



**REPUBLIKA SLOVENIJA**  
**USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-34/94

Datum: 22.1.1998

**Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Udeta,**  
**ki se mu pridružujeta sodnica dr. Geč-Korošec in sodnik dr. Jerovšek**

1. Glasoval sem za razveljavitev 2. stavka v drugem odstavku in tretjega odstavka 56. člena, 5. alinee prvega odstavka 66. člena in 3. odstavka 69. člena Zakona o visokem šolstvu in proti točki 2 in točki 3 izreka, s katerimi je Ustavno sodišče zavrnilo pobude dr. Janvita Goloba, Univerze v Ljubljani in Univerze v Mariboru za oceno ustavnosti nekaterih določb Zakona o zavodih, Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja ter Zakona o visokem šolstvu in obenem odločilo, da je Zakon o visokem šolstvu v neskladju z Ustavo, kolikor določa, da so avtonomne tudi članice univerze.

2. Mnenja sem, da bi moralo Ustavno sodišče v celoti razveljaviti Zakon o visokem šolstvu in da bi moralo razveljaviti tudi napadene določbe Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja in Zakona o zavodih.

Določba 58. člena Ustave pravi, da so državne univerze in državne visoke šole avtonomne ter da način njihovega financiranja ureja zakon. Ta ustavna določba je ena najbolj jasnih in kategoričnih v vsej Ustavi. Ne vsebuje nobenega pogoja ali zakonske rezerve, temveč jasno in nedvoumno pravi, da je univerza avtonomna. Drugi odstavek, ki izrecno omejuje z zakonom opredeljeno vlogo države na financiranje univerze, s tem kot izjema samo še potrjuje pravilo prvega odstavka. V prvem odstavku gre torej za značilno preskriptivno normo, ki ji v drugem odstavku sledi instrumentalna.

Pridevnik "avtonomen" se pojavlja v Ustavi le v 58. členu, ki govori o državnih univerzah in državnih visokih šolah. Beseda "avtonomija" izhaja iz grških korenov "autos" in "nomos".

Avtonomija torej pomeni, da je njen nosilec sam svoj zakonodajalec. Ureja svoje zadeve v organizacijskem in funkcionalnem smislu.

3. Univerzitetna avtonomija ne more biti le pozitivistično pravno vprašanje, temveč je globoko vsebinsko vprašanje svobode ustvarjalnosti. Tako pedagoška kot znanstveno-raziskovalna dejavnost na univerzi se morata odvijati tako, da je zagotovljena svoboda znanstvenega ustvarjanja, ki jo zagotavlja 59. člen Ustave. Brez organizacijske in funkcionalne avtonomije si je nemogoče zamisliti svobodo znanstvenega ustvarjanja.

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. Pravzaprav je absurdno; le v zvezi z državnimi univerzami in visokimi šolami govori Ustava o njihovi avtonomiji, zakon pa je podrobnejši kot je pri urejanju organizacije in delovanja in drugih področjih.

Kot da kategorična ustavna norma ne bi imela nobenega pomena.

Pri tem je treba še upoštevati, da je šele pri oblikovanju končnega teksta Ustave izpadla določba, da je univerza avtonomna "v okvirih, ki jih določa zakon". Zgodovinska interpretacija torej še posebej poudarja avtonomnost univerze in izključuje možnost oblikovanja zakona kot je Zakon o visokem šolstvu.

4. V nasprotju z nekaterimi drugimi sodniki, ki so glasovali za razveljavitev Zakona o visokem šolstvu (in torej proti izrekoma pod tč. 2 in 3 odločbe), sicer sam osebno menim, da avtonomija univerze ni absolutna v tem smislu, da bi smel zakonodajalec urejati le njeno financiranje in da ne bi smel v nobenem drugem primeru in glede kakšnega drugega vprašanja posegati na področje državnega visokega šolstva. Država ima interes in dolžnost, da jo zanima izobraževanje (določba tretjega odstavka 57. člena Ustave). Ustava namreč določa tudi, da država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo. Univerze in druge visokošolske organizacije (tudi državne) morajo upoštevati javni interes, zaradi česar mora biti notranja organiziranost - čeprav avtonomno oblikovana - taka, da so jasno razvidne pristojnosti in odgovornost v zvezi z izobraževanjem. Z zakonom je potrebno urediti le tiste zadeve, ki omogočajo uresničevanje drugih z Ustavo določenih pravic, zlasti pravico do izobraževanja. Pri tem pa je seveda potrebno ohraniti avtonomijo univerze v vsebinskem smislu. To je nujna sestavina demokratičnega sistema, ki zagotavlja tudi neodvisnost univerze od dnevne politike ter različnih strankarskih interesov.

5. Pri tem, ko zakon dokaj podrobno ureja organizacijo in delovanje univerze, pa je skop 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.

6. Po mojem mnenju pravilno pojmovanje avtonomije univerze ne bi smelo pripeljati le do razveljavitve posameznih določb zakona, temveč bi moralo povzročiti razveljavitev zakona v celoti, ker je zakon po svojem konceptu v nasprotju z Ustavo. Razveljavitev posamičnih določb povzroča, da je zakon ostal nekonsistenten.

Po mojem mnenju bi bilo treba seči z vidika avtonomije univerze tudi na nekatere določbe Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja. Vsekakor bi bilo treba razveljaviti tudi tiste določbe Zakona o zavodih, ki se nanašajo na lastninska razmerja, kolikor veljajo tudi za državne univerze in državne visoke šole. V zvezi z lastninskimi določbami Zakona o zavodih bi bilo mogoče odločiti tudi z deklaratorno odločbo in ugotoviti, da v zakonu opredeljeno "podržavljenje" premoženja zavodov za državne univerze in državne visoke šole ne velja, tako kot ne velja za Slovensko akademijo znanosti in umetnosti (v skladu s posebnim zakonom, ki ureja to institucijo).

dr. Lojze Ude

dr. Miroslava Geč-Korošec

dr. Tone Jerovšek