

VPLIV PRAVNE UREDITVE ORGANIZIRANOSTI UNIVERZ NA NJIHOVO AVTONOMNOST. PRIMERJALNA ANALIZA PRAVNE UREDITVE UNIVERZ V SLOVENIJI IN IZBRANIH EVROPSKIH DRŽAVAH

Astrid PRAŠNIKAR

Univerza na Primorskem, Študentski domovi, Ankaranska 7, 6000 Koper, Slovenija
e-mail: astrid.prasnikar@upr.si

Nina TOMAŽEVIČ

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana, Slovenija
e-mail: nina.tomazevic@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Univerze predstavljajo pomemben dejavnik razvoja družbe. Pri tem je njihova avtonomnost ključnega pomena. Cilj prispevka je predstaviti ugotovitve analize v letih 2009 in 2015 veljavne pravne ureditve organiziranosti univerz v Republiki Sloveniji in primerjalno-pravne analize ureditev organizacijskega vidika delovanja univerz v izbranih evropskih državah z namenom, da bi javnim univerzam v Sloveniji omogočili delovanje, ki bi bilo avtonomnejše in bolj družbeno odgovorno kot jim ga omogoča veljavna pravna ureditev. Rezultati analize opozarjajo na izredno velik razkorak med ustavno zagotovljeno in dejansko avtonomnostjo slovenskih univerz, zato so v zaključnem delu podani številni predlogi za izboljšave pravne ureditve organiziranosti slovenskih državnih univerz.

Ključne besede: univerza, avtonomnost, pravna ureditev, organiziranost, družbena odgovornost, zakon o visokem šolstvu

L'IMPATTO DEL REGOLAMENTO SULL'AUTONOMIA DELLE UNIVERSITÀ. ANALISI COMPARATIVA DEL REGOLAMENTO LEGALE DELLE UNIVERSITÀ DI SLOVENIA E DEI PAESI EUROPEI SELEZIONATI

SINTESI

Le università rappresentano un fattore di base nello sviluppo di ogni società. In questo ruolo, la loro autonomia è di massima importanza. L'articolo presenta le conclusioni dell'analisi per il periodo 2009-2015 del sistema giuridico vigente nella Repubblica di Slovenia e nei paesi europei prescelti, con lo scopo di permettere alle università in Slovenia di operare con più autonomia e responsabilità sociale. I risultati dell'analisi mostrano un gran divario tra l'autonomia prevista dalla costituzione e tra l'autonomia che le università slovene vivono in pratica. Le conclusioni dell'articolo offrono varie proposte per il miglioramento delle norme relative all'organizzazione delle università slovene pubbliche.

Parole chiave: università, autonomia, sistema giuridico, organizzazione, responsabilità sociale, legge sull'istruzione superiore

UVOD

Univerza kot znanstvena in izobraževalna ustanova lahko svoje temeljno poslanstvo - tvorno prispevati k razvoju okolja in družbe znanja, ki se skozi stoletja ni bistveno spremenilo, izpolnjuje le, če je avtonomna. Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju US RS) v 24. točki obrazložitve svoje odločbe (Odl. US RS, 1998a) navaja, da ima za razumevanje pojma ‚avtonomnosti univerz‘ izjemen pomen dokument Magna Charta Universitatum (Magna Charta Universitatum, 1988), čeprav nima narave za državo zavezujoče mednarodne pogodbe. V njem so namreč postavljena temeljna načela, na katerih mora temeljiti, zdaj in v prihodnosti, poslanstvo univerz. Izpostavljeno je tudi, da mora biti univerza v raziskovalni in poučevalni dejavnosti moralno in intelektualno neodvisna v razmerju do vsakršne politične in ekonomske oblasti ter da je temeljno načelo univerzitetnega življenja svoboda raziskovanja, poučevanja in oblikovanja, zato morajo vlade in univerze, vsaka v okviru svojih prostojnosti, zagotoviti spoštovanje te temeljne zahteve. V 3. točki temeljnih načel je navedeno, da je treba vsem članom univerzitetne skupnosti zagotoviti primerne instrumente za zagotavljanje te svobode (Magna Charta Universitatum, 1998).

Avtonomnost univerze je ključnega pomena za dosežke evropskega visokošolskega prostora (ang. European higher education area, v nadaljevanju EHEA), v številnih dokumentih svetovnih in evropskih institucij pa je zapisana tudi kot ena od pomembnih prioritet za dosego cilja ‚družbe znanja‘. Bolonjska deklaracija (Bologna Declaration, 1999), ki so jo sprejeli ministri evropskih držav, pristojni za področje visokega šolstva, in predstavlja svojevrstno prelomnico v zgodovini evropskega visokega šolstva, prav tako poziva k spoštovanju avtonomnosti visokošolskih sistemov (Obadič in Aristovnik, 2011; Aristovnik, 2012). Podobne poudarke vsebujejo tudi dokumenti, sprejeti na konferencah ministrov, pristojnih za visoko šolstvo, pred bolonjsko konferenco oz. na konferencah, ki so ji sledile (Erfurt Declaration, 1996; Sorbonne Declaration, 1998; Prague Communiqué, 2001; Berlin Communiqué, 2003; Bergen Communiqué, 2005; London Communiqué, 2007; Leuven/Louvain-la-Neuve Communiqué, 2009; Budapest-Vienna Declaration, 2010; Bucharest Communiqué, 2012). Tudi Evropska unija (v nadaljevanju EU) - Evropski parlament oz. Evropska komisija - je v več svojih dokumentih (npr. Lisbon Strategy, 2000; EC, 2006, EC, 2007 in EC, 2010) prepoznala potrebo po višji stopnji avtonomnosti univerz in kot prioriteto izpostavila oblikovanje novih podlag oz. izhodišč za pravne ureditve delovanja univerz, ki naj temeljijo na visoki stopnji njihove avtonomnosti in odgovornosti. Evropska zveza univerz - ‚European University Association‘ (v nadaljevanju EUA) v deklaracijah ter drugih dokumentih in študijah (kot npr. EUA, 2001; EUA, 2003; EUA, 2005; EUA, 2009; EUA, 2010 in EUA, 2011) izpostavlja izreden pomen naraš-

čanja institucionalne avtonomnosti univerz kot ključ do izpolnitve novih vlog, pričakovanj in nalog, ki jih pred univerze postavljata globalno okolje in družba.

Avtonomnost univerze je v pravnem sistemu Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) ‚predpisana‘ z ustavo. Opredeljuje jo 58. člen Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava RS), ki določa, da so državne univerze in državne visoke šole avtonomne. Avtonomnost univerze izhaja iz svobode znanosti in umetnosti, kot je določa 59. člen Ustave RS (Ustava RS, 1991). Določilo glede avtonomnosti univerze je eno najbolj kategoričnih določil v vsej Ustavi RS. Ustavni sodnik, dr. Bostjan M. Zupančič (v nadaljevanju Zupančič), je v svojem pritrilnem ločenem mnenju k odločbi US RS (Odl. US RS, 1995) navedel, da je ta ustavna določba »brez vsake kvalifikacije, pogoja ali zakonske rezerve. Enostavno, jasno in brezprizivno ukazuje, da bodi univerza avtonomna. Drugi odstavek, ki izrecno omejuje z zakonom opredeljeno vlogo države na financiranje univerze, s tem kot izjema, samo še potrjuje pravilo prvega odstavka. V prvem odstavku gre torej za značilno preskriptivno normo, ki ji v drugem odstavku sledi instrumentalna norma. Pridevnik ‚avtonomen‘ (ali samostalnik ‚avtonomnost‘) se ne pojavlja nikjer drugje v ustavi: niti sodstvo, ki je sicer neodvisno, niti izvršna oblast, niti Državni svet, niti Predsednik republike po ustavi niso avtonomni. Vsi so vezani na zakone, ki jih (v okviru Ustave RS) razglša Državni zbor. Univerza pa je, od zakonske regulative po ustavi *expressis verbis* izvzeta«.

US RS v 26. točki odločbe (Odl. US RS, 1998a) potrjuje, da avtonomnost univerze, po jezikovnih razlagah pojma, dejansko pomeni, da univerza sama odloča o lastnih zadevah. Vendar je v nadaljevanju iste odločbe izpostavljeno, da je takšna splošna ugotovitev premalo določna, da bi lahko služila kot kriterij pri presoji, o katerih vprašanjih naj univerza odloča sama, ker (27. in 28. točka Odl. US RS, 1998a):

- »mora univerza kot pravna oseba najprej sploh nastati, nastanek in nadaljnji obstoj javne univerze kot pravne osebe pa mora zagotoviti država,

- je univerza, enako kot vsak družbeni podsistem, tako močno povezana z drugimi družbenimi podsistemi, da skoraj ni vprašanj, ki bi se tikala izključno univerze, na drugi strani pa so številna vprašanja, ki na prvi pogled sodijo v področje drugih podsistemov, pa lahko pomembno posegajo tudi v položaj univerz. Popolnoma avtonomen družbeni podsistem je notranje protisloven pojem: če je popolnoma avtonomen, ni več družben in tudi ne podsistem. Hkrati pa vsaka odločitev, ki lahko (pri)zadane avtonomni sistem, daje temu podsistemu pravico, da sodeluje pri odločanju«.

US RS v omenjeni odločbi že uvodoma (evidenčni stavek) pojasnjuje, da »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, kot tudi določbe, ki urejajo temeljna razmerja med njenimi konstitutivnimi deli (fakultete, znanstveni delavci, pedagoški delavci, drugi delavci in študentje) in, glede na specifične naloge, ki jih imajo državne univerze kot nosilke javne službe, 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« (Odl. US RS, 1998a). Zgaga (2010) navaja, da »s tem prihajamo na ‚mehko‘ področje regulacije visokega šolstva: te problematike pa ni mogoče preprosto ‚oktroirati‘ s kakim zakonskim določilom, ker taki posegi v visokem šolstvu ‚ne primejo‘ (in niso nikoli ‚prijeli‘) in ker se prepletajo s poljem akademske avtonomije.«

Na eni strani gre torej za ustavno pravico univerze do avtonomnosti, na drugi strani pa za ustavno dolžnost države, da jo ustanovi in uredi temeljne podlage za njeno delovanje ter temeljna razmerja do drugih družbenih podsistemov. Hkrati ne gre zanemariti tudi ustavne »dolžnosti univerze, da je avtonomna« kot navaja ustavni sodnik Zupančič v svojem odklonilnem ločenem mnenju k odločbi US RS (Odl. US RS, 1998a). Avtonomnosti namreč ni mogoče obravnavati le kot njen privilegij, temveč tudi ali predvsem kot njeno odgovornost in priložnost za prispevek k ustvarjalnemu razvoju sodobne družbe ter sposobnost njenega tvornega odziva na družbena pričakovanja. Ta so predvsem, da univerza svojo pravico do institucionalne avtonomnosti nadomesti z ustreznim odzivom na potrebe družbe in da skozi uresničevanje osnovnih vidikov avtonomnosti ter skozi odprtost in zainteresiranost za vključevanje zunanjih deležnikov v svoje delovanje, uresničuje svojo odgovornost do študentov in drugih uporabnikov storitev, zaposlenih, dobaviteljev, lokalne skupnosti, medijev, naravnega okolja in drugih deležnikov. Tomaževič (2014) navaja, da sta ravno vključevanje vseh deležnikov in upoštevanje njihovih interesov ključna za doseganje dolgoročne odličnosti delovanja katerekoli organizacije.

Zavedajoč se dejstva, da Ustava RS vsebuje določilo, ki univerzam zagotavlja avtonomnost brez vsakega zakonskega pridržka, so imele univerze in drugi deležniki upravičena pričakovanja, da bo država (RS) tako kategorično zapisano ustavno določilo spoštovala in ga v temeljnih nacionalnih dokumentih, predvsem pa v zakonodaji, tudi udejanjila. Določilo, kot ga vsebuje Ustava RS, je celo unikatno glede na primerjane ustavne ureditve drugih evropskih držav. Slednje v nekaterih primerih določajo, da univerze uživajo avtonomnost (ali samoupravo), a hkrati na različne načine določajo zakonske pridržke (npr. ustavne ureditve Grčije, Italije, Portugalske in Španije), nekatere druge ureditve nimajo izrecne določbe o avtonomnosti univerz in jo izvajajo iz drugih ustavnih določb (npr. Nemčija iz svobode umet-

nosti in znanosti), nekatere države pa nimajo ustavnih določb, ki bi izrecno zagotavljale avtonomnost univerze, in tudi ne določb, ki bi zagotavljale svobodo znanosti in raziskovalne dejavnosti (npr. Belgija, Danska, Francija, Luksemburg, Nizozemska in ZDA).

Zakonska ureditev področja slovenskega visokega šolstva, sprejeta v začetku 90-ih let prejšnjega stoletja, predvsem Zakon o zavodih (v nadaljevanju ZZ) ter Zakon o visokem šolstvu (v nadaljevanju ZViS), več kot dve desetletji ni doživela ustrezne prenove. Zastarela ter ustavno sporna še danes predstavlja temeljno zakonsko podlago za delovanje univerz. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju MIZŠ) je sicer v zadnjih letih – predvsem na podlagi odločbe US RS (Odl. US RS, 2011), s katero je bilo (kot že nekajkrat prej) ugotovljeno, da so posamezna določila Zakona o visokem šolstvu v neskladju z Ustavo RS in da mora Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju DZ RS) ugotovljeno neskladje odpraviti v roku devetih mesecev od citirane odločitve US - pripravilo več podlag (resolucijo, osnutke, predloge, izhodišča) za spremembo zakonodaje. Nobena od njih, navkljub več odločbam ustavnega sodišča, ki so narekivale spoštovanje z ustavo zagotovljene ‚absolutne‘ avtonomnosti univerz, ni ponudila rešitev, podobnih pravnim ureditvam s področja visokega šolstva v drugih evropskih državah, v katerih univerze dosegajo visoko stopnjo avtonomnosti. Prav nasprotno, v razpravo so bile dane pretirano regulirane vsebine, ki praktično ne omogočajo oz. ne dopuščajo avtonomnosti.

Na podlagi navedenih dejstev sta avtorici, z namenom ugotovitve stanja na področju pravne ureditve univerz v RS (*de lege lata*) in njenega vpliva na stopnjo avtonomnosti slovenskih univerz, izvedli sistematično analizo v letih 2009 in 2015 veljavne pravne ureditve univerz v RS, primerjaje s pravnimi ureditvami univerz v izbranih evropskih državah. Analiza obsega štiri vidike avtonomnosti univerze - akademskega, finančnega, organizacijskega in kadrovskega - tako, kot jih opredeljuje tudi EUA; kot mero odgovornosti do družbe pa obravnava vključevanje zunanjih deležnikov v dejavnost in poslovanje univerze. Na podlagi ugotovitev ter izpostavljenih sodobnih ureditev in dobrih praks v posameznih analiziranih državah, je bil cilj analize oblikovati smernice za izboljšave pravne ureditve univerz v RS, ki bi lahko predstavljale oporo zakonodajalcu pri sprejemanju odločitev glede konkretnih sprememb oz. izboljšav področne zakonodaje (*de lege ferenda*) – vse z namenom, da bi bilo državnim univerzam v Sloveniji omogočeno delovanje, ki bi bilo avtonomnejše in bolj družbeno odgovorno kot jim ga omogoča veljavna pravna ureditev.

Prispevek uvodoma pojasnjuje temeljne pojme in opredeljuje, pomembne za razumevanje celotne analize, torej vseh vidikov avtonomnosti. Ker pa je obravnavano področje zelo obširno, so v nadaljevanju predstavljeni rezultati le enega od vidikov, in sicer **organizacijskega**.

Sklepno poglavje prispevka ponuja razmišljanje o možni prihodnji pravni ureditvi organiziranosti univerz v RS, s poudarkom na njihovi avtonomnosti in odgovornosti, primerljivi s sodobnimi ureditvami v posameznih evropskih državah.

OPREDELITEV UNIVERZE IN NJENE AVTONOMNOSTI

Univerza je najvišja izobraževalna in znanstvenoraziskovalna visokošolska ustanova (SSKJ, 2014), ki predstavlja del sistema visokošolskega izobraževanja. Po ZViS (6. člen) so univerze avtonomni, znanstveno-raziskovalni, umetniški in izobraževalni visokošolski zavodi s posebnim položajem. Poslanstvo univerze se skozi stoletja ni bistveno spremenilo. Univerza skozi svojo zgodovino prispeva k razvoju okolja/družbe s tem, da razvija nova znanja in skrbi za njihovo prenašanje iz roda v rod. Univerza je najstarejši in še danes najpomembnejši del intelektualne tradicije (Paternu, 2010). Prav zaradi izjemnega pomena univerze za razvoj družbe je pomembno razumeti in podpirati njeno avtonomnost ter ustvariti takšno (zunanje in notranje) okolje, ki bo univerzam v največji možni meri omogočalo avtonomnost pri ustanavljanju in delovanju.

Beseda ‚avtonomnost‘ izhaja iz grških korenov ‚autos‘ in ‚nomos‘ izvira pa iz ‚znanstvene metode‘. Gre za to, da je tisti, ki je avtonomen, je sam sebi zakonodajalec. Univerze so že od svojih začetkov v Bologni, v Parizu in v Oxfordu v 11. stoletju neodvisne in samostojne. Univerzi Oxford in Cambridge še danes delujeta na podlagi posebnega kraljevega akta. V RS je pojem ‚avtonomnost univerze‘ opredeljen v 58. členu Ustave RS, pri čemer avtonomnost univerze predstavlja temeljno svoboščino. Kot izhaja iz 35. točke obrazložitve odločbe US RS (Odl. US RS, 1998a) »je nosilka pravice do avtonomnosti po navedeni ustavni določbi državna univerza oziroma državna visoka šola. 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 monokracije, 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«.

HIPOTEZI IN METODOLOGIJA RAZISKAVE

V prispevku sta, na podlagi predmeta raziskovanja, logično preverjeni temeljni hipotezi, in sicer:

- hipoteza H1: Veljavna pravna ureditev organiziranosti državnih univerz v Republiki Sloveniji je z vidika spoštovanja ustavnega določila o avtonomnosti univerz ustrežna.
- hipoteza H2: Veljavna pravna ureditev organiziranosti državnih univerz v Republiki Sloveniji je z vidika spoštovanja ustavnega določila o avtonomnosti

univerz primerljiva s pravnimi ureditvami v izbranih evropskih državah.

Prispevek je bil oblikovan na podlagi naslednjih metodoloških pristopov:

- deskriptivne analize veljavne zakonske in podzakonske pravne ureditve (*de lege lata*) s poudarkom na ustavni opredelitvi avtonomnosti univerz v RS ter na zakonski ureditvi ustanavljanja in delovanja univerz,
- primerjalne analize – v primerjavo so vključene pravne ureditve proučevanega področja v izbranih evropskih državah,
- kvalitativne sinteze možne prihodnje pravne ureditve (*de lege ferenda*) z raziskovalnimi sklepi.

DESKRIPTIVNA ANALIZA PRAVNE UREDITVE (DE LEGE LATA) ORGANIZIRANOSTI UNIVERZ V REPUBLIKI SLOVENIJI

Pojem ‚pravna ureditev‘ vključuje ureditev na podlagi pravnih aktov – ustave, zakonov, podzakonskih aktov ter splošnih aktov univerz. V prispevku so analizirani pravni akti, ki urejajo organiziranost visokega šolstva oz. treh državnih - javnih univerz v RS (v nadaljevanju univerz) in sicer Univerze v Ljubljani (v nadaljevanju UL), Univerze v Mariboru (v nadaljevanju UM) in Univerze na Primorskem (v nadaljevanju UP).

Ustavna raven

Avtonomnost univerz, kot jo opredeljuje že omenjeni 58. člen Ustave RS, je predvsem »obrambna pravica negativnega statusa, ki pomeni, da univerza brez posegov države odloča o svoji organiziranosti in delovanju. Hkrati pa vsebuje tudi elemente pozitivnega statusa: država mora zagotavljati temeljne organizacijsko-pravne okvire za delovanje državnih univerz. Prav razmerje oz. konflikt med elementi negativnega in pozitivnega statusa je bilo osrednji predmet proučevanja v dosedanji ustavno-sodni presoji področja varovanja, ki ga zagotavlja ta človekova pravica« je navedeno v komentarju Ustave RS (Testen v Šturm, 2002).

Glede na dejstvo, da avtonomnost ni pojem s pravno jasno določeno vsebino, ga je moralo US RS samo, ko je presojalo o ustavnosti določil ZViS in podzakonskih aktov (predvsem v odločbah Odl. US RS (1995), (1998a), (1998b), (2008), (2011)), natančneje opredeliti ter določiti kriterije dopustnosti poseganja v avtonomnost univerz z zakonom. Pri tem sta se kot že omenjeno izoblikovali dve stališči. Prvo stališče, ki ga je mogoče zaslediti v več ločenih mnenjih ustavnih sodnikov k odločbam US pravi, naj bi avtonomnost po ustavi izvzemala univerzo iz vsakršne zakonske regulative, edina izjema naj bi veljala le za financiranje univerz. Tako npr. ustavni sodnik, Zupančič, v svojem pritrdilnem ločenem mnenju k odločbi (Odl. US RS, 1995) navaja, da je »Zakon o visokem šolstvu protiustaven v celoti, razen

kolikor ureja golo financiranje univerze, se pravi tako (in samo tako) financiranje, ki ne bo posegalo v avtonomnost univerze«. Drugo stališče izhaja iz odločitev US RS, ki slonijo na dejstvu, da mora država zagotoviti nastanek in nadaljnji obstoj državne univerze kot pravne osebe in da mora zakonska ureditev upoštevati, da avtonomnost univerze predstavlja temeljno svoboščino. Ob presoji ustavne dopustnosti zakonskega urejanja načina uresničevanja avtonomnosti državnih univerz in visokih šol ter morebitnih posegov zakonodajalca v pravico iz 58. člena Ustave RS je zato po tem stališču treba upoštevati tudi 15. člen ustave (uresničevanje in omejevanje človekovih pravic in svoboščin). Od ustavnih pravic drugih, ki lahko, skladno z določbo tretjega odstavka 15. člena ustave, utemeljujejo poseg v avtonomnost državnih univerz oz. so podlaga za omejitve univerzitetne avtonomnosti, tako prihajajo v poštev zlasti določbe prvega in tretjega odstavka 57. člena (izobrazba in šolanje), 59. člen (svoboda znanosti in umetnosti), pa tudi določbe prvih treh odstavkov 49. člena (svoboda dela), 44. člena (sodelovanje pri upravljanju javnih zadev) in 75. člena ustave (soodločanje). Tudi na področju tako omejene oziroma opredeljene avtonomnosti mora univerza ravnati v skladu z vsemi ustavnimi določbami. Avtonomnost torej državnih univerz ne odvezuje od ‚zvestobe‘ ustavi.

US je v več odločbah ugotovilo, da so izpodbijana določila ZViS protiustavna, tudi zato, ker posegajo v organiziranost univerz in urejajo vprašanja, ki bi jih lahko uredila le univerza sama. Tako je US RS v odločbi (Odl. US RS, 1995) navedlo, da je ZViS neskladen z ustavo ko določa, da so avtonomne tudi članice univerze, kar pa je vprašanje notranje organiziranosti univerze. V odločbi (Odl. US RS, 1998) je US razveljavljavilo besedilo ZViS, ki je opredeljevalo sestavo senata univerze, kar nedvomno sodi v okvir univerzitetne avtonomnosti. Kot izhaja iz izpostavljenih odločb US RS, prihaja do poseganja v avtonomnost univerze takrat, kadar se z zakonskimi oz. podzakonskimi določili, drugače od veljavnega določila 6. člena ZViS (ki določa, da univerza samostojno ureja notranjo organiziranost in delovanje, sprejema merila za izvolitev v naziv ter voli v nazive visokošolskih učiteljev, znanstvenih sodelavcev in visokošolskih sodelavcev, izbira visokošolske učitelje, znanstvene sodelavce in visokošolske sodelavce za zasedbo delovnih mest ter voli, imenuje in odpokliče organe v skladu s statutom in drugimi akti, ureja notranje akademske strukture) uredi več kot le temeljna vprašanja na naštetih področjih delovanja univerze. Za vse našteto je US RS (v zadnji omenjeni in tudi v drugih že citiranih odločbah) nedvoumno ugotovilo, da gre za sestavine načela avtonomnosti oz. da zadeve sodijo med vprašanja, glede katerih je univerza avtonomna. US RS je enotnega mnenja ko pravi, da so našteta področja lahko urejena le z aktom, sprejetim v okviru univerzitetne avtonomnosti in zakonodajalec nima pravice posegati na ta področja. Izjema so torej le določila, ki jih je dr-

žava dolžna sprejeti oz. urediti, da zagotovi nastanek in nadaljnji obstoj državne univerze kot pravne osebe, in sicer:

- temeljne statusno-pravne, kadrovske, upravljaljske in finančne okvire delovanja državnih univerz,
- temeljna razmerja med subjekti znotraj univerze in
- položaj javnosti v upravljanju univerze in v nadzoru nad njenim delovanjem.

Država je dolžna jasno razmejiti polje popolnoma avtonomnega (kjer naj odloča izključno avtonomna univerza) od polja popolnoma ‚neuniverzitetnega‘ (kjer univerza ne more niti soodločiti), pri čemer je zavezana upoštevati predvsem dejstvo glede tega, koga posamična odločitev zadeva (Odl. US RS, 1995).

Zakonska raven

Univerzo oz. njeno delovanje opredeljujejo številni zakoni, za potrebe tega prispevka so izpostavljeni zgolj tisti, ki urejajo organiziranost univerze (organizacijski vidik avtonomnosti). Veljavni zakon, ki ureja statusno-pravna vprašanja javnih zavodov in opravljanje negospodarskih javnih služb, torej tudi javnih služb v visokem šolstvu (lex generalis), je Zakon o zavodih. Statusno-pravna vprašanja na področju visokega šolstva kot specialni zakon (lex specialis) ureja Zakon o visokem šolstvu (ZViS). Sprejet je bil decembra 1993 in od takrat doživel veliko sprememb. Nekaj členov je bilo na podlagi odločb US RS razveljavljenih, za druge je bila ugotovljena neskladnost z ustavo ter določen rok za odpravo neskladnosti, kar je v nadaljevanju tudi natančneje obrazloženo.

ZViS (1. člen) vsebuje določila glede statusa in ustanovitve, organiziranosti in upravljanja visokošolskih zavodov ter pogoje za opravljanje visokošolske dejavnosti, opredeljuje javno službo v visokem šolstvu in ureja način njenega financiranja. ZViS v 6. členu določa, da so univerze avtonomni, znanstveno-raziskovalni, umetniški in izobraževalni visokošolski zavodi s posebnim položajem, ki delujejo po načelih avtonomnosti. Slednja jim zagotavlja tudi v istem členu naštete pravice, med drugim tudi pravico, ki jo je nujno izpostaviti za potrebe tega prispevka, in sicer da univerza »samostojno ureja notranjo organiziranost in delovanje s statutom v skladu z zakonom«.

Dejansko univerze nimajo popolne avtonomnosti, kot jim je ta zagotovljena po 6. členu ZViS - niti glede urejanja notranje organiziranosti - saj ta isti zakon v členih, ki sledijo, te pravice in pristojnosti tako natančno opredeli, da univerza za avtonomno urejanje s svojimi akti največkrat nima nikakršnih možnosti. Tako zakon predvsem v členih od 20 do 28 natančno določa notranjo organiziranost univerze – našteva organe, določa njihove pristojnosti, način imenovanja/izvolitve, interesne skupine, ki so v organih zastopane, v določenih primerih pa celo število članov posamezne skupine. Univerza ne odloča avtonomno niti o postavljanju po-

gojev v zvezi s številom prostih vpisnih mest, plačilom šolnine, bivanjem v študentskih domovih ter drugimi pravicami in dolžnostmi študentov. Vse navedeno je natančno določeno v zakonu oz. podzakonskih predpisih, ki jih sprejemata vlada ali visokošolski minister. Natančneje so določila ZViS predstavljena v nadaljevanju prispevka, in sicer v okviru primerjalne analize pravnih ureditev organiziranosti univerz.

Podzakonska raven

Na podlagi odlokov o ustanovitvi oz. preoblikovanju posamezne državne univerze (Odlok o preoblikovanju Univerze v Ljubljani, 2000; Odlok o preoblikovanju Univerze v Mariboru, 2000; Odlok o ustanovitvi Univerze na Primorskem, 2003) (v nadaljevanju odloki), s katerimi je določeno, da je ustanovitelj univerze Republika Slovenija ter da ustanoviteljske pravice in obveznosti izvršuje Vlada RS, so bile ustanovljene oz. preoblikovane slovenske državne univerze. Odloki natančneje od zakona opredeljujejo status, dejavnost, organe univerz in članic, vire in način financiranja, načine in pogoje pridobivanja sredstev za delo univerze in članic, pravice, obveznosti in odgovornosti univerze, članic in ustanovitelja v pravnem prometu, medsebojne pravice in obveznosti ustanovitelja in univerze, razpolaganje s presežkom prihodkov nad odhodki ter poravnavanje primanjkljaja sredstev za delo univerze in članic. Nekatera - za ta prispevek aktualna določila odlokov - so v nadaljevanju natančneje predstavljena.

Poleg odlokov področje delovanja univerz urejajo tudi nekateri drugi podzakonski predpisi - uredbe in pravilniki - ki pa praviloma ne urejajo organiziranosti univerz in zato za namen tega prispevka, v katerem se analizira zgolj enega od vidikov avtonomnosti, t.j. organizacijskega, niso aktualni. Iz tega razloga v prispevku niso natančneje predstavljani.

Univerzitetna raven - splošni akti univerze

Stopnja avtonomnosti univerz je nedvomno odvisna od stopnje državne regulacije na področju visokega šolstva. Kako in koliko lahko univerze same pravno uredijo svoje delovanje, je seveda odvisno prav od tega, kako in koliko država z zakonom uredi konkretna področja, pomembna za njihovo delovanje. V primerih, ko država z zakonom določi le temeljne okvire, univerza pa s statutom in drugimi internimi akti določi vse preostale vsebine, bi bilo mogoče govoriti o visoki stopnji avtonomnosti. Če pa država z zakonom pretirano regulira področje in sprejme konkretna in zelo natančna določila, univerza nima maneverskega prostora za samostojno in avtonomno urejanje lastnih zadev. Zato statuti državnih univerz v RS večinoma vsebujejo prepisana zakonska določila. Statuti državnih univerz v RS, in sicer Statut Univerze v Ljubljani (2005 in spr.) (v nadaljevanju Statut UL), Statut Univerze v Mariboru (2012) (v nadaljevanju

Statut UM) in Statut Univerze na Primorskem (2008 in spr.) (v nadaljevanju Statut UP), so zasnovani izredno podobno. Določila glede organiziranosti univerze so v vseh treh statutih oblikovana skladno z ZViS ali konkretnije rečeno - so prepisana določila ZViS.

V nadaljevanju prispevka so v primerjalni analizi predstavljena tudi nekatera določila statotov treh državnih univerz, ki se nanašajo na področje organiziranosti univerz. Gre predvsem za tista redka statutarna določila, s katerimi univerza samostojno ureja konkretno materijo.

PRIMERJALNA ANALIZA PRAVNIH UREDITEV ORGANIZIRANOSTI UNIVERZ V IZBRANIH EVROPSKIH DRŽAVAH

Študiji EUA 'University avtonomy in Europe I' (Estermann in Nokkala, 2009) in 'EUA University avtonomy in Europe II' (Estermann, Nokkala in Steinel, 2011) (v nadaljevanju 'študija EUA 2009' in 'študija EUA 2011'), ki sta bili temeljna vira za analizo, vsebujeta primerjalni pregled avtonomnosti univerz v evropskih visokošolskih sistemih. V študiji EUA 2011 so primerjane stopnje avtonomnosti univerz iz 26 izbranih evropskih držav oz. 28 evropskih visokošolskih sistemih (v Nemčiji so izbrani različni sistemi v treh deželah) - po abecednem vrstnem redu držav: Avstrija (AT), Ciper (CY), Češka (CZ), Danska (DK), Estonija (EE), Finska (FI), Francija (FR), Grčija (GR), Irska (IE), Islandija (IS), Italija (IT), Latvija (LV), Litva (LT), Luksemburg (LU), Madžarska (HU), Nemčija (DE) – Brandenburg (BB), Hesse (HE) in North Rhine-Westphalia (NRW), Nizozemska (NL), Norveška (NO), Poljska (PL), Portugalska (PT), Slovaška (SK), Španija (ES), Švedska (SE), Švica (CH), Turčija (TR) in Velika Britanija (UK). Študija EUA 2011 dopolnjuje študijo EUA iz leta 2009 in vsebuje novejši podatke, število analiziranih držav pa je glede na prvotno študijo nižje, in sicer iz razloga neodzivnosti pristojnih institucij posameznih držav. Tudi Slovenija v študiji iz leta 2011 ni (več) obravnavana. Zaradi dejstva, da so podatki o avtonomnosti univerz v novejši študiji, glede na prvo, dopolnjeni, so za namen analize, opravljene s strani avtoric prispevka, uporabljeni podatki študije iz leta 2011. Za Slovenijo sta avtorici - z namenom podrobnejše analize stanja v našem visokošolskem prostoru - najprej preverili in analizirali podatke, navedene v študiji EUA iz leta 2009, nato pa sta na podlagi proučitve v letu 2015 veljavne pravne ureditve opravili lastno analizo in primerjavo s pravnimi ureditvami organiziranosti univerz izbranih Evropskih držav (slednje iz leta 2011).

Študiji EUA 2009 in EUA 2011 se opirata na že omenjene štiri vidike avtonomnosti univerz, kot jih opredeljuje Lizbonska deklaracija (EUA, 2007), in sicer: akademski, finančni, organizacijski in kadrovski, pri čemer je bil vsak od navedenih vidikov avtonomnosti presojan po več kriterijih. Prispevek se v nadaljevanju osredotoča zgolj na avtonomnost univerz z vidika organiziranosti. Organizacijska avtonomnost se v omenjenih študijah

presoja v luči »pristojnosti univerz, da vzpostavijo svoje strukture organiziranosti in organe upravljanja ter oblikujejo svoj vodstveni model« (EUA, 2009; EUA, 2011). Kriteriji presoje stopnje organizacijske avtonomnosti v posamezni državi se nanašajo na možnosti univerz, da samostojno odločajo o (EUA, 2009; EUA, 2011) :

- notranjih akademskih strukturah,
- ustanavljanju pravnih oseb,
- imenovanju/izvolitvi, sestavi in pristojnostih organov univerze ter o postopku in kriterijih za vključitev zunanjih deležnikov vanje,
- postopkih in kriterijih za izvolitev oz. imenovanje in razrešitev rektorja ter določitev trajanja njegovega mandata.

Metodologiji obeh študij sta različni. Prva, iz leta 2009, v zaključku povzema zgolj skupne ugotovitve ter trende, medtem ko je v študiji EUA iz leta 2011 metodologija določena na podlagi kazalnikov po posameznih področjih avtonomnosti in njihovih uteži. Na podlagi tega so izračunani rezultati glede avtonomnosti univerz v posameznih državah, slednje pa so razvrščene glede na stopnjo (delež) avtonomnosti univerz. Avtorici sta oblikovali lastno metodologijo razvrščanja posameznih držav glede na stopnjo avtonomnosti, in sicer na podlagi podatkov iz študije EUA 2011. Metodologija avtorjev študije iz leta 2011 ni bila uporabljena zaradi mnenja avtoric, da je za tovrstno razvrščanje nujno uporabiti izredno natančne podatke o stanju v vsaki od držav, kot tudi dejstva, da so uteži lahko oblikovane zelo subjektivno.

V nadaljevanju je vsak od navedenih kriterijev organizacijske avtonomnosti obravnavan podrobneje. Tabele v nadaljevanju so lastne v zvezi s podatki za Slovenijo (v nadaljevanju SI) in razvrstitvijo držav po stopnjah avtonomnosti, ostali podatki pa so povzeti in prirejeni po obeh citiranih študijah EUA.

Avtonomnost univerz pri določanju notranjih akademskih struktur

Prvi kazalnik organizacijske avtonomnosti se nanaša na avtonomnost univerz pri določanju notranje akademske strukture. Ključni poudarki študije EUA iz leta 2011 so:

- v skoraj dveh tretjinah proučevanih držav so univerze popolnoma avtonomne pri določanju notranje

akademske strukture - v Tabeli 1: ‚visoka stopnja avtonomnosti‘,

- v nekaterih državah notranjo akademsko strukturo sicer določijo univerze same, a je ta pristojnost univerz običajno opredeljena v zakonih, prav tako tudi osnovna izhodišča za njihovo ustanovitev - v Tabeli 1: ‚srednja stopnja avtonomnosti‘,
- v preostali tretjini analiziranih držav univerze (skoraj) nimajo vpliva pri odločanju: država z zakonom ali drugim aktom poimensko določi notranje organizacijske enote univerz ali pa opredeli natančne zakonske smernice za oblikovanje akademske strukture univerz ali celo določi oboje, kot tudi področje delovanja administrativnih enot - v Tabeli 1: ‚nizka stopnja avtonomnosti‘.

Podatki za Slovenijo so v študiji EUA iz leta 2009 nepravilni in nepopolni, saj je Slovenija uvrščena v skupino držav, v katerih naj bi univerze samostojno določale akademske strukture. Vendar to ne drži. ZViS sicer v 6. členu določa, da imajo univerze, v skladu z zakonom, pristojnost samostojno urejati notranjo organiziranost in delovanje, a že v 9. členu določa drugače, in sicer, da za opravljanje javne službe v visokem šolstvu javne visokošolske zavode oziroma druge javne zavode - članice univerze ter študentske domove - ustanavlja Republika Slovenija. Državni zbor RS torej na podlagi 15. člena ZViS sprejme akt (odlok) o ustanovitvi javnega visokošolskega zavoda in drugega zavoda. S tem aktom država poimensko določi članice univerze, njihova študijska področja ter sedež. Poleg omenjenih pravnih aktov pa mora univerza pred samo ustanovitvijo nove članice izpolniti pogoje, kot jih določa Nacionalna agencija RS za kakovost v visokem šolstvu (v nadaljevanju NAKVIS) v Merilih za akreditacijo in zunanjo evalvacijo visokošolskih zavodov in študijskih programov, ter pridobiti odločbo NAKVIS o akreditaciji visokošolskega zavoda (14. člen ZViS). Na podlagi navedenega je mogoče zaključiti, da Slovenija nikakor ne more biti uvrščena med države, v katerih lahko univerze avtonomno, torej od države neodvisno, določijo svojo notranjo akademsko strukturo, saj univerza razen tega, da je predlagatelj nove članice, na sam postopek ustanovitve nima nikakršnega vpliva. Poznani so tudi primeri v praksi, ko več let od podane vloge univerze, s strani države ni prišlo do ustanovitve nove članice univerze, in sicer z obrazložitvijo, da ob-

Tabela 1: Avtonomnost univerz pri določanju notranjih akademskih struktur

Avtonomnost univerz pri določanju notranjih akademskih struktur	Evropske države
Visoka stopnja avtonomnosti	AT, CH, DE (BB, HE in NRW), DK, EE, ES, FI, HU, IE, LV, LT, NL, NO, PL, PT, UK
Srednja stopnja avtonomnosti	CZ, FR, IS, IT, SE
Nizka stopnja avtonomnosti	CY, GR, LU, <u>SI</u> , SK, TR,

Vir: lasten (2015) za SI in razvrstitev držav po stopnjah avtonomnosti, ostali podatki povzeti po Estermann, Nokkala in Steinell, 2011

stajajo težave v sistemu financiranja (dodatnih sredstev za financiranje novih članic ni bilo na voljo).

Statuti univerz po zakonu in odloku zgolj povzemajo določila glede ustanavljanja novih članic oz. notranjih akademskih struktur, kot tudi opredelitev članic univerze kot subjektov s pravno subjektiviteto, ko le-te opravljajo dejavnost izven nacionalnega programa. Zgolj na UL pa so nekatere članice, poleg univerze, registrirane v sodnem registru in poslujejo v statusnih oblikah javnih zavodov. Za slovenski prostor je značilna nejasna, neustrezna ter posledično tudi neenotna opredelitev pravne subjektivitete članic univerze – tudi v povezavi z nedosledno zakonsko opredelitvijo oz. pravno ureditvijo statusa visokošolskih organizacij v ZZ in ZViS. Na posvetu, ki ga je v zvezi z osnutkom Zakona o univerzi pripravila Rektorska konferenca RS (2008) - Delovna skupina za pripravo Zakona univerzi, je dekan ljubljanske Pravne fakultete in član delovne skupine za pripravo osnutka zakona, Rajko Pirnat menil, da je v zvezi s to problematiko potrebno iskati rešitve, ki pa nikakor ne smejo povzročiti centralizacije delovanja univerze. Navedeno vprašanje predstavlja posebno področje, ki zahteva dodatno analizo (Pirnat, 2008).

Slovenska ureditev je torej v primeru kazalnika avtonomnosti univerz pri določanju notranjih akademskih struktur podobna ureditvi na Cipru, v Turčiji in Luksemburgu. Slovenija je zato v Tabeli 1 uvrščena med države z nizko stopnjo avtonomnosti.

Avtonomnost univerz pri ustanavljanju pravnih oseb

V študiji je navedeno, da sta sposobnost in pristojnost univerze ustanavljati pravne osebe, pomemben element avtonomnosti. Ugotovitve iz študije je mogoče povzeti kot sledi:

- v večini analiziranih držav lahko univerze popolnoma avtonomno ustanavljajo tako profitne, kot neprofitne pravne osebe - v Tabeli 2 ‚visoka stopnja avtonomnosti‘,
- v šestih državah lahko univerze ustanovijo le neprofitne organizacije – v Tabeli 2 ‚srednja stopnja avtonomnosti‘,
- nekatere države – v Tabeli 2 ‚nizka stopnja avtonomnosti‘, imajo v nacionalni zakonodaji določene omejitve glede tega vprašanja (npr. da univerze

ustanavljajo le pravne osebe, katerih dejavnost je skladna z dejavnostjo in poslanstvom univerze, da je zahtevano tudi soglasje pristojnega državnega organa, da lahko univerze ustanovijo le pravne osebe, ki so v celoti v lasti univerze ipd.).

Avtorici prispevka sta ureditev tega vprašanja v Sloveniji analizirali sami, saj ZViS tega vprašanja ne obravnava, urejeno pa je v ZZ, ki v 20. členu določa, da lahko zavod drug zavod ali podjetje ustanovi le okviru svoje dejavnosti, in to le s soglasjem ustanovitelja. Enako določajo tudi odloki o ustanovitvi oz. preoblikovanju univerz (npr. 4. člen Odloka o ustanovitvi Univerze na Primorskem) v katerih je določeno, da lahko univerza ustanovi zavod, gospodarsko družbo, ustanovo ali drugo pravno osebo v okviru svoje dejavnosti in po prejšnjem soglasju ustanovitelja. Navedeno pomeni, da univerza ne more samostojno ustanavljati pravnih oseb, zato je Slovenija uvrščena v skupino držav z nizko stopnjo avtonomnosti.

Avtonomnost univerz pri sestavi organov, vključenosti zunanjih deležnikov vanje ter pri določanju njihove pristojnosti

Študiji EUA kot organe univerze obravnavata organe, ki sprejemajo najpomembnejše odločitve na univerzi. Ti so po državah različni in imajo različne pristojnosti. Na področju sestave organov študiji podajata naslednje ugotovitve:

- v evropskih državah sta se v splošnem oblikovala dva modela sestave organov univerz, in sicer unitarni in dualni sistem. Prevladuje dualni sistem (v kar 23 državah po študiji EUA iz leta 2009), v katerem si pristojnosti delita odbor oz. svet (z manjšim številom članov) ter senat (širši organ, ki ga sestavljajo predstavniki akademske skupnosti in v določenem deležu tudi drugi zaposleni),
- v treh državah univerze avtonomno urejajo lastno organiziranost (država ne določa organov, njihove sestave in pristojnosti) - v Tabeli 3: ‚visoka stopnja avtonomnosti‘,
- v večini evropskih držav so organi in interesne skupine, katerih predstavniki so člani organa univerze, ter razmerja med njimi, določeni z zakonom - v Tabeli 3: ‚srednja stopnja avtonomnosti‘,

Tabela 2: Avtonomnost univerz pri ustanavljanju pravnih oseb

Avtonomnost univerz pri ustanavljanju pravnih oseb	Evropske države
Visoka stopnja avtonomnosti	AT, CZ, DE (BB, HE, NRW), EE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, LU, NL, NO, UK
Srednja stopnja avtonomnosti	CH, CY, GR, PT, SK, TR
Nizka stopnja avtonomnosti	DK, IS, PL, SE, <u>SI</u>

Vir: lasten (2015) - za SI in razvrstitev držav po stopnjah avtonomnosti – ostali podatki povzeti po Estermann, Nokkala in Steinel, 2011

Tabela 3: Avtonomnost univerz glede sestave in pristojnosti organov

Avtonomnost univerz glede sestave in pristojnosti organov ¹	Evropske države
Visoka stopnja avtonomnosti	UK
Srednja stopnja avtonomnosti	AT, CH, CY, CZ, DE (BB, HE, NRW), DK, EE, ES, FI, FR, GR, HU, IS, IE, IT, LV, LT, LU, NL, NO, PL, PT, SK, SE, TR
Nizka stopnja avtonomnosti	SI

Vir: lasten (2015) - za SI in razvrstitev držav po stopnjah avtonomnosti – ostali podatki povzeti po Estermann, Nokkala in Steinel, 2011

- v Tabeli 3: pod ‚nizka stopnja avtonomnosti‘, so navedene države, v katerih poleg – v prejšnji alineji navedenih izhodišč - država univerzi določa tudi število članov v posameznih interesnih skupinah, ki imajo predstavnike v organih univerze in druga podrobna določila.

Slovenija ima, skladno z ZViS, uveljavljen ‚dualni‘ sistem upravljanja univerze – pristojnosti si delita senat in upravni odbor. Glede sestave in pristojnosti organov univerze, je za slovensko pravno ureditev ključen že citiran 6. člen ZViS, katerega določilo o avtonomnosti univerz pri lastni organiziranosti je ovrženo s členi, ki sledijo (20. do 28. člen) in natančno določajo pristojnosti organov, interesne skupine, način imenovanja organov in trajanje mandata, torej vse temeljne elemente organiziranosti, ki pomembno vplivajo na (ne)avtonomnost delovanja univerze. Navedeno pomeni, da slovenske univerze te materije ne urejajo samostojno, ‚interni‘ akti univerze pa določajo zgolj proceduralna vprašanja glede volitev organov (npr. Pravilnik o volitvah organov Univerze na Primorskem, (2007). V primeru Upravnega odbora univerze (v nadaljevanju UO) predpisi (ZViS in odloki) določajo, poleg sestave UO,

trajanja mandata članov in celo načina izvolitve članov, predsednika in podpredsednika UO ter natančnejše določitve pristojnosti UO, tudi število predstavnikov posameznih interesnih skupin v UO (npr. 9. člen Odloka o ustanovitvi UP).

Pokazatelj organizacijske avtonomnosti je tudi možnost odločanja o vključevanju zunanjih deležnikov v delovanje univerze oz. v njene organe ter imenovanja le-teh. Pri tem je v študiji EUA 2011 izpostavljeno:

- v praksi univerze zelo redko odločajo popolnoma avtonomno tako o vključitvi zunanjih deležnikov v svoje organe, kot tudi o imenovanju le-teh - v Tabeli 4: ‚visoka stopnja avtonomnosti‘,
- v Tabeli 4 so med države s ‚srednjo stopnjo avtonomnosti‘ navedene države, v katerih o vključevanju zunanjih deležnikov odloča država, ki jih tudi na predlog univerze imenuje ali jih imenuje univerza sama; države, v katerih univerza odloči o vključevanju zunanjih deležnikov, imenuje pa jih država ter države, v katerih nekaj zunanjih deležnikov imenuje univerza,
- države, v katerih je univerzi zapovedano, da je v svo-

Tabela 4: Avtonomnost univerz pri vključevanju zunanjih deležnikov v organe univerze

Avtonomnost univerz pri vključevanju zunanjih deležnikov v organe univerze ²	Evropske države
Visoka stopnja avtonomnosti	EE, UK
Srednja stopnja avtonomnosti	AT, CY, DE (HE), DK, FI, FR, IS, IT, LT, NO, PT, SE, SK
Nizka stopnja avtonomnosti	CH, CZ, DE (NRW), ES, HU, IE, LU, NL
Zakon ne predvideva vključevanja zunanjih deležnikov ali izrecno določa, da ne morejo biti imenovani v organe	DE (BB), GR, LV, PL, SI , TR

Vir: lasten (2015) - za SI in razvrstitev držav po stopnjah avtonomnosti – ostali podatki povzeti po Estermann, Nokkala in Steinel, 2011

1 - Rektor, kot organ univerze, je posebej obravnavan.

- V Veliki Britaniji (UK) je struktura organiziranosti določena z zakonom, ki ureja področje visokega šolstva, le za univerze, oblikovane po letu 1992, starejše univerze pa imajo strukture določene v svojih statutih.

- Na Portugalskem in v Latviji osnovna izhodišča sicer določi država, a univerze same odločajo, ali bodo imele samo en organ ali tudi drugega, posvetovalnega.

2 Na Češkem (CZ) se minister pred imenovanjem zunanjih članov v organe univerze posvetuje z rektorjem, v Nemčiji (NRW) zunanje deležnike imenuje posebna zunanja komisija, sestavljena iz predstavnikov univerze in države.

je organe dolžna vključiti zunanje deležnike, hkrati pa jih država tudi imenuje, so v Tabeli 4 navedene kot države z ‚nizko stopnjo avtonomnosti‘,

- države, v katerih zakonodaja ne določa ničesar o imenovanju zunanjih deležnikov in s tem ne dopušča imenovanja s strani univerze, ali pa celo določa, da ne morejo biti imenovani v organe univerze, so v Tabeli 4 navedene posebej.

Slovenska zakonodaja oz. predpisi ne vsebujejo določil glede vključevanja zunanjih članov v organe univerze, razen primera vključevanja predstavnikov ustanovitelja in delodajalcev v UO. Predpisi pa, formalno gledano, tudi ne preprečujejo, da bi univerza ta kriterij avtonomno uvedla - vsaj v primerih, ko članstvo organov ni tako natančno opredeljeno in dopušča razširitev članstva. Kot navajata Prašnikar in Kern-Pipan (2011), je »povezovanje univerz in članic z gospodarstvom in drugimi uporabniki sicer opredeljeno v temeljnih dokumentih univerz v RS kot ključna aktivnost za odličnost poslovanja in zagotovilo za doseg zastavljenih ciljev univerz ter za uresničitev vizij«, toda univerze zunanjih deležnikov v svoje organe dejansko ne vključujejo. Edini poznani primer dobre prakse pri vključevanju zunanjih članov v delovanje univerze je ustanovitev posebnega posvetovalnega telesa rektorja (ki pa ni organ univerze) - Sveta zaupnikov - na Univerzi na Primorskem (v nadaljevanju UP), ki ga sestavljajo predstavniki podjetij iz širše regije ter lokalnih skupnosti. Svet daje mnenja k predlogom za nove študijske programe, predlogom za ciljne raziskovalne programe in razvojno-raziskovalne grozde oziroma skupne tehnološke parke. Zaradi vsega navedenega ni mogoče pritrditi ugotovitvam študije EUA iz leta 2009, da Slovenija sodi med države, v katerih naj bi bila osnovna struktura organov univerz sicer

določena z zakonodajo, vendar naj bi univerze imele določeno avtonomnost pri implementaciji le-te. To ne drži, saj državne univerze v Sloveniji dejansko nimajo maneverskega prostora, da bi lahko v okviru svoje avtonomnosti z lastnimi akti določile sestavo ali pristojnosti svojih organov in možnosti za vključitev ter odločanje o številu zunanjih deležnikov v organih in njihovem imenovanju.

Avtonomnost univerz pri izvolitvi oz. imenovanju in razrešitvi rektorja, določitvi pogojev za imenovanje ter določitvi trajanja njegovega mandata

Eden od pokazateljev organizacijske avtonomnosti je tudi pristojnost univerz, da odločajo o pogojih in postopku imenovanja/izvolitve ‚izvršilnega organa‘. Ta pojem v analiziranih državah predstavlja različne funkcije in zadolžitve (npr. rektor (v večini analiziranih držav), predsednik (v Franciji, na Portugalskem in Irskem), ‚vice-chancellor‘ (v Veliki Britaniji in na Švedskem) ali ‚principal‘ (na Škotskem), v nekaterih primerih tudi prorektor, glavni tajnik ali dekan ter celo kombinacija več omenjenih funkcij). V nadaljevanju je pojem izvršilnega organa izenačen s pojmom rektorja univerze in tako tudi obravnavan, saj za večino proučevanih držav velja, da se pojem ‚izvršilni organ‘ najpogosteje enači s funkcijo, nalogami ter pooblastili rektorja.

Tabela 5 vsebuje združene podatke glede izvolitve in imenovanja rektorja, določitve pogojev za njegovo imenovanje, trajanja mandata, instituta razrešitve rektorja in podredno tudi načina izvedbe razrešitve (v državah, ki imajo ta institut urejen v zakonodaji). Podatki so razvrščeni v štiri skupine, kot sledi:

Tabela 5: Avtonomnost univerz pri izvolitvi oz. imenovanju in razrešitvi rektorja, določitvi pogojev za imenovanje ter določitvi trajanja njegovega mandata

Avtonomnost univerz pri izvolitvi oz. imenovanju in razrešitvi rektorja, določitvi pogojev za imenovanje ter določitvi trajanja njegovega mandata ³	Evropske države*
Visoka stopnja avtonomnosti	AT, SI , in UK
Srednja stopnja avtonomnosti	CH, CY, CZ, DE (BB, HE, NRW), DK, EE, ES, FR, GR, HU, IE, IS, IT, LT, LV, NL, NO, PL, PT, SE, SK, TR
Nizka stopnja avtonomnosti	FI, LU
Države, ki ne poznajo instituta razrešitve rektorja	CY, CH, DK, EE, FI, IE, IT, NL, SI , UK

Vir: lasten (2015) - za SI in razvrstitev držav po stopnjah avtonomnosti – ostali podatki povzeti po Estermann, Nokkala in Steinel, 2011
*Države, ki ne poznajo instituta razrešitve (spodnja vrstica tabele), so po drugih parametrih glede na avtonomnost/neavtonomnost razporejene v osnovne (tri) skupine – torej se v tabeli pojavljajo dvakrat.

- 3 - Na Norveškem tudi postopek imenovanja določi univerza sama. Na Norveškem je rektor javni uslužbenec, razrešitev se izvede po zakonu, ki velja za javne uslužbence.
- V Švici in Nemčiji poznajo različne ureditve po kantonih oz. deželah – od takšnih, ko je rektor imenovan s strani univerze, do ureditev, v katerih je imenovan s strani pristojnega ministrstva
- V Angliji je rektor imenovan za nedoločeno obdobje.
- Na Poljskem poznajo oba postopka – razrešitev s strani države in univerze, odvisno od razlogov za razrešitev.

- kot države z ‚visoko stopnjo avtonomnosti‘ so navedene države, ki so bile pri tej analizi na v prejšnjem odstavku omenjenih področij najmanj 3-krat uvrščene v skupino ‚visoka stopnja avtonomnosti‘ in ne več kot 1-krat v skupino ‚srednja‘ ali ‚nizka stopnja avtonomnosti‘,
- kot države z ‚nizko stopnjo avtonomnosti‘ so v Tabeli 5 navedene tiste države, ki so bile v analizi zgoraj naštetih podatkov najmanj 3-krat uvrščene v skupino ‚nizka stopnja avtonomnosti‘ in ne več kot 1-krat v skupino ‚visoka‘ ali ‚srednja stopnja avtonomnosti‘.
- v skupino ‚srednja stopnja avtonomnosti‘ pa so bile uvrščene vse preostale države.

V Sloveniji je z zakonom (23. člen ZViS) določeno, da rektorja volijo vsi visokošolski učitelji, znanstveni delavci in visokošolski sodelavci, zaposleni na univerzi, da je rektor član senata univerze po svoji funkciji (21. člen ZViS), ga sklicuje in vodi seje (23. člen ZViS) ter da ne more biti izvoljen v UO univerze. Zakon tudi določa, da imajo volilno pravico tudi študentje, in sicer petino glasov vseh volilnih upravičencev. Slovenija torej dejansko sodi med države, ki nimajo zakonskih omejitev glede izobrazbe, poklica in izkušenj rektorja, saj zakon (ali drugi predpis) glede slednjega ne določa ničesar. Ta vprašanja univerze avtonomno določijo s svojimi internimi akti.

V študiji EUA iz leta 2009 navedena trditev, da Slovenija sodi med države, v katerih zakonodaja vsebuje pogoj, da mora biti rektor redni ali izredni profesor, ali celo zaposlen na univerzi, torej ne drži. Univerze o trajanju mandata rektorja odločajo avtonomno - s svojimi akti, prav tako o možnosti, da rektor kandidira in funkcijo opravlja večkrat zapored. V študiji EUA iz leta 2009 Slovenija ni navedena med državami, ki instituta razrešitve rektorja nimajo urejenega, dejansko pa nacionalni predpisi o teh možnostih in postopkih ne določajo ničesar. To omogoča univerzam, da ta instrument uredijo same (npr. Pravilnik o volitvah rektorja Univerze na Primorskem, 2007). V RS je takšno možnost uveljavila samo UM, ki ima v statutu določeno, da lahko predlog za razrešitev rektorja podajo senat, upravni odbor, študentski svet univerze ali senat članice, in sicer le iz razlogov hujše ali večkratne kršitve zakonodaje, ali razlogov nevestnega in nepravilnega dela ali prekoračitve po-

oblastil, s čimer bi rektor univerzi ali članici povzročil večjo škodo ali bi ta lahko nastala, ter v primerih, če bi bile z izvajanjem njegovih sklepov hujše kršene pravice zaposlenih in študentov univerze. Razrešitev lahko predlaga senat z dvotretjinsko večino, izvede pa se po enakem postopku kot poteka postopek izvolitve.

Avtonomnost univerz, upošteva vse kriterije presoje organizacijske avtonomnosti

V Tabeli 6 so združeni rezultati zgornjih tabel. Vanjo so države uvrščene po skupinah, upošteva vse kriterije presoje organizacijske avtonomnosti, kot so bili obravnavani v ločenih tabelah 1 do 5:

- skupina držav, v katerih univerze dosegajo ‚visoko stopnjo avtonomnosti‘: države, ki so bile po posameznih področjih analize najmanj 3-krat uvrščene v skupino ‚visoka stopnja avtonomnosti‘ univerz in največ 2-krat v katero od skupin ‚nizka‘ ali ‚srednja stopnja avtonomnosti univerz‘,
- skupina držav s ‚srednjo stopnjo avtonomnosti univerz‘: vse preostale države, ki niso uvrščene niti v skupino ‚visoka stopnja avtonomnosti‘ niti ‚nizka stopnja avtonomnosti‘,
- skupina držav z ‚nizko stopnjo avtonomnosti univerz‘: države, ki so bile po posameznih področjih analize najmanj 3-krat uvrščene v skupino ‚nizka stopnja avtonomnosti‘ in največ 2-krat v katero od skupin ‚visoka‘ ali ‚srednja stopnja avtonomnosti‘.

Velika Britanija (UK) je 5-krat uvrščena v skupino ‚visoka stopnja avtonomnosti‘ (zgolj pri institutu razrešitve rektorja, ki ga UK nima urejenega, je uvrščena med ‚ne-avtonomne‘). Avstrija (AT) in Estonija (EE) sta 3-krat uvrščeni v skupino ‚visoka stopnja avtonomnosti‘ in 2-krat v skupino ‚srednja stopnja avtonomnosti‘. Slovenija (SI) je skupno uvrščena med države z ‚nizko stopnjo avtonomnosti‘ univerz, saj je kar 4-krat uvrščena v skupino z ‚nizko stopnjo avtonomnosti‘, le 1-krat pa v skupino ‚visoka stopnja avtonomnosti‘ in sicer pri avtonomnosti glede imenovanja, pogojev in trajanja mandata rektorja (pri čemer je tudi v tem primeru posebej uvrščena v skupino držav, ki instituta razrešitve rektorja ne poznajo, kar je pokazatelj nizke stopnje avtonomnosti in odgovornosti).

Tabela 6: Avtonomnost univerz, upošteva vse kriterije presoje organizacijske avtonomnosti

Avtonomnost univerz, upošteva vse kriterije presoje organizacijske avtonomnosti	Evropske države
Visoka stopnja avtonomnosti	AT, EE, UK
Srednja stopnja avtonomnosti	CH, CY, CZ, DE (BB, HE, NRW), DK, ES, FI, FR, GR, HU, IE, IS, IT, LT, LU, LV, NL, NO, PL, PT, SK, SE, TR
Nizka stopnja avtonomnosti	SI

Vir: lasten (2015) - za SI in razvrstitev držav po stopnjah avtonomnosti – ostali podatki povzeti po Estermann, Nokkala in Steinel, 2011

PREDLOG IZBOLJŠAV PRAVNE UREDITVE
(DE LEGE FERENDA) ORGANIZIRANOSTI UNIVERZ
V REPUBLIKI SLOVENIJI

V prispevku preverjani hipotezi, in sicer H1, da je veljavna pravna ureditev organiziranosti državnih univerz v Republiki Sloveniji z vidika spoštovanja ustavnega določila o avtonomnosti univerz ‚ustrezna‘ in H2, da je veljavna pravna ureditev organiziranosti državnih univerz v Republiki Sloveniji z vidika spoštovanja ustavnega določila o avtonomnosti univerz, primerljiva s sodobnimi pravnimi ureditvami v izbranih evropskih državah, sta bili na podlagi izvedenih analiz (deskriptivne in primerjalne), ovrženi. To pomeni, da pravna ureditev javnega visokega šolstva v RS ni zadovoljiva oz. ne sledi trendom v evropskem visokošolskem okolju in potrebam razvoja družbe, zato so v nadaljevanju podani predlogi za njeno izboljšanje.

Večina analiziranih evropskih držav je zadnjem obdobju izvedla spremembe visokošolske zakonodaje v prid večji avtonomnosti univerz – tudi na področju organiziranosti univerz in večje odgovornosti rektorja oz. vodstva. Posamezne evropske države imajo visokošolsko področje urejeno s specialnimi zakoni o univerzi (kot npr. v Avstriji z aktom o univerzi (Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien, Universitätsgesetz, 2002), s katerim je bil odpravljen velik del državne regulacije na obravnavanem področju, univerze pa so postale javne korporacije, ki notranjo organiziranost v celoti določajo same). Razlike med državnimi ureditvami izhajajo iz pojmovanja dopustnosti poseganja v avtonomnost univerz oz. pravne ureditve avtonomnosti v njihovih aktih. Le nekaj držav ima ureditve, v katerih država v posamičnih primerih z zakonom določi podrobnosti, za katere ni dvoma, da so stvar urejanja univerze in nedvomno pomenijo poseg v avtonomnost univerze. Vendar te države nimajo v ustavi določil glede avtonomnosti univerz, vsaj ne primerljivih z ustavnim določilom v RS (ki je unikum v evropskem prostoru).

Za Slovenijo, ki ima med obravnavanimi državami daleč najbolj zavezujočo ustavno normo, je po opravljeni analizi in primerjavi pravnih ureditev univerz v Evropi z veliko stopnjo prepričanja mogoče trditi, da je njen temeljni zakon, ki ureja področje visokega šolstva (ZViS), zastarel in potrebuje temeljito prenovu. Njegova celotna struktura je namreč v nasprotju z ustavnimi normami – kar se tiče avtonomnosti univerz – njegov koncept pa v nasprotju s sodobno zakonodajo, ki odpravlja državno regulacijo do ravni minimalne potrebne normiranosti in temelji na sistemu decentralizacije pristojnosti z državne na nižje ravni ter sistemih odgovornosti in učinkovitega nadzora. Navedeno je potrdilo tudi US RS z več odločbami, s katerimi je ugotovilo neustavnost zakonskih in podzakonskih določil. Roki, ki jih je US RS določilo Državnemu zboru oz. pristojnemu ministrstvu za odpravo neustavnosti, so že davno potekli (zadnji rok po že omenjeni odločbi US iz leta

2011 je potekel v začetku leta 2012), a do realizacije odločitev US RS do danes (še) ni prišlo. Še dodatno je mogoče veljavno ureditev oceniti kot zastarelo, če vemo, da so bile državne univerze v RS primorane močno zakorakati v sistem visokega šolstva kot ga poznajo evropske države – posebej z ‚Bolonjsko reformo‘ – temu pa nikakor ne sledita ustrezna zakonodaja oz. celotna pravna ureditev.

Aktualnost vprašanja o avtonomnosti slovenskih univerz se je v zadnjih letih povečala ob javnih razpravah o predlogih temeljnih dokumentov s področja visokega šolstva npr. Resolucije o Nacionalnem programu visokega šolstva za obdobje od 2011 do 2020 (2011), Delovnega osnutka Zakona o univerzi, ki ga je pripravila Delovna skupina pri Rektorski konferenci RS za pripravo Zakona o univerzi (2008), Osnutka novega zakona o visokem šolstvu (ZViS-1) (MIZŠ, 2013), predloga koncepta Zakona o visokem šolstvu (MIZŠ, 2015). V omenjenih dokumentih se pripravljavec (žal) ni ukvarjal z vsemi s problematičnimi določili, ki jih je US doslej izpostavilo kot ‚ustavno sporna‘. V predlogu ZViS-1 je bila materija urejena izredno podrobno, mestoma celo bolj od veljavnega zakona (vseboval je več kot 200 členov, medtem ko ima večina evropskih držav zakone s področja visokega šolstva, ki vsebujejo manj kot 100 členov). Takšno ‚presežno reguliranje‘ univerzam ne dopušča avtonomnosti pri urejanju svojega delovanja in organiziranosti, in že samo po sebi odraža stanje nezaupanja med partnerji/deležniki. Hkrati predstavlja ‚nevarnost‘, da se uzakoni veliko število določil, ki zelo natančno urejajo organiziranost in poslovanje univerz in ki bodo v nadaljnjih postopkih ugotovljena kot ustavno sporna, saj bodo posegala v avtonomnost univerze. Žal pa se ob vsej pretirani regulaciji pripravljavec ni jasno opredelil do izredno pomembnega vprašanja – statusa univerze. Sedanja pravna ureditev statusa univerze in njenih članic je namreč nejasna in nedosledna ter v nekaterih delih celo v v medsebojnem protislovju. Opredelitev pravne subjektivitete članic univerze je »na moč sporna ne le z vidika pravne teorije, saj gre za neke vrste deljeno pravno subjektiviteto oz. vprašanje ureditve univerze, kot sestavljene pravne osebe temveč je povsem neživljenska tudi z vidika prakse« (Bohinc, 2005). Glede na vlogo univerze v družbi bi bilo pričakovati, da ji bo z zakonom podeljen status pravne osebe ‚sui generis‘ s posebnim pravnim položajem. Torej ne bi bila niti javni, niti državni zavod in zanjo ne bi veljala določila zakona o zavodih. Prav tako bi se moral zakonodajalec predhodno opredeliti do tega, ali si državne univerze ‚zaslužijo‘ poseben zakon o univerzi, kot ga poznajo nekatere druge evropske države. O celostnem pristopu s strani pristojnega ministrstva ter o njegovi težnji, da pripravi sodoben in ustavno popolnoma nesporen zakon, bi bilo torej mogoče govoriti le, če bi bile navedena izhodišča dejansko upoštevana.

Na podlagi opravljene primerjalne analize prav-

nih ureditev organiziranosti univerz izbranih evropskih držav, analize odločb US RS, ter predpostavke, da je »moderna univerza na prelomni točki, v kateri se želi distancirati od korporativnega sveta in podrejene vloge, ki ji jo ta pripisuje in se želi dvigniti in zopet uveljaviti kot vodilna družbena in intelektualna sila« (Mlinar, 2011), so v nadaljevanju kratko povzeta nekatera pomembna priporočila - ta se tičejo organiziranosti univerz in so pokazatelj stopnje avtonomnosti univerz, zato je smiselno, da se jih ob pripravi nove pravne ureditve ustrezno upošteva:

- odnos med državo in univerzami mora sloneti na medsebojnem zaupanju in prepričanju, da so univerze sposobne sprejemati najpomembnejše odločitve na področju visokega šolstva,
- »stopnja zunanje avtonomnosti univerze naj se povečuje v premem sorazmerju z uveljavitvijo partnerstva med univerzo in državo kot regulatorjem; vrsta vprašanj iz medsebojnih razmerij naj se ureja partnersko s pogodbami in dogovori, namesto s hierarhičnimi oblastnimi pravnimi normami« (Bohinc, 2010),
- zakonodajalec bi moral v skladu z Ustavo RS za univerzo predvideti status samoupravne javne neprofitne korporacije, kot je to npr. predvideno za Slovensko akademijo znanosti in umetnosti (zakon jo opredeljuje kot ustanovo), kar bi moral urediti s posebnim zakonom o univerzi, v katerem bi bili opredeljeni zgolj temeljni statusno-pravni, kadrovski, upravljavski in finančni okviri delovanja državnih univerz, zgolj temeljna razmerja med subjekti znotraj univerze in položaj javnosti v upravljanju univerze ter nadzor nad njenim delovanjem. Z zakonodajo bi moralo biti tudi jasno razmejeno polje ‚popolnoma avtonomnega‘ od polja ‚javnega‘. Odloki o ustanovitvi oz. preoblikovanju univerz naj opredelijo zgolj ustanovitev oz. preoblikovanje, ustanovitelja ter posebnosti posamezne univerze, urejanje drugih razmerij in postopkov se mora popolnoma prepustiti univerzam,
- organe univerze, njihovo temeljno funkcijo in osnovno strukturo - skupine, katerih predstavniki so člani organov - se določi z zakonom, univerzi pa naj bo omogočeno, da avtonomno določi razmerja med organi in med interesnimi skupinami znotraj posameznega organa, konkretne naloge, pristojnosti, odgovornosti ter sprejme druga, za delovanje organov pomembna določila,
- senat univerze naj zagotavlja uresničevanje akademskih standardov in standardov kakovosti izključno pri izvajanju izobraževalne, znanstveno-raziskovalne, umetniške in druge dejavnosti univerze in ne (več) nalog s področja managementa – te naj v celoti prevzame rektor oz. poslovodni direktor (če se poslovodna in strokovna funkcija ločita),
- način izvolitve rektorja, določitev trajanja njegovega mandata, pogoji za opravljanje funkcije in razmerja

z drugimi organi univerze so v veljavni zakonodaji v Sloveniji primerno urejeni in zagotavljajo visoko stopnjo avtonomnosti univerze glede teh vprašanj. V kolikor rektor opravlja hkrati naloge akademskega vodje in managementa, je pri volitvah rektorja nujno vključiti vse zaposlene – tudi strokovni kader in druge zaposlene, katerim trenutna pravna ureditve tega ne omogoča. Spremembe so potrebne tudi glede postavitev zahtev pri kandidatih za rektorja - po znanjih in izkušnjah s področja managementa (v primeru če se managerska in akademska funkcija ne ločita), ter v zvezi z nujnostjo uvedbe možnosti odpoklica rektorja, kar je uveljavljeno tudi v večini evropskih univerz,

- univerza mora imeti pravico avtonomno določiti svojo notranjo akademsko strukturo, način ustanovitve svojih članic (pri tem naj se jasno opredeli pojem članice oz. notranje akademske strukture) in drugih notranjih enot ter opredeliti razmerja z in med njimi,
- loči naj se akademske funkcije ter funkcije managementa: posamezniki, usposobljeni za management, naj izvajajo te naloge ločeno od akademskih vodij, ki bi bili na ta način razbremenjeni poslovno-managerskega dela in bi se posvečali akademskim (strokovnim) vprašanjem, to je kakovosti pedagoškega in raziskovalnega dela ter skrbi za akademsko osebje in študente,
- zakon mora opredeli temeljna izhodišča za sodelovanje zaposlenih pri upravljanju univerze - tako pedagoških kot tudi nepedagoških delavcev (tudi tistih, katerih avtonomnosti ne ščiti zahteva po svobodi znanosti), kar nedvomno predstavlja dovoljen poseg v avtonomnost univerze, podrobnejšo ureditev pa naj opredeli univerza sama,
- samostojno, v sodelovanju s študenti, naj univerza uredi tudi načine, oblike in postopke uresničevanja partnerskih razmerij med akademsko skupnostjo in študenti. Zakon naj določa le minimalno stopnjo sodelovanja študentov pri upravljanju,
- sodelovanje javnosti oz. interesnih skupin pri upravljanju univerze, vključevanje zunanjih deležnikov v organe univerze in način določitve oz. izbora le-teh, naj bodo naloga, skrb in izključna pristojnost univerze; država naj z zakonom določi le obvezo univerzi po vključevanju zunanjih deležnikov v svoje organe in dejavnosti,
- univerza mora imeti možnost, da v okviru svoje dejavnosti in brez soglasij državnih institucij ustanovi zavod, gospodarsko družbo, ustanovo ali drugo pravno osebo, pri čemer se v zakonu jasno opredeli njeno odgovornost, povezano z dotično ustanovitvijo,
- univerza naj postane lastnica vseh nepremičnin, ki jih uporablja, in so v lasti RS,
- sodobna pravna ureditev naj omogoča razvoj visoke stopnje kakovosti delovanja in odgovornosti univerz za dejanja oz. dejavnosti, ravnanja ter za postopke,



Girona University Campus - Sant Domènec Square. From Wikimedia Commons

ki jih le-te izvajajo, kot tudi za razvoj izobraževanja, znanosti, kulture in konkurenčnosti,

- država mora, glede na predvideno visoko stopnjo samoregulacije univerz, na novo urediti tudi nadzor nad delovanjem univerz - vsekakor ob spoštovanju ustavnega določila o avtonomnosti univerz.

Izgovori, češ da bi državne univerze v RS ne bile ‚zmožne‘ visoke stopnje samoregulacije, ne vzdržijo že samo zaradi dejstva, da je ob tako kategoričnem ustavnem določilu glede avtonomnosti univerz, vsakršna drugačna ureditev najmanj ‚ustavno sporna‘. Pojem in pomen avtonomnosti, kot izhajata iz ustave in odločitev US RS, in sta bila predstavljena že uvodoma, sta odgovor na očitke o nezmožnosti, kajti ustavna dolžnost univerze do svoje avtonomnosti t.j. do odgovornega izvajanja svoje dejavnosti v odnosu do vseh deležnikov in širše družbe ter hkrati učinkovit (predvsem pa ustaven oz. zakonit) nadzor države nad njenim delovanjem, sta zagotovili, da bodo univerze svoje naloge in pristojnosti izvajale tako, kot od njih pričakuje družba, ki jim je prav na podlagi ustavnega določila to veliko odgovornost tudi naložila.

ZAKLJUČEK

Univerze v Evropi delujejo v različnih nacionalnih sistemih, ki se med seboj pomembno razlikujejo glede zgodovinskega, gospodarskega, družbenega in kulturnega razvoja, kar se nato naravno zrcali v različnih ureditvah sistemov visokega šolstva in v različnih razmerjih med državo in univerzo. Večina evropskih držav je v zadnjem desetletju izvedla (oz. izvaja) reforme visokošolskega sistema. V zvezi s tem je mogoče ugotoviti, da je skupni cilj vseh sprememb na področju organiziranja univerz doseganje večje uspešnosti in učinkovitosti delovanja univerz, hitrejši odzivnosti na izzive okolja, učinkovitosti pri porabi (javnih in nejavnih) sredstev, večje transparentnosti pri delovanju univerz in, splošno gledano, večje avtonomnosti in odgovornosti univerz do družbe.

Uspešnega razvoja univerze ni mogoče doseči brez ustrezne pravne ureditve njihovega ustanavljanja in delovanja. Če je le-ta omejujoča, ne omogoča vzpostavitve instrumentov avtonomnosti, odgovornosti in nadzora. Na področju organiziranosti slovenskih univerz obstaja veliko odprtih vprašanj, v zvezi s katerimi bi bi

bilo smotrno, da zanje vsaka univerza - glede na svoje posebnosti - poišče lastne rešitve, ki bi nudile 'pravo' ravnotežje med smernicami evropskega visokošolskega okolja, zahtevami in konkurenco domačega prostora ter notranjo kulturo in vrednotami univerzitetne skupnosti. To pa je mogoče le v primeru, da je univerza dejansko avtonomna in lahko svoje delovanje v največji možni meri ureja sama. V prispevku je na podlagi analize pravne ureditve organiziranosti univerz v Republiki Sloveniji in primerjave le-te s pravnimi ureditvami v izbranih evropskih državah ugotovljeno, da je stopnja avtonomnosti slovenskih univerz izredno nizka in celo najnižja med primerjanimi državami ter da je pravna ureditev prerogulirana, zastarela in v veliki meri univerzam ne mogoča avtonomnega delovanja. Veljavna pravna ureditev v RS zavira razvoj in zapira vrata slovenskim univerzam na poti do cilja - pridružiti se najboljšim svetovnim univerzam. Slovenske univerze nujno potrebujejo reforme, ki bodo omogočile

modernizacijo njihovega sistema organiziranosti z namenom večje avtonomnosti in hkrati odgovornosti ter odzivnosti na nove zahteve, ki jih prednje postavljajo njeni partnerji/odjemalci (država, študentje, zaposleni, gospodarstvo, lokalne oblasti idr.). Univerza je lahko odlična in se lahko kosa ter sodeluje s primerljivimi institucijami doma in v svetu le z učinkovito organiziranostjo, uspešnim in odgovornim upravljanjem in managementom ter z visoko usposobljenimi in motiviranimi sodelavci.

Predstavljena primerjalno-pravna analiza opozarja na izredno velik razkorak med ustavno zagotovljeno avtonomnostjo univerz 'ki je na najvišji možni ravni' in dejansko uveljavljeno, ki je najnižja glede na obravnane evropske države. Ta razkorak je mogoče preseči le na podlagi uvedbe popolnoma drugačnega zakonskega koncepta, ki pa naj temelji na zavedanju o pomembnosti vloge univerze v družbi ter njene avtonomnosti in družbene odgovornosti.

IMPACT OF LEGAL REGULATION OF ORGANIZATION OF UNIVERSITIES ON THEIR AUTONOMY. COMPARATIVE ANALYSIS OF LEGAL REGULATION OF UNIVERSITIES IN SLOVENIA AND SELECTED EUROPEAN COUNTRIES

*Astrid PRAŠNIKAR*University of Primorska, Student Residences, Ankaranska 7, 6000 Koper, Slovenia
e-mail: astrid.prasnikar@upr.si*Nina TOMAŽEVIČ*University of Ljubljana, Faculty of Administration, Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana, Slovenia
e-mail: nina.tomazevic@fu.uni-lj.si

SUMMARY

Universities represent an important factor in the development of society. Their autonomy is of key importance in this regard, and accordingly appears in numerous documents published by international and European institutions as one of the top priorities in the quest to achieve a 'knowledge society'. The European University Association, for example, as the basic dimensions of autonomy lists organizational, financial, academic and staff autonomy, and at the same time understands the inclusion of external stakeholders in the operations of the university as an expression of responsibility to society. These points of departure were used to conduct an analysis of the regulation of higher education in the Republic of Slovenia as valid in 2009 and in 2015 and a comparative legal research of the frameworks governing this field in selected European countries. On the basis of the findings of the analyses, guidelines for the improvement of regulation in the field of public higher education in Slovenia were created for each of the four dimensions of autonomy with the aim of facilitating operations of the Slovenian universities that would be more autonomous and more socially responsible than those foreseen and provided for by current regulation. The introduction to the paper explains key terms and definitions that are important for a comprehensive understanding of the comparative legal research described above. In the continuation, a more detailed analysis of one of these dimensions of autonomy, the organizational dimension, is presented. The conclusion - in accordance with the fact that valid regulation in the field of higher education in Slovenia is outdated and not in harmony with the Constitution, as it unambiguously incurs on the autonomy of universities in multiple instances (as evidenced, inter alia, by the decisions of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia) - offers some ideas for possible future regulation of the organizational dimension of universities. The recommendations for improvements of the existing sector-specific legislation are based on best practices from the countries analysed and on trends in these countries.

Keywords: university, autonomy, legal regulation, organization, social responsibility, Higher Education Act

VIRI IN LITERATURA

VIRI

Pravni viri:

- Ustava RS (1991):** Ustava Republike Slovenije (Ur. RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90, 97, 99).
- Odl. US RS (1995):** Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-22-94. Ur. list RS, št. 39/95 in Odl US IV, 52.
- Odl. US RS (1998a):** Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-34/94. Ur. list RS, št. 18/98 in OdlUS VII, 14.
- Odl. US RS (1998b):** Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-243-95. Ur. list RS, št. 35/98 in OdlUS VII, 69.
- Odl. US RS (2008):** Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-370-06. Ur. list RS, št. 15/2008 in OdlUS XVII, 3.
- Odl. US RS (2011):** Odločba Ustavnega sodišča RS () U-I-156-08. Ur. list RS, št. 34/2011.
- ZViS (1993):** Zakon o visokem šolstvu. Ur. list RS 32/2012-UPB7, 40/12-ZUJF, 57/12 ZPCP-2D, 109/12-ZViS-I, 85/14- ZViS-J.
- ZZ (1991):** Zakon o zavodih. Ur. list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 ZJZP.
- ReNPVŠ11-20 (2011):** Resolucija o Nacionalnem programu visokega šolstva 2011 - 2020. Ur. list RS, št. 41/2011.
- Odlok o ustanovitvi Univerze na Primorskem (2003).** Ur. list RS, št. 13/03, 79/04,36/06, 137/06, 67/08 in 85/11.
- Odlok o preoblikovanju Univerze v Ljubljani (2000).** Ur. list RS, št. 28/00, 33/03, 79/04, 36/06, 18/09 in 83/10.
- Odlok o preoblikovanju Univerze v Mariboru (2000).** Ur. list RS, št. 28/00, 98/03, 79/04, 36/06, 64/2006, 137/06, 58/07, 67/08 in 96/09.
- Statut Univerze v Mariboru (2012).** Ur. list list RS, št. 46/2012 - UPB10.
- Statut Univerze na Primorskem (2008).** Ur. list RS, št. 124/2008 – UPB1, 21/2011, 96/2011, 57/2012, 29/2014 , 32/15.
- Statut Univerze v Ljubljani (2005).** Ur. list RS, št. 8/2005, 118/2005, 72/2006 (76/2006 popr.), 59/2007 (82/2007 popr.), 81/2007, 5/2008, 42/2008, 62/2008, 3/2009, 14/2009, 38/2009, 48/2009, 55/2009, 3/2010, 47/2010, 18/2011, 26/2011, 89/2011, 26/2012, 38/2012, 50/2012, 56/2012, 106/12, 35/13, 83/13, 22/14, 35/14, 57/14, 16/15.
- Pravilnik o volitvah rektorja Univerze na Primorskem (2007).** Interni akt. [Http://www.upr.si/index.php?page=static&item=91](http://www.upr.si/index.php?page=static&item=91) (15. 3. 2014).
- Pravilnik o volitvah organov Univerze na Primorskem (2007).** Interni akt. [Http://www.upr.si/index.php?page=static&item=91](http://www.upr.si/index.php?page=static&item=91) (15. 3. 2014).

Drugi viri:

- Bergen Communiqué (2005):** The European Higher Education Area - Achieving the Goals. Bergen. [Http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-ain_doc/050520_Bergen_Communique.pdf](http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-ain_doc/050520_Bergen_Communique.pdf) (16. 9. 2014).
- Berlin Communiqué (2003):** Realising the European Higher Education Area. Berlin. [Http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Berlin_Communique1.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Berlin_Communique1.pdf) (16. 9. 2014).
- Bologna Declaration (1999):** Joint declaration of the European Ministers of Education. Bologna. [Http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf) (16. 9. 2014) .
- Budapest-Vienna Declaration (2010):** Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area. Budapest-Vienna. [Http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Budapest-Vienna_Declaration.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Budapest-Vienna_Declaration.pdf) (16. 9. 2014).
- Bucharest Communiqué (2012):** Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area. Bucharest. [Http://www.ehea.info/Uploads/%281%29/Bucharest%20Communique%202012%281%29.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/%281%29/Bucharest%20Communique%202012%281%29.pdf) (3. 3. 2015).
- Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studie (2002).** Universitätsgesetz 2002 – UG StF: Federal Law Gazette F. L. G. = BGBl. I Nr. 120/2002 (NR: GP XXI RV 1134 AB 1224 S. 111. BR: 6697 AB 6717 S. 690.). [Http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/2002_120_1/2002_120_1.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/2002_120_1/2002_120_1.pdf) (3.5.2015).
- EC – European Commission (2006):** Delivering of the Modernisation Agenda for Universities: Education, Research and Innovation. [Http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0208:FIN:en:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0208:FIN:en:PDF) (2. 12. 2014).
- EC (2007):** Green paper 'The European Research Area: New perspectives'. [Http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007DC0161](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007DC0161) (3. 3. 2015).
- EC (2010):** Evropa 2020 - Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast. Bruselj. [Http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:SL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:SL:PDF) (8. 8. 2014).
- Erfurt Declaration (1996):** Towards the Responsible University of the Twenty-first Century. Erfurt. [Http://ceps.pef.uni-lj.si/knjiznica/doc/erfurt-deklaracija.pdf](http://ceps.pef.uni-lj.si/knjiznica/doc/erfurt-deklaracija.pdf) (15. 3. 2015).
- EUA - European University Association (2001):** Salamanca Convention 2001 – Shaping the European higher education area. [Http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/Salamanca_declaration_en.1066755820788.pdf](http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/Salamanca_declaration_en.1066755820788.pdf) (5. 9. 2014).
- EUA (2003):** Graz declaration 2003 - Forward from Berlin : the role of the universities. [Http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/COM_PUB_Graz_publication_final.1069326105539.pdf](http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/COM_PUB_Graz_publication_final.1069326105539.pdf) (3. 9. 2014).
- EUA (2005):** Glasgow declaration - Strong universities for a strong Europe. [Http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/Glasgow_Declaration.1114612714258.pdf](http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/Glasgow_Declaration.1114612714258.pdf) (15. 9. 2014).

EUA (2007): Lisbon Declaration - Europe's Universities beyond 2010: Diversity with a Common Purpose. [Http://www.eua.be/typo3conf/ext/bzb_securelink/push-File.php?cuid=398&file=fileadmin/user_upload/files/Lisbon_Convention/Lisbon_Declaration.pdf](http://www.eua.be/typo3conf/ext/bzb_securelink/push-File.php?cuid=398&file=fileadmin/user_upload/files/Lisbon_Convention/Lisbon_Declaration.pdf) (3. 9. 2014).

EUA (2009): Prague declaration - European Universities: Looking forward with confidence. [Http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/Publications/EUA_Prague_Declaration_European_Universities_-_Looking_forward_with_confidence.pdf](http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/Publications/EUA_Prague_Declaration_European_Universities_-_Looking_forward_with_confidence.pdf) (3. 9. 2014).

EUA (2011): Aarhus Declaration – Investing Today in Talent for Tomorrow. [Http://www.eua.be/Libraries/Policy_Positions/Aarhus_Declaration_2011.sflb.ashx](http://www.eua.be/Libraries/Policy_Positions/Aarhus_Declaration_2011.sflb.ashx) (3. 9. 2014).

Leuven/Louvain-la-Neuve Communiqué (2009): The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the new decade. Leuven and Louvain-la-Neuve. [Http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communicu%C3%A9_April_2009.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communicu%C3%A9_April_2009.pdf) (16. 9. 2014).

Lisbon Strategy (2000). Lisboa. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24270/20110718ATT24270EN.pdf>

London Communiqué (2007): Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world. London. [Http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/London_Communique18May2007.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/London_Communique18May2007.pdf) (16. 9. 2014).

Magna Charta Universitatum (1988). [Http://www.magna_charta.org/resources/files/the-magna-charta/slovenian](http://www.magna_charta.org/resources/files/the-magna-charta/slovenian) (3. 3. 2015).

MIZŠ (2015) – Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport: Zakon o visokem šolstvu (Predlog koncepta). [Http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/Visoko_solstvo/ZViS_2015/ZViS_koncept_1622015.pdf](http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/Visoko_solstvo/ZViS_2015/ZViS_koncept_1622015.pdf) (12. 3. 2015).

MIZŠ (2013): Predlog Zakona o visokem šolstvu ZViS- [Http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/zakonodaja/predlogi/lzobrazevanje/ZVIS_30_10_13.pdf](http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/zakonodaja/predlogi/lzobrazevanje/ZVIS_30_10_13.pdf) (30. 3. 2015).

Prague Communiqué (2001): Towards the European higher education area. Prague. [Http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/PRAGUE_COMMUNIQUE.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/PRAGUE_COMMUNIQUE.pdf) (16. 9. 2014).

Rektorska konferenca Republike Slovenije (2008) – Delovna skupina za pripravo Zakona o univerzi: Delovni osnutek Zakona o univerzi. [Http://www.uni-mb.si/dokument.aspx?id=13628](http://www.uni-mb.si/dokument.aspx?id=13628) (16. 9. 2014).

Sorbonne Declaration (1998): Harmonizacija arhitekture evropskega visokošolskega sistema. Paris. http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/SORBONNE_DECLARATION1.pdf (16. 9. 2014).

LITERATURA

Aristovnik, A. (2012): The relative efficiency of education and R&D expenditures in the new EU member

states. *Journal of business economics and management*, 13, 5. 832-848.

Bohinc, R. (2005): Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi. Ljubljana, GV Založba.

Bohinc, R. (2010): Bo Zakon o univerzi prepričal visokošolsko politiko? (V: Kern, T. (ur.), Rajkovič, V. (ur.), Paape, B. (ur.), Ferjan, M. (ur.): Človek in organizacija: zbornik 29. mednarodne konference o razvoju organizacijskih znanosti. Kranj, Moderna organizacija.

Estermann, T., Nokkala, T. (2009): University autonomy in Europe I: Exploratory study. Brussels, EUA.

Estermann, T., Nokkala, T., Steinel, M. (2011): University autonomy in Europe II: Exploratory study. Brussels, EUA.

SSKJ (2014): Slovar slovenskega knjižnega jezika. Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU in avtorji, Ljubljana, DZS.

Mlinar, A. (2011): Trajnost in univerza: možnosti, retorika, resničnost. Koper, Univerza na Primorskem, Znanstveno-raziskovalno središče, Univerzitetna založba Annales.

Obadić, A., Aristovnik, A. (2011): Relative efficiency of higher education in Croatia and Slovenia: an international comparison. *Amfiteatru economic*, 30. 362-376.

Paternu, B. (2010): Avtonomija univerze. Govor ob 90-letnici Filozofske fakultete. [Http://ftp.ff.uni-lj.si/fakulteta/Aktualno/AktualnoDecember09/Govora_90let.pdf](http://ftp.ff.uni-lj.si/fakulteta/Aktualno/AktualnoDecember09/Govora_90let.pdf) (15. 3. 2014).

Pirnat, R. (2008): Nekateri pomisleki v zvezi z delovnim osnutkom zakona o univerzi. Prispevek za razpravo na sestanku dekanov družboslovnih in humanističnih fakultet. Ljubljana.

Prašnikar, A., Kern-Pipan, K. (2011): Pristopi za spodbujanje kakovosti in odličnosti poslovanja v visokem šolstvu. V: Ferjan, M. (ur.), Kljajić Borštnar, M. (ur.), Pucihar, A. (ur.): Organizacija prihodnosti: zbornik 30. mednarodne konference o razvoju organizacijskih znanosti. Kranj, Moderna organizacija.

Testen, L. (ur.) (2002): Komentar Ustave Republike Slovenije. Ljubljana, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.

Tomažević, N. (2014): Socially responsible management in public administration. V: Mulej, M. (ur.), Dyck, R. G. (ur.): Social responsibility - sustainability, education and management. Vol. 2, (Social responsibility beyond neoliberalism and charity. Bentham eBooks.

Zgaga, P. (2010): Prispevek k razmisleku o razvoju slovenskega visokošolskega prostora. V: Javna razprava o razvoju visokega šolstva. Ljubljana: Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo: Direktorat za visoko šolstvo. [Http://www.arhiv.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/pdf/visoko_solstvo/Zgaga_Pavel.pdf](http://www.arhiv.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/pdf/visoko_solstvo/Zgaga_Pavel.pdf) (15. 3. 2014).