžia kaip „galimybę atvirai dėstyti savo

¹ Estermann, T., Nokkala, T., Steinel, M. *University Autonomy in Europe II: The Scorecard*. European University Association. 2011. Prieiga per internetą: <http://www.eua.be/Libraries/Publications/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.sflb.ashx>.

požiūrį į studijų ir mokslinių tyrimų organizavimą ir administravimą, necenzūruojamai (laisvai ir atvirai) išreikšti kritines idėjas. Atsakingas naudojimasis šia laisve reikalauja, kad dėstytojai tokią pat laisvę pripažintų ir kitiems bendruomenės nariams, palaikytų kritinio mąstymo tradiciją bei atviros svarstymo atmosferą Universitete².

Visi universitetų autonomijos matmenys atsispindi įstatymuose, patvirtintuose universitetų statutuose, Vyriausybės priimtuose teisės aktuose. 1994 metais Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, aiškindamas autonomijos sąvoką, konstatavo, kad istoriškai aukštosios mokyklos autonomijos idėja susiformavo viduramžiais, kuriantis universitetams kaip mokslo ir mokymo įstaigoms³.

Zenonas Norkus straipsnyje apie akademinį mokslą ir demokratiją akademinio liberalizmo filosofijos branduolyje išskiria tokias tezes, kad mokslas yra ypatinga socialinė institucija, kuriai išlaikyti turi būti suteikiama valstybės parama, ir kad vaisingiausia mokslo plėtra – autonomijos sąlygomis, t. y. tada, kai į jo funkcionavimą valstybė nesikiša, o nedemokratinėse visuomenėse akademinis mokslas yra „svetimkūniška laisvamanybės oazė“⁴. Kęstutis Masiulis, rašęs apie mokslą totalitarinėje visuomenėje, pastebi, kad „Baltijos kraštuose mokslas tapo intelektualinės opozicijos totalitarizmui „inkubatoriumi“, bet, skirtingai nuo Rusijos, čia intelektualinė opozicija įgavo ir nacionalinį atspalvį. <...> Atgimimo idėjoms apėmus mases, mokslo institutai ir uni-

² Akademinės etikos kodeksas. Patvirtintas 2006 m. birželio 13 d. Vilniaus universiteto Senato komisijos posėdyje. Prieiga per internetą: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yvTQWV4q2vEJ:http://www.vu.lt/lt/studijos/studiju-procesas/studijas-reglamentuojantys-dokumentai/45-studijos/studijos/2564%2Bakademin%C4%97+laisv%C4%97&hl=lt&gbv=2&gs_l=serp.12..0i30.9125.0.12359.1.1.0.0.0.640.640.5-1.1.0...0.0...1c.Yz_DciuBino&ct=clnk>.

³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. birželio 27 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos butų privatizavimo įstatymo normų, nustatančių aukštųjų mokyklų bendrabučių kambarių privatizavimą, atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 50–948.

⁴ Norkus, Z. Akademinis mokslas ir demokratija. *Politologija*. 2001, Nr. 4, p. 3–52.

versitetai 1986–1990 m. (ir ypač 1988–1989 m.) tapo galingu idėjiniu ir organizaciniu Baltijos kraštų išsivaduojamojo judėjimo motoru⁵. Iš tiesų, 1988 m. Lietuvos mokslo instituteose ir universitetuose kilo mokslininkų sąjūdis, kuris 1989 m. spalio mėn. susiorganizavo į Lietuvos mokslininkų sąjungą (LMS). Nuo 1989 m. rugpjūčio mėn. LMS leidžiamo laikraščio „Mokslo Lietuva“ pirmajame numeryje buvo paskelbta, kad ji „suburs mokslininkus Lietuvos mokslo koncepcijai parengti“⁶. Iš esmės taip ir įvyko – nuo jokios administracijos nepriklausoma visuomeninė mokslininkų organizacija parengė pirmąjį Mokslo ir studijų įstatymo projektą, padėjusį pagrindus naujai Lietuvos mokslo ir studijų sistemai sukurti. Autonomija LMS parengtame įstatymo projekte buvo apibrėžta taip, kad universitetai ir mokslo institutai yra nepriklausomi nuo jokios valstybinės valdžios struktūros. LMS išdiskutuota autonomijos formuluotė: „Valstybinės aukštosios mokyklos ir valstybiniai mokslo institutai turi autonomiją, nustatytą Lietuvos Respublikos įstatymuose ir patvirtintame institucijos statute. Jų veiklą valstybė gali reguliuoti subsidijomis, valstybės finansuojamais užsakymais (sutartimis) bei kitomis Lietuvos Respublikos įstatymų numatytomis priemonėmis“, buvo patvirtinta Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo (toliau – AT-AS) 1991 metais priimtame Mokslo ir studijų įstatyme⁷.

Prieš Mokslo ir studijų įstatymą dar vienas teisės aktas – Įstatymas „Dėl Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo“, kuris 1990 m. birželio 12 d. įteisino seniausio ir didžiausio Lietuvos universiteto autonomiją su istorinės tradicijos formuluote: „Universitetas <...> naudojami savo teritorijos ir pastatų neliečiamumo teise“⁸.

⁵ Masiulis, K. Mokslas totalitarinėje visuomenėje. *Politologija*. 1996, Nr. 1, p. 141–142.

⁶ *Mokslo Lietuva*. 1989, Nr. 1.

⁷ Mokslo ir studijų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1991, kovo 10, Nr. 7–191.

⁸ Įstatymas „Dėl Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1990, birželio 30, Nr. 18–468.

1989 m. balandžio 28 d. klubo „Aukuras“ Kaune surengtoje konferencijoje „Tautinė aukštosios mokyklos koncepcija ir Kauno universitetas“, kurioje dalyvavo ne tik Lietuvos, bet ir išeivijos mokslininkai, buvo atkurtas Vytauto Didžiojo universitetas (VDU). Jo laikinasis statutas, parengtas VDU Atkuriamojo senato, buvo patvirtintas tuometinėje Ministrų Taryboje 1990 m. liepos 10 d., t. y. netrukus po Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo Aukščiausiojoje Taryboje. VDU statute buvo įteisintas akademinės laisvės principas, mokslo ir studijų vėnovė, įvesta 3 pakopų studijų sistema. Dauguma užsienio mokslininkų, prisidėjusių prie VDU atkūrimo, buvo JAV lietuviai, kurie VDU pradėjo kurti pagal Harvardo universiteto studijų modelį.

Autonomijos samprata universitetuose ir valdžios struktūrose visą laiką kito. 1992 m. spalio 25 d. priimtose Lietuvos Respublikos Konstitucijos 40 str. 3 dalyje autonomijai skirti tik 4 žodžiai: „Aukštosioms mokykloms suteikiama autonomija“⁹. Tie 4 žodžiai buvo palyginti skirtingai interpretuojami tiek akademinės bendruomenės sluoksniuose, tiek priimant mokslą ir studijas reglamentuojančius teisės aktus, todėl autonomijos sampratos konstitucingumą daug kartų teko aiškinti Konstituciniam Teismui. 2000 m. buvo priimtas Aukštojo mokslo įstatymas, kurio vienas iš svarbiausių tikslų buvo išplėsti universitetų autonomijos sampratą. Turėdamos įstatymuose ir statuteuose įteisintą autonomiją, aukštosios mokyklos, atrodo, galėjo jaustis gana nepriklausomos nuo išorinės valdžios institucijų, bet jų autonomijos samprata dažnai nekoreliuoja su akademinės bendruomenės samprata, todėl autonomija visą laiką buvo didelių diskusijų objektas. Šiame tyrime nuolat pabrėžiama, kas buvo įstatymų ar kreipimūsi į Konstitucinį Teismą sumanytojai, nes nuo jų pažiūrų labai priklausė autonomijos sampratos plėtotė.

Lietuvos mokslininkų, tyrusių įvairius Lietuvos universitetų veiklos aspektus po Nepriklausomybės atkūrimo, darbuose nėra specialiai

⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, lapkričio 30, Nr. 33-1014.

autonomijai skirtų tyrimų. Rimanto Želvio straipsnyje¹⁰ nagrinėjami Lietuvos aukštojo mokslo valdymo pokyčiai. Ingridos Bartkutės ir Linutės Kraujutaitytės straipsnyje aptariamos aukštojo mokslo institucijų valdymo mokslinių tyrimų tendencijos Lietuvoje¹¹. Kai kuriuose darbuose universiteto autonomija traktuojama kaip antrinis principas tarp daugelio aukštojo mokslo demokratiškumo principų, pvz., Vitalijos Keciorytės studijoje¹². Stasio Puškoriaus straipsnyje¹³ pateiktos užsienio šalių universitetų valdymo modelių gairės ir literatūros apie tai apžvalga, todėl šiame straipsnyje užsienio šalių mokslininkų darbai necituojami – juose nėra su Lietuvos universitetų autonomijos samprata susijusių tyrimų.

1922–1940 metų universitetų autonomija išsamiai aptarta Audronės Veilentienės studijoje¹⁴. Nors pripažįstama, kad Lietuvos nepriklausomybės metais pirmosios aukštosios mokyklos turėjo autonomiją, bet, pavyzdžiui, 1930 m. patvirtinto Vytauto Didžiojo universiteto (VDU) statuto¹⁵ 1 str. buvo pabrėžta, kad „Universitetas yra aukštoji autonominė mokslo ir mokymo įstaiga; jis yra Švietimo Ministerio žinioje“, 20 str. nurodyta, kad „Vyresnįjį mokslo personalą kviečia arba konkurso būdu renka fakultetas. Skiria jį Respublikos Prezidentas. Privatdocentus kviečia fakultetas. Tvirtina juos Švietimo Ministeris“¹⁶. To-

¹⁰ Želvys, R. Managing Higher Education in Lithuania: New Challenges in the New Millenium. *Pedagogika*. 2003, t. 38, p. 24–28.

¹¹ Bartkutė, I., Kraujutaitytė, L. Aukštojo mokslo institucijų valdymo mokslinių tyrimų tendencijos Lietuvoje. *Viešojo politika ir administravimas*. 2007, Nr. 2, p. 104–112.

¹² Keciorytė, V. Aukštojo mokslo principai. *Santalka. Filologija. Edukologija*. 2008, t. 16, Nr. 4.

¹³ Puškorius, S. Užsienio šalių universitetų valdymo modelių gairės. *Viešojo politika ir administravimas*. 2007, Nr. 22, p. 96–105.

¹⁴ Veilentienė, A. Universiteto autonomija Lietuvoje 1922–1940 metais. *Parlamento studijos*. 2011, Nr. 11. Prieiga per internetą: <http://www.parlamentostudijos.lt/Nr11/11_istorija_2.htm>.

¹⁵ *Lietuvos novelos. Veikiančių 1935.III.16 d. Lietuvos įstatymų ir įsakymų, paskelbtų „Vyriausybės žiniuose“ 1-476 Nr. rinkinys*. Kaunas: Kooperatinė „Raidės“ spaustuvė, 1935.

¹⁶ *Ten pat*.

dėl A. Veilentienės studijoje daroma išvada, kad VDU „administracija visiškai priklausė nuo Prezidento ir švietimo ministro malonės“¹⁷.

Seime 2011 m. rugsėjo mėn. vykusioje Lietuvos jaunųjų mokslininkų sąjungos konferencijoje „Aukštųjų mokyklų autonomija: sąvoka ir jos taikymas šiandienos kontekste“ konstatuota, kad Lietuvos aukštųjų mokyklų akademinės bendruomenės neišnaudoja autonomijos teikiamų galimybių. Apie institucinę aukštųjų mokyklų autonomiją pranešimą skaitęs Europos universitetų asociacijos Valdymo, autonomijos ir finansavimo departamento vadovas Th. Estermannas apibendrino Europos universitetų asociacijos atliktą tyrimą, kurio metu nagrinėti 28 Europos valstybių aukštųjų mokyklų autonomijos rodikliai. Tyrimo rezultatai leidžia konstatuoti, kad Lietuvoje yra pakankamai aukštas organizacinės ir personalo valdymo autonomijos lygmuo, tačiau finansų ir ypač akademinės autonomijos rodikliai išlieka žemi, sakė Th. Estermannas¹⁸.

2009 metais Seimui priėmus naują Mokslo ir studijų įstatymą¹⁹, į kurį buvo įtrauktos buvusio to paties pavadinimo įstatymo ir Aukštojo mokslo įstatymo nuostatos, prasidėjo naujas Lietuvos aukštojo mokslo raidos etapas. Autonomijos nuostatų, prieštaraujančių Konstitucijai, iš karto buvo išžvelgta ir naujajame įstatyme, bet tai jau kito tyrimo objektas. Andriaus Vaišnio straipsnyje²⁰ gana išsamiai aprašyta diskusija dėl naujojo įstatymo tarp Vilniaus universiteto akademinės bendruomenės ir valdžios institucijų.

¹⁷ Veilentienė, A. Universiteto autonomija Lietuvoje 1922–1940 metais. *Parlamento studijos*. 2011, Nr. 11. Prieiga per internetą: <http://www.parlamentostudijos.lt/Nr11/11_istorija_2.htm>.

¹⁸ Lietuvos jaunųjų mokslininkų sąjungos konferencija „Aukštųjų mokyklų autonomija: sąvoka ir jos taikymas šiandienos kontekste“. Prieiga per internetą: <<http://www.lms.lt/?q=lt/node/2903>>.

¹⁹ Mokslo ir studijų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2009, gegužės 12, Nr. 54-2140; 2009, gegužės 26, Nr. 61 (*atitaisymas*); 2009, rugpjūčio 25, Nr. 101 (*atitaisymas*).

²⁰ Vaišnys, A. Universiteto idėja teisme, Seime ir universitete, arba apie teisę ir dviasią be dialogo. *Parlamento studijos*. 2011, Nr. 11. Prieiga per internetą: <http://www.parlamentostudijos.lt/Nr11/11_izanga_vaisnys.htm>.

Straipsnio tikslas – išanalizuoti 1990–2008 metais Seimo priimtų aukštąjį mokslą reglamentuojančių teisės aktų nuostatų, susijusių su aukštųjų mokyklų autonomija, kaitą, universitetų statutuose detalizuotą autonomiją, taip pat Konstitucinio Teismo nutarimus, aiškinančius universitetų autonomiją. Iš analizuojamų universitetų, Seimo, Konstitucinio Teismo dokumentuose užfiksuotų skirtingų pozicijų siekiama išsiaiškinti, kokios priežastys lėmė aukštųjų mokyklų, ypač universitetų, autonomijos sampratos pokyčius, kaip per tuos 18 metų kito kiekvienas autonomijos matmuo.

Tyrimo chronologija – 1990–2008 metai, t. y. nuo pirmųjų Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo priimtų teisės aktų iki 2008 m. paskelbtos naujos aukštojo mokslo reformos.

Tyrimo metodai – literatūros ir dokumentų analizė. Tiriant visumą aplinkybių ir priežasčių, lėmusių mokslo ir studijų institucijų autonomijos sampratos plėtotę, remtasi Seimo posėdžių stenogramomis, įstatymais, Seimo ir Vyriausybės nutarimais, Konstitucinio Teismo sprendimais, universitetų statutais.

Straipsnį sudaro trys skyriai: pirmame aptariama diskusija dėl autonomijos svarstant Įstatymo „Dėl Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo“ projektą, antrame – autonomijos samprata pirmajame Mokslo ir studijų įstatyme, trečiame – autonomijos sampratos raiška Aukštojo mokslo įstatyme. Tie trijų skyrių pavadinimuose nurodyti teisės aktai, autoriaus nuomone, buvo svarbiausi atskaitos taškai diskusijose dėl universitetų autonomijos. Kiekvienas skyrius suskirstytas į poskyrius, kuriuose atskirai išdėstytos akademinės bendruomenės, valdžios atstovų ir Konstitucinio Teismo pozicijos.

1. Diskusija dėl autonomijos svarstant Įstatymo „Dėl Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo“ projektą

Vilniaus universiteto pozicija

1990 m. birželio 12 d. AT-AS plenariniame posėdyje buvo priimtas pirmasis mokslo ir studijų institucijos teisę reglamentuojantis Įstatymas Nr. I-281 „Dėl Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo“²¹. Projekto svarstymo metu Universitetui atstovavo ilgametis jo rektorius prof. Jonas Kubilius. Įžanginėje kalboje rektorius pabrėžė autonomijos svarbą Universitetui: „Jau 1579 metais Vilniaus kolegiją paverčiant universitetu buvo skelbiama, kad „Universitetas turįs būti nepriklausomas nuo pasaulietiškos valdžios, vyskupų, metropolitų ir kitų universitetų“²². Toliau rektorius trumpai išdėstė keletą statuto nuostatų, pabrėždamas autonomijos įteisino svarbą: „Pirmiausia siūloma įteisinti Universiteto autonomiją, kuri suprantama kaip *teisė Universitetui pačiam spręsti savo veiklos klausimus*: specialistų rengimo, jų kvalifikacijos kėlimo, Universiteto valdymo ir kitus“²³. Atsakydamas į klausimą, „Ar negali atsitikti taip, kad jeigu priimtume Statutą, tai jo bendros dalys gali prieštarauti būsimam Lietuvos mokslų įstatymui“, prof. J. Kubilius patikino: „Jeigu tikrai bus toks reikalas, galima bus įrašyti korektyvas į mūsų statutą“²⁴.

²¹ Įstatymas „Dėl Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1990, birželio 30, Nr. 18-468.

²² 1990 m. birželio 7 d. Aukščiausiosios Tarybos plenarinio posėdžio stenograma. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=251324>.

²³ *Ten pat*.

²⁴ 1990 m. birželio 12 d. Aukščiausiosios Tarybos plenarinio posėdžio stenograma. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=251326>.

Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo deputatų pozicija

Deputatai kėlė įvairius klausimus, susijusius su autonomija ir valdymu. Pavyzdžiui: kodėl Universiteto tarybos pirmininkas bus taip pat ir rektorius, o fakultetų dekanai bus fakultetų tarybos pirmininkai; kaip Universitetas galės užtikrinti, realizuoti savo teritorijos neliečiamumo teisę, ypač kada ta teritorija išblaškyta įvairiose vietose; kodėl toks mažas studentų dalyvavimas, atstovavimas valdymo organe?²⁵

Kai kurių AT-AS deputatų kalbose buvo išsakytos pozicijos, labai svarbios tolesnei universitetinės autonomijos sampratai. Pvz., AT-AS Pirminio pavaduotojas ir LMS pirmininkas Bronius Kuzmickas išreiškė visos LMS poziciją dėl to, kad pirmiau turėtų būti priimtas bendresnis įstatymas, reglamentuojantis aukštųjų mokyklų autonomiją, o vėliau kiekvieno universiteto statutai būtų tvirtinami derinant juos prie bendresnio įstatymo nuostatų. „Tai, aš manau, nėra kiek nemažintų to statuto galios“, – sakė prof. B. Kuzmickas²⁶.

Deputatas Kęstutis Lapinskas (būsimasis Konstitucinio Teismo pirmininkas) pasigedo tikslesnio autonomijos apibrėžimo šiame įstatymo tvirtinamame statute. Be to, jis įžvelgė parlamento galių ribojimą priimant tokio pobūdžio įstatymą: „Manychiau, pirmas dalykas, į kurį reiktų atkreipti dėmesį, tai vis dėlto autonomijos laipsnio apibrėžimas. Jis turėtų būti tikslus. Kalbama apie autonomiją, tačiau šita autonomija, pirmajame būtent straipsnyje, mano suvokimu, nelabai tiksliai yra formuluojama. Čia yra mėginama apibrėžti arba fiksuoti vos ne absoliučią autonomiją. <...> kada statutas tvirtinamas įstatymo, neturi riboti Aukščiausiosios Tarybos galių, ir, suprantama, Aukščiausiosios Tarybos visų prerogatyvų. Todėl jeigu mes rašome, kad pakeisti Universiteto teritoriją ir pastatus gali tik Aukščiausioji Taryba, tai tuos žodžius „Universiteto tarybai sutikus“ būtinai reikia pašalinti. Reikia pasitikėti parlamentu ir negalvoti, kad jis piktnaudžiaus

²⁵ *Ten pat.*

²⁶ *Ten pat.*

skriausdamas Universitetą, mažindamas jo teritoriją, o jeigu taip bus daroma, matyt, tam bus pakankamai rimtų priežasčių²⁷.

AT-AS Pirmininko pavaduotojas Kazimieras Motieka aiškino, kad šiuo įstatymu tik tvirtinamas Universiteto statutas: „Gerbiamieji deputatai, man atrodo, kad šito statuto svarstymas truputį įgauna tokią prasmę, kad mes patys varžome Universiteto autonomiją. <...> Ir mūsų uždavinys – pirmiausia pažiūrėti ar neprieštarauja statuto nuostatai Laikinajam Pagrindiniam Įstatymui“²⁸.

Plenariniame posėdyje balsų daugumą surinko nuostata, kad rektorius gali būti kartu ir Universiteto tarybos pirmininkas. Kiti deputatų pasiūlymai, kuriems nepritarė rektorius, buvo atmesti. Tačiau iš esmės Įstatymas „Dėl Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo“ buvo priimtas su parlamento narių pataisomis, kaip ir dera būti priimtam įstatymui. Vilniaus universiteto bendruomenė pateikė statuto projektą, o AT-AS deputatai netvirtino jo, bet priiminėjo pastraipsniui balsuodami dėl pataisų taip, kaip buvo įprasta priimant kitus įstatymus. Iš deputatų pasiūlymų plenarinių posėdžių metu buvo aišku, kad jie gerbė Universiteto mokslininkų parengtą projektą ir nebuvo linkę keisti pagrindinių jo nuostatų. Vilniaus universiteto statutas (toliau – pirmasis VU statutas) padėjo rimtus pagrindus šiuolaikinės universiteto autonomijos sampratai, tolesnei viso Lietuvos mokslo ir studijų teisyno plėtrai.

Visi universitetų autonomijos matmenys atsispindėjo AT-AS priimame pirmajame VU statute. Akademinei laisvė buvo išreikšta per Senato teisę tvirtinti specialybes, specializacijas ir jų studijų planus, teikti mokslo laipsnius ir vardus. Turto valdymo aspektas buvo labai palankus Universitetui, nes pakeisti jo teritorijos ribas, perduoti pastatus galėjo tiktai parlamentas, atsižvelgęs į Universiteto tarybos nuomonę, o valdymo ir savivaldybių organai Universiteto teritorijoje negalėjo daryti pertvarky-

²⁷ *Ten pat.*

²⁸ 1990 m. birželio 12 d. Aukščiausiosios Tarybos plenarinio posėdžio stenograma. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=251327>.

mų be rektoriaus sutikimo. Organizacinė autonomija reiškė tai, kad Universitetas naudoja savo teritorijos ir pastatų neličiamumo teisę, pats nustato organizacinę ir valdymo struktūrą, savarankiškai sudaro bendradarbiavimo ir kitas sutartis su Lietuvos ir užsienio mokslo ir gamybos įstaigomis. Statute buvo palikta išskirtinė teisė Vilniaus universiteto senatui leisti atskiriems Universiteto padaliniams įgyti juridinio asmens teises. Tuo Universitetas pasinaudojo įsteigdamas nevalstybinį studijų padalinį – dabartinę Vilniaus universiteto Tarptautinio verslo mokyklą.

Įdomu, kad panaši diskusija dėl esminių Universiteto autonomijos nuostatų kilo ir 2002 m. Seimui priimant Įstatymo „Dėl Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo“ pakeitimo įstatymą²⁹, kuris patvirtino VU statutą, suderintą su tuo metu galiojusiu Aukštojo mokslo įstatymu. Seimo nariai Eligijus Masiulis ir Arvydas Vidžiūnas pasisakė prieš, kad VU statutas tvirtinamas ne Seimo nutarimu. „<...> nesuprantama, kodėl Vilniaus universiteto statutas yra tvirtinamas įstatymo lygiu, t. y. įstatymo forma. Visų kitų Lietuvos aukštųjų mokyklų statutai yra tvirtinami Seimo nutarimu. Tarsi mes išskiriame preferencijas Vilniaus universitetui, nors pagal Konstituciją ir pagal galiojančius įstatymus visi subjektai yra vienodi“, – sakė Seimo narys E. Masiulis³⁰. Tačiau dauguma Seimo narių pritarė tokio pobūdžio teisės aktui, išskiriančiam Vilniaus universitetą iš kitų aukštųjų mokyklų. Įstatymas „Dėl Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo“ pakeitimo (jis galioja iki šiol) turi tik 2 straipsnius: pirmame konstatuojamas statuto patvirtinimas (statutas pridedamas), antrame nustatoma jo įgyvendinimo tvarka, t. y. laikas, kada turi būti išrinktos VU valdymo institucijos. Vėliau, 2006 m., Seimas savo (ne VU senato) iniciatyva priėmė Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo įstatymo 2 straipsnio papildymo įstatymą, kuris įteisino atskirą finansavimą Universiteto bibliotekai, kuriai anksčiau asignavimus skirdavo Universiteto

²⁹ Įstatymo „Dėl Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo“ pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, gegužės 14, Nr. 48-1834.

³⁰ 2002 m. balandžio 9 d. Seimo plenarinio posėdžio stenograma. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=164140>.

senatas iš bendro VU paskirto valstybinio finansavimo dalies. Minėto įstatymo pakeitime buvo įteisinta prievolė VU bibliotekai asignavimus skirti pagal bibliotekos finansavimo programą ir Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nurodyti: „Iš jų Vilniaus universiteto bibliotekai“³¹. Vadinasi, Seimas pasinaudojo savo teise keisti savo priimtą įstatymą. Universitetas tam neprieštaravo.

2002 m. VU statute buvo pakartotas 1990-ųjų statuto viduramžiškas universiteto autonomijos apibrėžimas apie teritorijos ir pastatų neliečiamumo teisę, nes tokia formuluotė Seimo nario, buvusio VU rektoriaus Rolando Pavilionio iniciatyva³² jau anksčiau buvo priimta Aukštojo mokslo įstatymo pakeitimo įstatyme³³. VU autonomija palyginti su 1990 m. statutu buvo apibrėžta daug plačiau, nes apėmė akademinę, administracinę, ūkio ir finansų tvarkymo veiklą. Statute parašyta, kad „kilus prieštaravimų tarp šio Statuto ir kitų Lietuvos Respublikos teisės aktų, išskyrus Lietuvos Respublikos Konstituciją ir Aukštojo mokslo įstatymą, taikomos šio Statuto nuostatos“. Nepaisant Seimo kanceliarijos Teisės departamento įspėjimo, kad paskutinio sakinio nuostata yra perteklinė, VU statute tokia nuostata buvo palikta. Teisės departamento išvadoje³⁴ buvo atkreiptas dėmesys į tai, kad rengiant įstatymo projektą, jį reikėtų suderinti su galiojančiais įstatymais arba kartu teikti atitinkamų įstatymų pakeitimus. Esant galiojančių teisės aktų kolizijai, pagal teisės teoriją galioja aukštesnės institucijos išleistas norminis teisės aktas, o esant tos pačios institu-

³¹ Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo įstatymo 2 straipsnio papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2006, birželio 10, Nr. 65-2388.

³² Švietimo, mokslo ir kultūros komiteto išvada Aukštojo mokslo įstatymo 5, 9, 11, 15, 34, 40, 51, 54, 59 ir 67 straipsnių pakeitimui ir papildymo įstatymo projektui. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=115548>.

³³ Aukštojo mokslo įstatymo 5, 9, 11, 15, 34, 40, 51, 54, 56, 59, 67 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2001, vasario 21, Nr. 16-496.

³⁴ 2001 m. lapkričio 15 d. Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvada Įstatymo „Dėl Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo“ pakeitimo įstatymo projektui. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=154042>.

cijos skirtingu laiku priimtų teisės aktų prieštaravimui, galioja vėliau priimtas aktas, todėl minėto sakinio VU statute buvo siūloma atsakyti. Vis dėlto jo atsisakyta nebuvo, nes Universitetas laikėsi tos nuostatos, kad jo statutas, patvirtintas įstatymu, turi pranašumą prieš kitų aukštųjų mokyklų statutus sprendžiant teisinius ginčus dėl kitų teisės aktų galimo prieštaravimo VU statutui.

Konstitucinio Teismo pozicija

Vilniaus universitetas, naudodamasis autonomijos teise ir tuo, kad jo statutas yra patvirtintas žodžiu „įstatymas“, bandė tą įstatymą traktuoti kaip esantį aukščiau už kitus įstatymus, pvz., neleisti nuolatiniams darbuotojams privatizuoti kambarių bendrabučiuose. 1993 metais Seimui priėmus Butų privatizavimo įstatymo pataisas, į privatizuotinių objektų sąrašą buvo įtraukti kambariai bendrabučiuose (neprivatizuotini liko tik tie, kurie skiriami studentams ir doktorantams apgyvendinti). Lietuvos Aukščiausiojo Teismo prezidiumas kreipėsi į Konstitucinį Teismą prašydamas ištirti, ar Butų privatizavimo įstatymo normos, nustatančios aukštųjų mokyklų bendrabučių kambarių privatizavimą, atitinka Konstituciją. Vilniaus miesto apylinkės teismas buvo priėmęs sprendimą patenkinti Vilniaus universiteto darbuotojo, gyvenančio Universiteto bendrabutyje, prašymą leisti privatizuoti kambarius Universiteto bendrabutyje ir įpareigojęs Universitetą parduoti ieškovui jų nuomojamą gyvenamąją patalpą. Universiteto taryba ir senatas, remdamiesi Konstitucijos 40 straipsnio trečiąja dalimi ir Vilniaus universiteto statutu, neleido darbuotojui privatizuoti gyvenamosios patalpos. Konstitucinis Teismas padarė išvadą, kad Butų privatizavimo įstatymo normos, leidžiančios privatizuoti kambarius aukštųjų mokyklų bendrabučiuose, kuriuose buvo apgyvendinti nuolatiniai šių mokyklų darbuotojai, neprieštaruja Konstitucijai. Konstitucinis Teismas išaiškino, kad „Aukštųjų mokyklų bendrabučių, kuriuose buvo apgyvendinti nuolatiniai tų mokyklų darbuotojai, privatizavimas nepažeidžia

aukštosios mokyklos mokslo, tyrimo, dėstymo ar savivaldos laisvės. Nustatydamas galimybę privatizuoti tokius bendrabučius, įstatymų leidėjas nuosekliai sprendė bendrą visuomeninės reikšmės problemą, kuri nepriklauso specifinei aukštosios mokyklos autonomijos sričiai³⁵.

2. Autonomijos samprata pirmajame Mokslo ir studijų įstatyme

1990 m. AT-AS rudens sesijoje buvo įregistruotas Mokslo ir studijų įstatymo projektas, kurio pagrindinės nuostatos buvo paimtos iš Lietuvos mokslininkų sąjungos darbo grupės pastangomis parengto projekto. Sesijos pabaigoje, netrukus po 1991 metų sausio 13-osios įvykių, prasidėjo baigiamasis Mokslo ir studijų įstatymo projekto svarstymo ir priėmimo Lietuvos parlamente etapas. Reikėjo apsvarstyti daugybę pasiūlymų, gautų iš AT-AS deputatų, iš universitetų, mokslo institutų ar atskirų mokslininkų. Įstatymo projekte buvo bandoma įteisinti tokias nuostatas (Lietuvoje – pirmojoje iš pokomunistinių Rytų ir Vidurinės Europos šalių), kurios žymėjo gana radikalius mokslo reformos žingsnius: universitetų ir mokslo institutų autonomiją, Mokslų akademijos institutų atskyrimą nuo jos, Lietuvos mokslo tarybos, kaip savarankiškos mokslo savivaldos institucijos, sudarymą ir kt. Projekto svarstymo metu bendroji universiteto autonomijos sąvoka diskusijų nesukėlė, bet prieštaravimų kilo dėl kai kurių Universiteto valdymo autonomijos aspektų. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad rengiant mokslo ir studijų koncepciją ir priimant pirmąjį Mokslo ir studijų įstatymą dar tebegaliojo Laikinasis Pagrindinis Įstatymas, kurio 23 straipsnio antroje dalyje apie autonomiją buvo parašyta taip: „Respublikos įstatymai numato atvejus,

³⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. birželio 27 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos butų privatizavimo įstatymo normų, nustatančių aukštųjų mokyklų bendrabučių kambarių privatizavimą, atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 50–948.

kai aukštosios mokyklos veikia akademinės autonomijos pagrindais³⁶, tačiau AT-AS pritarė mokslininkų, rengusių įstatymo projektą, siūlymui prie autonominių mokslo ir studijų institucijų priskirti ir valstybinius mokslo institutus.

Universitetų atstovų pozicija dėl autonomijos

Buvęs Vilniaus universiteto rektorius prof. Jonas Kubilius 1991 m. pradžioje AT-AS plenariniame posėdyje pradėjus svarstyti Mokslo ir studijų įstatymo projektą įrodinėjo, kad Universitete būtų sukurtas konfliktų šaltinis, jei rektorius ir tarybos pirmininkas nebūtų tas pats asmuo³⁷. Taip pat ir tuometinis rektorius prof. Rolandas Povilonis prašė gerbti prieš pusmetį priimtą Vilniaus universiteto statutą ir naujuoju įstatymu nepažeisti Universiteto autonomijos, kuri galėtų būti pažeista formaliai atskiriant rektoriaus ir Universiteto tarybos pirmininko funkcijas³⁸.

Vytauto Didžiojo universiteto Atkuriamojo senato narys prof. Alfредas Smailys ir rektorius prof. Algirdas Avižienis AT-AS plenariniame posėdyje prieštaravo, kad Mokslo ir studijų įstatyme būtų palikta galimybė vienam asmeniui užimti ir rektoriaus, ir Senato pirmininko pareigas. A. Avižienis svarstomą projektą įvertino kaip turintį visas modernios valstybės mokslo ir studijų sistemos reikalingas ir būtinas savybes. Jis taip pat pažymėjo autonomijos įteisinimo svarbą: „Šis įstatymas įteisina aukštųjų mokyklų ir mokslo institutų autonomiją ir savivaldą, <...> garantuoja mūsų aukštųjų mokyklų pedagogų akademinę laisvę“³⁹.

³⁶ Laikinasis Pagrindinis Įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, kovo 31, Nr. 9-224.

³⁷ 1991 m. vasario 12 d. Aukščiausiosios Tarybos posėdžio stenograma. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=251409>.

³⁸ 1991 m. vasario 12 d. Aukščiausiosios Tarybos posėdžio stenograma. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=251408>.

³⁹ *Ten pat*.

Vyriausybės ir AT-AS deputatų pozicija

Vyriausybės vardu kalbėjęs vicepremieras Zigmas Vaišvila siūlė autonomiją nustatyti tik universitetams. Tuo metu tik kelių Lietuvos aukštųjų mokyklų pavadinimuose buvo žodis „universitetas“, kitų mokyklų pavadinimuose buvo žodžiai „akademija“, „institutas“, „konservatorija“. Deputatai Kazys Saja, Aleksandras Abišala, Vytenis Povilas Andriukaitis, Mečislovas Treinys prieštaravo Z. Vaišvilos išsakytai pozicijai. „Norint nenuvertinti aukštosios mokyklos, reikia nesteigti nereikalingų aukštųjų mokyklų. Jeigu aukštoji mokykla yra, ji turi būti vertinga ir autonomiška. Jei ji tokia nėra, išvis turi būti naikinama, todėl aš manau, kad Vyriausybės varianto šiuo atveju nereikėtų remti, reikėtų paremti komisijos pateiktą variantą“, – sakė A. Abišala⁴⁰. Deputato Povilo Aksomaičio siūlymas, kad pačios mokslo ir studijų institucijos galėtų suteikti juridinio asmens teises savo padaliniams, nesulaukė deputatų pritarimo. Projekto priėmimo metu po diskusijų buvo pritarta, kad universiteto rektorius ir universiteto tarybos (arba senato, jei jis yra aukščiausias universiteto valdymo organas) pirmininkas negali būti tas pats asmuo.

Reikia pažymėti, kad Mokslo ir studijų įstatymas buvo sukonstruotas taip, kad jame buvo palikta labai daug laisvės akademinėi bendruomenei ir labai daug autonomijos mokslo ir studijų institucijoms. Šis įstatymas buvo vienas iš ilgiausiai išlikusių nepakeistų Lietuvos įstatymų. Net 11 metų jame nebuvo pakeistas nė vienas sakiny. Daugybės kitų įstatymų (tarp jų Aukštojo mokslo įstatymo, naujų Mokslo ir studijų įstatymo redakcijų) pataisos dažnai pasirodydavo praėjus tik kelioms dienoms po priėmimo ir apskritai visų Lietuvos Seime priimtų įstatymų straipsniai keičiami gana dažnai. Mokslo ir studijų įstatymas sudarė sąlygas universitetams pereiti nuo sovietinės mokslo ir studijų sistemos prie Vakarų Europos uni-

⁴⁰ *Ten pat.*

versitetams artimesnės sistemos, leido pasiruošti ir dalyvauti Bolonijos procese*.

Mokslo ir studijų įstatyme autonomijos matmenys buvo labai aiškiai akcentuoti. Ypač išsamiai buvo detalizuota individo (mokslininko) akademinės laisvės dalis. Tarp mokslininko teisių buvo nustatytos lygios teisės, neatsižvelgiant į lytį, rasę, politinius ir religinius įsitikinimus, tautybę, taip pat pilietybę, dalyvauti konkurse darbu valstybinėse mokslo ir studijų įstaigose gauti, dalyvauti priimant sprendimus dėl savo institucijos statuto turinio ir veiklos plano, dalyvauti įvairiuose mokslininkų profesiniuose ir visuomeniniuose susivienijimuose. Mokslininkui įstatyme buvo garantuojamos kūrybos ir intelektualaus darbo produkto autorystės normos, nustatytos Lietuvos įstatymuose ir tarptautinėse sutartyse, nepriklausomybė nuo ideologijos ir politinių institucijų, apsauga nuo varžymų ir sankcijų už savo tyrimų rezultatų ir įsitikinimų skelbimą, taip pat buvo nustatyta prievolė laikytis mokslinės ir profesinės etikos normų.

Finansinės autonomijos specifika buvo tokia, kad tik šiame įstatyme buvo nustatyta, jog valstybinių universitetų ūkinės ir komercinės veiklos pelno dalis, skirta moksliniams tyrimams ir studijoms finansuoti, neapmokestinama. Valstybiniai universitetai jiems paskirtu valstybės turtu galėjo naudotis neatlyginamai, privalėjo jį išsaugoti ir gausinti. Universitetai turėjo teisę nustatyti įvairių kategorijų darbuotojų darbo užmokestį ir darbų normatyvus pagal patvirtintą darbo užmokesčio fondą.

Organizacinė autonomija valstybiniams universitetams turėjo būti nustatyta Seimo patvirtintame statute. Aukščiausią valstybinės aukš-

* *Bolonijos procesas* prasidėjo 1999 m., kai 29 Europos šalių švietimo ministrai Bolonijoje pasirašė deklaraciją „Europos aukštojo mokslo erdvė“. Deklaracijoje buvo numatyta iki 2010 m. sukurti bendrą Europos aukštojo mokslo erdvę su palyginamų kvalifikacinių laipsnių (bakalauras, magistras) ir studijų kreditų sistema, taip pat numatyta skatinti studentų ir dėstytojų mobilumą, stiprinti ir plėsti aukštojo mokslo idėją Europoje.

tosios mokyklos sprendžiamąją teisę turėjo taryba (senatas)**, kurią rinko mokslo laipsnį ar pedagoginius vardus turintys institucijos darbuotojai. Taryba paprasta balsų dauguma rinko institucijos vadovą ir tvirtino jo pavaduotojus.

Pati bendriausia ir jokiuose kituose įstatymuose nepakartota universitetų ir valstybės santykių formuluotė buvo minėtas sakiny, kad universitetų „<...> veiklą valstybė gali reguliuoti subsidijomis, valstybės finansuojamais užsakymais ir kitomis įstatymų numatytomis priemonėmis“. Taip Mokslo ir studijų įstatymas ir Seimo patvirtinti universitetinių aukštųjų mokyklų statutai įteisino labai plačią universitetų autonomiją su visiška savivalda, su renkamais universiteto vadovais ir kitais valdymo organais***. Stiprioms akademinėms bendruomenėms pirmasis atkurtos Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymas sudarė sąlygas įgyvendinti gana plataus masto autonomijos privalumus, sukurti europinio pobūdžio studijų sistemą, atverti kelius mokslininkams dalyvauti tarptautiniuose mokslo projektuose. Tačiau įstatyme nebuvo numatyti jokie indikatoriai, kurie galėtų parodyti, kad universitetinėje aukštojoje mokykloje (ypač silpnoje akademinėje bendruomenėje) pradeda reikštis su autonomija ir vidine demokratija nesuderinami požymiai, pavyzdžiui, pasinaudojus patvirtintame universiteto statute įrašyti nuostatai, kad visi personalijų skyrimai į pareigas galimi tik slapta balsuojant, neretai silpnesnėse aukštosiose mokyklose buvo ignoruojamas profesionalumo kriterijus. Kai jokie steigėjo, ministerijos ar visuomenės atstovai nedalyvauja universiteto savivaldoje, įsivyrėja nuomonė, kad autonomija yra „visuotinis gėris“, o visos universitetų problemos atsiranda tik dėl to, kad valstybė jiems skiria per mažą finansavimą. 2000 m. pabaigoje buvo

** Visuose pagal Mokslo ir studijų įstatymą patvirtintuose universitetų ir akademijų statutuose (išskyrus VU statutą) aukščiausias aukštosios mokyklos sprendžiamasis organas buvo pavadintas senatu.

*** Jokia universiteto išorėje esanti institucija nieko universitete netvirtino, Seimas, kaip universiteto steigėjas, dažnai net nebūdavo informuojamas apie valstybinio universiteto rektoriaus pasikeitimą, universitetai neprivalėjo teikti savo veiklos ataskaitos steigėjui.

priimtas Mokslo ir švietimo ilgalaikio finansavimo įstatymas, galėjęs iš esmės sustiprinti universitetų autonomiją taip, kad universitetai būtų galėję tikėtis nuolatinio, nuo valstybės bendrojo vidaus produkto skiriamo finansavimo, tačiau tas įstatymas netrukus buvo pripažintas kaip prieštaraujantis Konstitucijai****.

Aukštųjų mokyklų statutų tvirtinimas

AT-AS 1991 m. vasario 14 d. nutarime Nr. I-1057 „Dėl Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymo įsigaliojimo“⁴¹ buvo nustatyta, kad aukštosios mokyklos turi parengti arba suderinti savo statutus su Mokslo ir studijų įstatymu ir iki 1991 m. kovo 31 d. pateikti juos tvirtinti AT-AS. Nutarime žodis „suderinti“ galėjo būti taikomas tik Vilniaus universitetui, nes kitų aukštųjų mokyklų statutai dar nebuvo patvirtinti AT-AS. Pagrindiniai VU statuto prieštaravimai buvo dėl rektoriaus ir Universiteto tarybos pirmininko pareigų atskyrimo ir dėl Universiteto teisės suteikti

**** Mokslo ir švietimo ilgalaikio finansavimo įstatymas Seimo Švietimo, mokslo ir kultūros komiteto pirmininko, buvusio Vilniaus universiteto rektoriaus prof. Rolando Pavilionio iniciatyva buvo priimtas 2000 m. gruodžio 7 d. (*Valstybės žinios*. 2000, gruodžio 28, Nr. 110-3516). Jame buvo numatytas konkretus valstybės bendrojo vidaus produkto procentas mokslui ir studijoms. Pvz.: „Nustatyti šiuos mokslo ir studijų finansavimo santykinius rodiklius: 4) 2004 metais skirti ne mažiau kaip 2 procentus bendrojo vidaus produkto“. Žinodamos iš anksto nustatytą valstybinio finansavimo rodiklį, aukštosios mokyklos galėjo daug geriau planuoti savo veiklą ir daug efektyviau išnaudoti autonomijos teikiamus privalumus. Įstatymas galiojo tik iki 2002 m. spalio 4 d. Remdamasi Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimu „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymo 39 straipsnio, Lietuvos Respublikos mokslo ir švietimo ilgalaikio finansavimo įstatymo 1, 2 ir 3 straipsnių, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 18 straipsnio 2 dalies ir Lietuvos Respublikos Seimo statuto 172 straipsnio 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ (*Valstybės žinios*. 2002, liepos 17, Nr. 72-3080), Vyriausybė pateikė Seimui siūlymą pripažinti įstatymą netekus galios. Konstitucinis Teismas išaiškino, kad Mokslo ir švietimo ilgalaikio finansavimo įstatymas prieštarauja Konstitucijai.

⁴¹ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas Nr. I-1057 „Dėl Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymo įsigaliojimo“. *Valstybės žinios*. 1991, kovo 10, Nr. 7-192.

savo padaliniais juridinio asmens teises. Vilniaus universitetas pasinaudojo savo autonomijos teise ir nederino statuto su Mokslo ir studijų įstatymu, nors minėtame nutarime toks derinimas nurodytas be išlygų, imperatyviai, tačiau VU statutas buvo patvirtintas specialiuoju įstatymu, o derinimą reglamentavo žemesnės kategorijos teisės aktas – AT-AS nutarimas.

Statutuose universitetų autonomijos teisė buvo detalizuota, pritaikyta prie konkrečios aukštosios mokyklos specifikos. AT-AS nutarime Nr. I-1057 nustatytas statutų pateikimo tvirtinti terminas „iki 1991 m. kovo 31 d.“ buvo nerealus – statutų derinimas su Mokslo ir studijų ir kitais įstatymais, po to jų tvirtinimas tęsėsi keletą metų. Būtina pažymėti, kad universitetų ir akademijų statutai patekdavo tvirtinimui į AT-AS (vėliau – į kitų kadencijų parlamentus) ne per Vyriausybę, t. y. ne Vyriausybės teikimu, kaip dauguma parlamentui teikiamų teisės aktų projektų, o tiesiai iš pačios aukštosios mokyklos aukščiausiosios sprendžiančiosios institucijos (senato ar tarybos, nes iki statuto patvirtinimo dar nebuvo suvienodinti tų valdymo institucijų pavadinimai). Tokią aukštosios mokyklos teisę – pačiai teikti statuto projektą tvirtinti parlamente – taip pat galima traktuoti kaip autonomijos išraišką****. Nors tvirtinant universiteto statutus kaskart iškildavo klausimas, ar Seimas gali keisti universiteto senato priimtą statutą, iš esmės nė vienas Seimo plenariniam posėdžiui tvirtinti pateiktas statutas nebuvo nepatvirtintas, nes praėjęs Seimo patarėjų ekspertizę paprastai pačiame universitete būdavo pataisomas taip, kad neprieštarautų galiojantiems teisės aktams.

Įdomu pažymėti, kad pirmasis statutas, patvirtintas įsigaliojus Mokslo ir studijų įstatymui, buvo Lietuvos policijos akademijos (dabartinio Mykolo Romerio universiteto) statutas. Jis buvo patvirtintas 1991 m. gegužės 14 d. Aukščiausiosios Tarybos nutarimu Nr. I-1311. Buvusiai Sovietų Socialistinių Respublikų Sąjungos (SSRS) žinybinei mokyklai buvo labai svarbu kuo greičiau įsiteisinti kaip civilinei Lietuvos Respublikos aukštajai mokyklai. Statute buvo patvirtinta Lietuvos policijos akademi-

jos autonomija⁴². Tiesa, dar prieš Mokslo ir studijų įstatymo priėmimą vietoj SSRS vidaus reikalų ministerijos Minsko aukštosios mokyklos Vilniaus fakulteto AT-AS buvo įsteigusi Lietuvos policijos akademiją ir patvirtinusi jos laikinąjį statutą⁴³. Ryžtingas buvusios milicinininkų mokyklos posūkis lietuviško autonominio universiteto link labai priklausė nuo tuometinių mokyklos vadovų iniciatyvos, pastangų ir universitetinės autonomijos suvokimo.

Mokslo ir studijų įstatyme buvo įteisintas tik universitetinės autonominės aukštosios mokyklos tipas. 1994 m. įsteigta Lietuvos karo akademija taip pat turėjo prisitaikyti savo statutą ne prie kariškiams įprastos žinybos – Krašto apsaugos ministerijos, o prie autonomijos. Karininkus rengiančiai aukštajai mokyklai autonomija buvo nelengvai suprantama, tačiau 1994 m. gegužės 26 d. Seimo nutarimu Nr. I-479 patvirtintame

***** 1992 m. Seime buvo patvirtinti Vilniaus pedagoginio universiteto, Kauno technologijos universiteto, Vilniaus dailės akademijos, Lietuvos žemės ūkio akademijos ir Vilniaus technikos universiteto statutai, 1993 m. – Lietuvos veterinarijos akademijos ir Kauno medicinos akademijos statutai, 1994 m. – Vytauto Didžiojo universiteto statutas, 1995 m. – Lietuvos kūno kultūros instituto statutas (*Valstybės žinios*. 1992, rugpjūčio 31, Nr. 24-695; 1992, rugsėjo 10, Nr. 25-733, Nr. 25-734, Nr. 25-735, Nr. 25-736; 1993, spalio 27, Nr. 56-1080, Nr. 56-1081; 1994, birželio 23, Nr. 47-871; 1995, liepos 13, Nr. 57-1422). 1991 m. sausio 1 d. pradėjęs veikti naujai įsteigtas Klaipėdos universitetas vadovavosi Ministrų Tarybos patvirtintu laikinuoju statutu. 1992 m. Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo nutarimu Lietuvos valstybinė konservatorija buvo pavadinta Lietuvos muzikos akademija (LMA). Jos, kaip universitetinės aukštosios mokyklos, statutas buvo patvirtintas tik po Seime 1995 m. liepos 5 d. priimto nutarimo Nr. I-1029 „Reorganizuoti Lietuvos muzikos akademiją ir Klaipėdos universitetą – prie Klaipėdos universiteto prijungti Lietuvos muzikos akademijos Klaipėdos muzikos ir teatro pedagogikos institutą“ (*Valstybės žinios*. 1995, liepos 12, Nr. 57-1427). Abiejų reorganizuotų aukštųjų mokyklų statutai buvo patvirtinti 1995 m. pabaigoje (*Valstybės žinios*. 1995, lapkričio 29, Nr. 97-2169; 1995, gruodžio 30, Nr. 107-2401). Naujai įsteigto Šiaulių universiteto statutas buvo patvirtintas 1997 m. (*Valstybės žinios*. 1997, spalio 17, Nr. 94-2361).

⁴² Aukščiausiosios Tarybos nutarimas Nr. I-1311 „Dėl Lietuvos policijos akademijos statuto patvirtinimo“. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=1302&p_query=&p_tr2=2>.

⁴³ Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos policijos akademijos laikinojo statuto“. *Valstybės žinios*. 1990, rugpjūčio 10, Nr. 22-536.

Lietuvos karo akademijos statute šiai aukštajai mokyklai taip pat buvo suteikta autonomija. „Akademijos ryšius su Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija nustato sutartis, kurią tvirtina Lietuvos Respublikos Vyriausybė“, – įrašyta patvirtintame Lietuvos karo akademijos statute⁴⁴. Vėliau Lietuvos karo akademijos statutas buvo tvirtinamas Vyriausybės nutarimu⁴⁵. Akademija tapo krašto apsaugos sistemos sudėtine dalimi, pavaldžia krašto apsaugos ministrui.

Patvirtinę aukštųjų mokyklų statutus, Seimas iš esmės baigė labai svarbų autonomijos įteisinimo kiekvienai aukštajai mokyklai (universitetui ar akademijai) etapą. Visų aukštųjų mokyklų statutai buvo parengti pačiose mokyklose, visi jie buvo skirtingi, pritaikyti prie tos mokyklos specifikos, bet visuose juose buvo aiškiai išreikštos universitetinės autonomijos nuostatos.

Konstitucinio Teismo pozicija

Konstituciniam Teismui neteko nagrinėti bylų, susijusių su Mokslo ir studijų įstatymo nuostatų prieštaravimais Konstitucijai, tačiau 1994 m. birželio 27 d. savo nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos butų privatizavimo įstatymo normų, nustatančių aukštųjų mokyklų bendrabučių kambarių privatizavimą, atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ Konstitucinis Teismas išaiškino daug su autonomija susijusių nuostatų, kurias nevienodai traktavo įstatymų leidėjas ir universitetai. Buvo išaiškinta, kad įstatymų leidėjas gali nustatyti aukštosios mokyklos veiklos sritis, laisvas nuo valstybės valdymo institucijų ir pareigūnų poveikio bei kontrolės. Kartu ir pats įstatymų leidėjas turi apriboti savo galias šiose veiklos srityse. Į įstatymų reguliavimo sritį patenka ir tie subjektai, kuriems valstybė garantuoja autonomiją, tačiau naujai priimtas įstatymas negali susiaurinti ar pažeisti tų savivaldos

⁴⁴ Seimo nutarimas Nr. I-479 „Dėl Lietuvos policijos akademijos statuto patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1994, birželio 8, Nr. 43-783.

⁴⁵ Vyriausybės nutarimas „Dėl Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademijos statuto patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1999, rugpjūčio 13, Nr. 69-2196.

garantijų, kurios yra įtvirtintos Konstitucijoje ir detalizuotos įstatymuose. Universitetui, kaip ir kiekvienai aukštajai mokyklai, galioja įstatymai, reguliuojantys bendruosius visuomeninius santykius⁴⁶.

3. Autonomijos sampratos raiška Aukštojo mokslo įstatyme

Viena iš pagrindinių priežasčių, dėl ko buvo pradėtas rengti Aukštojo mokslo įstatymo projektas, buvo siekis detalizuoti universiteto autonomijos sąvoką. Įstatymas, priimtas 2000 m., per savo 9 metų galiojimo laiką (iki 2009 m.) buvo keičiamas net 7 kartus, o Konstitucinis Teismas universitetų autonomijos nuostatų atitiktį Konstitucijai per tą laikotarpį aiškino 3 kartus.

Naujų teisinio reglamentavimo nuostatų pradėjo trūkti Mokslo ir studijų įstatyme pirmiausia dėl to, kad studijų sistemoje greta tuo metu buvusių universitetinių studijų atsirado ir neuniversitetinės studijos; greta didelę autonomiją turinčių universitetinių aukštųjų mokyklų atsirado neuniversitetinės aukštosios mokyklos – kolegijos. Konstitucijoje parašyta, kad aukštosioms mokykloms suteikiama autonomija, tačiau, akivaizdu, kad kolegijų autonomija turėjo būti daug mažesnė*****, palyginti su universitetais, kuriems įstatyme buvo numatytos papildomos autonomijos užtikrinimo sąlygos. Kolegijos buvo kuriamos praktinės pakraipos specialistams rengti, būvusiam aukštesniųjų mokyklų studijų programų ir jų teikiamų kvalifikacijų neapibrėžtumui panaikinti. Buvo keičiamas aukštųjų mokyklų valdymas – įvedama nauja valdymo institucija universiteto/kolegijos taryba, į kurią greta aukštosios mokyklos darbuotojų ir studentų įeina ūkio subjektų, visuo-

⁴⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. birželio 27 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos butų privatizavimo įstatymo normų, nustatančių aukštųjų mokyklų bendrabučių kambarių privatizavimą, atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 50–948.

***** Kolegijos akademinė taryba (universiteto senato analogas) negalėjo pati tvirtinti studijų programų. Ji turėjo programas teikti tvirtinti Švietimo ir mokslo ministerijai; akademinė taryba taip pat negalėjo rinkti kolegijos direktoriaus – jį rinko kolegijos taryba, sudaryta panašiai kaip universiteto taryba.

meninių ir profesinių organizacijų, aukštosios mokyklos absolventų, taip pat mokslo, kultūros, valstybės, vietos savivaldos institucijų atstovai. Tarybai buvo pavesta svarstyti ir tvirtinti aukštosios mokyklos plėtros programas ir kitus strateginius klausimus; rūpintis paramos teikimu aukštajai mokyklai; svarstyti ir tvirtinti metines rektoriaus/kolegijos direktoriaus ataskaitas; vertinti, kaip aukštoji mokykla atlieka savo paskirtį ir kt. Taryba galėjo siūlyti atšaukti rektorių/kolegijos direktorių, kuriuos rinko aukštosios mokyklos aukščiausia akademinės savivaldos institucija (senatas – universitete, akademinė taryba – kolegijoje). Toks aukštosios mokyklos valdymas turėjo sustiprinti jos ryšius su visuomene, valdžios ir valdymo institucijomis, ūkio subjektais, darbdaviais. Aukštojo mokslo įstatymo projektą parengė Seimo Švietimo, mokslo ir kultūros komiteto sudaryta darbo grupė, vadovaujama švietimo ir mokslo viceministro prof. Rimanto Sližio. Didžiausias ginčas tarp akademinės bendruomenės ir valdžios atstovų buvo dėl valstybinio reguliavimo ir autonomijos ribų nustatymo. Universitetai priešinosi naujos valdymo institucijos – universiteto tarybos – įteisinimui, traktuodami tai kaip universitetų autonomijos sumažinimą, taip pat priešinosi kolegijų, kaip aukštųjų mokyklų, įteisinimui.

Universitetų atstovų pozicija

Įstatymo projekto rengimo metu buvo gauti preliminarūs vertinimai ir išvados. Vertindamas projektą Vilniaus universiteto senatas griežtai pasisakė dėl, jo nuomone, autonomijos apribojimo: „Iš esmės apribojama universitetų autonomija; jos universitetuose liktų mažiau nei valstybiniuose mokslo institutuose, nevalstybinėse aukštosiose mokyklose, mažiau nei aukštesnėse ir net vidurinėse mokyklose. Pažeidžiamas Konstitucijos str. 40, Didžioji Europos universitetų chartija, per pastarąjį dešimtmetį Europos ir pasaulio rektorių konferencijose priimtos deklaracijos ir Europos universitetų praktika. Pripažinus kolegijoms aukštųjų mokyklų statusą, tektų pagal Konstituciją ir joms pripažinti autonomiją. Tai jau absurdas. Pagal tūkstantmetę Europos universitetų tradiciją

autonomija gali būti suteikiama tik universitetams. Be to, autonomijos laipsnis valstybiškai seikėjamas pagal universitetų mokslo, studijų ir materialios infrastruktūros apimtį bei potencialą⁴⁷. Seimas, gavęs tokią griežtą Vilniaus universiteto išvadą Aukštojo mokslo įstatymo projektui, galėjo tą kolegijoms teikiamos autonomijos „absurdą“, VU senato vertinimu, teisiškai sureguliuoti priimdamas Konstitucijos pataisą – minėto Konstitucijos 40 straipsnio 3 dalyje esančius žodžius „aukštosios mokykloms“ buvo galima pakeisti žodžiu „universitetams“. Universitetų autonomijos samprata būtų išlikusi pagal Europoje įprastą tradiciją. Tokia Konstitucijos pataisa, tikėtina, gana nesunkiai būtų galėjusi būti priimta kartu su 1996 m. birželio 20 d. Konstitucijos 47 straipsnio (dėl ne žemės ūkio paskirties žemės sklypų pardavimo užsienio subjektams) pakeitimu, bet tokios iniciatyvos nebuvo ir autonomija iki šiol tebegalioja visų tipų aukštosioms mokykloms.

Projekto svarstymo metu buvo labai sustiprėjusi Lietuvos universitetų rektorių konferencija, kurios keletas atstovų įstatymo projekto darbo grupėje stengėsi pateikti savo universitetinės autonomijos sampratos nuostatas. Konferencijos prezidentas VDU rektorius prof. Vytautas Kaminskas projekto svarstymo metu Seimo plenariniame posėdyje pažymėjo, kad daugelis nuostatų buvo apsvaistytos universitetų senatuose, gana plačioje akademinėje bendruomenėje ir daugeliui iš jų yra pritarta, tačiau priėmus įstatymą, aukštojo mokslo kartelė bus truputį nuleista dėl kolegijų atsiradimo. „Grįžimas prie kolegijų – tai faktiškai yra grįžimas prie tos sovietinės sistemos, kai žmogus rengiamas konkrečiai darbo vietai“, – plenariniame Seimo posėdyje sakė V. Kaminskas⁴⁸. Universiteto taryba, VDU rektoriaus nuomone, turėtų atlikti daugiau koordinuojamąją, patariamąją funkciją, jina negali būti iškelta virš senato.

⁴⁷ Aukštojo mokslo įstatymo projekto aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=80125>.

⁴⁸ 2000 m. sausio 4 d. Seimo posėdžio stenograma. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=93512>.

Seimo narių ir Vyriausybės pozicija

Švietimo ir mokslo ministerijos vadovų ir Vyriausybės atstovų požiūris į svarstymui pateiktą įstatymo projektą buvo kitoks negu universitetų. Didžiausias nuomonių skirtumas išryškėjo vertinant universiteto tarybos kompetenciją. Minėtų valdžios institucijų atstovai norėjo universiteto tarybą matyti labai stiprią ir įtakingą. Aukštojo mokslo įstatymo projektą Seimui pateikė Vyriausybė. „Mes galvojom apie tokį amerikietiškesnį variantą, kai universiteto taryba išklauso rektoriaus ataskaitą, tvirtina sąmatą ir viešo konkurso būdu renka rektorių“, – Vyriausybės poziciją projekto svarstymo metu išreiškė švietimo ir mokslo ministras Kornelijus Platelis⁴⁹. Ministerijos siūlytame projekto variante buvo ir toks punktas, kad universiteto rektorių renka senatas, rektorių tvirtina ir įstatymo nustatytais atvejais atšaukia taryba. Tokiems universiteto valdymo autonomijos pakeitimas buvo pasipriešinta dar iki projekto svarstymo Seime pradžios.

Seimo narys Vytenis Povilas Andriukaitis išreiškė socialdemokratų įsitikinimą, „kad šis įstatymas turi konstitucinių prieštaravimų ir po šio įstatymo priėmimo inicijuos Seimo narių parašų rinkimą kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl to, ar šio įstatymo tam tikri straipsniai atitinka Konstituciją“⁵⁰. Aukštojo mokslo įstatymas buvo priimtas 2000 m. vasario 15 d., bet Respublikos Prezidentas jo nepasirašė ir grąžino Seimui su pataisomis. 2000 m. kovo 2 d. pasirašytame dekrete buvo siūlymas pakeisti aukštosios mokyklos tarybos teises taip, kad tam tikrais atvejais jos sprendimai būtų privalomi universiteto senatui⁵¹. Tokiam Prezidento siūlymui pasipriešino Lietuvos universitetų rektorių konferencija, motyvuodama tuo, kad visuomeninės priežiūros ir globos institucijai suteikiama teisė priimti privalomą sprendimą aukščiausiai savivaldos instituci-

⁴⁹ *Ten pat.*

⁵⁰ *Ten pat.*

⁵¹ 2000 m. kovo 2 d. Respublikos Prezidento dekretas Nr. 789. *Valstybės žinios*. 2000, kovo 8, Nr. 20-501.

jai – universiteto senatui⁵². Tačiau Seimas, turėdamas tik du pasirinkimo variantus: 1) pritarti Respublikos Prezidento siūlymams, 2) nepritarti Respublikos Prezidento siūlymams ir dar kartą balsuoti dėl anksčiau priimto įstatymo, pasirinko pirmąjį variantą. Kitaip sakant, Aukštojo mokslo įstatyme⁵³ liko universitetų autonomijai prieštaraujantis teiginys, kad priežiūros ir globos institucija, sudaryta ne tik iš universiteto bendruomenės narių, gali primesti savo valią aukščiausiai universiteto akademinės valdžios institucijai. Čia būtina pažymėti, kad kolegijoms tokių tarybos galių įteisinimas buvo visiškai priimtinas.

Įstatyme buvo patvirtinta viena iš finansinės autonomijos naujovių (neįprastų pagal biudžetinių įstaigų principus tvarkomoms institucijoms), kad valstybės biudžeto vadinamosios „paprastosios lėšos“ universitetams skiriamos bendra suma neišskiriant lėšų darbo užmokesčiui. Taip universitetai turėjo galimybę lanksčiau paskirstyti gautas lėšas, tačiau valstybės finansinė kontrolė buvo nuolat stiprinama biudžetinių įstaigų principais besivadovaujantiems universitetams ir 2001 m. priimtame Aukštojo mokslo įstatymo 5, 9, 11, 15, 34, 40, 51, 54, 56, 59, 67 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatyme⁵⁴ buvo nustatyta, kad valstybinių aukštųjų mokyklų lėšos, gautos iš studijuojančiųjų savo lėšomis įmokų, ir pajamos iš mokslinės ir ūkinės veiklos bei teikiamų paslaugų Vyriausybės nustatyta tvarka įtraukiamos į apskaitą valstybės biudžete. Aukštosios mokyklos jų statutuose nustatytiems tikslams ir uždaviniams įgyvendinti tas lėšas galėjo naudoti savarankiškai.

Organizacinės autonomijos matmens formuluotėse, palyginti su Mokslo ir studijų įstatymu, buvo iš esmės naujų teisinio reguliavimo aspektų: valstybinio universiteto aukščiausia akademinės savivaldos institucija liko senatas, bet buvo įteisinta visuomeninės priežiūros ir globos

⁵² Švietimo, mokslo ir kultūros komiteto išvada. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=97127>.

⁵³ Aukštojo mokslo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, kovo 31, Nr. 27-715.

⁵⁴ Aukštojo mokslo įstatymo 5, 9, 11, 15, 34, 40, 51, 54, 56, 59, 67 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2001, vasario 21, Nr. 16-496.

institucija – universiteto taryba. Universiteto rektorius – senato narys pagal pareigas – negalėjo būti senato pirmininku. Taryba buvo formuojama iš trijų dalių: vieną trečdalį tarybos narių statuto nustatyta tvarka skiria senatas; kitą trečdalį – švietimo ir mokslo ministras (ne aukštosios mokyklos darbuotojų), likęs trečdalis tarybos narių skiriamas bendru rektoriaus ir ministro sutarimu. Nors tarybos trečdalį sudarė ne universiteto darbuotojai, ji, deja, neturėjo realių valdymo galių. Ji negalėjo priimti esminių sprendimų, kuriuos universitetas privalėtų vykdyti, ji tik galėjo stebėti universiteto veiklą, nes universiteto senatui buvo privalomas tik vienas tarybos sprendimas – pakartotinės tarybos išvados ir siūlymai dėl metinių pajamų ir išlaidų sąmatų ir jų įvykdymo ataskaitų. Aukštojo mokslo įstatyme beveik vienodos galios atrenkant tarybos narius buvo paskirstytos tarp universiteto ir švietimo ir mokslo ministro, tačiau realiai universiteto senatas ir rektorius turėjo didžiausią įtaką skiriant tarybos narius. Aukštojo mokslo įstatymo 25 straipsnio 5 dalyje buvo nustatyta: „Jei visų senato narių balsų dauguma nepatvirtinama valstybinio universiteto rektoriaus metinė ataskaita arba metinė pajamų ir išlaidų sąmatos įvykdymo ataskaita, rektoriaus įgaliojimai nutrūksta“⁵⁵. Vadinasi, bet kuri rektoriaus iniciatyva senato valia galėjo būti sustabdyta, o jis pats galėjo netekti pareigų, jei tai iniciatyvai nepritarė senato nariai, kurių didžioji dalis visada buvo jo pavaldiniai – universiteto darbuotojai.

Konstitucinio Teismo pozicija

Seimo narių grupė, kuriai abejonių kėlė Aukštojo mokslo įstatymo nuostatų, įtvirtinančių valstybinių aukštųjų mokyklų tarybų funkcijas, nevienodą aukštųjų mokyklų autonomijos lygį, ir tai, kad valstybinio universiteto rektoriumi ir senato pirmininku negali būti tas pats asmuo, atitiktis Konstitucijai, netrukus po įstatymo priėmimo kreipėsi į Konstitucinį Teismą. Kreipimosi autoriai prašė išaiškinti, ar Aukštojo

⁵⁵ Aukštojo mokslo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, kovo 31, Nr. 27-715.

mokslo įstatymo straipsniai, kuriuose įtvirtintos valstybinio universiteto ir valstybinės kolegijos tarybos funkcijos, nesiaurina autonomijos garantijų, nustatytų Konstitucijos 40 straipsnyje ir Mokslo ir studijų įstatyme. Seimo narių grupė gynė tokią poziciją, kad Konstitucijos 40 straipsnyje įtvirtinta aukštųjų mokyklų autonomija pedagoginėje ar mokslinėje veikloje turi būti vienodo lygio visoms aukštosioms mokykloms nepriklausomai nuo jų tipo ir steigėjų, o įstatyme universitetų autonomijos lygis yra nustatytas aukštesnis negu kolegijų. Seimo nariai pažymėjo, kad nevalstybinių aukštųjų mokyklų autonomija įstatyme beveik neribojama, o įstatymo nuostata, kad senato pirmininkas negali būti kartu ir rektorius, riboja tik valstybinio universiteto autonomiją.

2002 m. vasario 5 d. buvo priimtas Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl kai kurių Aukštojo mokslo įstatymo nuostatų“⁵⁶, kuriame konstatuota, kad Aukštojo mokslo įstatymo straipsniai neprieštarauja Konstitucijai. Konstitucinis Teismas taip pat konstatavo, kad Konstitucijos nuostata, jog aukštosioms mokykloms suteikiama autonomija, negali būti aiškinama kaip draudžianti įstatymais *nustatyti nevienodas* skirtingų aukštųjų mokyklų tipų ir skirtingų steigėjų įsteigtų aukštųjų mokyklų autonomijos ribas. Skirtingų valdymo formų, valdymo institucijų ir jų funkcijų ar įgaliojimų skirtingas nustatymas įstatymais savaime nepaneigia konstitucinio aukštųjų mokyklų autonomijos principo. Konstitucinis Teismas pažymėjo valstybinių aukštųjų mokyklų tarybų, kaip visuomeninės priežiūros ir globos institucijų, sudarymo simetriją: vykdomosios valdžios institucijos (švietimo ir mokslo ministro) ir valstybinių aukštųjų mokyklų savivaldos institucijų teisės sudarant tarybas yra vienodos. Įstatyme nustatyta tvarka, kad tas pats asmuo negali būti rektoriumi ir senato pirmininku, nepaneigia Konstitucijoje įtvirtinto aukštųjų mokyklų autonomijos principo. Šiuo nutarimu Konstitucinis Teismas išskleidė Seimo narių grupės iškeltas abejones

⁵⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. vasario 5 d. nutarimas „Dėl kai kurių Aukštojo mokslo įstatymo nuostatų“. *Valstybės žinios*. 2002, vasario 8, Nr. 14-51.

dėl Aukštojo mokslo įstatymo nuostatų atitikties Konstitucijai.

Dar vienas labai svarbus autonomijos sampratos įteisinimas atsirado po Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarime paskelbto išaiškinimo⁵⁷, kad valstybės biudžeto įstatyme atskirai nenurodyti asignavimai valstybinėms aukštosioms mokykloms sudaro prielaidas lėšas kiekvienai valstybinei aukštajai mokyklai skirti vykdomosios valdžios aktais ir kad toks teisinis reguliavimas neatitinka konstitucinio valdžių padalijimo principo. Remiantis tokiu Konstitucinio Teismo nutarimu buvo įtvirtinta dar viena aukštųjų mokyklų autonomijos teisė – naujos redakcijos Mokslo ir studijų pakeitimo įstatyme (2002 m.)⁵⁸ asignavimų mokslui ir studijoms straipsnis buvo papildytas taip, kad asignavimai valstybės biudžete būtų nurodomi kiekvienai aukštajai mokyklai, o ne viena eilute „mokslui ir studijoms“.

2007 m. Seimo narių grupė kreipėsi į Konstitucinį Teismą prašydama iširti Vyriausybės patvirtintos Valstybės biudžeto lėšų poreikio nustatymo ir jų skyrimo mokslo ir studijų institucijoms metodikos ir Aukštojo mokslo įstatymo nuostatų konstitucingumą. 2008 m. kovo 20 d. Konstitucinio Teismo nutarime „Dėl valstybinių aukštųjų mokyklų studentų skaičiaus ir finansavimo“ nurodyta, kad Aukštojo mokslo įstatymo 58 straipsnio 3 dalis ta apimtimi, kuria yra įtvirtinta valstybinių aukštųjų mokyklų pareiga su Švietimo ir mokslo ministerija derinti studijų kainą, t. y. tai, kiek už studijas turės mokėti studentai, kurių studijų valstybė nefinansuoja, prieštarauja Konstitucijos 40 str. 3 daliai. Konstitucinis Teismas taip pat pripažino, kad įstatymo 47 str.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 2002, sausio 18, Nr. 5-186.

⁵⁸ Mokslo ir studijų įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, liepos 3, Nr. 68-2758.

4 ir 5 dalys prieštarauja Konstitucijos 40 str. 3 daliai ir 41 str. 3 daliai. Prieštaraujančia Konstitucijai buvo pripažinta ir 60 str. 1 dalis ta apimtimi, kuria nustatyta procentais išreikšta gerai besimokančių studentų kvota. Minėtame Konstitucinio Teismo nutarime išaiškinta, kad „<...> Konstitucijoje įtvirtinta aukštųjų mokyklų autonomija nesuponuoja to, kad atitinkami įgaliojimai gali būti suteikti visoms aukštosios mokykloms; priešingai, aukštųjų mokyklų teisės, kuriomis jos naudojasi, gali būti (paisant Konstitucijos) diferencijuojamos pagal įvairius svarbius kriterijus, *inter alia* pagal tai, koks yra šių aukštųjų mokyklų statusas (ar jos yra universitetai, ar ne), kokio lygio aukštąjį išsilavinimą jos teikia jose besimokantiems asmenims, kokias studijų programas jos vykdo, koks yra jų mokslinis potencialas ir pan. Pagal tai, ar aukštosios mokyklos yra valstybinės, ar ne, gali būti nustatomos ir skirtingos aukštųjų mokyklų teisės ir pareigos“⁵⁹. Po tokio griežto Konstitucinio Teismo nutarimo Seimas priėmė Aukštojo mokslo įstatymo 22, 23, 25, 47, 56, 58, 59, 60, 61 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymą⁶⁰, kuriame buvo ištaisyti nurodytų įstatymo straipsnių prieštaravimai Konstitucijai.

Išvados

1990–2008 metais Seimo priimtų aukštąjį mokslą reglamentuojančių teisės aktų (įstatymų, Seimo nutarimais patvirtintų universitetų statutų), taip pat Konstitucinio Teismo nutarimų, aiškinančių universitetų autonomiją, analizė parodė, kad nuomonių skirtumai tarp parlamentarų, taip pat tarp parlamentarų ir Vyriausybės narių iš vienos pusės ir akademinės bendruomenės narių iš kitos dėl universitetų autonomijos

⁵⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 20 d. nutarimas „Dėl valstybinių aukštųjų mokyklų studentų skaičiaus ir finansavimo“. *Valstybės žinios*. 2008, kovo 22, Nr. 34-1224; atitaisymas – 2008, balandžio 17, Nr. 44.

⁶⁰ Aukštojo mokslo įstatymo 22, 23, 25, 47, 56, 58, 59, 60, 61 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008, birželio 27, Nr. 73-2798.

sąvokų, išryškėję priiminėjant jau pirmuosius universitetų veiklą reglamentuojančius teisės aktus, nemažėjo per visus tuos metus ir Konstituciniam Teismui savo nutarimuose teko aiškinti pagrindines aukštųjų mokyklų autonomijos sąvokas.

Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo nariai 1990 m. labai aktyviai reiškė savo skirtingas pozicijas dėl pirmojo mokslo ir studijas reglamentuojančio teisės akto – Įstatymo „Dėl Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo“ projekte Vilniaus universiteto akademinės bendruomenės pateiktų autonomijos nuostatų. Po ilgų diskusijų buvo įteisinta Universiteto teritorijos ir pastatų neliečiamumo teisė, rektorius ir Universiteto tarybos pirmininko pareigų sutapatinimas, teisė suteikti Universiteto padaliniams juridinio asmens teises. Visų šių, Vilniaus universiteto statute įteisintų, nuostatų buvo atsisakyta toliau AT-AS diskutuojant dėl Mokslo ir studijų įstatymo projekto, priimto 1991 m.

Pirmuosiuose Aukščiausiosios tarybos – Atkuriamojo Seimo priimtuose teisės aktuose iki 2000 m. autonomija buvo suteikta ir aukštosios mokykloms, ir valstybiniais mokslo institutams. Vėliau – tik aukštosios mokykloms, tarp kurių buvo ne tik universitetai, bet ir kolegijos, kurių autonomijos įteisinimui ilgai priešinosi universitetų atstovai, dalyvavę rengiant Aukštojo mokslo įstatymo projektą. Vienas iš ryškiausių universitetų autonomijos požymių buvo jų statutų tvirtinimas Seimo (universitetų steigėjo) nutarimais nekeičiant universiteto akademinės bendruomenės priimto statuto teksto, kuris preliminarai pagal Seimo patarėjų kompetenciją būdavo suderinamas, kad atitiktų visus galiojančius teisės aktus. Statutai nebuvo unifikuoti – kiekviename jų buvo įteisinti tik tai mokyklai būdingi autonomijos matmenys.

Bendro pobūdžio universitetų autonomijos matmenys, įteisinti Mokslo ir studijų įstatyme (1991 m.), suteikė universitetams visišką savivaldą – valstybė universitetų veiklą galėjo reguliuoti tik subsidijomis, valstybės finansuojamais užsakymais ir kitomis įstatymų numatytomis priemonėmis. Aukščiausias sprendžiantysis organas universitete buvo sudaromas vien tik universiteto mokslininkų valia; jis rinko univer-

siteto rektorių, kuris neturėjo pareigos atsiskaityti ir steigėjui – parlamentui. Įstatymas sudarė sąlygas universitetams pereiti nuo sovietinės mokslo ir studijų sistemos prie Vakarų Europos universitetams artimesnės sistemos, leido pasiruošti ir dalyvauti Bolonijos procese. Bandymai Aukštojo mokslo įstatyme (2000 m.) detalizuoti Mokslo ir studijų įstatyme buvusius universitetų autonomijos sampratos matmenis iš esmės sukėlė dar daugiau diskusijų tarp įstatymų leidėjų, Vyriausybės ir akademinės bendruomenės atstovų. Aukštojo mokslo įstatyme organizacinės autonomijos matmenyje atsirado iš esmės naujų teisinio reguliavimo aspektų palyginti su Mokslo ir studijų įstatymu: valstybinio universiteto aukščiausia akademinės savivaldos institucija išliko iš universiteto akademinės bendruomenės narių renkamas senatas, bet buvo įteisinta visuomeninės priežiūros ir globos institucija – universiteto taryba, kuri, deja, negalėjo priimti esminių universitetui privalomų sprendimų.

Įstatymuose (ir Konstitucinio Teismo nutarimuose) įtvirtinta universitetų autonomija iš esmės yra grindžiama senąja istorine tradicija, tačiau nėra akcentuojama atskaitomybė valstybei, steigėjui. 2008 m. Konstitucinis Teismas išaiškino, kad naudojimasis Konstitucijos aukštosioms mokykloms garantuojama autonomija negali sudaryti prielaidų ja piktnaudžiauti, kad autonomija neatleidžia valstybės nuo konstitucinės priedermės užtikrinti aukštojo mokslo sistemos veiksmingumą, priešingai, ši veikla turi būti reguliuojama ir prižiūrima. Tačiau valstybės teisė reguliuoti išorinius aukštųjų mokyklų santykius neturi apriboti aukštosios mokyklos mokslinės ir pedagoginės veiklos laisvės.

Straipsnyje išdėstytos aplinkybės patvirtina Europos universitetų asociacijos Valdymo, autonomijos ir finansavimo departamento vadovo Th. Estermanno išvadą, kad Lietuvoje buvo pakankamai aukštas universitetų organizacinės autonomijos lygmuo – nė viename universitetų autonomiją reglamentuojančiame teisės akte 1990–2008 m. nebuvo nustatyto tiesioginio valdžios institucijų kišimosi į universite-

tų savivaldą. Nuo labai plačių savivaldos teisių formuluočių Įstatyme „Dėl Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo“ (1990 m.) ir Mokslo ir studijų įstatyme (1991 m.) tik 2000 m. priimtame Aukštojo mokslo įstatyme atsirado universitetų tarybos kaip visuomeninės priežiūros ir globos institucijos su dalimi švietimo ir mokslo ministro skiriamų visuomenės atstovų, kurie nebuvo universiteto bendruomenės nariai. Seimo narių, nesutinkančių su tokio pobūdžio universitetų tarybų įteisinimu, prašymu Konstitucinis Teismas 2002 m. išaiškino, kad universitetų tarybų įteisinimas Aukštojo mokslo įstatyme nepaneigia universitetų autonomijos.

Išanalizavus universitetų, Seimo, Vyriausybės ir Konstitucinio Teismo dokumentuose 1990–2008 metais užfiksuotas skirtingas pozicijas dėl universitetų autonomijos individo akademinės laisvės aspektu, galima konstatuoti, kad tokios laisvės principas, išreiškiantis siekimą apginti nuo išorinės įtakos mokslininkų ir dėstytojų mokslinės minties ir jos išraiškos laisvę, apginti mokslininkus ir dėstytojus nuo politinio ir ideologinio poveikio, buvo paskelbtas 1994 m. Konstitucinio Teismo nutarime, kuris padėjo pagrindą tolimesniam individo akademinės laisvės principų susiformavimui Lietuvos Respublikos teisės aktuose. Išsamiausiai individo akademinę laisvę apibrėžta Vilniaus universiteto Akademinės etikos kodekse: tai galimybė atvirai dėstyti savo požiūrį į studijų ir mokslinių tyrimų organizavimą ir administravimą, laisvai ir atvirai išreikšti kritines idėjas.

Universiteto kaip institucijos akademinės laisvės sąvoka didesnių diskusijų nekėlė. Visiems buvo suprantama, kad universitetas pats pajėgus nusistatyti mokslo ir studijų kryptis, tvirtinti studijų programas, teikti kvalifikacinius ir mokslo laipsnius, vertinti dėstytojų ir mokslo darbuotojų kvalifikaciją, priimti įvairių studijų pakopų studentus. Kolegijoms tapus aukštosiomis mokyklomis ir pagal Konstituciją įgijusioms autonomiją Aukštojo mokslo įstatymas labai susiaurino jų institucinės autonomijos ribas, todėl Seimo narių grupė kreipėsi į Konstitucinį Teismą, kuris 2002 m. išaiškino, kad Konstitucijos nuos-

tata, jog aukštosioms mokykloms suteikiama autonomija, negali būti aiškinama kaip draudžianti įstatymais nustatyti nevienodas skirtingų aukštųjų mokyklų tipų autonomijos ribas.

Universitetų finansinės autonomijos dalis nuo 1990 iki 2008 m. keitėsi nuo gana didelio universitetų savarankiškumo iki griežtos valstybės finansų kontrolės net toms lėšoms, kurias universitetai gaudavo iš studijuojančiųjų savo lėšomis įmokų, mokslinės, konsultacinės, informacinės ir ūkinės veiklos bei teikiamų paslaugų. Labai svarbus finansinės autonomijos matmens pokytis atsirado po 2002 m. Konstitucinio Teismo išaiškinimo, kad valstybės biudžeto įstatyme atskirai nenurodyti asignavimai valstybinėms aukštosioms mokykloms sudaro prielaidas lėšas kiekvienai valstybinei aukštajai mokyklai skirti vykdomosios valdžios aktais ir kad toks teisinis reguliavimas neatitinka konstitucinio valdžių padalijimo principo. Tuo remiantis (2002 m.) buvo įtvirtinta dar viena aukštųjų mokyklų autonomijos teisė – asignavimai valstybės biudžete nurodomi kiekvienai aukštajai mokyklai atskirai.

Universitetų autonomijos sampratos plėtotę lėmė labai daug aplinkybių, prasidėjusių nuo pačių akademinių bendruomenių savivokos. Prie universitetų autonomijos sąvokos teisinio mechanizmo tobulinimo didele dalimi prisidėjo Lietuvos parlamentarų aktyvus siekis išsiaiškinti autonomijos esmę, taip pat Konstitucinio Teismo daugkartinė autonomijos konstitucingumo analizė įstatymuose.

GENESIS OF THE CONCEPT OF UNIVERSITY AUTONOMY IN 1990-2008

ALFONSAS RAMONAS

Summary

Keywords: autonomy; university; statute; science and studies.

This paper analyzes legislation adopted in the Lithuanian Parliament governing higher education institutions management change, as well as the Constitutional Court rulings explaining university autonomy. The study in particular highlighted the whole of the circumstances and reasons that led to the development of the concept of university autonomy in the Parliament.

The modern concept of the autonomy of universities (according to the Lithuanian Constitutional Court interpretation) is based on the medieval historical tradition. According to this tradition the autonomy is conceived as the right to independently determine governmental structure, the order of research and studies, to use the property given over by the State, to have the guarantee of inviolability at al. However,

in the first Science and Studies Act, adopted in 1991, a much broader definition of autonomy was legalized, under which the State may regulate an institution's activities by way of subsidies, orders (agreements) financed by the State, and other means provided for in laws of the Republic of Lithuania. The historical concept of university autonomy reappeared in Higher Education Act, adopted in 2000, which was developed with the active participation of Lithuanian Universities Rectors' Conference.

Only one sentence on university autonomy is added in the Constitution of the Republic of Lithuania: "Schools of higher education shall be granted autonomy". The Constitutional Court has had numerous occasions to interpret university autonomy provisions developed in the laws.

Įteikta 2012 m. lapkričio 6 d.