

Andraž Teršek, Matija Žgur

(Finančna) avtonomija univerze

V slovenskem ustavnem redu je univerza ustavna kategorija. Temelj za obstoj in delovanje univerz zagotavljajo določbe 57., 58. in 59. člena Ustave. Država je dolžna predvsem zagotavljati financiranje univerz in učinkovito uresničevanje svobode znanosti ter pravice do šolanja in izobraževanja. Četudi je država dolžna zagotavljati financiranje univerz, politika financiranja ne sme krniti avtonomije univerz. Hkrati spremembe financiranja ne smejo biti stvarno neutemeljene, niti sprejete brez predhodne in prepričljive analize vplivov in posledic za izvajanje študijskih programov in razvoj univerz. Tudi ne smejo ustvarjati stvarno neutemeljenih razlik med posameznimi univerzami. Ogroženost študijskih programov zaradi sprememb financiranja ali celo njihovo onemogočenje hkrati pomeni poseg v pravico študentov do šolanja in izobraževanja. Zdi se, da bi bil ustavno pravilen le sistem *en bloc* (angl. *lump-sum*; celostnega) financiranja univerz. Ne gre spregledati niti dejstva, da je univerzitetna sfera v Sloveniji prenormirana, s čimer je avtonomija univerz znatno okrnjena.

Ključne besede: univerza, visoko šolstvo, avtonomija, svoboda znanosti, temeljna ustavna pravica do šolanja in izobraževanja, politika financiranja, odgovornost, pravna država

1 OSREDNJE VPRAŠANJE

V tem ustavnopravnem ekskurzu se ukvarjava predvsem z vprašanjem, kdaj in zakaj lahko pomeni politika (tj. način, angl. *policy*) državnega financiranja univerz, ali sprememba takšne pravne politike (pravne ureditve), protiustavno ravnanje. To vprašanje povezujeva predvsem z 2. (načelo pravne države), 14. (enakost pred zakonom), 15. (uresničevanje in omejevanje pravic), 57. (izobrazba in šolanje), 58. (avtonomnost univerze) in 59. (svoboda znanosti in umetnosti) členom Ustave Republike Slovenije.

Omeniva tudi nekatere druge sporne vidike pravnega urejanja položaja univerz. Ustavno-pravno je morda najbolj sporna statusnopravna ureditev univerze kot javnega zavoda. Prav ta namreč, kot se zdi, pomembno legitimira državo, da intenzivno posega v organizacijsko, kadrovsko in finančno politiko univerze.

2 (AVTONOMNA) UNIVERZA KOT USTAVNOPRAVNA KATEGORIJA

Avtonomna univerza je enkratni prostor znanstvenega udejstvovanja, kritične družbene

razprave, intelektualnega razvoja, ustvarjanja strokovnih elit in še kakšne obče družbene dobrobiti. Zaradi posebnosti univerzitetnega okolja, ki mora po definiciji ceniti in spodbujati uporni duh, kritično mišljenje in znanstveno svobodo je univerza vselej bila deležna posebnega družbenega ugleda. Zato je morala in mora biti nujno opolnomočena z avtonomijo. To ji omogoča, da daje neprecenljiv pečat kulturni, znanstveni, izobraževalni, socialni, pa tudi politični podobi družbe.¹

Danes pa se zdi, da so temelji, ki omogočajo razvoj takšne univerze kot dobrine posebnega pomena, omajani. Soočeni smo z očitnimi te-

¹ Podobno tudi predsednik Republike Slovenije, prof. dr. Danilo Türk, *Pomen akademske svobode v današnjem času*, govor ob 20. obletnici *Magne Charte Universitatum*, Bologna, 18. september 2008. Dostopno na: <http://www.up-rs.si/uprs/uprs.nsf/dokumentweb/4908CD023626618EC12574CD0031BA9E?OpenDocument>. Glej tudi Ivan Svetlik, *Avtonomija in integracija univerze*, v Marko Crnkovič (ur.), *Slovenska smer*, Ljubljana, Cankarjeva založba, 1996, 119. Svetlik med drugim poudarja, da je treba za avtonomijo univerze najprej doseči visoko stopnjo njene notranje integracije (119, 122).

žnjami državne oblasti, da bi urejala in nadzirala vse vidike delovanja univerze. Zdi se, da država najbolj intenzivno in usodno posega v obstoj in delovanje univerz s pravno regulacijo financiranja univerz. A to seveda ni edino področje univerzitetnega sveta, ki ga pravno ureja država. Država ne ureja samo tistega, kar od nje zahteva ustavna ureditev položaja univerze kot ustavne kategorije: financiranje univerz. Nasprotno, s svojimi ukrepi država posega tudi v organizacijsko, raziskovalno in kadrovske politiko univerze. Posega tudi v vsebino izobraževalnega procesa. Zakoni, uredbe, pravilniki, navodila, agencije ... Morda ne bi bilo pretirano trditi, da je področje delovanja univerz prenormirano. Legitimno bi bilo tudi postaviti vprašanje, ali ni takšen sistemski pristop k pravnemu urejanju delovanja univerz, kakršnega imamo pri nas, protiustaven. Morda celo očitno in zelo protiustaven?

Pred leti je tako profesor Boštjan M. Zupančič, v vlogi sodnika Ustavnega sodišča RS, v zvezi s to temo opozoril, da je univerza glede svojih zadev vezana neposredno na Ustavo in zakonsko urejanje univerze zato ni dopustno. Po njegovem mnenju je Zakon o visokem šolstvu v celoti protiustaven, »razen kolikor ureja golo financiranje univerze, se pravi tako (in samo tako) financiranje, ki ne bo poseglo v avtonomijo univerze.« Pri tem omeni, da celo nemško pravo, ki v Temeljnem zakonu, tj. nemški ustavi, nima izrecne določbe o avtonomiji univerze, pozna t. i. *en bloc* proračunsko financiranje, pri katerem univerza nato sama razdeli sredstva, ki so ji bila dodeljena.²

Zunanja avtonomnost univerze, tj. odsotnost političnih vplivov, je izhodišče in predpogoj za uresničevanje notranje avtonomnosti.³ A

avtonomnost hkrati pomeni (oziroma bi morala pomeniti) odgovornost za preudarno, racionalno, nearbitrarno in kakovostno delovanje. Zato nikakor ne smemo biti ravnodušni do primerov zlorabe avtonomije s strani določene univerze. Nepremišljeno oblikovani študijski načrti, neutemeljene zavrnitve v habilitacijskih postopkih, ki ne vsebujejo vsebinske obrazložitve,⁴ arbitrarno razdeljevanje raziskovalnih sredstev ipd. Uresničevanje najvišjih ciljev univerze je tudi, pravzaprav predvsem stvar univerze same, njene notranje avtonomnosti in integriranosti. Avtonomija univerze pomeni optimalno stopnjo samostojnosti v delovanju. Ne pomeni pa *bianco* pooblastila za arbitrarno, nezakonito, celo protiustavno ravnanje.⁵ Odgovornost države za avtonomijo uni-

či neodzivnost univerze na družbo, preveč odgovornosti pa lahko ogrozi njen akademski etos in s tem bistvo njenega obstoja. Takšna 'absolutnost' ni možna že ob dejstvu, da je država ustavno vezana k financiranju univerze kot ustavne kategorije. Seveda pa je med eno in drugo skrajnostjo, morebitnimi in nerealnimi težnjami po absolutni avtonomiji in problemom premajhne avtonomije veliko maneverskega prostora. In ta prostor je odločilen. Odločilna sta etično razumevanje tega prostora in njegov pravni okvir.

2 Prof. dr. Boštjan M. Zupančič v ločenem mnenju k odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-22/94. Pri tem profesor, omenjajoč matematika dr. Franceta Križaniča, tudi zapiše, da bi zakon o univerzi lahko vseboval celo en sam člen, v katerem bi bilo določeno, da je v Sloveniji ustanovljena univerza, ali do so ustanovljene te in te univerze. Prim. Svetlik 1996 (op. 1), 123–126, ki opisuje temeljne modele delovanja univerz.

3 Podobno tudi prof. dr. Boštjan M. Zupančič v svojih odklonilnih ločenih mnenjih v zadevah U-I-22/94 in U-I-34/94. Glej tudi Svetlik 1996 (op.1), 120. Podobno kot Zupančič tudi Svetlik poudarja, da univerza ne more biti 'absolutno' avtonomna. K temu še dodaja: »Preveč avtonomije lahko povzro-

4 Glej npr. sodbo Upravnega sodišča RS I U 2178/2009-16, v kateri je sodišče ugotovilo, da je neupravičeno sklicevanje na avtonomnost univerze in načelo tajnosti volitev v habilitacijskih postopkih, v kolikor za kandidata negativna odločba ne navaja dokazov in razlogov »za odločitev ... zakaj kandidat ne izpolnjuje določenega merila za izvolitev«, oziroma, če odločba ni obrazložena tako, »da je v okviru sodne presoje ... mogoče ugotoviti, ali so toženo stranko pri odločanju v polju prostega preudarka vodili razumni razlogi«. Ne nazadnje ni univerzi tuj niti klasični mobing, ki je trajno prisoten na slovenskih univerzah. Ta, morda najpomembnejši zaviralec razvoja, intelektualne svobode, znanstvene avtonomije in skrunilec človekovega dostojanstva ni izpostavljen skorajda nikakršnemu zunanjemu nadzoru.

5 Glej Dušan Radonjič, Kriza akademske zavezi, *Dnevnik* (30. oktober 2009). Dostopno na http://www.dnevnik.si/debate/pisma_bracev/1042311067. »Izgovori, ki jih odgovorni ponujajo študentom, češ da je univerza povsem avtonomna in zato nedotakljiva v svojem funkcioniranju, torej tudi pri kršenju univerzitetnih zakonov, kaže na pomanjkanje občutka za tisto, čemur pravimo naravno pravo, kamor sodi etika temeljnih človekovih pravic in moralnih vrednot ... Avtonomija

verz nujno dopolnjuje in nadgrajuje odgovorna avtonomija univerz.

V Republiki Sloveniji sta univerza in načelo avtonomnosti univerze ustavni kategoriji. Neposredno ju določa 58. člen Ustave:

Državne univerze in državne visoke šole so avtonomne.

Način njihovega financiranja ureja zakon.

Ta avtonomnost izhaja iz svobode znanosti in umetnosti, ki je po 59. členu Ustave tudi ustavna kategorija in je pogoj za avtonomnost univerz:

Zagotovljena je svoboda znanstvenega in umetniškega ustvarjanja.

Komentar Ustave dopolnjuje to temeljno izhodišče ustavne zaščite avtonomnosti univerze. Poudarja, da je avtonomnost univerz predvsem obrambna pravica. To vsaj na papirju pomeni, da so univerze samostojne in da brez posegov države odločajo o svoji organiziranosti in delovanju. Ta avtonomnost pa vsebuje tudi elemente pravice pozitivnega statusa, ki ustvarjajo za državo obveznost, da v okvirih organizacijsko-pravnega in institucionalnega jamstva zagotavlja temeljne organizacijske okvire za delovanje državnih univerz.⁶

Določba 59. člena Ustave posredno zagotavlja tudi 'univerzitetno avtonomijo' znanstvenim in pedagoškim delavcem univerze, in sicer v

smislu njihove temeljne ustavne pravice do svobodnega, na ta način pa avtonomnega znanstvenega in umetniškega dela. Zato uporaba pojma 'avtonomija' v povezavi z univerzo ne pomeni samo njene avtonomije v razmerju do države (58. člen Ustave), ampak tudi (in logično) znanstveno, pedagoško in ustvarjalno (tudi etično in delovno na splošno) svobodo (svobodo do avtonomnosti) znanstvenim in pedagoškim delavcem na univerzi. Takšno, logično razumevanje svobode in avtonomije znanstvenega in umetniškega dela poudarja tudi Komentar Ustave:

Po stališču [Ustavnega sodišča] je avtonomija univerze mogoče razumeti predvsem kot avtonomijo profesorjev, da avtonomno (neodvisno), brez omejitev in pritiskov raziskujejo in poučujejo ... V razmerju do univerze je avtonomen vsekakor posameznik, znanstvenik ...⁷

Posameznik mora biti znotraj univerze (prav tam):

svoboden, znanstveno avtonomen, neodvisen, univerza pa organizirana tako, da izključuje odnose monokratičnosti, hierarhije, oblastne prisile in odvisnosti v smislu vezanosti na navodila eni strani v razmerju med univerzo in državo, na drugi strani pa tudi v razmerju med univerzo in znanstveniki.

To nedvoumno izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-34/94. Prav tako tudi, da ima »v konfliktu med univerzo in med posameznim visokošolskim raziskovalcem prednost znanstvena svoboda posameznika.«⁸

A vrnimo se k sami univerzi. Za pravni položaj univerze je pomemben tudi tretji odstavek 57. člena Ustave, ki pravi: »Država zagotavlja možnost, da si državljan lahko pridobijo ustrezno izobrazbo.«

univerze namreč ni nekaj absolutnega in mora rasti iz akademske etike.« Zato bi bili morebitni odgovori fakultet, da njihovi senati niso dolžni z vsebinskimi razlogi utemeljiti zavrnitve znanstvenega dela določenega kandidata (magistrske ali doktorske naloge); ali, da premalo število dvignjenih rok pri odločanju o določitvi datuma zagovora znanstvenega dela, ki so ga pozitivno ocenili vsi člani komisije, pomeni brezprizivno zavrnitev takšnega dela, ker je senat 'avtonomen kolegijski organ'; ali pa, da univerza v teh in podobnih primerih ne more odločati o morebitni pritožbi, ker v ta namen nima izoblikovanih primernih pravil; ali pa, da se s takšno pritožbo še ni soočila in ne ve, kaj z njo početi; in podobno nevzdržna ravnanja v grobem in očitnem nasprotju s primernim etičnim samorazumevanjem akademske družbene vloge univerzitetnih učiteljev in organov univerze, z moralno in racionalno utemeljenim zdravim razumom, končno pa z minimalnimi standardi ustavnosti in vladavine prava. Enako bi veljalo za morebitne odgovore rednih sodišč, ki bi sledili isti logiki.

6 Lovro Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Ljubljana, FPDEŠ, 2002, 586.

7 Šturm 2002 (op. 6), 588. Prim. Svetlik 1996 (op. 1), 123.

8 Šturm 2002 (op. 6), 592. Tudi zato je treba t. i. 'konkurenčno klavzulo' v okvirih univerze in dela univerzitetnih raziskovalcev in učiteljev uporabljati le v redkih primerih in jo razumeti znatno manj strogo kot pri običajnih razmerjih med delavci in delodajalci. Prim. Svetlik 1996 (op. 1), 125, 127: »podobno je univerza tudi sistem nagrajevanja ... prevzela od javne uprave. S tako pasivnim odnosom univerza sama sebi jemlje dober del avtonomije.« In še, tudi nadvse pomembno: »Tisto, kar univerza morda najbolj potrebuje, je poslovna avtonomija fakultet in profesionalna integracija« (129).

Država je primarno dolžna zagotoviti, da univerza sploh lahko nastane kot pravna oseba. Ta njena obveznost izhaja iz 57/3., 58. in 59. člena Ustave. Del te obveznosti je tudi urejanje materialnih pogojev za (avtonomno) delovanje univerz.⁹ Tako državnih kot zasebnih. Takšen sklep bi bil najverjetneje na mestu tudi, če drugi odstavek 58. člena Ustave ne bi posebej omenjal financiranja univerz.

Država je pri tem dolžna urejati tisto, kar mora iz tega naslova urejati kot temeljni pogoj ali minimalni standard za učinkovito in kakovostno delo univerz. Pa tudi tisto, kar lahko ureja. Pri slednjem je treba imeti v mislih razumna merila ali pričakovanja do države. Predvsem tista razumna merila, ki so odraz dejstva, da ostaja med univerzo oziroma znanostjo in socialnim okoljem tesna vzajemna odvisnost.¹⁰

V tem oziru ima država legitimen interes, da nadzira delovanje univerze. A primernost statusne pravne ureditve univerze kot javnega zavoda zbujajo dvome zaradi temeljne, ustavnopravne opredelitve univerzitetne avtonomnosti. Če namreč razumemo načelo avtonomije univerze v širšem pomenu, torej kot institucionalno svobodo raziskovalne in pedagoške dejavnosti, potem gre soglašati z ugotovitvijo, da je pravna oblika javnega zavoda za univerzo neprimerna, celo protiustavna. Ali z besedami profesorja Boštjana M. Zupančiča:¹¹

V temelju gre tu torej za pravno statusno vprašanje. Intenciji Ustave bi zadostila samo kratka

zakonska določba, ki bi državnim univerzam zagotovila pravni status neprofitne samoupravne (avtonomne) korporacije. Pravni status neprofitne korporacije seveda ni nikakršna eksotika, ampak je v zahodnih demokracijah za univerze (državne in zasebne) nekaj povsem običajnega. Vir problema pa ni niti predvsem niti samo v Zakonu o visokem šolstvu, ampak je – kakor sta na javni obravnavi tudi potrdila rektorja obeh slovenskih državnih univerz – v Zakonu o zavodih. Z Zakonom o zavodih sta bili poprej vsaj nominalno samoupravni instituciji obeh univerz v bistvu – nacionalizirani. Šele ko je bila opravljena ta nacionalizacija, je lahko prišlo do ustavnega absurda, kakršnega predstavlja Zakon o visokem šolstvu.

Takšna organiziranost univerze namreč sama po sebi omogoča (morda celo neizogibno) neposreden vpliv države in njene administracije na oblikovanje, organizacijo in delovanje univerze. Zato je toliko bolj nerazumljivo še globlje in podrobnejše poseganje v 'samoupravno' svobodo univerze z Zakonom o visokem šolstvu.¹² Država

12 Tako tudi prof. dr. Lojze Ude v ločenem mnenju k odločbi U-I-34/94: »Avtonomija torej pomeni, da je njen nosilec sam svoj zakonodajalec. Ureja svoje zadeve v organizacijskem in funkcionalnem smislu ... Zaradi tega je zakonsko urejanje organizacije in delovanja univerze v nasprotju z Ustavo. Univerza naj sama ureja svoje notranje odnose, način volitve v nazive, način razdeljevanja sredstev in notranjo hierarhijo ter položaj oddelkov, kateder in fakultet do univerze. Zakon, ki v večjem obsegu in globlje ureja vsa ta vprašanja kot pa jih ureja Zakon o zavodih in kot jih urejajo posamični predpisi za posamezne dejavnosti, je tako v nasprotju z Ustavo že po svoji koncepciji.«

Očiten in grob protiustaven poseg v avtonomijo univerze pomeni tudi način delovanja Agencije za raziskovanje Republike Slovenije (ARRS). Že skorajda nepregleden obseg pravilnikov, meril, navodil ipd., ki se univerzi administrativno in birokratsko vsiljujejo (*de facto ali de iure*) od zunaj (vključno z neprepričljivim, stvarno neutemeljenim, tudi nerazumnim in arbitrarnim določanjem 'slovenskega' ali 'arrs-jevskega' seznama znanstvenih revij, ki prinašajo največje število točk za znanstvene objave) ni in ne more biti v funkciji avtonomije univerze. Ob tem pa tudi ni videti stvarno prepričljivih argumentov, da se s tem dejansko zagotavlja kakovost znanstvenega dela in udejanja kriterij kakovosti kot pogoj za poklicna napredovanja, sofinanciranje raziskovalnega dela ipd. Prim. Svetlik 1996 (op. 1), 131: »Univerza predvsem reagira na zahteve, ki pri-

9 Šturm 2002 (op. 6), 588.

10 Na tej podmeni npr. temelji tudi deklaracija *Magna Charta Universitatum*, v kateri rektorji evropskih univerz ugotavljajo, da je »bodočnost človeštva v veliki meri odvisna od kulture, znanstvenega in tehničnega razvoja in da se ta gradi v centrih kulture, znanja in raziskovalnih centrih, kot jih predstavljajo resne univerze«. Glej: http://www.magna-charta.org/pdf/mc_pdf/mc_slovenian.pdf. Prim. Svetlik 1996 (op. 1), 119, ki poudarja, da se »univerza oziroma izobraženci vzpostavljajo kot osrednji dejavnik socialne integracije in kot institut civilne družbe.«

11 Glej ločeno mnenje prof. dr. Boštjana M. Zupančiča k odločbi U-I-34/94. Prim. Svetlik 1996 (op. 1), 124–125, ki poudarja, da zaradi statusa javnega zavoda in pretežnega javnega financiranja univerza prehaja izpod neposrednega vpliva politike pod vpliv državne administracije.

'mora' (!) spoštovati načelo univerzitetne avtonomije, svobodo znanosti in umetnosti in pravico do pridobivanja izobrazbe. Te predstavljajo enkratno ustavnopravno dobrino, zato se zdi tako obsežno poseganje države na področje univerze neprimerno. Tudi zato se je država po Ustavi vnaprej odpovedala (in se je morala odpovedati) pravici do posegov v organiziranje in delovanje državnih univerz in visokih šol, četudi je formalno njihova ustanoviteljica. Država sme in mora posegati v delovanje univerz predvsem zaradi zaščite temeljnih ustavnih načel, ustavnih pravic in zaradi zaščite javnega interesa. In zdi se, da bi to smela in morala početi le v tolikšnem obsegu. Avtonomnost univerz, kot rečeno, pomeni najprej »avtonomnost v njihovi znanstveno-pedagoški komponenti.«¹³

Z vidika ustavnega prava je bistveno, da prekomerni posegi v delovanje univerz niso ne neposredni ne posredni. Država namreč lahko poseže v avtonomno delovanje in organiziranje univerz, v njihovo raziskovalno in pedagoško delo, tudi le posredno. Tudi pravico do pridobivanja izobrazbe lahko onemogoča ali omejuje le posredno. V obeh primerih je lahko določeno ravnanje države zaradi učinka (vpliva, posledic), ki ga ima na obstoj in delovanje univerz, protiustavno.

V delovanje univerz lahko država protiustavno poseže tudi z določanjem politike (torej načina) financiranja univerz. Tako lahko bodisi poseže v delovanje vseh univerz ali pa samo nekaterih. Nedovoljen poseg države v delovanje nekaterih univerz je lahko podan, če je politika financiranja določena tako, da brez prepričljivih in stvarno utemeljenih razlogov ustvarja neenakopravnost med univerzami oziroma diskriminira določen/-o(-e) univerz/-o(-e) v razmerju do drug/-e(-ih).¹⁴

haja s strani države in se jim formalno prilagaja.«

- 13 Šturm 2002 (op. 6), 589. Prim. Albin Igličar, Avtonomija univerze v luči slovenske in evropske ustave ter bolonjske deklaracije, *Revus – Revija za evropsko ustavnost* (2005) 5, 91–101 (www.revus.eu). Avtor je, kot se zdi, bolj naklonjen podrobnejšemu zakonskemu urejanju položaja in delovanja univerze.
- 14 Na tej točki se zdi, da lahko govorimo o paradoksalnosti zakonskega urejanja finančnega preživetja univerze. Ustavno sodišče je v zadevi U-I-34/94 ugotovilo, da je država dolžna ustvarjati možnosti, da si državljani pridobijo ustrezno izobrazbo predvsem tako, da zagotovi enotno »ustanovitev in delovanje visokošolskih institucij, njihovega

V tem primeru lahko govorimo tudi o kršenju 14. člena Ustave (enakost pred zakonom).

Drugi odstavek 58. člena Ustave, kot rečeno, določa, da način financiranja univerz in visokih šol ureja zakon. Hkrati pa drugi odstavek 15. člena Ustave določa:

Z zakonom je mogoče predpisati način urensničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine.

Zato je potrebno ohranjati strog in natančen nadzor nad urejanjem financiranja univerz in visokih šol ne le v primerih, ko financiranje ureja zakon. To je treba storiti predvsem in še toliko bolj v primerih, kadar financiranje univerz in visokih šol država podrobneje ureja s podzakonskimi predpisi: z uredbami. Če te urejajo vprašanja, ki so po svoji naravi predmet zakonske vsebine, ali pa se z njimi dejansko na novo določajo ali spreminjajo pravice in obveznosti univerz in visokih šol, takšnemu početju države lahko očitamo protiustavnost.

Ob tem je treba trajno ohranjati zavest, da je prav financiranje delovanja univerz in drugih visokih šol z vidika socialnega življenja (družbene prakse) najpomembnejše vprašanje razmerja med univerzami in državo. Gre za neposredno in aktivno vloge države pri institucionalizaciji znanstvenega in umetniškega ustvarjanja ter izobraževanja.

3 ZAKONSKI OKVIR

Zakon o visokem šolstvu (ZVis)¹⁵ v 6. člena našteva področja, na katerih so univerze in druge visoke šole avtonomne.¹⁶

upravljanja, določitev javno veljavnih študijskih programov in diplom in drugih javnih pooblastil (npr. nostrifikacije), *financiranja*, nadzora nad porabo javnih sredstev, kontrole kvalitete, razmerja med visokimi šolami in možnost prehodov med njimi, enakovrednost diplom različnih institucij in podobno.« (poudarila avtorja) Na drugi strani pa gre pritrditi razumnim ugotovitvam, da je prav neustrezna politika finančnega poseganja države v avtonomijo univerze pravzaprav kršitev te iste ustavne dolžnosti države.

- 15 Zakon o visokem šolstvu (ZVis-UPB3), *Uradni list RS*, št. 119/2006 (www.uradni-list.si).
- 16 ZVis (op. 15), 6. člen (avtonomija visokošolskih za-

Vloga države pri zagotavljanju obstoja, delovanja, razvoja in kakovosti univerz pa je najpomembnejša prav na področju financiranja. V zvezi s tem je profesor Boštjan M. Zupančič pred leti zapisal:¹⁷

Ustavna določba 58. člena Ustave je ena najbolj jasnih in kategoričnih v vsej Ustavi. Je 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, ki ji v drugem odstavku sledi instrumentalna norma ... Državne univerze so že tako ali tako, ker so odvi-

vodov):

Univerza je avtonomni, znanstveno-raziskovalni, umetniški in izobraževalni visokošolski zavod s posebnim položajem.

Univerze in samostojni visokošolski zavodi, ki jih ustanovi Republika Slovenija, delujejo po načelih avtonomije, ki jim zagotavlja predvsem:

- svobodo raziskovanja, umetniškega ustvarjanja in posredovanja znanja,
- samostojno urejanje notranje organizacije in delovanja s statutom v skladu z zakonom,
- sprejemanje meril za izvolitev v naziv visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev,
- volitve v nazive visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev,
- izbiro visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev za zasedbo delovnih mest,
- izdelavo in sprejem študijskih in znanstveno-raziskovalnih programov, določanje študijskega režima ter določanje oblik in obdobja preverjanja znanj študentov,
- podeljevanje strokovnih in znanstvenih naslovov v skladu z zakonom ter podeljevanje častnega doktorata in naziva zaslužni profesor,
- volitve, imenovanja in odpoklic organov v skladu s statuti in drugimi akti,
- odločanje o oblikah sodelovanja z drugimi organizacijami,
- upravljanje s premoženjem v skladu z namenom, za katerega je bilo pridobljeno.

Ta določba načeloma in sama po sebi ne nasprotuje sporočilu Ustavnega sodišča iz odločb št. U-I-243/95 in U-I-162/97. Glej tudi Šturm 2002 (op. 6), 589–590.

- 17 Prof. dr. Boštjan M. Zupančič v ločenem mnenju k odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-22/94.

sne od proračuna, samo v pogojno svobodnem položaju. Državne pritiske preko financiranja sicer izrecno omejuje drugi odstavek 58. člena, ki predvideva zakonsko določena merila za financiranje.

Vprašanje financiranja univerz in drugih visokih šol ureja ZVis v VIII. poglavju.¹⁸ A četudi

- 18 ZVis, 72. člen (viri financiranja):

Visokošolski zavodi pridobivajo sredstva iz proračuna Republike Slovenije, šolnin in drugih prispevkov za študij, plačil za storitve, dotacij, dediščin in daril ter iz drugih virov. Sredstva iz prejšnjega odstavka se uporabljajo v skladu z namenom, za katerega so bila pridobljena.

73. člen (financiranje javnih visokošolskih zavodov):

Univerzam in samostojnim visokošolskim zavodom, ki jih ustanovi Republika Slovenija, se zagotavljajo sredstva za:

- pedagoško in z njo povezano znanstvenoraziskovalno, umetniško in strokovno dejavnost ter knjižničarsko, informacijsko, organizacijsko, upravno in drugo infrastrukturno dejavnost (v nadaljnjem besedilu: študijska dejavnost),
- s študijem povezane interesne dejavnosti študentov, določene v letnem programu študentskega sveta univerze ali samostojnega visokošolskega zavoda in univerzitetni šport (v nadaljnjem besedilu: obštudijska dejavnost),
- investicije in investicijsko vzdrževanje ter
- razvojne in druge pomembne naloge, določene v pravilniku, ki ga sprejme minister, pristojen za visoko šolstvo.

Sredstva za študijsko dejavnost se za prvo in drugo stopnjo zagotovijo v državnem proračunu kot skupna sredstva za univerzo ali samostojni visokošolski zavod (integralno financiranje) ob upoštevanju študijskega področja ter števila vpisanih študentov in diplomantov rednega študija prve in druge stopnje.

Iz državnega proračuna se lahko sofinancira tudi študij po študijskih programih tretje stopnje.

Podrobnejše določbe o financiranju visokega šolstva se, v skladu s standardi iz nacionalnega programa, opredelijo v predpisu iz 75. člena tega zakona.

Sredstva za s študijem povezane interesne dejavnosti študentov se določijo ob upoštevanju števila vpisanih študentov in vrednosti točke za posameznega študenta, ki jo za vsako proračunsko leto s sklepom določi minister, pristojen za visoko šolstvo.

V postopku priprave državnega proračuna univerze in samostojni visokošolski zavodi predložijo ministrstvu, pristojnemu za visoko šolstvo, finančno ovrednoten letni program.

zakon v 75. členu pravi, da naj financiranje podrobneje uredi s posebnim podzakonskim predpisom, podrobno urejanje vprašanja financiranja univerzitetnega študija in raziskovanja s podzakonskimi akti vseeno ne sme pomeniti omejevanja oziroma zmanjševanja ustavno in zakonsko zagotovljenih pravic, niti razširjanja ali zaostrovanja dolžnosti. Zato bi bil vsak poskus pravnega urejanja financiranja univerz z uredbami onkraj zakonsko določenih okvirov protiustaven. Seveda bi bila protiustavna tudi zakonska ureditev, ki takšnega okvira ne bi dovolj jasno in določno opredeljevala, ali bi najpomembnejša vprašanja v prevetelkem obsegu prepuščala podzakonskemu urejanju.

S tega vidika je tudi določba 75. člena ZViS najmanj ustavno sporna. Zato gre pritrditi prof. Lojzetu Udetu:¹⁹

Pri tem, ko zakon dokaj podrobno ureja organizacijo in delovanje univerze, pa je skup pri opredeljevanju njenega financiranja. Prav financiranje pa naj bi bila z Ustavo zapovedana vsebina zakonskega urejanja. S tega aspekta ni sporna določba 73. člena zakona, ki pravi, da država financira visokošolske zavode v tistem delu, v katerem izvajajo javno službo. Pač pa je po mojem mnenju v nasprotju z Ustavo določba tretjega odstavka 74. člena, ki dopušča vmešavanje ministra v notranja univerzitetna razmerja in določba 75. člena, ki prepušča pomemben del financiranja univerze vladi. (Poudarila avtorja.)

Z ustavnopravnega vidika bi bilo verjetno najbolj primerno celostno (angl. *lump-sum*) financiranje univerze. »Gre enostavno za to, da Ustava od zakonodajalca zahteva, da univerzo finančno oskrbi, v ostalem pa jo pusti pri miru.«²⁰

75. člen (posebni predpis):

Financiranje po 73. in 73.a členu tega zakona se podrobneje uredi s posebnim predpisom, ki ga sprejme Vlada Republike Slovenije.

19 Odklonilno ločeno mnenje prof. dr. Lojzeta Ude v zadevi U-I-34/94. Velja opozoriti, da prof. Ude na tem mestu komentira staro ureditev ZViS iz leta 1993, ki se je kasneje deloma spremenila. Z današnjega vidika pa je relevantno predvsem njegovo mnenje o protiustavnosti 75. člena, ker ta še vedno ureja vsebinsko isto vprašanje. Nekdanji 73. člen je razdeljen v več novih členov, 74. člen pa tak, kot je bil, ne obstaja več.

20 Odklonilno ločeno mnenje prof. dr. Boštjana M.

Navsezadnje je takšen tudi širši evropski trend. Večina evropskih držav namreč zagotavlja javno-finančna sredstva za delovanje univerz v obliki *en bloc* financiranja. In četudi je res, da v večini teh držav veljajo večje ali manjše omejitve svobodnega razpolaganja s sredstvi s strani univerze, gre pritrditi sklepu, da je popolna samostojnost v notranji alokaciji sredstev eden temeljnih vidikov univerzine avtonomije.²¹

Temu sklepu gre pritrditi tudi v primerjalnem oziru, z vidika državnega financiranja (drugih državnih) organov, ki imajo nasproti osrednji oblasti poseben status, kot npr. ustavno in računsko sodišče. Načeli 'samostojnosti in neodvisnosti', ki opredeljujeta njun položaj nasproti oblasti, jima omogočata pridobivanje sredstev za delova-

Zupančiča v zadevi U-I-34/94. Takšen način financiranja predvideva tudi *Nacionalni program visokega šolstva 2011 – 2020*: »Financiranje visokošolskih institucij mora omogočiti uresničevanje ciljev nacionalnega programa visokega šolstva ob upoštevanju njihove avtonomije, da same oblikujejo svojo institucionalno strategijo in poti za doseganje zastavljenih ciljev. Mehanizmi financiranja iz javnih sredstev morajo biti zasnovani tako, da visokošolskim institucijam omogočajo samostojno odločanje o porabi in celostnem upravljanju s sredstvi ... Pomemben mehanizem zagotavljanja finančne avtonomije visokošolskih institucij je integralno financiranje njihove študijske dejavnosti, tj. 'lump sum'.« Dostopno na: http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/pdf/odnosi_z_javnostmi/8.9.10_NPVS.pdf. V tem oziru, če pustimo ob strani prejšnje ugotovitve o ustavni neprimernosti statusnopravne oblikovanosti univerze, se zdi veliko bolj primerna pravna podlaga za način financiranja univerze 10. člen Zakona o zavodih, ki določa, da se »vprašanja, ki niso urejena z zakonom oziroma odlokom [o ustanovitvi javnega zavoda] uredijo z aktom pristojnega organa«.

21 Glej Tomas Estermann, Terhi Nokkala, *University autonomy in Europe I: exploratory study*, European University Association, Bruselj, EUA Publications 2009, 18–26. Avtorja raziskave ugotavljata, da v Sloveniji načeloma velja sistem celostnega, 'en bloc' financiranja univerze, a je ta podvržen obširni kategorizaciji, kar omejuje finančno samostojnost univerze. Prav tako ugotavljata trend (vsaj delnega) pogojevanja financiranja s finančnimi formulami, ki temeljijo tako na 'input-related' kriterijih (npr. število vpisanih študentov v prvi letnik) kot na 'performance-based' kriterijih (npr. število novih diplomantov). Glej kritiko takšnega pogojevanja v nadaljevanju (op. 27).

nje zgolj na podlagi predloženega finančnega načrta. O porabi sredstev odločata porabnika sama.²² Ustavno zagotovljena višja stopnja svobode delovanja razumljivo prinaša univerzi tudi večjo finančno samostojnost.

4 (POZITIVNE) OBVEZNOSTI DRŽAVE IN POSEGI V AVTONOMIJO UNIVERZE

Vloga univerze v družbi je nepogrešljiva. Zato so vprašanja o razmerju med državo in univerzo, ki je hkrati ustavna kategorija, posebej občutljiv del ustavnega prava. Pravni red ima zato nalogo, da to razmerje uredi v skladu z družbeno vlogo univerze in pozitivnimi obveznostmi države glede kakovosti in učinkovitosti njenega delovanja.²³

Temeljno izhodišče za pravno presojo razmerja med državo in univerzo mora biti zavest, da ima država pozitivno ustavnopravno obveznost zagotavljati avtonomijo univerz, svobodo znanosti in kakovostno uresničevanje pravice do šolanja in izobraževanja. Hkrati je tudi jasno, da »Ustava prepoveduje, da bi se vprašanje avtono-

mije univerze zvedlo na nekakšno pozitivnopravno vprašanje.«²⁴

Če izhajamo iz 59. člena Ustave in svobode znanstvenega ustvarjanja moramo iskati najboljši možni sistemski odgovor na vprašanje, kako uresničevati svobodo znanosti kot močno institucionalno pravico. Pravno politiko države na tem področju moramo kritično presojati z vidika načelnih izhodišč, po katerih

*pravica do svobodnega znanstvenega in umetniškega ustvarjanja na eni strani prepoveduje državi sprejemanje ukrepov, ki bi posegli v to ustvarjanje tako, da bi ga omejevali ali preprečevali, na drugi strani pa ji nalaga obveznost, da zaradi zagotovitve popolnega uživanja te pravice sprejme potrebne ukrepe, ki bodo z ustrezno zagotovitvijo denarja, osebja in določljivo organizacijskih okvirov zagotavljali ohranitev, razvoj in širjenje znanosti in kulture in prenos znanja na naslednje generacije.*²⁵

Iz dosedanjih odločitev Ustavnega sodišča, ki zadevajo znanost, šolstvo in izobraževanje, izhajajo tudi nekatera dodatna in nadvse pomembna temeljna načela o odgovornosti in obveznostih države. Tako lahko iz odločbe št. U-I-68/98 izpeljemo sklep, da je država dolžna preprečiti ogroženost izobraževanja zaradi pomanjkanja sredstev, pri tem pa imajo javni programi in izobraževalne ustanove prednost pred zasebnimi. To seveda tudi pomeni, da država ne sme sama ustvariti takšne grožnje s spremembo politike ali obsega financiranja javnega izobraževanja.

Iz iste odločitve Ustavnega sodišča lahko izpeljemo tudi sklep, da mora država zagotoviti financiranje izobraževanja tudi ob spoštovanju načela enakosti iz 14. člena Ustave in enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Država je torej dolžna zagotavljati financiranje po enakih merilih, v skladu z načelom enakopravnosti in brez diskriminacije. Ravnanje in odločitve države, ki bi bile v nasprotju s temi načelnimi izhodišči, bi bili protiustavni. Pri tem pa velja posebej poudariti, da ne bi bili protiustavni samo tisti finančni ukrepi države, ki bi neposredno povzročali takšno neenakost in neenakopravnost. Protiustavni bi bili tudi vsi tisti finančni ukrepi države, ki bi v okviru

22 Glej npr. 31/1. člen Zakona o računskem sodišču (ZRacS-1): »Sredstva za delo računskega sodišča določi Državni zbor na predlog računskega sodišča in so sestavni del državnega proračuna.« Smiselno enak je 8/1. člen Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS-1).

23 Prim. Igličar (op. 13), 92–93. Kakovostna zakonodaja na tem področju mora po njegovem mnenju zagotavljati »nujno potrebno stabilnost 'robnih pogojev' njenega delovanja. S tem je namreč visoko šolstvo zavarovano pred morebitno samovoljo države, ki bi ... lahko nastopala preprosto z argumentom moči. Trdnost in relativna trajnost univerzitetne avtonomije sta torej večji, če sta obseg in vsebina avtonomije zagotovljena z zakonskimi normami. Pravna ureditev se na tem področju kaže kot instrument za institucionalizacijo moči profesorjev in študentov ter zavarovanje njihovih interesov oziroma kot sredstvo zavarovanja interesov šibkejši strani v odnosu do državne oblasti.« Poudarjava, da takšnemu stališču ne pritrjujeva, v kolikor soglaša z obsežnim in podrobnim zakonskim urejanjem položaja in delovanja univerz kot nečem, kar je 'akademsko primerno', 'ustavno nesporno' ali celo 'nujno'. Ne trdva pa, da je avtorjevo stališče prav takšno.

24 Prof. Boštjan M. Zupančič v ločenem mnenju k odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-22/94.

25 Šturm 2002 (op. 6), 597.

obstojećih dejstev in okoliščin, v katerih delujejo posamezne univerze in druge visoke šole (razviti programi, na novo začetni programi, registrirani programi, razvojne usmeritve in potrebe posameznih univerz, regij in univerzitetnega okolja v Sloveniji na splošno, utemeljena finančna pričakovanja glede na pretekla leta, izkušnje in dogovore, posebnosti zaradi umeščenosti posameznih univerz v različne slovenske regije, možnosti študentov za dokončanje in nadaljevanje študija ipd.), posredno povzročali neenakost med njimi (npr. med osrednjo Univerzo v Ljubljani in obrobniimi ter manjšimi univerzami, kakršna je Univerza na Primorskem), brez stvarno in prepričljivo utemeljenih razlogov. Ali, da bi ogrozili njihovo delovanje ali celo sam obstoj študijskih programov, posledično pa tudi fakultet ali celo posamezne univerze kot takšne.

Država bi lahko s politiko financiranja univerz posredno, a močno, posegla v jedro avtonomije univerze pri izvajanju študijskih programov, in s tem tudi v njeno pedagoško in raziskovalno delovanje. To bi se zgodilo, če bi bila univerza zaradi pomanjkanja denarja prisiljena znižati kakovost dela. Ali če bi morala zaradi nenadnih sprememb pri načinu financiranja celo opustiti določene programe, ali opustiti legitimno in stvarno utemeljeno namero razviti nove programe.

Poseg v vsebino delovanja univerze se seveda ne zgodi samo v primeru neposrednega vmešavanja države v spreminjanje že obstoječe vsebine dela, ampak tudi v primeru odtegotovanja nujno potrebnih finančnih sredstev za to, da bi se določena znanstvena vsebina na fakultetah in inštitutih kot članicah univerze sploh lahko razvijala. Pri tem se zdi tudi očitno, da bi prisiljenje univerze v opustitev že začetih študijskih programov zaradi nenadnega prikrajšanja za nujno potreben denar hkrati pomenilo kršitev ustavnih pravic študentov, ki so se vpisali v določen študijski program (57/3. člen Ustave). Temeljna ustavna pravica študentov do izobraževanja in šolanja pa je v tem kontekstu posebnega, pravzaprav primarnega pomena.²⁶

26 Zato sva tudi kritična do predlaganega koncepta financiranja študijske dejavnosti visokošolskih zavodov. Glej predlog *Uredbe o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov* (Predlog EVA 2010-3211-0014. Dostopno na: [Obveznost države, da zagotavlja enake možnosti za pridobitev ustreznih ravni izobrazbe,²⁷ je treba razumeti tudi kot obveznost zagotavljanja enakih možnosti za pridobitev izobrazbe glede na umeščenost posameznih šol in univerz v različne slovenske regije in legitimne interese tamkajšnjih prebivalcev. Država je na splošno dolžna zagotavljati možnosti za pridobivanje ustreznih \(tudi univerzitetnih\) izobrazbe, »ki ustreza na eni strani željam posameznikov in na drugi strani njihovim sposobnostim ter potrebam in možnostim družbe.«²⁸](http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/</p>
</div>
<div data-bbox=)

doc/dokumenti_visokosolstvo/zakonodaja_VS/Predlogi_predpisov/uredba-financ-2812.pdf). Ta namreč predvideva razbitje finančni sredstev v dva stebra – del sredstev je izvzet iz celovitega financiranja in postaja variabilen. Takšen koncept je med drugim tudi v očitnem nasprotju s konceptom 'lump-sum' financiranja univerze. Na ta način država terjaja od univerz, da svojo dejavnost usmerijo tako, da bodo kar najboljše zadostile predlaganim merilom. Takšen pristop seveda neposredno posega v avtonomijo univerze. Med drugim gre tudi za akademsko in kakovostno tako nerazumne pogoje, kot je pretirano poudarjanje števila študentov kot osrednjega kriterija za določanje višine financiranja, pa prehodnost med letniki, število diplomantov in število mednarodno izmenjanih študentov. Zato je na mestu očitek, da takšni predlogi niso prepričljivi z vidika domnevne težnje po dvigu kakovosti in razvoju univerz. Nasprotno, očitno niso v funkciji kakovosti delovanja univerz in študija. Le kako bi lahko bila npr. večja popustljivost pri kriterijih za prehod v višji letnik, ali pri končanju študija, v funkciji kakovosti in razvoja? Ali pa pogojevanje obsega financiranja z obsegom vpisa? Podobno velja za ureditev financiranja raziskovalne dejavnosti. »Financiranje raziskovanja postaja čedalje bolj financiranje posameznih projektov. Za univerze je to problem, saj na splošno niso najbolj usposobljene za financiranje po konkurenčnih merilih, kjer bi se morale ravnati po zahtevah financerjev.« Türk 2008 (op. 1). Prim. Svetlik 1996 (op. 1), 126-127: »Ob relativno skromnih sredstvih, ki ne dopuščajo kadrovske krepitve in prostorske širitve univerze, to samo povečuje množičnost študija in znižuje njegovo uspešnost ... Zato se univerza težko pogaja z državo, ko ta nanjo pritiska z zahtevami po povečevanju vpisa.«

27 Glej Šturm 2002 (op. 6), 583.

28 Šturm 2002 (op. 6), 584. Vse bolj pa se zdi, da država usmerja univerzo v logiko tržne učinkovitosti. »Sodobna podjetniška univerza kot najnovejši stadij tržno spodbujanega razvoja zamenjuje odličnost z ekonomsko uspešnostjo in praktično

Do neenakosti glede na te možnosti, kot rečeno, lahko pride zaradi takšnih finančnih ukrepov države, ki brez stvarno utemeljenih in prepričljivih razlogov neposredno ustvarjajo boljši položaj ene univerze glede na druge. Prav tako pa do takšnih neenakosti lahko pride zaradi različnih rezultatov (posledic) za posamezne univerze ob sicer enotnem sistemu financiranja. Takšna neenakost lahko nastopi kot posledica obstoječih dejstev in okoliščin delovanja posameznih univerz, oziroma glede na raznolikost in posebnosti posameznih univerz. Če je posledica takšne neenakosti tudi bistveno težje izvajanje programov na vseh, ali le določenih univerzah, ali pa celo dejanska in resna ogroženost njihovega obstoja, je takšno ravnanje države lahko protiustavno. Očitno je, da obveznost države do ustvarjanja možnosti za pridobitev ustrezne izobrazbe pomeni tudi njeno obveznost, da sama z aktivnimi ukrepi financiranja univerz posameznim univerzam ne otežuje procesa izobraževanja in raziskovanja in da jim z vidika posameznih programov tega celo ne onemogoča.

Država je sicer dolžna zagotoviti in urediti enoten sistem visokega šolstva. Tudi z vidika financiranja.²⁹ Vendarle pa je lahko tudi enoten sistem financiranja univerz določen tako, da ohranja boljši položaj ali izboljšuje položaj ene univerze, ali le določenih univerz, v razmerju do drugih univerz in na njihovo škodo. Na ta način lahko pride z vidika določene univerze do kršitve 14., 22., 57., 58. in/ali 59. člena Ustave.

Če država sistem financiranja univerz nenedoma, sistemsko neustrezno in brez prisiljujočih razlogov spremeni do te mere, da pomembno oteži ali celo onemogoči izvajanje, razvoj in ob-

stoj določenih programov, fakultet ali celotne univerze, takšno ravnanje lahko pomeni stvarno neutemeljen poseg v legitimna pričakovanja univerze glede možnosti za ohranitev, začetek ali nadaljnji razvoj posameznih programov.³⁰ Takšen poseg v legitimna finančna pričakovanja univerz bi bil tudi v nasprotju s temeljnim ustavnim načelom pravne države iz 2. člena Ustave.³¹

Tudi zaradi tega se posledično lahko vzpostavi stanje, ko je mogoče govoriti o kršitvi 14., 57., 58. in/ali 59. člena Ustave z vidika vseh, ali le določenih, univerz. Država je namreč dolžna zagotoviti, da bo možno temeljne pravice iz navedenih členov Ustave izvrševati *dejansko in učinkovito*. To vključuje tudi finančni vidik delovanja univerz. Svoboda znanosti je naprej individualna negativna pravica. A je tudi močna institucionalna pravica.³² Država je zato dolžna ustvarjati pogoje za učinkovito delovanje univerz po svojih zmožnostih, oziroma po svojih najboljših močeh.³³

5 PREDHODNA ANALIZA VPLIVOV SPREMEMBE FINANCIRANJA KOT OBVEZNOST DRŽAVE

30 »(O)bstoj javne šole je ogrožen tedaj, ko bi jo bilo treba zapreti zaradi pomanjkanja sredstev.« Šturm 2002 (op. 6), 586. Obstoj programa je zatorej ogrožen tedaj, ko ga zaradi pomanjkanja denarja ne bi bilo mogoče izvajati, ali pa bi ga bilo mogoče izvesti le z nujnim zmanjšanjem tistih dejavnikov, ki vplivajo na kakovost.

31 Glej Šturm 2002 (op. 6), 52 in nasl.

32 Šturm 2002 (op. 6), 597.

33 Na splošno o doktrini pozitivnih obveznostih države Alastair Mowbray, *The Development of Positive Obligations Under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*, Oxford, Hart Publishing, 2004. Glej tudi Andraž Teršek, *Ustavna demokracija in vladavina prava*, Koper, UP FAMNIT, 2009, pogl. 3.2. Svetlik 1996 (op. 1), 121, poudarja potrebo, da so univerze financirane iz več virov: »Če vlada iz katerikoli razlogov, vključno s političnimi, hoče zmanjšati finančna sredstva, mora univerza imeti možnost, da pridobi sredstva iz drugih virov in se tako izogne ogrožanju svoje avtonomije. Za univerzo je torej dobro, da ni vezana izključno na en sam vir, kakršni so vlada, korporacije ali fundacije. Do vsakega mora vzpostaviti primerno distanco.« Univerza bi tudi po njegovem mnenju »morala kombinirati vire financiranja« (133).

uporabnostjo. Edino merilo odličnosti je postala stopnja akumulacije kapitala ... Njeno edino poslanstvo naj bi bila ponudba znanja in kompetenc, ki bi omogočali njenim 'klientom' (nekdanji študenti) čim donosnejšo zaposlitev. Vprašanje pa je, ali je to res edino (ali temeljno) poslanstvo univerze. Mar res lahko žrtvujemo kulturno in civilnodružbeno vlogo univerze in njeno avtonomijo, da bi jo bolje prilagodili dominantnemu poslovnemu modelu in njegovim merilom uporabnosti, praktičnosti in koristnosti?« Slavko Splichal, *Zaton univerze kot institucije javnosti*, *Delo* (20. februar 2010). Prim. Svetlik 1996 (op. 1), 126-127.

29 Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-34/94, tč. 40.

Po Ustavi RS je torej državno financiranje univerz njihova ustavna pravica. Te so javne ustanove oziroma javni zavodi s posebno družbeno naravo in posebnega pomena. Ne glede na to posebnost pa jih je mogoče z vidika obveznosti države glede pravne zaščite njihovega delovanja in financiranja primerjati z drugimi javnimi zavodi.

V odločbi št. U-I-106/01 je Ustavno sodišče RS presojalo obveznost države pri financiranju RTV Slovenija kot javnega zavoda. Vprašanje financiranja je presojalo na temelju 39. člena Ustave RS, ki govori o svobodi izražanja in neposredno zadeva tudi družbeno vlogo in delovanje RTV Slovenija. Pri tem je Ustavno sodišče oblikovalo stališča in kriterije, ki niso samo teoretično zanimivi, ampak tudi posredno uporabljivi za primer avtonomije univerz, njihove pravice do državnega financiranja, svobode znanosti in pravice do izobraževanja. Ker je v tem kontekstu pravni položaj univerze močnejši od pravnega položaja RTV,³⁴ veljajo kriteriji, s katerimi je Ustavno sodišče opredelilo obveznosti države z vidika financiranja RTV Slovenija, še toliko bolj za obveznosti države glede financiranja univerz.

Ustavno sodišče (v zvezi z RTV Slovenija) posebej izpostavi dolžnost države, da zakonsko omogoči samostojno izvrševanje javne funkcije ter svobodno in učinkovito izvrševanje nalog javne ustanove. Zagotoviti mora programsko, organizacijsko in finančno samostojnost. Ukrepi države morajo ustrezati glavnemu namenu pri uresničevanju družbene vloge in ustavnih pravic javne ustanove (tč. 8).

Zagotovitev finančne samostojnosti pomeni zagotovitev ustreznega financiranja, to pa pomeni zagotovitev zadostnih finančnih sredstev

za izpolnjevanje funkcij, ki pomenijo tudi uresničevanje javnega interesa. Politika financiranja mora biti določena tako, da bo onemogočen odločujoči vpliv države in drugih družbenih skupin na organizacijsko in programsko samostojnost javne ustanove (tč. 11).³⁵ Samostojnost mora biti varovana s preprečevanjem političnih in gospodarskih vplivov na vsebino in kakovost dela javne ustanove (tč. 12). Poseg v ustavno zagotovljeni položaj javne ustanove kot posledica neustreznega financiranja je mogoč v primeru, če zakonodajalec ne zagotovi zadostnih finančnih sredstev za izpolnjevanje njenih nalog in če ne zagotovi ustrezne strukture virov financiranja (t. 13).

To seveda ne pomeni, da zakonodajalec ne sme spreminjati politike (načina, virov, obsega) financiranja. Vendar pa pri tem zakonodajalec ni povsem svoboden, saj je dolžan spoštovati navedena načela. Zakonodajalec lahko spremeni financiranje, njegovo strukturo in višino, a s tem ne sme poseči v ustavni položaj javne ustanove (tč. 14).

Navedena načela in kriteriji, ki jih je zakonodajalec izoblikoval glede na vlogo države pri financiranju RTV Slovenija, še toliko bolj in še strožje veljajo za vlogo države pri financiranju univerz. To mora veljati tudi glede vprašanja morebitne spremembe obsega financiranja.

V omenjeni odločbi Ustavnega sodišča je tudi zapisano, da so »neutemeljeni očitki o kršitvi prepovedi povratne veljave pravnih aktov s posegom v pridobljene pravice (drugi odstavek 155. člena Ustave),« kajti »z ZRTVS določeni viri financiranja in tudi višina prispevka niso pridobljena pravica RTVS« (tč. 14). Četudi bi to načelno stališče uporabili v primeru financiranja univerz, vendarle zaradi posebnega ustavnega položaja univerze kot ustavne kategorije in njene družbene vloge ne bi mogli zanikati teze, da je zaradi posebne narave delovanja univerze ter njenih študijskih in raziskovalnih programov tudi z vidika višine financiranja mogoče govoriti o legitimnih finančnih pričakovanjih univerze. Predvsem z vidika možnosti za dejansko, kakovostno in učinkovito uresničevanje obstoječih programov, nenazadnje pa z vidika temeljne ustavne pravice

34 Zakonsko je RTV opredeljena kot javni zavod, ki mu pripisujemo poseben pomen. Vendar kot taka, v nasprotju z univerzo, sama po sebi, ne predstavlja ustavne kategorije. Na ustavni ravni je njena avtonomija zagotovljena posredno: preko ustavno prepričljive in konceptualno konsistentne interpretacije 39. člena ustave, ki govori o svobodi izražanja in tiska. Glej Andraž Teršek, *Svoboda izražanja*, Ljubljana, IDCSE, 2007, 21-22, 172-174, 178-180. Univerza pa je ustavna kategorija, ki ji je že neposredno na podlagi Ustave zagotovljena avtonomija. Prim. z ločenim mnenjem. prof. dr. Boštjan M. Zupančič k odločbi Ustavnega sodišča RS št. U-I-22/94.

35 Podobno tudi Dragan Marušič, Kakšna univerza, 2000: revija za krščanstvo in kulturo (1997) 105, 51.

študentov do kakovostnega (nadaljevanja in dokončanja) izobraževanja.

Zato je treba v okviru vprašanj o financiranju univerze še strožje presoјati stališče Ustavnega sodišča iz omenjene tč. 15: »Iz opisanih načel glede ustreznosti financiranja pa ni mogoče z matematično natančnostjo izračunati konkretne višine sredstev, ki zagotavljajo izpolnjevanje funkcij RTVS.« Verjeti gre, da je prav to z vidika uresničevanja nalog univerz in njihovih programov mogoče izračunati bolj natančno in dovolj predvidljivo. Vsekakor pa tudi v tem primeru velja, da je treba pri tem izhajati iz nalog, programov in legitimnih razvojnih pričakovanj do univerz in od univerz, pri tem pa upoštevati že opisana načela, ki jim zagotavljajo samostojnost in ustavni položaj.

6 SKLEP

Univerzitetno okolje je, tudi z vidika zgodovine in družbenega pomena univerz, unikum. Znanstvena in umetniška odličnost, kritična razprava (diskurz) in intelektualno uporništvo so se lahko razvijali tudi, ali prav zavoljo institucionalne avtonomije univerze. Ta status, ki je v Sloveniji povzdignjen v ustavno kategorijo, terja od države, da se vzdrži tistih in takšnih posegov v obstoj in delovanje univerze, ki jih ni mogoče stvarno utemeljiti kot razumne in prepričljive, pa tudi kot nujne. Gre za negativni vidik svobode univerze, njene avtonomije. Po drugi strani pa mora država storiti vse, kar je od nje mogoče razumno pričakovati in terjati, da vzpostavi okolje in razmere za učinkovito izvrševanje temeljnih ustavnih pravic, ki zadevajo univerzo. Tudi in predvsem preko zagotavljanja finančnih sredstev za obstoj in delovanje univerz. Pri tem pa se poraja močan vtis, da utegne biti brez drugačnih, stvarno utemeljenih in prisiljujočih razlogov vse drugo, razen 'en bloc' (tudi 'lump-sum', oziroma celostno) financiranje univerz ustavno nadvse sporna, če ne celo očitno protiustavna zakonodajna politika.

Morebitna odločitev zakonodajalca, da spremeni ali zmanjša financiranje univerze mora biti stvarno utemeljena in ne sme biti arbitrarna. Zato mora zakonodajalec najprej oceniti, ali zmanjšanje financiranja ne bo poseglo v avtonomijo, učinkovitost in kakovost delovanja univerz ter jim tako ne bo otežilo, ali celo onemogočilo izvr-

ševanje prevzetih nalog, uresničevanje študijskih in raziskovalnih programov, končno pa ohromilo razvoj znanosti kot takšne. Samo na temelju takšne ocene bi omenjena odločitev zakonodajalca izpolnila temeljni pogoj za oceno njene stvarne utemeljenosti in ne arbitrarnosti. Pri tem je posebej pomembno, da se vsa pomembna vprašanja delovanja in financiranja univerz primarno urejajo z zakoni. Morebitno sprejemanje vladnih uredb mora biti v funkciji takšne konkretizacije zakonskih določb, ki je po naravi stvari nujna za konkretno izpeljavo in uresničevanje zakonske vsebine in ne presega zakonsko določenega okvirja. Hkrati tudi zakonska besedila, ki zadevajo univerzo, ne smejo biti preohlapna in vprašanj, ki bi jih moral dovolj določno urejati zakon, ne smejo prepuščati urejanju z uredbami.

Vse univerze, ali le posamezne univerze, bi lahko ob morebitni spremembi in zmanjšanju financiranja legitimno zatrjevale, da se bo njihov finančni položaj znatno poslabšal. In da bodo zaradi tega ogroženi programi, razvojne ambicije ter kakovost izobraževanja in raziskovanja. Zatorej, če zakonodajalec ne sprejme pravne ureditve na podlagi skrbne ocene dejanskega stanja, predvsem z vidika morebitnega poslabšanja finančnega položaja univerz in vpliva na izvrševanje njihovih funkcij, bi zmanjšanje sredstev za financiranje pomenilo stvarno neutemeljeno in arbitrarno, s tem pa protiustavno ravnanje. Dokazno breme za takšno, skrbno oceno dejanskega stanja in posledic morebitnega zmanjšanja financiranja z vidika vloge, nalog in delovanja univerz pa je primarno na strani zakonodajalca.

Predstavitev avtorjev

Doc. dr. Andraž Teršek je diplomiral, magistriral in doktoriral na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. V letih 1999–2008 je bil zaposlen kot asistent na Katedri za teorijo in sociologijo prava Pravne fakultete Univerze v Ljubljani. Prejel je nagrado Zveze društev pravnikov Slovenije mladi pravnik. Je nekdanji pomočnik urednika revije Dignitas – slovenske revije za človekove pravice, urednik zbornikov Pravna vprašanja o začetku in koncu življenja: abortus in evtanazija (Dignitas) in Človekovo dostojanstvo in duševno zdravje (Revus), avtor številnih člankov, razprav in analiz, večinoma o ustavni pravi, ustavni demokraciji in ustavnosti, člove-

kovih pravicah in svoboščinah, legalnosti in legitimitnosti ter sodnem pravotvorju ESČP in Ustavnega sodišča RS. Spisal je nekaj uspešnih in odmevnih pobud za ustavnosodno presojo. Je tudi avtor knjig Svoboda izražanja (2007), Ustavna demokracija in vladavina prava (2009) in soavtor knjige Preludij demokracije – civilna družba in svoboda javnega komuniciranja (2005). Je član upravnega odbora Društva za ustavno pravo, pobudnik, soustanovitelj in sourednik revije Revus in soustanovitelj Kluba Revus – Centra za raziskovanje evropske ustavnosti in demokracije. Kot predavatelj in raziskovalec je zaposlen na Univerzi na Primorskem, kjer predava o pravu, medijskem pravu in svobodi izražanja, etiki in človekovih pravicah. Je predstojnik Centra za povezano znanost in razvoj in prvi predsednik Kolokvija Univerze na Primorskem.

Matija Žgur je z odliko diplomiral na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani (diplomsko delo Doktrina političnega vprašanja). V času študija je bil v letih 2007 – 2008 član študentskega dela uredništva revije Slovenian Law Review. Objavil je več strokovnih člankov v revijah Revus, Pravna praksa in Slovenian Law Review. Kot vodja in soorganizator strokovnih okroglih miz je sodeloval z ELSA–Ljubljana in Študentsko organizacijo Univerze na Primorskem. Je tehnični urednik revije Revus – Revije za evropsko ustavnost. Zaposlen je kot raziskovalec Centra za povezano znanost in razvoj na Primorskem inštitutu za naravoslovne in tehnične vede Koper, Univerza na Primorskem.

Synopsis

Andraž Teršek, Matija Žgur

(Financial) Autonomy of the University

Key words: university, higher education, autonomy, freedom of science, fundamental constitutional right of schooling and education, financial policy, responsibility, rule of law

Summary: 1. Fundamental Question. – 2. (Autonomous) University as a Constitutional Category. – 3. Statutory Framework. – 4. (Positive) Obligations of the State and the Interference with the University's Autonomy. – 5. Preliminary Analysis of the Effects of Changes in Financing the Universities as the State's Obligation. – 6. Conclusion.

An autonomous university is a unique environment of scientific exploration, critical discourse and intellectual development. Because of its autonomy the university has enjoyed great reputation and has been instrumental in defining the cultural, scientific, educational, social and political landscape.

Today it seems that the foundations of university's autonomy are undermined. On the one hand, we see increased state interference with university's functioning. The state not only regulates funding, as is its constitutional obligation, but is also systematically regulating university's organizational, research and human resources policies. Constitutionality of such regulatory policy is legitimately questioned.

On the other hand, the autonomous status commits the university to act prudently, rationally, unarbitrarily. Too often it seems that the university itself abuses its privileged status. Autonomy, of course, does not grant a blank authorization for unconstitutional behaviour.

The article deals primarily with the question of when and why state's funding policy, or its change, can constitute unconstitutional behaviour. The legal status of university as a public institute is also questioned.

The Slovenian Constitution provides for autonomy of universities. Foremost this is a negative status right, allowing universities to decide freely on their organization and functioning. But it is also a positive status right, committing the state to provide for universities basic organizational framework. State's primary constitutional obligation is to ensure universities' formation as a legal entity. This obligation encompasses the duty to provide material conditions for the

autonomous functioning of the university. The state is obliged not only to regulate what it must, but also what it can be reasonably expected of it. However, it seems that the status of universities as public institutions is unconstitutional, since it enables the state to directly influence their organization and functioning. The state may and must regulate university's functioning only insofar as it is necessary to protect basic constitutional principles, rights and the public interest.

The Constitution provides that the manner of university's funding shall be regulated by statute. However, it also states that the manner in which human rights are exercised may be regulated by a statute where this is necessary due to the particular nature of an individual right. A strict and accurate control of state's funding policy must therefore be implemented. Even more so when funding is regulated by substatutory regulations. If these regulations determine rights and obligations anew, they may be regarded as unconstitutional. Also, if the state adopts such a policy of funding that without convincing and well-founded reasons discriminates one (or some) universities in comparison to others, such action may be considered as unconstitutional as well.

The Constitutional provision establishing universities autonomy is perhaps the most unambiguous of them all. It clearly demands that the university be autonomous. Any statutory regulation of universities funding must be conducted within constitutionally permissible boundaries. Substatutory regulations may not limit or reduce constitutionally or statutory guaranteed rights nor may they expand or aggravate responsibilities. Constitutionally, it seems that 'lump-sum' funding would be most appropriate. Complete freedom of internal allocation of funds seems to be the cornerstone of universities autonomy.

The basic premise for determining the relationship between the state and the university must be the realisation that it is an objective task of the state to provide for freedom of scientific endeavour. However, it is also clear that the constitution forbids for the question of university's autonomy to become one of positive law.

The Constitutional Court has so far formulated additional and important principles of state's responsibility for financing of the universities. The Courts decision in U-I-68/98 stipulates that the state is required to prevent the endangerment of public schooling programs because of lack of funds. It must not itself create such a danger by changing the policy or the scope of public schooling funding. The state is also required to provide public funds in accordance with the principles of equality and nondiscrimination. Considering specific circumstances under which different universities function, it would also be unconstitutional if state's policy, without well-founded and convincing reasons, indirectly discriminated one or some of them. Such action may consequently infringe the constitutional right of education and schooling. Although the state is compelled

to establish a single system of higher education, this may not be done in a way that improves or impairs the status of one or more universities. If the manner of university's state funding is suddenly, sistemically inadequately and uncompellingly altered to the extent that it significantly hardens or even disables its existence, such action may constitute an unfounded intervention into legitimate expectations of universities with regards to conservation and development of specific programs.

The article also examines Constitutional Courts decision in which the Court, in assessing the state's obligation of funding the public radiotelevision company, created criteria that is indirectly applicable to the issue of university's autonomy, its right of public funding, freedom of scientific and artistic endeavour and the right of schooling. Statutory principles and criteria as determined by the legislator regarding the state's role in financing the public radiotelevision company, are even more valid when it comes to the state's role in financing universities. The state is obliged to provide for legal independence of the university and to enable it to freely and effectively exercise its social role and tasks.

References

- Tomas EESTERMANN, Terhi NOKKALA, 2009: *University autonomy in Europe I: exploratory study*. Brussels: EUA Publications 2009.
- Albin IGLIČAR, 2005: Avtonomija univerze v luči slovenske in evropske ustave ter bolonjske deklaracije. *Revus – Revija za evropsko ustavnost* (2005) 5. URL: <http://www.revus.eu>.
- Magna charta universitatum. <http://www.magna-charta.org/home2.html>.
- Dragan MARUŠIČ, 1997: Kakšna univerza. 2000: *revija za krščanstvo in kulturo* (1997) 105.
- Alastair MOWBRAY, 2004: *The Development of Positive Obligations Under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*. Oxford: Hart Publishing.
- Dušan RADONJIČ, 2009: Kriza akademske zavesti. *Dnevnik* (30. october 2009). http://www.dnevnik.si/debate/pisma_bralcev/1042311067.
- Slavko SPLIČAL, 2010: Zaton univerze kot institucije javnosti. *Delo* (20. february 2010).
- Ivan SVETLIK, 1996: Avtonomija in integracija univerze *Slovenska smer*. Ed. Marko Crnkovič. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Lovro ŠTURM (Ed.), 2002: *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: FPDEŠ.
- Andraž TERŠEK, 2009: *Ustavna demokracija in vladavina prava*. Koper: UP FAMNIT.
- 2007: *Svoboda izražanja*. Ljubljana: IDCSE.
- Danilo TÜRK, 2008: *Pomen akademske svobode v današnjem času*. <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/dokumentweb/4908CD023626618EC12574CD0031BA9E?OpenDocument>.
- *
- Slovenian Court Decisions. Constitutional Court (www.us-rs.si):
- U-I-22/94 (with dissenting opinion of Boštjan M. Zupančič) from 25th May 1995.
 - U-I-34/94 (with dissenting opinions of Boštjan M. Zupančič and Lojze Ude) from 22nd January 1998.
 - U-I-243/95 from 16th April 1998.
 - U-I-162/97 from 14th June 2001.
 - U-I-68/98 from 22th November 2001.
 - U-I-106/01 from 5th February 2004.
- Slovenian Court Decisions. Administrative Court (www.sodisce.si/ursr):
- I U 2178/2009-16 from 7th July 2010.
- Slovenian Legislation (www.uradni-list.si):
- [Constitution of the Republic of Slovenia] *Ustava Republike Slovenije* from 23rd December 1992, *Uradni list RS*, No. 33/1991.
 - [Court of Auditors Act] *Zakon o računskem sodišču* from 3rd March 2001, *Uradni list RS*, No. 11/2001.

- [Radiotelevizija Slovenija Act] Zakon o Radioteleviziji Slovenija from 28th October 2005, *Uradni list RS*, No. 96/2005.
 - [Higher Education Act] Zakon o visokem šolstvu from 1st January 1994, *Uradni list RS*, No. 119/2006.
 - [Institutes Act] Zakon o zavodih from 30th March 1991, *Uradni list RS*, No. 12/1991.
- Slovenian Regulation:
- Nacionalni program visokega šolstva Republike Slovenije 2011-2020. Draft. http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/pdf/odnosi_z_javnostmi/8.9.10_NPVS.pdf.
- Uredba o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov. Draft. http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/doc/dokumenti_visokosolstvo/zakonodaja_VS/Predlogi_predpisov/uredba-financ-2812.pdf.

Authors' short biographies

Andraž Teršek received his Diploma in Law from the Faculty of Law, University of Ljubljana (Faculty Award for Excellent Final Paper on Legitimacy). Master of Legal Science (Theory of Law and State and Sociology of Law) from the Faculty of Law, University of Ljubljana. Doctorate from Faculty of Law, University of Ljubljana (Constitutional Law). Assistant professor at the Chair of Theory and Sociology of Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana (1999-2008). Former assistant editor of Dignitas – The Slovenian Journal of Human Rights. Editor of collection of Papers Legal Questions about the Beginning and End of Life. Abortion and Euthanasia and Human Dignity and Mental Health. Author of numerous articles, essays and research papers, mostly written about constitutional law, constitutionalism and constitutional democracy, human rights, legality and legitimacy. Author of successful and notable initiatives for constitutional adjudication of the Slovenian Constitutional court. Author of the monograph Freedom of Expression (2007) in Constitutional Democracy and the Rule of Law (2009). Co-author of the monograph Preludium of democracy – civil society and the freedom of public communication. Member of the Slovenian Constitutional Law Association's managing board. Initiator, co-founder and co-editor of REVUS – European Constitutionality Review. Co-founder of the Club Revus – Centre for Studies on Democracy and European Constitutionality. He is a Researcher and Scholar at the University of Primorska, lecturing about law, freedom of expression, ethics and human rights. He is the of the Centre for Single Science and Development and the first president of the Colloquium of the University of Primorska.

Matija Žgur graduated with distinction in Law from the Faculty of Law, University of Ljubljana (final thesis: Political question doctrine). During his study there, he was a student member of the Editorial team of Slovenian Law Review. He published several articles in reviews and journals Revus – European Constitutionality Review, Pravna praksa and Slovenian Law Review. He moderated and coorganized professional round tables in cooperation with ELSA – Ljubljana and Student's Organization of the University of Primorska. He is the technical editor at Revus – European Constitutionality Review, and a researcher at the Centre for Single Science and Development, at the Primorska Institute for Natural Sciences and Technology, University of Primorska.