

SODOBNA ZAKONSKA UREDITEV VISOKEGA ŠOLSTVA**

Kako povrniti zaupanje države v univerzo in univerze v državo?

Povzetek. V prispevku obravnavamo neskladje med realnostjo ter priporočili in usmeritvami različnih mednarodnih (bolonjskih in EU) dokumentov, ki zadevajo vprašanja avtonomnosti univerze, ter predlagamo nekatere rešitve za udejanjanje večje avtonomnosti univerze v nacionalnem visokošolskem sistemu. V prispevku najprej predstavimo usmeritve in priporočila mednarodne visokošolske skupnosti glede različnih vidikov avtonomnosti univerze ter na podlagi tega razčlenimo vprašanja, ki se nanašajo na ustavni in zakonski položaj univerze v Sloveniji. Sledi analiza pravnega položaja (zakonskega okvira), oseb javnega prava, razmerje med univerzo in državo ter predstavitev odmikov od ustavno določene avtonomnosti univerze iz različnih zornih kotov. Raziskovalne ugotovitve kažejo, da je sedanja ureditev univerze, ki jo ureja zakon o visokem šolstvu, neustrezna. V Sloveniji je za ustavno zajamčene avtonomnosti univerze potrebna sprememba visokošolske zakonodaje, ki bo posodobila in izboljšala slovenski visokošolski sistem (priprava in sprejem zakona o univerzi).

Ključni pojmi: visoko šolstvo, visokošolsko izobraževanje, univerza, avtonomija in odgovornost, ustavni in pravni položaj univerze, upravljanje univerze

Uvod

Univerze kot najpomembnejši vir novega in inovativnega znanja oblikujejo enotne temelje prihodnje družbe znanja, odprte, povezovalne in vključujoče. Tudi v Sloveniji so univerze lahko pomemben dejavnik v snovanju in udejanjanju novih razvojnih dosežkov.

Dosežki bolonjske deklaracije so predvsem večja skladnost in primerljivost visokošolskih sistemov, večja mobilnost študentov, tristopenjska zgradba programov visokošolskega izobraževanja, standardi EU za

* Dr. Rado Bohinc, redni profesor na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

** Pregledni znanstveni članek.

zagotavljanje kakovosti, uveljavitev priloge k diplomi in ECTS. Vendar so potrebni nadaljnji kakovostni koraki.

Širitev EU, globalizacija, geopolitične in klimatske spremembe, nove oblike komuniciranja in razprave o novih vrednostnih sistemih, medkulturni dialog, socialna kohezivnost ustvarjajo spremenjeno družbeno okolje, ki terja od univerz nove odgovore.

Lizbonska deklaracija (2007) eksplicitno poudarja vlogo evropskih univerz pri promociji enakosti in oblikovanju vključujoče družbe, ki si je postavila za izhodišče načelo kulturne, zgodovinske, etnične in individualne različnosti. Oblikovanje evropskega visokošolskega in raziskovalnega prostora zahteva od univerz, da okrepijo razvojne korake, kot je zagotavljanje kakovosti in znanstvene odličnosti, pospeševanje mobilnosti študentov in profesorjev, oblikovanje skupnih izobraževalnih programov in vključevanje v evropske raziskovalne projekte.

Tudi v Sloveniji morajo univerze prevzeti del odgovornosti za razvoj znanosti, kulture, omike in konkurenčnosti. Zato morajo biti svobodne in razbremenjene administrativnih ovir v akademskem ustvarjanju in samostojne v urejanju notranjih razmerij. Da bi to dosegli, je nujno temeljito preurediti visokošolsko in raziskovalno zakonodajo ter vzpostaviti sodoben institucionalni okvir za uresničevanje sprejetih strategij za področje visokega šolstva in raziskovanja.

V tem prispevku razčlenjujemo odgovor na vprašanje, kakšen visokošolski sistem prispeva k visokoškolskemu izobraževanju, ki bo povezano z raziskovanjem, kjer bo učenje usmerjeno k posamezniku, prilagodljivo in gibko, da bodo študentje pridobili sodobna znanja, sposobnosti in spretnosti, ki jih terja razvijajoči se trg dela, kar jim povečuje karierne možnosti in zaposljivost, in ali bo razvil mobilnost študentov po vsej EU in drugem mednarodnem prostoru. In ne nazadnje poskušamo odgovoriti na vprašanje, ali bodo po novem univerze svobodne in razbremenjene administrativnih ovir v akademskem ustvarjanju ter samostojne v urejanju notranjih razmerij.

Univerza v mednarodni ureditvi

Visokošolski trendi v EU in svetu

Globalizacija in tehnološki napredek (nove storitve in načini učenja) terja nove zahteve trga dela, razvoj kompetenc aktivnega in odgovornega državljana. Vse to zahteva učenje, usmerjeno k študentu (»student center learning«), ter mobilnost študentov po vsej EU in drugem mednarodnem prostoru (Stališča Ministrske konference, 2009).

Staranje prebivalstva terja maksimiziranje talentov in zmogljivosti vse populacije, vseživljenjsko učenje, enakopraven dostop za vse študente ter

enake možnosti do kakovostne izobrazbe (Stališča Ministrske konference, 2009).

K izhodu iz krize lahko ključno prispeva dinamično in prožno, z raziskovanjem povezano in inovativno visokošolsko izobraževanje. V teh razmerah morajo biti javna vlaganja v visokošolsko izobraževanje ena od ključnih prioritet države. Novi in različni pristopi financiranja visokošolskega izobraževanja so ob visokem šolstvu, kot nacionalni prioriteti, nujnost. Visoko šolstvo je javna odgovornost, saj prispeva k splošnemu kulturnemu, gospodarskemu in socialnemu razvoju (Stališča Ministrske konference, 2009).

Odprtost v mednarodni prostor je za visokošolske institucije razvojna nujnost. Mednarodna mobilnost je vsestransko pomembna za kakovost študija (skupne diplome in skupni programi), odličnost raziskovanj in za kariero in zaposljivost, seveda pa tudi za kulturno izmenjavo in izmenjavo znanja (Stališča Ministrske konference, 2009).

Sodobna univerza mora okrepiti povezavo med visokošolskim izobraževanjem in raziskavami; poleg izobraževanja in raziskav mora razvijati tudi druge dejavnosti, kot so inovativnost, sodelovanje v skupnosti, vseživljenjsko učenje, sodelovanje pri regionalnem in lokalnem razvoju ter sodelovanje med univerzami in gospodarstvom. Krepitev trikotnika znanja, to je med izobraževanjem, inovacijami in raziskavami, je ključni pogoj, da visokošolsko izobraževanje lahko pripomore k odpiranju delovnih mest in gospodarski rasti (Svet EU, 2011).

Avtonomija univerz in dokumenti EU

Strokovne argumente za *institucionalno avtonomijo* evropskih univerz je sprejela v svojo politično agendo tudi Evropska unija. Svet EU je v maju 2006 sprejel dokument št. 9166/06, v katerem med drugim poziva k zagotavljanju avtonomije evropskih univerz.

Dokument EU, *Spodbujanje rasti in delovnih mest – program za posodobitev evropskih visokošolskih sistemov izobraževanja*, COMSEC(2011)0567E*, navaja, da pravne, finančne in upravne omejitve še naprej omejujejo institucionalno svobodo visokega šolstva v EU. Visoko šolstvo zahteva prožnejše upravljanja in financiranja sistemov, ki temeljijo na ravnotežju avtonomije in odgovornosti. Poleg tega opredeljuje, da je učinkovitost visokošolskih institucij mogoče povečati z zmanjšanjem omejitev zasebnih prihodkov iz kapitalskih naložb, lastništva infrastrukture in svobode zaposlovanja osebja.

Iz navedenega izhaja, da univerze v državah EU namesto obsežne in podrobne zakonodaje o visokem šolstvu potrebujejo več institucionalne avtonomije in deregulacijo zakonodaje in več samoregulacije visokega šolstva. Velja še, da visokošolske institucije potrebujejo univerzi prijazno

zakonodajo. Ker zakonodaja o visokem šolstvu ni predmet harmonizacije niti v EU niti v bolonjskem procesu, je možna alternativa prostovoljna konvergenca pri deregulaciji, ustvarjalni raznolikosti in odličnosti.

Univerze morajo sprejeti polno institucionalno odgovornost za svoje rezultate kot tudi odgovornost do celotne družbe. Zato so potrebni novi sistemi notranjega upravljanja, ki bodo temeljili na strateških prednostnih nalogah in strokovnem upravljanju s človeškimi viri, naložbami in upravnimi postopki. Prav tako se od univerz zahteva, da presežejo svojo razdrobljenost na fakultete, oddelke, laboratorije in upravne enote ter da svoja prizadevanja skupno usmerijo na institucionalne prednostne naloge, in sicer na raziskovanje in poučevanje. Države članice morajo okrečiti in nagradjevati upravljanje in vodstvene zmogljivosti znotraj univerz. To bi lahko dosegli z ustanovitvijo nacionalnih organov, namenjenih upravljanju univerz in usposabljanju vodstvenih delavcev, ki bi se zgledovali po že obstoječih primerih dobrih praks na tem področju (Direktiva, 2005/36/ES).

Avtonomija univerz in mednarodni dokumenti

Avtonomijo univerz podpirajo tudi mnogi drugi mednarodni dokumenti, bodisi tisti, ki so jih sprejele univerzitetne asociacije, ali tisti, ki so jih podpisali evropski ministri, pristojni za področje visokega šolstva.

Tako npr. Londonski komunike (2007) izrecno poudarja, da podpira tako avtonomijo institucij visokega šolstva in raziskovanja kakor tudi akademsko svobodo članov akademske skupnosti. V Bergenskem komunikeju (2005) se podpisniki obvezujejo, da bodo zagotovili visokošolskim zavodom potrebno avtonomijo, s katero bodo uresničevali dogovorjene reforme, obenem pa izpostavljajo tudi potrebo po trajnostnem financiranju zavodov.

Konferenca evropskih visokošolskih zavodov v Salamanca Convention (2001) poudarja, da morajo zavodi imeti potrebno svobodo pri upravljanju, manj togo ureditev ter primerno financiranje, sicer bodo pri konkurenčnosti postavljeni v slabši položaj. Javni zavodi morajo imeti potrebno svobodo pri upravljanju (Salamanca Convention, 2001). Že Lizbonska konvencija (1997) o priznavanju visokošolskih kvalifikacij pripisuje velik pomen načelu institucionalne avtonomije, zavedajoč se, da ga je treba podpirati in varovati.

Erfurtska deklaracija (1996) poudarja, da mora država spoštovati in varovati akademsko svobodo in akademsko avtonomijo; univerza mora delovati kot odgovorna in kohezivna skupnost, država mora univerzi dopustiti, da sama nadzira kvaliteto in ureja standarde delovanja in zagotavlja transparentnost svojega delovanja ter odgovornost do javnosti. Erfurtska deklaracija iz leta 1996 poudarja naslednje kriterije: (1) Država mora spoštovati in varovati akademsko svobodo in akademsko avtonomijo. (2) Univerza

se mora usmerjati in delovati kot odgovorna in kohezivna skupnost in ne kot anarhično ali neodgovorno združenje. (3) Država mora univerzi dopustiti, da sama nadzira kvaliteto in ureja standarde delovanja. (4) Pri takšnem samourejanju mora univerza zagotavljati transparentnost svojega delovanja ter odgovornost do javnosti. (5) Država mora zagotavljati stabilno financiranje univerze. (6) Univerza si mora kar najbolj prizadevati, da pomnoži svoje finančne vire. (7) Država mora dopustiti univerzi, da opravlja svoje historične znanstvene in kulturne naloge. (8) Univerza se mora odzivati na potrebe družbe, vključno z ustvarjanjem blagostanja. (9) Država mora liberalizirati strukturo in delovanje univerze, tako da ji omogoči izpolnjevanje njenih mednarodnih nalog. (10) Univerza mora izpolnjevati svoje obveznosti do blagostanja človeštva kot celote.

Magna Charta Universitatum (1988) izrecno določa, da je univerza avtonomna institucija, ki z raziskovanjem in poučevanjem na kritičen način ustvarja in prenaša kulturo, in da mora biti moralno in intelektualno neodvisna od vseh političnih oblasti in gospodarskih moči.

Mednarodne raziskave o avtonomnosti in odgovornosti univerz

512

Rdeča nit mednarodnih razprav o univerzi v zadnjih letih je vprašanje *avtonomnosti in odgovornosti* univerz. EUA (Evropska zveza univerz) je v zvezi s tem vprašanjem/problematiko že pred leti sprejela nekatera stališča. V študiji »University Autonomy in Europe I« (Estermann in Nokkala, 2009) je EUA začela zbirati podatke o institucionalni avtonomiji univerz, da bi omogočila primerjave univerzitetnih ureditev/sistemov po Evropi. »The Autonomy Scorecard« je naslednji korak v tem procesu in opisuje stanje glede univerzitetne avtonomnosti (EUA, 2010). Orodje univerzitetne avtonomije (EUA, 2010) primerja in opredeljuje univerzitetno avtonomijo v 29 evropskih visokošolskih sistemih. Osredotoča se na organizacijsko, finančno, akademsko in kadrovsko avtonomijo (podatki so od konca leta 2010).

Upravljanje univerz in razmerja med univerzo in oblastjo so vprašanja, ki so v mednarodnem diskurzu prepoznana kot pomembnejši pogoj za modernizacijo evropskih univerz. Kar 43 odstotkov univerz, članic EUA, vidi institucionalno avtonomnosti univerze kot najpomembnejši institucionalni razvojni korak desetletja (EUA, 2010).

Tudi številne študije dokazujejo pozitivne učinke institucionalne avtonomnosti univerz (Aghion et al., 2008; Reichert in Tauch, 2005; Estermann in Bennetot Pruvot, 2011).

Slovenska ustavna ureditev avtonomnosti univerze

Ustavnopravni položaj univerz v Sloveniji

Slovenska ustava izrecno določa, da se *z zakonom* uredi financiranje za državne univerze in državne visoke šole; z zakonom naj se torej ne urejajo številna druga vprašanja visokega šolstva, temveč le financiranje. Slednje je pogoj, da se med univerzo in oblastjo vzpostavijo partnerska razmerja in odpravijo razmerja oblastne hierarhije med državo in univerzo. Na ta način urejajo razmerja med državo in univerzo npr. avstrijski zakon, finski zakon in portugalski zakon.

Zakon bi moral opredeliti *državno univerzo kot samostojno ustanovo javnega prava*, določiti njeno temeljno poslanstvo ter temeljne cilje, npr., da je univerza najvišja vzgojno-izobraževalna in učno-znanstvena ustanova, ki izvaja najzahtevnejše temeljno znanstvenoraziskovalno in umetniško dejavnost. S tem bi zakon postavil distinkcijo do ostalih oblik visokošolskega izobraževanja.

Ustavna avtonomnost univerze

58. člen ustave (avtonomnost univerze in drugih visokih šol) določa, da so državne univerze in državne visoke šole avtonomne. Vprašanje, ki se vedno znova zastavlja, je, do kod seže ustavno zajamčena avtonomnost, in še posebej, ali ta velja tudi za urejanje notranjih razmerij na univerzi. Ta problematika ja ključnega pomena, saj je prav podrobno urejanje notranjih razmerij univerze značilnost naše zakonske ureditve visokega šolstva. Slednje poleg zakona velja tudi za akt o ustanovitvi univerze, ki ga v obliki odloka sprejme državni zbor za vsako državno univerzo posebej. Odloki o ustanovitvi univerz podrobno določajo dejavnost univerz in fakultet, notranjo organizacijo (fakultete, organe univerze, posebej pristojnosti in sestav upravnega odbora univerze, upravljanje s premoženjem in številna druga vprašanja.

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti na zahtevo Pravne fakultete v Ljubljani, ki se ji je v postopku pridružila Univerza v Ljubljani, in v postopku za preizkus pobud dr. Janvita Goloba iz Ljubljane ter Univerze v Ljubljani in Univerze v Mariboru po opravljeni javni obravnavi dne 12. januarja 1998 in na seji dne 22. januarja 1998 pojasnilo, da se je v osnutku ustave (Poročevalec Skupščine RS, št. 17/90) določba o univerzitetni avtonomiji glasila: »Univerze in druge visoke šole (variana: »so avtonomne in«) v mejah zakona samostojno določajo svojo notranjo ureditev«. V nadaljnjem postopku je bilo nato predlagano besedilo: »Univerze in druge visoke šole so avtonomne in v skladu z zakonom samostojno določajo svojo notranjo

ureditev.« Kasneje so bile besede »in v skladu z zakonom samostojno določajo svojo notranjo ureditev« črtane, z obrazložitvijo, da omejujejo imperativ avtonomnosti. Dodan je bil nov drugi odstavek (»Način njihovega financiranja ureja zakon«), za katerega je bilo v obrazložitvi rečeno, da v primerjavi z besedami, ki so bile črtane, ne oži avtonomnosti v njenem bistvu – to je v znanstveno-pedagoški komponenti. V predlogu ustave (Poročevalec Skupščine RS, št. 30/91) je bila nato dodana beseda »državne« pred besedami »univerze in visoke šole«.

Razmerje med državo in državno univerzo

Ustavne določbe o avtonomnosti državne univerze ne moremo razlagati zgolj z omejitvijo na razmerje med državo kot ustanovitelja do državne univerze. Ustavna določba o avtonomnosti državnih univerz velja tudi za razmerje med univerzo in državo kot oblastjo. Ustava neposredno namreč z ničimer ne omejuje niti ne pogojuje avtonomnosti univerze s kakšnimi koli pridržki ali pogoji.

Ustavno določbo o avtonomnosti univerze je torej treba razlagati kot avtonomnost univerze v razmerju do države kot oblasti (regulatorja) in tudi do države kot ustanovitelja univerze. Ustavno določena avtonomnost torej varuje državne univerze tako pred pretirano regulatorno dejavnostjo države na področju visokega šolstva in pred pretiranimi pristojnostmi države kot ustanovitelja v razmerju do univerze ter tudi pred pretiranimi pristojnostmi države kot ustanovitelja v samih organih upravljanja univerze.

Pri ustavni opredelitvi avtonomnosti gre torej na eni strani za razmerje med univerzo in oblastjo, ki se izraža v preveč podrobni in restriktivni zakonski regulaciji visokega šolstva, na drugi strani pa tudi za razmerje med univerzo in državo s položajem ustanovitelja v zakonski ureditvi upravljanja univerze. Zgolj za primerjavo: smernice OECD (2012) pri gospodarskih družbah v državni lasti izrecno poudarjajo nujnost ločitve regulatorne funkcije od lastniške funkcije države.

Meje avtonomnosti univerze

Utemeljeno se zastavlja vprašanje, do kod gre veljava ustavne določbe o tem, da so državne univerze avtonomne. Popolna avtonomnost, brez pridržkov in omejitev, povezanih z dolžnostmi in odgovornostjo, ne more veljati. Državne univerze namreč v sodobnem svetu in tudi v Republiki Sloveniji delujejo znotraj ureditve, ki jo opredeljuje ustava kot najvišji pravni akt.

Akademsko svoboda in avtonomnost univerze sta dve samostojni kategoriji. Med njima sicer obstaja razmerje medsebojne pogojenosti: druga je pogoj prvi, prva pa pogoj drugi. Brez avtonomnosti univerze je ogrožena

tudi akademska svoboda, saj jo nujno načne vsakokratno poseganje zunanjih (političnih, gospodarskih, verskih) avtoritet v univerzo.

Akademska svoboda se nanaša predvsem na raziskovalno in izobraževalno delo posameznikov, to je visokošolskih učiteljev in raziskovalcev. Na drugi strani se avtonomnost univerze nanaša na njeno razmerje do države in drugih dejavnikov moči v okolju.

Upravičeno zato govorimo o avtonomnosti v povezavi z odgovornostjo univerze za uresničevanja njenega poslanstva v družbi. Če nastopijo okoliščine, da je proti univerzi treba uveljavljati odgovornost, je vprašljiva tudi legitimnost njene avtonomnosti.

Opredelitev notranje in zunanje avtonomnosti

Notranja avtonomnost je po našem prepričanju pravica do določanja in urejanja notranje organizacije in upravljanja, določanja notranjih enot, stopnje njihovih pooblastil, pristojnosti organov upravljanja na način, kot to univerzi glede na njeno velikost, vseobsežnost in tradicijo pripada, ne pa po vzorcih, ki jih predpisujejo nosilci oblasti.

Pri tem univerza izhaja iz akademske svobode ter iz težnje po čim večji učinkovitosti njene organizacije za uresničevanje njenega poslanstva. To pa terjata na eni strani čim večjo **integracijo** pri načrtovanju in izvajanju študijske dejavnosti in čim večjo *decentralizacijo* pri sprejemanju akademskih odločitev. Slednje pomeni, da se akademske odločitve sprejemajo po načelu *subsidiarnosti* torej čim bližje tistim, ki so nosilci stroke in znanosti, na katero se akademska odločitev nanaša.

Po obsegu je notranja avtonomnost odvisna od tega, kakšno je razmerje med državo kot ustanoviteljem univerze in univerzo glede pristojnosti odločanja posameznih področjih. Več pristojnosti, kot si zadrži država kot ustanovitelj, manjša je avtonomnost univerze. Vse bolj vprašljiva postaja tudi ustavnost razmerja države do univerze, pri čemer bi ustanovitelj, ne pa organi univerze odločal o vprašanih notranje urejenosti univerze. Pri tem je po našem prepričanju odločilno vprašanje, koliko lahko o vprašanih notranje urejenosti univerze odloča država kot oblast, torej kot regulator. Vsekakor le toliko, kolikor je potrebno za zagotavljanje drugih ustavnih nalog, ki jih ima država na področju visokega šolstva.

Zunanja avtonomnost se vzpostavlja ne le v razmerju do ustanoviteljev, temveč tudi do države kot oblasti ter do drugih zunanjih dejavnikov moči oz. dopustnega vplivanja na univerzo. Zunanja avtonomnost ne more biti absolutna. Vsekakor je po našem mnenju omejena z ustavno določeno regulatorno pristojnostjo države kot regulatorja na področju visokega šolstva ter z nalogami, ki jih ustava nalaga državi kot oblastni organizaciji na področju visokega šolstva.

Odgovornost univerze za uresničevanje njenega poslanstva se razteza tudi na sodelovanje pri določanju visokošolske politike. Zakon bi moral zato posebej določiti, da imajo univerze v postopkih priprave in sprejemanja pravnih in političnih aktov, ki zadevajo univerze v vladi ali državnem zboru in državnem svetu, pravico in dolžnost sodelovanja in izražanja stališč ter predlogov v postopku njihovega sprejemanja, do katerih se mora nosilec odločanja opredeliti.

Partnerstvo med univerzo in med državo

Stopnja zunanje avtonomnosti univerze se po našem mnenju povečuje v premem sorazmerju z uveljavitvijo partnerstva med univerzo in med državo kot regulatorjem, saj se lahko številna vprašanja o medsebojnih razmerjih urejajo partnersko s pogodbami in dogovori namesto s hierarhičnimi oblastnimi pravnimi normami.

Partnerstvo kot orodje za urejanje razmerij med državo in univerzo terja spoštovanje načel obligacijskega torej civilnega prava, kot je *pacta sunt servanda*, nadalje načel enakopravnosti partnerjev, dispozitivnosti, vestnosti in poštenja, odgovornosti, zakonitosti, enake vrednosti dajatev idr.

Kritična analiza zakonske ureditve avtonomnosti univerze

Vprašljiva ustavna skladnost ZVIS

Sedaj veljavni Zakon o visokem šolstvu (ZVIS) je star že več kot dve desetletji (18 novel in 5 odločb Ustavnega sodišča RS) in potrebuje temeljito revizijo oz. novo izdajo. Veljavni slovenski visokošolski sistem je treba evropsko posodobiti. Pri tem je treba upoštevati zakonodajo tistih članic EU, ki imajo na tem področju najsodobnejšo ureditev.

Ustavno skladnost zakona o visokem šolstvu je Ustavno sodišče RS preverjalo že večkrat in tudi ugotovilo številne neskladnosti. Tako je Ustavno sodišče RS na primer izdalo naslednje odločbe, s katerimi je v celoti ali delno razveljavilo posamezne določbe ZVIS:

- Odločbo Ustavnega sodišča o razveljavitvi določbe drugega odstavka 60. člena zakona o visokem šolstvu (Ur. l. RS 39/95);
- Odločbo Ustavnega sodišča o delni zavrtnitvi pobud; razveljavitvi drugega stavka v drugem odstavku in tretjega odstavka 56. člena, pete alineje prvega odstavka 66. člena in tretjega odstavka 69. člena; in ugotovitvi, da je zakon o visokem šolstvu v neskladju z ustavo, kolikor določa, da so avtonomne tudi članice univerze (Ur. l. RS 18/98);
- Odločbo Ustavnega sodišča o delni razveljavitvi drugega odstavka 21. člena zakona o visokem šolstvu: prvega stavka v drugem odstavku 46.

člena, drugega odstavka 48. člena in 49. člena statuta Univerze v Ljubljani o ugotovitvi, da tretji odstavek 46. člena statuta Univerze v Ljubljani ni v neskladju z ustavo; ter zavrženju pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti volitev rektorja Univerze v Ljubljani (Ur. l. RS 35/98);

- Odločbo Ustavnega sodišča o razveljavitvi 43. člena Zakona o visokem šolstvu in o ugotovitvi, da so četrti odstavek 46. člena, prvi do peti odstavek 73. člena in tretji odstavek 77. člena Zakona o visokem šolstvu ter Uredba o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov v neskladju z Ustavo (Ur. l. RS 34/11).

Očitno je, da je ZVIS tudi z vidika ustavne skladnosti vsestransko sporen in bi ga bilo treba v najkrajšem času nadomestiti z novo, sodobnejšo zakonsko ureditvijo, ki je skladnejša z ureditvami članic EU, ki imajo na tem področju naj sodobnejšo/najustreznejšo zakonsko ureditev; vsaj s področjem, ki zadeva avtonomnost univerze.

Primeri vprašljive zakonske ureditve avtonomnosti univerze

ZVIS v 6. členu določa, da je Univerza *avtonomni zavod s posebnim položajem*. Isti člen v naslednjem odstavku določa, da je univerza *samostojni zavod*, ki deluje po načelih avtonomnosti. Nobeden od atributov (samostojni zavod, avtonomni zavod) statusno pravno v zakonu ni natančno opredeljen. Univerza je statusno pravno javni zavod in se zanjo, z izjemo redkih specialnih določb ZVIS, uporablja zakon o zavodih, ki med drugim določa, da ustanovitelj (država) z ustanovitvenim aktom določa ime in sedež zavoda, dejavnosti zavoda, določbe o organih zavoda, sredstva, ki so zavodu zagotovljena za ustanovitev in začetek dela idr. Določa tudi, da zavod lahko spremeni ali razširi dejavnost le s soglasjem ustanovitelja in da lahko v okviru svoje dejavnosti ustanovi drug zavod ali podjetje le s soglasjem ustanovitelja.

Glede t.i. institucionalne avtonomnosti je ZVIS na več mestih v nasprotju s samim seboj. V 6/1. členu namreč med področja avtonomnosti izrecno navede: »samostojno urejanje notranje organizacije in delovanja s statutom v skladu z zakonom«. V nadaljnjih določbah ZVIS so številna organizacijska pravila, ki jih določa zakon, in s tem oži ali odpravlja sicer ustavno zajamčeni in zakonsko deklarirani prostor avtonomnosti.

Številne določbe v posameznih poglavjih zakona so v izrecnem nasprotju z načelno določbo 6. člena, po kateri naj bi tam navedena vprašanja urejali po načelih avtonomnosti. Nekaj primerov:

- Kljub temu, da zakon kot *avtonomnost univerze šteje samostojno upravljanje oziroma urejanje notranje organizacije* (določanje organizacijskih enot in organov, volitve in imenovanja organov univerze,

upravljanje univerze v 10. členu ZViS podrobno določa notranjo organizacijsko členitev na članice in ureja njihov status; v členih 20 do 30 je urejeno upravljanje univerze do poslovnih podrobnosti in prav nič ni prepuščeno avtonomnosti univerze (vrste, sestava, pristojnost, imenovanje, delovanje organov idr.).

- Kljub temu, da zakon kot *avtonomnost univerze šteje samostojno urejanje študijskih zadev (izdelava in sprejemanje študijskih programov, določanje študijskega režima)*, ima ZViS številne določbe o obveznih sestavinah študijskih programov, študijskih obveznostih in trajanju študija, obsegu predavanj v študijskem letu, pogojih za vpis, omejitvi vpisa, ne ureja institucionalne evalvacije. Z izjemo manjših sprememb študijskih programov je odvisnost od nacionalne agencije glede razvoja oz. sprememb popolna; celo kvantitativni okviri študijskih programov so zakonsko podrobno določeni. ZViS izrecno določa, da posamezni letnik študijskega programa obsega 60 kreditnih točk; visokošolski strokovni študijski programi in univerzitetni študijski programi obsegajo 180 do 240 kreditnih točk in trajajo tri do štiri leta, magistrski študijski programi pa obsegajo 60 do 120 kreditnih točk in trajajo eno do dve leti. 37. člen ZViS določa še minimalni in maksimalni obseg predavanj, in sicer za dodiplomske programe najmanj 20 in največ 30 ur predavanj, seminarjev in vaj tedensko in 30 tednov letno.
- Kljub temu, da zakon kot *avtonomnost univerze šteje samostojno kadrovska politiko* (sprejemanje meril za izvolitve v nazive, volitve v nazive, izbiranje delavcev in sodelavcev), ZViS vsebuje številne določbe o pogojih in postopkih za izvolitev, o delovni in pedagoški obveznosti; nagrajevanje (plače, napredovanje, uspešnost in dodatki) je v celoti zunaj pristojnosti univerze; za visokošolske učitelje in raziskovalce veljajo pravila, kakršna veljajo za javne uslužbence, še več, imajo status javnih uslužbencev.
- Kljub temu, da je univerza po 13. členu ZViS *lastnik premoženja*, pridobljenega iz javnih in drugih virov, lahko odtuji ali obremeni nepremičnino oziroma opremo večje vrednosti, pridobljeno iz javnih sredstev, le v soglasju z ustanoviteljem.

Predlogi zakonske ureditve, ki univerzi zagotavlja avtonomnost

Akademska avtonomnost

Po EUA (2010) se akademska avtonomnost nanaša na zakonsko določeno pristojnost univerze za odločanje o različnih akademskih vprašanjih, kot je npr. skupno število študentov in meril za njihov sprejem, o vpisu študentov, o študijskih programih ter njihovih spremembah in dopolnitvah, o sistemih za zagotavljanje kakovosti in ne nazadnje o učnem jeziku.

V 29 državah, ki jih obravnava EUA (2010), so razmere različne. V večini držav univerze samostojno odločajo o številu vpisnih mest, ko gre za plačljive programe, ponekod pa tudi ko gre za programe, ki jih financira država. Ponekod se morajo univerze o tem pogajati z zunanjim organom. V manjšem številu držav o številki vpisa odloči zunanji organ.

Kar zadeva akreditacije študijskih programov, prednjačijo države, kjer morajo vsi novi študijski programi biti predloženi v postopek akreditacije, obstaja pa tudi več držav, kjer univerze lahko odprejo študijske programe brez predhodne akreditacije.

Zakon bi moral zagotavljati univerzam polno avtonomijo na področju *izvajanja akademske dejavnosti*, kar pomeni ne le svobodo raziskovanja, umetniškega ustvarjanja in posredovanja znanja, temveč tudi avtonomno:

- sprejemanje meril za izvolitev v naziv in izbiro oz. volitve v nazive visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev;
- izdelavo in sprejem študijskih in znanstvenoraziskovalnih programov ter načina in jezika njihovega izvajanja v skladu z evropskimi (bolonjskimi) standardi;
- določanje študijskega režima ter določanje oblik in obdobjev preverjanja znanj študentov v skladu z evropskimi (bolonjskimi) standardi;
- podeljevanje strokovnih in znanstvenih naslovov, podeljevanje častnega doktorata in naziva zaslužni profesor.

Univerza sama naj določa *merila za oblikovanje skupnih študijskih programov*, pri čemer je dolžna upoštevati načela EU o vzpostavljanju evropskega visokošolskega prostora in druga mednarodna načela in priporočila za oblikovanje teh programov.

Univerza naj tudi sama določi *merila za kreditno vrednotenje študijskih programov* po ECTS in merila za prehode med študijskimi programi.

Univerza naj sama določi tudi *merila za priznavanje znanja in sposobnosti*, pridobljenimi pred vpisom v program oziroma zunaj študijskega programa.

Akademski organi univerze naj dajejo *soglasje k študijskim programom članic* in na predlog članic odločajo o spremembah njihovih obveznih sestavin; akademski organi univerze naj na predlog članice najmanj vsakih sedem let (ne pet let) dajejo ponovno soglasje k študijskim programom, pri čemer naj upošteva ugotovitve iz samoevalvacijskih in zunanjih evalvacijskih poročil.

Univerza določi *merila za habilitacijske postopke* in oblikuje habilitacijsko komisijo ter izdaja odločbe o izvolitvi v naziv visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev.

Univerza bi morala biti vredna zaupanja, da sama določa pedagoške in raziskovalne obveznosti visokošolskih učiteljev in raziskovalcev, ne pa da so odločitve organov univerze vezane na soglasje države (ustanovitelja), kot

npr. soglasje ministra, pristojnega za visoko šolstvo, na neposredno tedensko pedagoško obveznost in njene oblike, ki jih določi rektor univerze, ali pa soglasje ministra, pristojnega za visoko šolstvo, na merila za zmanjšanje neposredne pedagoške obveznosti, ki jih sprejmejo rektorji univerz.

Autonomno sprejemanje in vrednotenje študijskih programov

Pomembna in vse podpore vredna je novost, da univerza sama določa merila za kreditno vrednotenje študijskih programov po ECTS in merila za prehode med študijskimi programi, seveda v skladu z merili, ki jih določi nacionalni organ za kakovost visokega šolstva.

Akademski organ univerze naj tudi samostojno sprejema študijske programe in odloča o spremembah njihovih obveznih sestavin. Odpraviti je treba določbe, po katerih zunanjo akreditacijo študijskih programov potrjuje institucija zunaj univerze (Nakvis). S tem se krepi zaupanje v univerzo in njena odgovornost za izbiro pravih študijskih programov, torej tistih, ko bodo študentom:

- dali praktične kompetence za zaposlovanje na posameznih področjih in možnosti za stalno izpopolnjevanje na doseženem strokovnem področju ter
- omogočili tudi pridobitev zadostnega praktičnega znanja in komunikacijsko-informacijskega vedenja, ki je v sodobni informacijski družbi nujno in
- omogočili obvladovanje interdisciplinarnega znanja oziroma privajanje na uporabo in povezovanje znanja z najrazličnejših področij ali posameznih delov.

Univerza s tem prevzema polno tveganje in odgovornost razvijati take študijske programe, ki bodo ponujali mednarodno primerljiv razvoj znanstvenih disciplin in dovolj izbirnosti za zadostitev zahtev na trgu delovne sile (raznovrstnost znanja).

To pa ne pomeni, da nad izbiro študijskih programov ni zunanjega nadzora. Nacionalni organ za visoko šolstvo naj ima izrecne pristojnosti nadzora nad skladnostjo univerzitetnih akreditacij z nacionalnimi merili in tudi pristojnosti ukrepanja.

Po drugi strani je ustrezno, da univerza oziroma samostojni visokošolski zavod vsak nov študijski program akreditirata pri Nakvis, tako da z akreditacijo postanejo javnoveljavni. Vendar je treba biti pri tem pazljiv. Posodabljanje in reorganizacija veljavnih študijskih programov, npr. prehod iz 4+1 na 3+2, ne more šteti kot nov program, za katerega je potrebna zunanja akreditacija. To bi bilo v nasprotju s sicer napredno idejo, da je zunanja evalvacija obvezna le za nove programe. Ustrezno je tudi, da univerza

obvezne sestavine študijskih programov spreminja sama in o tem zgolj seznanjena agencija.

Avtonomnost upravljanja

Univerzi mora biti zagotovljena avtonomnost tudi glede ureditve in uresničevanja upravljanja in postopkov odločanja. Določitev vrste pristojnosti in odgovornosti organov univerze, razmerja med njimi in do ustanovitelja, sestava in število članov bi morala biti po večini pristojnost univerze in ne, da to vsebino podrobno določa zakon.

Le najbolj temeljna vprašanja upravljanja univerze morajo biti urejena z zakonom. Podrobnejšo ureditev upravljanja univerze je treba prepustiti statutu in drugim aktom univerze. Najbolj temeljna vprašanja in s tem razmejitve med zakonom in statutom mora določiti zakon.

ZViS vsekakor prepodrobno ureja organe univerze in njihove pristojnosti (še posebej na ravni članic univerze), od akademskega zbora, senata, upravnega odbora in rektorja do urejenosti upravljanja na ravni članic. Dovolj bi bilo zakonsko določiti, da ima univerza poslovodni organ, ki vodi posle in zastopa univerzo, da določi način/sistem njegovega imenovanja in odpoklica, ter da ima strokovni organ (senat), ki odloča o strokovnih (akademičnih) vprašanjih.

Ni sprejemljivo, da zakon ne določa, kdo imenuje rektorja, saj je to temeljno vprašanje, od katerega je odvisna ureditev odgovornosti poslovodje in zakonskega zastopnika univerze, še bolj pa je nesprejemljivo, da zakon ne določa podlag za odpoklic rektorja in komu je rektor odgovoren. Postopek za odpoklic rektorja, ki ga določi nadzorni organ univerze, bi moral biti predviden tudi, če bi bil izvoljen na splošnih volitvah. Razlogi za odpoklic bi lahko bili podobni ali enaki, kot so razlogi za odpoklic člana nadzornega organa.

Urejanje upravljanja na ravni fakultet je eminentno notranje vprašanje avtonomnosti univerze in članic in bi moralo biti urejeno z njihovimi pravili v skladu s statutom univerze.

Struktura, sestava in število oz. vrste organov univerze z zakonom ne bi smele biti določene podrobneje, saj je to predmet avtonomnega urejanja z akti univerze. Dovolj je, da ima zakon le splošna določila o tem, da mora univerza imeti:

- rektorja ali drugače poimenovano osebo, odgovorno za zakonitost in delovanje univerze, ki je hkrati njen zakoniti zastopnik;
- akademski organ univerze (organ s pristojnostmi današnjega senata);
- nadzorni organ za nadzor nad uresničevanjem pogodbe o financiranju univerze, ki ga skupaj (partnersko) oblikujeta univerza in pristojno ministrstvo;
- organ študentov.

Zakon mora imeti tudi določbe o partnerskih razmerjih med *akademsko in študentsko* skupnostjo. Načine, oblike in postopke uresničevanja partnerskih razmerjih med akademsko skupnostjo in študenti naj univerza uredi s statutom in drugimi notranjimi akti ter v sporazumu z organi, ki predstavljajo študente. Načelno mora biti določeno, da mora biti v organih univerze zastopanost študentov ena četrtnina, razen v primerih, ko zakon določa drugače.

Nadzorni organ univerze

Pristojnosti sedanjega upravnega odbora univerze bi praviloma morale biti določene kot nadzorstvene (moral bi se imenovati nadzorni svet). Zakon bi moral uvesti *nadzorni organ univerze*, ki mora biti odgovoren za nadzor nad poslovanjem univerze in nad uresničevanjem pogodbe o financiranju univerze. Nadzorni organ ni primerljiv z današnjim upravnim odborom niti po sestavi niti po pristojnostih. Sestava nadzornega organa mora biti izrazito strokovna. Kar zadeva pristojnosti nadzornega organa, so te izključno nadzorstvene. Nadzorni organ nima poslovodskih pristojnosti tako kot današnji upravni odbor, ki odloča o materialnih vprašanjih in investicijah, čeprav ga sestavljajo prostovoljci. Nadzor je temeljnega pomena, zato morajo te določbe zagotoviti učinkovitejši nadzor države – ustanovitelja, kot pa je zdaj v okviru upravnih odborov univerz.

Z določbami o sestavi in navzkrižju interesov se zagotavlja neodvisnost in profesionalnost ter odgovornost v delovanju tega organa. Zakon bi moral določiti, kdo vse ne more biti član nadzornega organa, in sicer bi moral izključiti vsakogar, ki je zaposlen, ali izvaja pedagoško ali raziskovalno dejavnost (razen predstavnikov zaposlenih) ali je študent na tej univerzi (razen študentskih predstavnikov) in tudi osebe, ki opravljajo funkcijo v političnih strankah).

Člani nadzornega organa morajo svoje naloge opravljati s *skrbnostjo dobrega strokovnjaka*. Za kršitev dolžne skrbnosti in zaradi kršitve varovanja poslovne skrivnosti odgovarjajo odškodninsko.

Zakon bi moral določiti še, da se člana organa univerze lahko na podlagi utemeljenih razlogov odpokliče, in določiti te razloge (hujša kršitev predpisov ali splošnega akta univerze, pravnomočne obsodbe zaradi storitve kaznivega dejanja, za katerega je predpisana zaporna kazen, nesposobnosti ali nezadostne skrbnosti pri opravljanju nalog), izrek nezaupnice na senatu ali akademskih zborih večine članic.

Pravni status univerze

Zakon za univerzo in članice ter celo za zasebne visokošolske organizacije določa zavod kot izključno statusno pravno obliko. To je nepotrebno

in tudi v ničemer ne koristi pravni preglednosti, pač pa nadaljuje zmedo v statusnih položajih oseb javnega prava na področju visokega šolstva.

Izključna (ekskluzivna) pravnoorganizacijska oblika zavoda je nepotrebna tudi z vidika popolne ureditve pravnega statusa univerze. Termin *zavod* je uporabljen v zakonu le pri poimenovanjih različnih vrst visokošolskih organizacij, sicer pa za univerzo ne velja zakon o zavodih, razen če je status univerze določen z ZViS.

Zakon bi moral namesto uporabe zavoda kot statusne oblike določiti, da je univerza pravna oseba *sui generis*, s posebnim pravnim položajem, ki ga določa zakon, ki ureja visoko šolstvo. Za univerzo torej ne bi veljal zakon, ki ureja zavode, temveč zakon, ki ureja visoko šolstvo.

Pomembno je torej, da univerza po zakonu ni niti javni niti državni zavod in se ne ravna niti po pravilih, ki veljajo za javno upravo (ni del v hierarhiji javnega sektorja) niti po določbah zakona o zavodih in predpisih, ki so vezani na javni zavod.

Univerza mora biti po svojem pravnem položaju samostojna in tudi posebna (*sui generis*) pravna oseba, ki se tudi v razmerjih do države ravna po zasebnem (civilnem) in ne javnem (upravnem) pravu in ki izvaja javno službo na temelju pooblastila iz zakona in pogodbe o financiranju študijskih in raziskovalnih programov univerze.

Za univerzo ne sme veljati javnopravni režim, ki sicer velja za osebe javnega prava (zakonodaja s področja javnih financ, izvrševanja državnega proračuna, računovodstva, javnih uslužbencev), in ker uporablja javna sredstva, zakonodajo o javnem naročanju in računsko sodišče.

Zgolj podrejeno bi za univerzo kot pravno organizacijsko obliko lahko uporabljali zakon, ki ureja ustanove, saj ji je ta oblika bližja kot oblika javnega zavoda. Da je ta oblika primernejša, izhaja tudi iz odločbe Ustavnega sodišča RS št. U-I-34/94 (Ur. l. RS 18/98), kjer v ločenem mnenju piše: »/.../ državna univerza ne more biti državni zavod. Univerza je lahko samo samostojna ustanova, kot je to na primer Slovenska akademija znanosti in umetnosti, za katero Ustava RS izrecno niti ne predvideva njene avtonomnosti.«

Univerza, tako javna kot zasebna, je nepridobitna pravna oseba. Načelno vprašanje, ki se ob tem zastavlja, je, ali zasebni univerzi dopustiti pridobitnost in s tem obliko gospodarske družbe. Če želimo, da visoko šolstvo ostane nepridobitna dejavnost in javno dobro, bi moral zakon izključiti možnost uporabe pridobitne pravno organizacijske oblike tudi za zasebne univerze.

Avtonomnost določanja notranje organizacije

Organizacijska avtonomija se po EUA (2010) nanaša na pravno sposobnost univerze, da sama določi svojo notranjo organizacijo in procese

odločanja in da svobodno odloča o svojem vodstvu, organih odločanja ter da neodvisno izbere, imenuje in razrešuje upravne organe in odloči o dolžini mandata.

Poseg v avtonomni status univerze glede na EUA (2010) je podan, če so merila za izbiro in odpoklic ter dolžino mandata za voditelja univerze določena v zakonu in tudi če so univerze v položaju, da morajo (ali ne morejo odločiti) vključevati zunanje člane v univerzitetnih upravnih organih.

Organizacijska avtonomija tudi pomeni, da univerza svobodno odloča o notranji organizaciji, kot je delitev na fakultete, oddelke idr., kot tudi to, da svobodno odloča o ustanovitvi nove pravne osebe.

Odlok UL 2010 za Univerzo v Ljubljani npr. določa, katere fakultete in akademije sestavljajo univerzo, njihova imena sedeže in dejavnosti, organe univerze in članic, sestav in pristojnosti upravnega odbora, pridobivanje sredstev ter pravice in obveznosti univerze in članic v pravnih razmerjih; torej je vse, kar razumemo s pojmom organizacijske avtonomije univerze, v pristojnosti države, konkretno državnega zbora.

Univerza lahko odtuji ali obremeni nepremičnino oziroma opremo večje vrednosti, pridobljeno iz javnih sredstev, le v soglasju z ustanoviteljem, kar je, glede na standarde EUA (2010), gotovo dodaten poseg v avtonomijo univerze.

Univerza po Odloku UL (Ur. l. RS 83/10) lahko v okviru svoje dejavnosti ustanovi zavod, gospodarsko družbo, ustanovo ali drugo pravno osebo, vendar po poprejšnjem soglasju ustanovitelja, kar je glede na standarde EUA (2010), poleg popolne določitve notranje organizacije, ki jo opredeli državni zbor, prav gotovo dodaten poseg v avtonomnost univerze.

Pravna osebnost članic univerze je nejasno določena. Pri izvajanju zakona in iz njega izvirajočih podzakonskih predpisov ter nacionalnega programa visokega šolstva, za katere zagotavlja sredstva RS, nastopajo članice v pravnem prometu s pooblastili, ki jih določa akt o ustanovitvi univerze in statut, v imenu univerze.

V drugih primerih članice univerze lahko nastopajo v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun v skladu z aktom o ustanovitvi in statutom univerze. Iz tega izvira tudi pravica članice do svojega transakcijskega računa.

Zakon bi moral izhajati iz tega, da je urejanje notranje organizacije vprašanje notranje avtonomnosti univerze. Zato zakon ne bi smel urejati notranje organizacije univerze niti pooblastila njenih članic v pravnem prometu v razmerju do tretjih. To bi moralo biti urejeno s statutom univerze. Statut lahko članicam podeli najvišjo stopnjo pravnih pooblastil.

Ureditev, po kateri imajo članice univerze neke vrste delno pravno sposobnost za opravljanje poslov, ki ne sodijo v izvajanje nacionalnega programa visokega šolstva in raziskovalne dejavnosti in niso financirani z

javnimi sredstvi (sedanja ureditev), je nekonsistentna in bolj rezultat kompromisa kot pa učinkovit organizacijski model.

Vsekakor pa statut lahko določi najvišjo stopnjo pooblastil članicam v pravnem prometu ali pa pooblastila veže zgolj na dejavnosti zunaj nacionalnih programov. Skratka, to vprašanje je prepuščeno avtonomiji univerze glede določanja notranje organizacije in pravnega položaja članic. Seveda pa bi takšna ureditev povzročila, da bi bilo to vprašanje po univerzah različno urejeno, in sicer glede na tradicijo, organizacijsko kulturo, velikost in druge posebnosti.

Odrpito vprašanje pa je povezano s stališčem, da statut članici ne more podeliti pravne osebnosti, torej splošnega pooblastila za opravljanje vseh pravnih poslov; to lahko določi le zakon.

V Pirnat (2008) je navedeno, da v našem pravnem sistemu lahko lastnost pravne osebe neki organizaciji določi le zakon. To izhaja že iz odločbe Ustavnega sodišča RS U-I-274/95, kjer je sodišče navedlo, da morajo biti v skladu z načeli pravne države zakonsko urejene glavne statusno pravne značilnosti pravnih oseb, saj se le tako lahko zagotovi varnost pravnega prometa.

Za uveljavitev takšnega koncepta bi bilo treba vključiti naslednjo določbo:

»Članice univerze lahko na način, kot to določa statut univerze, pridobijo pravno sposobnost (ali še alternativno) za opravljanje poslov, ki ne sodijo v izvajanje nacionalnega programa visokega šolstva in raziskovalne dejavnosti ter niso financirani z javnimi sredstvi.«

Kadrovska avtonomnost

Kadrovske avtonomnost univerze se po EUA (2010) nanaša na zakonsko upravičenost univerze, da svobodno odloča o vprašanih, povezanih z upravljanjem človeških virov, kar vključuje zaposlovanje, določanje plač, odpuščanje in napredovanje. Vključuje tudi zaposlitev usposobljenega akademskega in administrativnega osebja brez omejitev oz. potrebnih zunanjih dovoljenj.

Glede teh vprašanj so razmere v državah različne. V manjšem številu držav univerze lahko povsem svobodno odločajo o plačah zaposlenih. V delu držav, določa plače zunanji organ, kar zaradi statusa civilnih uslužbencev velja za vse ali nekatere zaposlene. Slovenska ureditev, po kateri so zaposleni na univerzi javni uslužbenci, katerih plače so določene v sistemu plač v javnem sektorju, na kar univerza nima povsem nikakršnega vpliva (enako velja za nagrajevanje uspešnosti in za napredovanje), je vprašljiva z vidika avtonomnosti univerze, kot jo razume EUA (2010).

Togost ZViS onemogoča tudi uveljavitev zasnove, da je vsak visokošolski

učitelj tudi raziskovalec, še več, tudi zasnove, da je obveznost visokošolskega učitelja ne le pedagoška, temveč tudi raziskovalna dejavnost. Izvajanje raziskovalne dejavnosti v okviru financiranih projektov in programov bi bilo treba upoštevati kot izvajanje (študijske) obveznosti. Temu ustrezno bi bilo treba urediti financiranje univerze, ker sicer velja za tiste redke učitelje, ki so člani raziskovalnega programa ali projekta.

Opravljanje raziskovalne dejavnosti kot neločljivega dela študijske dejavnosti na univerzi ne more temeljiti zgolj na pravilu o dopustnem zmanjšanju neposredne tedenske pedagoške obveznosti, temveč kot samostojno opravljanje študijske (raziskovalne) obveznosti.

Delovnopравни položaj visokošolskega učitelja in raziskovalca mora biti enovit in enoten, kar pomeni, da je sklenjen z eno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, ne glede na razmerje med visokošolskim in raziskovalnim delom.

To pravilo velja le za izvajanje študijske dejavnosti v visokošolskem izobraževanju, ki se izvaja kot javna služba. Temu konsistentno je pravilo, da ne veljajo predpisi, ki določajo plače javnih uslužbencev, ko gre za izvajanje študijske (pedagoške ali raziskovalne) dejavnosti, ki ni javna služba.

Izhodišče mora biti izenačitev visokošolskega učitelja in raziskovalca, kar zadeva njun delovnopравни status (obremenitve in nadobremenitve ter delo za nedoločen čas) ter omogočiti hkratno opravljanje obeh dejavnosti na podlagi ene same pogodbe o zaposlitvi.

Sklep

Zakonska ureditev visokega šolstva, ki bi omogočala avtonomno upravljanje univerz, ne bi smela vsebovati nobenih vnaprejšnjih opredelitev ali omejitev glede notranje organiziranosti in glede procesov odločanja na univerzi. Vsebovati mora določbe o pogodbenem javnem financiranju za tri ali štiri leta (*lump sum*), brez določanja notranjih razporeditev sredstev. Pustiti mora kadrovske odločitve univerzi brez kakršnih koli omejitev. Zakonska ureditev visokega šolstva naj ne vsebuje navodil ali omejitev glede akademskih vprašanj.

Univerza mora postati odgovorna, da s samoregulacijo in avtonomno izbiro imenuje in razrešuje svoje vodstvo in organe upravljanja ter da svobodno odloča o svojih programih in o notranjih akademskih enotah (fakultete, oddelki) ter da odloča o ustanovitvi novih pravnih oseb (profitnih ali neprofitnih). Univerzam bi bilo treba omogočiti, da gospodarijo s presežkom, da si izposojajo ali vlagajo denar, da investirajo in prodajajo svoje zgradbe brez omejitev.

Univerze bi morale svobodno odločati o plačah zaposlenih zunaj sistema javnih uslužbencev. Univerze morajo svobodno odločati v postopkih za napredovanje njenih zaposlenih.

Avtonomnost univerze ne pomeni, da ne sledi predpisom, ampak da so ti smiselni in skladni s standardi avtonomnosti EU in Ustavo RS. Univerza in vlada morata imeti položaj enakopravnih partnerjev, tj. v nasprotju s hierarhično podrejenostjo univerze v strukturi javnega sektorja. Javna univerza je oseba javnega prava, vendar ne kot javni zavod, temveč kot *sui generis* oseba javnega prava. Zaposleni na univerzi zaradi tega niso nujno javni uslužbenci.

Večja institucionalna svoboda pomeni večjo odgovornost in s tem večjo ustvarjalnost in odličnost.

Ali slovenski visokošolski sistem zagotavlja uresničevanje zastavljenih ciljev? Naš ZViS je žal za zdaj daleč od tega ideala.

Zastavlja se vprašanje, v kolikšni meri so slovenske univerze akademsko svobodne in avtonomne ter razbremenjene administrativnih ovir v akademskem ustvarjanju in samostojne v urejanju notranjih razmerij. Hkrati se zastavlja vprašanje, ali slovenski visokošolski sistem zagotavlja uresničevanje naslednjih ciljev:

- k posamezniku usmerjeno učenje, prilagodljivo in prožno, da študentje pridobijo sodobna znanja, sposobnosti in spretnosti, ki jih terja razvijajoči se trg dela, kar jim povečuje karierne možnosti in zaposljivost;
- dinamično in prožno, z raziskovanjem povezano in inovativno visokošolsko izobraževanje ter krepitev povezave med visokošolskim izobraževanjem in raziskavami;
- mobilnost študentov po vsej EU in drugem mednarodnem prostoru;
- razvoj dejavnosti, kot so inovativnost, sodelovanje v skupnosti, vseživljenjsko učenje, sodelovanje pri regionalnem in lokalnem razvoju ter sodelovanje med univerzami in gospodarstvom.

Na splošno lahko ugotovimo, da so za uresničevanje navedenih ciljev več kot potrebne spremembe visokošolske zakonodaje, ki bodo posodobile in izboljšale slovenski visokošolski sistem. Vsekakor je nujen prehod iz programske na institucionalno akreditacijo visokošolskih zavodov, tako da bodo univerze lahko same sprejemale in spreminjale študijske programe. Več kot nujna je tudi dolgo pričakovana zakonska ureditev sistema financiranja visokega šolstva in ureditev vprašanj v zvezi s poučevanjem v tujem jeziku.

Vedno nove novele ZViS poglabljajo napačno konceptualno kontinuiteto s sedanjo močno prenormirano zasnovo visokošolskega zakona. Treba je pripraviti in sprejeti zakon o univerzi (kot to na temelju ustave RS zahteva velik del stroke) in ne zakon o visokem šolstvu nasploh, kakršna je dosedanja ureditev.

Dokler bo univerza naprej državni zavod – in s tem del upravne hierarhije države – in ne od države avtonomna ustanova, ki deluje po načelih prirejenosti in partnerstva z državo kot ustanoviteljem, ne more biti udeleženo ustavno načelo avtonomnosti državnih univerz.

Prepodrobno urejanje notranje organizacije in študijskega procesa na univerzi namesto prepuščanja tega samoregulaciji univerze (položaj članic, organizacija študijskega procesa, pogoji za študij, imenovanje v naziv, neposredna pedagoška obveznost idr.) ne moremo govoriti o avtonomiji univerze po standardih EUA 2010.

Vzpostavljena mora biti zasnova partnerstva med univerzo in državo in civilnopravnega (nasproti upravnopravnega) urejanja razmerij med državo in oblastjo; partnerstva je treba uveljaviti tudi med akademsko in študentsko skupnostjo.

Univerze kot najpomembnejši vir novega in inovativnega znanja so tudi v Sloveniji pomemben dejavnik v snovanju in udejanjanju novih razvojnih dosežkov. Tudi v Sloveniji morajo univerze prevzeti del odgovornosti za razvoj znanosti, kulture, omike in konkurenčnosti. Zato morajo biti svobodne v akademskem ustvarjanju in avtonomne v urejanju notranjih razmerij.

LITERATURA

- Aghion, Philippe, Stefan Bechtoldy, Lea Cassarz, Holger Herzx (2014): The Causal Effects of Competition on Innovation: Experimental Evidence. Working paper.
- Reichert, Sybille and C. Tauch (2005): Trends I V: European Universities Implementing Bologna, An EUA REPORT (EUA).
- Bohinc, Rado (2003): Osebe javnega prava. Ljubljana: GV založba.
- Kalin Golob, Monika, Gaja Červ, Marko Stabej, Mojca Stritar Kučuk (2013): Jezikovna politika slovenskega visokega šolstva: stališča do rabe jezikov in priporočila za njeno urejanje. Slavistična revija, 61 (2): 395–421.
- Kalin Golob, Monika, Marko Stabej, Mojca Stritar Kočuk, Gaja Červ, Samo Kropivnik (2014): Jezikovna politika in jeziki visokega šolstva v Sloveniji. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV.

VIRI

- Bergenski komunike. Ministrska konferenca v okviru bolonjskega procesa v Bergnu: The European Higher Education Area - Achieving the Goals. Dostopno preko http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_visoko_solstvo/sektor_za_visoko_solstvo/bolonjski_proces/arhiv_aktualno/ (19 – 20. 5. 2005).
- Direktiva evropskega parlamenta in Sveta. 2005/36/ES. Dostopno preko <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:0022:0142:sl:PDF>.
- Erfurtska deklaracija o avtonomiji univerze, 1996. Za odgovorno univerzo enaindvajsetega stoletja. Dostopno preko <http://www.pef.uni-lj.si/ceps/knjiznica/doc/erfurt-deklaracija.pdf>
- EUA (2010): The University Autonomy Tool. Dostopno preko <http://www.university-autonomy.eu/>.
- European Commission (2011): Supporting growth and jobs - an agenda for the modernisation of Europe's higher education systems/COM/2011/0567 final / Spodbujanje rasti in delovnih mest - program za posodobitev evropskih visokošolskih sistemov izobraževanja / * COM / 2011/0567 končno. Dostopno

- preko <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0567:FIN:EN:PDF>.
- Stališča Ministrske konference držav članic Bolonjske skupine (2009): Dostopno preko http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communicu%C3%A9_April_2009.pdf (28.–29. 4. 2009).
- Lizbonska deklaracija (2007): Pogledi mladih na inkluzivno izobraževanje. Dostopna na https://www.european-agency.org/sites/default/files/lisbon-declaration-young-people2019s-views-on-inclusive-education_declaration_sl.pdf.
- Londonski komunike Sveta Evrope (2007): Evropskemu visokošolskemu prostoru naproti: odzivanje na izzive v globaliziranem svetu. Dostopno preko http://www.arhiv.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/doc/dokumenti_visokosolstvo/Bolonjski_proces/London_komunike_slo.pdf (18. 5. 2007).
- Magna Charta Universitatum (1988): Dostopno preko <http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/slovenian>.
- Salamanca Convention (2001): The Bologna Process and the European Higher Education Area. Dostopno preko http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/SALAMANCA_final.1069342668187.pdf (31.3. 2001).
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije o razveljavitvi določbe drugega odstavka 60. člena zakona o visokem šolstvu. (U-I-22/94-15). Ur. l. RS 39/95 (7. julij 1995).
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije o razveljavitvi drugega stavka v drugem odstavku in tretjega odstavka 56. člena, peta alineja prvega odstavka 66. člena in tretjega odstavka 69. člena Zakona o visokem šolstvu. (U-I-34/94). Ur. l. RS 18/98 (6. marec 1998).
- Odločba o delni razveljavitvi drugega odstavka 21. člena Zakona o visokem šolstvu. (U-I-243/95-13). Ur. l. RS 35/98 (8. maj 1998).
- Odločba o razveljavitvi 43. člena Zakona o visokem šolstvu in o ugotovitvi, da so četrti odstavek 46. člena, prvi do peti odstavek 73. člena in tretji odstavek 77. člena Zakona o visokem šolstvu ter Uredba o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov v neskladju z Ustavo. Ur. l. RS 34/11 (6. maj 2011).
- Odlok o preoblikovanju Univerze v Ljubljani. (OdPUL-1). Ur. l. RS 28/00 (30. marec 2000).
- Odlok o spremembah in dopolnitvah odloka o preoblikovanju Univerze v Ljubljani. (OdPUL-1A). Ur. l. RS 33/03 (4. april 2003).
- Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o preoblikovanju Univerze v Ljubljani. (OdPUL-1B). Ur. l. RS 79/04 (19. julij 2004).
- Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o preoblikovanju Univerze v Ljubljani. (OdPUL-1C). Ur. l. RS 36/06 (6. april 2006).
- Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o preoblikovanju Univerze v Ljubljani. (OdPUL-1D). Ur. l. RS 18/09 (9. marec 2009).
- Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o preoblikovanju Univerze v Ljubljani. (OdPUL-1E). Ur. l. RS 83/10 (22. oktober 2010).
- Osnutek Ustave Republike Slovenije, Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 17/90.

- Pirnat, Rajko (2008): Nekateri pomisleki v zvezi z delovnim osnutkom zakona o Univerzi. Prispevek za razpravo na sestanku dekanov družboslovnih in humanističnih fakultet.
- Zaključki Sveta EU o posodobitvi sistema visokega šolstva v Evropski uniji (2011): Dostopno preko http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/126375.pdf.
- Zakon o ratifikaciji konvencije o priznavanju visokošolskih kvalifikacij v evropski regiji (MPKVKE). Ur. l. MP 14/99 (11. junij 99).
- Zakon o visokem šolstvu (ZViS). Ur. l. RS 67/93 (17. december 1993).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o visokem šolstvu. (ZViS-A). Ur. l. RS 99/99 (9. december 1999).
- Zakon o dopolnitvi zakona o visokem šolstvu. (ZViS-B). Ur. l. RS 64/01 (3. avgust 2001).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu. (ZViS-C). Ur. l. RS 100/03 (17. oktober 2003).
- Zakon o visokem šolstvu – uradno prečiščeno besedilo. (ZViS-UBP1). Ur. l. RS 134/03 (30. december 2003).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu. (ZViS-D). Ur. l. RS 63/04 (10. junij. 2004).
- Zakon o visokem šolstvu – uradno prečiščeno besedilo. (ZViS-UBP2). Ur. l. RS 100/04 (13. september 2004).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu. (ZViS-E). Ur. l. RS 94/06 (8. september 2006).
- Zakon o visokem šolstvu – uradno prečiščeno besedilo. (ZViS-UBP3). Ur. l. RS 119/06 (20. november 2006).
- Zakona o visokem šolstvu. (U-I-370/06-20). Ur. l. RS 15/08 (11. februar 2008).
- Zakon o štipendiranju. (Zštip). Ur. l. RS 59/07 (4. julij 2007).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu. (ZViS-F). Ur. l. RS 64/08 (27. junij 2008).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu. (ZViS-G). Ur. l. RS 86/09 (30. 10. 2009).
- Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. (ZUPJS). Ur. l. RS 62/10 (30. julij 2010).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu. (ZViS-H). Ur. l. RS 78/11 (5. oktober 2011).
- Zakon o visokem šolstvu – uradno prečiščeno besedilo. (ZViS-UBP7). Ur. l. RS 32/12 (4. maj 2012).
- Zakon za uravnoteženje javnih financ. (ZUJF). Ur. l. RS 40/12 (30. maj 2012).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu. (ZPCP-2D). Ur. l. RS 57/12 (27. julij 2012).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu. (ZViS-I). Ur. l. RS 109/12 (31. december 2012).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu. (ZViS-J). Ur. l. RS 85/14 (28. november 2014).