



Revus

Journal for Constitutional Theory and Philosophy of
Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava

5 | 2005

Procesnopravna jamstva

Avtonomija univerze v luči slovenske in evropske ustave ter bolonjske deklaracije

*Autonomy of universities in Light of the Slovenian and European Constitution
and the Bologna Declaration*

Albin Igličar



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revus/1816>

DOI: 10.4000/revus.1816

ISSN: 1855-7112

Publisher

Klub Revus

Printed version

Date of publication: 1 novembre 2005

Number of pages: 91-101

ISSN: 1581-7652

Electronic reference

Albin Igličar, « Avtonomija univerze v luči slovenske in evropske ustave ter bolonjske deklaracije », *Revus* [Spletna izdaja], 5 | 2005, Datum spletne objave: 12 février 2013, ogled: 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revus/1816> ; DOI : 10.4000/revus.1816

All rights reserved

AVTONOMIJA UNIVERZE V LUČI SLOVENSKE IN EVROPSKE USTAVE TER BOLONJSKE DEKLARACIJE

ALBIN IGLIČAR

1. Določbo slovenske ustave o zagotavljanju avtonomnosti univerze in drugih visokih šol, ki poleg tega določa, da način njihovega financiranja ureja zakon,¹ bi bilo mogoče v izhodišču razlagati zelo dobresedno oziroma restriktivno. Takšna razlaga bi vodila do pravice in dolžnosti (državne) univerze, da se sama pravno ureja in da torej ne potrebujemo nikakršnega zakona o univerzi oziroma visokem šolstvu. V smislu take razlage naj bi v Sloveniji celotno visokošolsko dejavnost – razen financiranja – urejali zgolj statutarne in drugi avtonomni oziroma samoupravni notranji splošni pravni akti visokošolskih organizacij.

Avtonomija univerze je tesno povezana s svobodo znanstvenega in umetniškega ustvarjanja,² saj avtonomija nastopa pravzaprav kot poseben vidik svobode znanosti. Ta mora v sodobni civilizaciji zagotavljati prostost pri iskanju resnice, kar je osnovna družbena funkcija znanosti. V njenem okviru je po-

¹ Člen 58 Ustave RS: »(1) Državne univerze in državne visoke šole so avtonomne. (2) Način njihovega financiranja ureja zakon.«

² Člen 59 Ustave RS: »Zagotovljena je svoboda znanstvenega in umetniškega ustvarjanja.«

membna ustanova prav univerza kot znanstveno-raziskovalna in pedagoška institucija,³ ki ji je svoboden razvoj omogočen šele ob zagotavljanju ustrezne avtonomnosti. To načelo in ustavno normo je treba ob bolj ekstenzivni in življenjski razlagi razumeti predvsem vsebinsko ter funkcionalno, in ne zgolj dobesedno normodajno. Tisočletna tematika avtonomije univerze v zahodni civilizaciji je v naših časih aktualizirana predvsem v razmerju do države,⁴ ki lahko nastopa bodisi v vlogi (pravnega) garanta avtonomije bodisi v vlogi dejavnika, ki to avtonomijo s svojo aktivnostjo ogroža.⁵

Zgodovinski pogled lahko naveže avtonomijo univerze še na avtonomnost zasebnega oziroma civilnega (privatnega) prava, kot pravne panoge, ki izvira neposredno iz civilne družbe.⁶ Ta pravna panoga je določena z avtonomijo pravnih subjektov, ki jim omogoča svobodno oblikovanje medsebojnih pravic in dolžnosti. Univerze kot sprva nedržavne institucije oziroma posebne korporacije so bile izvzete iz javnega (državnega) prava. Skladno z načeli zasebnega prava jim je bila dovoljena svoboda v smislu t. i. negativne pravice, se pravi svoboda, v katero država ni smela posegati. Ta sistem negativnih in procesnih pravic, ki zagotavljajo svobodo pravnim subjektom,⁷ tvori pravno podlago univerzitetni avtonomiji v izhodišču še dandanes.

S tem sta doseženi predvidljivost in relativna trajnost v razmerjih moči med državo in univerzo. Če avtonomija ne bi bila zakonsko definirana in zagotovljena, bi bilo več možnosti za zelo različna razumevanja univerzitetne avtonomije in za hitro spreminjanje tega razumevanja v različnih političnih in družbenih situacijah. Z zakonsko definicijo je zato povečana pravna varnost za univerzo in nujno potrebna stabilnost »robnih pogojev« njenega delovanja. S tem je namreč visoko šolstvo zavarovano pred morebitno samovoljo države, ki bi – ob odsotnosti zakonskih norm – lahko nastopala preprosto z argumentom moči. Trdnost in relativna trajnost univerzitetne avtonomije sta torej

³ Prvi odstavek 3. člena Zakona o visokem šolstvu (ZViS – UPB2), Ur. l. RS, št. 100/04: »Univerza zagotavlja razvoj znanosti, strokovnosti in umetnosti ter prek fakultet, umetniških akademij ali visokih strokovnih šol v izobraževalnem procesu posreduje spoznanja z več znanstvenih oziroma umetniških področij ali disciplin.«

⁴ Zgaga, P. Znanje je moč, je (lahko) stvar demokracije?, v *Ali se univerza vrti v krogu svoje moči* (ur. Majerhold, K.), ŠOUL, Ljubljana 2001, str. 16.

⁵ Primer za zmanjševanje avtonomije univerze je tudi slovenski Zakon o zavodih iz leta 1991, s katerim je bila univerza podržavljena oziroma – z vidika lastninske pravice – nacionalizirana (Zupančič, B. M., *Prvine pravne kulture*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 1995, str. 315).

⁶ Etimologija te pravne panoge je torej izvedena iz pojmovne dvojice »civilna družba – civilno pravo« oziroma iz izraza »zasebno – privatno pravo«, ki spet opozarja na povezavo s civilno družbo kot družbenim prostorom zasebnosti in svobodnega delovanja ljudi.

⁷ Habermas, J., *Between Facts and Norms*, Polity Press, Cambridge 1996, str. 89.

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 za varovanje interesov šibkejši strani v odnosu do državne oblasti.

2. Univerzitetna avtonomija, ki je načelno opredeljena v ustavi in nato vsebinsko razčlenjena v ustrezni zakonodaji, zajema najprej svobodo učiteljev pri raziskovanju in poučevanju. Zato nekatere ureditve, ki univerzitetne avtonomije nimajo opredeljene na ustavni ravni, to izvajajo iz ustavne norme o svobodi znanosti, raziskovanja, umetnosti in pouka,⁸ ki velja za posameznike in tudi pravne osebe ter tako za zasebne kot državne univerze.⁹ Poleg tega je pomembna sestavina avtonomije suverenost učiteljev pri določanju študijskih programov in ocenjevanju študijskih dosežkov študentov ter samostojno odločanje pri volitvah učiteljev ter določanju meril za te volitve. K avtonomiji univerze navadno prištevamo še možnost učiteljev in študentov, da samostojno izbirajo organe univerze in njenih članic ter odločajo o oblikah sodelovanja z drugimi organizacijami.

Navedene svoboščine se dopolnjujejo s samostojnim urejanjem notranje organizacije in delovanja, ki ju univerzitetna samoupravna skupnost podrobneje določi v statutu. Ta akt ima naravo avtonomnega splošnega pravnega akta. Zato je prav samostojno sprejemanje statuta ena izmed glavnih navzven vidnih manifestacij univerzitetne avtonomije. Različne oblike avtonomije, od lokalne prek podjetniške do univerzitetne, se v pravni zgodovini izražajo prav v pravici do samoregulacije notranje organizacije in delovanja teh skupnosti. Zaradi nujne vključitve teh skupnosti v globalno družbo je potrebna skladnost teh aktov s pravnim sistemom globalne družbe. Zato je tudi v slovenskem pravnem sistemu ustavno predpisana obvezna skladnost statuta z ustavo in zakonom.¹⁰

Realna osnova avtonomije je naslonjena na lastništvo premoženja univerze, to je nosilstvo lastninske pravice nad tem premoženjem in upravljanje s tem premoženjem, skladno z njegovim namenom.¹¹ Seveda imamo v primeru državnih univerz in visokih šol opraviti s posebno obliko javne lastnine, kjer

⁸ Npr. tretji odstavek 5. člena nemške ustave (*Grundgesetz*): »Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.«

⁹ Arnould, A. von, *Staatsrecht*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 2001, str. 221.

¹⁰ Tretji odstavek 153. člena Ustave RS.

¹¹ Člen 13 ZViS - UPB2: »Univerza oziroma samostojni visokošolski zavod, ki ga je ustanovila Republika Slovenija, je lastnik premoženja, pridobljenega iz javnih in drugih virov.«

so lastninska upravičenja določena glede na poslanstvo univerze.¹² Takšna vsaj relativna lastniška samostojnost in vsakršna druga avtonomija pa seveda ni zagotovljena zasebnim univerzam.

Zagotavljanje opisane univerzitetne avtonomije ne pomeni le prepovedi poseganja države v opredeljeno samoupravno sfero, saj mora sodobna država vendarle tudi zagotavljati splošne organizacijske in finančne okvire za delovanje državnih univerz. Opraviti imamo torej z avtonomijo, ki vključuje tudi prvine pravice t. i. pozitivnega statusa.¹³ Država kot ustanovitelj univerze mora poskrbeti ne le za njeno financiranje, temveč tudi za številne povezave univerze z drugimi deli globalne družbe. Zaradi vpetosti univerze v družbeno okolje in njenih družbenih funkcij je potrebna regulacija glavnih razmerij z izvenuniverzitetnimi (pravnimi) subjekti in zakonska razčlenitev ustavnega načela avtonomnosti univerze. Ta ustavna pravica pravzaprav zahteva nadaljnjo zakonsko operacionalizacijo, ker je – kot zgolj ustavno načelo – praktično zelo težko izvedljiva oziroma je lahko razumljena na res zelo različne načine ob vsakovrstnih razlagah. Ob zakonskem urejanju enotnih načel upravljanja in družbenih funkcij univerze pa ostaja njena avtonomija pri raziskovanju in poučevanju.

Zakonska ureditev univerze pred letom 1994 omenjene znanstvene in pedagoške avtonomije ni poznala oziroma je bila mimimizirana.¹⁴ Do tedaj je bila namreč pravna ureditev visokega šolstva vsebovana v t. i. Zakonu o usmerjenem izobraževanju, ki je na enakih načelih urejal organizacijo in delovanje srednjega in visokega šolstva (sekundarnega in postsekundarnega izobraževanja). Številne rešitve, ki so sicer primerne za srednje šole, so bile tako prenesene tudi na visokošolsko izobraževanje.

Po ureditvi pred Zakonom o visokem šolstvu so na primer t. i. vzgojno-izobraževalne programe in učne načrte posameznih predmetov sprejemale skupščine t. i. izobraževalnih skupnosti zunaj univerze. Pri volitvah univerzitetnih profesorjev je imela zadnjo besedo habilitacijska komisija, v katero je polovico članov delegirala državna oblast oziroma takratni republiški izvršni svet. Pri upravljanju univerze je bil uveljavljen tripartitni delegatski sistem, kjer so se bistvene odločitve sprejemale s soglasjem vseh treh delegacij, pri čemer so eno

¹² Zakon o visokem šolstvu, ki določa avtonomijo v 6. členu, v nadaljevanju (13. člen) tudi zahteva soglasje ustanovitelja pri prodaji univerzitetne opreme večje vrednosti, kadar je bila ta pridobljena iz javnih sredstev. V tem smislu je prav tako naravnano pravilo, da je mogoče sredstva, pridobljena s prodajo univerzitetnega premoženja, uporabiti le za investicije, investicijsko vzdrževanje in opremo, ki omogočajo delovanje univerze.

¹³ Testen, F., Avtonomnost univerze in drugih visokih šol, v *Komentar Ustave Republike Slovenije* (ur. Šturm, L.), Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 586.

¹⁴ Zakon o visokem šolstvu je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 67/93, in je začel veljati 1. januarja 1994.

delegacijo sestavljali predstavniki družbene skupnosti. Take in podobne rešitve so moč odločanja o bistvenih vprašanjih delovanja univerze prenesle v okolje zunaj univerze. Nova zakonska ureditev,¹⁵ sprejeta na temelju nove ustave (1991), je vrnila univerzi velik del njene moči in avtonomije pri odločanju o skupnih zadevah skupnosti profesorjev in študentov.

Vprašanje avtonomije se pojavlja ne le v razmerju do države, ampak tudi v razmerju do drugih skupin in organizacij civilne družbe, vključno z gospodarskimi družbami in interesnimi skupinami.¹⁶ Poleg tega se je v praksi postavilo vprašanje avtonomije posamezne članice univerze. V zvezi s tem vidikom je slovensko ustavno sodišče odločilo, da gredo avtonomne pravice samo univerzi kot celoti, ne pa tudi članicam univerze, saj bi avtonomnost dveh ali več subjektov na istem področju odločanja in delovanja vsebovala notranje nasprotje.¹⁷

3. Univerza nastopa v družbi kot poseben podsistem oziroma kot družbena institucija, v kateri ljudje na družbeno pripoznan in varovan sistem zadovoljujejo potrebo po produkciji in reprodukciji znanja. V taki instituciji je vzpostavljen normativno urejen sistem odnosov in tipičnih družbenih vlog (profesor, študent). Pri tem ima univerza kot institucija znotraj sebe moč, da oblikuje vsebino zanj tipičnih družbenih vlog in da sama poskrbi za nadzorovanje nosilcev teh vlog. V tem smislu je univerza – podobno kot vsaka druga družbena institucija – tudi sestavni del globalne družbe oziroma sestavni del celotnega družbenega sistema.¹⁸ Za posameznika pa je v sodobnih družbah postsekundarno izobraževanje funkcionalni temeljni pogoj za njegove poklicne karierne življenjske dosežke.¹⁹

Univerza je torej najprej avtonomni tvorec vsebine družbenih vlog profesorja in študenta. Pravice in obveznosti teh dveh pozicij so del kulturne dediščine, saj sta se oblikovali že na začetku delovanja univerz in se prenašata z

¹⁵ V pripravo nove zakonodaje o visokem šolstvu so bili vključeni strokovnjaki z ljubljanske in mariborske univerze. Ti so najprej že leta 1989 (še brez posebne ustavne podlage) pripravili delovno besedilo z naslovom Zakon o univerzi. Po obravnavi tega na obeh takratnih slovenskih univerzah je bil nato izdelan na Ministrstvu za šolstvo in šport uradni vladni predlog, ki pa se je preimenoval v zakon o visokem šolstvu. Nekaterih rešitev, ki so jih pripravili strokovnjaki z univerz, namreč ministrstvo ni sprejelo (npr. da bi se v univerzo povezale le fakultete, da bi umetniške akademije oblikovale svojo umetniško univerzo in da bi visoke šole oblikovale svojo skupnost visokih šol zunaj univerze). Mnogi predlogi, ki jih je v procesu priprave nove zakonodaje o visokem šolstvu podala univerza, pa so bili vendarle zajeti tudi v vladnem predlogu. To je na splošno povečalo moč univerze, zlasti v primerjavi z ureditvijo, ki je veljala v sistemu t. i. usmerjenega izobraževanja.

¹⁶ Zgaga, P., Avtonomija, to večno vprašanje, v *Univerza pleše avtonomno* (ur. Majerhold, K.), ŠOUL, Ljubljana 1999, str. 56.

¹⁷ *Odločbe in sklepi Ustavnega sodišča Republike Slovenije*, letnik VII, 14, Nova revija, Ljubljana.

¹⁸ Več o sistemski teoriji družbe v Niklas Luhmann: *Soziale Systeme*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1999.

¹⁹ Mandič, S., *Kakovost življenja*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 1999, str. 100.

ene generacije na drugo. Ljudem, ki vstopajo v univerzitetno ustanovo, tako ni treba šele določiti vsebine teh dveh vlog, temveč jih le prevzeti in »ponotranjiti« (internalizirati). S tem je »igralcem« teh vlog zagotovljen občutek varnosti, predvidljivosti in stabilnosti. Osnovna vsebina pravic in dolžnosti profesorja in študenta je nastala znotraj univerze iz njenih imanentnih potreb, tako da kasnejša državna zakonodaja to vsebino v bistvenih prvinah samo povzema ter s tem še dodatno pravno zavaruje.²⁰ Vsebinsko omenjenih vlog je določena najprej s tradicijo in običajnimi pravili ter potem avtonomnim pravom univerze (statut), državno pravo pa nato vsebino teh vlog samo še »vzame na znanje«.

Univerza v svojem avtonomnem delovanju zagotavlja tudi nadzor nad nosilci obeh najpomembnejših družbenih vlog v pedagoškem in raziskovalnem procesu. Znotraj univerze se vzdržuje posebno vzdušje, posebna »socialna klima«, ki z močjo »normativnih dejstev« (Gurvitch) dejansko prisiljuje ljudi k določenemu vedenju in ravnanju. Poleg tega pa so s statutom in drugimi akti določeni tudi posebni organi družbenega nadzora (socialne kontrole) znotraj univerzitetne organizacije – od komisije za kakovost in habilitacijske komisije do posebnih organov, ki delujejo v postopkih ugotavljanja disciplinske odgovornosti študentov.²¹ S tem je poskrbljeno, da univerza – tako kot druge družbene institucije – opravlja nadzor nad izvajalci vlog, ki so v njej oblikovane in vzdrževane. Zato je tudi nadzorstvena funkcija sestavni del avtonomije univerze.

Univerza pa se ne more izogniti tudi negativni plati vsake družbene institucije. Ta se kaže predvsem v določeni konservativnosti vsake institucije oziroma v vztrajanju pri ustaljeni vsebini v njej oblikovanih družbenih vlog še potem, ko se družbeno okolje institucije že bistveno spremeni. Normativno oblikovano družbeno pričakovanje nosilcev vlog pač nastane v določenih družbenih razmerah, to pričakovano ravnanje pa se vzdržuje še potem, ko so se družbene razmere v okolici institucije že spremenile.

Družbeni vlogi profesorja in študenta sta se na univerzi oblikovali v razmerah srednjega veka, ko je bil učitelj edini vir znanja, ko je bilo na univerzi malo študentov in ko so v globalni družbi prevladovali hierarhični odnosi med ljudmi ter je univerza uživala nekatere privilegije svobodnega diskurza ter eksteritorialnosti. Ob današnjih številnih virih znanja (od knjig do elektronskih

²⁰ Zato je tudi Ustavno sodišče RS pri presojanju skladnosti Zakona o visokem šolstvu z ustavo odločilo, da je določanje meril in postopkov za izvolitev v naziv področje univerzitetne avtonomije. Podobno je bilo stališče Ustavnega sodišča tudi glede napredovanja pedagoških in znanstvenih delavcev, njihovega upokojevanja in zasedanja funkcij v organih univerze (U-I- 243/95, U-I- 162/97).

²¹ Npr. 51. in 250. člen Statuta Univerze v Ljubljani, 2004.

medijev), množici študentov na univerzah ter uveljavljenih načelih enakopravnosti med ljudmi in svojske odgovornosti univerze do družbenega okolja je zato včasih oklepanje nespremenjene vsebine družbenih vlog in položaja univerze v družbi vprašljivo ali pa nastopa kot izrazit odsev tradicije.²²

Spremenjene družbene razmere zahtevajo čedalje tesnejše povezovanje med visokošolskimi institucijami in globalno družbo. Za omenjene povezave se oblikujejo različni posredniški organi. V Sloveniji je to Svet za visoko šolstvo, ki kot vmesni člen med visokim šolstvom in državo oziroma vlado na specifičen način usklajuje interese visokih šol in univerz z zakonsko opredeljenimi in politično izraženimi državnimi interesi. S tem organom je razporejena moč za odločanje o zadevah postsekundarnega izobraževanja med državo in organizacijami v visokem šolstvu.

Svet Republike Slovenije za visoko šolstvo svetuje vladi pri načrtovanju razvoja visokega šolstva ter pri pripravi ustrezne zakonodaje, določa merila za akreditacijo visokošolskih zavodov in programov ter daje soglasje k študijskim programom in mnenje k merilom za izvolitev v nazive visokošolskih učiteljev. S temi in podobnimi nalogami ta organ sicer posega v avtonomijo univerz in visokih šol, vendar je s svojo sestavo – vsaj do spremembe slovenske visokošolske zakonodaje v letu 2004 – nesporno zagotavljal, da so v njem imeli večino predstavniki, ki so bili zaposleni na visokošolskih in znanstvenih organizacijah. Tako so se avtonomne pravice univerz in visokih šol zgolj »podaljšale« še v ta posredniški organ.

Veljavna ureditev pa Svet Republike Slovenije za visoko šolstvo razširja s predstavniki gospodarstva in negospodarstva, kar lahko po eni strani okrepi povezovanje univerze z njenim družbenim okoljem, po drugi pa lahko tudi omejevalno vpliva na določene avtonomne pristojnosti univerze in visokih šol.²³ Poleg tega je zadnja sprememba visokošolske zakonodaje predvidela še

²² Ob velikem številu študentov na univerzi je vprašljivo profesorjevo podpisovanje inskripcij in frekvenc v indekse; izrazito tradicionalna pa je tudi določba Statuta Univerze v Ljubljani, ki določa: »Uniformirani pripadniki policije ali oboroženih sil ne smejo nepovabljeni vstopiti v prostore univerze, razen v nujnih primerih posredovanja, ko je v nevarnosti življenje in telo ali premoženje.« (9. člen) Načelo teritorialne nedotakljivosti univerze je namreč nastalo v srednjeveških razmerah personalne veljavnosti prava (vsak subjekt »nosi svoje pravo s seboj« glede na svoj status). Zato so imeli člani univerzitetne korporacije svoje pravo. Ko pa je novoveška država uveljavila teritorialno veljavnost prava za vse državljane oziroma za vse pravne subjekte na svojem ozemlju, se ta veljavnost razširi tudi na univerzo in njen fizični prostor, razen če bi bila ta veljavnost v določenih vidikih izrecno izvzeta z državno zakonodajo.

²³ Tretji odstavek 50. člena Zakona o visokem šolstvu (ZViS-UPB2): »Predsednika in največ petnajst članov imenuje Vlada Republike Slovenije, od tega sedem izmed visokošolskih učiteljev in znanstvenih delavcev, ki jih predlagajo visokošolski zavodi, tri predstavnike gospodarstva in negospodarstva, ki jih predlagajo zbornice in druga združenja delodajalcev, tri predstavnike študentov, ki jih predlaga Študentska organizacija Slovenije v sodelovanju s študentskimi sveti univerz in samostojnih visokošolskih zavodov, tri predstavnike Vlade Republike Slovenije.« Poleg tega so po prvem odstavku istega člena po položaju člani Sveta RS za visoko šolstvo tudi rektorji univerz, predsednik SAZU ter predsednik Sveta za evalvacijo visokega šolstva.

ustanovitev javne agencije za visoko šolstvo, ki naj bi opravljala razvojno in svetovalno delo v visokem šolstvu ter izvajala njegovo zunanjo evalvacijo, in ustanovitev Sveta za evalvacijo visokega šolstva.²⁴ Z vidika novih organov oziroma preoblikovanih organov zunaj univerze, ki pa sprejemajo nekatere ključne odločitve za univerzo, bo treba nameniti veliko pozornost njihovemu delovanju, da ne bi s svojo aktivnostjo ogrozili ustavno zagotovljene avtonomnosti univerze.

4. Ob splošnih integracijskih ukrepih zato sedaj poteka oblikovanje enotnega evropskega visokošolskega prostora. To dogajanje so leta 1988 sprožili rektorji evropskih univerz v Bologni,²⁵ nato pa so pobudo prevzeli politiki oziroma ministri za izobraževanje, ki so leta 1999 podpisali že omenjeno Bolonjsko deklaracijo. V nadaljevanju prav različne ministrske izjave in politični dokumenti²⁶ postanejo spodbuda in podlaga (materialni pravni vir!) za noveliranje zakonodaje o visokem šolstvu v vseh petindvajsetih članicah Evropske unije in še v petnajstih drugih evropskih državah, ki so se vključile v t. i. enotni visokošolski prostor.²⁷

Zaradi omenjenih deklaracij in kasnejših razlagalnih aktov je tudi Slovenija v letu 2004 sprejela novelo Zakona o visokem šolstvu.²⁸ Ta določa pravno-normativne in časovne okvire za uveljavitev načel Bolonjske deklaracije v praktičnem delovanju našega sistema postsekundarnega izobraževanja, vključno z vprašanji univerzitetne avtonomije.²⁹ Vanjo posega Bolonjska deklaracija oziroma novela slovenskega Zakona o visokem šolstvu zlasti z določanjem okvirov študijskih programov, zlasti glede uvajanja študijskih stopenj in t. i. kreditnega sistema.

Glavna načela bolonjske reforme univerzitetnega oziroma postsekundarnega izobraževanja vsebujejo najprej poudarke o kakovosti visokega šolstva in uveljavitev sistema prepoznavnih ter primerljivih študijskih stopenj (dodiplomska in podiplomska), od katerih mora že prva omogočati zaposlitev.³⁰ Tem ci-

²⁴ Člen 51a, b, c, č, d ZViS.

²⁵ *Magna Charta Universitatum*, Bologna 1988.

²⁶ Npr. dokumenti konference v Pragi ali Komunique konference evropskih ministrov, pristojnih za visoko šolstvo, Berlin 2003, Bergen 2005.

²⁷ *European Higher Education Area* – EHEA.

²⁸ Državni zbor je na seji dne 21. maja 2004 po nujnem postopku (!) sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 63/04).

²⁹ V Sloveniji je mogoče začeti študijski proces na univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih najprej v študijskem letu 2005/06, treba pa ga je uveljaviti najkasneje v študijskem letu 2009/10.

³⁰ »Diploma, podeljena na prvi stopnji, je za evropski trg dela tudi relevantna kot ustrezen raven kvalifikacije.« (Skupna deklaracija evropskih ministrov za izobraževanje, zbranih v Bologni 19. junija 1999)

ljem se pridružujejo uveljavitev kreditnega sistema,³¹ pospeševanje mobilnosti študentov in profesorjev ter povečanje privlačnosti evropskega visokošolskega prostora v svetu. Poleg tega je v zadnjem času v ospredju še vseživljenjsko učenje (*lifelong learning*) ter povezovanje evropskega visokošolskega in raziskovalnega prostora.³² Ob vseh teh težnjah določenega poenotenja postsekundarnega izobraževanja ostaja tudi v konceptu evropskega ustavnega prava akademska svoboda vrednota, ki izhaja iz svobode znanstvenega in umetniškega ustvarjanja.³³ Svoboda raziskovanja in poučevanja je pač nujen pogoj za pridobivanje novega znanja. Vendar pa praksa kaže kar izrazito oženje univerzitetne avtonomije, tako zaradi posegov državne nacionalne zakonodaje kot zaradi posegov evropskih pravnih institucij. Zato lahko spremljamo – na eni strani – zelo suvereno in »uporniško« držo nekaterih univerz in visokošolskih združenj pri njihovem prizadevanju za samostojno določanje študijskih programov³⁴ ter – na drugi strani – denimo zelo odmevno sodbo Sodišča Evropskih skupnosti, ki je spoznala Republiko Avstrijo za kršiteljico Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ker ni zagotovila enakih pogojev za dostop do univerzitetne izobrazbe za domače državljane in za državljane drugih držav Evropske unije.³⁵

Avstrijske omejitve vpisovanja tujih državljanov na domače univerze izhajajo seveda iz izrednega porasta deleža mladine, ki se vključuje v postsekundarno izobraževanje. Pri tem še posebej izstopa prav Avstrija, kjer je kar 89 odstotkov državljanov, starih med 25 in 65 let, vključenih v aktivno izobraževanje, povprečje Evropske unije pa je 42 odstotkov.³⁶ Zato je Avstrija – podob-

³¹ *European Credit Transfer and Accumulation System* – ECTS.

³² *European Research Area* – ERA.

³³ II-73. člen Pogodbe o Ustavi za Evropo: »Umetnostno ustvarjanje in znanstveno raziskovanje sta svobodni. Spoštuje se akademska svoboda.«

³⁴ Npr. »upiranje« bolonjskemu modelu študija s strani nemških in nekaterih avstrijskih pravnih fakultet (prim. Hirte, D. in Mock, S., *Reform der Juristenausbildung vor dem Hintergrund des Bologna-Prozesses*, Hamburg 2005, ali Arthur Mettinger, *Implementing the Bologna Process at Austrian Universities: Positive Elements & Shortcomings*, *The University of Vienna Case*; prim. tudi Pavčnik, M., Študij prava: 1+1+1+...= 0, *Pravna praksa*, št. 37/2005, str. 3–4 in Kranjc, Igličar: Kakšen naj bo pravni študij, *Pravna praksa*, št. 24/2005, str. 6–9.

³⁵ Izrek sodbe sodišča z dne 7. julija 2005 v zadevi C-147/03: Komisija Evropskih skupnosti proti Republikii Avstriji: »Republika Avstrija, s tem da ni sprejela potrebnih ukrepov, s katerimi bi imetnikom diplom srednješolskega izobraževanja, pridobljenih v drugih državah članicah, zagotovila dostop do visokošolskega in univerzitetnega izobraževanja, ki ga organizira, pod enakimi pogoji kot imetnikom diplom srednješolskega izobraževanja, pridobljenih v Avstriji, ni izpolnila obveznosti iz členov 12 ES, 149 ES in 150 ES.« (Uradni list Evropske unije C217/5 z dne 3. 9. 2005)

³⁶ <<http://epp.eurostat.ces.eu>>; V Nacionalnem programu visokega šolstva RS iz leta 2002 je za Slovenijo predvideno, da se bo v različne oblike terciarnega izobraževanja vpisalo 50 odstotkov vsakokratne generacije.

no kot druge države – določila omejeno število študijskih mest na univerzah za tuje državljane, kar je po izreku navedene sodbe nedopustna diskriminacija. Omenjene omejitve so povezane z državnim financiranjem univerz, ki zahteva vedno večja sredstva, saj v Evropski uniji v zadnjem času kar polovica ljudi, starejših od 18 let, študira na univerzah in visokih šolah.³⁷

Ob upoštevanju omenjenih trendov je tudi Slovenija v svojem Nacionalnem programu visokega šolstva³⁸ opredelila strateške cilje pri razvoju postsekundarnega izobraževanja. Pri tem omenjeni program izhaja iz zakonskega načela, po katerem je univerza »avtonomni, znanstvenoraziskovalni, umetniški in izobraževalni visokošolski zavod s posebnim položajem«. Zato je država z zakonom in s podzakonskimi predpisi³⁹ uredila le izhodiščna razmerja med državo in univerzo, notranja razmerja do članic univerze pa je univerza uredila samostojno v svojem statutu in drugih avtonomnih aktih.

Avtonomni akti, od katerih imajo nekateri pravno naravo (npr. statut), drugi pa naravo politično-programskih aktov (npr. poslanstvo univerze), poudarjajo relativnost univerzitetne avtonomije. Ob avtonomiji univerze je namreč izpostavljena tudi njena objektivno nujna vpetost v družbeno okolje. Tako lahko denimo v izjavi o poslanstvu Univerze v Ljubljani⁴⁰ preberemo trditev o »avtonomiji v odnosu do države, politike, kapitala in cerkva«, kot tudi trditev: »Sodeluje⁴¹ z gospodarstvom in storitvenimi dejavnostmi v javnem in zasebnem sektorju, z vlado in lokalnimi skupnostmi ter z drugimi ustanovami civilne družbe.«

Navedeni programski dokument se navezuje tudi na človekove pravice, kar ga povezuje z ustavnimi in zakonskimi določbami. Pri tem izhaja zlasti iz programske Splošne deklaracije človekovih pravic⁴² kot merila za uresničevanje sodobne pravne in socialne države. Pravne norme se v teh razmerah pojavljajo kot nujni okvir za uveljavljanje vrednot človeške družbe. Bistveni namen pravnega sistema je ravno omogočanje pridobivanja individualnih in skupin-

³⁷ Zgaga, P., 2001, str. 22.

³⁸ Nacionalni program visokega šolstva Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 20/02 z dne 8. 3. 2002.

³⁹ Npr. Odlok o preoblikovanju Univerze v Ljubljani (ODPUL – 1), Uradni list RS, št. 79/04, določa članice, njihovo delovno področje in postopek financiranja. Ob tem je pomembno, da je ustanovitev Univerze v Ljubljani določena s podzakonskim aktom, torej odlokom, in ne z zakonom. Če bi bilo to storjeno z zakonom, ta ne bi bil pravi zakon, ki mora vsebovati splošne in abstraktne pravne norme, ampak bi bil kvazi zakon oziroma individualni zakon, ker bi se nanašal zgolj na eno določeno pravno osebo. Takšen zakon potem ne bi izpolnjeval doktrinarne zahteve o splošnosti zakonske vsebine.

⁴⁰ Poslanstvo Univerze v Ljubljani, sprejeto na senatu ljubljanske univerze 7. maja 1996.

⁴¹ Subjekt, na katerega se nanaša ta izjava, je univerza.

⁴² Člen 25 Splošne deklaracije človekovih pravic: »Vsakdo ima pravico do izobraževanja ... Višje šolanje mora biti na osnovi doseženih uspehov vsem enako dostopno.«

skih človekovih dobrin, ki bi jih brez pravnih okvirov ne mogli doseči.⁴³ Med take dobrine spada v moderni družbi tudi proces izobraževanja, ki mu morajo splošne pravne norme zagotoviti izhodiščne pogoje in sistemske okvire. Znotraj omenjenih »robnih pogojev« mora ostati še zadosti prostora za svobodno delovanje posameznikov in njihovih skupnosti.

Podobne navezave so očitne tudi pri resolucijski oziroma priporočilni naravi Nacionalnega programa visokega šolstva Republike Slovenije, ki posebej izpostavlja integrirano in avtonomno univerzo, ob njenem deležu odgovornosti za družbeni razvoj. Zato tudi omenjeni program, sklicujoč se na zakonske in statutarne določbe, v okviru avtonomije raziskovanja in poučevanja ter vodenja in upravljanja nalaga univerzi zagotavljanje enotnih standardov pri sprejemanju in izvajanju študijskih in raziskovalnih programov, pri akademski promociji, sprejemanju študentov, podeljevanju diplom ipd. Pri tem je v celotnem besedilu prisotno navezovanje na bolonjski proces, v duhu katerega bodo sprejete, kot je zapisano v programu, tudi »... morebitne nove odločitve o razvojnih usmeritvah ...«, ki bodo »... po potrebi na novo tudi zakonsko opredeljene«.⁴⁴ Iz tega zornega kota se kristalizira dokaj konsistenten normativni sistem univerzitetne avtonomije, povezujoč nacionalna in evropska ustavna izhodišča o svobodi znanstvenega in umetniškega ustvarjanja z nacionalno zakonodajo in državnimi podzakonskimi akti ter programskimi dokumenti in avtonomnimi splošnimi pravnimi akti visokošolskih organizacij.

⁴³ Prim. Robert, G. P., *Natural Law and Positive Law*: »The moral purpose of a system of laws is to make it possible for individuals and sub-communities to realize for themselves important human goods that would not be realizable (or would not be realizable fully) in the absence of the laws.« V knjigi *The Autonomy of Law*, Clarendon Press, Oxford 1996, str. 327.

⁴⁴ Točka 2.3.1 Nacionalnega programa visokega šolstva RS.