



NOVA  
UNIVERZA

**DIGNITAS**

**Revija za človekove pravice**

**Slovenian journal of human rights**

**ISSN 1408-9653**

Komentar predloga ZVIS-1

Darko Darovec

**Article information:**

To cite this document:

Darovec, D. (2018). Komentar predloga ZVIS-1, Dignitas, št. 59/60, str. 49-54.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/59/60-5>

Created on: 07. 12. 2018

To copy this document: [publishing@nova-uni.si](mailto:publishing@nova-uni.si)

**For Authors:**

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on [publishing@nova-uni.si](mailto:publishing@nova-uni.si) for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



NOVA  
UNIVERZA

FAKULTETA ZA SLOVENSKE  
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



NOVA  
UNIVERZA

EVROPSKA PRAVNA  
FAKULTETA



NOVA  
UNIVERZA

FAKULTETA ZA DRŽAVNE  
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

---

# Komentar predoga ZVIS-1

---

*Darko Darovec<sup>1</sup>*

---

Temeljni problem aktualnega »novega« ZViS vidim v tem, da se (ponovno) sploh ni opredelil do pojma avtonomnosti univerz in visokih šol, še posebno ker zakonodajalca s tem v zvezi jasno napotuje že odločba Ustavnega sodišča iz leta 1998 (Ur. l. RS, 18/1998; <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199818&stevilka=746>; dalje: odločba US), ki mdr. določa, da avtonomnost univerz zakonodajalec jasneje določi in omeji (37–39. t. odločbe US).

Zakaj je to tako pomembno? Ker prav iz opredelitve avtonomije univerze izhajajo, da ne sme prihajati do ločene obravnave zasebnega in javnega visokega šolstva, saj že ustavna določba, da država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno (torej tudi visoko) izobrazbo (57. člen Ustave), zahteva od države, da zagotovi enoten sistem visokega šolstva (40. t. odločbe US). Takšen sistem pa je mogoče zagotoviti le, če država enotno opredeli ustanovitev in delovanje visokošolskih institucij, njihovega upravljanja, določitev javnoveljavnih študijskih programov in diplom ter 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. Pravica vsake visokošolske institucije, da sama, zakonsko popolnoma nevezano, odloča o vseh navedenih vprašanjih, takšnega enotnega sistema ne more zagotoviti (40. t. odločbe US).

Kot podlaga za to, da zakonodajalec omeji univerzitetno avtonomnost, ki skladno z določbo tretjega odstavka 15. člena utemeljuje poseg v avtonomnost univerz, prihajajo v poštev zlasti določbe prvega in tretjega odstavka 57. člena, 59. člen, pa tudi določbe prvih treh odstavkov 49. člena, 44. člena in 75. člena Ustave. Tudi

---

<sup>1</sup> Prof. dr. Darko Darovec, prodekan za raziskovalno dejavnost FSMŠ.

na področju tako omejene oz. opredeljene avtonomnosti pa mora univerza ravnati v skladu z vsemi ustavnimi določbami. Avtonomija torej ne odvezuje univerz od zvestobe Ustavi (38. in 66. t. odločbe US).

Prvi in tretji odstavek 57. člena Ustave (izobrazba in šolanje) se glasita:

»(1) Izobraževanje je svobodno.«

»(3) Država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo.«

Te ustavne določbe dajejo državi pravico in dolžnost, da z zakoni do določene mere uredi tudi področje visokega šolstva. Tudi če bi bilo določbo o avtonomiji res treba razumeti kot pravico univerz, da si v celoti in povsem svobodno same predpisujejo način in obliko svojega delovanja, bi država po določbi tretjega odstavka 15. člena Ustave morala to pravico omejiti, kolikor je to potrebno zaradi uresničevanja drugih pravic, določenih v 57. členu Ustave. Država mora ustvarjati možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo. To pomeni takšno izobrazbo, ki ustreza na eni strani željam posameznikov in na drugi strani njihovim sposobnostim ter potrebam in možnostim družbe. Iz te obveznosti države izhaja tudi njena obveznost, da za zagotovitev ustrezne izobrazbe ustanavlja »državne« univerze in visoke šole ter da ne preprečuje posameznikom ali pravnim osebam ustanavljati in upravljati šol tudi za pridobitev visokošolske izobrazbe. Pri tem lahko predpiše minimalne norme glede izobrazbe, ki jo dajejo take šole (39. t. odločbe US).

Določbo, da Ustava zagotavlja avtonomnost državnim, ne pa tudi nedržavnim (zasebnim) univerzam in visokim šolam, lahko logično razložimo, če upoštevamo, da pojmovno lahko v delovanje pravnih oseb zasebnega prava posegajo predvsem ustanovitelji v skladu s pravili, ki so jih sprejeli oz. za katera so se dogovorili, in pa država kot oblast. V delovanje oseb javnega prava pa lahko posega država kot ustanovitelj in kot oblast. Ravno ustanovitelji definirajo univerzo oz. visoko šolo kot zasebno ali državno. Ustavna določba 58. člena je logična, če jo razumemo tako, da zaradi neavtonomnosti zasebnih univerz ustanovitelj lahko odloča o »svoji« univerzi, država kot ustanovitelj pa o »svojih« univerzah ne, ker se je z določbo 58. člena Ustave pravicam, ki bi jih imela kot ustanoviteljica, odpovedala. Pač pa se država z navedeno določbo ni odpovedala pravicam, ki jih ima kot oblast: drugačno razumevanje

bi privedlo do nelogičnega rezultata, da bi v razmerju do države uživale več avtonomnosti državne kot pa zasebne univerze (32. t. odločbe US).

Pred posegi države kot oblasti zasebnih univerz izrecno ne varuje nobena ustavna določba, posredno pa določba 59. člena. Svobode ustanavljanja, organiziranja in delovanja zasebnih univerz ni mogoče utemeljevati z določbo 74. člena Ustave, saj ne gre za gospodarsko pobudo. Stališče, da lahko ustanovitelj odloča o »svoji« univerzi povsem svobodno, bi bilo mogoče utemeljiti s splošno osebnostno pravico iz 35. člena Ustave. Ta pa je na tem področju tudi pri zasebnih univerzah nujno omejena vsaj z določbo prvega odstavka 57. člena Ustave (Izobraževanje je svobodno), tretjega odstavka 57. člena Ustave (Država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo) in 59. člena Ustave (Zagotovljena je svoboda znanstvenega in umetniškega ustvarjanja). Še globlje kot v delovanje zasebnih univerz pa lahko na teh podlagah posega država kot oblast v delovanje državnih univerz, čeprav se je z Ustavo odpovedala posegom, do katerih bi bila upravičena kot njihova ustanoviteljica. Država torej lahko posega v »svoje« univerze najmanj toliko kot mora posegati zaradi zagotavljanja ustavnih pravic drugih in v javnem interesu v zasebne univerze (32. t. odločbe US).

Avtonomnost torej ne pomeni le pravno zagotovljene možnosti, da univerza sprejema svoj statut in druge akte, ampak državo zavezuje, da razmeji polje popolnoma avtonomnega od polja javnega ter pri normiranju visokega šolstva določi temeljne statusnepravne, kadrovske, upravljaljske in finančne okvire delovanja univerz, uredi temeljna razmerja med subjekti znotraj univerze in položaj javnosti v upravljanju univerze in v nadzoru nad njenim delovanjem. Država materialno ureja razmerja, ki jih kot oblast (zakonodajalec) lahko in mora urejati za delovanje tako državnih kot zasebnih univerz; računsko sodišče nadzoruje finančno poslovanje univerze, kolikor ta razpolaga z javnimi (proračunskimi) sredstvi. Vsebinsko ustavne pravice avtonomnosti univerz (58. člen Ustave: avtonomnost univerze in drugih visokih šol) je mogoče ustrezno razložiti le z upoštevanjem dejanskih okoliščin, v katerih se ta pravica uresničuje. Na ta način pa je avtonomijo univerze mogoče razumeti predvsem kot avtonomijo profesorjev, da avtonomno (neodvisno), brez omejitev in pritiskov raziskujejo in poučujejo. . 35. t.: V razmerju do univerze je avtonomen vsekakor

posameznik, znanstvenik – ta mora biti znotraj univerze svoboden, znanstveno avtonomen, neodvisen, univerza pa organizirana tako, da izključuje odnose monokratičnosti, hierarhije, oblastne prisile in odvisnosti v smislu vezanosti na navodila na eni strani v razmerju med univerzo in državo, na drugi strani pa tudi v razmerju med univerzo in znanstveniki (30. t. odločbe US).

Iz razlogov, ki so navedeni v 25. do 31. točki in v 34. točki obrazložitve odločbe US, izhaja, da pojem avtonomnosti univerze ni opredeljen dovolj določno (in tudi v predlogu novega ZViS ta problematika ni opredeljena dovolj določno!), da bi njegova vsebina, do katere je mogoče priti z gramatikalno in z drugimi metodami razlage, omogočala uresničevanje te pravice neposredno na podlagi Ustave. Poleg tega, da avtonomnosti, razumljene samo v gramatikalnem smislu, ni mogoče izvajati, pa je avtonomnost v njenem bistvu v »znanstveno-pedagoški komponenti«. Znanstveno-pedagoška komponenta avtonomnosti pa seveda ne more pomeniti, da univerza in visoke šole kot organizacije, ki opravljajo javno službo, v celoti same odločajo o svojem položaju in o načinu svojega delovanja. Glede na to, da je avtonomnost, razumljena v najsplošnejšem pomenu, neuresničljiva (37. t. odločbe US), pa ostaja vprašanje, katere fizične osebe so poklicane, da oblikujejo kolektivno avtonomno voljo univerze. Če gledamo na avtonomnost univerze funkcionalno, kot na pravico, ki je v službi svobode znanstvenega in umetniškega ustvarjanja posameznika, je treba zagotoviti možnost odločilnega vpliva na avtonomne odločitve univerze vsem njenim znanstvenim delavcem. Vendar personalni substrat univerze kot pravne osebe predstavljajo tudi drugi njeni delavci. Ti imajo na podlagi 75. člena Ustave pravico do soodločanja in jih je treba upoštevati pri določitvi načinov oblikovanja volje univerze. Tu so še študentje, ki so lahko že soizvajalci znanstvene dejavnosti, vsekakor pa nosilci pravice do izobraževanja. Poleg tega pa delovanje univerze pomembno prizadeva interese javnosti. Zato je treba pri določitvi nosilcev in vsebine avtonomije univerze upoštevati tudi pravico državljanov pri upravljanju javnih zadev, določeno v 44. členu Ustave (34. t. odločbe US).

Država mora zagotoviti možnost znanstvenega in umetniškega ustvarjanja in izobraževanja med drugim tako, da zagotovi ustanovitev univerze kot razločljive ustanove javnopravnega značaja. V zvezi s tem mora država jamčiti skupek norm, ki določajo institu-

cionaliziranost univerze in njeno javnopravno naravo ter zagotavljajo njeno nemoteno delovanje (42. t. odločbe US).

Določba 59. člena Ustave pa predstavlja tudi funkcionalno podlago za določbo o univerzitetni avtonomiji. Pojasnjuje, v čem je utemeljen in čemu služi z Ustavo določeni izjemni avtonomni status univerze. Ta določba lahko torej poleg tega, da predstavlja podlago za dopustne posege v avtonomnost, služi tudi kot znotrajustavna podlaga za opredelitev vsebine pojma univerzitetne avtonomije (43. t. odločbe US).

Oblikovanje organov univerze zato ne more biti prepuščeno povsem svobodni odločitvi znotrajuniverzitetnih subjektov. Organi univerze morajo biti sestavljeni ne le iz predstavnikov univerze, ampak tudi iz predstavnikov političnih, socialnih in ideoloških skupin – tako, da njihove odločitve v največji meri ustrezajo zahtevam pluralizma in odgovornosti – odločanje teh organov pa mora biti dostopno javni presoji in kritiki (46. t. odločbe US).

Socialne spremembe so pripeljale do večje vzajemne odvisnosti med znanostjo in socialnim okoljem. Smiselno in funkcionalno upravljanje na področju znanosti je mogoče uresničiti le tako, da se (popolna) sektorska avtonomija nadomesti z večjo udeležbo nosilcev te avtonomije v procesu odločanja. Namesto vprašanja, ali gre za (popolnoma) »univerzitetno področje« (kjer naj odloča izključno avtonomna univerza) ali »neuniverzitetno področje« (kjer univerza ne more niti soodločati), se je treba ob presoji, kdo naj odloča o vprašanju s posameznega področja, vprašati, koga odločitev zadeva. Vsaka odločitev, ki lahko (pri)zadene avtonomni sistem, daje temu podsistemu pravico, da sodeluje pri odločanju (29. t. odločbe US).

Torej, univerze kot zakonsko opredeljene avtonomne skupnosti naj (po renesansi prava v 12. stoletju in nastanku prvih univerz kot znanilk meščanskih družbenih sprememb, uveljavljanja demokratičnih načel enakosti in spoštovanja človekovih pravic) kot družbeni podsistemi s pomembno socialno vlogo ponovno zasedejo svoje mesto in poslanstvo v družbeni strukturi ne glede na ustanovitelja.

