



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-34/94

Datum: 22.1.1998

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Pravne fakultete v Ljubljani, ki se ji je v postopku pridružila Univerza v Ljubljani in v postopku za preizkus pobud dr. Janvita Goloba iz Ljubljane ter Univerze v Ljubljani in Univerze v Mariboru po opravljeni javni obravnavi dne 12. januarja 1998, na seji dne 22. januarja 1998

o d l o č i l o:

1. V Zakonu o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 67/93) se razveljavijo:

- drugi stavek v drugem odstavku in tretji odstavek 56. člena,
- 5. alineja prvega odstavka 66. člena in
- tretji odstavek 69. člena.

2. Pobude dr. Janvita Goloba ter Univerze v Ljubljani in Univerze v Mariboru za oceno ustavnosti 62. in 65. člena Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91), 58. in 64. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 12/91) ter določb 1., 2., 4., 6., 9. do 31., 32. do 42., 48. do 51., 52. do 64. ter 79. in 80. člena Zakona o visokem šolstvu se zavrnejo.

3. Zakon o visokem šolstvu je v neskladju z Ustavo, kolikor določa, da so avtonomne tudi članice univerze. Ugotovljeno neskladnost mora Državni zbor odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

Obrazložitev

A.

I. Navedbe udeležencev

1. Pravna fakulteta v Ljubljani (predlagateljica) zahteva presojo ustavnosti drugega stavka v drugem odstavku in tretjega odstavka 56. člena, 5. alineje prvega odstavka 66. člena in tretjega odstavka 69. člena Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 67/93 - v nadaljevanju: ZVis oziroma Zakon).

2. Meni, da je drugi stavek drugega odstavka 56. člena v nasprotju z načelom pravne države, saj se sklicuje na akt oziroma merila, ki jih ob sprejemu zakona še ni bilo, in tako norma vnaša v položaj določene kategorije državljanov negotovost. Navaja, da tudi načelo o pridobljenih pravicah zahteva, da morajo univerzitetni učitelji, ki so po veljavnih predpisih pridobili najvišji možni naziv - redni profesor, le- tega obdržati in ne smejo biti diskriminirani v primerjavi s tistimi, ki so naziv pridobili kasneje oziroma po novih merilih.

3. Glede tretjega odstavka 56. člena predlagateljica trdi, da je v nasprotju z 58. členom Ustave in tudi s 6. členom samega ZVis, saj slednji določa, da so volitve, imenovanja in odpoklic organov univerze del avtonomije, hkrati pa v izpodbijani določbi določa prednosti za nekatere kategorije oziroma nazive pri zasedanju funkcij v teh organih oziroma na univerzi, kar bi bilo po mnenju pobudnice mogoče opredeliti kvečjemu v univerzitetnem statutu.

4. V neskladju z Ustavo naj bi bila tudi 5. alineja prvega odstavka 66. člena, ker posega v avtonomijo univerze, v katero po trditvah pobudnice nesporno spada tehnologija izvajanja pedagoškega procesa. Njegov sestavni del pa so tudi preizkusi znanja. To naj bi potrjeval tudi 6. člen izpodbijanega zakona, ki določa, da je sestavina načela avtonomije "...določanje študijskega režima ter določanje oblik in obdobjev preverjanja znanj študentov". Glede na navedeno predlagateljica meni, da je pogoje za opravljanje izpita in število dopustnih ponavljanj izpita mogoče določiti le v univerzitetnem statutu, nikakor pa ne z zakonom.

5. V neskladju z 58. členom Ustave ter hkrati tudi v nasprotju s 6. členom Zakona pa naj bi bil tudi tretji odstavek 69. člena. Predlagateljica zatrjuje, da izpodbijana določba ministru, pristojnemu za visoko šolstvo, daje zakonsko pooblastilo, da s podzakonskim aktom določi organe univerze ali članice univerze ter s posebnimi pogoji in merili ter postopkom uredi razmerja med univerzo oziroma njeno članico in študenti, kar je po njenem mnenju protiustavno, saj so razmerja med univerzo in študenti nedvomno del univerzitetne avtonomije in je za njihovo ureditev lahko pristojna samo univerza ali njene članice.

6. Dr. Janvit Golob (pobudnik) izpodbija:

- določbe 62. in 65. člena Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 - v nadaljevanju ZZ), češ da univerzi nalagajo, naj se preoblikuje v državni zavod, s čimer naj bi ji bila odvzeta možnost, da svoj status uredi s statutom na avtonomen način;
- določbe 58. in 64. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 12/91 - v nadaljevanju: ZOFVI), češ da nalagajo univerzi, da se preoblikuje in deluje kot državni zavod in ji s tem jemljejo možnost avtonomnega organiziranja; ta zakon je prenehal veljati 15. marca 1996 z uveljavitvijo novega zakona z enakim nazivom (Uradni list RS, št. 12/96) - razen določb 61. in 64. člena.

Tako še vedno velja izpodbijana določba 64. člena ZOFVI o določitvi javne službe v višjem in visokem izobraževanju ter na univerzi ter o njenem financiranju iz proračuna;

- določbe 1. in 2. člena Zakona, ker naj bi prejudicirale statusno obliko univerz;

- določbe 4. člena Zakona, ker naj bi določale obliko in delovanje fakultet, kar naj bi bila stvar statuta univerze in fakultet;

- določbe 6. člena Zakona, ker da določa meje avtonomije univerze in članic univerze, s čimer naj bi preprečeval avtonomno delovanje univerze;

- določbe celotnega drugega poglavja Zakona (členi 9 do 31), češ da določajo univerzi in članicam njihovo statusno opredelitev, organe upravljanja in njihove pristojnosti, kar vse naj bi bilo lahko le predmet statuta;

- določbe celotnega tretjega poglavja Zakona (členi 32 do 42), češ da Zakon določa univerzi, kaj je njeno izobraževalno, znanstvenoraziskovalno in umetniško delo, kar vse naj bi bilo lahko le stvar univerzitetnega in fakultetnih statotov;
- določbe petega poglavja Zakona, češ da postavljajo v Ustavi neznan organ vladnega sveta za visoko šolstvo RS in mu dajejo pristojnosti, ki so v nasprotju z določbo o avtonomiji univerz;
- določbe členov 52 do 64 Zakona, ki se nanašajo na visokošolske učitelje;

- določbe členov 79 in 80, ki govorita o nadzoru nad delovanjem univerze kot avtonomne institucije.

Izpodbija torej skoraj celoten Zakon o visokem šolstvu - razen določb naslednjih členov: 3., 5., 7. in 8.; 43. do 47. (nacionalni program visokega šolstva); 65. do 71. (študenti); 72. do 78. (financiranje); 81. do 84. (varstvo osebnih podatkov); ter 85. do 100. (prehodne in končne določbe).

7. Vse izpodbijane določbe naj bi nasprotovale 58. členu Ustave, ki določa, da so državne univerze in državne visoke šole avtonomne. Avtonomija po pobudnikovem stališču pomeni, da si univerze kot znanstvene in pedagoške ustanove same predpisujejo način in obliko svojega delovanja. Univerza naj bi bila avtonomna ravno toliko, kolikor si sama predpiše način in obliko svojega delovanja in za to ne

odgovarja komu drugemu. Pobudnik meni, da je z zakonom mogoče urediti le način financiranja univerz, vse ostalo pa bi moralo biti prepuščeno avtonomnim odločitvam univerz - kakršnokoli urejanje drugih vprašanj univerze naj bi bilo protiustavno. Namesto tega pa po pobudnikovem mnenju Zakon podrobno določa obliko in način delovanja univerz, odvzema te pristojnosti in možnosti za odločanje univerzam in določa, da morajo biti statutarne določbe (torej določbe avtonomne narave) skladne z zakonom. Pobudnik nadalje meni, da bi morala država urediti način financiranja univerz tako, da bi v proračunu določila obseg sredstev, s katerimi razpolagajo univerza oziroma članice univerze - fakultete, univerza in članice pa bi morale s temi sredstvi prosto razpolagati. Avtonomija naj bi ne pomenila le obveznosti države, da to avtonomijo zagotavlja, ampak naj bi predstavljala tudi temeljno pravico državljanov in državljanek Slovenije do svobodnega in kreativnega osebnega razvoja.

8. Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve Državnega zbora in Ministrstvo za šolstvo in šport (ki je svoj odgovor uskladilo s Službo Vlade za zakonodajo) na navedbe pobudnice odgovarjata, da izpodbijane določbe niso v nasprotju z Ustavo.

Svoje mnenje obrazlagata smiselno enako.

9. Glede drugega stavka drugega odstavka 56. člena trdita, da se ne sklicuje na nikakršen akt oziroma merila, ampak zgolj dopušča možnost, da univerza povsem avtonomno pripravi in sprejme strožja merila, če to narekujejo akademski razlogi.

Redni profesorji in znanstveni svetniki, ki se v skladu z zakonom volijo za neomejeno dobo, naj bi na podlagi izpodbijane določbe imeli možnost - nikakor pa ne obveznost - ponovne izvolitve, torej dodatne potrditve in izkazovanja akademske odličnosti. Določitev meril in postopek za izvolitev pa so v skladu z visokošolsko avtonomijo prepuščeni univerzi in bodo opredeljeni v statutu. Po mnenju nasprotnih udeležencev takšna rešitev v ničemer ne prizadeva in ne zmanjšuje statusa že izvoljenih profesorjev.

10. V zvezi s tretjim odstavkom istega člena zatrjujeta, da ne pomeni avtomatične prednosti pri zasedanju funkcij, ampak določa le, da se izkazane akademske sposobnosti upoštevajo in ustrezno plačajo - pomeni le enega izmed elementov pri izbiranju - pooblaščenih organov pa ne zavezuje, da takega kandidata tudi izberejo. Po mnenju nasprotnih udeležencev ta določba ne posega v postopke volitev, imenovanj in odpoklicev organov univerze, temveč omogoča le nagrajevanje izjemne uspešnosti rednih profesorjev in znanstvenih svetnikov in zato nikakor ne pomeni diskriminacije univerzitetnih učiteljev, ki so pridobili najvišji možni naziv po prejšnjih merilih. Zakon daje enako možnost akademskega uveljavljanja vsem rednim profesorjem in znanstvenim svetnikom.

11. Glede 5. alineje prvega odstavka 66. člena nasprotna udeleženca odgovarjata, da določba ni sporna, saj opravljanje izpitov ni samo dolžnost študentov, ampak tudi njihova pravica.

Navajata, da je pri opredeljevanju temeljnih pravic študentov potrebno poleg 58. člena Ustave, ki univerzam zagotavlja avtonomijo, upoštevati tudi načelo enakosti pred zakonom, določeno v 14. členu Ustave, in 15. člen Ustave, po katerem se način uresničevanja človekovih pravic in svoboščin določi z zakonom. Določba o trikratnem opravljanju izpita po njunem mnenju ne pomeni, da sta z zakonom določena študijski in izpitni režim, ampak je z njo le vsakemu študentu (ne glede na to, ali se izobražuje na javnem ali privatnem visokošolskem zavodu, na članici univerze ali na samostojnem visokošolskem zavodu) zagotovljeno minimalno število možnosti opravljanja izpita v študijskem letu; z izpodbijano določbo niso določene niti oblike niti pogoji za pristop k izpitu, ne zaporedje izpitov, ne obdobja preverjanja znanja in izpitni roki.

12. Prav tako tudi glede izpodbijanega tretjega odstavka 69. člena trdita, da ni v nasprotju z 58. členom Ustave. Menita, da Zakon v drugem členu jasno določa, da so visokošolski zavodi le univerze, fakultete, umetniške akademije in visoke strokovne šole, kar pomeni, da študentski domovi sploh niso visokošolski zavodi, zato zanje ne veljajo načela avtonomije visokošolskih zavodov. Poleg tega zagotavljanje bivanja v študentskih domovih po njunem mnenju ni izobraževalna oziroma visokošolska dejavnost. Stališče obeh je, da je z izpodbijanim členom, ki se nanaša na študentske domove, ki jih je (so)ustanovila Republika Slovenija in jih tudi (so)financira, in ki pooblašča pristojnega ministra, da določi pogoje, merila in postopek za sprejem v take študentske domove, le zagotovljeno, da se

študenti pod enakimi pogoji potegujejo za možnost bivanja v študentskih domovih, ne glede na to, na katerem visokošolskem zavodu študirajo. Po mnenju nasprotnih udeležencev ta določba nikakor ne daje ministru pooblastil, da določa univerzitetne organe in razmerja med njenimi članicami ter študenti, kot trdi pobudnica.

13. Na pobudo dr. Janvita Goloba je odgovoril Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve. Navaja, da je osrednje vprašanje, na katerega opozarja pobudnik, vprašanje razlage ustavnega pojma avtonomije. Opozarja na primerjalnopravno ureditev v evropskih državah in meni, da uvrstitev določbe o avtonomiji v II. poglavje Ustave opredeljuje tudi obseg in vsebino ustavno dopustnih zakonodajalčevih posegov. Sekretariat je mnenja, da ni pravilno stališče pobudnika, da avtonomija univerz pomeni, da si same v celoti predpisujejo način in obliko svojega delovanja in da za svoje delovanje ne odgovarjajo državi, tudi če jim državni organi zagotavljajo sredstva. Pobudnik naj bi avtonomijo univerze razširjal s področja izobraževalnega, znanstvenega, raziskovalnega, umetniškega in strokovnega področja tudi na vsa druga področja, vključno s financiranjem, kar pa naj ne bi bilo skladno z ustavno kategorijo avtonomnosti visokošolskih organizacij.

B.

II. Pravni interes

14. Pravna fakulteta je vložila vlogo še pred uveljavitvijo Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) in je imela na podlagi tedaj veljavnega Zakona o postopku pred Ustavnim sodiščem SRS (Uradni list SRS, št. 39/74 in 28/76) pravico začeti postopek pred Ustavnim sodiščem tudi z vložitvijo predloga. Na tej podlagi je Ustavno sodišče njeno vlogo štelo za predlog, ne da bi posebej ugotavljalo, ali ima pravna fakulteta kot članica univerze sposobnost biti udeleženka v postopku in pravni interes za izpodbijanje določb, ki domnevno posegajo v univerzitetno avtonomnost.

15. Glede pobudnika dr. Janvita Goloba je na javni obravnavi predstavnik Državnega zbora navajal, da nima pravnega interesa za izpodbijanje navedenih določb. Po 24. členu ZUstS mora tisti, ki da pobudo za začetek postopka za presojo ustavnosti predpisa, izkazati svoj pravni interes. Ta je podan, če izpodbijani predpis neposredno posega v pobudnikove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj.

16. Pobudnik je univerzitetni učitelj. Kot takemu mu je treba priznati pravni interes, ne da bi moralo Ustavno sodišče pred tem decidirano odgovoriti na vprašanje, kdo je nosilec univerzitetne avtonomije. Tudi če je avtonomna univerza, ne pa posamezni njeni učitelji ali drugi njeni člani, je funkcionalna podlaga za ustavno določitev takšne avtonomije svoboda znanstvenega in umetniškega ustvarjanja, katere nosilci pa so posamezni znanstveni in umetniški ustvarjalci, torej tudi vsak univerzitetni učitelj.

17. Glede na utemeljitev v prejšnji točki bi se lahko postavilo vprašanje, ali odločitev v tej zadevi ne bo neposredno vplivala tudi na pravice, pravni položaj oziroma pravne koristi tistih ustavnih sodnikov, ki istočasno opravljajo tudi delo visokošolskih učiteljev, in v zvezi s tem vprašanje, ali so lahko nepristransko odločali v tej zadevi. Nobeden od udeležencev in tudi nobeden od sodnikov sicer ni izrecno predlagal izločitve posameznih sodnikov, zato sodišče o tem ni formalno sklepalo. Ne glede na to Ustavno sodišče ugotavlja, da ob smiselni uporabi določb ZPP tudi morebitna takšna prizadetost posameznega sodnika ne bi predstavljala izključitvenega razloga, ampak bi lahko predstavljala kvečjemu odklonitveni razlog (6. točka 71. člena ZPP). Ob tem, ko bi takšen odklonitveni razlog prizadel večino sodnikov Ustavnega sodišča, bi njihova morebitna izločitev povzročila, da Ustavno sodišče v taki sestavi sploh ne bi moglo odločati o ustavnosti Zakona o visokem šolstvu. Okoliščine, ki bi lahko samo vzbudile dvom v nepristranost nekaterih sodnikov, pa ne morejo biti razlog za to, da bi del zakonodaje ostal brez ustavnosodnega nadzora. Pri tem je treba upoštevati še, da je del Ustavnega sodišča javno, njegove obrazložene odločbe pa so objavljene v Uradnem listu, zaradi česar je vsebina vsake odločitve izpostavljena presoji udeležencev in javnosti. V odločitvah Ustavnega sodišča je nadalje - drugače kot pri odločitvah drugih sodišč - navedeno, kako so glasovali posamezni sodniki, sodniki, ki so pri odločanju ostali v manjšini, pa glede pomembnejših vprašanj svoja stališča praviloma utemeljijo v ločenih mnenjih. Vse to zmanjšuje nevarnost pristranskosti pri odločanju Ustavnega sodišča.

18. Zahtevo Pravne fakultete in pobudo dr. Janvita Goloba je Ustavno sodišče združilo zaradi enotnega obravnavanja in odločanja. Na javni obravnavi dne 12.1.1998 sta obe univerzi vstopili v postopek: Univerza v Ljubljani izrecno kot sopedlagateljica na strani Pravne fakultete v Ljubljani, obe univerzi pa kot pobudnici za presojo ustavnosti s smiselno enako utemeljitvijo, kot jo navaja pobudnik dr. Golob. Obe univerzi nedvomno imata pravni interes za presojo skladnosti ZVis z ustavno določbo, ki zagotavlja njuno avtonomijo.

III. Ustavni kriterij presoje

a) Avtonomnost

19. Predlagateljica in pobudnik utemeljujeta protiustavnost izpodbijanih določb s členom 58 Ustave (avtonomnost univerze in drugih visokih šol), ki se glasi:

"(1) Državne univerze in državne visoke šole so avtonomne. (2) Način njihovega financiranja ureja zakon."

Navajata, da so izpodbijane določbe Zakona protiustavne zato, ker urejajo vprašanja, ki bi jih lahko uredila le univerza sama - takšne navedbe pa utemeljujejo presojo izpodbijanih določb s stališča 58. člena Ustave.

20. V osnutku Ustave (Poročevalec Skupščine RS, št. 17/90) se je določba o univerzitetni avtonomiji glasila: "Univerze in druge visoke šole (varianta: "so avtonomne in") v mejah zakona samostojno določajo svojo notranjo ureditev". V nadaljnjem postopku je bilo nato predlagano besedilo: "Univerze in druge visoke šole so avtonomne in, v skladu z zakonom, samostojno določajo svojo notranjo ureditev." Kasneje so bile besede "in v skladu z zakonom samostojno določajo svojo notranjo ureditev" črtane, z obrazložitvijo, da omejujejo imperativ avtonomnosti.

Dodan je bil nov drugi odstavek ("Način njihovega financiranja ureja zakon"), za katerega je bilo v obrazložitvi rečeno, da za razliko od besed, ki so bile črtane, ne oži avtonomnosti v njenem bistvu - to je v znanstveno-pedagoški komponenti. V predlogu Ustave (Poročevalec Skupščine RS, št. 30/91) je bila nato dodana beseda "državne" pred besedami "univerze in visoke šole".

21. V primerjalnih ustavnih ureditvah ni najti določb, ki bi tako kot ureditev v 58. členu Ustave dajale univerzam avtonomijo brez vsakega zakonskega pridržka. Nekatere ureditve določajo, da univerze uživajo avtonomijo (ali samoupravo) in na različne načine določajo zakonske pridržke (n.pr. ustavna ureditev Grčije - peti odstavek 16. člena, Italije - šesti odstavek 33. člena, Španije - deseti odstavek 27. člena, Portugalske - 76. člen), nekatere druge ureditve pa nimajo izrecne določbe o avtonomiji in avtonomijo univerz izvajajo iz drugih ustavnih določb (n.pr. Nemčija iz svobode umetnosti in znanosti - tretji odstavek 5. člena).

Nekatere države pa nimajo ustavnih določb, ki bi izrecno zagotavljale avtonomijo univerze, in tudi ne določb, ki bi zagotavljale svobodo znanosti in raziskovalne dejavnosti (n.pr. Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Danska, Francija in ZDA).

22. Splošna deklaracija človekovih pravic govori o pravici do izobrazbe in o svobodi znanosti v 26. in 27. točki. Pri tem izhaja iz pravice vsakogar do izobrazbe in enake dostopnosti vseh do višjega šolanja na osnovi doseženih uspehov ter prostega sodelovanja vsakogar pri napredku znanosti.

23. Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah govori o pravici do izobrazbe in svobodi znanosti in ustvarjalnosti v 13. in 15. členu. Poleg pravice vsakogar do izobrazbe, enake dostopnosti do višjega šolanja, odvisno od sposobnosti posameznika in ustvarjanja materialnih pogojev za šolanje z nenehnim razvojem šolskega omrežja vseh stopenj in izboljševanja materialnih pogojev šolskega osebja, pakt v 4. odstavku 13. člena določa, da posameznikom ali pravnim osebam ni mogoče krati pravice ustanovljati in upravljati šole - pogoj je le, da so spoštovana temeljna načela o namenu izobraževanja iz 1. odstavka 13. člena Pakta in da je izobrazba, ki jo dajejo take šole, v skladu z minimalnimi normami, ki jih lahko predpiše država. Pakt zagotavlja posameznikom pravico do

rezultatov vseh dosežkov znanstvenega in kulturnega ustvarjanja, materialne in moralne pravice, ki izvirajo iz znanstvenih, književnih ali umetniških stvaritev, posebej pa zavezuje državo tudi do spoštovanja svobode, ki je nujna za znanstveno raziskovanje in ustvarjalno dejavnost.

24. Za razumevanje pojma avtonomije je pomemben dokument (čeprav nima narave za državo zavezujoče mednarodne pogodbe) tudi "Magna charta" evropskih univerz, sprejeta v Bologni septembra 1988. Za obravnavano zadevo sta posebej pomembni dve načeli: - da mora biti univerza v svoji raziskovalni in poučevalni dejavnosti moralno in znanstveno samostojna v razmerju do vsakršne politične in ekonomske oblasti (drugi odstavek 1. točke temeljnih načel), in

- da je temeljno načelo v življenju univerz svoboda raziskovanja, poučevanja in vzgoje; spoštovanje tega načela pa morata zagotoviti in izvajati javna oblast in univerza, vsaka v okviru svojih pristojnosti (3. točka temeljnih načel).

25. Ustava uporablja pojma "avtonomnost" in "avtonomen" samo v 58. členu oziroma v njegovem naslovu. Tudi sicer avtonomija ni pojem s pravno jasno določeno vsebino. Zato ga je treba najprej skušati razložiti z njegovim pomenom, ki ga ima v slovenskem knjižnem jeziku. Avtonomen je po Slovarju slovenskega knjižnega jezika tisti, ki ima avtonomijo, samoupraven, knjižno tudi neodvisen, samostojen, avtonomnost pa je značilnost avtonomnega. Verbinčev slovar tujk navaja, da izvira beseda avtonomen iz gr. *autonomos*, ki je sestavljena iz predpone (gr.) *autos*, ki pomeni: sam, samo-, sam po sebi, svoj; in (gr.) *nomos*, ki pomeni zakon.

Besedo razlaga kot samostojen, samoupraven, fig. neodvisen. Besedo avtonomija razlaga kot: samouprava, pravica neke enote, da se vlada po svojih zakonih ali samostojno rešuje vprašanja notranje uprave; fig. samostojnost, neodvisnost.

26. Avtonomnost univerze po povedanem torej pomeni, da univerza sama odloča o lastnih zadevah. Vendar pa je takšna splošna ugotovitev premalo določna, da bi lahko služila kot kriterij pri presoji, o katerih vprašanjih naj univerza odloča sama. Navedena opredelitev vsebine pojma avtonomnost je presplošna vsaj iz dveh razlogov.

27. Da bi lahko govorili o avtonomnosti univerze in da bi ta lahko delovala avtonomno, mora univerza kot pravna oseba najprej sploh nastati. Nastanek in nadaljnji obstoj državne univerze kot pravne osebe mora zagotoviti država: takšna njena obveznost izhaja iz tretjega odstavka 57. člena Ustave, iz 58. člena Ustave, ki govori o državnih univerzah, in iz 59. člena Ustave, na podlagi tako imenovanega organizacijskopravnega institucionalnega jamstva države (gl.o tem v nadaljevanju). Pravna oseba pa brez vnaprejšnje ureditve določenih temeljnih statusnopravnih vprašanj ne more nastati in tudi ne delovati.

28. Drugič pa je univerza, enako kot vsak družbeni podsistem, tako močno povezana z drugimi družbenimi podsistemi, da skoraj ni vprašanj, ki bi se tikala izključno univerze, na drugi strani pa so številna vprašanja, ki na prvi pogled sodijo v področje drugih podsistemov, pa lahko pomembno posegajo tudi v položaj univerz.

Popolnoma avtonomen družbeni podsistem je notranje protisloven pojem: če je popolnoma avtonomen, ni več družben in tudi ne podsistem.

29. Avtonomija je določeno prosto polje delovanja, ki je na razpolago samo "članom" (členom, elementom) podsistema in v katerega ne morejo vdreti drugi socialni faktorji izven podsistema (pri tem zaenkrat ostaja odprto vprašanje, kdo so sploh člani podsistema, ki se imenuje univerza). 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.

30. Vsebino ustavne pravice 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. 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. 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 statusnopravne, kadrovske, upravljalne in finančne okvire delovanja državnih univerz, uredi temeljna razmerja med subjekti znotraj univerze in položaj javnosti v upravljanju univerze in v nadzoru nad njenim delovanjem.²

b) Ali so avtonomne samo državne univerze, zasebne pa ne?

31. Ustava v 58. členu določa, da so avtonomne državne univerze in visoke šole. Iz te določbe najprej izhaja, da poleg državnih obstajajo lahko tudi nedržavne univerze in visoke šole. Ustava ne določa, katere univerze in visoke šole so državne. Edina razlaga pojma državen v tej zvezi je, da gre za univerze, ki jih ustanavlja država, med drugim tudi zato, da ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo (57. člen Ustave), pa tudi v okviru svoje obveznosti, da zagotovi svobodo znanstvenega in umetniškega ustvarjanja (59. člen Ustave).

32. 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 oziroma za katera so se dogovorili, in pa država kot oblast. V delovanje oseb javnega prava pa lahko posega država kot ustanovitelj in kot oblast.

Ustanovitelji ravno definirajo univerzo oziroma 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.

33. Pred posegi države kot oblasti ne varuje zasebnih univerz izrecno 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.

c) Kdo je nosilec avtonomnosti?

34. Ustava določa, da so avtonomne državne univerze in visoke šole. To pa so osebe, ki jih ustvari pravo in zato ni mogoče govoriti o njihovi lastni avtonomnosti, ne da bi zakon predhodno vsaj okvirno opredelil status in pravice oseb, ki jih sestavljajo, in temeljna razmerja med njimi. Dokler ta razmerja niso urejena, namreč sploh ni mogoče govoriti o obstoju univerze kot pravne osebe, ki bi lahko izvajala svoje poslanstvo kot avtonomna organizacija. V okviru univerz se kot njihov konstitutivni del pojavljajo

fakultete in drugi visokošolski zavodi kot "članice" univerze. Ali so tudi ti subjekti nosilci kakšnih pravic? Ali so morda celo nosilci (lastne) avtonomije, kar bi že pojmovno izključilo avtonomnost univerze na istem področju (če lahko članice univerze avtonomno odločajo o "svojem" statusnem, znanstvenem, pedagoškem, upravljalnem in finančnem položaju, ni prostora za nikakršne pristojnosti, kaj šele za avtonomijo univerze, ki je le nekakšna "krovna" organizacija). Tako npr. tudi iz mnenja Vlade z dne 12. 9. 1995 izhaja, da je bil eden od problemov, ki je narekoval spremembo Zakona o usmerjenem izobraževanju, ta, da so imele članice univerze prevelika pooblastila, kar je vodilo k dezintegraciji univerze. Ne glede na to ali članice univerze imajo kakšne pravice z elementi avtonomnosti ali ne, 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.

35. Nosilka pravice do avtonomnosti je po jasni ustavni določbi državna univerza oziroma visoka šola. Vendar že iz narave stvari (ker gre za pravno, ne pa za fizično osebo, ki nastane po naravnih zakonih), pa tudi iz ustavne določbe (državna univerza) izhaja, da avtonomnost ne vključuje tudi pravice do samoorganiziranja. Da univerza sploh lahko začne avtonomno delovati, mora država sprejeti pravila in akt o njeni ustanovitvi, to pa nujno vključuje vsaj temeljne določbe o njenem statusu, načinu vodenja in upravljanja, nalogah oziroma dejavnosti, nadalje določbe, ki urejajo temeljna razmerja med njenimi konstitutivnimi deli (fakultete - znanstveni delavci - pedagoški delavci - drugi delavci - študentje) in glede na specifične naloge, ki jih imajo državne univerze kot javna služba, tudi določbe o vplivu države in državljanov pri njihovem delovanju. Šele po sprejetju teh določb je sploh mogoče govoriti o tem, kdo (kaj) je univerza, ki naj bo avtonomna. Pri tem pa mora zakonska ureditev upoštevati, da avtonomnost univerze predstavlja temeljno svoboščino. 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.

d) Način uresničevanja in ustavne podlage za dopustnost posegov v avtonomnost univerze

36. Avtonomnost državnih univerz in državnih visokih šol je uvrščena v drugo poglavje Ustave - med človekove pravice in temeljne svoboščine. Ob presoji ustavne dopustnosti zakonskega urejanja načina uresničevanja avtonomnosti državnih univerz in visokih šol in morebitnih posegov zakonodajalca v pravico iz 58. člena pridejo zato v poštev tudi določbe prvih treh odstavkov 15. člena Ustave (uresničevanje in omejevanje pravic), ki se glasijo:

"(1) Človekove pravice in svoboščine se uresničujejo neposredno na podlagi ustave.

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

(3) Človekove pravice in svoboščine so omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta ustava."

37. Iz razlogov, ki so navedeni v točkah 25 do 31 in v točki 34 obrazložitve te odločbe, izhaja, da pojem avtonomnosti univerze ni opredeljen 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. Iz zgodovine nastajanja sporne določbe (gl. tč. 20 obrazložitve) je sicer razvidno, da se je ustavodajalec zavestno odrekel zakonskemu pridržku in da se pri morebitnem zakonskem urejanju načina uresničevanja (pravice do) avtonomnosti zakonodajalec ne more sklicevati

na prvi stavek drugega odstavka 15. člena ("...kadar to določa ustava .."). To pa ne pomeni, da gre za pravico, ki jo je glede na njeno naravo mogoče uresničevati neposredno na podlagi Ustave. Poleg tega, da avtonomnosti, razumljene samo v gramatikalnem smislu, ni mogoče izvajati, pa je iz gradiva ob sprejemanju Ustave razvidno, da je ustavodajalec izpustil v prvotnem besedilu predvideno zakonsko rezervo, ker je štél, da bi ta ožila avtonomnost v njenem bistvu, to je 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, iz ustavodajnega gradiva pa je razvidno, da tudi ustavodajalec ni imel v mislih avtonomnosti nasploh ampak samo v njeni znanstveno-pedagoški komponenti - ki je utemeljena tudi v drugih določbah Ustave (glej v nadaljevanju) - je zakonodajalec na podlagi določbe v drugem odstavku 15. člena Ustave (" ... če je to nujno zaradi same narave pravice ...") utemeljeno sprejel zakonske določbe, ki predpisujejo način uresničevanja avtonomnosti univerz in visokih šol.

38. Od ustavnih pravic drugih, ki lahko skladno z določbo tretjega odstavka 15. člena utemeljujejo poseg v avtonomnost državnih 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. Že tu pa je treba poudariti, da so navedene določbe podlaga za to, da zakonodajalec omeji univerzitetno avtonomnost. Tudi na področju tako omejene oziroma opredeljene avtonomnosti pa mora univerza ravnati v skladu z vsemi ustavnimi določbami. Avtonomija torej ne odvezuje državnih univerz od zvestobe ustavi.

39. 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 pravic drugih, 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.

40. Ustavna določba, da država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno (torej tudi visoko) izobrazbo, zahteva od države, da zagotovi enoten sistem visokega šolstva.

Takšen sistem pa je mogoče zagotoviti le, če država enotno opredeli ustanovitev in delovanje visokošolskih institucij, njihovega upravljanja, določitev javno veljavnih študijskih programov in diplom in drugih javnih pooblastil (n.pr. 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 (za kar se smiselno zavzemajo pobudniki), takšnega enotnega sistema ne more zagotoviti.

41. Člen 59 Ustave (svoboda znanosti in umetnosti) določa: "(1) Zagotovljena je svoboda znanstvenega in umetniškega ustvarjanja."

Svoboda znanosti se izraža v dveh aspektih. Najprej kot individualna negativna pravica, na drugi strani pa kot močna institucionalna pravica. 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 z določitvijo organizacijskih okvirov zagotavljali ohranitev, razvoj in širjenje znanosti in kulture in prenos znanja na naslednje generacije. Ob določanju vsebine svobode znanosti in umetnosti nas ne sme zavesti precej razširjena napačna predstava, da je znanost samoreguliran podsistem, ki proizvaja resnico in inovacije samodejno in spontano.³

42. 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 institucionaliziranost univerze in njeno javnopravno naravo ter zagotavljajo njeno nemoteno delovanje. S tem v zvezi govori nemška ustavnopravna teorija o organizacijskopravnem institucionalnem jamstvu: država mora zagotoviti organizacijske okvire za to, da se bo določena družbena dejavnost lahko opravljala.

43. 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.

44. Prvi do tretji odstavek 49. člena Ustave (svoboda dela) določajo:

"(1) Zagotovljena je svoboda dela.

(2) Vsakdo prosto izbira zaposlitev.

(3) Vsakomur je pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto."

V skladu z veljavno zakonodajo je za opravljanje številnih poklicev predpisana izobrazba, ki jo lahko dajo samo univerze oziroma visoke šole. Na podlagi določbe 49. člena Ustave ima država pravico in dolžnost, da z zakonom uredi delovanje državnih univerz na način, ki bo zagotavljal enake možnosti za pridobitev potrebnih pogojev za doseg takšnih delovnih mest.

45. Člen 44 Ustave (sodelovanje pri upravljanju javnih zadev), določa:

"Vsak državljan ima pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev."

Visoko šolstvo, ki ga mora organizirati država, je nesporno pomembna javna zadeva. Upoštevanje pravice državljanov, ki niso vključeni v univerzo, da sodelujejo pri njenem upravljanju, lahko pomembno vpliva na določitev vsebine pojma avtonomnosti univerze oziroma predstavlja podlago za dopustne posege v avtonomnost, kolikor naj bi se ta razumela kot neomejena pravica univerze, da sama odloča o lastnih zadevah.

46. 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. Sam pobudnik navaja, da pravica do avtonomnosti univerze predstavlja temeljno pravico državljanov in državljanek Slovenije do svobodnega in kreativnega osebnega razvoja. Zašli pa bi v nerazrešljivo notranje nasprotje, če bi iz (pravilne) trditve, da predstavlja avtonomnost univerze pravico (vseh) državljanov in državljanek, napravili sklep, da je vsebina te pravice ravno v tem, da o univerzi ne more odločati nihče drug kot univerza (oziroma njene "članice"). Tudi tu se pokaže, da brez zakonske določitve vsebine te pravice ostaja avtonomnost univerze - kot temeljna svoboščina - na nivoju programske, deklarirane pravice, ki je ni mogoče neposredno uresničevati.

47. Ustava v 75. členu (soodločanje) določa:

"Delavci sodelujejo pri upravljanju v gospodarskih organizacijah in zavodih na način in pod pogoji, ki jih določa zakon."

Univerza kot pravna oseba je tudi delodajalec: izvajanje dejavnosti univerze zagotavljajo osebe, ki so pri njej v delovnem razmerju. Pri določanju vsebine avtonomnosti univerze (gre za vprašanje, na kakšen način lahko univerza oblikuje svoje odločitve), je treba upoštevati tudi pravice njenih delavcev do soodločanja. Na kakšen način bodo pri upravljanju univerze sodelovali delavci (tudi tisti, katerih avtonomnosti ne štiti zahteva po svobodi znanosti), mora skladno z Ustavo določiti zakon, kar nedvomno predstavlja dovoljeni poseg v avtonomnost, kot jo razume pobudnik.

e) Druge podlage za presojo ustavnosti

48. Predlagateljica se pri izpodbijanju drugega stavka drugega odstavka 56. člena Zakona opira tudi na določbo 2. člena Ustave, ki določa, da je Slovenija pravna in socialna država. S sklicevanjem na neobstoječi akt naj bi Zakon vnašal v položaj določene kategorije negotovost. Poleg tega je Ustavno sodišče ob odločanju v tej zadevi ugotovilo, da so nekatere določbe Zakona - zlasti tiste, ki določajo položaj in pravice članic univerze - premalo jasne in delno v medsebojnem nasprotju do te mere, da to ogroža normalno delovanje državnih univerz. Ustavno sodišče je moralo zato presoditi izpodbijano ureditev v tem delu tudi s stališča skladnosti z določbo drugega člena Ustave.

IV. Presoja ustavnosti

a) Vprašanja o katerih je ustavno sodišče že odločilo

49. Ustavno sodišče je v posebnem postopku (zadeva št. U-I-22/94) že presojalo ustavnost določbe drugega odstavka 60. člena Zakona in v odločbi z dne 25.5.1995 (OdlUS IV, 52) ocenilo, da je izpodbijana ureditev v nasprotju tudi z Ustavno določbo o avtonomiji Univerze (58. člen Ustave). V obrazložitvi je v zvezi s tem navedlo:

"Vendar pa urejanje vprašanja, ali in v katerih primerih lahko zaradi posebnih razlogov visokošolski učitelji, znanstveni delavci in visokošolski sodelavci, ki so že dopolnili pogoje za pridobitev pravice do polne starostne pokojnine, nadaljujejo z delovnim razmerjem, sodi v okvir avtonomije univerze in visokih šol. Zakon o delovnih razmerjih v 101. členu določa, da lahko delavec, ki je dopolnil pogoje za pridobitev pravice do polne starostne pokojnine, nadaljuje z delovnim razmerjem, če pristojni organ organizacije oziroma delodajalec v skladu s pogoji, določenimi s kolektivno pogodbo oziroma splošnim aktom, tako odloči. Možnost za posameznega delavca, da po izpolnitvi pogojev do polne starostne pokojnine nadaljuje z delovnim razmerjem, je torej v sistemu že uveljavljena. Morebitna ureditev, ki bi za posamezne kategorije delavcev na univerzi uveljavila to možnost kot splošno obveznost delodajalca in na drugi strani pravico delavca, pa lahko temelji na upoštevanju posebnosti pedagoškega procesa, pedagoškega dela in kadrovske strukture na univerzi in visokih šolah. Prav upoštevanje teh posebnosti pa sodi med tista vprašanja, ki so vsebina avtonomije univerze, opredeljene z določbo 58. člena Ustave.

Zakonska določba, ki je uredila tako vprašanje, je torej z ustavno določbo o avtonomiji univerze v nasprotju."

b) Zahteva Pravne fakultete

50. Določba drugega stavka drugega odstavka 56. člena ZVis ne posega v pridobljene pravice. Redni profesorji in znanstveni svetniki na podlagi izpodbijane določbe ne izgubijo pridobljenega naziva, saj se v skladu z ZVis volijo za neomejeno dobo. Navedena določba bi jim le dajala možnost nadaljnjega izkazovanja svoje akademske odličnosti v primerih, ko bi Univerza izostrila (predpisala strožja, torej zaostrila) merila za izvolitev v naziv. Imeli naj bi možnost - ne pa tudi obveznost - zahtevati ponovno izvolitev in s tem izkazati, da izpolnjujejo tudi nova, strožja merila. Izpodbijani drugi stavek drugega odstavka torej ni v neskladju z Ustavo z vidika poseganja v pridobljene pravice.

51. Vendar pa ta določba, enako kot določba tretjega odstavka 56. člena, neutemeljeno in nedopustno posega v ustavno zagotovljeno avtonomijo Univerze. Po določbi 6. člena ZVis Univerza samostojno ureja notranjo organizacijo in delovanje, sprejema merila za izvolitev v naziv ter voli v nazive visokošolskih učiteljev, znanstvenih sodelavcev in visokošolskih sodelavcev, izbira visokošolske učitelje, znanstvene sodelavce in visokošolske sodelavce za zasedbo delovnih mest ter voli, imenuje in odpokliče organe v skladu s Statutom in drugimi akti. Merila za izvolitev v naziv visokošolskih učiteljev, znanstvenih sodelavcev in visokošolskih sodelavcev določi Senat Univerze (osmi odstavek 55. člena ZVis), postopek za izvolitev v naziv pa se v skladu z zakonom in merili za izvolitev podrobneje uredi v statutu (prvi odstavek 57. člena ZVis). Določanje meril in postopka za izvolitev v nazive torej sodi med vprašanja glede katerih je Univerza avtonomna in zato izpodbijani drugi stavek drugega odstavka 56. člena ZVis krši ustavno določbo o avtonomnosti Univerze.

52. Iz določbe tretjega odstavka 56. člena ZVis izhaja, da se ponovna izvolitev v naziv po novih merilih upošteva pri izbiranju kandidatov za najodgovornejše funkcije, da torej zavezuje pooblaščen organe pri izbiri, kar hkrati pomeni, da posega v postopek volitev, imenovanj in odpoklicev organov Univerze.

Določanje morebitne prednosti za nekatere kategorije oziroma nazive pri zasedanju funkcij v organih Univerze pa sodi med tista vprašanja, ki so vsebina avtonomije Univerze. Neutemeljeno je ob tej določbi sklicevanje na "možnost nagrajevanja izjemne uspešnosti rednih profesorjev in znanstvenih svetnikov". Plače in druge prejemke zaposlenih v javnih zavodih ureja Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 18/94, 13/95-odl US in 36/96 - v nadaljevanju: ZRP), ki prepušča določitev pogojev in meril za napredovanje (v višji plačilni razred) ter meril za nagrajevanje delovne uspešnosti Univerzi sami (peti odstavek 14. člena in tretji odstavek 17. člena ZRP). Zato je tudi določba tretjega odstavka 56. člena ZVis v nasprotju z 58. členom Ustave.

53. Zakonodajalec je nedopustno posegel v avtonomijo Univerze tudi v peti alineji prvega odstavka 66. člena. Ustavno sodišče se strinja s predlagateljico, da sta določanje študijskega režima ter določanje oblik in obdobjev preverjanja znanja študentov sestavina načela avtonomije ter da vanjo sodi tudi tehnologija izvajanja pedagoškega procesa, katerega sestavni del so tudi preizkusi znanja, zato je lahko to področje urejeno le z aktom, sprejetim v okviru univerzitetne avtonomije. Zakonodajalec nima pravice posegati na to področje. S sklicevanjem na načelo enakosti se posega zakonodajalca ne da opravičiti. Načelo enakosti pomeni, da zakonodajalec ne sme različno urejati enakih situacij, lahko pa različno uredi različno dejansko stanje. Opravljanje izpitov je seveda tudi pravica študentov, vendar pa glede na različne programe, usmeritve, naravo študija in način opravljanja posameznih izpitov ni dopustno z vidika načela enakosti posegati v ustavno zagotovljeno pravico do avtonomije Univerze in določiti za vse študente najmanj trikratno opravljanje izpita v enem študijskem letu. To potrjuje pravzaprav tudi zakonodajalec sam, saj določa, da v primerih, določenih s statutom, kadar narava predmeta to onemogoča, ni potrebno zagotoviti najmanj trikratnega opravljanja izpita.

54. V izpodbijanem tretjem odstavku 69. člena ZVis je določeno, da v primeru, kadar je ustanovitelj ali soustanovitelj študentskega doma država oziroma če se dejavnost študentskega doma financira iz javnih sredstev pogoje in merila ter postopek sprejema v študentski dom določi minister, pristojen za visoko šolstvo. Po mnenju predlagateljice je tako pooblastilo ministru protiustavno, ker mu omogoča, da s podzakonskim aktom določi organe univerze ali članice univerze ter s posebnimi pogoji in merili ter postopkom uredi razmerja med univerzo oziroma njeno članico in študenti, s čimer posega v avtonomijo univerze, saj je za ureditev razmerij med univerzo in študenti nedvomno pristojna le univerza sama. Razlogovanje predlagateljice ni pravilno, kolikor trdi, da izpodbijana določba pooblašča ministra, da določa univerzitetne organe. Študentski domovi niso visokošolski zavodi (2. člena ZVis). (So)ustanavljanje študentskih domov oziroma (so)financiranje dejavnosti iz javnih sredstev je eden izmed načinov, s katerim država izpolnjuje dolžnost ustvarjati možnosti, da si državljani lahko pod enakimi pogoji pridobijo ustrezno izobrazbo.

55. Izpodbijani tretji odstavek je del 69. člena z naslovom "druge pravice in ugodnosti študentov", ki v prvem odstavku določa, da imajo študenti pravico do zdravstvenega varstva in drugih ugodnosti..., ter v drugem, da imajo študenti možnost bivanja v študentskih domovih. Po navedbah nasprotnega udeleženca je ratio legis izpodbijanega tretjega odstavka omogočiti vsem študentom, da se pod enakimi pogoji potegujejo za možnost bivanja v študentskih domovih, ki jih je (so)ustanovila država in

jih tudi (so)financira, ne glede na to, na katerem visokošolskem zavodu (javnem ali privatnem, zunaj ali znotraj univerze) študirajo. V tem delu pa je določanje pogojev in meril za sprejem v študentske domove mogoče šteti tudi kot določanje pogojev za opravljanje visokošolske dejavnosti in torej tudi za urejanje razmerij med univerzo in študenti, kar je predmet univerzitetne avtonomije.

Zato bi univerza morala imeti vsaj možnost soodločanja pri določanju pogojev in meril za sprejem v študentski dom. c) Pobuda dr. Janvita Goloba

56. Pobudnik izhaja iz svojega razumevanja ustavne določbe 58. člena, po katerem naj bi avtonomnost univerze pomenila, da je "z zakonom mogoče urediti le način financiranja univerzam, vse ostalo pa je prepuščeno avtonomnim odločitvam univerz". Zakaj po presoji Ustavnega sodišča tako razumevanje univerzitetne avtonomije ni skladno z Ustavo, je navedeno v obrazložitvi pod III. (točke od 19 do 48). Glede pobudnikovih povsem splošnih navedb k posameznim poglavjem in nekaterim konkretnim členom ZVis pa Ustavno sodišče še dodaja:

ca) Status univerze

57. Na vprašanje (pravnega) statusa univerz se nanašajo navedbe o zatrjevani neustavnosti 62. in 65. člena ZZ, 58. in 64. člena ZOFVI, ter določb 1., 2., 4., 6. in 9. do 31. člena ZVis.

58. ZZ je bil sprejet še pred uveljavitvijo Ustave in je v izpodbijanih prehodnih določbah predpisal preoblikovanje obstoječih delovnih in temeljnih organizacij na področju t.i. družbenih (negospodarskih) dejavnosti v zavode oziroma javne zavode ter določil, da postane premoženje, ki je družbena lastnina v upravljanju teh organizacij, lastnina njihovega ustanovitelja. ZZ se uporablja le, če niso posamezna vprašanja v posebnih zakonih drugače urejena (6. člen ZZ). Statusna vprašanja visokošolskih zavodov pa ureja ZVis ter na njegovi podlagi izdana odloka Državnega zbora o preoblikovanju Univerze v Ljubljani in Univerze v Mariboru.

59. ZOFVI, katerega določbe pobudnik izpodbija, je prenehal veljati z uveljavitvijo novega zakona z enakim nazivom, razen določb 61. in 64. člena. Tako še vedno velja izpodbijana določba 64. člena ZOFVI o določitvi javne službe v višjem in visokem izobraževanju ter na univerzi ter o njenem financiranju iz proračuna. Gre za prehodno določbo, ki zavezuje državo, da financira dejavnost v visokem izobraževanju in na univerzi najmanj v takem obsegu kot dosedaj - dokler ne bo sprejet poseben zakon. V tem delu pa ureditev z zakonom tudi za pobudnika ni sporna.

Določba 58. člena ZOFVI ne velja več, poleg tega pa za področje visokega šolstva tudi prej ni veljala (tretji odstavek 2.člen ZOFVI iz leta 1991).

60. Za delovanje oziroma poslovanje kateregakoli subjekta je pomemben tudi njegov statusnopравни položaj. Status opredeljuje položaj nekega subjekta v družbi; daje pa mu tudi položaj pravnega subjekta, torej subjekta, ki je lahko nosilec pravic, obveznosti in dolžnosti. Pravni status opredeljuje pravni položaj fizičnih in pravnih oseb, njihovo pravno in poslovno sposobnost in njihove statusne attribute. Imeti pravno sposobnost pomeni biti subjekt pravic in obveznosti, pomeni imeti pravno subjektiviteto. Ker pravna oseba nima naravnih lastnosti, ji pravno subjektiviteto (sposobnost) lahko da le ustanovitelj oziroma ustanovitveni akt (poseben ustanovitveni akt, zakon, statut). Bistveni elementi (dejanske sestavine), ki opredeljujejo neki subjekt kot pravno osebo, so določen namen, organizacija in premoženje oziroma sredstva. Pravna norma tej celoti da lastnost pravnega subjekta: pravo ga prizna kot pravno osebo, s čimer šele pridobi sposobnost biti nosilec pravic in obveznosti (civilnih, pa tudi drugih: kazensko in upravnopravnih kot n.pr. odgovornost za prekrške, davčne olajšave, ipd.). Na pravno sposobnost je vezana poslovna sposobnost, to je sposobnost uveljavljati pravice, katerih nosilec je pravna oseba. Civilnopravne pravice se uveljavljajo s sklepanjem pravnih poslov (vstopanjem v pravni promet) in tudi s procesno sposobnostjo v različnih pravnih postopkih.

61. Država kot ustanovitelj lahko le z zakonom opredeli pravno subjektiviteto državnega visokošolskega zavoda in pri tem upošteva na eni strani njegovo avtonomijo, na drugi strani pa javni interes in pravice drugih v obsegu (okviru) dopustnega omejevanja avtonomije. Strinjati se je z navedbami Sekretariata za zakonodajo v odgovoru na pobudo, da ZVis ureja le temeljna vprašanja, ki opredeljujejo visokošolske organizacije kot pravne osebe in omogočajo njihovo ustanavljanje,

konstituiranje in delovanje kot pravnih subjektov v pravnem sistemu. Ali posamezne zakonske določbe morda presegajo mejo dopustnega posega v avtonomijo državnih univerz in državnih visokih šol, pa bo Ustavno sodišče presojalo v že začelih postopkih za oceno ustavnosti oziroma na podlagi morebitnih pobud, vloženih zoper posamezne določbe ZVis. cb) Dejavnost visokošolskih zavodov

62. ZVis ni niti zakon o univerzi niti zakon o državnih univerzah in državnih visokih šolah. Je zakon o visokem šolstvu in ureja poleg statusnih vprašanj vseh, ne samo državnih visokošolskih zavodov, tudi minimalne, enotne pogoje za opravljanje visokošolske dejavnosti ("minimalne standarde" ne glede na to, ali se ta dejavnost opravlja v državnih ali nedržavnih visokošolskih zavodih) ter opredeljuje javno službo v visokem šolstvu in ureja način njenega financiranja.

63. Država je v javnem interesu in zaradi zagotavljanja ustavne pravice do izobrazbe dolžna zagotoviti vsem državljanom možnosti za pridobitev ustrezne visokošolske izobrazbe pod enakimi pogoji. Med te pogoje spadajo tudi minimalne norme glede javno veljavne izobrazbe, ki jo dajejo visoke šole, enotni pogoji za vpis na visoke šole ter trajanje študija in obseg predavanj na javnih visokošolskih zavodih.

cc) Svet za visoko šolstvo

64. Svet za visoko šolstvo je opredeljen kot posvetovalni organ Vlade, katerega naloge so oblikovanje strokovnih mnenj in meril za področje visokega šolstva. Ustavno sodišče sprejema navedbe Sekretariata DZ za zakonodajo, da se neposredne pristojnosti Sveta nanašajo na samostojne visokošolske zavode, ne pa na univerze in njihove članice. Namen delovanja Sveta je zagotavljanje enotnih standardov in kvalitete visokošolskega izobraževanja tako na univerzi kot na samostojnih javnih in zasebnih visokošolskih zavodih. Univerze pa so pri sprejemanju študijskih, znanstvenoraziskovalnih in umetniških programov ter pri oblikovanju meril za izvolitev v nazive samostojne. Nenazadnje pa sestava Sveta zagotavlja prevladujoč vpliv visokega šolstva, saj ga sestavlja najmanj polovica iz vrst visokošolskih učiteljev in znanstvenih sodelavcev, po položaju pa tudi rektorji univerz.

cd) Visokošolski učitelji

65. Določbe ZVis o visokošolskih učiteljih, znanstvenih delavcih in visokošolskih sodelavcih ne urejajo pogojev in postopka za njihovo izvolitev, ampak to določijo visokošolski zavodi sami (osmi odstavek 55. člena in prvi odstavek 57. člena ZVis).

Dolžnost države pa je (49. člen Ustave), da zagotovi enake pogoje in možnosti vsem za pridobitev naziva visokošolskega učitelja ter omogoči vsem pod enakimi pogoji dostopnost do delovnih mest visokošolskih učiteljev. Predpisana minimalna pedagoška obveznost v visokošolskem izobraževanju, ki se izvaja kot javna služba, spada v okvir dopustnega predpisovanja minimalnih standardov za pridobitev javno veljavne visokošolske izobrazbe.

ce) Nadzor nad delovanjem univerze

66. Avtonomija ne pomeni, da univerze oziroma visoke šole niso dolžne spoštovati Ustave in zakonov. Tudi zanje velja ustavna norma o kontroli javne porabe s strani Računskega sodišča (150. člen Ustave) v delu, v katerem pridobivajo sredstva iz proračuna za financiranje javne službe v visokem šolstvu. Nadzor nad zakonitostjo dela ter nad izpolnjevanjem pogojev za opravljanje visokošolske dejavnosti kot javne službe izhaja iz obveznosti države (izvršilne oblasti), da zagotavlja opravljanje javnih služb iz državne pristojnosti.

67. Na podlagi vsega navedenega je Ustavno sodišče pobudo dr. Janvita Goloba, ki sta se ji pridružili tudi obe univerzi zavrnilo kot očitno neutemeljeno. Pri tem je treba upoštevati, da pobudnik izpodbija ustavnost večine določb Zakona, pobudo pa utemeljuje s splošnim opisom tega, kako sam razume vsebino univerzitetne avtonomije. Glede na takšne presplošne in deloma notranje protislovne navedbe pobudnika tudi sodišče ni moglo obravnavati vseh vidikov ustavnosti vsake posamezne določbe, kolikor jih je izpodbijal pobudnik, ampak se je tudi samo omejilo na presojo vsebine pojma avtonomije in na to, ali zasnova zakona to pravico krši. Vprašanja morebitne protiustavnosti vsake posamezne izpodbijane določbe Zakona v pobudi niso bila izostrena dovolj, da bi to omogočalo presojo njihove

skladnosti z Ustavo v kontradiktornem postopku. Kot izhaja iz obrazložitve, je Ustavno sodišče ugotovilo, da kot merilo za presojo ustavnosti Zakona ni mogoče uporabiti avtonomije tako, kot jo razume pobudnik, zato je moralo zavrniti pobudo v celoti. Takšna odločitev pa ne izključuje možnosti, da so v Zakonu tudi posamezne določbe, s katerimi je zakonodajalec res v nasprotju z Ustavo posegel na polje univerzitetne avtonomije - vendar pa ne iz razlogov, ki jih navaja pobudnik - ali pa so v nasprotju s kakšnimi drugimi določbami Ustave. V skladu z ustaljeno prakso Ustavnega sodišča ta odločba ne preprečuje tem ali kakšnemu drugemu pobudniku, da tudi s stališča kršitve 58. člena Ustave ponovno, z drugačnimi argumenti, izpodbijajo posamezne določbe Zakona.

d) Ugotovljena protiustavnost

68. Iz nekaj sporov, ki jih Ustavno sodišče še obravnava⁴, pa tudi iz poročil v medijih o sporih znotraj državnih univerz se da ugotoviti, da poglobljeno vprašanje, ki ovira nemoteno in avtonomno delovanje in upravljanje obstoječih državnih univerz, ni vprašanje avtonomnosti univerze oziroma njenih delov v razmerju do oblasti, ampak prav nedorečenost vprašanja, kdo je nosilec avtonomnosti, s tem v zvezi pa zlasti vprašanje razmerja med univerzo in njenimi konstitutivnimi elementi. Posamezni konstitutivni elementi univerze (fakultete, zaposleni, lahko pa pričakujemo tudi podobne pobude s strani študentov in tistih, ki se bodo potegovali za pridobitev posameznih nazivov visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev) sklicujoč se ravno na ustavno določbo o avtonomnosti univerze izpodbijajo posamezne odločitve univerze, svoje zahteve pa utemeljujejo smiselno s tem, da (avtonomne) odločitve univerze posegajo v njihovo avtonomijo. Takšnih sporov pa s sklicevanjem na avtonomijo ni mogoče rešiti, ne da bi bilo prej jasno, kdo je avtonomen, in kaj avtonomija sploh je. Sama avtonomija, ne da bi bila z zakonom opredeljena njena vsebina, ni primerno in zadostno sredstvo za razrešitev takšnih antagonizmov znotraj univerze.⁵

69. Glede na navedeno pa se, zlasti tudi v zvezi z vprašanjem, kdo je nosilec avtonomnosti (glej tč. 34 in 35 te obrazložitve), pokaže, da je izpodbijani Zakon o visokem šolstvu protiustaven v dveh pogledih. Najprej zato, ker daje avtonomnost vsem visokošolskim zavodom (6. člen Zakona), to pa so po določbah 2. člena Zakona univerze, fakultete, umetniške akademije in visoke strokovne šole. Takšna določba je v nasprotju z določbo 58. člena Ustave, ki določa, da so avtonomne (samo) državne univerze in državne visoke šole. Poleg tega, da je avtonomnost "članic" univerze v nasprotju z navedeno izrecno ustavno določbo, je ureditev, ki daje avtonomnost hkrati univerzi in njenim sestavnim delom ("članicam") tudi notranje protislovna: avtonomnost dveh ali več subjektov na istem področju odločanja in delovanja je nelogična in lahko povzroča le nerazrešljive spore.

70. Nadalje pa je - kolikor že sam pojem "članic univerze" ni nezdržljiv z avtonomijo univerze - Zakon protiustaven tudi zato, ker v nasprotju z načeli pravne države (2. člen Ustave) v bistvu sploh ne določa statusa članic univerze. Zakon sploh ne opredeljuje osnovnih značilnosti statusnopravnega položaja članic univerze, saj iz zakona ni jasno niti to, zakaj sploh uporablja izraz "članice univerze": ali je to morda le nepremišljen terminološki ostanek nekdanje ureditve, ko je bila univerza v resnici (pravno in dejansko) zgolj združenje članic - ali naj bi ta izraz tudi v sedanji ureditvi univerze kakorkoli kazal na njeno notranjo ureditev. Tako n.pr. iz 10. člena Zakona ne izhaja jasno, ali so fakultete in druge članice univerze pravne osebe ali ne, posledično pa je negotov tudi pravni status univerze (ali je ta le združenje članic - to bi nasprotovalo ustavni določbi o njeni avtonomnosti; ali gre za posebno vrsto sestavljene pravne osebe - to bi zahtevalo dodatno normativno ureditev takšnega izjemnega tipa pravnega subjekta). S tem, da ni uredil, ali pa je premalo natančno uredil ta vprašanja, pa je zakonodajalec poleg 2. člena Ustave kršil tudi 57. in 59. člen Ustave, saj ni izpolnil nalog, ki jih ima na področju visokega šolstva na podlagi tkim. organizacijskopravnega institucionalnega jamstva države (gl. tč. 42 te obrazložitve).

71. Na podlagi tkim. organizacijskopravnega institucionalnega jamstva mora država normativno zagotoviti "institucionaliziranost univerze in njeno javnopravno naravo" (tč. 42). Ustavno sodišče se tu ne opredeljuje vnaprej do tega, ali 58. člen Ustave in druge ustavne določbe do neke mere (in do kakšne mere) morda že zamenjujejo zakonodajalcu prostor njegove lastne presoje teh vprašanj ali pa je zakonodajalec pri izbiri in oblikovanju institucionalnega "modela" univerze ustavnopravno povsem nevezan. Opozarja pa, da bo zakonodajalec pri odpravljanju neskladnosti z Ustavo, ugotovljene v 3. točki izreka te odločbe, moral najprej zavzeti stališče do tega ustavnopravnega vprašanja, po možnosti ob konzultiranju ustavnopravne stroke in ob upoštevanju oziroma kritičnem vrednotenju tudi tujih

izkušenj. Zaradi zahtevnosti tega vprašanja je Ustavno sodišče za omenjeno uskladitev z Ustavo določilo rok enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu.

72. Pomemben del tega vprašanja je tudi vprašanje razmerja med univerzo in njenimi "članicami". Pri tem je treba opozoriti tudi na pomembnost prehodnih določb zakona, ki urejajo prehod od prejšnjega tipa univerze k novemu tipu. Če bo zakonodajalec izbral institucionalni model univerze, ki se od prejšnjega bistveno razlikuje tudi po vlogi "članic" univerze in po njihovem razmerju do univerze, bo moral v prehodnih določbah poskrbeti tudi za tak način oblikovanja univerzitetnih organov, ki bodo sprejemali njen statut in druge avtonomne akte, da bo s tem omogočeno preoblikovanje univerze v zakonsko določeni smeri. Prepuščanje oblikovanja novih znotrajuniverzitetnih razmerij organom, sestavljenim še po prejšnjem modelu univerze kot zgolj združenja članic namreč lahko tudi onemogoči vsako bistveno preoblikovanje univerze, ne glede na to, koliko daleč bo smer in cilj tega preoblikovanja določal že zakon, koliko pa ga bo prepuščal nosilec univerzitetne avtonomije samim. Pri presoji teh vprašanj je treba upoštevati tudi stališča v 34. in 35. točki te obrazložitve ("Kdo je nosilec avtonomnosti?").

73. Odprava protiuustavnosti, opisanih v točkah 68 in 69 te obrazložitve, bi zahtevala takšne posege v Zakon, ki bi lahko povzročili njegovo nekonsistentnost, v veliki meri pa gre tudi za ugotovljene pravne praznine. Gre torej za primer, ko protiuustavnosti ni mogoče popraviti z razveljavitvijo Zakona, zato je Ustavno sodišče v točki 3 izreka te odločbe na podlagi določbe 48. člena ZUstS samo ugotovilo njegovo protiuustavnost in odločilo, da mora zakonodajalec v roku enega leta ugotovljene protiuustavnosti odpraviti.

C.

74. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. in 48. člena ter drugega odstavka 26. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Lovro Šturm ter sodnica in sodniki dr. Miroslava Geč - Korošec, dr. Peter Jambreč, dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločitev v 1. alineji prve točke izreka je sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovali sodniki Krivic, Šturm, Snoj in Testen. Odločitev v 2. in 3. alineji prve točke izreka je sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovali sodniki Jerovšek, Krivic, Snoj in Testen. Odločitev v drugi in tretji točki izreka je sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovali sodnica in sodniki Geč - Korošec, Jerovšek, Ude in Zupančič. Ločeni mnenji sta dala sodnika Ude in Zupančič.

P r e d s e d n i k :
dr. Lovro Šturm

Opombe:

1Navedeni problem se da lepo ponazoriti z nalogami znanstvenoraziskovalne politike, kot jih navaja n.pr. Alexander Blankenagel v članku: Participation of scientists in science policy v knjigi Scientific research in the Federal republic of Germany, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 1990 (str. 65). Kot naloge znanstvenoraziskovalne politike navaja opredelitev do štirih vrst vprašanj: izbira programov, ki se bodo financirali; odločitev, ali so tveganja, združena z raziskovanjem, socialno sprejemljiva; kateri del družbe bo nosil stroške - pa ne samo finančne, ampak tudi druge, n.pr. okoljevarstvene; kako se bodo razdelili sadovi raziskovanja. Te štiri skupine vprašanj so razporejene od skoraj izključno znanstvenega do skoraj izključno socialnega. Njihovi naravi bi morala ustrezati tudi stopnja avtonomnosti znanstvenega subsistema pri odločanju o njih: od avtonomnega odločanja o samo znanstvenih vprašanjih, do le svetovanja ali pa sploh neudeležbe pri odločanju o vprašanjih, ki imajo samo še socialno dimenzijo: delitev rezultatov (tudi prenos znanja). Ta primer pokaže, kako vsebinsko prazna je zahteva o popolni avtonomiji univerze pri odločanju o vseh vprašanjih "njene" statusa in delovanja.

2S tem v zvezi je ilustrativna na primer tudi ena od ugotovitev Sveta Evrope (Directorate of education, culture and sport, Higher Education section) v poročilu s svetovalne misije ob pripravah na zakon o visokem šolstvu v času od 3. do 4. decembra 1992 - dokument z dne 8.2.1993 - ki med drugim navaja,

da predstavljajo določbe kot na primer nedotakljivost (sanctity) prostorov ali pa avtonomen sprejem statuta in drugih aktov, ki urejajo organizacijo in delovanje institucij visokega izobraževanja, pretirane in neustrezne cilje. Univerza ne more biti azil kakršnekoli vrste.

3(Povzeto po: Alexander Blankenagel, navedeno delo, str. 55, 56).

4N.pr. U-I-196/95 (izpodbijanje 48. člena Statuta Univerze), U-I- 243/95 (izpodbijanje drugega odstavka 21. člena Zakona in 46. člena Statuta) in U-I-281/95 (izpodbijanje določb Statuta o sestavi senata univerze, češ da nasprotujejo 21. členu Zakona).

5Iz pobude je razvidno, da se teh problemov pobudnik ne zaveda. Tako n.pr. že v predlogu za izrek odločbe izrecno zahteva, naj ustavno sodišče ugotovi, da morajo "članice obeh univerz same pripraviti svoja statuta", prezre pa, da je članic (in torej tudi njihovih statutov) več in da po 58. členu članice nimajo nikakršnega ustavnopravno varovanega položaja, ampak so avtonomne samo univerze. Podobno nejasen je pobudnikov predlog, naj se financiranje univerz uredi tako, "da se določi v proračunu obseg sredstev, s katerim razpolaga univerza oziroma članice univerze - fakultete. Univerza in članice univerze bi morale s temi sredstvi prosto razpolagati." Tudi iz tega dela pobude se vidi, da pobudnik nima trdnega stališča glede vprašanja, kdo je avtonomen in pričakuje, da bi lahko to vprašanje razrešili znotrajuniverzitetni subjekti sami (avtonomno?). Vprašanje, kdo naj dobi sredstva, ki jih mora po drugem odstavku 58. člena Ustave zagotoviti država, seveda ni nepomembno, predvsem pa ni vseeno (na kar bi kazala beseda oziroma, ki jo je v tej vezi uporabil pobudnik), ali jih prejme univerza ali pa neposredno posamezne njene članice.