

Pravni vidiki avtonomije državnih univerz in visokih šol

UDK: 340:378.4(045)

Nejc Brezovar

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

nejc.brezovar@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Avtonomija državnih univerz in visokih šol je ustavno zagotovljena kategorija, temeljna svoboščina, ki zagotavlja državnim univerzam in visokim šolam »obrambo« pred (nedopustnimi) posegi države na področje njihovega delovanja. Pravilno razumevanje avtonomije je v povezavi s področjem njenega delovanja (vsebinska avtonomija), ki ga ne ogrožajo samo »zunanje« sile, temveč je avtonomija ogrožena tudi od lastnih notranjih razmerij. Financiranje iz proračuna ni edina ovira z vidika finančne avtonomije, temveč problem predstavlja tudi vse večja želja po pridobivanju sredstev na trgu, ki omejuje delovanje univerz na način, da so te primorane svoje raziskovanje podrediti željam trga s čimer trg postane njihov »gospodar«. Avtonomija je zagotovljena državnim univerzam (kot celoti in ne posamičnim članicam) in visokim šolam, kjer obstajajo možnosti vplivanja države kot ustanovitelja na njihovo organizacijo in delovanje. Država kot oblast ohrani vpliv na univerze, vendar se mora vzdržati prekomernega poseganja na področje njenega temeljnega delovanja predvsem kot ustanovitelj – odpovedati se mora določenim ustanoviteljskim pravicam. Avtonomija univerz se izraža navzven (nasproti državi kot ustanovitelju) in tudi v notranjih razmerjih, kjer je v razmerju do univerze avtonomen vsak pedagog, raziskovalec, uporabnik storitev. Popolne avtonomije državne univerze in visoke šole ne morejo uživati, saj je tovrstno sklepanje v nasprotju z namenom ustavodajalca in z logiko sistemske ureditve družbe, kjer so univerze le eden izmed medsebojno povezanih podsistemov.

Ključne besede: avtonomija, državne univerze in visoke šole, visoko šolstvo, ustavnosodna presoja, obseg in upravičenci avtonomije

JEL: I23

1 Uvod

Beseda avtonomija izvira iz grških korenov *autos* in *nomos* in pomeni v slovenskem prevodu »tistega, ki je sam sebi zakonodajalec« ter predstavlja situacijo, ki omogoča nekemu sprejemanje določenih odločitev oziroma

izvedbo ukrepov brez potrebe po pridobitvi predhodnega soglasja oziroma pooblastila s strani nadzornega organa.¹ Univerza je edina ustavna kategorija, ki je izrecno po ustavi avtonomna in po mnenju nekaterih avtorjev izvzeta iz zakonske regulative. Tovrstna opredelitev pojma avtonomije je zastarela in problematična, lahko bi rekli srednjeveška, saj izhaja iz časov, ko so bile univerze eksteritorialne in so imele med drugim tudi sodno pristojnost. Danes je zadeva veliko bolj kompleksna, saj so univerze vpete v mrežo družbenih in socialnih odnosov in predpisov ter so le eden izmed mnogih družbenih podsistemov, za katere že samo mesto znotraj nekega sistema nasprotuje možnosti popolne avtonomije znotraj sistema. Na področju visokega šolstva lahko avtonomne institucije vzpostavijo lastne programe študija, imajo nadzor nad svojimi financami (pri javnih sredstvih po pridobitvi le-teh in v skladu z veljavno zakonodajo, ki je podvržena ustreznim mehanizmom nadzora porabe) in podeljujejo lastne nazive (ob zaključku študija itd.).

Če povzamemo besede *Magne Charte Universitatum*²: »Univerza je avtonomna institucija v srcu družb, ki je različno organizirana zaradi geografske in zgodovinske dediščine; posreduje, preverja, ocenjuje in posreduje kulturo z raziskovanjem in poučevanjem. Da bi univerza ustrezala potrebam okolja, morata biti njeno raziskovanje in poučevanje moralno in intelektualno neodvisna od vseh političnih oblasti in gospodarskih sil.«

2 Institucionalna in vsebinska avtonomija

Avtonomijo državnih univerz in visokih šol³, ki je zagotovljena z 58. členom Ustave Republike Slovenije, ne gre razlagati samostojno temveč ob hkratni uporabi 57. (izobrazba in šolanje) in 59. člena (svoboda znanosti in umetnosti) Ustave Republike Slovenije, katerih povezava je razvidna iz same vsebine določb in mesta na katerem se nahajajo v ustavi. Vsebinska avtonomija kot akademska svoboda, svoboda raziskovanja in poučevanja ter drugih dejavnosti univerz, ni tudi institucionalna. Samouprava je omejena predvsem na vsebino raziskovanja in poučevanja ter notranjo organizacijo, ki je potrebna za njuno delovanje ter v postopkih sprejemanja (samo)upravnih aktov univerz.

Ustavno zagotovljena avtonomija je kontinuiran interes v očeh zakonodajalca, da do določene stopnje loči (državne) univerze od preostalega državnega

1 Podobno v pritrdilnem ločenem mnenju ustavnega sodnika Boštjana M. Zupančiča, ki se mu pridružuje ustavni sodnik Šinkovec Jože v zadevi U-I-22/94 z dne 17. 2. 1994. Taka opredelitev je problematična, saj znotraj medsebojno povezanih sistemov, ki predstavljajo širši družbeni sistem, ki ga vsaj v določenih vidikih ureja država, z zakonodajo taka avtonomija ne more obstajati, če seveda univerze štejem za družbeni podsistem, kar vsekakor so glede na njihovo širšo družbeno umeščenost – ustvarjanje in posredovanje znanja, financiranje iz proračuna, zaposlene uslužbenke in študente kot uporabnike storitev.

2 *Magna Charta* evropskih univerz je bila spisana januarja 1988 in so jo podpisali vsi rektorji, ki so se udeležili srečanja ob praznovanju 900 letnice njihove *Alme Mater* (Univerze v Bolonji), s katero so se zavezali k promociji vrednot univerzitetne tradicije in spodbujanju močnih povezav med evropskimi univerzami.

3 Avtonomijo univerze bi bilo smiselno razumeti kot vsebinsko avtonomijo na področju delovanja univerz, določanja pravil delovanja, lastne strategije razvoja, habilitiranja in zaposlovanja svojih uslužbencev ter določanja lastnih študijskih programov.

aparata, ki sodi neposredno pod okrilje predvsem zakonodajne in izvršilne oblasti, in jim tako dodeli poseben pravni status. S tovrstnim varstvom oziroma nevmešavanjem se univerzam zagotovi trajnejši obstoj. Čeprav država v odnosu do univerz še vedno nastopa kot oblast, je njen vpliv na področjih, ki sodijo v področje načel avtonomije univerz omejen, ukrepi države pa so podvrženi ustavnosodni kontroli. Določbe o (institucionalni) avtonomiji so prisotne v mnogih ustavah, vendar so stopnje varstva različne in se ponekod nanašajo na določene pravice, ki same ne nakazujejo izrecno na avtonomijo univerz a so z njo povezane, kot so svoboda govora, svobodo raziskovanja itd.⁴

Pomen avtonomije univerz je poudarjen v različnih mednarodnih dokumentih, ki razumejo avtonomijo univerz kot ključen pogoj za ustvarjanje okolja, v katerem se lahko uresničujejo različne pravice kot so pravica do izobrazbe, pravica do izobraževanja in raziskovanja ter napredek znanosti. Institucionalna avtonomija je pogoj za nastanek in uživanje prave akademske svobode in pomeni stopnjo samouprave potrebne za sprejemanje učinkovitih odločitev o akademskem delu, merilih, upravljanju in povezanih aktivnostih upoštevajoč odgovornost, ki jo imajo institucije do javnosti predvsem v odnosu do javnega financiranja, spoštovanja akademske svobode in človekovih pravic.⁵ Odgovornost do javnosti se izraža predvsem s kakovostjo storitev (skupaj z različnimi oblikami nadzora kakovosti), ki jih zagotavljajo visokošolske institucije.⁶ Univerza predstavlja enega izmed mnogih družbenih podsistemov in je z drugimi podsistemi neločljivo povezana, zato popolna oziroma absolutna avtonomija ni mogoča, s čimer se strinja tudi Ustavno sodišče RS. Avtonomija državnih univerz in visokih šol je zaradi vpetosti v širše družbeno okolje relativna in pridržana le določenim področjem delovanja univerz⁷ saj ne more obstajati enotni sistem avtonomije univerz, po katerem bi vsaka

4 Tako imajo Češka, Irska, Latvija, Poljska, Slovaška, Španija in Slovenija opredeljeno svobodo izobraževanja in raziskovanja in institucionalno avtonomijo (državnih univerz) – čeprav različno glede na podrobnost urejanja – Avstrija, Francija, Nemčija, Madžarska in Luksemburg pa imajo zagotovljeno svobodo izobraževanja in raziskovanja, nimajo pa določb o institucionalni avtonomiji univerz. V Združenih državah Amerike najmanj 20 ustav zveznih držav vsebuje določbe o avtonomiji univerz. Terrence Karran (2007) je v članku *Academic Freedom in Europe: A Preliminary Comparative Analysis*, obravnavala vprašanje akademske svobode v pravni ureditvi sedanjih 23 držav članic Evropske unije (z izjemo Belgije, Cipra, Romunije in Bolgarije), kjer je posebno pozornost namenila vprašanju ustavne ureditve oziroma ustavnega varstva, zaščiti v okviru specialne zakonodaje, samoupravljanju, načinu imenovanja rektorja univerz in stalni (redni) profesuri, in ugotovila, da je primerjalno gledano varstvo vseh omenjenih vprašanj v Sloveniji na zelo visoki ravni (uvrščena je bila na drugo mesto za Finsko). Akademska svoboda naj bi uživala visoko varstvo v 13 obravnavanih državah, v dveh naj bi bila stopnja varstva nizka, v preostalih državah pa na srednji ravni.

5 UNESCO, Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel, 11. 11. 1997.

6 Podobno stališče je zavzela tudi Komisija EU, ki priznava pomembnost avtonomije univerz in je v svojem komuniqueju *Delivering on the Modernisation Agenda for Universities: Education, Research and Innovation* (2006) podprla prizadevanja za vzpostavitev novega okvira za delovanje univerz temelječega na »izboljšani avtonomiji in odgovornosti«, ta pristop pa je potrdil tudi Svet Evropske unije (2007), ki prepoznava neposredno povezavo med avtonomijo univerz in njihovo sposobnostjo, da odgovarjajo na družbene izzive in pričakovanja.

7 U-I-34/94 z dne 22. 1. 1998, »Pravica vsake visokošolske institucije, da sama, zakonsko popolnoma nevezano, odloča o vseh navedenih vprašanjih (za kar se smiselno zavzemajo pobudniki), takšnega enotnega sistema ne more zagotoviti.«

visokošolska institucija lahko sama, zakonsko popolnoma nevezano odločala o vseh vprašanjih.

3 Elementi avtonomije univerz

Upoštevaloč raziskave izvedene v okviru *European University Association*⁸ in nekaterih mednarodnih dokumentov lahko sklepamo, da so poglobitni vidiki avtonomije univerz štirje: akademska, finančna, organizacijska in uslužbenska avtonomija. Raziskave so empirično potrdile, da avtonomija univerz pripomore k izboljšanju kakovosti delovnega področja univerz.⁹ Podobne dokaze o tem, da je uspeh in izboljšanje kakovosti neposredno povezano z stopnjo institucionalne avtonomije¹⁰, ugotavljajo tudi nekateri drugi avtorji¹¹, kar je bilo potrjeno tudi v zadnjem času¹².

Finančni vidik avtonomije je neločljivo povezan z možnostjo univerz pridobivati dodatna sredstva financiranja (na trgu), kar je povezano tudi z uslužbenko avtonomijo, predvsem svobodo pri zaposlovanju in določanju plač za akademsko in strokovno osebje.¹³ V času finančne in gospodarske krize se sicer kažejo težnje, da bi oblast prevzela večji nadzor nad finančno avtonomijo univerz, kar bi onemogočalo univerzam svobodno razpolaganje s finančnimi sredstvi in jim oteževalo uspešno premagovanje krize. Odzivnost univerz na tegobe krize je neločljivo povezana s sposobnostjo univerz učinkovito ukrepati na ekonomsko situacijo, kar je odvisno predvsem od finančne in institucionalne avtonomije univerz.¹⁴ Novejše raziskave ugotavljajo, da čeprav se v evropskem prostoru krepi institucionalna avtonomija univerz, obstajajo občutne razlike med oblikami avtonomije. Tako je organizacijska avtonomija še vedno relativno omejena, medtem, ko naj bi bila finančna avtonomija zagotovljena na visoki oziroma srednji stopnji.¹⁵

⁸ Tako npr. *Financially sustainable universities II: European universities diversifying income streams; Institutional Diversity in European Higher Education*.

⁹ Sybille Reichert, *Institutional Diversity in European Higher Education: Tensions and challenges for policy makers and institutional leaders*, EUA, 2009.

¹⁰ Svet EU sprejel v maju 2006 dokument št. 9166/06, v katerem med drugim poziva k zagotavljanju avtonomije evropskih univerz (Svet EU, dokument št. 9166/06, točka 2: Zagotavljanje dejanske avtonomnosti in odgovornosti univerz).

¹¹ Sybille Reichert in Christian Tauch, *Trends IV European Universities Implementing Bologna*, 2005.

¹² Andree Sursock in Anne Smidt: *Trends 2010: A decade of change in European Higher Education*, 2010.

¹³ Raziskave izvedene v okviru EUA so potrdile velike stopnje raznolikosti pri urejanju predstavljenih vidikov avtonomije, ki so posledica različnih načinov iskanja ravnotežja med avtonomijo, odgovornostjo in sposobnostjo univerz za iskanje odgovorov na družbena vprašanja. Čeprav omenjene raziskave potrjujejo, da se v Evropskem prostoru širi trend zagotavljanja univerzam več avtonomije, obstaja kar nekaj držav, ki po mnenju EUA univerzam ne zagotavljajo zadostne stopnje avtonomije. Vendar obstajajo razlike tudi v okviru formalno zagotovljene in dejanske avtonomije, ki jo uživajo univerze v nekaterih državah.

¹⁴ *Impact of the economic crisis on European universities*, EUA, 2011.

¹⁵ De Boer H., Jongbloed B., Enders J., in File J., *Progress in higher education reforms across Europe: Governance reform*, European commission, 2010.

Pri preučevanju različnih vidikov avtonomije so bili uporabljeni različni kriteriji in merila.¹⁶ Republika Slovenija ni bila vključena v raziskavo, vendar nam kriteriji, ki so bili uporabljeni, lahko služijo kot smernice pri presojanju stopnje zagotovljene avtonomije univerz tudi v našem prostoru. Kolikor lahko kriterije prenesemo v slovensko ureditev, lahko sklepamo, da je v slednji univerzam zagotovljena visoka stopnja avtonomije. Spmembe, ki bi zagotavljale univerzam več avtonomije, bi bile izvedljive predvsem v okviru finančne in uslužbenske avtonomije (npr. status zaposlenih, sposobnost odločanja o višini plač, trajanje in način financiranja). Finančna avtonomija je pomembna zaradi omogočanja, da univerze sprejemajo strateške odločitve, uslužbenska oziroma kadrovska avtonomija pa je pomembna pri zagotavljanju kakovosti storitev, ki jih nudijo univerze.¹⁷ Predstavljene problematike in njenega nadaljnega obravnavanja v bližnji prihodnosti torej ne gre zlahka zavreči.

4 Pravna podlaga za avtonomijo državnih univerz in visokih šol

Avtonomija (državnih) univerz in drugih visokih šol je ustavno načelo oziroma z ustavo zagotovljena temeljna svoboščina, ki pripada državnim univerzam in državnim visokim šolam (ustanovitelj je država) saj so skladno z 58. členom Ustave Republike Slovenije »Državne univerze in državne visoke šole (so) avtonomne. Način njihovega financiranja ureja zakon.«. Težko govorimo o »pravici do avtonomije« saj je avtonomija cilj, proces, ki ga želimo doseči s pomočjo različnih aktivnosti in tako za univerze ne predstavlja samo pravic temveč tudi obveznosti. Osnutek slovenske ustave¹⁸ je določal, da »Univerze in druge visoke šole v mejah zakona samostojno določajo svojo notranjo ureditev«, vendar je bil zadnji stavek črtan saj naj bi »omejeval imperativ avtonomnosti«. Kasneje je bil dodan nov odstavek »Način njihovega

¹⁶ Pri organizacijski avtonomiji so uporabili predvsem naslednje kriterije: postopek, kriteriji izbire, mandat in razrešitev vodilnih predstavnikov univerz (rektorjev), delež in način izbire zunanjih članov upravljalnih teles, sposobnost odločanja o akademski sestavi in ustanavljanju samostojnih pravnih oseb, pri finančni avtonomiji: trajanje in način javnega financiranja, sposobnosti samostojnega razpolaganja presežkov prihodkov nad odhodki, izposojanja denarja, lastništva nepremičnin, določanja višine šolnin, pri uslužbenki avtonomiji: sposobnosti odločanja o postopkih izbire zaposlenih, odločanja o plačah, odločanja pri odpusčanju in pri napredovanju ter pri akademski avtonomiji: sposobnosti odločanja o skupnem številu vpisanih študentov, izbiri študentov, vzpostavljanju in ukinjanju programov, izbiri jezika in mehanizmov zagotavljanja kvalitete ter oblikovanja oziroma določanja vsebine programov.

¹⁷ Podoben poskus zagotavljanja višje stopnje avtonomije univerz je vseboval že v delovni osnutek Zakona o univerzi npr. poseben (sui generis) pravni status, po katerem univerza ne bi bila javni zavod, temveč avtonomna ustanova, ki se ravna po zasebnem pravu, izključitev zaposlenih na univerzi iz sistema javnih uslužbencev (posledično za njih ne bi veljal Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, kar bi omogočalo večjo fleksibilnost pri plačah, zaposlovanju in delu), financiranje iz državnega proračuna na podlagi večletnih pogodb (ob upoštevanju študijskega področja ter števila vpisanih študentov in diplomantov rednega študija prve, druge stopnje in tretje stopnje in na podlagi kvalitete za kar bi se sprejeli posebni standardi količine in kakovosti – pogodbe bi se usklajevale s pogajanjem, pogodba o financiranju bi bila pogodba obligacijskega prava, nadzor nad izvajanjem pogodbe pa bi vršil poseben organ v katerem bi bile univerze in oblast enakomerno zastopane). Odgovornost univerze bi se tu izražala predvsem v poročanju pristojnemu ministrstvu, vladi in državnemu zboru.

¹⁸ Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 17/90.

financiranja ureja zakon«, ki naj ne bi ožil avtonomnosti v njenem bistvu, to je v njeni znanstveno-pedagoški komponenti.

Iz teleološke razlage in namena zakonodajalca v zgodovinskem trenutku sprejema ustave izhaja, da je drugi odstavek 58. člena, ki določa, da način financiranja ureja zakon, treba razlagati skladno z njegovim namenom, »zaščite avtonomije državnih univerz in državnih visokih šol«. ¹⁹ Namen zakonodajalca je bil očitno predvsem zagotavljanje »stalnega, trajnega financiranja«, ki bi bil neodvisen od vsakokratnih nosilcev izvršilne veje oblasti, čeprav je dejansko avtonomija univerz na finančnem področju omejena, saj je odvisna od zakonodajalca in države – oblasti, ki zagotovi vsakoletna sredstva. ²⁰ Podrobneje financiranje javnih visokošolskih zavodov in dejavnosti zasebnih visokošolskih zavodov je prepuščeno vladi, ki ga uredi z uredbo (vlada lahko podrobneje ureja in razčlenjuje v zakonu ali v drugem aktu državnega zbora določena razmerja v skladu z namenom in s kriteriji zakona oziroma drugega predpisa). ²¹ Ustavno pooblastilo zakonodajalcu, da z zakonom uredi financiranje, je zakonodajalec izkoristil za prenos vsakokratnega določanja višine sredstev na vsakokratno vlado kot nosilko izvršilne oblasti. ²² Iz ustavodajnega gradiva je razvidno, da je zakonodajalec imel v mislih predvsem znanstvenopedagoški element avtonomije univerz, kar je konkretiziral tudi v zakonskih določbah, s katerimi je kasneje podrobneje opredelil področje ustavno zagotovljene avtonomije državnih univerz in visokih šol.

Vsebinsko razumevanje ustavno zagotovljene avtonomije terja upoštevanje sorodnih ustavnih določb o izobrazbi in šolanju ter svobodi znanosti in umetnosti, kar konkretizira Zakon o visokem šolstvu, ki določa univerzo kot avtonomni, znanstvenoraziskovalni, umetniški in izobraževalni visokošolski zavod s posebnim položajem. Kaj si zakonodajalec predstavlja pod pojmom avtonomija državnih univerz in visokih šol, je najbolje razvidno iz njegove opredelitve, kaj državnim univerzam in visokim šolam (predvsem) zagotavlja

¹⁹ Podobno je določbo o financiranju obrazložilo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije v zadevi U-I-156/08, točka 39.

²⁰ Zakon o visokem šolstvu, Uradni list RS, št. 100/2004 z dne 13. 9. 2004, predvideva vire financiranja, ki so 72. člen (viri financiranja): »Visokošolski zavodi pridobivajo sredstva iz proračuna Republike Slovenije, šolnin in drugih prispevkov za študij, plačil za storitve, dotacij, dediščin in daril ter iz drugih virov. Sredstva iz prejšnjega odstavka se uporabljajo v skladu z namenom, za katerega so bila pridobljena.«

²¹ Tako npr. uredba vlade o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerz, od leta 2004 do leta 2008, Uradni list RS, št. 134/2003 z dne 30. 12. 2003.

²² Zakon o visokem šolstvu, 75. člen: »(posebni predpis) Financiranje po 73. in 73.a členu tega zakona se podrobneje uredi s posebnim predpisom, ki ga sprejme Vlada Republike Slovenije.«

delovanje po načelih avtonomije.²³ Ob uporabi raziskave²⁴, izvedene v okviru EUA, lahko ugotovimo, da so v zakonu prisotni vidiki organizacijske, uslužbenske in akademske avtonomije, ni pa določb o finančni avtonomiji, kar je najverjetneje posledica ustavne določbe o avtonomiji, ki to področje prepušča v urejanje zakonodajalcu, kjer mu pripada široko polje proste presoje.²⁵ Avtonomijo univerze podpirajo tudi različni mednarodni (predvsem nezavezujoči) načelni dokumenti, ki so jih sprejeli večinoma različna združenja univerz.²⁶

Univerze same razčlenjujejo (skladno z zakonodajo) svoje videnje lastne avtonomije v svojih (podzakonskih) predpisih.²⁷ V primerjavi z Zakonom o visokem šolstvu univerza statut ožje (a terminološko bolj odprto) določa področje svoje avtonomije. Zanimive so tudi določbe statuta, ki sledijo in predstavljajo samostojno opredeljevanje avtonomije univerz, ki izvirajo predvsem iz njene tradicije in zgodovine in nimajo neposredne podlage v zakonodaji. Statut prepoveduje delovanje političnih strank na univerzi in

23 Zakon o visokem šolstvu, 6. člen (avtonomija visokošolskih zavodov), predvideva, da so ta področja zlasti »svoboda raziskovanja, umetniškega ustvarjanja in posredovanja znanja, samostojno urejanje notranje organizacije in delovanja s statutom v skladu z zakonom, sprejemanje meril za izvolitev v naziv visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev, volitve v nazive visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev, izbiro visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev za zasedbo delovnih mest, izdelavo in sprejem študijskih in znanstveno-raziskovalnih programov, določanje študijskega režima ter določanje oblik in obdobjev preverjanja znanj študentov, podeljevanje strokovnih in znanstvenih naslovov v skladu z zakonom ter podeljevanje častnega doktorata in naziva zaslužni profesor, volitve, imenovanja in odpoklic organov v skladu s statuti in drugimi akti, odločanje o oblikah sodelovanja z drugimi organizacijami, upravljanje s premoženjem v skladu z namenom, za katerega je bilo pridobljeno.«

24 Thomas Estermann in Terhi Nokkala, *University autonomy in Europe – exploratory study*, EUA, 2009.

25 Podobno se tudi osnutek predloga Zakona o univerzi, ko govori o avtonomiji univerze, sklicuje na »avtonomijo na področju izvajanja akademske dejavnosti, notranje organizacije in postopkov odločanja, oz. korporacijskega upravljanja (*corporate governance*)«, glede financiranja pa se zavzema predvsem za način financiranja »financiranje univerze iz državnega in drugih proračunov, ki poteka na temelju večletnih pogodb, v dogovorjenem obsegu za pogodbeno dogovorjeni program, kar kot svojo obveznost prevzame univerza in o tem tudi letno poroča pristojnemu ministrstvu, državnemu zboru in neodvisni agenciji za evalvacijo«. Tovrsten način bi univerzam nudil neko varno, stabilno in trajnejše financiranje, kar so vse izrazi finančne avtonomije.

26 Tako npr. Londonski komuniké (2007), *Magna Charta Universitatum* (podpisali rektorji evropskih univerz 1988 v Bologni in opisuje univerze kot avtonomne institucije in poudarja nedeljivost poučevanja in raziskovanja), Erfurtska deklaracija (predstavljena leta 1996, s strani akademikov in ministrov, govori pa o avtonomiji univerz, o odgovornosti držav in univerz, poudarek pa daje kakovostnemu delu univerz), Lizbonska konvencija o priznavanju visokošolskih kvalifikacij v evropskem prostoru (1997, Državni zbor jo je ratificiral 1999), Bergenski komuniké – Doseganje ciljev na področju evropskega visokošolskega prostora (Komuniké konference evropskih ministrov za visoko šolstvo, 2005), Deklaracija iz Salamance (2001), Graška deklaracija (2003), Lizbonska deklaracija (2007), Praška deklaracija (2009) in drugi.

27 Če kot primer vzamemo Statut Univerze v Ljubljani – čistopis, neuradno prečiščeno besedilo z dne 12. 4. 2012, ta v njem opredeljuje »da je pri izvajanju svoje dejavnosti avtonomna«, nadalje statut opredeli, da »Univerza uresničuje svojo avtonomijo s tem, da v skladu s svojim poslanstvom izvaja izobraževalno, znanstvenoraziskovalno in umetniško delo, zlasti da samostojno: oblikuje strategijo svojega razvoja, določa pravila svoje organizacije in delovanja, oblikuje študijske in raziskovalne programe ter določa način njihovega izvajanja, odloča o habilitaciji visokošolskih učiteljev (učitelji), znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev (sodelavci) in o merilih zanjo, odloča o zaposlovanju učiteljev, znanstvenih delavcev in sodelavcev.«

prepoveduje uniformiranim pripadnikom policije in oboroženih sil nepovabljen vstop na območje univerze (s tem tudi članic) razen v izjemnih primerih.²⁸ Pravna podlaga avtonomije univerz in visokih šol se tako nahaja v sami Ustavi Republike Slovenije, v Zakonu o visokem šolstvu v različnih podzakonskih (samoupravnih) aktih univerz in različnih mednarodnih deklaracijah in resolucijah.

5 Posegi zakonodajalca v avtonomijo

Zakonodajalcu, ki ureja širša družbena razmerja, pripada relativno široko polje proste presoje pri izbiri načinov, s katerimi ureja področje visokega šolstva, upoštevajoč omejitve izvirajoče iz vsebine načela avtonomije univerz, ki je v slovenskem prostoru zagotovljena na ustavni ravni.²⁹ Področje proste presoje zakonodajalca se konča tam, kjer se začne področje ustavno zajamčene avtonomije univerz. Avtonomija univerz in drugih visokih šol je urejena v II. poglavju Ustave Republike Slovenije – Človekove pravice in temeljne svoboščine, presoja kršitev te pravice pa je pridržana ustavnemu sodišču kot varuhu ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Prekomerni posegi (posegi, ki bi posegli v samo ustavno zagotovljeno jedro pravice in svoboščine) zakonodajalca v načelo avtonomije in pravice, ki ga konkretizirajo, so nedopustni.³⁰ Stališče nekaterih strokovnjakov je, da »Gre enostavno za to, da Ustava od zakonodajalca zahteva, da univerzo finančno oskrbi —, v ostalem pa jo pusti pri miru.«³¹

Zakonodajalec, ki z ustanovitvenim aktom ustanovi neko univerzo in ji z njim predpiše temeljne lastnosti (status, način vodenja in organiziranja, naloge in dejavnosti itd.) za njeno delovanje, mora upoštevati, da avtonomnost univerze predstavlja temeljno svoboščino, in ravnati zadržano in samoomejujoče.

Zakonodajalec oziroma državni zbor ima po ustavi pooblastilo, da z zakonom uredi področje financiranja – tako je finančna avtonomija univerze že iz tega stališča omejena.³² Nadalje jo je omejil zakonodajalec, ki je na tem področju

²⁸ Statut Univerze v Ljubljani – čistopis, neuradno prečiščeno besedilo z dne 12. 4. 2012, 8. člen: »Na univerzi ni dopustno delovanje političnih strank.« in 9. člen »Uniformirani pripadniki policije ali oboroženih sil ne smejo nepovabljeni vstopiti v prostore univerze, razen v nujnih primerih posredovanja, ko je v nevarnosti življenje in telo ali premoženje.«

²⁹ Ustava Republike Slovenije: 58. člen (avtonomnost univerze in drugih visokih šol): »Državne univerze in državne visoke šole so avtonomne. Način njihovega financiranja ureja zakon.«

³⁰ U-I-34/94 z dne 22. 1. 1998, »Vanjo (op.a.) »avtonomijo univerz«) sodi tudi tehnologija izvajanja pedagoškega procesa, katerega sestavni del so tudi preizkusi znanja, zato je lahko to področje urejeno le z aktom, sprejetim v okviru univerzitetne avtonomije. Zakonodajalec nima pravice posegati na to področje.«

³¹ Iz odklonilnega ločenega mnenja k odločbi U-I-34/94 sodnikov dr. B. M. Zupančiča in dr. T. Jerovška.

³² U-I-156/08 z dne 14. 4. 2011 »Drugi odstavek 58. člena Ustave od države zahteva, da je način financiranja državnih univerz in državnih visokih šol uredi z zakonom. Ustava določa pristojnost Državnega zbora, da sprejme določeno vsebino (način financiranja) z zakonom in ne morebiti s kakšnim drugim aktom. To pomeni, da je drugi odstavek 58. člena Ustave glede razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo ter s tem v razmerju do drugega odstavka 120. člena Ustave specialna določba. Ta določba pomeni izpeljavo sicer splošne zahteve po spoštovanju načela zakonitosti iz drugega odstavka 120. člena Ustave glede specifične vsebine, to je načina financiranja državnih univerz in državnih visokih šol. Iz te določbe zato izhajajo enaka

z zakonom celo podelil pooblastilo vladi kot nosilcu izvršilne oblasti, da ureja vsakokratno financiranje z uredbo kot podzakonskim predpisom.

Jezikovna razlaga pojmov drugega odstavka 58. člena ZViS »financirati« pomeni »denarno omogočati kako delo, dejavnost«, »način« pa »kar opredeljuje, označuje delanje, ravnanje, mišljenje glede na potek, uresničevanje«. Zakonodajalec lahko uredi tudi načine financiranja iz drugih virov in ni omejen pri določanju višine sredstev za financiranje – zakonodajalcu pripada široko polje proste presoje (a ne neomejeno) saj mora biti način financiranja urejen na način, ki zagotavlja neko finančno stabilnost, varnost in predvidljivost pridobivanja sredstev iz proračuna, neodvisno od vsakokratnega nosilca izvršilne oblasti in različnih drugih interesov.

Zakonodajalec je omejen pri posegih v samo jedro načela oziroma svobosčine avtonomije (državnih) univerz in visokih šol, ki izvira iz njihove tradicionalne in zgodovinske vloge ter različnih mednarodnih dokumentov. Ustavno zagotovljena avtonomija državnih univerz in visokih šol slednjih ne odvezuje od zvestobe oziroma spoštovanja samih ustavnih določb – univerze morajo namreč delovati skladno z ustavo.³³ Slednja ob omogočanju in zagotavljanju avtonomije državnih univerz in visokih šol istočasno nudi zakonodajalcu podlago za možne posege na to področje, predvsem v primeru določb, kjer lahko pride do kolizije z ustavno zagotovljeno avtonomijo.³⁴

6 Ustavnosodna presoja obsega avtonomije in vprašanje njenih naslovnikov

Avtonomija državnih univerz in visokih šol je ob uporabi teleološke in jezikovne razlage pridržana le državnim visokošolskim zavodom, katerih ustanovitelj je država. To je logičen sklep zaradi pravic, ki jih ima ustanovitelj (visokošolskega) zavoda pri njegovem upravljanju, ki terjajo omejitve države pri pretiranem poseganju v avtonomijo univerz predvsem tam, kjer lahko država kot ustanovitelj vpliva na delovanje zavoda. Ustanovitelj lahko sodeluje pri (so)upravljanju državnih univerz, vendar na način, ki mu ne omogoča prevladujočega vpliva, saj mora biti univerzam pridržana določena stopnja samouprave.³⁵

načela, po katerih mora biti zakon vsebinska podlaga za izdajanje podzakonskih predpisov in posamičnih aktov izvršilne oblasti, tako vlade kot upravnih organov, ne da bi bilo potrebno izrecno pooblastilo v zakonu.[14] Zato je Ustavno sodišče pobudnične očitke o neskladnosti izpodbijane ureditve z drugim odstavkom 120. člena presoјalo z vidika drugega odstavka 58. člena Ustave.«.

33 Podobno Franc Testen v Komentar Ustave Republike Slovenije, ur. L. Šturm, Fakulteta za podiplomske evropske in državne študije, 2002, str. 589.

34 Npr. 57., 59., 75. člen Ustave RS.

35 Če upoštevamo sestavo upravnega odbora (organ upravljanja, ki odloča zlasti o zadevah gospodarske narave in skrbi za nemoteno materialno poslovanje Univerze) največje slovenske univerze, Univerze v Ljubljani, ima ustanovitelj 1/3 predstavnikov (3 od 9 članov), kar mu omogoča določen, a ne prevladujoč vpliv. Poleg tega ima ustanovitelj svoje predstavnike samo v okviru upravnega odbora, kot organa, ki se ukvarja predvsem z materialnim in gospodarskim delovanjem univerze, medtem, ko v senatu kot najvišjem strokovnem organu univerze ustanovitelj nima svojih predstavnikov. Poleg tega je sestava upravnega odbora skladno z 22. členom ZViS pridržana univerzi (vsaj glede vprašanja deleža predstavnikov ustanovitelja in

Avtonomnost ne vključuje pravice do samoorganiziranja, saj je za samo vzpostavitev delovanja državne univerze ali državne visoke šole potrebna aktivnost oziroma delovanje države, ki ustanovi samo institucijo – (avtonomno) univerzo, na način s katerim med drugim uredi oziroma predpiše vsaj temeljne določbe o njenem statusu, načinu vodenja in upravljanja, nalogah oziroma dejavnostih, določbe, ki urejajo temeljna razmerja med njenimi konstitutivnimi deli (članicami) in glede na specifične naloge, ki jih imajo državne univerze kot izvajalke javne službe, določbe o vplivu države in državljanov pri njihovem delovanju.³⁶ Ustanovitev državne univerze oziroma državne visoke šole je tisti konstitutivni element oziroma pogoj, po uresničitvi katerega lahko razpravljamo o vprašanju avtonomije (državnih) univerz.

Poleg razmerja ustanovitelja (države) do visokošolskega zavoda, ki predstavlja avtonomijo državnih univerz »navzven«, torej do zunanjih dejavnikov (če sploh lahko štejemo državo, ki je ustanovitelj, za zunanji dejavnik), je pomembno tudi vprašanje avtonomije univerz do različnih notranjih enot oziroma »sestavnih« delov univerze, kot so članice in pridružene članice univerze ter različne pravne osebe (npr. inštituti), katerih ustanoviteljica je sama univerza. Slednjim lahko zavrremo pravico do samostojne avtonomije že iz razloga, da le-ta skladno z ustavo pripada državnim univerzam in državnim visokošolskim zavodom in ne drugim zavodom, ki uživajo avtonomijo samo v okviru avtonomije univerze kot celote. Običajno je univerza samostojna pravna oseba, medtem ko so članice njene organizacijske enote, ki pokrivajo različna znanstvena področja znotraj univerze kot celote. Obstajajo tudi določene sui generis situacije, ki jih bomo predstavili na primeru Univerze v Ljubljani. Članice univerze v Ljubljani so na neki način »dvoživke« saj v nekih situacijah nimajo samostojne pravne subjektivitete³⁷, v izrecno predvidenih situacijah pa je članica univerze hkrati zavod z lastnostjo pravne osebe in nastopa pri izvajanju (nekaterih) dejavnosti v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun. Članice Univerze so v specifičnem položaju, ko je njihova pravna subjektiviteta odvisna od dejavnosti, ki jih v nekem trenutku izvajajo.³⁸

njihovega mandata), zakon določa le obveznost zastopnosti ustanovitelja in določenih skupin, saj skladno z zakonom upravni odbor »sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev, ki opravljajo visokošolsko dejavnost, predstavniki študentov, predstavnik drugih delavcev in predstavniki delodajalcev«. Tako sestava upravnega odbora ni problematična z vidika avtonomije univerze upoštevajoč dvotirni sistem njenega vodenja (senat in upravni odbor), saj država kot ustanovitelj sodeluje le na enem področju odločanja oziroma vodenja (predvsem gospodarske narave), poleg tega so primerjalnopravno gledano sistemi dvotirnega upravljanja v porastu.

36 Tako npr. Odlok o ustanovitvi Univerze na Primorskem (Ur.l. RS, št. 13/03, 79/04, 36/06, 137/06, 67/08 in 85/11).

37 Splošno pravilo je, da je članica univerze zavod brez pravne subjektivitete.

38 Dvojnost pravne subjektivitete članic je razvidna iz statuta UL, po katerem, »30. člen: Članica univerze je zavod brez pravne subjektivitete, ko v imenu in za račun univerze izvaja dejavnost v okviru nacionalnega programa visokega šolstva in nacionalnega razvojnega in raziskovalnega programa, za katera zagotavlja sredstva Republika Slovenija. Pri izvajanju nacionalnega programa visokega šolstva in nacionalnega raziskovalnega in razvojnega programa nastopa članica v imenu in za račun univerze. Članica univerze je hkrati zavod z lastnostjo pravne osebe in nastopa pri izvajanju dejavnosti iz 16. člena tega statuta v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun.« upoštevajoč 16. člen statuta tako članica praviloma nima samostojne pravne subjektivitete »16. člen: V skladu s četrtem odstavkom 10. člena Zakona o visokem šolstvu in prvem odstavkom 7. člena Odloka o preoblikovanju Univerze v Ljubljani lahko članica univerze s

Tovrstno dualnost pravnega statusa predvideva že ZViS.³⁹ To ne reši vprašanja ali članica univerze v kakem trenutku uživa ustavno zagotovljeno avtonomijo, saj tudi, ko deluje »samostojno na trgu, kjer sama in za svoj račun pridobiva sredstva«, še vedno sodi v okvir univerze kot njena članica in s samostojnim pridobivanjem sredstev na trgu ne izstopa iz institucionalnega okvira.⁴⁰

Poleg notranje avtonomije v razmerju med univerzo in njenimi članicami ne smemo spregledati tudi avtonomije v razmerju med univerzo in njenimi zaposlenimi ter uporabniki storitev. Razmerje avtonomije je vidno tudi v razmerju posameznika do institucije (univerze). Posamezniki morajo biti znotraj univerze svobodni, znanstveniki morajo biti tako znanstveno avtonomni in sami brez prisile določati področja, ki jih bodo raziskovali, uporabniki storitev oziroma študenti po drugi strani pa morajo biti avtonomni pri svojem organiziranju in delovanju (v skladu z zakonom) in imajo tako avtonomno pravico do (samo)organiziranja v skladu z zakonodajo.⁴¹ Ta notranja avtonomija med različnimi akterji je posledica dejstva, da vsi skupaj izvajajo nacionalni program visokega šolstva in predstavljajo univerzo kot skupnost učiteljev,

soglasjem ustanovitelja opravlja tudi drugo izobraževalno, raziskovalno, umetniško, razvojno, strokovno in svetovalno dejavnost oziroma druge s tem povezane dejavnosti, ki so opredeljene v prilogi tega statuta. Članica ima svoj račun pri UJP. Članica neposredno na svoj račun dobiva finančna sredstva, pridobljena z dejavnostjo iz prvega odstavka tega člena in z izvajanjem nacionalnega programa visokega šolstva, za katero se ne zagotavljajo sredstva iz proračuna RS. Za izvajanje dejavnosti iz prvega in tretjega odstavka tega člena zaposluje članica osebe v skladu s pravili, ki jih sprejme senat članice, in po predhodnem soglasju rektorja oziroma glavnega tajnika UL.« Upoštevajoč 16. in 30. člen statuta UL, tako članica samostojno nastopa v pravnem prometu v svojem imenu in na svoj račun v primerih, ko ne gre za pridobivanje sredstev iz proračuna Republike Slovenije.

39 Zakon o visokem šolstvu, uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št. 119/2006 z dne 20. 11. 2006, 10. člen (pravna subjektiviteta univerze in članic) »Univerza je pravna oseba. V okviru univerze se ustanovijo fakultete in umetniške akademije, lahko pa tudi visoke strokovne šole in drugi zavodi – članice univerze (v nadaljnjem besedilu: članice univerze). Članice univerze imajo pravice in obveznosti, določene s tem zakonom, aktom o ustanovitvi univerze in statutom univerze. Članice univerze pri izvajanju nacionalnega programa visokega šolstva, za katerega zagotavlja sredstva Republika Slovenija, nastopajo v pravnem prometu s pooblastili, ki jih določa akt o ustanovitvi univerze in statut, v imenu in za račun univerze. V drugih primerih članice univerze nastopajo v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun v skladu z aktom o ustanovitvi in statutom univerze. Članica univerze ima lahko žiro račun.«

40 Po mnenju ustavnega sodišča je ustavno varstvo avtonomije univerz pridržano le univerzi in ne njenim članicam. Tako v notranjem razmerju avtonomija ni pridržana samim članicam temveč le univerzi kot celoti in to tudi v situacijah, kjer članica uživa samostojno pravno subjektiviteto. Posledično moramo članico šteti in razumeti kot del univerze kot celote, ki v določenih situacijah uživa samostojno pravno subjektiviteto.

41 Zakon o visokem šolstvu, 68.člen: »Študenti imajo avtonomno pravico do oblikovanja skupnosti študentov. Način uresničevanja te pravice se določi z zakonom.« Zakon, ki to pravico konkretizira je Zakon o skupnosti študentov (Ur.l. RS, št. 38/1994), ki je sicer v določenih točkah v nasprotju z ZViS, vendar to upoštevajoč načelo *lex posterior derogat legi priori* ne pomeni posebne ovire, saj se v situacijah, kjer nasprotuje ZViS, uporabijo določbe ZViS. Kot primer lahko navedemo zadnji odstavek 5. člena Zakona o skupnosti študentov, ki določa, da »Študentska organizacija visokošolskega zavoda v skladu z zakonom in statutom izvoli predstavnike študentov, ki sodelujejo pri delu in upravljanju visokošolskega zavoda.«. ZViS pripisuje to pristojnost študentskim svetom univerze in članic, saj so oni legitimni predstavniki študentov v okviru univerz in visokošolskih zavodov. Ta neskladnost je posledica vzpostavitve »dvostranskega« sistema študentskega predstavnštva, ko imajo po zakonu pravico do soupravljanja univerz in visokošolskih zavodov, hkrati pa na podlagi Zakona o skupnosti študentov in 145. člena Ustave Republike Slovenije (samouprava na področju družbenih dejavnosti) »Državljanom se lahko za uveljavljanje svojih interesov samoupravno združujejo. Državljanom se lahko z zakonom prepusti samoupravno urejanje posameznih zadev iz državne pristojnosti.« lahko samostojno ustanovijo interesna združenja za varstvo svojih interesov npr. Študentska organizacija Slovenije.

raziskovalcev in študentov.⁴² V teh razmerjih niso dopustni hierarhični odnosi, odnosi prisile - univerza mora biti organizirana na način, ki omogoča vsebinski diskurz med različnimi akterji, ki delujejo v okviru univerze, izogibati se je treba situacijam preglasovanja (kadar je to mogoče) in si prizadevati za sprejemanje odločitev, podprtih s čim širšim konsenzom vpletenih strani, ki predstavljajo skupnost – avtonomno univerzo.⁴³

Razprava se je do sedaj osredotočala na vprašanje avtonomije državnih univerz in državnih visokih šol, na situacije, kjer je ustanovitelj država, vendar nam ne nudi odgovora na vprašanje ali se ustavno jamstvo avtonomije državnih univerz in državnih visokih šol nanaša tudi na zasebne visokošolske zavode.⁴⁴ S pomočjo jezikovne, teleološke in logične razlage je možen samo en sklep. Ustavno besedilo namreč zagotavlja avtonomijo »državnim univerzam in državnim visokim šolam«, predvsem z namenom omejiti vpliv ustanovitelja na (avtonomno) delovanje univerz. Poseganje zasebnih ustanoviteljev v delovanje univerz je sicer omejeno s področno zakonodajo. Ustanovitelj je tu svoboden pri poseganju v delovanje »zasebnih« univerz skladno z veljavno zakonodajo, ustanovitvenim aktom in notranjimi pravili zavoda, o katerih so se dogovorile vpletene strani. Država lahko v njihovo delovanje sicer posega kot »oblast«, predvsem prek zakonodaje, ki ureja področje delovanja univerz in visokošolskih zavodov in tako vzpostavlja enovit sistem visokega šolstva. Omejevanje ustanoviteljskih pravic zasebnemu ustanovitelju ni utemeljeno in celo ne bi bilo smiselno, saj bi lahko zasebne ustanovitelje odvrnilo od ustanavljanja visokošolskih zavodov. Država se ni odpovedala svojim pravicam kot oblast, se pa mora izogibati pretiranim posegom v avtonomna področja delovanja univerz in visokih šol, ki bi jih kot ustanovitelj lahko izvrševala.⁴⁵ Kot oblast se država odpove poseganju na določena področja, ki so izrecno opredeljena z zakonodajo, kar velja tudi za zasebne visokošolske zavode.

⁴² Zakon o visokem šolstvu, 46. člen (izvajanje nacionalnega programa): »Nacionalni program visokega šolstva izvajajo javni visokošolski zavodi, drugi zavodi – članice univerz, skupnost študentov in študentski domovi. Nacionalni program visokega šolstva izvajajo tudi visokošolski zavodi, drugi zavodi – članice univerz in študentski domovi na podlagi koncesije.«

⁴³ U-I-34/94 z dne 22. 1. 1998, »Nosilka pravice do avtonomnosti je po jasni ustavni določbi državna univerza oziroma visoka šola. Vendar že iz narave stvari (ker gre za pravno, ne pa za fizično osebo, ki nastane po naravnih zakonih), pa tudi iz ustavne določbe (državna univerza) izhaja, da avtonomnost ne vključuje tudi pravice do samoorganiziranja. Da univerza sploh lahko začne avtonomno delovati, mora država sprejeti pravila in akt o njeni ustanovitvi, to pa nujno vključuje vsaj temeljne določbe o njenem statusu, načinu vodenja in upravljanja, nalogah oziroma dejavnosti, nadalje določbe, ki urejajo temeljna razmerja med njenimi konstitutivnimi deli (fakultete – znanstveni delavci – pedagoški delavci – drugi delavci – študentje) in glede na specifične naloge, ki jih imajo državne univerze kot javna služba, tudi določbe o vplivu države in državljanov pri njihovem delovanju. Šele po sprejetju teh določb je sploh mogoče govoriti o tem, kdo (kaj) je univerza, ki naj bo avtonomna. Pri tem pa mora zakonska ureditev upoštevati, da avtonomnost univerze predstavlja temeljno svoboščino. V razmerju do univerze je avtonomen vsekakor posameznik, znanstvenik – ta mora biti znotraj univerze svoboden, znanstveno avtonomen, neodvisen, univerza pa organizirana tako, da izključuje odnose monokracičnosti, hierarhije, oblastne prisile in odvisnosti v smislu vezanosti na navodila na eni strani v razmerju med univerzo in državo, na drugi strani pa tudi v razmerju med univerzo in znanstveniki.«

⁴⁴ Število zasebnih visokošolskih zavodov v zadnjih letih v Sloveniji (in drugod) narašča.

⁴⁵ U-I-34/94 z dne 22. 1. 1998.

Notranja razmerja silahko državna univerza uredi v okviru svojih »samoupravnih« aktov, s čimer si lahko članice z notranjimi akti zagotovijo določeno mero dejanske avtonomije – »avtonomni dogovor v okviru organizacije o notranji organizaciji in razmerjih med fakultetami, umetniškimi akademijami in visokimi strokovnimi šolami«⁴⁶ (npr. samostojno razpolaganje s sredstvi pridobljenimi na trgu), ustavno varstvo avtonomije pa je kljub temu pridržano le »državni« univerzi kot celoti.⁴⁷ Vprašanja notranje avtonomije v razmerju do različnih elementov, ki predstavljajo univerzo kot skupnost učiteljev, raziskovalcev in študentov, se lahko uredijo z notranjimi akti univerze, saj obstaja razumevanje, da navedeni elementi skupnosti v razmerju do univerze uživajo določeno mero avtonomije skladno z ustavno določbo o avtonomiji državnih univerz in visokih šol.⁴⁸ Razumevanje ustavno zagotovljene avtonomije univerz je tako dopustno na področjih, ki jih konkretizira zakonodaja, ki ureja obravnavano področje (avtonomija univerze v skladu z ustavo in zakonom).

7 Ustavnosodna presoja in opredelitev načela avtonomije državnih univerz in visokih šol

Ustavno sodišče Republike Slovenije je večkrat presojalo vprašanja povezana z avtonomijo državnih univerz in visokih šol in je v primerih, ko je do presoje prišlo, opredelilo tudi svoje razumevanje ustavno zagotovljene avtonomije univerze. Prvo resno vsebinsko srečanje z obravnavnim vprašanjem se je pojavilo v okviru zadeve U-I-34/94, z dne 22. 1. 1998, kjer je sodišče ugotovilo, da »Določanje meril in postopka za izvolitev v nazive sodi med vprašanja, glede katerih je Univerza avtonomna, in zato izpodbijani drugi stavek drugega odstavka 56. člena ZViS – o možni izostritvi teh meril in o možnih posledicah – krši ustavno določbo o avtonomnosti Univerze.«. Habilitacije oziroma določanje meril (kriterijev) za volitve v nazive visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in sodelavcev je področje, ki sodi v avtonomijo univerze. Sodišče je stalo tudi na stališču, da »Določanje morebitne prednosti za nekatere kategorije oziroma nazive pri zasedanju funkcij v organih Univerze sodi prav tako med tista vprašanja, ki so vsebina avtonomije Univerze.«. V slovenskem prostoru kadrovska avtonomija univerz omejujejo kogentni državni predpisi (tako glede zaposlovanja, pogojev dela kot višine plač)⁴⁹. V avtonomijo univerze po

⁴⁶ U-I-243/95 z dne 16. 4. 1998.

⁴⁷ Ibid. »Seveda pa je pri tem treba upoštevati, da bo pri izvrševanju 3. točke izreka odločbe št. U-I-34/94 zakonodajalec moral še odpraviti ugotovljeno neustavnost (avtonomen status članic). Sele potem, ko bo status ‚članic‘ usklajen z Ustavo, upoštevajoč tudi opozorila iz zgoraj citirane 72. točke obrazložitve prejšnje odločbe, bo mogoče presoditi, ali sestava senata ustreza zahtevi iz 21. člena ZViS.«

⁴⁸ Vendar te avtonomije ne gre razumevati za pravo avtonomijo temveč bolj za delegiranje določenih pristojnosti na članico.

⁴⁹ Slednje izraža vidik kadrovske avtonomije univerz, da sama izbira svoje zaposlene ter se z njimi pogaja o pogojih dela. Na tem področju obstaja več različnih sistemov, ki se razlikujejo po državah in so povezana z vprašanji pridobivanja novih zaposlenih, statusom zaposlenih na univerzi in višino plač. To je v slovenskem prostoru ob upoštevanju dejstva, da imajo zaposleni na univerzi status javnih uslužbencev, zelo omejeno, saj je podvrženo zakonodaji, ki velja za zaposlitve v celotnem javnem sektorju, kot so Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o sistemu plač in kolektivne pogodbe za javni sektor.

mnenju sodišča sodi tudi »Določanje študijskega režima ter določanje oblik in obdobjev preverjanja znanja študentov sta sestavini načela avtonomije. Vanjo sodi tudi tehnologija izvajanja pedagoškega procesa, katerega sestavni del so tudi preizkusi znanja, zato je lahko to področje urejeno le z aktom, sprejetim v okviru univerzitetne avtonomije. Zakonodajalec nima pravice posegati na to področje.« Področje študijskega reda (preverjanje znanja, izvajanje pedagoškega procesa) in načini prenosa ter preverjanja znanja, ki potekajo v okviru dejavnosti, ki jo izvajajo univerze, so področja, kjer je urejanje pridržano univerzam. Univerze to področje urejajo s svojimi (samoupravnimi) akti, ki so sprejeti v okviru za to pristojnih organov univerz.⁵⁰

Univerzo se večkrat opredeljuje kot skupnost pedagogov, raziskovalcev in študentov, ki so vsi deležni in sodelujejo pri sooblikovanju vsebine avtonomnih področij, na kar se je sklicevalo ustavno sodišče, ko je opredelilo, da je »Določanje pogojev in meril za sprejem v študentske domove (je) mogoče šteti tudi kot določanje pogojev za opravljanje visokošolske dejavnosti in torej tudi za urejanje razmerij med univerzo in študenti, kar je predmet univerzitetne avtonomije. Zato bi univerza morala imeti vsaj možnost soodločanja pri določanju pogojev in meril za sprejem v študentski dom.«

Določanje pogojev za opravljanje visokošolske dejavnosti in urejanje razmerij med univerzo in študenti je po mnenju sodišča predmet univerzitetne avtonomije. Slednje je sicer večinoma opredeljeno z zakonodajo.⁵¹

Ustavno sodišče se je podrobneje opredelilo tudi do vprašanja avtonomije članic univerz, kjer se je poleg že predstavljenih stališč zavzelo, da »Poleg tega, da je avtonomnost ‚članic‘ univerze v nasprotju z navedeno izrecno ustavno določbo, je ureditev, ki daje avtonomnost hkrati univerzi in njenim sestavnim delom (‚članicam‘) tudi notranje protislovna: avtonomnost dveh ali več subjektov na istem področju odločanja in delovanja je nelogična in lahko povzroča le nerazrešljive spore.«⁵² Na istem področju tako dva subjekta ne moreta uživati enake avtonomije, avtonomija članic se udejanja prek zagotavljanja avtonomije državnih univerz.⁵³ Spodbijani zakon je priznaval avtonomijo vsem visokošolskim zavodom, iz česar bi sledil logičen sklep,

⁵⁰ Tako je npr. vprašanje in presoja števila mogočih opravljanj izpitov, ki sodi v področje študijskega reda, pridržano univerzam »S sklicevanjem na načelo enakosti se posega zakonodajalca ne da opravičiti. Zato je zakonodajalec nedopustno posegel v avtonomijo Univerze tudi v peti alineji prvega odstavka 66. člena, ki govori o pravici do najmanj trikratnega opravljanja izpita iz istega predmeta.«

⁵¹ Zakon o visokem šolstvu tako daje podlago za delovanje študentskim svetom (26. člen ZViS), izvajanje dejavnosti študentskih domov (31. člen ZViS), soupravljanje študentov (67. člen ZViS), organiziranost študentov (68. člen ZViS), vendar podrobnejše urejanje prepusti univerzam, saj se naloge, pristojnosti, število članov, način izvolitve, trajanje mandata in način odločanja organov visokošolskih zavodov in drugih zavodov – članic univerz, podrobneje uredijo s statutom v skladu z zakonom in ustanovitvenim aktom (28. člen ZViS).

⁵² U-I-34/94 z dne 22. 1. 1998.

⁵³ O vprašanju »avtonomnega« statusa članic univerze je sodišče odločalo še v zadevi U-I-285/97, kjer je potrdilo, da je v neskladju z ustavo zakonodajca, ki bi avtonomnost pripisovala tudi članicam univerz. Zakonodajalcu je naložilo, da mora protiustavnost odpraviti in dalo jasno razlago razumevanja avtonomije univerz, ki se kar zadeva odnose med univerzo in okoljem nanaša le na univerzo kot celoto, ne pa tudi na njene članice.

da priznava avtonomijo posameznim članicam neke univerze, vendar je bila tovrstna ureditev v nasprotju z razumevanjem ustavno zajamčene avtonomije državnih univerz in državnih visokih šol.⁵⁴

Z vprašanjem organizacijske avtonomije univerz se je sodišče srečalo v zadevi U-I-243/95⁵⁵, kjer je bila sporna določba statuta o sestavi senata Univerze, ki je določala privilegiranje umetnih ustanov bivšega sistema (vsi bivši VTOZD-i na Biotehniški fakulteti) s čimer naj senat univerze ne bi izpolnjeval zakonske zahteve po enakopravni zastopanosti vseh znanstvenih in umetniških disciplin ter strokovnih področij. Sodišče je moralo odločiti tudi o vprašanju možnih predstavnikov v senatu univerze, ki jih imenujejo članice, saj je zakon omejeval članstvo v senatu univerze na redne profesorje, statut univerze pa je zakonsko določbo dodatno zožil, saj je dovoljeval članstvo le rednim profesorjem, ki so na univerzi zaposleni s polnim delovnim časom. To članicam, ki nimajo med zaposlenimi rednih profesorjev zaposlenih s polnim delovnim časom, odreja pravico do zastopanosti v senatu UL kot najvišjem strokovnem organu univerze, s tem pa je posledično okrnjeno načelo enakopravne zastopanosti znanstvenih disciplin v senatu.⁵⁶ Pri sestavi senata so bile sporne določbe statuta, ki so postavile strožje, restriktivnejše pogoje za članstvo. Po mnenju sodišča zakonski kriterij enakopravne zastopanosti znanstvenih in umetniških disciplin ter strokovnih področij ne pomeni nujno tudi enake zastopanosti članic univerze saj je enakopravna zastopanost članic stvar avtonomne statutarne odločitve, ki pripada univerzi in izhaja iz avtonomnega dogovora v okviru univerze o notranji organizaciji in razmerjih med fakultetami, umetniškimi akademijami in visokimi strokovnimi šolami.⁵⁷

Sodišče je ugotovilo tudi neskladnost drugega odstavka 21. člena ZViS z 58. členom ustave, saj zakon pri določitvi pogoja »rednega profesorja« za možnost članstva v senatu omejuje univerzo, saj tovrstnih pogojev ne predvideva za senate članic (fakultet in visokih šol), kjer so lahko v senat izvoljeni tudi drugi visokošolski učitelji. Upoštevajoč 14. člen Ustave »mora biti zato vsem nosilcem izobraževalnega, umetniškega in znanstvenoraziskovalnega dela zagotovljena enaka (enakopravna) možnost sodelovanja v najvišjem strokovnem organu

⁵⁴ V zadevi U-I-34/94 z dne 22.1.1998. je Ustavno sodišče neustavnost 6. člena zakona obrazložilo tudi tako, da »Najprej zato, ker daje avtonomnost vsem visokošolskim zavodom (6. člen Zakona), to pa so po določbah 2. člena Zakona univerze, fakultete, umetniške akademije in visoke strokovne šole. Takšna določba je v nasprotju z določbo 58. člena Ustave, ki določa, da so avtonomne (samo) državne univerze in državne visoke šole.« in »Nadalje pa je – kolikor že sam pojem ‚članic univerze‘ ni nezdržljiv z avtonomijo univerze – Zakon protiuustaven tudi zato, ker v nasprotju z načeli pravne države (2. člen Ustave) v bistvu sploh ne določa statusa članic univerze. S tem, da ni uredil, ali pa je premalo natančno uredil ta vprašanja, pa je zakonodajalec poleg 2. člena Ustave kršil tudi 57. in 59. člen Ustave, saj ni izpolnil nalog, ki jih ima na področju visokega šolstva na podlagi tkim. organizacijsko pravnega institucionalnega jamstva države.«

⁵⁵ Tu je presojalo ustavnost in zakonitost Zakona o visokem šolstvu in Statuta UL.

⁵⁶ V obravnavani zadevi se je postavilo tudi vprašanje zakonitosti določb statuta o volitvah rektorja, ki naj ne bi bile v skladu z ZViS (vendar je tu sodišče zavrglo pobudo, saj posamični akti in dejanja v volilnih postopkih niso predmet abstraktne ustavnosodne presoje, sodišče pa nima pristojnosti za razveljavitev posamičnih aktov in dejanj, izdanih oziroma opravljenih v volilnih postopkih, ker so temu namenjene druge oblike sodnega varstva npr. upravni spor, postopek z ustavno pritožbo).

⁵⁷ U-I-243/95 z dne 16. 4. 1998, točka 12.

univerze, ne samo rednim profesorjem⁵⁸ in to na način, ki jim omogoča soodločanje oziroma jim daje možnost aktivnega sodelovanja pri sprejemanju odločitev. Sestava senata sodi v okvir (organizacijske) avtonomije univerze.⁵⁹

Novejša zadeva, v kateri se je ustavno sodišče srečalo z vprašanji avtonomije državnih univerz in visokih šol, je bil postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti Zakona o visokem šolstvu, začel na pobudo Univerze v Ljubljani⁶⁰, ki je navajala, da je avtonomni javni visokošolski zavod, katerega ustanoviteljica je Republika Slovenija. Ker je izvajanje študijskih programov osnovna naloga visokošolskih zavodov, ima univerza dejanski in pravni interes, da potekajo postopki razpisa za vpis tako, da država posega in določa njihovo vsebino v skladu z zakonom in jasnimi kriteriji.⁶¹ Pobudnica je med drugim zatrjevala, da omejevanje izrednega vpisa študentov posega v avtonomijo univerze, saj izvajanje izrednega študija ni del javne službe in tako lahko država omejuje le mesta za vpis na redni študij ne pa tudi za izredni, saj tega plačajo študenti sami, ter da je legitimen interes države pri urejanju in financiranju študija izrednih študentov skrčen le na zagotavljanje minimalnih standardov kakovosti izrednega študija in na zagotavljanje enakopravnega obravnavanja rednih in izrednih študentov ter da država s posegom na to področje krši ustavno zagotovljeno pravico do izobraževanja iz prvega odstavka 57. člena ustave, ki pripada posamezniku. Zakon se je skliceval na Resolucijo o Nacionalnem programu visokega šolstva⁶², ki naj bi po mnenju pobudnice vsebovala priporočene norme, ki naj ne bi imele jasnih kriterijev, po katerih naj bi se ravnala izvršilna veja. Standardi iz ReNPVS, na katere se sklicuje ZVIS, naj bi bili že na prvi pogled nedodelani, nejasni in presplošni, zato naj bi zakonodajalec dopustil vladi, da arbitrarno ureja vprašanje razmestitve študijskih programov in predpisuje šolnine. Pobudnica je izpodbijala četrti odstavek 73. člena ZVIS, ki podrobnejše urejanje financiranja univerze prepušča vladi, iz razloga, da naj bi izničil namen ustavodajalca iz drugega odstavka 58. člena ustave, da je pregledno in vnaprej jasno določeno financiranje državnih univerz tako pomembno za njihovo avtonomijo, da je lahko urejeno le z zakonom in so zato s podzakonskimi predpisi lahko urejene le tehnične podrobnosti v zvezi s financiranjem državnih univerz, ne pa na originaren način urejeni obseg in pogoji financiranja državnih univerz. To naj bi

58 U-I-243/95 z dne 16. 4. 1998 »Seveda pa je pri tem treba upoštevati, da bo pri izvrševanju 3. točke izreka odločbe št. U-I-34/94 zakonodajalec moral še odpraviti ugotovljeno neustavnost (avtonomen status članic). Šele potem, ko bo status, članic' usklajen z Ustavo, upoštevajoč tudi opozorila iz goraj citirane 72. točke obrazložitve prejšnje odločbe, bo mogoče presoditi, ali sestava senata ustreza zahtevi iz 21. člena ZVis.«

59 V isti zadevi so bile izpodbijane tudi določbe statuta, ki so določale, da so člani senata po funkciji rektor in prorektorji, vendar ustavno sodišče tu ni ugotovilo neskladnosti z zakonodajo, saj ZVIS izrecno ne predpisuje sestave senata (določa le, da je po funkciji član senata rektor) in to prepušča avtonomnemu urejanju univerze (statutu kot neposredni podlagi za sestavo senata). Ker zakon univerzi ne prepoveduje, da bi sama določila sestavo svojega senata, je tako stvar njene avtonomne odločitve, ali bodo člani senata po funkciji tudi prorektorji.

60 Pobudnica je izpodbijala četrti odstavek 46. člena, drugo alinejo prvega odstavka 66. člena, četrti odstavek 73. člena in tretji odstavek 77. člena Zakona o visokem šolstvu (v nadaljevanju ZVIS).

61 U-I-156/08 z dne 14. 4. 2011.

62 Resolucija o Nacionalnem programu visokega šolstva 2008-2011, Uradni list RS, št. 94/2007 z dne 16. 10. 2007.

po mnenju pobudnice vladi omogočilo samovoljno določanje višine sredstev za visokošolsko izobraževanje, mimo vseh zakonskih okvirov, ki jih pravzaprav ni.⁶³ Izpodbijana določba ne omejuje izvršilne veje z neko mejo, ki omogoča tako financiranje, da avtonomija univerze ni okrnjena. Ustavno sodišče je glede na navedbe pobudnice moralo najprej ugotoviti, ali je izredni študij javna služba ali ne, na kar pa ni našlo ustreznega odgovora.⁶⁴ Posledično je naložilo zakonodajalcu, da uredi nejasnosti.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da ima pravico do avtonomije državna univerza oziroma državna visoka šola, iz pravice do avtonomije pa izhaja predvsem pravico do odločanja v lastnih zadevah, to je v tistih, ki sodijo v univerzitetno področje in zadevajo univerzo oziroma visoko šolo. Zakonodajalec mora z zakonom predpisati način uresničevanja te ustavne pravice, ki se ne morejo izvrševati neposredno na podlagi Ustave saj je država zavezana, da »razmeji popolnoma avtonomno področje od področja javnega ter visoko šolstvo uredi tako, da določi temeljne statusnopravne, kadrovske, upravljavske in finančne okvire delovanja državnih univerz oziroma visokih šol ter uredi temeljna razmerja med subjekti znotraj univerze ter položaj javnosti v upravljanju univerze in nadzoru nad njenim delovanjem. Pri tem pa država ne sme omejiti avtonomnosti državne univerze oziroma visoke šole v njeni znanstveno-pedagoški komponenti.«⁶⁵ Tako je že iz ustave razvidno, da je avtonomija na področju financiranja omejena, saj ustava daje zakonodajalcu pooblastilo, da z zakonom uredi področje financiranja. Vendar je zakonodajalec po mnenju

⁶³ Pobudnica je menila tudi, da se pri stabilnosti financiranja začne in konča avtonomija univerze.

⁶⁴ U-I-156/08 z dne 14. 4. 2011 »Ustavno sodišče je glede na navedeno ocenilo, da na podlagi razlage veljavnih predpisov ni mogoče odgovoriti na vprašanje, ali je izredni študij del javne službe ali ne. Na to ni mogoče odgovoriti niti ob upoštevanju dejanskih okoliščin. Javna služba je namreč normativni pojav in ne dejanski.« poleg tega »Ustavno sodišče brez podlage v Ustavi ali zakonu (glej 22. člen ZZ) ne more samo odgovoriti na vprašanje, ali pomeni izvajanje izrednega študija del javne službe ali pa opravljanje storitev na trgu, saj je odgovor na to vprašanje, skladno z načelom delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave), v pristojnosti zakonodajne oblasti.« saj se »Z opredelitvijo javne službe pa se določajo tudi pravice in obveznosti izvajalcev, to je državnih univerz in državnih visokih šol ter visokošolskih zavodov s koncesijo, v razmerju do uporabnikov na eni strani in do države na drugi strani. Z vidika državnih univerz in visokih šol (in tudi pobudnice) je tako zlasti pomembno, da je obseg javne službe, ki jo morajo izvajati (torej njihova obveznost), jasno določen in da je s tem določena tudi obveznost države oziroma pravica državne univerze oziroma visoke šole do ureditve financiranja te javne službe z zakonom in predvsem do finančnih sredstev, ki naj bi ji na tej podlagi pripadala. Opredelitev javne službe v visokem šolstvu zato pomeni tudi ureditev pravic in obveznosti pravnih subjektov.« Resolucija pa je politični akt in ne more urejati pravic posameznikov »...da resolucija ni splošni (pravni) akt (primerjaj še 56. točko obrazložitve), temveč politični, deloma tudi strokovni akt, s katerim ni mogoče urejati pravic in obveznosti fizičnih in pravnih oseb. Te se morajo urejati s splošnoveljavnimi zakoni.«

⁶⁵ Ibid. »Iz ustavnosodne presoje izhaja, da ima pravico do avtonomije državna univerza oziroma državna visoka šola.[12] Pravica do avtonomije pomeni pravico do odločanja v lastnih zadevah, to je v tistih, ki sodijo v univerzitetno področje in zadevajo univerzo oziroma visoko šolo. Ne glede na to, da prvi odstavek 58. člena Ustave ne določa, da mora zakonodajalec z zakonom predpisati način uresničevanja te ustavne pravice, pa iz ustavnosodne presoje izhaja, da državne univerze in državne visoke šole pravice do avtonomije ne morejo izvrševati neposredno na podlagi Ustave. Ta ustavna določba državo namreč zavezuje, da razmeji področje popolnoma avtonomnega od področja javnega ter visoko šolstvo uredi tako, da določi temeljne statusnopravne, kadrovske, upravljavske in finančne okvire delovanja državnih univerz oziroma visokih šol ter uredi temeljna razmerja med subjekti znotraj univerze ter položaj javnosti v upravljanju univerze in nadzoru nad njenim delovanjem. Pri tem pa država ne sme omejiti avtonomnosti državne univerze oziroma visoke šole v njeni znanstveno-pedagoški komponenti.«

ustavnega sodišča omejen, saj se mora kljub širokemu polju proste presoje, ki mu pripada pri urejanju tega področja, držati mej, po katerih zagotovi določeno finančno stabilnost, varnost in predvidljivost sredstev, ki jih pridobivajo univerze in visoke šole iz proračuna Republike Slovenije za svoje delovanje.⁶⁶ Ustavno sodišče je ocenilo, da izpodbijani členi ZViS ne urejajo načina financiranja javnih visokošolskih zavodov na način, da bi bilo zadoščeno zahtevi iz drugega odstavka 58. člena ustave, saj univerza ali visoka šola ne more niti okvirno predvidevati, kakšen znesek sredstev iz proračuna bo prejela za opravljanje svoje osnovne dejavnosti oziroma za izvajanje javne službe v visokem šolstvu s čimer je kršena potreba po predvidljivosti vsakokratnih sredstev. Predvidljivost mora biti po mnenju ustavnega sodišča razvidna že iz samega zakona, te zahteve pa izpodbijane določbe ne dosegajo.⁶⁷ Izpodbijana uredba je bila po mnenju ustavnega sodišča izdana brez vsebinske podlage v ZViS.⁶⁸

V eni izmed zgodnejših odločitev⁶⁹ se je ustavno sodišče ukvarjalo s prisilno upokojitvijo rednih profesorjev ob doseženi določeni starosti, saj je po zakonu lahko redni profesor zasedal delovno mesto le do doseženega 65. leta starosti.⁷⁰ Pobudnik (državni svet) je zatrjeval, da je zakonska določba v nasprotju s 14. členom ustave, ker postavlja redne profesorje v neenakopraven položaj z delavci na delovnih mestih drugih visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev, na katere se te omejitve ne nanašajo še

⁶⁶ U-I-156/08 z dne 14. 4. 2011 »Način financiranja državnih univerz in državnih visokih šol iz drugega odstavka 58. člena Ustave od zakonodajalca tako zahteva, da z zakonom uredi način financiranja njihove dejavnosti (t. i. okvir financiranja) in način oziroma pravila upravljanja tako pridobljenih finančnih sredstev. Ustava pri tem ne omejuje zakonodajalca le na ureditev načina financiranja iz proračuna ter v tem okviru načina financiranja javne službe in drugih dejavnosti, temveč omogoča tudi ureditev načina financiranja iz drugih virov. Prav tako Ustava ne omejuje zakonodajalca glede financiranja po višini sredstev, ki naj bi bila zagotovljena iz posameznih virov financiranja (proračuna in drugih). Ureditev virov financiranja ter višine financiranja iz proračuna in drugih virov je tako v pristojnosti zakonodajalca, ki ima na tem področju široko polje proste presoje. Vendar pa zakonodajalec le ni povsem prost. Način financiranja mora v zakonu urediti tako, da državne univerze in državne visoke šole že na podlagi zakona lahko predvidijo obseg finančnih sredstev, ki jih lahko pridobijo. Le na tak način sta jim lahko zagotovljeni finančna stabilnost in varnost. Poleg tega pa mora ureditev tudi zagotavljati neodvisnost od vsakokratne izvršilne veje oblasti kakor tudi neodvisnost prek finančnega vzvoda od morebitnih zunanjih političnih, gospodarskih in drugih zasebnih interesov. Le z upoštevanjem navedenih mej je državnim univerzam in državnim visokim šolam omogočeno izvrševanje pravice do avtonomije iz prvega odstavka 58. člena Ustave, zlasti v njeni znanstveno-pedagoški komponenti (glej 40. točko obrazložitve).«

⁶⁷ Ibid. »Ustavno sodišče je na podlagi navedenega ocenilo, da zakon (ZViS) ni uredil vsebine načina financiranja državnih univerz in državnih visokih šol, zlasti pa ne načina financiranja iz proračuna, kot to zahteva drugi odstavek 58. člena Ustave. Prav tako je ocenilo, da zakon ni določil okvirov in usmeritev za podrobnejše urejanje te vsebine v podzakonskem predpisu. Državnim univerzam in državnim visokim šolam tako njihov položaj glede financiranja njihove dejavnosti ni znan oziroma predvidljiv že na podlagi zakona. Ustavno sodišče je zato odločilo, da so prvi do tretji odstavek in peti odstavek 73. člena ZViS v neskladju z drugim odstavkom 58. člena Ustave.«

⁶⁸ Vendar je ustavno sodišče ni razveljavilo saj bi s tem povzročilo pravno praznino s katero bi lahko povzročilo, da se ustavi financiranje državnih univerz in državnih visokih šol. Ustavno sodišče tudi ni presojalo navedb pobudnice glede ReNPVŠ saj to ni predpis ali splošni pravni akt temveč politični akt (deloma tudi strokovni akt, s katerim se ne morejo urejati pravice in obveznosti fizičnih in pravnih oseb).

⁶⁹ U-I-22/94 z dne 17. 2. 1994.

⁷⁰ Zakon o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 67/93), 60. člen.

niso dosegli pogojev za upokojitev s polno pokojninsko dobo.⁷¹ Omenjena določba je nekatere redne profesorje privilegirala, druge pa diskriminirala (tiste, ki ne izpolnjujejo pogojev za upokojitev s polno pokojninsko dobo). Redni profesorji, ki do doseženega 65. leta starosti ne bodo dopolnili pokojninske dobe, ki je potrebna za pridobitev pravice do polne starostne pokojnine, zaradi izpodbijane določbe ne bodo mogli več zasedati delovnih mest, kljub morebitnemu strinjanju oziroma odločitvi delodajalca, da redni profesor lahko nadaljuje z delom do izpolnitve pogojev za dopolnitev pokojninske dobe za pridobitev pravice do polne starostne pokojnine. Tako bi redni profesorji, ki bi pred dopolnjenim 65. letom starosti izpolnjevali pogoje za polno starostno pokojnino, lahko ostali v delovnem razmerju do 65. leta, medtem ko drugim ne bi bila dana možnost za nadaljevanje delovnega razmerja do izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do polne starostne pokojnine. Situacija, v kateri redni profesorji kljub doseganju pogojev za polno starostno pokojnino lahko ostanejo v delovnem razmerju ob soglasju delodajalca, sodi v okvir avtonomije univerz in visokih šol. Če konkretiziramo, sodi to vprašanje v sfero kadrovske avtonomije univerz in visokih šol.⁷²

Urejanje področja avtonomije univerz in visokih šol je področje, kjer je zakonodajalcu pridržano široko polje proste presoje, čemur pritrjuje tudi ustavno sodišče v svojih odločbah, vendar to polje ni neomejeno.

8 Sklepne ugotovitve

Čeprav bi upoštevač obsežno in na visokem nivoju zagotovljeno avtonomijo (državnih) univerz in visokih šol lahko predvidevali, da je urejanje tega področja relativno neproblematično, je iz sporov in različnih predlogov nove zakonodaje razvidno, da vprašanje le ni tako enostavno. Gotovo je le, da je poseganje zakonodajalca na to področje omejeno, avtonomija sama pa univerze ne odvezuje od spoštovanja ustavnih in zakonskih določb.

Komisija EU in veliko število evropskih vlad je spoznalo potrebo po avtonomiji univerz.⁷³ Podobno je Svet Evropske unije potrdil ta pristop, saj obstaja nedvomna povezava med avtonomijo univerz in njihovo sposobnostjo

⁷¹ To je bilo 29 od 56 rednih profesorjev, ki bi se morali upokojiti.

⁷² S primerjalnopravnega stališča so se tovrstna vprašanja pojavila pred marsikaterim ustavnim sodiščem, vendar je bil razlog za izpodbijanje določb o prisilni upokojitvi (rednih) profesorjev ob doseženem 65. letu starosti drugje. Sklicevali so se namreč na diskriminacijo glede na starost. Tako je npr. Vrhovno sodišče Kanade v zadevi *McKinney v. University of Guelph* odločilo, da »prisilna upokojitev pri 65. letih tistih, ki so sposobni delati pomeni diskriminacijo glede na starost, vendar je to dopustno in objektivno utemeljeno iz razlogov zagotavljanja akademske odličnosti in javnega interesa po pridobivanju novih učiteljev. Čeprav je tovrstna upokojitev temeljila le na doseganju določene starosti posameznika, naj bi bila ta utemeljena (v ločenih mnenjih se pojavijo tudi stališča, da bi bilo potrebno uvesti »teste«, ki bi ugotovili sposobnost posameznikov za nadaljevanje z delom). V odločbi je sodišče priznalo univerzam tudi avtonomijo na kadrovske področju ter omenilo, da bi sicer šlo za prepovedano diskriminacijo glede na starost (prepovedana z ustavo Kanade), vendar so univerze avtonomne, do diskriminacije pa bi prišlo, kadar bi se situacija odvijala na ravni državnih ali drugih javnih institucij.

⁷³ Komisija EU je v svojem komuniqueju *Delivering on the Modernisation Agenda for Universities: Education, Research and Innovation* (2006) kot prioriteto izpostavilo vzpostavitev novega okvira za delovanje univerz s poudarkom na izboljšanju avtonomije in odgovornosti.

reagiranja na družbene spremembe. Treba je na novo vzpostaviti razmerje med avtonomijo in odgovornostjo univerz, čeprav je sam koncept avtonomije univerz v Evropi različno razumljen. Največ sprememb se obeta na področju finančne avtonomije, ki je pomembna predvsem za doseganje strateških ciljev univerz, skladno z avtonomijo univerz pa je, da same sebi določajo strategijo razvoja. Tako je financiranje neločljivo povezano s strateškim razvojem univerz, do neke mere (od države) neodvisno financiranje univerz pa je ključen pogoj za druge vidike avtonomije univerz, saj slednji postanejo le črka na papirju in obstajajo le v teoriji če univerze nimajo zagotovljene vsaj določene avtonomije pri financiranju. Upoštevajoč pregled slovenskega sistema finančne avtonomije univerz lahko zaključimo, da je tudi v slovenskem prostoru poglobljena pomanjkljivost ravno na področju finančne (in uslužbenske) avtonomije. V večini držav v Evropi imajo zaposleni na univerzi status javnih uslužbencev – tu bi bilo primerno razmisliti o bolj fleksibilnih oblikah zaposlitve in sistemu bolj fleksibilnega določanja plačil zaposlenih v okviru univerz. V povezavi s trenutno gospodarsko in finančno krizo raziskava EUA ni prinesla konkretnjših rezultatov saj so bili rezi v javna sredstva namenjena visokemu šolstvu večinoma kratkotrajna in so pomenila pritisk na univerze, vendar njihove dolgoročne posledice za področje avtonomije univerz še niso jasno razvidne, prišlo pa je do spoznanja, da je kontinuirano (tudi po obsegu) financiranje univerz ključnega pomena za institucionalno avtonomijo univerz (slednje zahteva javno financiranje). Končni sklep na vprašanje ali naj se v prihodnosti zavzemamo za večjo ali manjšo avtonomijo univerz vsekakor lahko samo en. Univerze potrebujejo več avtonomije na opisanih področjih, ki jim bo omogočalo lažje odzivanje na trenutne družbene izzive, kar mora biti *de lege ferenda* cilj zakonodajalca in univerz samih.

Avtor je zaposlen na Univerzi v Ljubljani – Fakulteti za upravo, kjer kot asistent sodeluje pri izvajanju predmetov Ustavno pravo, Delovno in socialno pravo in Upravno pravo. Diplomiral je na temo Učinkovito pravno sredstvo pred Evropskim sodiščem za človekove pravice - s poudarkom na Sloveniji, magistriral pa na temo Ustavnosodne interpretacije načela socialne države oboje na Univerzi v Ljubljani – Pravna fakulteta. Kot študent je bil aktiven v organih Univerze v Ljubljani (član senata in komisij senata UL, član upravnega odbora UL itd.). Ukvarja se tudi s področjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin in trenutno raziskuje področje diskriminacije glede na starost predvsem pri zaposlovanju in delu.

Literatura in viri

Knjiga z urednikom

- Šturm, L. (ur.) (2002). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Kranj: Fakulteta za podiplomske evropske in državne študije.

Internetni viri

- De Boer, H., Jongbloed, B., Enders, J., & File, J. (2010). Progress in higher education reforms across Europe: Governance reform. European commission. Pridobljeno 30. 11. 2011, s <http://www.utwente.nl/mb/cheps/publications/Publications%202009/C9HdB101%20MODERN%20PROJECT%20REPORT.pdf>
- Estermann, T. & Nokkala, T. (2009). University autonomy in Europe – exploratory study. EUA. Pridobljeno 30. 11. 2011, s http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf
- Estermann, T., Nokkala, T. & Steinel, M. (2001). University autonomy in Europe II – The scorecard. EUA. Pridobljeno 30. 11. 2011, s <http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding/projects/university-autonomy-in-europe/>
- EUA. (2011). Impact of the economic crisis on European universities. Pridobljeno 30. 11. 2011, s http://www.eua.be/News/11-01-07/Impact_of_the_economic_crisis_on_European_higher_education_EUA_publishes_latest_update_ahead_of_major_new_report.aspx
- Karran, T. (2007). Academic Freedom in Europe: A Preliminary Comparative Analysis. *Higher Education Policy* 20(3), 289–313. Pridobljeno 30. 11. 2011, s <http://www.palgrave-journals.com/hep/journal/v20/n3/full/8300159a.html>
- Komisija Evropske unije (2006). *Delivering on the Modernisation Agenda for Universities: Education, Research and Innovation*, komuniké. Brussels: Commission of the European Communities. Pridobljeno 30. 11. 2011, s http://www.ihep.org/assets/files/gcftp-files/Delivering_Modernisation_Agenda_for_Universities_Education_Research_and_Innovation_May_2006.pdf
- Reichert, S. (2009). Institutional Diversity in European Higher Education: Tensions and challenges for policy makers and institutional leaders. EUA. Pridobljeno 30. 11. 2011, s <http://www.eua.be/publications/eua-reports-and-studies.aspx>
- Reichert, S. & Tauch, C. (2005). Trends IV European Universities Implementing Bologna. Pridobljeno 30. 11. 2011, s http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/TrendsIV_FINAL.1117012084971.pdf
- Sursock, A. & Smidt, A. (2010). Trends 2010: A decade of change in European Higher Education. Pridobljeno 30. 11. 2011, s http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/2010_conference/documents/EUA_Trends_2010.pdf

Viri

- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-22/94 z dne 17. 2. 1994
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-34/94 z dne 22. 1. 1998
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-285/97 z dne 12. 2. 1998
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-243/95 z dne 16.4. 1998
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-156/08 z dne 14.4. 2011
- Odločba Vrhovnega sodišča Kanade, *McKinney v. University of Guelph*, 1990, 3 S.C.R.229
- Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice, *LEYLA ŞAHİN v. TURKEY* (pritožba št. 44774/98) z dne 10. 11. 2005

- Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice, *SORGUÇ v. TURKEY* (pritožba št. 17089/03) z dne 23. 09. 2009
- Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/1991 z dne 28. 12. 1991
- Osnutek Ustave Republike Slovenije, Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 17/90
- Zakon o visokem šolstvu, Uradni list RS, št. 100/2004 z dne 13. 9. 2004
- Zakon o visokem šolstvu, uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št. 119/2006 z dne 20. 11. 2006
- Zakon o vladi, Uradni list RS, št. 24/2005 z dne 11. 3. 2005
- Delovni osnutek Zakona o univerzi z dne 18. 11. 2008
- Uredba vlade o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerz, od leta 2004 do leta 2008, Uradni list RS, št. 134/2003 z dne 30. 12. 2003
- Resolucija o Nacionalnem programu visokega šolstva 2008-2011, Uradni list RS, št. 94/2007 z dne 16. 10. 2007
- Odlok o ustanovitvi Univerze na Primorskem (Ur.l. RS, št. 13/03, 79/04, 36/06, 137/06, 67/08 in 85/11)
- Statut Univerze v Ljubljani, Uradni list RS, št. 8/2005 z dne 28. 1. 2005;
- UNESCO, Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel, 11. 11. 1997
- Londonski komunike: Evropskemu visokošolskemu prostoru naproti: odzivanje na izzive v globaliziranem svetu, 2007
- Magna Charta Universitatum, 1988

SUMMARY

LEGAL ASPECTS OF AUTONOMY OF UNIVERSITIES AND OTHER INSTITUTIONS OF HIGHER EDUCATION

Keywords: politike angažiranja diaspore, beg možganov, pridobitev možganov, nakazila, študentski model, naložbe v diasporo

Author discusses the legal aspects of autonomy of universities and other institutions of higher education, which is a right usually reserved to universities in national constitutions either directly or indirectly (through other human rights such as »the right to education« etc.).

The emphasis of the article is on the Slovenian regulation of the university autonomy. The term »autonomy« originates from Latin lexical roots *autos* and *nomos*, meaning »the one who is its own legislator«. Its place in national constitutions is usually among human rights - it is a human right of a negative status with the purpose to provide universities a certain level of »defence« from unacceptable state interventions in the area that is primarily reserved to university autonomy, aiming to prevent the state authority (government in power) from unacceptable action that would threaten the forementioned autonomy.

Universities and other institutions of higher education are the only category in the Constitution of the Republic of Slovenia whose autonomous status is explicitly assured with the Constitution. According to Article 58 of the Constitution »State universities and state institutions for higher education shall be autonomous. The manner of their financing shall be regulated by law.«.

Autonomy is therefore reserved only to state universities and state institutions for higher education – the *ratio* of such regulation is that state founded universities have a weaker position towards the state since the state plays two different roles in this regard – firstly as »state power« that regulates different social relations (among others the area of higher education) and secondly as the founder of universities and different institutions of higher education. The state influence is therefore much greater in the area of state founded universities as the state here executes different rights that are reserved to her – as state power and as the founder. Universities must be protected from the state influence regardless of the universities traditional and historical autonomous role in society.

In a modern society there is no place for absolute autonomy since it is a complex intertwined system – therefore the autonomy enjoyed by the state universities can only be understood as relative autonomy. Autonomy is reserved only to certain aspects that are connected with universities, such as academic freedom, freedom of research and teaching and other university activities.

The importance of university autonomy is also emphasised in different international agreements and documents such as the *Magna Charta*: »The university is an autonomous institution at the heart of societies differently organized because of geography and historical heritage; it produces, examines, appraises and hands down culture by research and teaching. To meet the needs of the world around it, its research and teaching must be morally and intellectually independent of all political authority and intellectually independent of all political authority and economic power.«.

Considering the research carried out by the European University Association, the university autonomy has four broad dimensions: organisational, financial, staffing and academic autonomy. The study focused on 26 European countries (Slovenia was not one of them). It also evaluated different levels of institutional autonomy and evaluated the legislative frameworks in national higher education systems and empirically confirmed that university autonomy helps improve the quality of the working area of universities and of the higher education system. Similar proof of the fact that success and improvement of quality are directly linked to the level of institutional autonomy, was also confirmed by some later carried out research.¹ Applying the criteria used in the EUA research we can confirm that the provided level of university autonomy in Slovenia is on a considerably high level. The legal standing for the university autonomy in the Slovenian legal order is the beforementioned Article 58 of the Constitution. From the draft of the Constitution we can learn that the intent of the historical legislator was to protect the university autonomy, especially in regard to permanent and lasting financing deriving from public funding (independent of the changing holders of state power). Despite this fact the Constitution gives authorisation to the legislator to regulate the financing of universities. The Higher Education Act gave this authorisation to the executive power (this is problematic if the holder of executive power would all of a sudden change the lump sum funding of the universities) – the Higher Education Act contains norms regarding organisational, staffing and academic autonomy, but not financial, which is probably the consequence of the fact that the legislature gave this authority to the executive power – proportionate to the fact that the legislature enjoys a broad margin of appreciation when regulating this area. This area of broad margin of appreciation is not without borders, it ends when a certain measure

¹ Sybille Reichert, Institutional Diversity in European Higher Education: Tensions and challenges for policy makers and institutional leaders, EUA, 2009, Sybille Reichert in Christian Tauch, Trends IV European Universities Implementing Bologna, 2005 and Andree Surssock in Anne Smid: Trends 2010: A decade of change in European Higher Education, 2010.

introduced by the legislature (or executive power) would interfere with the core of the constitutionally guaranteed autonomy.

Since university autonomy is a human right and fundamental freedom, the Constitutional Court of Slovenia is the institution that determines whether a certain measure is a violation of the constitutionally guaranteed university autonomy. There are many cases in which the Constitutional Court (judicial review) reviewed different aspect of passed legislature in its connection to the university autonomy principle. In the opinion of the Court only state universities and other institutions of higher education are entitled to the protection of their constitutionally guaranteed university autonomy – in order to prevent the state (as the founder) from (over)influencing the activities of universities . Only universities as a whole are entitled to autonomy and not different member institutions, faculties or academies – they are entitled to the protection of the university autonomy only as »parts« of university – the possibility of two or more subject being autonomous in the same area or field of decision making and activity is illogical and can cause only unsolvable conflicts. A certain degree of actual autonomy can also be seen in internal relations (internal autonomy) between the university as a whole and its members, academic staff and students – the levels of this autonomy are a matter of agreement between beforementioned elements and the university.

In the opinion of the Court one aspect of the universities autonomy is also that they are entitled to define their own standards and procedures for the election of their academic staff and to define potential preferences for some categories or titles to occupy certain positions – these are areas in which universities are autonomous. Determining the study regime, forms, periods and ways of testing students knowledge are also elements of the university autonomy principle – the state should not interfere. The state or the legislator is pledged or bound to delimit absolutely autonomous area from the public area and organize the area of higher education in a way that defines basic legal status matters, staffing, managerial and financial frames of state university activity and determine the relations between the university and subjects within (faculties, students etc.) and the public position in regard to university governance and control over universities activities, without limitations to its scientific-educational component. In one of its judgements the Court discussed mandatory retirement of tenure professors at the age of 65. This was discriminatory for tenure professor who have not yet achieved the right to full retirement (have not reached the required working or pension insurance age). If they reach an agreement with the university to continue working after they reach the forementioned age, they have in the opinion of the Court the right to continue work – staffing autonomy. University autonomy should be understood as autonomy within the constitutional and legal framework.

We can conclude that the question of university autonomy is not as simple as it might seem at first glance. The legislature intervention in the field of university

autonomy is limited (taking in account its broad margin of appreciation), but the universities are also bound to obey the rules set by the legislature and are therefore not absolutely autonomous. In the future the emphasis should be in trying to ensure more university autonomy especially in the area of financial autonomy (with more permanent and independent ways of financing) to allow universities to achieve their long time strategic goals – universities are autonomous in setting their own strategies of development and progress. The Slovenian system lacks a higher level of financial and staffing autonomy. Universities therefore need more autonomy in the before discussed areas, in order to enable them to more easily respond to current social changes, which should also be the *de lege ferenda* aim of the legislator and the universities.