

UNIVERSITETŲ INSTITUCINĖS AUTONOMIJOS ĮGYVENDINIMO IŠŠŪKIAI LIETUVOJE

Saulius Spurga

Mykolo Romerio universitetas

El. paštas: saspur@mruni.eu

Inga Žalėnienė

Mykolo Romerio universitetas

El. paštas: izaleniene@mruni.eu

Santrauka. *Universitetų institucinės autonomijos idėja įsitvirtino dar viduramžiais. Kaip mūsų laikus pasiekusi išsaugota tradicija, ji tapo svarbiu demokratinės visuomenės principu, kuriuo remiantis formuojama universitetų veikla. Daugelio pasaulio universitetų pasirašytos Magna Charta Universitatum pagrindu Europos universitetų asociacija ir Europos Sąjungos institucijos suformavo naują universitetų institucinės autonomijos sampratą, kuri remiasi įsitikinimu, kad universitetų institucinė autonomija sudaro geriausias prielaidas universitetų veiklos efektyvumui ir visuomenės pažangai. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas nagrinėjo 11 bylų, susijusių su aukštųjų mokyklų institucinės autonomijos klausimais. Konstitucinis Teismas ne viename nutarime konstatavo, kad Seimo ir Vyriausybės priimti teisės aktai nepagrįstai riboja aukštųjų mokyklų autonomiją ir pažeidė Lietuvos Respublikos Konstituciją. Kartu Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą pabrėžė, kad nei aukštųjų mokyklų autonomija, nei akademinė laisvė nėra savitiksliai dalykai, o aukštosioms mokykloms laiduojama autonomija ir mokslo bei tyrimų laisvė nėra absoliučios.*

Reikšminiai žodžiai: *universitetų institucinė autonomija, Magna Charta Universitatum, Lietuvos aukštasis mokslas, Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas.*

Įvadas

Vakarų demokratinėse valstybėse pripažįstama, kad universitetų autonomija ir akademinė laisvė yra vieni iš svarbiausių principų aukštojo mokslo ir mokslinių tyrimų plėtrai. Kartu universitetų autonomija yra neatsiejama nuo universitetų atskaitomybės valstybei ir visuomenei. Balanso paieškos tarp universitetų autonomijos, akademinės laisvės iš vienos pusės ir, kita vertus, universitetų atskaitomybės dažnai lemia priešingų nuomonių susidūrimą tarp universitetų sektoriaus ir valdžios institucijų. Demokratinėse valstybėse dėl šių klausimų ieškant geriausių sprendimų nuolat vyksta įvairių suinteresuotų pusių derybos ir dialogas.

Bėgant laikui autonomijos ir atskaitomybės sąvokos įgyja vis naują prasmę. Lietuvoje per nepriklausomybės trisdešimtmetį nepavyko nustatyti aiškių ir vienodai suprantamų universitetų autonomijos ribų. Tai liudija ir gausi Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas) jurisprudencija, kurioje nuolat kyla būtinybė aiškinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucija) nuostatas, susijusias su aukštųjų mokyklų autonomijos pagrindais, aprėptimi, konstatuojami universitetų autonomiją pažeidžiančio teisinio reglamentavimo atvejai.

Demokratinei Lietuvos visuomenei bręstant ir augant Lietuvos politinei kultūrai, atsirado prielaidų naujai pažvelgti ir įvertinti universitetų autonomijos, akademinės laisvės ir universitetų atskaitomybės valstybei ir visuomenei klausimus. Svarbūs čia ir pasauliniai veiksniai, tarp kurių – tendencija universitetams veikti pagal laisvosios rinkos principus ir auganti pasaulinė universitetų konkurencija, COVID-19 pandemijos įtaka bei stiprėjantys nedemokratiniai valstybių universitetai.

UNESCO Generalinės Asamblėjos rekomendacijoje aukštųjų mokyklų autonomija laikomas toks šių mokyklų savivaldos lygis, kuris leidžia priimti veiksmingus sprendimus dėl jų akademinės reikalų tvarkymo, vidaus tvarkos taisyklių ir vadybos bei kitų su tuo susijusių reikalų ir dera su viešąja atskaitomybe, kurią pirmiausia lemia valstybinis finansavimas ir pagarba akademinės laisvei bei žmogaus teisėms¹.

¹ „Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel“, UNESCO, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

Aukštųjų mokyklų autonomijos principas įtvirtintas Konstitucijos 40 straipsnio trečioje dalyje. Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymo 7 straipsnyje taip pat teigiama, kad „[a]ukštoji mokykla turi autonomiją, apimančią akademinę, administracinę, ūkio ir finansų tvarkymo veiklą, grindžiamą savivaldos principu ir akademinė laisve. Lietuvos Respublikos Konstitucijos, šio ir kitų įstatymų nustatyta tvarka aukštosios mokyklos autonomija derinama su atskaitomybe visuomenei, steigėjams ir juridinio asmens dalyviams“².

Daugelio valstybių, tarp jų ir Lietuvos, patirtis rodo, kad nėra lengva surasti tinkamą balansą tarp universitetų akademinės laisvės, institucinės autonomijos ir būtinos valstybės priežiūros bei kontrolės. Straipsnyje analizuojama universitetų autonomijos sampratos kaita nuo viduramžių iki mūsų laikų, kylančios grėsmės universitetų autonomijai, nagrinėjama Lietuvos aukštųjų mokyklų veiklos teisinio reguliavimo raida aukštųjų mokyklų institucinės autonomijos požiūriu, atskleidžiama Konstitucinio Teismo doktrina, aiškinant aukštųjų mokyklų autonomiją įtvirtinančio Konstitucijos 40 straipsnio nuostatas.

Lietuvos universitetų institucinės autonomijos problemos iki šiol išsamiau nebuvo analizuotos. Išimtį sudaro Alfonso Ramono straipsnis, tačiau jis apima tik 1990–2008 m. laikotarpį³. Taip pat paminėtina Aurelijos Pūraitės daktaro disertacija, skirta aukštojo universitetinio mokslo valstybinio reguliavimo klausimams⁴.

Straipsnyje analizuojama universitetų institucinės autonomijos sampratos istorinė raida ir dabartinė padėtis (1–6 tyrimo dalys) ir atliekama universitetų autonomijos Lietuvoje atvejo studija (7 ir 8 dalys).

² „Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymas“, LRS, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.343430/asr>.

³ Alfonsas Ramonas, „Universiteto autonomijos sampratos genezė 1990–2008 metais“, *Parlamento studijos* 13 (2012): 178–214.

⁴ Aurelija Pūraitė, *Aukštojo universitetinio mokslo valstybinis reguliavimas*, daktaro disertacija (Vilnius, Mykolo Romerio universitetas, 2011), https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/15998/Disertacija_P%c5%abrait%c4%97.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

1. Universitetų institucinė autonomija bėgant amžiams

Universitetų autonomijos koncepcija siejama jau su pirmaisiais Europos universitetais. Tradicija mokslininkams kaip vykdančioms garbingas pareigas asmenims suteikti ypatingų teisių kildinama dar iš Romos civilinės teisės, kurioje tokiomis teisėmis dažniausiai naudodavosi literatai ir gydytojai⁵. Pirmajam Europoje Bolonijos universitetui, įkurtam 1088 m., imperatorius Frydrichas I Barbarosa 1158 m. skyrė privilegiją *Privilegium Scholasticum*, arba *Authentica Habita*, kuri Universiteto studentams ir dėstytojams suteikė teisę nevaržomiems keliauti studijų tikslais ir garantavo jiems apsaugą nuo persekiojimo⁶. Popiežius Grigalius IX po kelerius metus trukusio Paryžiaus universiteto studentų streiko 1231 m. paskelbė bulę *Parens Scientiarum*, pagal kurią universitetą tiesiogiai globojo popiežius. Bulė universitetui suteikė savivaldą ir laidavo jo nepriklausomybę nuo vietinės pasaulietinės ir bažnytinės valdžios⁷. Šie du dokumentai istorijoje išliko kaip svarbiausi, atspindintys to meto tendencijas. Globoti universitetą buvo laikoma prestižo dalyku ir kartu tai galėjo suteikti valdovams įvairių pranašumų⁸. Valdovai stengėsi skatinti mokslininkų kelionių tradiciją ir mokslininkų bendruomenę formavo kaip vieną iš privilegijuotų to meto korporacijų.

Stiprėjantis kapitalizmas, nacionalinių valstybių susikūrimas įnešė pokyčių ir į universitetų veiklą. Iki tol buvusius finansuotojus, valdovus ir privačius mecenatus pakeitė valstybės institucijos. Universitetai tapo modernių valstybių dalimi⁹.

Kontinentinėje Europoje XIX a. pradžioje susiformavo du universitetų veiklos modeliai. Napoleono modeliui būdinga griežta centralizacija, profesinio mokymo svarbos išryškėjimas, studijų ir mokslo atskyrimas,

⁵ Pearl Kibre, *Scholarly Privileges in the Middle Ages; the Rights, Privileges, And Immunities of Scholars And Universities At Bologna, Padua, Paris, And Oxford* (Cambridge, Mass.: Medieval Academy of America, 1962), 3.

⁶ *Ibid.*, 10.

⁷ *Ibid.*, 95.

⁸ Alexander Dmitrishin, „Deconstructing distinctions. The European university in comparative historical perspective“, *Entremons. UPF. Journal of World History* 5 (2013): 8.

⁹ *Ibid.*, 14.

sekuliarizmas¹⁰. Antrasis modelis, vadinamas Humboldto modeliu arba Humboldto švietimo idealu, propagavo holistinį lavinimą ir žmogaus asmenybės ugdymą, studijų ir mokslo vienovę, nešališką žinių siekimą ir akademinę laisvę¹¹. Abu modeliai numatė ženkliai valstybės įtaką universitetams. Kita vertus, pagal anglosaksišką ir amerikietišką universitetų modelius universitetams teko kur kas daugiau savarankiškumo. Visų šių universitetų veiklos koncepcijų įtaka išliko iki šių dienų.

Nuo praėjusio amžiaus septinto iki devinto dešimtmečio Europos aukštajame moksle įvyko didžiulių pokyčių. Šis sektorius nepaprastai išsiplėtė, o kartu keitėsi ir visuomenės požiūris į jį. Aukštasis mokslas transformavosi iš elitinio į masinį. Kartu daugelyje Europos valstybių buvo vykdomos aukštojo mokslo reformos, kurios gerokai praplėtė akademinės laisvės ir institucinės autonomijos ribas: valstybė atsisakė smulkmeniškos priežiūros vaidmens, įsivyravo globėjiškas požiūris¹².

Kita vertus, išryškėjo nauja tendencija – iškilo būtinybė universitetams prisitaikyti prie laisvosios rinkos reikalavimų. Pasak A. Dmitrishino, tokią laisvosios rinkos įtaką universitetų valdymui liudija daug požymių: prioriteto suteikimas STEM (gamtos mokslų, technologijų, inžinerijos ir matematikos) dalykams ir, kita vertus, mažėjantis socialinių ir humanitarinių mokslų finansavimas, universitetų valdymo formavimas pagal verslo bendrovių modelį, didėjanti akademinė darbuotojų ir universiteto vadybininkų atskirtis, didėjanti mokslinių tyrimų priklausomybė nuo verslo užsakyimų, spaudimas atlikti komercializuojamus mokslinius tyrimus, orientuoti studijas į darbo rinką¹³.

¹⁰ Robert d. Anderson, *European Universities From the Enlightenment to 1914* (Oxford: Oxford University Press, 2004), 39–50.

¹¹ *Ibid.*, 51–66.

¹² Eurydice, *Two Decades of reform in Higher Education in Europe: 1980 Onwards* (Brussels: Eurydice, the Information Network on Education in Europe, 2000).

¹³ Alexander Dmitrishin, „Deconstructing distinctions. The European university in comparative historical perspective“, *Entremons. UPF. Journal of World History* 5 (2013): 15, 16.

2. *Magna Charta Universitatum* ir universitetų autonomija

1988 m., seniausio pasaulyje Bolonijos universiteto įkūrimo 900-ųjų metinių proga, buvo paskelbta *Magna Charta Universitatum*, kurią iki šiol pasirašė 904 universitetai iš 88 šalių, taip pat ir Mykolo Romerio universitetas¹⁴. Šis dokumentas, įvertinęs geriausias universitetų tradicijas, tapo svarbia gaire įtvirtinant akademinę laisvę ir universitetų autonomiją. *Magna Charta Universitatum* deklaruojama, kad universitetas yra autonominė institucija, tiesiogiai susijusi su visuomene, kurios savitumą lemia geografija ir kultūrinis palikimas: mokymo ir tyrinėjimo procese universitetas kuria, kad galėtų tenkinti jį supančio pasaulio poreikius. Universiteto tiriamasis ir mokslinis darbas turi būti moralės ir intelekto atžvilgiu nepriklausomas nuo bet kokios politinės valdžios ar ekonominės galios. Mokslinio tyrinėjimo ir mokymo laisvė yra pagrindinis universitetinio gyvenimo principas; vyriausybės ir universitetai turi užtikrinti, kiek tai nuo jų priklauso, kad šis pagrindinis reikalavimas būtų gerbiamas¹⁵. Yra nusistovėjęs platus konsensusas, kad šiuo metu būtent *Magna Charta Universitatum* yra tas dokumentas, kuris išsamiausiai ir tiksliausiai išreiškia universitetų autonomijos esmę¹⁶.

2006 m. Europos Tarybos Parlamentinė Asamblėja (toliau – Parlamentinė Asamblėja) priminė *Magna Charta Universitatum* reikšmę, nurodė, kad akademinės laisvės ir institucinės universitetų autonomijos principai turi būti įtvirtinti valstybių įstatymuose, visų geriausia – konstitucijoje, ir paragino stiprinti akademinę laisvę bei universitetų autonomiją kaip fundamentalų bet kokios demokratinės visuomenės

¹⁴ Magna Charta Universitatum, Observatory, <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/signatory-universities>.

¹⁵ Magna Charta Universitatum, Observatory, <http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/lithuanian>.

¹⁶ Pavel Zgaga, *The Development of a Standard Setting Instrument on Academic Freedom and Institutional Autonomy: The Role of Public Authorities. Feasibility Study for the Steering Committee for Higher Education and Research (CDESR). Council of Europe. 9th plenary session (Strasbourg, 2010)*, 14.

principą. Parlamentinė Asamblėja taip pat pabrėžė socialinės ir kultūrinės atsakomybės, universitetų atskaitomybės visuomenei ir savo misijai svarbą¹⁷.

Institucinės autonomijos ir akademinės laisvės principai išliko ir atnaujintoje *Magna Charta Universitatum 2020*, kuri buvo papildyta svarbiais tvarumo, akademinės etikos, socialinės atsakomybės elementais¹⁸.

Daug dėmesio universitetų autonomijai skyrė Europos universitetų asociacija (EUA, *European University Association*). 2007 m. ji paskelbė projekto *Trends V*, kuriame dalyvavo 900 Europos aukštojo mokslo institucijų, rezultatus. Projektas atskleidė platų Europos aukštojo mokslo vaizdą ir patvirtino ankstesnių tyrimų rezultatus, kurie demonstravo tiesioginį nuodugnių vidinės kokybės užtikrinimo procesų ir didesnės institucinės autonomijos ryšį¹⁹.

Tais pačiais 2007 m. EUA taryba patvirtino vadinamąją Lisabonos deklaraciją (toliau – Deklaracija), dėl kurios diskutavo 700 universitetų ir partnerių institucijų atstovai²⁰. Deklaracija buvo pateikta Europos švietimo ministrams, susitikusiems Londone aptarti Europos aukštojo mokslo erdvės iššūkių globalėjančiame pasaulyje. Deklaracijoje išdėstytas Europos universitetų kreipimasis į vyriausybes su raginimu suteikti universitetams jiems būtiną teisinę, administracinę ar finansinę autonomiją, leisti jiems įgyvendinti reformas. Savo ruožtu universitetai pripažino valdymo gerinimo ir visų lygių lyderystės universitetuose reikšmę. Europos Komisijos prezidentas José Manuel Barroso pabrėžė, kad Deklaracija taps pagrindu formuoti politiką ir vykdyti dialogą tarp valdžios institucijų ir universitetų.

¹⁷ Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Recommendation 1762 (2006). Academic freedom and university autonomy. Text adopted by the Assembly on 30 June 2006 (23rd Sitting)*.

¹⁸ Magna Charta Universitatum. MCU 2020, Observatory, <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/mcu-2020>.

¹⁹ David Crosier, Lewis Purser ir Hanne Smidt, *Trends V: Universities Shaping the European Higher Education Area*. (Brussels: European University Association, 2007).

²⁰ „Lisbon Declaration – Europe’s Universities beyond 2010: Diversity with a Common Purpose“, European University Association (2007).

Praho Deklaracijoje 2009 m. EUA patvirtino, kad universitetų autonomija artimiausią dešimtmetį bus lemiamas Europos universitetų sėkmės faktorius²¹.

Europos Komisija 2006 m. komunikate, skirtame universitetų modernizacijos darbotvarkei, savo prioritetu nustatė naujos universitetų sistemos įgyvendinimą. Šiai sistemai turi būti būdinga didesnė universitetų autonomija ir atskaitomybė²². Europos Sąjungos Taryba patvirtino šią sistemą ir išryškino universitetų autonomijos ir jų gebėjimo atliepti visuomenės lūkesčius ryšį. Pagal šią naują požiūrį universitetų autonomija pripažįstama lemiamu veiksniu kuriant Europos aukštojo mokslo erdvę²³.

Taigi pastaraisiais dešimtmečiais dėmesys universitetų autonomijos klausimams pasaulyje ir Europoje nuolat augo, o pačių universitetų rodytos iniciatyvos ir deklaruojami principai ilgainiui tapo Europos Sąjungos politikos dalimi.

3. Nauja universitetų institucinės autonomijos samprata ir jos reikšmė

Bendriausio pobūdžio apibrėžimas, kuris gali būti naudojamas moksliniuose tyrimuose, universitetų institucinę autonomiją nurodo „kaip nuolat besikeičiančius valstybės ir aukštojo mokslo institucijų santykius ir valstybės vykdomą kontrolę, priklausančią nuo nacionalinio konteksto ir aplinkybių“²⁴.

Pagal tradicinį universitetų modelį universitetai yra valstybės tarnybos dalis, jų administracinė veikla yra reguliuojama vyriausybės, vyriausybė kontroliuoja visus finansinius sprendimus, o universitetų infrastruktūra,

²¹ „European Universities – Looking Forward with Confidence. Prague Declaration“, European University Association (2009).

²² „Delivering on the modernisation agenda for universities: Education, research and innovation“ (COM (2006) 208 final, 2006).

²³ Thomas Estermann ir Terhi Nokkala, *University Autonomy in Europe I* (European University Association, EUA Publications 2009), 6.

²⁴ *Ibid.*

įskaitant pastatus, yra valstybės nuosavybė²⁵. Vis dėlto universitetai visada deklaravo savo autonomiją, kuri taip sutapo su akademinė autonomija, akademinė laisve. Tai reiškia, kad, nepaisant priežiūros ir kontrolės, kurią vykdo valstybė, universitetas gali būti laikomas nepriklausoma institucija tol, kol jo akademinis gyvenimas yra nulemtas pačios akademinės institucijos²⁶.

Kaip matyti pateiktoje apžvalgoje, šiais laikais universitetų autonomijos samprata yra gerokai pakitusi palyginti su tradiciniu universitetų modeliu. Tai įvyko visų pirma dėl universitetų, pasirašiusių *Magna Charta Universitatum* ir EUA inicijuotas deklaracijas. Galų gale naujoji samprata buvo įtvirtinta Europos Sąjungos institucijų dokumentuose.

Buvo pateikti visiškai nauji argumentai universitetų autonomijos reikšmei pagrįsti. Prielaidas tam sudarė globalizacijos įtaka, laisvosios rinkos paradigmos ekspansija, ekonomikos struktūrų kaita, sparčiai besikeičiantys visuomenės poreikiai. Veikiant šiems faktoriams universitetai turi gebėti sparčiai reaguoti ir prisitaikyti. Tai geriausiu būdu gali įvykdyti autonomiją turintys universitetai. Antras susijęs veiksnys – įvairovė. Skirtingi universitetai su skirtingomis misijomis gali geriausiai atliepti valstybės poreikių visumą, o tai įgyvendinama tik universitetų autonomijos sąlygomis.

Konstatuojama, kad universitetų autonomija yra viena iš svarbiausių demokratijos vertybių, būtina demokratinės valstybės pažangai. Autonomija lemia tai, kad universitetai pradeda vykdyti veiksmingą savireguliaciją, įdiegia efektyvesnius vidinės kokybės užtikrinimo procesus, o taip pasiekama aukštesnė mokslo ir studijų kokybė padeda geriau atliepti visuomenės lūkesčius ir tenkinti jos poreikius.

Naujoji universitetų autonomijos samprata ryškiausiai apibūdinta Lisabonos deklaracijoje:

Vyriausybės yra raginamos paremti institucinės universitetų autonomijos principą, kad būtų įtvirtintos įvairios institucinės misijos ir priimta

²⁵ Ivar Bleiklie ir Maurice Kogan, „Organisation and governance of universities“, *Higher Education Policy* 20, 4 (2007): 477–493.

²⁶ Vuokko Kohtamäki ir Elizabeth Balbachevsky, „University autonomy from past to present“, iš *Theoretical and Methodological Perspectives on Higher Education Management and Transformation*, Elias Pekkola, Jussi Kivistö, Vuokko Kohtamäki, Yuzhuo Cai, Anu Lyytinen (Tampere: University Press: Tampere, Finland, 2018), 181.

akademine autonomija (studijų ir mokslinių tyrimų), finansinė autonomija (galimybė savo nuožiūra naudoti finansinius išteklius), organizacinė autonomija (universitetų struktūros nustatymas) ir personalo politikos autonomija (atsakomybė už darbuotojų priėmimą į darbą, darbo užmokestį ir darbuotojų karjerą). Autonomija turi būti pagrįsta tinkamu valstybės finansavimu ir turi numatyti galimybę universitetams patiems strategiškai valdyti iš valstybės bei privačių šaltinių gaunamas pajamas bei įnašus (iš filantropų, bendrovių, alumnų ir studentų). Vyriausybės yra raginamos nusistatyti universitetų autonomijos ir jų finansinės nepriklausomybės stiprinimo tikslus ir nuolat matuoti pažangą jų siekiant²⁷.

Taigi akademinė autonomija tampa tik viena iš keturių institucinės autonomijos sričių kartu su finansine autonomija, organizacine autonomija ir personalo politikos autonomija.

Pagal šią naują autonomijos sampratą valstybės vykdoma universitetų veiklos kontrolė vertinama kaip neigiamas, ribojantis veiksnys. Ji pakeičiama universitetų atskaitomybe savai bendruomenei ir visai visuomenei.

4. Pastarųjų metų iššūkiai universitetų institucinei autonomijai

Tarptautiniai vertinimai liudija, kad demokratijos pozicijos silpnėja daugelyje valstybių ir regionų²⁸. Ši tendencija neaplenkia ir Europos. Universitetų institucinė autonomija yra viena iš pamatinių demokratinės valstybės vertybių, todėl traukiantis demokratijai su naujais iššūkiais susiduria ir universitetų sektorius.

Honkongo mokslo ir technologijų universiteto profesorius Carsten A. Holz atkreipia dėmesį į tai, kad įtakinguose tarptautiniuose universitetų

²⁷ „European Universities – Looking Forward with Confidence. Prague Declaration“, European University Association (2009), 6.

²⁸ „Global democracy has a very bad year“, *Economist*, 2020, <https://www.economist.com/graphic-detail/2021/02/02/global-democracy-has-a-very-bad-year>.

reitingavimuose, tarp jų ir *Times Higher Education World University Rankings*, nėra vertinamas akademinės laisvės kriterijus. Juose aukštą vietą užima daugelis Kinijos ir Singapūro universitetų, kuriuose akademinė laisvė ribojama. Akademinės laisvės principas yra naikinamas Kinijos universitetų statute, neįtikę profesoriai šalinami iš darbo, įprasta tampa praktika studentams skusti dėstytojus. C. A. Holz atkreipia dėmesį ir į gilesnes priežastis, dėl kurių tokie reiškiniai nesulaukia deramo atgarsio tarptautinėje universitetų erdvėje: gyvename STEM mokslų ir universitetų menedžerizmo amžiuje²⁹.

Nuo 2017 m. Europa sekė įvykius Vengrijoje, kur vyriausybė priėmė Aukštojo mokslo įstatymą, įvedantį neproporcingus apribojimus ES ir ne ES valstybių universitetams, o vėliau Vengrijos vyriausybė uždraudė lyčių studijas ir privertė *Central Europe University* (Vidurio Europos universitetą) daugumą jo veiklos iškelti už šalies ribų³⁰. Nerimą kėlė ir įvykiai Turkijoje, kurioje po 2016 m. žlugusio mėginimo įvykdyti valstybės perversmą akademinis sektorius patyrė didelį spaudimą, buvo atleista daug dėstytojų, mokslininkų ir universitetų administratorių. Įvertinusios šią padėtį ir besiklostančius įvykius pasaulyje, Europos mokslų ir humanitarinių mokslų akademijų federacija ALLEA, EUA ir didžiausių Europos mokslinių tyrimų centrų ir mokslą finansuojančių organizacijų asociacija *Science Europe* 2019 m. paskelbė bendrą pareiškimą. Jame teigiama, kad visos Europos valstybės ir daugelis pasaulio šalių turi įtvirtinusios teisės normas, garantuojančias akademinę laisvę bei institucinę autonomiją ir deklaruoja esančios išsipareigojusios šiems principams. Vis dėlto Europos moksliniams tyrimams ir aukštojo mokslo sektoriui atstovaujanti asociacija konstatavo, kad akademinė laisvė ir institucinė autonomija nei Europoje, nei pasaulyje daugiau nebėra savaime suprantamos vertybės, ir tai gali turėti sunkių pasekmių mokslininkams, mokslui ir visuomenei. Europos mokslinių tyrimų ir aukštojo mokslo asociacijos pakvietė vyriausybes ir valdymo institucijas apsaugoti akademinę laisvę bei garantuoti aukštojo mokslo ir mokslinių tyrimų institucijų institucinę

²⁹ Carsten A. Holz, World university rankings are rewarding totalitarianism, 2021, *University World News*, <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20210413131504585>.

³⁰ 2020 m. spalio mėnesį Europos Sąjungos Teisingumo Teismas priėmė sprendimą, kad 2017 m. priimtas Vengrijos švietimo įstatymas pažeidė akademinės laisvės principą.

autonomiją, užtikrinti aiškų ir pastovų šio sektoriaus teisinį reguliavimą, susilaikyti nuo kišimosi į institucijų vidaus reikalus ir laiduoti nuolatinį pasitikėjimu grįstą dialogą³¹.

Vertindama šias tendencijas, Europos Komisija 2021 m. gegužės mėn. paskelbė komunikatą, kuriame atkreipė dėmesį į tai, kad globaliame pasaulyje kyla naujų grėsmių žmogaus teisėms ir fundamentalioms vertybėms, tokioms kaip akademinė laisvė. Komunikate pabrėžiama, kad akademinė laisvė, akademinė etika ir institucinė autonomija sudaro universitetų veiklos pagrindą. ES ir jos šalys narės turi ginti ir propaguoti šias vertybes tarptautinėje erdvėje. Komisija paskelbė, kad ES bendradarbiaus su tarptautiniais partneriais siekdama, kad būtų užtikrintas bendras pagrindinių principų ir vertybių mokslinių tyrimų ir inovacijų srityje supratimas, taip pat akademinės laisvės principas. Komisija ketina pateikti rekomendacijas, skirtas užsienio šalių kišimosi į ES mokslinių tyrimų organizacijų ir aukštojo mokslo įstaigų veiklą klausimams, kuriose daug vietos bus skirta akademinės laisvės ir institucinės autonomijos klausimams³².

COVID-19 pandemija akademei laisvei ir universitetų autonomijai lėmė naujų išbandymų. Pasak Sjuro Bergano, krizė gali turėti trejopą įtaką, kuri pasireikštų per bendrus demokratijos suvaržymus, per priimtas griežtas ypatingųjų padėčių priemones, taip pat pakeičiant mokymosi, studijų ir mokslinių tyrimų prioritetus³³.

³¹ „Academic freedom and institutional autonomy: Commitments must be followed by action. April 2019“, ALLEA, EUA, Science Europe, <https://www.scienceeurope.org/our-resources/joint-statement-on-academic-freedom-and-institutional-autonomy/>.

³² „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Global Approach to Research and Innovation. Brussels, 18.5.2021 COM(2021) 252 final“; „Pasaulinis Europos požiūris į bendradarbiavimą mokslinių tyrimų ir inovacijų srityje: atvirumu ir abipusiškumu grindžiamas strateginis požiūris“, pranešimas spaudai, Europos Komisija, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/IP_21_2465.

³³ Sjur Bergan, „Academic freedom and institutional autonomy: victims of the Covid-19 pandemic?“, iš *Higher education's response to the Covid-19 pandemic: Building a more sustainable and democratic future*, Sjur Bergan, Tony Gallagher, Ronaldo Munck, Hilligje van't Land (Council of Europe Higher Education Series No. 25), 216.

5. EUA Europos universitetų autonomijos tyrimas

EUA Europos universitetų autonomijos tyrimas leidžia palyginti universitetų autonomijos padėtį Europos aukštojo mokslo sistemose. Tyrimo pagrindas yra keturi universitetų institucinės autonomijos aspektai, įtvirtinti 2007 m. Lisabonos deklaracijoje. Tai organizacinė, finansinė, personalo politikos ir akademinė autonomija.

Pirmoji ataskaita apie universitetų autonomiją Europoje buvo paskelbta 2009 m.³⁴, 2011 m. buvo pradėtas Europos aukštojo mokslo sistemų autonomijos reitingavimas³⁵. 2017 m. paskelbtas tyrimas reitingavimą papildė išsamiau valstybių aukštojo mokslo sistemų kokybiniu vertinimu³⁶. Tyrimai buvo atliekami dalyvaujant universitetams, taip pat nacionalinėms rektorių konferencijoms. Buvo analizuojami keturi institucinės autonomijos aspektai, iš viso 30 kriterijų. Buvo vertinamas kiekvienas autonomijos apribojimo veiksnys ir nustatoma jo įtaka. 100 proc. rodiklis reiškia visišką institucinę autonomiją, 0 proc. – kad autonomijos kriterijus yra visiškai reguliuojamas išorinės valdymo institucijos³⁷. EUA sukūrė ir interneto svetainę, skirtą Europos valstybių universitetų institucinės autonomijos reitingavimui, kuri remiasi 2017 m. duomenimis ir yra nuolat papildoma³⁸.

Vertinant organizacinę autonomiją pirmąsias tris vietas reitingavime užėmė Jungtinė Karalystė, Danija ir Suomija, o Lietuva su Estija, surinkusios po 88 proc., dalijosi 5–6 vietas. Finansinės autonomijos reitingavime pirmąsias tris vietas užėmė Liuksemburgas, Latvija ir Jungtinė Karalystė, Estija liko ketvirta, o Lietuvai su 61 proc. teko 14 vieta. Reitinguojant

³⁴ Thomas Estermann ir Terhi Nokkala, *University Autonomy in Europe I* (European University Association, EUA Publications 2009), 18.

³⁵ Thomas Estermann, Terhi Nokkala ir Monika Steinel, *University Autonomy in Europe II. The Scorecard* (Brussels: European University Association, 2011).

³⁶ Enora Bennetot Pruvot ir Thomas Estermann, *University Autonomy in Europe III. The Scorecard* (Bruxelles: European University Association, 2017).

³⁷ *Ibid.*, 9, 10.

³⁸ „University Autonomy in Europe“, European University Association, <https://www.university-autonomy.eu/>. Stefan Collini, *What are Universities for?* (London: Penguin Books, 2012), 86. Alfonsas Ramonas, „Universiteto autonomijos sampratos genezė 1990–2008 metais“, *Parlamento studijos* 13 (2012): 213.

personalo politikos aspektą pirma buvo Estija (100 proc.), toliau sekė Švedija ir Jungtinė Karalystė, o Lietuva buvo dešimta (83 proc.). Galų gale, akademinės autonomijos aspektu Lietuva užėmė 26 vietą (žr. lentelę).

Į akademinės autonomijos vertinimą buvo įtraukti septyni kriterijai:

- Galimybė apsispręsti dėl bendro studentų skaičiaus;
- Teisė pasirinkti studentus;
- Teisė pradėti naujas studijų programas;
- Teisė nutraukti studijų programas;
- Teisė pasirinkti dėstytojų kalbą;
- Galimybė pasirinkti kokybės užtikrinimo mechanizmus ir teikėjus;
- Teisė nustatyti studijų programų turinį.

1 lentelė. Akademinės autonomijos reitingai 2017 m. Europos universitetų autonomijos tyrime

Vieta	Aukštojo mokslo sistema	Rezultatas: Akademinė autonomija
1	Estija	98 %
2	Suomija	90 %
3	Airija	89 %
	Liuksemburgas	89 %
	Jungtinė Karalystė	89 %
6	Hesenas (Vokietija)	88 %
	Šiaurės Reinas-Vestfalija (Vokietija)	88 %
8	Brandenburgas (Vokietija)	87 %
9	Norvegija	83 %
10	Islandija	78 %
11	Danija	75 %
12	Austrija	72 %
	Šveicarija	72 %
14	Lenkija	68 %
15	Švedija	66 %
16	Vengrija	58 %
17	Ispanija	57 %
18	Italija	56 %
	Slovakija	56 %
20	Portugalija	54 %

Vieta	Aukštojo mokslo sistema	Rezultatas: Akademinė autonomija
21	Kroatija	50 %
22	Nyderlandai	48 %
23	Latvija	46 %
	Serbija	46 %
25	Slovėnija	44 %
26	Lietuva	42 %
27	Prancūzija	37 %
28	Flandrija (Belgija)	35 %
29	Belgijos prancūzų kalbos bendruomenė	32 %

Taigi, šio tyrimo duomenimis, palyginus su kitomis Europos valstybėmis, Lietuva užima aukštesnę nei vidurkis vietą vertinant organizacinę, finansinę ir personalo politikos autonomijos aspektus, tačiau pagal akademinę autonomiją Lietuva atsidūrė reitingų lentelės pabaigoje. Panašioje padėtyje Lietuva vertinant akademinę autonomiją buvo ir atlikus 2011 m. EUA tyrimą (26 vieta iš 28 tirtų valstybių)³⁹. EUA tyrime pateikta išsami Lietuvos universitetų autonomijos analizė, kurioje, be kita ko, atkreiptas dėmesys, kad, EUA valstybių finansavimo stebėsenos duomenimis, 2008–2015 m. Lietuvos universitetų finansavimas sumažėjo daugiau kaip 30 proc. Konstatuojama, kad dėl mažėjančio finansavimo ir neaiškios finansavimo sistemos Lietuvos universitetai negali pasinaudoti institucinės autonomijos privalumais⁴⁰.

6. Universitetų vieta visuomenėje ir santykiai su vyriausybe

Vienas iš įtakingiausių britų autorių, rašančių universitetų tema, Stefan Collini savo knygoje cituoja amerikiečių socialinio kritiko Thorsteino

³⁹ Thomas Estermann, Terhi Nokkala ir Monika Steinell, *University Autonomy in Europe II. The Scorecard* (Brussels: European University Association, 2011), 62.

⁴⁰ European university association, *University Autonomy in Europe III: Country Profiles* (Brussels: European University Association, 2017), 119–124.

Vebleno prieš šimtmetį išsakytus žodžius: „Apskritai paėmus, universitetų vieta krikščionybės kultūroje iš esmės lieka tokia pati, kokia buvo nuo pat pradžių. Idealiu atveju, taip pat ir pagal visuotinai priimamą įsitikinimą universitetai šiuo metu, kaip ir nuo amžių, yra institucijos, turinčios misiją puoselėti aukščiausius bendruomenės polėkius ir idealus“⁴¹. S. Collini pabrėžia, kad ši mintis išlieka aktuali – didelė visuomenės dalis ir mūsų laikais su universitetais sieja didžiausius lūkesčius. Tiesa, pastaruoju metu universitetai sulaukia ir aštrios kritikos. Iš naujo yra keliamas klausimas dėl universitetų misijos, jų vaidmens visuomenėje.

Požiūris į universitetus neišvengiamai keičiasi dėl sparčių pokyčių visuomenėje, o tai turi įtakos ir politikos nuostatoms. Universitetų ir valstybės santykius stipriai veikia globalizacija, laisvosios rinkos idėjų plėtra, aukštojo mokslo masifikacija, visuomenės įvairovės didėjimas, besikeičianti visuomenės struktūra, kintantys darbo rinkos poreikiai.

Valstybių institucijos didžia dalimi lemia universitetų gyvenimą. Daug universitetų yra įkurti ir akredituojami valstybės institucijų, savo veiklą plėtoja pagal valstybėse nustatytą teisinį reguliavimą, valstybės suteikia universitetams infrastruktūrą, juos finansuoja, nustato jų atskaitomybę. Visi šie veiksniai savaime lemia reikšmingą valstybės įtaką universitetams. Vis dėlto, kitaip nei daugelis kitų įstaigų, lygiai taip pat įkurtų ir finansuojamų valstybės, universitetai naudojami institucine autonomija, t. y. jie nėra valstybės tiesiogiai valdomi, o patys nustato savo misiją ir ją įgyvendina. Tokia padėtis jau pati savaime neišvengiamai lemia prieštaravimus ir trintį tarp universitetų ir valstybės institucijų. Šie prieštaravimai kiekvieną kartą įveikiami vis kitaip priklausomai nuo visuomenės brandos ir kylančių vis naujų iššūkių.

Universitetai neretai sulaukia kritikos dėl daugelio savo veiklos aspektų, o tuo remdamiesi politikai jaučiasi turį teisę paveikti universitetų veiklą. Politikams nuolat kyla pagunda įsikišti nustatant universitetų veiklos tikslus, misiją ir net pamėginti reguliuoti vidinius universitetų vadybos procesus, nors tai pažeistų universitetų institucinės autonomijos principą. Galima kelti klausimą, ar politikai turi daugiau kompetencijos, atsakomybės

⁴¹ Stefan Collini, *What are Universities for?* (London: Penguin Books, 2012), 86.

nustatydami universitetų vaidmenį visuomenėje nei patys universitetai? Straipsnyje pateikta analizė atskleidžia, kad šiuo metu Europos Sąjungoje ir, apskritai paėmus, Vakaruose nusistovėjo tvirtas konsensusas, kad akademinė laisvė ir institucinė autonomija užtikrina didesnę universitetų veiklos efektyvumą.

Yra daugybė pavyzdžių, kad, įsiterpdami į sudėtingą, jautrią, savo prigimtimi ganėtinai inertišką, tačiau kartu ir imanentiškai į visuomenės pažangą orientuotą universitetų veiklą, politikai klydo, blaškėsi, darė akivaizdžių klaidų. Smulkmenišką universitetų veiklos reguliavimas yra iš principo neįmanomas, nes visuomenės pažangą laiduojančia vertybe reikia laikyti universitetų vidinių kultūrų ir jų misijų įvairovę, kurios neįmanoma aprėpti iš vieno centro.

S. Collini atkreipia dėmesį į tai, kad vyriausybės žodynas kalbant apie universitetų reikšmę kaitaliojasi priklausomai nuo auditorijos, kuriai žodžiai skirti. Kai vyriausybės atstovai giriasi Jungtinės Karalystės geriausių universitetų padėtimi tarp pasaulio geriausiųjų, jie pabrėžia mokslinių tyrimų kokybę; kalbėdami Jungtinės Karalystės verslo bendruomenei, jie kaip prioritetą iškelia „mokymąsi įsidarbinamumui“ ir „technologijų perdavimą verslui“; kalbėdami tiesiai elektoratui, jie pabrėžia „galimybių sudarymą“ ir „gambiausiųjų ugdymą“. S. Collini konstatuoja, kad politikų retorika kaitaliojasi besikeičiant socialinėms ir politinėms madoms, tačiau išlieka akivaizdus deklaruojamų tikslų neatitikimas vienui kitiems. Maža to, šie tikslai gali vieni kitiems prieštarauti⁴².

Tai, ką S. Collini kalba apie Jungtinės Karalystės politikus, aktualu ir daugeliui kitų valstybių, taip pat ir Lietuvai. Nuolat keičiantis politikų interesams, jie nesuformuluoja universitetų veiklos kokybės reikalavimų, kuriais būtų galima remtis ilgiau nei siekia jų politinė kadencija. Besikeičiančios vyriausybės, dažnai keldamos didelius reikalavimus aukštojo mokslo sektoriui, nesugebėdavo suformuluoti aiškių tikslų, kurių siekiama vis naujomis reformomis. Reformų vardan būdavo imamasi griežtesnio universitetų reguliavimo, kartais, kaip tai ne viename nutarime konstatavo Konstitucinis Teismas, net pažeidžiant universitetų autonomiją. Iki šiol nepavyko

⁴² Stefan Collini, *What are Universities for?* (London: Penguin Books, 2012), 92.

sukurti stabilios universitetų teisinės veiklos aplinkos ir aiškiais principais pagrįsto, skaidraus, į ateitį orientuoto universitetų finansavimo modelio.

2019 m. Lietuvos universitetų rektorių konferencija paskelbė deklaraciją dėl ALLEA, EUA ir *Science Europe* deklaracijos „Akademinė laisvė ir institucinė autonomija: pasižadėjimus turi sekti veiksmai“. Joje teigiama: „Lietuvos universitetų rektorių konferencija, patirdama, kad ir Lietuvoje, kurios Konstitucijoje akademinės laisvės ir institucinės autonomijos principas yra vienareikšmiškai įteisintas, jo viršenybė viešosios politikos ir teisės aktų praktikoje patiria pažeidimų ir nepaisymų, prisijungia prie ALLEA, EUA ir *Science Europe* deklaracijos ir kartu su kitomis prisijungusiomis institucijomis siekia akademinės laisvės ir institucinės autonomijos normų laikymosi ne savo labui, o dėl didesnių galimybių mokslo ir studijų institucijoms atlikti savo misiją visuomenėje.“⁴³

7. Lietuvos aukštojo mokslo teisinio reguliavimo raida

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje apie universitetų autonomiją įrašytas vienas sakinytis: „Aukštosioms mokykloms suteikiama autonomija“⁴⁴. 1991 m. priimtas Mokslo ir studijų įstatymas apibrėžė institucijų savarankiškumą. Įstatyme teigiama, kad valstybinės aukštosios mokyklos turi autonomiją, o jų veiklą valstybė gali reguliuoti subsidijomis, valstybės finansuojamais užsakymais (sutartimis) ir kitomis Lietuvos Respublikos įstatymų numatytomis priemonėmis. 2000 m. minėtą Mokslo ir studijų įstatymą pakeitęs Aukštojo mokslo įstatymas pateikė kur kas platesnį aukštųjų mokyklų autonomijos apibūdinimą. Daugelyje punktų čia buvo išdėstytos aukštųjų mokyklų teisės.

⁴³ „Lietuvos universitetų rektorių konferencijos deklaracija dėl ALLEA, EUA ir *Science Europe* deklaracijos „Akademinė laisvė ir institucinė autonomija: pasižadėjimus turi sekti veiksmai“, Lietuvos universitetų rektorių konferencija, 2019 m. gegužės 31 d., <https://lurk.lt/wp-content/uploads/2019/11/2019-05-31-LURK-Deklaracija-D%C4%96L-ALLEA-EUA-ir-SCIENCE-EUROPE-DEKLARACIJOS.pdf>.

⁴⁴ „Lietuvos Respublikos Konstitucija“ (Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija, 2019), 19.

Šiuose dviejuose įstatymuose pasirinktas skirtingas būdas apibrėžti universitetų autonomiją. 1991 m. įstatyme nustatoma, kokiais būdais valstybė gali daryti įtaką universitetams ir nurodomos netiesioginės reguliuojančios priemonės, taigi užkertamas kelias tiesioginėms biurokratinėms vyriausybės intervencijoms. Čia svarbu nurodyti ir įstatymo nuostatą, kad universitetų veikla galėjo būti reguliuojama tik Lietuvos Respublikos įstatymais. Taip įstatymas aiškiai apibrėžė valstybės ir aukštųjų mokyklų santykį bei garantavo aukštųjų mokyklų autonomiją. 2000 m. priimtas įstatymas buvo formuluojamas kitaip: jame išvardytos aukštųjų mokyklų teisės. Tokia įstatymo koncepcija jau savaime nėra išsami, nes visos aukštųjų mokyklų veiklos išvardyti neįmanoma, ir dėl likusių spragų autonomijos ribos lieka neaiškios. Taip formuluojant straipsnį išnyko nuostata dėl vien reguliuojančių priemonių taikymo. Tai sudarė prielaidas universitetų autonomijos ribojimui. Alfonsas Ramonas nurodo, kad „universitetų finansinės autonomijos dalis nuo 1990 iki 2008 m. keitėsi nuo 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“⁴⁵.

1991 m. priimtas Mokslo ir studijų įstatymas numatė, kad aukščiausias valstybinės aukštosios mokyklos sprendžiantysis organas yra taryba arba senatas, o šį aukščiausią organą renka mokslo laipsnį ar pedagoginius vardus turintys institucijos darbuotojai. Taryba arba senatas paprasta balsų dauguma rinko arba skyrė rektorių, kuris buvo atskaitingas tik šiam aukščiausiajam organui. Pasak A. Ramono, įstatymas sudarė sąlygas universitetams pereiti nuo sovietinės mokslo ir studijų sistemos prie Vakarų Europos standartų, pasiruošti dalyvavimui Bolonijos procese⁴⁶.

2009 m. pradėta bene reikšmingiausia aukštojo mokslo reforma. Buvo priimtas naujas Mokslo ir studijų įstatymas, įtraukęs ir Aukštojo mokslo įstatymo nuostatas. Vienas iš svarbesnių reformos tikslų buvo labiau komercializuoti aukštąjį mokslą, pastūmėti universitetus konkuruoti vieną su kitu dėl studentų.

⁴⁵ Alfonsas Ramonas, „Universiteto autonomijos sampratos genezė 1990–2008 metais“, *Parlamento studijos* 13 (2012): 213.

⁴⁶ *Ibid.*, 211.

Priimant naująjį įstatymą, kaip ir daugeliu kitų atvejų priimant svarbius su aukštojo mokslu susijusius sprendimus, nevyko tinkamo dialogo tarp valdžios institucijų ir akademinų bendruomenių. Politikai neįsiklausė į išpėjimus, kad kai kurios priimamo įstatymo nuostatos gali pažeisti universitetų institucinę autonomiją. Tai visų pirma susiję su nuostatomis, pagal kurias formuojama universiteto taryba, aukščiausias valdymo organas, kuris pakeitė universiteto dėstytojų renkama aukščiausią valdymo organą. Taryboje daugumą turėjo sudaryti išoriniai nariai. Vėliau šias įstatymo nuostatas, įtvirtinusias išorinę universitetų veiklos kontrolę, Konstitucinis Teismas pripažino pažeidusiomis Konstituciją.

Iki šios reformos dauguma Lietuvos universitetų turėjo Lietuvos Respublikos valstybinių aukštojo mokslo ir studijų įstaigų statusą. Naujasis Mokslo ir studijų įstatymas nustatė, kad valstybinės aukštosios mokyklos veikia kaip viešosios įstaigos. Jų steigėju tapo Lietuvos Respublikos Seimas. Toks viešųjų įstaigų statusas pabrėžė didesnę universitetų savarankiškumą, sudarė prielaidas efektyviau pasinaudoti autonomijos galimybėmis.

Reikalavimas universitetams gyventi pagal laisvosios rinkos principus, jei būtų nuosekliai laikomasi liberalaus teorinio modelio, jiems turėjo suteikti daugiau veiklos laisvės, tačiau to neįvyko. Konkurencinė veikla tarp universitetų augo, tačiau taip pat, nepaisant universitetų įgyto viešųjų įstaigų statuso, nuolat didėjo ir valdžios institucijų reguliavimas, kuris, kaip liudija Konstitucinio Teismo sprendimai, ne kartą peržengdavo ir universitetų autonomijos ribas.

8. Konstitucinio Teismo nutarimai aukštojo mokslo autonomijos klausimais

Per trisdešimt atkurtos nepriklausomybės metų Konstitucinis Teismas savo nutarimuose vienuolika kartų nagrinėjo aukštųjų mokyklų autonomijos klausimus.

Konstitucinis Teismas jau pirmajame nutarime, priimtame 1994 m. birželio 27 d., pateikė Konstitucijos 40 straipsnio trečiosios dalies, kurioje kalbama apie tai, kad aukštosioms mokykloms suteikiama autonomija,

išaiškinimą, kuris tapo plėtojamos Konstitucinio Teismo konstitucinės doktrinos pagrindu. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad istoriškai aukštosios mokyklos autonomijos idėja susiformavo viduramžiais. Pasak Konstitucinio Teismo, „[t]radiciškai aukštosios mokyklos autonomija suprantama kaip teisė savarankiškai nustatyti ir įtvirtinti įstatuose ar statute savo organizacinę ir valdymo struktūrą, ryšius su kitais partneriais, mokslo ir studijų tvarką, studijų programas, studentų priėmimo tvarką, spręsti kitus su tuo susijusius klausimus, naudotis valstybės perduotu ir kitu įsigytu turto, turėti teritorijos ir pastatų, kito turto, skirto mokslo ir studijų reikalams, neliečiamumo garantiją. Tuo tikslu aukštajai mokyklai garantuojama institucinė autonomija, t. y. tam tikras statusas, kuris reiškia, kad yra tam tikros veiklos sritys, laisvos nuo vykdomosios valdžios kontrolės“. Konstitucinis Teismas nurodė, kad kartu valstybė turi užtikrinti reikiamas materialines ir finansines aukštųjų mokyklų veiklos sąlygas⁴⁷. Taip pat Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą yra konstatavęs, kad nei aukštųjų mokyklų autonomija, nei akademinė laisvė nėra savitiksliai dalykai, o aukštosioms mokykloms laiduojama autonomija ir mokslo bei tyrimų laisvė nėra absoliučios.

Vienuolika Konstitucinio Teismo nutarimų, kuriuose buvo aptariami aukštųjų mokyklų autonomijos klausimai, yra atspindėti 2 lentelėje.

2 lentelė. Konstitucinio Teismo nutarimų, kuriuose aptariami universitetų autonomijos klausimai, data ir turinys

Nr.	Konstitucinio Teismo nutarimo data	Konstitucinio Teismo nutarimo tema	Konstitucinio Teismo nutarimo turinys
1.	1994 m. birželio 27 d.	Dėl butų privatizavimo įstatymo kai kurių normų	Dėl universitetui patikėjimo teise perduotų pastatų valdymo teisės
2.	1996 m. liepos 10 d.	Dėl advokatų aukštojo universitetinio teisinio išsilavinimo	Dėl universitetinio išsilavinimo aprėpties ir skirtumų nuo kito tipo švietimo įstaigų teikiamo išsilavinimo

⁴⁷ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. birželio 27 d. nutarimas“, LRKT, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta448/content>.

Nr.	Konstitucinio Teismo nutarimo data	Konstitucinio Teismo nutarimo tema	Konstitucinio Teismo nutarimo turinys
3.	2002 m. sausio 14 d.	Dėl valstybės ir savivaldybių biudžetų rodiklių	Dėl valstybės pareigos finansuoti aukštąjį mokslą gerai besimokantiems asmenims ir aukštųjų mokyklų valstybinio finansavimo kaip autonomijos garantijos
4.	2002 m. vasario 5 d.	Dėl kai kurių Aukštojo mokslo įstatymo nuostatų	Dėl skirtingų tipų aukštųjų mokyklų bei skirtingų steigėjų įsteigtų aukštųjų mokyklų (valstybinių ir nevalstybinių) valdymo formų, jų valdymo institucijų, šių institucijų sudarymo tvarkos bei jų funkcijų ir įgaliojimų
5.	2008 m. vasario 1 d.	Dėl Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 5 d. nutarimo nuostatų, susijusių su mokslininkų kvalifikacijos vertinimu, išaiškinimo	Dėl kvalifikacinių reikalavimų mokslininkams ir dėstytojams nustatymo ir institucinės autonomijos principo dermės
6.	2008 m. vasario 20 d.	Dėl teisėjų kvalifikacinių reikalavimų	Dėl institucinės autonomijos ribų modeliuojant teisės studijų programas
7.	2008 m. kovo 20 d.	Dėl valstybinių aukštųjų mokyklų studentų skaičiaus ir finansavimo	Dėl įstatyme įtvirtintos Vyriausybės teisės nustatyti bendrą maksimaliai leistiną priimamų į aukštąsias mokyklas studentų skaičių, dėl aukštųjų mokyklų teisės nustatyti studijų kainas
8.	2009 m. spalio 28 d.	Dėl Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 20 d. nutarimo nuostatos, susijusios su aukštųjų mokyklų autonomija, išaiškinimo	Dėl aukštųjų mokyklų teisės savarankiškai nustatyti savo organizacinę ir valdymo struktūrą
9.	2018 m. birželio 19 d.	Dėl studijų kryptių vertinimo ir laikino akreditavimo	Dėl Mokslo ir studijų įstatyme įtvirtintos nuostatos, suteikiančios švietimo ir mokslo ministrui teisę patvirtinti reikalavimus ir tvarką, pagal kurią studijų kryptys vertinamos ir laikinai akredituojamos, numatančią terminą, iki kada švietimo ir mokslo ministras turi nustatyti naujus reikalavimus studijų kryptių vertinimui ir jas įvertinti

Nr.	Konstitucinio Teismo nutarimo data	Konstitucinio Teismo nutarimo tema	Konstitucinio Teismo nutarimo turinys
10.	2018 m. birželio 29 d.	Dėl Lietuvos sporto universiteto reorganizavimo prijungiant jį prie Lietuvos sveikatos mokslų universiteto	Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 2018 m. sausio 12 d. nutarimo „Dėl pritarimo Lietuvos sporto universiteto reorganizavimui prijungimo prie Lietuvos sveikatos mokslų universiteto būdu“ atitikties Konstitucijai ir Mokslo ir studijų įstatymui
11.	2020 m. gruodžio 7 d.	Dėl valstybės biudžeto lėšų skyrimo mokslo ir studijų institucijų mokslinei veiklai	Dėl kasmetinio mokslinių tyrimų ir eksperimentinės plėtros ir meno veiklos vertinimo ir kas penkerius metus vykdomo palyginamojo ekspertinio vertinimo tvarkos

Ne viename iš šių nutarimų konstatuota, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės ar Lietuvos Respublikos Seimo sprendimai riboja aukštųjų mokyklų autonomiją ir pažeidė Konstituciją.

2018 m. birželio 19 d. nutarime „Dėl studijų kryptių vertinimo ir laikino akreditavimo“ Konstitucinis Teismas pripažino, kad Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymo pakeitimas, kuriame buvo numatyta iki 2018 m. kovo 1 d. įvertinti ir laikinai akredituoti vykdomas studijų kryptis, prieštarauja Konstitucijai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams: „[...] valstybės institucijos neturi teisės nutraukti akredituotų studijų programų vykdymo, kol nėra pasibaigęs laikotarpis, kuriam jos akredituotos“. Įstatymų leidėjas negali nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį būtų reikalaujama neįmanomų dalykų, jis turi nustatyti pakankamą laikotarpį nuo įstatymo, kuriuo nustatomi nauji standartai, oficialaus paskelbimo iki jo įsigaliojimo, kad aukštosios mokyklos galėtų tinkamai pasirengti įgyvendinti naujus reikalavimus⁴⁸.

2018 m. birželio 29 d. nutarime „Dėl Lietuvos sporto universiteto reorganizavimo prijungiant jį prie Lietuvos sveikatos mokslų universiteto“ Konstitucinis Teismas nurodė, kad pertvarkant valstybinių aukštųjų

⁴⁸ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. birželio 19 d. nutarimas Nr. KT14-N9/2018“, LRKT, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta1838/content>.

mokyklų sistemą turi būti paisoma akademinėi bendruomenei tiesiogiai atstovaujančių ir jos savivaldą įgyvendinančių kolegialių institucijų teisės savarankiškai spręsti strateginius ir kitus svarbiausius aukštosios mokyklos valdymo klausimus. Įvertinus konstitucinę Seimo prigimtį ir jo vykdomas funkcijas, taip pat ir steigiamąją, įstatymuose gali būti nustatytas toks sprendimų dėl valstybinių aukštųjų mokyklų steigimo, reorganizavimo ir likvidavimo priėmimo teisinis reguliavimas, pagal kurį šiuos sprendimus priima Seimas Vyriausybės teikimu⁴⁹.

2020 m. gruodžio 7 d. nutarime „Dėl valstybės biudžeto lėšų skyrimo mokslo ir studijų institucijų mokslinei veiklai“ Konstitucinis Teismas konstatavo, kad valstybės parama mokslui yra imperatyvas, įtvirtintas Konstitucijoje. Taip pat pagal Konstituciją negalima tokia situacija, kai, įstatymų leidėjui pavedus Vyriausybei detalizuoti įstatyme įtvirtintą valstybės biudžeto lėšų mokslinių tyrimų ir eksperimentinės plėtros ir meno veiklai skyrimo mokslo ir studijų institucijoms teisinį reguliavimą, Vyriausybė pavestų tai padaryti kuriai nors kitai institucijai⁵⁰.

Išvados

Universitetų institucinės autonomijos idėja įsitvirtino dar viduramžiais. Kaip išsaugota tradicija pasiekusi mūsų laikus, ji tapo fundamentaliu demokratinės visuomenės principu, kuriuo remiantis formuojama universitetų veikla. Daugelio pasaulio universitetų pasirašyta *Magna Charta Universitatum*, Europos universitetų asociacija ir Europos Sąjungos institucijos suformavo naują universitetų institucinės autonomijos sampratą, pagrįstą surinktais įrodymais ir juos pasitelkus suformuota nuostata, kad tik universitetai, kuriems suteikta institucinė autonomija, geriausiu būdu gali prisitaikyti prie sparčiai besikeičiančių rinkos sąlygų, puoselėti skirtingas misijas, įdiegti efektyvesnius vidinės kokybės užtikrinimo procesus. Pagal

⁴⁹ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. birželio 29 d. nutarimas Nr. KT15-N10/2018“, LRKT, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta1841/content>.

⁵⁰ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2020 m. gruodžio 7 d. nutarimas Nr. KT208-N17/2020“, LRKT, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2279/content>.

šių sampratą valstybės vykdoma universitetų priežiūra, veiklos kontrolė turi būti pakeičiama universitetų savireguliacija, jų socialine ir kultūrine atsakomybe, atskaitomybe savai bendruomenei ir visai visuomenei. EUA Lisabonos deklaracijoje vyriausybės yra raginamos nusistatyti universitetų autonomijos ir jų finansinės nepriklausomybės stiprinimo tikslus ir nuolat matuoti pažangą jų siekiant.

Naujų iššūkių ir pasaulio, ir Lietuvos universitetams kyla dėl universitetinėje aplinkoje įsigalinčių laisvosios rinkos principų, augančios pasaulinės universitetų konkurencijos, stiprėjančių nedemokratiškos valstybių universitetų, COVID-19 pandemijos įtakos. Pandemijos sukelta krizė gali pasireikšti per bendrus demokratijos suvaržymus, per priimtas griežtas ypatingųjų padėčių priemones, taip pat pakeičiant mokymosi, studijų ir mokslinių tyrimų prioritetus.

Konstitucinis Teismas nagrinėjo vienuolika bylų, susijusių su aukštųjų mokyklų institucinės autonomijos klausimais. Nagrinėdamas šias bylas Konstitucinis Teismas suformavo konstitucinę doktriną, pateikdamas Konstitucijos 40 straipsnio trečios dalies, kurioje kalbama apie tai, kad aukštosioms mokykloms suteikiama autonomija, išaiškinimą. Išanalizavęs Lietuvos Respublikos Seimo ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimus Konstitucinis Teismas ne viename nutarime konstatavo, kad priimti teisės aktai nepagrįstai riboja aukštųjų mokyklų autonomiją ir pažeidė Konstituciją. Kartu Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą pabrėžė, kad nei aukštųjų mokyklų autonomija, nei akademinė laisvė nėra savitiksliai dalykai, o aukštosioms mokykloms laiduojama autonomija ir mokslo ir tyrimų laisvė nėra absoliučios.

Lietuvoje universitetų autonomija yra įtvirtinta Konstitucijoje ir Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatyme. Dauguma valstybinių universitetų turi viešųjų įstaigų statusą, kuris sudaro prielaidas universitetų savarankiškai veiklai ir autonomijai. Vis dėlto Lietuvos universitetai negali iki galo pasinaudoti institucinės autonomijos privalumais dėl nuolat kintančio universitetų veiklos teisinio reguliavimo, atskirais laikotarpiais mažėjančio finansavimo, taip pat dėl to, kad stinga aiškiais principais pagrįsto, skaidraus, į ateitį orientuoto universitetų finansavimo modelio.

CHALLENGES FOR THE IMPLEMENTATION OF THE INSTITUTIONAL AUTONOMY OF UNIVERSITIES IN LITHUANIA

Saulius Spurga

Mykolas Romeris University

Inga Žalėnienė

Mykolas Romeris University

***Summary.** The idea of the institutional autonomy of universities emerged in the Middle Ages. As a preserved tradition, it has become an important principle of a democratic society on which university activities are based. The Magna Charta Universitatum – signed by many universities around the world – the European University Association, and the European Union have developed a new concept of institutional autonomy for universities based on the belief that institutional autonomy is the best precondition for the efficiency of universities and societal progress. The Constitutional Court of the Republic of Lithuania examined 11 cases related to issues of the autonomy of higher education institutions. In examining these cases, the Court formed a Constitutional Doctrine, providing an interpretation of paragraph 3 of Article 40 of the Constitution of the Republic of Lithuania, which deals with the granting of autonomy to higher education institutions. In several rulings, the Court has held that legal acts adopted by the Seimas of the Republic of Lithuania and the Government of the Republic of Lithuania have unreasonably restricted the autonomy of higher education institutions and violated the Constitution. At the same time, the Court has repeatedly emphasized in its rulings that neither the autonomy of higher education institutions nor academic freedom are an end in themselves, and that the autonomy guaranteed to higher education institutions and the freedom of science and research are not absolute.*

Keywords: *Institutional autonomy of universities, Magna Charta Universitatum, Lithuanian higher education, Constitution, Constitutional Court.*

Saulius Spurga, Mykolo Romerio universiteto vicerektorius, socialinių mokslų (vadyba) daktaras. **Mokslinių tyrimų kryptys:** pilietinė visuomenė, demokratija, atstovavimas interesams, Europos Sąjungos valdymas.

Saulius Spurga, vice-rector of Mykolas Romeris University, doctor of social sciences (Management). **Research interests:** civil society, democratization, representation of interests, European Union governance.

Inga Žalėnienė, Mykolo Romerio universiteto rektorė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys:** aukštojo mokslo teisė.

Inga Žalėnienė, rector of Mykolas Romeris University, doctor of social sciences (Law). **Research interests:** higher education law.