

Delovna skupina Rektorske konference RS za pripravo Zakona o univerzi

Delovni osnutek ZAKONA O UNIVERZI

(delovno gradivo, za razpravo v akademskih in študentskih skupnostih slovenskih javnih univerz, 18. november 2008)

Pred vami je delovno gradivo za nov zakon o univerzi. Ker gre za zakon, ki ureja temeljna vprašanja našega delovanja na univerzi, je prav, da besedilo temeljito premislimo, preden ga sprejmemo kot svojega. Zato prav vsakega vabimo, da nam s svojimi razmisleki pomaga, da pripravimo zakon, ki bo resnično odražal interese prav vseh pripadnikov univerzitetne srenje v Sloveniji.

*Delovna skupina Rektorske konference RS
za pripravo Zakona o univerzi*

Izhodišča Rektorske konference RS za pripravo zakona o univerzi z dne 6. junija 2008

Rektorska konferenca RS je na svoji seji dne 6. junija 2008 sprejela izhodišča, kot vodilo svoji delovni skupini¹ za pripravo zakona o univerzi, ki jih navajamo v nadaljevanju.

Po teh izhodiščih naj zakon o univerzi (ZU), za razliko od sedanjega ZVis ureja le **univerzo** kot obliko izvajanja visokošolske dejavnosti, ne pa ostalih oblik po ZVis (visokošolski zavodi izven univerz).

Ostale oblike izvajanja visokošolske dejavnosti so še naprej urejene z ZVis, vendar nimajo statusa univerze, ne smejo uporabljati ime univerza, niti ne izvajajo univerzitetno temveč visokošolsko izobraževanje.

Univerza se s posebnim zakonom ureja zaradi **značilnosti in posebnosti**, ki veljajo le zanjo, oz. ne veljajo za ostale visokošolske organizacije, na naslednjih področjih:

-pravni status univerze, kot sui generis pravne osebe, s posebnim položajem, ki ni javni (državni) zavod temveč avtonomna javna ustanova,

-pogoji za nastanek univerze (kvalitativni standardi in kvantitativni kriteriji) in način nastanka, to je z aktom državnega zbora, ki univerzo ali ustanovi (za javne univerze) ali pa zgolj ugotovi izpolnjevanje pogojev za nastanek (za zasebne univerze),

-pravni status pripadnikov akademske skupnosti, ki so zaposleni na univerzi, ki niso javni uslužbenci,

-avtonomija na področju izvajanja akademske dejavnosti, notranje organizacije in postopkov odločanja, oz. korporacijskega upravljanja (corporate governance),

-obveznost stalnega izvajanja zunanje evalvacije in vključenosti v evropski sistem evalvacijskih standardov (EUA, ENQA in EQAR),

-financiranje univerze iz državnega in drugih proračunov, ki poteka na temelju večletnih pogodb, v dogovorjenem obsegu za pogodbeno dogovorjeni program, kar kot svojo obveznost prevzame univerza in o tem tudi letno poroča pristojnemu ministrstvu, državnemu zboru in neodvisni agenciji za evalvacijo,

-partnersko razmerje med univerzo in oblastjo, ki se ureja z večletnimi pogodbami o financiranju programa univerze, kot pogodbami obligacijskega prava in ne na s pravili upravnega oz. javnega prava, in ki se izraža v enakem številu glasov v organu univerze, pristojnem za nadzor in spremljanje pogodbe o financiranju programa študijskih in raziskovalnih dejavnosti univerze ter v splošni zakonski prepovedi, da organi oblasti s kakršnimi koli upravnimi ali izvršilnimi akti (z izjemo aktov nadzora na d zakonitostjo) posegajo v delovanje univerze.

¹ Delovna skupina je bila imenovana v naslednji sestavi: prof. dr. Rado Bohinc (UP), predsednik DS, viš. pred. mag. Elizabeta Zirnstein (UP), sekretar DS, izr. prof. dr. Rado Pišot (UP), član DS, prof. dr. Peter Maček (UL), član DS, prof. dr. Bojan Bugarič (UL), član DS, doc. dr. Mirko Pečarič (UL), član DS, prof. dr. Marko Jesenšek (UM), član DS, mag. Mojca Tancer (UM), član DS, akad. prof. dr. Boštjan Žekš (UNG), član DS, Borut Lavrič (UNG), član DS, Miroslav Sarkičević (ŠOS), član DS, Kristijan Jejčič (ŠS UM), član DS, Nejc Brezovar (ŠS UL), član DS, Rok Parovel (ŠS UP), član DS.

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

Pravni status univerze

Univerza je po ZU **pravna oseba sui generis**, s posebnim pravnim položajem. Univerza po ZU ni javni niti državni zavod in se ne ravna po pravilih zakona o zavoda in predpisih ki so veza ni na javni zavod.

Univerza je po ZU **avtonomna ustanova**, ki se ravna po zasebnem (civilnem) in ne javnem (upravnem) pravu in ki izvaja javno službo, na temelju pooblastila iz zakona (ZU) in pogodbe o financiranju študijskih in raziskovalnih programov univerze.

Za univerzo **ne velja javno pravni režim**, ki velja za osebe javnega prava (zakonodaja s področja javnih financ, izvrševanja državnega proračuna, računovodstva, javnih uslužbencev), pač pa še naprej velja zakonodaj o javnem naročanju in računskem sodišču.

Nastanek in prenehanje univerze

Način nastanka je delno različen, glede na to ali gre za nastanek **nove javne ali nove zasebne** (domače ali tuje) univerze. Razlika med obema univerzama je sicer zgolj v tem, kdo da pobudo za ustanovitev in začetno premoženje za ustanovitev (državni organ ali domača ali tuja oseba zasebnega prava). Po tem, ko univerza nastane med obema vrstama univerze (javna ali zasebna) med njima ni več nobenih razlik.

V postopku nastanka univerze je skupna značilnost ustanovnega postopka tako za javno kot za zasebno univerzo v tem, da obe **nastaneta z aktom državnega zbora**. V primeru javne univerze državni zbor s svojim aktom univerzo tudi ustanovi. V primeru zasebne univerze, državni zbor univerze ne ustanovi pač pa za univerzo, ki je z zasebnopravnim aktom nastala kot pravna oseba, s svojim aktom zgolj ugotovi izpolnjevanje pogojev za nastanek univerze po ZU.

Pogoji za nastanek univerze so določeni z ZU. Pogoji so določeni s kvalitativnimi standardi in kvantitativnimi kriteriji. Pri pogojih za nastanek univerze je treba izhajati iz meril za ustanovitev univerze, ki jih je na predlog Univerze v Ljubljani sprejela rektorska konferenca na svoji letošnji aprilski seji.

Univerza po ZU daje strokovno mnenje o izpolnjevanju pogojev za ustanovitev nove univerze oziroma preoblikovanje visokošolskega zavoda v univerzo.

Univerza preneha, če preneha pravna oseba, iz kakršnega koli razloga (po volji ustanovitelja ali v stečajnem postopku, če ustanovitelj ne zagotovi sredstev za poravnavo zapadlih obveznosti).

Vendar ZU ureja tudi prenehanje statusa univerze in sicer v primeru, ko se univerza v zakonsko predpisanem roku ne podvrže zunanji evalvaciji, ki jo določa kot obvezno zakon, oz., ko je več kot enkrat evalvacija negativna, v delih oz. na način, kot to opredeli ZU.

Pravni status zaposlenih na univerzi

Ker univerza ni javni zavod, niti oseba javnega prava, zaposleni na univerzi **nimajo položaja javnih uslužbencev**. To pomeni, da za zaposlene na univerzi ne velja zakon o javnih uslužbencih, temveč v celoti le zakon ki ureja splošna delovna razmerja in da zaposleni na univerzi niso več javni uslužbenci po svojem statusu.

Hkrati to, da zaposleni na univerzi niso javni uslužbenci, pomeni, da zanje **ne veljaj zakon o sistemu plač v javnem sektorju**, kar pomeni, da tudi to občutljivo vprašanje notranje organizacije oz. plačnih razmerij v akademski skupnosti urejajo avtonomno.

Pri tem univerza seveda upošteva obseg finančnih sredstev, ki jih ima na voljo in kadrovske (HRM) cilje, ki jih zasleduje ter seveda razmere na trgu tovrstne delovne sile, opredeljene s politiko nagrajevanja na drugih univerzah doma in v tujini.

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

Seveda so tu možne tudi prehodne rešitve, z začasnim sklicevanjem na razmerja uveljavljena v zakonu, vendar se univerza o tem odloča sama.

Avtonomija izvajanja akademske dejavnosti

Univerza je tudi po ZU **avtonomna**, znanstveno-raziskovalna, umetniška in izobraževalna visokošolski ustanova s posebnim položajem.

ZU zagotavlja univerzam avtonomijo na področju **izvajanja akademske dejavnosti**, kar ne pomeni le svobodo raziskovanja, umetniškega ustvarjanja in posredovanja znanja, temveč tudi:

- sprejemanje meril za izvolitev v naziv in izbiro oz. volitve v nazive visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev,
- izdelavo in sprejem študijskih in znanstveno-raziskovalnih programov, ter načina in jezika njihovega izvajanja, v skladu z evropskimi (bolonjskimi) standardi,
- določanje študijskega režima ter določanje oblik in obdobjev preverjanja znanj študentov, v skladu z evropskimi (bolonjskimi) standardi,
- podeljevanje strokovnih in znanstvenih naslovov
- podeljevanje častnega doktorata in naziva zaslužni profesor.

Univerza sama določa **merila za oblikovanje skupnih študijskih programov**, pri čemer upošteva načela o vzpostavljanju evropskega visokošolskega prostora in druga mednarodna načela in priporočila za oblikovanje teh programov.

Univerza tudi sama **določi merila za kreditno vrednotenje študijskih programov po ECTS**, in merila za prehode med študijskimi programi.

Univerza sama določi **merila za priznavanje znanja in sposobnosti**, pridobljenimi pred vpisom v program oziroma zunaj študijskega programa.

Akademski organi univerze dajejo **soglasje k študijskim programom članic** in na predlog članic odločajo o spremembah njihovih obveznih sestavin; akademski organi univerze na predlog članice najmanj vsakih sedem let dajejo ponovno soglasje k študijskim programom, pri čemer upošteva ugotovitve iz samoevalvacijskih in zunanjih evalvacijskih poročil.

Univerza določi **merila za habilitacijske postopke** in oblikuje habilitacijsko komisijo ter izdaja odločbe o izvolitvi v naziv visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev,

O posamičnih pravicah in zahtevkih strank univerza odloča po postopku, določenem z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek.

Organizacijska avtonomija in avtonomija upravljanja

ZU vsebuje splošno zakonsko prepovedi, da organi oblasti s kakršnimi koli upravnimi ali izvršilnimi akti (z izjemo aktov nadzora nad zakonitostjo) posegajo v delovanje univerze.

ZU zagotavlja univerzam avtonomijo tudi glede **notranje organizacije**, kar pomeni samostojno urejanje notranje organizacije in delovanja z notranjim akti univerze, kar vključuje tudi določitev pravnega položaja njenih enot (fakultet, inštitutov, knjižnic...).

ZU zagotavlja univerzam avtonomijo tudi glede **upravljanja (corporate governance) in postopkov odločanja**, kar vključuje:

- samostojne volitve, imenovanja in odpoklic organov v skladu s statuti in drugimi akti,
- odločanje o oblikah sodelovanja z drugimi organizacijami,
- upravljanje s premoženjem v skladu z namenom, za katerega je bilo pridobljeno.

Struktura, sestav in število oz. vrste organov univerze z ZU niso določene, saj je to predmet avtonomnega urejanja v aktih univerze. ZU ima le splošna določila o tem, da univerza mora imeti:

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

-rektorja ali drugače poimenovano osebo odgovorno za zakonitost in delovanje univerze, ki je hkrati njen zakoniti zastopnik,
-akademski organ univerze (organ s pristojnosti današnjega senata),
-nadzorni organ, za nadzor nad uresničevanjem pogodbe o financiranju univerze, ki ga skupaj (partnersko oblikujeta univerza in pristojno ministrstvo
-organi študentov.

ZU ima tudi določbe o partnerskih razmerjih med **akademsko in študentsko** skupnostjo.

Obveznost stalnega izvajanja zunanje evalvacije; evropski sistem evalvacijskih standardov

ZU določa obveznost **rednega izvajanja zunanje evalvacije** za vsako univerzo.

Pri tem opredeli pojem zunanja evalvacije in se pri tem naslanja na evropske standarde in akreditacijska pravila za nacionalne akreditacijske agencije vključno z merili, ki določajo neodvisnost, nepristranskost in znanstveno odličnost.

Opredeli tudi izraz redna evalvacija in sicer z roki obveznega izvajanja zunanje evalvacije.

S pomočjo neodvisne agencije kot evalvacijskega organa (v nadaljevanju: neodvisna agencija), univerza skrbi za svojo kakovost in s tem za kakovost slovenskega visokega šolstva. Univerze na ta način predstavljajo hrbtenico kakovosti slovenskega visokega šolstva.

Zunanja evalvacija se izvede **najmanj enkrat v vsakih petih letih**. Pod tem pogojem dodatna akreditacija univerze ni potrebna.

Neodvisna agencija za evalvacijo

Neodvisna agencija spremlja, ugotavlja in zagotavlja kakovost univerz in njihovih študijskih programov ter znanstvenoraziskovalnega, umetniškega in strokovnega dela,

Neodvisna agencija tudi določi merila za spremljanje, ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti univerz in njihovih študijskih programov ter znanstvenoraziskovalnega, umetniškega in strokovnega dela, z upoštevanjem standardov EUA in ENQUA.

Neodvisna agencija sodeluje z univerzami in z institucijami ali organi za evalvacijo iz tujine ter organizira usposabljanje zunanjih evalvacijskih komisij.

Neodvisna agencija objavlja poročila o posameznih zunanjih evalvacijah, jih analizira ter pripravlja in objavlja letna nacionalna poročila, zbira in analizira poročila o samoevalvacijah ter zunanjih evalvacijah, vodi zunanje evalvacijske postopke in zanje pripravlja strokovne podlage. Neodvisna agencija imenuje komisije za zunanjo evalvacijo univerz in študijskih programov ter znanstvenoraziskovalnega, umetniškega in strokovnega dela, usmerja zunanje evalvacijske postopke, o njih poroča ter spodbuja samoevalvacije.

Svet neodvisne agencije za evalvacijo univerze je njen odločujoči organ, in šteje največ 15 članov; sestavljajo ga po en strokovnjak za posamezno študijsko področje po klasifikaciji Isced (iz vsakega področja najmanj enega), in po en predstavnik študentov, delodajalcev in zaposlenih, imenovani na naslednji način, oz. po naslednjem vrstnem redu:

-najprej 6 strokovnjakov za posamezno študijsko področje po klasifikaciji Isced imenuje Slovenska akademija znanosti in umetnosti;

-nato po enega strokovnjaka za posamezno študijsko področje po klasifikaciji Isced imenuje na svojem akademskem organu vsaka univerza, pri čemer ne smejo biti iz študijskih področij, iz katerih je strokovnjake imenovala SAZU;

-nato 3 strokovnjake za posamezno študijsko področje po klasifikaciji Isced imenuje vlada (alternativa: predsednik republike) iz vrst raziskovalcev zaposlenih na raziskovalnih zavodih, pri čemer ne smejo biti iz študijskih področij, iz katerih sta strokovnjake imenovali SAZU in univerza;

-1 predstavnika študentov imenuje Študentska organizacija Slovenije v sodelovanju s študentskimi sveti univerz in samostojnih visokošolskih zavodov,

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

-1 predstavnik zaposlenih imenujejo reprezentativni sindikati.

Število predstavnikov, ki jih imenuje univerza, ne sme presegati 4. V kolikor je število univerz večje od 4, uskladijo listo predstavnikov v okviru rektorske konference. Kot predstavniki univerz ne smejo biti imenovani rektorji in prorektorji univerz, dekani, prodekani in direktorji članic univerz.

Predsednika imenujejo člani Sveta Republike Slovenije za visoko šolstvo. Predsednik ne sme biti izmed članov, ki jih imenujejo univerze. Predsednik in člani se imenujejo za šest let, predstavnik študentov pa za dve leti.

Financiranje univerze

Univerza se po ZU financira iz državnega proračuna; financiranje iz proračuna poteka na temelju večletnih pogodb o financiranju študijskih in raziskovalnih programov univerze, ki jih sklepa z državo (pristojnim ministrstvom) v dogovorjenem obsegu za pogodbeno dogovorjeni program (lump sum), kar kot svojo obveznost prevzame univerza in o tem tudi letno poroča pristojnemu ministrstvu, vladi in državnemu zboru.

ZU in podzakonski predpisi ne urejajo notranjih razmerij v financirajo posameznih enot univerze.

Univerza se lahko financira tudi iz drugih proračunov, npr. proračuna EU, na podlagi projektov in programov ter proračuna lokalnih in regionalnih samoupravnih skupnosti (občin in pokrajin).

Univerzam se zagotavljajo sredstva za pedagoško in znanstvenoraziskovalno, umetniško in strokovno dejavnost ter knjižničarsko, informacijsko, organizacijsko, upravno in drugo infrastrukturno dejavnost (študijska dejavnost), ter s študijem povezane interesne dejavnosti študentov, določene v letnem programu študentskega sveta univerze ali samostojnega visokošolskega zavoda in univerzitetni šport (obštudijska dejavnost).

Univerzam se zagotavljajo sredstva tudi za investicije in investicijsko vzdrževanje ter razvojne in druge pomembne naloge.

*Vsa sredstva za financiranje programa univerze se zagotovijo v državnem proračunu **kot skupna sredstva** za univerzo (integralno financiranje, lump sum) ob upoštevanju študijskega področja ter števila vpisanih študentov in diplomantov rednega študija prve, druge stopnje in tretje stopnje.*

Podrobnejša pravila za določitev obsega financiranja posamezne univerze se opredelijo s standardi količine in kakovosti, ki se opredelijo z merili neodvisne agencije za evalvacijo z upoštevanjem evalvacijske ocene kakovosti univerze.

Obseg sredstev za posamezno univerzo se določijo s pogodbo o financiranju ob upoštevanju števila vpisanih študentov ter diplomantov in vrednosti točke, ki jo za vsako proračunsko obdobje, na podlagi izvedene evalvacije s sklepom določi pristojni organ neodvisne agencije za evalvacijo.

ZU ima še pravilo, da se univerza poleg financiranja iz proračuna Republike Slovenije, financira še iz šolnin in drugih prispevkov za študij, plačil za storitve, dotacij, dediščin in daril ter iz drugih virov.

Partnersko urejanje razmerij med univerzo in oblastjo, nadzor

*Razmerja med univerzo in oblastjo se po ZU urejajo z **večletnimi (3, alternativa: 5 letnimi) pogodbami** o finansiranju študijskega in raziskovalnega programa univerze; pogodba o financiranju je pogodba obligacijskega prava s sestavinami upravnega oz. javnega prava in se sklene na temelju poprejšnjih pogajanj obeh strani, to je pristojnega ministrstva in univerze.*

Pogajanja se vodijo na temelju ponudbe programa, ki ga univerza predloži pristojnemu ministrstvu najkasneje 1 leto pred iztekom sedanjega obdobja in ki vsebuje vse sestavine iz metodologije, ki jo z merili določijo za spremljanje izvajanja programa po količini in kakovosti neodvisna agencija za evalvacijo.

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

Po enaki metodologiji univerza poroča o uresničitvi programa najkasneje do konca 1. četrtertja naslednjega leta za preteklo leto.

Nadzor nad izvajanjem pogodbe o finansiranju programa univerze

*Nadzor nad izvajanjem pogodbe in programa, ki je njen sestavni del po ZU izvaja **nadzorni organ**, v katerega univerza in pristojno ministrstvo imenujeta v enakem številu vsaka po tri, sedmega člana pa obe strani imenujeta sporazumno. Člani nadzornega organa se imenujejo izmed strokovnjakov finančne stroke in revizije.*

Pristojnosti nadzornega organa je nadzor izvrševanja pogodbenih obveznosti in spremljanje uresničevanja pogodbe o finansiranju programa študijskih in raziskovalnih dejavnosti univerze z vidika zakonitosti oz. skladnosti s finančnimi predpisi, kot tudi z vidika dogovorjenih standardov količine in kakovosti.

Nadzorni organ sestavi svoje poročilo najkasneje do izteka drugega meseca naslednjega leta za preteklo leto in ga po tem, ko se o njem izrečejo organi univerze, predloži pristojnemu ministrstvu in neodvisni agenciji za evalvacijo kakovosti.

Uvodna pojasnila k delovnemu osnutku zakona o univerzi

Na podlagi zgoraj navedenih izhodišč je delovna skupina rektorske konference izdelala zakonsko besedilo, ki naj bi navedena izhodišča preoblikovala v normativno obliko.

Delovna skupina Rektorske konference RS je pri pripravi osnutka besedila predloga Zakona o univerzi (ZU) izhajala iz obstoječe ureditve v Zakonu o visokem šolstvu, ki je star že poldrugo desetletje in potrebuje temeljito revizijo. Pri tem je primerjala in upoštevala tudi relevantno zakonodajo tistih članic EU, ki imajo na tem področju najsodobnejšo ureditev (predvsem avstrijski Akt o univerzah, finski zakon o univerzi, portugalski Zakon o avtonomiji visokošolskih institucij, francoski zakon).

Besedilo ZU temelji na ustavni določbi o avtonomiji univerze (58. člen Ustave RS). Pri tem je potrebno poudariti, da v primerjalnih ustavnih ureditvah ni najti določb, ki bi tako kot ureditev v 58. členu Ustave dajale univerzam avtonomijo brez vsakega zakonskega pridržka. Tako na primer nekatere ureditve določajo, da univerze uživajo avtonomijo (ali samoupravo), pri tem pa 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).

Po drugi strani pa nekatere druge ureditve 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). Nenazadnje pa nekatere države nimajo ne 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). Skladno s tem ZU izhaja iz ustavne določbe o avtonomiji univerze, ki jo izpeljuje predvsem kot svobodo znanstvenega in umetniškega ustvarjanja ter kot svobodo upravljanja v najširšem pomenu besede.

Strokovne argumente za institucionalno avtonomijo evropskih univerz je sprejela v svojo politično agendo tudi Evropska unija; tako je Svet EU sprejel v maju 2006 dokument št. 9166/06, v katerem med drugim poziva k zagotavljanju avtonomije evropskih univerz (Svet EU, dokument št. 9166/06, točka 2: Zagotavljanje dejanske avtonomnosti in odgovornosti univerz). Avtonomija univerze je tako kot poseben vidik svobode znanosti vtkana v večino določb ZU, vendar ne absolutno. Skladno s tem vsebuje ZU tudi določbe, ki pomenijo zakonske pridržke tej avtonomiji..

1. poglavje: Splošne določbe

OBRAZLOŽITEV POGLAVJA:

Gradivo U LJ z naslovom: Kaj je univerza (neobjavljeno, Lj. 29.2.2008) navaja, da se glede na temeljni ustroj danega (nacionalnega) izobraževalnega sistema »najvišja« izobraževalna raven lahko opredeli bodisi unitarno (kot univerzitetna raven; raven, ki jo zagotavljajo univerze) ali pa binarno (razlikovanje »univerzitetne« in »neuniverzitetne« ravni). Binarna ureditev poleg univerz pozna različne oblike drugih visokošolskih zavodov (other higher education institutions; npr. kolegiji, politehnike, akademije ipd.). Pojem visoko šolstvo (higher education) je splošnejši pojem, ki vključuje obe obliki oziroma obe vrsti ustanov.² Podobno splošni pojem visokošolski zavodi v slovenski zakonodaji vključuje oboje: tako univerze kot npr. visoke strokovne šole.³ Univerze torej ni mogoče opredeliti, če ne upoštevamo tudi "ne-univerze".

Pogosto je sistemska (zakonodajna) razlika med univerzami in drugimi visokošolskimi zavodi v tem, da doktorsko stopnjo (ponekod tudi magistrsko stopnjo) izvajajo samo univerze; v zadnjem času nekateri nacionalni sistemi dopuščajo, da samostojni visokošolski zavodi pod določenimi pogoji in ob sodelovanju z univerzami sodelujejo tudi pri izvajanju podiplomskega študija. Ključni argument za to sistemsko razliko je v "klasični" formuli o povezanosti (temeljnega) raziskovalnega in pedagoškega dela, ki je temeljna značilnost univerz.

V odklonilnem ločenem mnenju na odločbo Ustavnega sodišča U-I-34/94 sta sodnika dr. Zupančič in dr. Tone Jerovšek zapisala, da "državna univerza ne more biti državni zavod. Univerza je lahko samo samostojna ustanova, kot je to na primer Slovenska akademija znanosti in umetnosti, za katero Ustava izrecno niti ne predvideva njene avtonomnosti. Pri tem ne more iti za pravno tehniziranje o tem, kaj je to "ustanova", še zlasti ne, ker ta izraz uporablja zakon o SAZU. Gre enostavno za to, da Ustava od zakonodajalca zahteva, da univerzo finančno oskrbi --, v ostalem pa jo pusti pri miru. Standardna statusno-pravna rešitev za to vprašanje na Zahodu je, da ima univerza status samostojne in samoupravne neprofitne korporacije (non for-profit corporation), ki jo država financira v enem znesku (lump-sum). S podelitvijo takega statusa bi se zakonodajne ingerence vis-a-vis univerzi -- v skladu z Ustavo -- v glavnem nehale. Če ima neodvisen status lahko vsaka pogrošna gospodarska firma, ki ji Ustava nikjer izrecno ne zagotavlja avtonomnosti, ampak le svobodo gospodarske pobude, potem mora to a fortiori veljati za univerzo."

V 35. točki navedene odločbe je Ustavno sodišče zapisalo "Nosilka pravice do avtonomnosti po jasni ustavni določbi je državna univerza oziroma visoka šola. Vendar že iz narave stvari

² Danes postaja razmejevanje med obema ravnema marsikje problematično. Marsikje je opazen trend, ki sili "druge visokošolske zavode" k "preraščanju" v univerze; nova kvaliteta je pogosto bolj na papirju kot v praksi. Ponekod pa so se neuniverzitetne, specializirane visokošolske ustanove zelo uveljavile (npr. *grands écoles* v Franciji), spet drugje se pri prevajanju predstavljajo kot univerze (npr. Universities of Applied Sciences, ko gre za prevod iz nemščine). V okoljih, kjer je poslanstvo neuniverzitetnih ustanov jasno opredeljeno ter ni podvrženo ostremu tekmovanju za raziskovalna sredstva in študente, je teh tenzij precej manj.

³ To razlikovanje je postalo v praksi deloma problematično: npr. razmerje med »fakulteto« kot »samostojnim visokošolskim zavodom« je v razmerju do »fakultete« kot »članice univerze« konceptualno težko obranljivo. Po drugi strani je v slovenščini splošni pojem visokošolski zavodi verjetno preblizu posebnemu pojmu samostojni visokošolski zavodi. Vse to perpetuira razumevanje univerze kot "skupnosti fakultet" (ki včasih nastajajo iz samostojnih visokošolskih zavodov), kar tuji eksperti težko razumejo (gl. npr. EUA evalvacijo UL, 2007).

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

(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." V 42. točki navedene odločbe je Ustavno sodišče zapisalo, da "mora Država 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.

Zakonodaja v članicah EU obsega ali zakone o univerzi, kot npr.: v Avstriji AKT O UNIVERZI 2002 (Federal Legal Gazette I), št. 87/2007, začetek veljavnosti 5. december, 2007, v nadaljevanju avstrijski zakon, ali npr. FINSKI ZAKON O UNIVERZI (uradna objava 645/1997, Amandmaji do 1453/2006, v nadaljevanju finski zakon), ali pa visokošolske zakone, kot npr: Portugalska, ki ima Zakon o avtonomiji visokošolskih institucij, (objavljen 17. oktobra 2007, 62/2007 vsebuje 7 naslovov in 185 členov, v nadaljevanju portugalski zakon).

Sprejem ZU pa nikakor ne pomeni, da Zakona o visokem šolstvu na potrebujemo. Tudi ostale oblike visokošolske dejavnosti izven univerz morajo biti ustrezno urejene z zakonom, bodisi s sprejemom novega ZVis, bodisi z novelacijo ZVis, iz katerega bo potrebno črtati vse določbe, ki se nanašajo na univerzo.

V prvem poglavju zakon (ZU) določa, da je univerza posebna oblika izvajanja visokošolske dejavnosti. Zakon posebej poudarja, da ne ureja ostalih oblik izvajanja visokošolske dejavnosti, kot so visokošolski zavodi izven univerz. Zakon izhaja iz tega, da bo ostale oblike še naprej urejal ZVIS, zato ZU razveljavlja v prehodnih določbah le tiste določbe ZVIS, ki urejajo univerzo, ki je poslej urejena z ZU.

ZU v tem poglavju opredeli univerzo, določi njeno temeljno poslanstvo ter temeljni cilji: univerza je najvišja vzgojno-izobraževalna in učno-znanstvena ustanova, ki izvaja najzahtevnejše temeljno znanstveno-raziskovalno in umetniško dejavnost; s tem je postavljena distinkcija do ostalih oblik visokošolskega izobraževanja.

Te določbe se uporabljajo tudi za presojo pogojev za nastanek univerze.

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

1. člen

Ta zakon ureja univerzo, kot posebno obliko izvajanja visokošolske dejavnosti. Visokošolska dejavnost obsega študijske programe prve, druge in tretje stopnje ter vseživljenjsko izobraževanje v skladu z zakonom, ki ureja visokošolsko dejavnost.

Ta zakon ne ureja ostalih oblik izvajanja visokošolske dejavnosti, kot so visokošolski zavodi izven univerz. Ostale oblike izvajanja visokošolske dejavnosti, ki niso organizirane oziroma ustanovljene kot univerze, nimajo statusa univerze in ne smejo uporabljati imena univerza ali njenih izpeljank.

2. člen

Univerza je najvišja vzgojno-izobraževalna in učno-znanstvena ustanova, ki izvaja najzahtevnejše temeljno znanstveno-raziskovalno in umetniško dejavnost.

Raziskovalna, izobraževalna in umetniška dejavnost na univerzi zajemata širok izbor znanstvenih ved, ki presegajo omejenost posamezne stroke, prispevajo k univerzalnosti in omogočajo interdisciplinarnost.

3. člen

Univerza zagotavlja vrhunsko, mednarodno primerljivo kakovost raziskovanja, izobraževanja in umetniškega ustvarjanja. Univerza zagotavlja celovit sistem notranjega zagotavljanja kakovosti in se vključuje v evropski sistem zunanje evalvacije kakovosti.

4. člen

Temeljno poslanstvo univerze je uresničevanje naslednjih temeljnih ciljev:

- priprava študentk in študentov na življenje aktivnih državljanek in državljanov v demokratični družbi,
- priprav študentk in študentov na njihove kariere ter omogočanje njihovega osebnega razvoja,
- ustvarjanje in vzdrževanje širokih, vrhunskih podlag znanja ter
- spodbujanje raziskovanja in inovativnosti, ki je v najširšo korist.

5. člen

Značilnosti in posebnosti, po katerih se univerza razlikuje od ostalih visokošolskih organizacij, so s tem zakonom urejene na naslednjih področjih:

- pravni status univerze, kot pravne osebe s posebnim položajem,
- nastanek in prenehanje univerze,
- avtonomija na področju izvajanja akademske dejavnosti, notranje organizacije in postopkov odločanja oziroma korporacijskega upravljanja,
- urejanje razmerij med univerzo in državo oziroma razmerij med univerzo in njenimi ustanovitelji,
- obveznost stalnega izvajanja zunanje evalvacije in vključenosti v evropski sistem evalvacijskih standardov,

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

- financiranje univerze s strani ustanovitelja oziroma iz državnega in drugih proračunov ter iz drugih virov
- pravni status zaposlenih na univerzi,
- posebnosti postopkov odločanja v univerzitetni visokošolski dejavnosti.

6. člen

Učni jezik na univerzi je slovenski. Univerza lahko izvaja študijske programe ali njihove dele v tujem jeziku pod pogoji, določenimi s statutom.

7. člen

V tem zakonu uporabljeni izrazi, zapisani v moški slovnični obliki, se uporabljajo kot nevtralni za ženski in moški spol.

2. poglavje: Pravni status univerze

OBRAZLOŽITEV POGLAVJA:

ZU določa, da je univerza lahko javna ali zasebna. Javna univerza je univerza, katere pretežni ustanovitelj je država. Zasebna univerza je univerza, katere pretežni ustanovitelj je domača ali tuja fizična ali pravna oseba.

Univerza ima poseben (sui generis) pravni status in ni niti javni zavod niti ustanova: je avtonomna ustanova, s pravnim položajem, ki ga ureja ZU. Zgolj podrejeno se za univerzo, kot pravno organizacijsko obliko, uporablja zakon, ki ureja ustanove, saj ji je ta oblika bližja kot oblika javnega zavoda po Zakonu o zavodih (v nadaljevanju: ZZ). Da je ta oblika primernejša, izhaja tudi iz odločbe Ustavnega sodišča RS št. U-I-34/94, kjer v ločenem mnenju piše: "državna univerza ne more biti državni zavod. Univerza je lahko samo samostojna ustanova, kot je to na primer Slovenska akademija znanosti in umetnosti, za katero Ustava izrecno niti ne predvideva njene avtonomnosti. Sicer pa je stališče delovne skupine da bi bilo univerzo kot posebno obliko možno presojati tudi po ZZ, v kolikor bi bil ta zakon ustrezno spremenjen.

Univerza, tako javna kot zasebna je nepridobitna pravna oseba. Delovna skupina je pri tem posebej presojala ali zasebni univerzi dopustiti pridobitnost in s tem obliko gospodarske družbe, vendar se za to ni odločila.

Javna univerza izvaja javno službo po pooblastilu iz zakona; zasebna univerza lahko izvaja javno službo če pridobi koncesijo.

ZU ne ureja notranje organizacije univerze in pooblastila njenih članic v pravnem prometu v razmerju do tretjih se; predvideva, do bo to urejeno s statutom univerze. Statut lahko članicam podeli najvišjo stopnjo pravnih pooblastil.

V alternativni se predvideva tudi možnost, da članice univerze, na način kot to določa statut univerze, pridobijo pravno sposobnost za opravljanje poslov, ki ne sodijo v izvajanje

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

nacionalnega programa visokega šolstva in raziskovalne dejavnosti in niso financirani z javnimi sredstvi (sedanja ureditev).

V delovni skupini je bilo izpostavljeno vprašanje pravne osebnosti članic, ki je tudi v ZVIs-u neustrezno urejeno. Prevladalo je stališče, da naj bo obseg pooblastil članic določen s statutom in da naj zakon ne posega v ta razmerja. Pri tem se je delovna skupina naslanjala predvsem na sprejete odločbe ustavnega sodišča s tem v zvezi in na stališča EUA in Sveta Evrope.

Statut lahko določi najvišjo stopnjo pooblastil članicam v pravnem prometu, ali pa pooblastila veže zgolj na dejavnosti izven nacionalnih programov; skratka to vprašanje je prepuščeno avtonomiji univerze glede določanja notranje organizacije.

Odprto vprašanje pa je povezano s tem, da statut članici ne more podeliti pravne osebnosti, torej splošnega pooblastila za opravljanje vseh pravnih poslov; to lahko določi le zakon.. Za uveljavitev takšnega koncepta bi bilo potrebno vključiti naslednjo določbo, ki jo je delovna skupina ponudila v razpravo, kot alternativo:

»Članice univerze lahko, na način kot to določa statut univerze, pridobijo pravno sposobnost za opravljanje poslov, ki ne sodijo v izvajanje nacionalnega programa visokega šolstva in raziskovalne dejavnosti in niso financirani z javnimi sredstvi.«

V tem poglavju ZU določa še, da se javna univerza lahko statusno povezuje tudi z drugimi pravnimi osebami s pogodbo o pridruženem članstvu, katere vsebina je predpisana in h kateri poda soglasje nadzorni organ univerze.

Univerze s sedežem v RS se za obravnavanje in usklajevanje zadev skupnega pomena obvezno povezujejo v rektorsko konferenco, ki je pravna oseba po predpisih, ki urejajo društva. Študenti univerz s sedežem v RS se obvezno povezujejo v konferenco študentskih svetov.

8. člen

Univerza je lahko javna ali zasebna. Javna univerza je univerza, katere pretežni ustanovitelj je država. Zasebna univerza je univerza, katere pretežni ustanovitelj je domača ali tuja fizična ali pravna oseba.

Univerza je avtonomna ustanova, s pravnim položajem, ki ga ureja ta zakon. Podrejeno se za univerzo, kot pravno organizacijsko obliko, uporablja zakon, ki ureja ustanove.

Univerza je nepridobitna pravna oseba.

9. člen

Javna univerza izvaja javno službo na temelju pooblastila iz zakona in pogodbe o financiranju (v nadaljevanju: pogodba o financiranju) študijskih in raziskovalnih programov in drugih dejavnosti univerze, ki jo javna univerza sklene z ustanoviteljem.

Zasebna univerza lahko izvaja javno službo na temelju koncesije, ki jo pridobi po predpisih, ki urejajo koncesije.

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

10. člen

Univerza je pravna oseba.

Notranja organizacija univerze in pooblastila v pravnem prometu v razmerju do tretjih se, v skladu s tem zakonom, urejajo s statutom univerze.

Notranje organizacijske enote univerze, ki opravljajo izobraževalno, znanstveno-raziskovalno in umetniško dejavnost na zaokroženih področjih ISCED in FRASCATI, se organizirajo kot članice univerze.

Alternativa:

Članice univerze lahko, na način kot to določa statut univerze, pridobijo pravno sposobnost za opravljanje poslov, ki ne sodijo v izvajanje nacionalnega programa visokega šolstva in raziskovalne dejavnosti in niso financirani z javnimi sredstvi.

11. člen

Javna univerza se lahko statusno povezuje tudi z drugimi pravnimi osebami s področja visokošolske in raziskovalne dejavnosti ali druge s tem področjem povezane dejavnosti in katerih ustanovitelj ni država, na način, kot to določa zakon, ki ureja javno zasebna partnerstva in statut univerze.

Če pravna oseba iz prejšnjega odstavka z javno univerzo sklene pogodbo o pridruženem članstvu, pridobi položaj pridružene članice. Pogodba o pridruženem članstvu mora vsebovati vsaj:

- ureditev razmerij glede izvajanja študijskih in raziskovalnih programov, ki morajo biti akreditirani v skladu s postopki, ki veljajo za univerzo, ter infrastrukturnih dejavnosti,
- ureditev medsebojnih razmerij glede izvajanja skupnih strokovnih in administrativno tehničnih dejavnosti in
- ureditev razmerij glede postopkov habilitacije, evalvacije in akreditacije.

K pogodbi o pridruženem članstvu poda soglasje nadzorni organ univerze.

12. člen

Univerze se lahko z domačimi in tujimi univerzami povezujejo v univerzitetna združenja ali druge oblike povezovanja oziroma združevanja s statusom pravne osebe po predpisih, ki urejajo društva.

Univerze s sedežem v RS se za obravnavanje in usklajevanje zadev skupnega pomena obvezno povezujejo v rektorsko konferenco. Rektorska konferenca je pravna oseba po predpisih, ki urejajo društva. Obliko in dejavnost ter druge statusne značilnosti določa statut rektorske konference, ki se sprejme s soglasjem vseh univerz.

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

Študenti univerz s sedežem v RS se obvezno povezujejo v konferenco študentskih svetov. Obliko in dejavnosti ter način delovanja določa poslovnik o delu konference študentskih svetov, ki se sprejme s soglasjem vseh študentskih svetov univerz.

3. poglavje: Nastanek in prenehanje univerze

OBRAZLOŽITEV POGlavJA:

Nastanek univerze je urejen s postopkom v Državnem zboru in z osnovami in merili za dosego statusa univerze. ZU določa, da se javna univerza ustanovi z aktom, ki ga sprejme državni zbor. Zasebna univerza se ustanovi z ustanovnim aktom, ki ga sprejme ustanovitelj in aktom državnega zbora, ki ugotovi izpolnjevanje pogojev za podelitev statusa univerze. Univerza lahko nastane tudi s preoblikovanjem.

Ustanovitelj univerze ne odgovarja za njene obveznosti, razen če tako izrecno ne odloči in ima dolžnost zagotoviti:

- začetno premoženje za ustanovitev in začetek delovanja univerze.*
- financiranje dejavnosti javne univerze na način, določen ZU.*

Delovna skupina je pri pogojih za nastanek univerze izhajala iz meril za ustanovitev univerze, ki jih je na predlog Univerze v Ljubljani sprejela rektorska konferenca na aprilski seji 2008. ZU določa pogoje za pridobitev statusa univerze in sicer večdisciplinarnost in povezanost institucionalno avtonomijo in svobodo raziskovanja in poučevanja, zadostno število osebja, sposobnega za vrhunsko delo na različnih študijskih področjih oziroma usposobljenega za najbolj zahtevno raziskovanje, objektivno uveljavljene rezultate takega raziskovanja v širšem prostoru, vključevanje študentov iz vseh družbenih skupin, vključno z mednarodnimi študenti, itd.

Gradivo U LJ z naslovom: Definicija visokošolskega strokovnega izobraževanja, z dne 29. 2. 2008 navaja, da bi univerzitetno izobraževanje v Sloveniji moralo sloneti na raziskovalnem delu, pri čemer se študentje tekom predavanj in spremljevalnih dejavnosti spoznavaajo s teoretičnim ozadjem področja, bazičnimi eksperimentalnimi pristopi in osnovnimi delovnimi postopki. Pri visokošolskem strokovnem izobraževanju bi se morali osredotočiti na poučevanje praktičnih metod, pristopov ter analiz in reševanja problematike pomembne za industrijo ter servisne in administrativne dejavnosti. Podajanje osnovnih principov in metod pa je omejeno le na tiste segmente, ki so nujni za razumevanje praktičnih pristopov. Klasična predavanja dopolnjuje predvsem projektno delo usmerjeno v izbrano problematiko.

Frascati priročnik (Frascati Manual, 1993) opredeljuje novo znanje na naslednji način:

Raziskave in eksperimentalni razvoj (RR) so ustvarjalno delo, ki ga opravljamo z namenom, da bi povečali znanje, vključno z znanjem o človeku, kulturi in družbi, ter uporabo tega znanja za razvoj novih aplikacij (Definicije raziskav po Frascatiskem priročniku, glej gradivo ZU).

Določbe o poslanstvu imajo tudi drugi zakoni, tako npr. 2. člen portugalskega ali pa 1. člen avstrijskega zakona (glej gradivo ZU).

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

Glede na opredelitev ciljev visokega šolstva se je v zadnjih letih v strokovnih razpravah uveljavila sintetizirana definicija, ki jo je povzel tudi letošnji (2007) Londonski komunike "bolonjskih" ministrov in ji s tem dal tudi politično težo .

Nacionalni organ za kakovost visokega šolstva daje mnenje ali so izpolnjeni pogoji za podelitev statusa univerze, ki jih natančno določa ZU.

Univerza lahko preneha tudi z odvzemanjem statusa. Postopek za odvzem statusa univerze uvede nacionalni organ za kakovost visokega šolstva, v primerih, določenih z ZU.

13. člen

Javna univerza se ustanovi z ustanovnim aktom, ki ga sprejme državni zbor. Ustanovni akt javne univerze vsebuje ugotovitev, da so izpolnjeni pogoji za podelitev statusa univerze ter temeljne statusne opredelitve univerze in sicer: ime, sedež, dejavnost, premoženje in financiranje.

14. člen

Zasebna univerza se ustanovi z ustanovnim aktom, ki ga sprejme ustanovitelj in aktom državnega zbora, ki ugotovi izpolnjevanje pogojev za podelitev statusa univerze.

15. člen

Univerza lahko nastane tudi s preoblikovanjem iz visokošolskega ali raziskovalnega zavoda, s smiselno uporabo določb tega zakona o ustanovitvi univerze.

16. člen

Ustanovitelj ima dolžnost zagotoviti začetno premoženje za ustanovitev in začetek delovanja univerze.

Ustanovitelj javne univerze ima dolžnost zagotoviti financiranje dejavnosti javne univerze na način, določen s tem zakonom.

Ustanovitelj univerze ne odgovarja za njene obveznosti, razen če izrecno ne odloči, da prevzame odgovornost za del ali za vse njene obveznosti.

17. člen

Status univerze lahko pridobi le takšna organizirana skupnost učiteljev in študentov, ki po svojih zmogljivosti in obsegu lahko uresničuje temeljno poslanstvo univerze iz 4. člena tega zakona na način, da zagotavlja:

- večdisciplinarnost in povezanost ("universitas") v študiju in raziskovanju,
- institucionalno avtonomijo in svobodo raziskovanja in poučevanja,
- zadostno število osebja, sposobnega za vrhunsko delo na različnih študijskih področjih oziroma usposobljenega za najbolj zahtevno raziskovanje,

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

- objektivno uveljavljene rezultate takega raziskovanja v širšem prostoru,
- vključevanje študentov iz vseh družbenih skupin, vključno z mednarodnimi študenti,
- materialne pogoje za uspešen študij študentov, vključno z obštudijskimi dejavnostmi v smislu 73. člena Zakona o visokem šolstvu.
- uspešno umestitev v gospodarsko, kulturno in širše družbeno okolje ter sodelovanje z njim in
- aktivno mednarodno sodelovanje pri izvajanju študijskih in raziskovalnih programov.

18. člen

Nacionalni organ za kakovost visokega šolstva, ustanovljen v skladu s tem zakonom na način, določen s svojimi akti, daje mnenje ali so izpolnjeni naslednji pogoji za podelitev statusa univerze:

- da bo univerza gojila temeljno in razvojno raziskovanje, ki je mednarodno primerljivo oziroma uživa utemeljeno zaupanje, da bo imela ustrezen obseg preverljivih in mednarodno predstavljenih rezultatov, ki ga zagotavlja stalno jedro habilitiranih učiteljev oziroma raziskovalcev,
- da bo lahko izvajala svoje poslanstvo na področju vseh štirih temeljnih ciljev visokošolskega izobraževanja iz 4. člena tega zakona,
- da bo imela zagotovljeno ustrezno infrastrukturo (prostori, laboratoriji, oprema, knjižnica itd.) in ustrezne materialne pogoje za svoje delovanje,
- da bo raziskovala na vsaj petih temeljnih znanstvenih področjih po fraskatski klasifikaciji in poučevala na vsaj petih študijskih področjih po ISCED klasifikaciji,
- da bo imela zadostno število (vsaj 100) habilitiranih učiteljev in sodelavcev, v pretežnem delovnem razmerju ter vsaj 1.500 študentov, od tega vsaj 1.000 rednih,
- da je moč na podlagi ocen neodvisnih ekspertov pričakovati, da bo njeno raziskovanje in izobraževanje na stopnji, ki zagotavlja kakovosten podiplomski, doktorski in po-doktorski študij na mednarodno konkurenčni ravni,
- da bo izvajala študij na vseh treh stopnjah in
- da bo imela razvite sisteme spremljanja, ugotavljanja, zagotavljanja, preverjanja in izboljševanja kakovosti dela, v katere so vključeni tudi študenti in zunanji visokošolski partnerji ter sisteme za pedagoško in raziskovalno izpopolnjevanje osebja.

Nacionalni organ za kakovost visokega šolstva za vsako od zgoraj navedenih podlag izdela ustrezna merila, normative in standarde.

19. člen

Državni zbor pri presoji izpolnjevanja pogojev za podelitev statusa univerze odloča na podlagi predhodno pridobljenega mnenja nacionalnega organa za kakovost visokega šolstva iz prejšnjega člena.

20. člen

Univerza lahko preneha z odločitvijo ustanovitelja. Univerza lahko preneha v stečajnem postopku, če ustanovitelj ne zagotovi sredstev za poravnavo zapadlih neporavnanih obveznosti univerze.

21. člen

Univerza lahko preneha tudi z odvzemom statusa. Postopek za odvzem statusa univerze uvede nacionalni organ za kakovost visokega šolstva, v naslednjih primerih:

- če pravna oseba ne izpolnjuje pogojev za ohranitev statusa univerze,
- če se univerza v zakonsko predpisanem roku ne podvrže zunanji evalvaciji, ki jo zakon določa kot obvezno,
- če je zunanja evalvacija negativna in nepravilnosti niso bila odpravljene v roku, ob pogoju, da tako odloči nacionalni organ za kakovost visokega šolstva.
- če je zunanja evalvacija več kot enkrat zapored negativna, v delih oziroma na način, kot to opredeli nacionalni organ za kakovost visokega šolstva.

4. poglavje: Avtonomija univerze

OBRAZLOŽITEV POGlavJA:

Kot je zapisano v gradivu ULJ o Avtonomiji in upravljanju univerze (neobjavljeno, Ljubljana 2008), bi morala biti v Sloveniji opredelitev avtonomije univerz manj problematična, kot kjerkoli drugje, ker:

- *avtonomijo univerzam pravno varuje 58. člen Ustave RS;*
- *je Ustavno sodišče dalo jasno interpretacijo razumevanja avtonomije univerz, ki se kar zadeva odnose med univerzo in okoljem nanaša le na univerzo kot celoto, ne pa tudi na njene članice;*
- *veljavna visokošolska zakonodaja posebej opredeljuje področja avtonomnosti in sicer: svobodo akademskega dela in delovanja, samostojno kadrovsko politiko (sprejemanje meril za izvolitve v nazive, volitve v nazive, izbiranje delavcev in sodelavcev), samostojno urejanje študijskih zadev (izdelava in sprejemanje študijskih programov, določanje študijskega režima), pripravo in izvajanje raziskovalnih programov, projektov, inovacijske dejavnosti, podeljevanje strokovnih in znanstvenih naslovov, samostojno upravljanje oziroma urejanje notranje organizacije, (določanje organizacijskih enot in organov, volitve in imenovanja organov univerze, sodelovanje z drugimi organizacijami, upravljanje s premoženjem).*

Avtonomijo univerz po drugi strani podpirajo vsi mednarodni dokumenti, bodisi tisti, ki so jih sprejele univerzitetne asociacije ali tisti, ki so jih podpisali evropski ministri pristojni za področje visokega šolstva. Na primer:

- *Londonski komunike, ki ga je sprejel Svet Evrope maja 2007 priporoča, da je treba 'spodbujati avtonomijo institucij visokega šolstva in raziskovanja, kakor tudi akademsko svobodo članov akademske skupnosti'. Poudarja tudi 'pomen močnih ustanov, ki so raznolike, primerno financirane, avtonomne in odgovorne.'*
- *V Bergenskem komunikeju iz leta 2005 je zapisano, da se podpisniki obvezujejo, da 'bomo zagotovili visokošolskim zavodom potrebno avtonomijo, s katero bodo izvrševali dogovorjene reforme, priznavamo pa tudi potrebo po trajnostnem financiranju zavodov ...'*

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

- Konferenca evropskih visokošolskih zavodov v Salamanci leta 2001 poudarja, da morajo zavodi imeti 'potrebno svobodo pri upravljanju, manj togo ureditev ter primerno financiranje, sicer bodo pri konkurenčnosti postavljeni v slabši položaj ...'
- Lizbonska konvencija o priznavanju visokošolskih kvalifikacij iz leta 1997 govori tudi o tem, da podpisnice 'pripisujejo velik pomen načelu institucionalne avtonomije in se zavedajo, da ga je treba podpirati in varovati ...'
- Erfurtska deklaracija iz leta 1996 poudarja: 1. Država mora spoštovati in varovati akademsko svobodo in akademsko avtonomijo ... 2. Univerza se mora usmerjati in delovati kot odgovorna in kohezivna skupnost, ne kot anarhično ali neodgovorno združenje ... 3. Država mora univerzi dopustiti, da sama nadzira kvaliteto in ureja standarde delovanja ... 4. Pri takšnem samourejanju mora univerza zagotavljati transparentnost svojega delovanja ter odgovornost do javnosti ... 5. Država mora zagotavljati stabilno financiranje univerze ... 6. Univerza si mora kar najbolj prizadevati, da pomnoži svoje finančne vire ... 7. Država mora dopustiti univerzi, da opravlja svoje historične znanstvene in kulturne naloge ... 8. Univerza se mora odzivati na potrebe družbe, vključno z ustvarjanjem blagostanja... 9. Država mora liberalizirati strukturo in delovanje univerze, tako da ji omogoči izpolnjevanje njenih mednarodnih nalog ... 10. Univerza mora izpolnjevati svoje obveznosti do blagostanja človeštva kot celote.
- Magna Charta Universitatum iz leta 1988 poudarja, da je univerza 'avtonomna institucija, ki z raziskovanjem in poučevanjem na kritičen način ustvarja in prenaša kulturo' in da mora biti 'moralno in intelektualno neodvisna od vseh političnih oblasti in gospodarskih moči.

Potrebno je izhajati iz posebnega položaja univerze ter opredelitve avtonomije, ki je povzeta v ustavni odločbi pod opr. št. U-I-22/94 in sicer pritrnilno ločeno mnenje ustavnega sodnika Zupančič M. Boštjana,, ki se mu pridružuje ustavni sodnik Šinkovec Jože (Ustavna odločba je objavljeni na spletni strani: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/6F5D010649CB522CC125717200280CA>):

»Pridevnik »avtonomen« (ali samostalnik »avtonomija«) se ne pojavlja nikjer drugje v Ustavi: niti sodstvo, ki je sicer neodvisno, niti izvršna oblast, niti Državni svet, niti Predsednik republike po Ustavi niso avtonomni. Beseda »avtonomija« izhaja iz grških korenov »autos« in »nomos.« Gre torej za to, da je tisti, ki je avtonomen – samozakonodajalen, da je sam po sebi zakonodajalec. Vsi so vezani na zakone, ki jih (v okviru Ustave) razglašča Državni zbor. Univerza pa je (toliko kot univerza), od zakonske regulative po Ustavi *expressis verbis* izvzeta.

Univerzi je po Ustavi dan poseben svoboden status. Svoje zadeve lahko avtonomno, se pravi z lastnimi predpisi, samostojno in neodvisno, sama ureja. Univerzitetna avtonomija, ne more biti ozko politično, ne ozko pozitivistično pravno vprašanje. Dejstvo, da se avtonomija univerze pojavlja v Ustavi namreč pomeni natanko to.«

ZU določa, da univerze delujejo po načelu avtonomije, ki jim zagotavlja položaj, ki ga zagotavlja ZU.

Pomembna novost je v tem, da univerza sama določa merila za kreditno vrednotenje študijskih programov po ECTS in merila za prehode med študijskimi programi, vendar v skladu z merili, ki jih določi nacionalni organ za kakovost visokega šolstva.

Akademski organ univerze tudi samostojno sprejema študijske programe in odloča o spremembah njihovih obveznih sestavin. Odpravljene so določbe, po katerih zunanjo akreditacijo študijskih programov potrjuje institucija izven univerze (danes Svet za visoko šolstvo oz. njen akreditacijski senat). S tem se krepí odgovornost univerze za izbiro pravih študijskih programov, torej tistih, ko bodo študentom:

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

- dali praktične kompetence za zaposlovanje na posameznih področjih in možnosti za stalno izpopolnjevanje na doseženem strokovnem področju ter
-omogočil,i tudi pridobitev zadostnega praktičnega znanja in komunikacijsko-informacijskega vedenja, ki je v sodobni informacijski družbi nujno.
-omogočili obvladovanje interdisciplinarnega znanja oziroma privajanje na uporabo in povezovanje znanja z najrazličnejših področij ali posameznih delov

Univerza s tem prevzema polno tveganje in odgovornost razvijati take študijske programe, ki bodo ponujali dovolj izbirmosti za zadostitev zahtev na trgu delovne sile (raznovrstnost znanja).

To pa ne pomeni, da nad izbiro študijskih programov ni zunanjega nadzora. Nacionalni organ za visoko šolstvo ima izrecne pristojnosti nadzora nad skladnostjo univerzitetnih akreditacij z nacionalnimi merili in tudi pristojnosti ukrepanja.

ZU posebej določa, da imajo univerze v postopkih priprave in sprejemanja pravnih in političnih aktov, ki zadevajo univerze v vladi ali državnem zboru in državnem svetu, pravico in dolžnost sodelovanja in izražanja stališč in predlogov v postopku njihovega sprejemanja, do katerih se mora nosilec odločanja opredeliti.

Nova je tudi določba, da organi preiskovanja in pregona ne smejo vstopiti v poslopja univerze, če pred tem ne pridobijo dovoljenja rektorja ali njegovega pooblaščenca.

Univerzi je zagotovljena avtonomija tudi glede ureditve in uresničevanja upravljanja in postopkov odločanja. Struktura, sestava in število oziroma vrste organov univerze ureja univerza v skladu z zakonom, v svojih aktih.

Načine, oblike in postopke uresničevanja partnerskih razmerjih med akademsko skupnostjo in študenti, univerza uredi s statutom in drugimi notranjimi akti ter v sporazumu z organi, ki predstavljajo študente.

Načelno je določeno, da mora biti v organih univerze 25 odstotna zastopanost študentov, razen v primerih, ko ZU določa drugače.

22. člen

Univerze delujejo po načelu avtonomije, ki jim zagotavlja predvsem:

- svobodo raziskovanja, umetniškega ustvarjanja in posredovanja znanja,
- svobodo povezovanja med pedagoškim delom, znanstvenim raziskovanjem in umetniškim ustvarjanjem,
- sprejemanje meril za izvolitev v naziv visokošolskih učiteljev in znanstvenih delavcev,
- volitve v nazive visokošolskih učiteljev in znanstvenih delavcev,
- izbiro visokošolskih učiteljev in znanstvenih delavcev za zasedbo delovnih mest,
- izdelavo in sprejem študijskih programov na podlagi meril, ki jih sprejme nacionalni organ za kakovost visokega šolstva
- izdelavo in sprejem znanstveno – raziskovalnih programov
- določanje študijskega režima ter določanje oblik in obdobj preverjanja znanj študentov,

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

- določanje meril za kreditno vrednotenje študijskih programov po ECTS in meril za prehode med študijskimi programi, v skladu z merili, ki jih določi nacionalni organ za kakovost visokega šolstva
- določanje meril za oblikovanje skupnih študijskih programov,
- dajanje soglasja k študijskim programom članic in ponovno dajanje soglasja po preteku vsakih sedmih let,
- določanje meril za priznavanje znanja in sposobnosti, pridobljenih pred vpisom v program oziroma izven študijskega programa,
- podeljevanje strokovnih in znanstvenih naslovov v skladu z zakonom ter podeljevanje častnega doktorata in naziva zaslužni profesor,
- volitve, imenovanja in odpoklic organov v skladu s statuti in drugimi akti,
- odločanje o oblikah sodelovanja z drugimi organizacijami,
- upravljanje s premoženjem v skladu z namenom, za katerega je bilo pridobljeno,
- določanje prednosti za nekatere kategorije oziroma nazive pri zasedanju funkcij v organih Univerze in
- določanje pogojev in meril za sprejem v študentske domove.

23. člen

Nacionalni organ za kakovost visokega šolstva mora pri določanju meril za oblikovanje študijskih programov upoštevati usmeritve o vzpostavljanju evropskega visokošolskega prostora in druga mednarodna in priporočila za oblikovanje teh programov.

24. člen

Akademski organ univerze sprejema študijske programe in odloča o spremembah njihovih obveznih sestavin; akademski organ univerze najmanj vsakih sedem let ponovno odloča o soglasju k študijskim programom, pri čemer upoštevajo ugotovitve iz samoevalvacijskih in zunanjih evalvacijskih poročil.

25. člen

Univerza samostojno določi merila za habilitacijske postopke in oblikuje habilitacijsko komisijo ter izdaja odločbe o izvolitvi v naziv visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev.

26. člen

V postopkih priprave in sprejemanja pravnih in političnih aktov, ki zadevajo univerze v vladi ali državnem zboru in državnem svetu, imajo univerze pravico in dolžnost sodelovanja in izražanja stališč in predlogov v postopku njihovega sprejemanja, do katerih se mora nosilec odločanja opredeliti.

27. člen

Univerza opravlja svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov.

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

Univerza izvršuje naloge in cilje skladno s tem zakonom brez vezanosti na navodila vlade ali ministrstev. Univerza sprejme statut skladno z določili tega zakona.

28. člen

Univerza ima statut, s katerim opredeli temeljna statusna vprašanja skladno z ustanovitvenim aktom ter uredi načine, oblike in postopke urejanja in uresničevanja vprašanj, ki sodijo v njeno avtonomijo, tako na področju izvajanja akademske dejavnosti, kot tudi na področju notranje organizacije in upravljanja.

29. člen

Univerza opravlja svoje delo po pravilih stroke.

Pri opravljanju svojega dela mora biti politično nevtralna.

Univerza mora pri svojem delu ravnati nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznicam oziroma posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam.

Organi preiskovanja in pregona ne smejo vstopiti v poslopja univerze, če pred tem ne pridobijo dovoljenja rektorja ali njegovega pooblaščenca.

30. člen

Organom oblasti je prepovedano, da s kakršnimi koli upravnimi ali izvršilnimi akti (z izjemo aktov nadzora nad zakonitostjo) posegajo v odločanje oziroma drugo delovanje univerze, ki sodi v okvir njene pristojnosti.

31. člen

Univerzi je zagotovljena avtonomija glede ureditve in uresničevanja upravljanja in postopkov odločanja, kar vključuje:

- volitve, imenovanja in odpoklic organov v skladu z zakonom, statutom in drugimi akti univerze,
- odločanje o oblikah sodelovanja z drugimi organizacijami in
- upravljanje s premoženjem v skladu z namenom, za katerega je bilo pridobljeno.

32. člen

Struktura, sestav in število oziroma vrste organov univerze ureja univerza v skladu z zakonom, v svojih aktih.

Ne glede na prvi odstavek tega člena, mora univerza imeti:

- rektorja ali drugače poimenovano osebo, odgovorno za zakonitost in delovanje univerze, ki je hkrati njen zakoniti zastopnik,
- senat ali drugače poimenovan akademski organ univerze, ki lahko imenuje delovna telesa za posamezna področja,
- organ, pristojen za nadzor in druge naloge, določene s tem zakonom,

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

- študentski svet ali drugače poimenovan organ študentov.

Načine, oblike in postopke uresničevanja partnerskih razmerjih med akademsko skupnostjo in študenti, univerza uredi s statutom in drugimi notranjimi akti ter v sporazumu z organi, ki predstavljajo študente.

Ne glede na prvi odstavek tega člena mora biti v organih univerze 25 odstotna zastopanost študentov, razen v primerih, ko ta zakon določa drugače.

33. člen

Za upravljanje organov članic univerze se smiselno uporabljajo določbe tega zakona o organih in upravljanju univerze.

Upravljanje univerze

OBRAZLOŽITEV PODPOGLAVJA:

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 (odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Udeča, ki se mu pridružujeta sodnica dr. Geč-Korošec in sodnik dr. Jerovšek).

Iz tega je razvidno, da mora biti osnovna organiziranost Univerz enotno oblikovana na ravni zakona, z navedbo vseh organov in vsemi glavnimi pristojnostmi in odgovornostmi posameznih organov. Le na tak način se lahko zagotovi potrebna transparentnost, ki je potrebna za uresničevanje pravic drugih, tj. tistih, ki se izobražujejo ali kako drugače opravljajo delo v povezavi z Univerzo.

ZU uvaja nadzorni organ univerze, ki je odgovoren za nadzor nad poslovanjem univerze in nad uresničevanjem pogodbe o financiranju univerze. Nadzorni organ ni primerljiv z današnjim upravnim odborom niti po sestavi niti po pristojnostih. Sestava nadzornega organa je izrazito strokovna. Kar zadeva pristojnosti nadzornega organa, so te izključno nadzorstvene; nadzorni organ nima poslovodskih pristojnosti, tako kot današnji upravni odbor, ki odloča o materialnih vprašanjih in investicijah.

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

Na delovni skupini je bilo izraženo stališče, da je nadzor temeljnega pomena, zato morajo določbe o nadzoru zagotoviti bolj učinkovit nadzor države od tistega, ki danes poteka v okviru upravnih odborov univerz.

Sicer je bila s strani nekaterih glede tega izražena skepsa, s strani drugih pa prepričanje, da je moč z obligacijsko pravnimi pravili oz. s pogodbo (katere obvezne sestavine določa zakon in med njimi so tudi določbe o nadzoru) zagotoviti bolj učinkovit nadzor države od tistega, ki danes poteka v okviru upravnih odborov univerz.

Sestava nadzornega organa je izrazito strokovna. Z določbami o sestavi in navzkrižju interesov se zagotavlja neodvisnost in profesionalnost ter odgovornost v delovanju tega organa.

Člani nadzornega organa morajo svoje naloge opravljati s skrbnostjo dobrega strokovnjaka. Za kršitev dolžne skrbnosti in zaradi kršitve varovanja poslovne skrivnosti odgovarjajo odškodninsko. Pomembna novost je v tem, kdo ne more biti član nadzornega organa, in sicer:

- kdor je zaposlen ali izvaja pedagoško ali raziskovalno dejavnost na tej univerzi,*
- kdor opravlja funkcijo v ministrstvu, pristojnem za visoko šolstvo ali v političnih strankah,*
- kdor je študent na tej univerzi*
- kdor je že član nadzornega organa na drugi univerzi v RS.*

ZU določa še, da se člana nadzornega organa lahko na podlagi utemeljenih razlogov, kot so:

- hujša kršitev predpisov ali splošnega akta univerze,*
- pravnomočne obsodbe zaradi storitve kaznivega dejanja, za katerega je predpisana zaporna kazen*
- nesposobnosti ali nezadostne skrbnosti pri opravljanju nalog*

Rektor javne univerze je voljen; volijo ga enako kot doslej vsi visokošolski učitelji, znanstveni delavci in visokošolski sodelavci, ki so zaposleni na univerzi.

Rektorja zasebne univerze lahko imenuje nadzorni organ univerze, če tako določi statut univerze.

ZU posebej določa, da je rektor odgovoren za skladnost odločitev o akreditaciji študijskih programov univerze z merili, ki jih predpiše nacionalni organ za kakovost visokega šolstva.

Novost je možnost odpoklica rektorja: če rektor pri opravljanju svoje funkcije krši predpise ali splošne akte univerze, huje krši pogodbene obveznosti ali ne dosega pričakovanih rezultatov, ga nadzorni organ lahko razreši.

Senat, ali drugače poimenovan akademski organ univerze v sodelovanju z rektorjem zagotavlja uresničevanje akademskih in kakovostnih standardov pri izvajanju izobraževalne, znanstveno raziskovalne, umetniške in druge dejavnosti ter opravlja druge naloge, določene z zakonom in statutom univerze.

Nadzorni organ univerze

34. člen

Nadzorni organ univerze je univerzitetni svet ali drugače poimenovan nadzorni organ, ki je odgovoren za nadzor nad poslovanjem univerze in nad uresničevanjem pogodbe o financiranju univerze.

Nadzorni organ ima naslednje pristojnosti:

1. izvaja nadzor nad vodenjem poslov ter nad finančnim in premoženjskim stanjem univerze ter uresničevanjem pogodbe o financiranju
2. sprejema periodična poročila o izpolnjevanju ciljev in obveznosti, določenih v pogodbi o financiranju ter v letnem načrta dela in finančnem načrtu ter v zvezi s tem oblikuje svoja poročila, pri katerih navede ugotovitve, stališča in priporočila.
3. daje soglasje na letni delovni načrt, letni finančni načrt, 3-letni delovni načrt in 3-letni finančni načrt,
4. daje soglasje na pogodbo o financiranju,
5. daje soglasje s finančnega vidika na študijske programe in druge oblike izobraževanja, ki niso vključene v pogodbo o financiranju,
6. daje soglasje k ustanovitvi pravnih oseb, katerih ustanovitelj je univerza,
7. daje soglasje k splošnim aktom univerze s področja finančnega poslovanja in upravljanja,
8. imenuje zunanjega revizorja za pregled finančnega poslovanja univerze,
9. daje soglasje k statutu univerze,
10. daje soglasje za posle, katerih vrednost presega odstotek od finančnega načrta, določen s pogodbo o financiranju,
11. daje soglasje za posle, ki se določijo v statutu kot posli, za katere je potrebno soglasje nadzornega organa in
12. opravlja druge naloge, določene s tem zakonom in statutom.

Nadzorni organ lahko zahteva informacije glede kateregakoli poročila ali zadeve, ki se nanaša na poslovanje univerze.

Pogodbo o zaposlitvi z rektorjem sklene predsednik nadzornega organa.

35. člen

Nadzorni organ je sestavljen iz petih, sedmih ali devetih članov. Člani nadzornega organa se imenujejo izmed sedanjih ali nekdanjih predstavnikov akademskega, kulturnega in poslovnega življenja, katerih izjemno znanje in izkušnje prispevajo k doseganju ciljev in izpolnjevanju nalog univerze.

36. člen

Člani nadzornega organa morajo svoje naloge opravljati s skrbnostjo dobrega strokovnjaka. Za kršitev dolžne skrbnosti in zaradi kršitve varovanja poslovne

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

skrivnosti odgovarjajo odškodninsko po splošnih načelih obligacijskega prava. Za svoje delo prejmejo sejnino v višini, kot jo določi pogodba o financiranju.

37. člen

Član nadzornega organa univerze ne sme biti:

- kdor je zaposlen ali izvaja pedagoško ali raziskovalno dejavnost na tej univerzi,
- kdor opravlja funkcijo v ministrstvu, pristojnem za visoko šolstvo ali v političnih strankah,
- kdor je študent na tej univerzi
- kdor je že član nadzornega organa na drugi univerzi v RS.

38. člen

Člani nadzornega organa univerze so imenovani na naslednji način:

1. dva, trije ali štirje člani, imenovani s strani senata univerze;
2. dva, trije ali štirje člani, imenovani s strani vlade na predlog resornega ministra in
3. dodaten član, imenovan s strani študentskega sveta univerze ali drugače poimenovanega organa študentov.

Nadzorni organ sprejema odločitve, če je prisotnih najmanj polovica članov.

Predsednika nadzornega organa izvolijo člani odbora na podlagi 2/3 večine vseh članov.

39. člen

Mandat nadzornega organa je pet let, neposredno ponovno imenovanje istega člana je možno le enkrat. V primeru predčasnega prenehanja članstva, za preostali mandat imenuje novega člana organ, ki je imenoval člana, kateremu članstvo predčasno preneha.

40. člen

Članstvo v nadzornem organu pred potekom mandata lahko preneha zaradi:

- sporazuma med članom nadzornega organa in organom, ki ga je imenoval glede predčasnega prenehanja mandata,
- odstopa člana, na podlagi lastne izjave volje,
- odpoklica s strani organa, ki je člana nadzornega organa imenoval in
- smrti ali izgube poslovne sposobnosti ali drugih osebnih razlogov, ki preprečujejo izvajanje naloge člana nadzornega organa.

41. člen

Člana nadzornega organa lahko odpokliče organ, ki ga imenuje, na podlagi utemeljenih razlogov, kot so:

- hujša kršitev predpisov ali splošnega akta univerze,
- pravnomočne obsodbe zaradi storitve kaznivega dejanja, za katerega je predpisana zaporna kazen

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

- nesposobnosti ali nezadostne skrbnosti pri opravljanju nalog

Rektor univerze

42. člen

Rektor vodi, zastopa, in predstavlja univerzo.

Rektor izvaja nadzor nad izvajanjem akademskih in poslovnih dejavnosti univerze.

43. člen

Rektor univerze je voljen. Način volitev rektorja in trajanje mandata določi statut univerze.

Rektorja volijo vsi visokošolski učitelji, znanstveni delavci in visokošolski sodelavci, ki so zaposleni na univerzi.

Volilno pravico imajo tudi študentje in drugi delavci, ki so zaposleni na univerzi.

Pri volitvah rektorja imajo tri petine glasov vsi visokošolski učitelji in znanstveni delavci, eno petino glasov drugi zaposleni in eno petino glasov študenti.

Rektorja zasebne univerze lahko imenuje nadzorni organ univerze. Način imenovanja in trajanje mandata določi statut univerze.

44. člen

Rektor je odgovoren za razvoj izobraževalne, znanstveno-raziskovalne, umetniške in druge dejavnost na univerzi ter za zakonitost dela univerze, za izvrševanje njenih obveznosti, določenih z zakonom in drugimi predpisi ter splošnimi akti univerze.

Rektor je odgovoren za skladnost odločitev o akreditaciji študijskih programov univerze z merili, ki jih predpiše nacionalni organ za kakovost visokega šolstva.

Rektor je pristojen da:

- določa osnove in merila razporejanje sredstev znotraj univerze,
- imenuje in odpokliče dekane članic oziroma vodje drugih organizacijskih enot, na način in po postopku, določenem v statutu univerze,
- sklepa pogodbe o zaposlitvi za zaposlene na univerzi in
- v skladu s sprejetimi standardi zunanje evalvacije skupaj s senatom določa univerzitetna merila o kakovosti in spremlja kakovosti univerze.

Rektorjeve dolžnosti so, da:

- pripravi predlog statuta univerze in njegovih sprememb,

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

- pripravi predlog letnega delovnega načrta, letnega finančnega načrta, 3-letnega delovnega načrta in 3-letnega finančnega načrta,
- pripravi predlog pogodbe o financiranju in izvede pogajanja o sklenitvi pogodbe o financiranju univerze z ustanoviteljem ter
- opravlja druge naloge v skladu z zakonom, drugimi predpisi ter splošnimi akti univerze.

Rektor predseduje senatu univerze.

45. člen

Delovno mesto rektorja javne univerze javno razpiše nadzorni organ univerze. Kandidati morajo biti mednarodno uveljavljeni visokošolski učitelji oziroma raziskovalci z najmanj 15 letnimi delovnimi izkušnjami v visokem šolstvu oziroma raziskovalni dejavnosti, ki izkazujejo vodstvene sposobnosti.

46. člen

Če rektor pri opravljanju svoje funkcije krši predpise ali splošne akte univerze, huje krši pogodbene obveznosti ali ne dosega pričakovanih rezultatov, ga nadzorni organ lahko razreši. O tem odloča z 2/3 večino vseh svojih članov. Pred odločanjem si mora pridobiti mnenje senata.

Iz razlogov iz prejšnjega odstavka lahko razrešitev predlaga tudi senat univerze in sicer z 2/3 večino vseh članov.

Nadzorni organ lahko odloči, da rektor do sprejema dokončne odločitve začasno ne more opravljati funkcije.

Senat univerze

47. člen

Senat, ali drugače poimenovan akademski organ univerze v sodelovanju z rektorjem zagotavlja uresničevanje akademskih in kakovostnih standardov pri izvajanju izobraževalne, znanstveno raziskovalne, umetniške in druge dejavnosti ter opravlja druge naloge, določene z zakonom in statutom univerze.

48. člen

Pristojnosti senata so:

- sprejema statut univerze in splošne akte o organizaciji univerze ter njihove spremembe in dopolnitve,
- sprejema splošne akte s področja izobraževalne, raziskovalne in infrastrukturnih dejavnosti,

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

- sprejema letni delovni načrt, letni finančni načrt ter 3-letni delovni načrt in 3-letni finančni načrt,
- sprejema pogodbo o financiranju izobraževalnih in raziskovalnih ter infrastrukturnih programov univerze,
- akreditira študijske programe univerze,
- sprejema raziskovalne programe univerze,
- sprejema infrastrukturne programe univerze,
- sprejema programe razvoja izobraževalnih in raziskovalnih kadrov univerze,
- sprejema odločitve o ustanovitvi pravnih oseb, katerih ustanovitelj je univerza in
- sprejema odločitve o potrditvi pogodbe o pridružitvi članic ter o povezovanju z drugimi univerzami.

49. člen

Člani senata univerze so izvoljeni na neposrednih volitvah članic in pridruženih članic univerze, na način določen s statutom univerze.

Senat univerze sestavljajo visokošolski učitelji in sodelavci članic in pridruženih članic univerze. Eno četrtno članov senata sestavljajo predstavniki študentov. Vsaj en član senata mora biti izvoljen iz vrst ostalih zaposlenih na univerzi.

5. poglavje: Zagotavljanje in razvoj kakovosti univerze

OBRAZLOŽITEV POGLAVJA:

Slovenija je podpisnica Bolonjske deklaracije, iz leta 2003, maja 2005 pa je podpisala Bergenski komunike, kjer se je zavezala k vzpostavitvi učinkovitega notranjega in zunanjega sistema za zagotavljanje kakovosti po smernicah ENQA, k večjemu vključevanju študentov pri zagotavljanju kakovosti in mednarodnemu sodelovanju. Oba dokumenta jo zavezujeta k ukrepom za kakovostno visoko šolstvo.

Zaradi zagotavljanja kakovosti univerz in programov jih je treba stalno ocenjevati, pri čemer sodelujejo študenti, akademsko osebje (tj. visokošolski učitelji in sodelavci, raziskovalci in strokovni sodelavci) ter neodvisna strokovna telesa.

Z uvedbo postopkov zunanje evalvacije univerz in programov bo vzpostavljen celovit sistem zagotavljanja kakovosti. Kljub temu ostaja odgovornost za kakovost visokega šolstva še naprej v pristojnosti univerz samih in je odvisna predvsem od kompetentnega raziskovalno ter pedagoško odlično usposobljenega akademskega osebja ter motiviranih in ambicioznih študentov.

Po ZU je določena dolžnost zunanje evalvacije na vsakih sedem let. Zunanja evalvacija je redno spremljanje, ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti univerz na podlagi ocene univerze, ki jo opravi neodvisna organizacija, ki je za dejavnost evalvacije univerz registrirana v uradnem registru pooblaščenih organizacij za evalvacijo v EU (EUREGISTER).

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

Uvaja in ureja se t.i. nacionalni organ za kakovost visokega šolstva (predvidoma Agencija za kakovost), ki je organ, pristojen ne le za univerze temveč za vse visoko šolstvo; tako so opredeljene tudi njegove pristojnosti, ki jih ZU izčrpno določa. Če se bo zakonodajalec odločil, da vprašanje Agencije za kakovost uredi v ZVIS, predlagamo, da se to poglavje prenese v novelo ZVIS, saj velja za celotno višje in visoko šolstvo in ne le za univerze. Univerze pa vsekakor vztrajamo na ureditvi tega vprašanja v zakonu.

Nacionalni organ za kakovost visokega šolstva je pri opravljanju svojih nalog samostojen. Vse odločitve sprejema neodvisno, strokovno in nepristransko.

Nacionalni organ za kakovost visokega šolstva ima po ZU posebej pristojnost v okviru nadzorstvene pristojnosti ugotavljati skladnost akreditiranih študijskih programov z merili, ki jih sam postavlja. V primeru ugotovljene neskladnosti akreditiranega študijskega programa z merili na to opozori univerzo, ki je dolžna ugotovljene nepravilnosti odpraviti. Nacionalni organ za kakovost visokega šolstva je dolžan sprožiti ustrezne postopke zoper odgovorne osebe. Nacionalni organ za kakovost visokega šolstva je tudi upravičen predčasno uvesti postopek zunanje evalvacije.

Sestava sveta je partnerska: sestavljen je iz 7 članov, kar zagotavlja transparentnost in odgovornost in preprečuje nenačelne koalicije; enakopravno s po enim predstavnikom so zastopani vsi partnerji.

Nacionalni organ za kakovost visokega šolstva v okviru vzpostavi register strokovnjakov za evalvacije, akreditacije (register strokovnjakov) iz katerega se imenuje člane posameznih ekspertnih skupin. Strokovnjaki se morajo stalno usposabljanje na svojem področju in imeti ustrezna potrdila o usposobljenosti. V register strokovnjakov se vključuje tuje strokovnjake za akreditacijo in evalvacijo iz agencij, ki so članice Evropskega registra za zagotavljanje kakovosti v visokem šolstvu (EQAR). Ekspertna skupina se imenuje za izvedbo naloge, ki se določi s sklepom o njenem imenovanju in ne s časovno omejenim mandatom.

Pri imenovanju ekspertnih skupin Svet neodvisnega organa za kakovost visokega šolstva upošteva pravila, ki zagotavljajo neodvisnost in preprečujejo navzkrižje interesov.

50. člen

Organi univerze so odgovorni za zagotavljanje kakovost izobraževalne, raziskovalne in umetniške dejavnosti, ki se izvaja na univerzi in s tem soodgovorni za kakovost slovenskega visokega šolstva.

Kakovost univerze se preverja z izvajanjem zunanje evalvacije in samoevalvacije.

51. člen

Zunanja evalvacija je redno spremljanje, ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti univerz na podlagi ocene univerze, ki jo opravi neodvisna organizacija, ki je za dejavnost evalvacije univerz registrirana v uradnem registru pooblaščenih organizacij za evalvacijo v EU (EUregister).

Univerza ima obveznost rednega izvajanja zunanje evalvacije na vsakih sedem let .

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

Samoevalvacija je redno spremljanje, ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti univerze na podlagi ocene, ki jo vsako leto opravijo za to pristojni organi univerze.

52. člen

Zunanjo evalvacijo lahko izvaja vsaka organizacija, ki je akreditirana – vključena v evropski register.

Dolžnost zagotavljanja kakovosti univerza uresničuje s pomočjo neodvisnega organa, kot evalvacijskega organa (v nadaljevanju: nacionalni organ za kakovost visokega šolstva).

Nacionalni organ za kakovost visokega šolstva je pri opravljanju svojih nalog samostojen. Vse odločitve sprejema neodvisno, strokovno in nepristransko.

53. člen

Nacionalni organ za kakovost visokega šolstva opravlja naslednje naloge:

- v sodelovanju z visokoškolskimi zavodi ter ministrstvom, pristojnim za visoko šolstvo, pripravi strokovna izhodišča za oblikovanje Nacionalnega programa visokega šolstva;
- svetuje Vladi Republike Slovenije pri pripravi in spreminjanju visokošolske zakonodaje;
- svetuje Vladi Republike Slovenije pri načrtovanju razvoja visokega šolstva;
- določi merila za spremljanje, ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti univerz in njihovih študijskih programov ter znanstvenoraziskovalnega, umetniškega in strokovnega dela, z upoštevanjem standardov EUA in ENQA,
- spremlja, ugotavlja in preverja izvajanje študijskih programov ter znanstveno raziskovalnega, umetniškega in strokovnega dela,
- določa metodologijo in postopke za izvajanje zunanje evalvacije višješolskih zavodov in študijskih programov,
- določa metodologijo in postopke za izvajanje zunanje evalvacije visokošolskih zavodov in študijskih programov,
- imenuje zunanje evalvacijske (ekspertne) skupine in jih ustrezno usposobi za izvedbo zunanjih evalvacij,
- objavlja poročila o posameznih zunanjih evalvacijah, jih analizira ter pripravlja in objavlja letna nacionalna poročila,
- spremlja in ocenjuje, zbira in analizira poročila samoevalvacij, spodbuja rast kakovosti univerz,
- izdela mnenje o izpolnjevanju pogojev za podelitev statusa univerze,
- določi merila in postopke za akreditacijo in ponovno akreditacijo visokošolskih zavodov in študijskih programov;
- določi merila in postopke za oblikovanje in akreditacijo skupnih študijskih programov, pri čemer upošteva načela o vzpostavljanju evropskega visokošolskega prostora in druga mednarodna načela in priporočila za oblikovanje teh programov;
- akreditira študijske programe, ki jih izvajajo visokošolski zavodi, ki niso vključeni v univerze po tem zakonu,

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

- določi merila za kreditno ovrednotenje študijskih programov po ECTS in opredelitev minimalnega deleža izbirnosti v študijskih programih;
- določi merila za prehode med študijskimi programi;
- določi merila za priznavanje znanja in sposobnosti, pridobljenih pred vpisom v program;
- določi merila, na osnovi katerih se dodeljujejo variabilna sredstva integralnega financiranja visokošolskih ustanov in preko zunanjih evalvacij preverja doseganje kriterijev;
- opravlja druge naloge v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi;

Nacionalni organ za kakovost visokega šolstva v okviru nadzorstvene pristojnosti ugotavlja skladnost akreditiranih študijskih programov z merili. V primeru ugotovljene neskladnosti akreditiranega študijskega programa z merili na to opozori univerzo, ki je dolžna ugotovljene nepravilnosti odpraviti. Nacionalni organ za kakovost visokega šolstva je dolžan sprožiti ustrezne postopke zoper odgovorne osebe.

Nacionalni organ za kakovost visokega šolstva je v primerih iz prejšnjega odstavka upravičen predčasno uvesti postopek zunanje evalvacije.

54. člen

Svet nacionalnega organa za kakovost visokega šolstva (v nadaljevanju: Svet) je njegov najvišji organ. Sestavljen je iz 7 članov, ki so imenovani na naslednji način:

- enega člana imenuje Rektorska konferenca,
- enega člana imenuje SAZU,
- enega člana imenujejo delodajalci in gospodarske zbornice,
- enega člana imenujejo sindikati,
- enega člana imenuje Študentska organizacija Slovenije v soglasju (varianta: sodelovanju) s študentskimi sveti univerz),
- enega člana imenuje Vlada RS in
- enega (skupnega) člana imenujejo visokošolski zavodi, ki niso članice univerz.

Člani Sveta se imenujejo za šest let, predstavnik študentov pa za dve leti. Člani Sveta izmed sebe izvolijo predsednika.

Svet sprejema odločitve na najvišji ravni.

Za opravljanje določenih nalog Svet neodvisnega organa za kakovost visokega šolstva imenuje ekspertne skupine.

55. člen

Nacionalni organ za kakovost visokega šolstva vzpostavi register strokovnjakov, iz katerega se imenuje člane posameznih ekspertnih skupin. Strokovnjaki se morajo stalno usposabljanje na svojem področju in imeti ustrezna potrdila o usposobljenosti. V register strokovnjakov se vključuje tudi tuje strokovnjake za akreditacijo in evalvacijo iz organizacij, ki so članice Evropskega registra za zagotavljanje kakovosti v visokem šolstvu (EQAR).

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

Ekspertna skupina se imenuje za izvedbo naloge, ki se določi s sklepom o njenem imenovanju in ne s časovno omejenim mandatom.

Pri imenovanju ekspertnih skupin Svet neodvisnega organa za kakovost visokega šolstva upošteva naslednja pravila:

- člani morajo biti imenovani izmed oseb, ki opravljajo izobraževalno ali raziskovalno dejavnost tako, da je zagotovljena sorazmerna zastopanost študijskih področij po klasifikaciji ISCED glede na vsebino, ki jo pokriva institucija, ki je predmet evalvacije,
- član ekspertne skupine ne sme biti nihče od zaposlenih na instituciji, ki je predmet evalvacije oziroma nihče, ki je v kakšnem drugem navzkrižju interesov in
- vsaj ena tretjina ekspertov mora biti zaposlena v drugih državah članicah EU (razen Slovenije) in mora opravljati organizirano izobraževalno ali raziskovalno delo.

V ekspertni skupini poleg visokošolskih učiteljev in sodelavcev sodeluje tudi vsaj en predstavnik študentov in vsaj en predstavnik delodajalcev.

Ekspertna skupina mora redno poročati svetu nacionalnega organa za kakovost visokega šolstva z vmesnimi in končnimi poročili.

56. člen

Poslovanje nacionalnega organa za kakovost visokega šolstva vodi direktor, ki ga imenujejo člani Sveta tega organa na podlagi javnega razpisa.

Pristojnosti direktorja nacionalnega organa za kakovost visokega šolstva:

- vodi strokovne službe nacionalnega organa za kakovost visokega šolstva
- sklepa pogodbe o zaposlitvi za strokovne službe
- skrbi za namensko porabo sredstev
- skrbi za usklajevanje strokovnih služb s Svetom nacionalnega organa za kakovost visokega šolstva
- odgovoren je za delovanje nacionalnega organa za kakovost visokega šolstva
- predlaga načrt dela nacionalnega organa za kakovost visokega šolstva.

57. člen

Za strokovno in administrativno podporo Svetu nacionalnega organa za kakovost visokega šolstva ter za izvajanje razvojnih nalog nacionalnega organa se oblikuje strokovna služba. Direktor na podlagi javnega razpisa zaposli uslužbenke strokovne službe v skladu s sistemizacijo delovnih mest.

58. člen

Nacionalni organ za kakovost visokega šolstva pripravi letno poročilo in ga objavi. Za zagotavljanje kakovosti lastnega delovanja pripravi postopke in merila in deluje v skladu z njimi. Vključen je v mednarodne postopke zunanjega zagotavljanja kakovosti delovanja tovrstnih organov.

6. poglavje: Financiranje univerze

OBRAZLOŽITEV POGLAVJA:

Ustava Republike Slovenije v 58. členu določa, da način financiranja državnih univerz ureja zakon.

Zakon o visokem šolstvu je sicer določil osnovne principe financiranja, vendar je v nasprotju z določilom Ustave točno definiranje financiranja prepustil določilom Uredbe o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerz, od leta 2004 do leta 2008 (v nadaljevanju: Uredba)..

V času veljave in uporabe so se pokazale velike pomanjkljivosti pri financiranju javnih visokošolskih zavodov. Določila Uredbe namreč urejajo financiranje visokošolskih zavodov iz proračuna Republike Slovenije, vendar zagotavljajo možnost financiranja tudi zasebnim koncesioniranim samostojnim visokošolskim zavodom in samostojnim visokošolskim zavodom, ki niso nosilci koncesije za področje visokega šolstva, temveč samo izvajajo javno veljavne študijske programe, kar posredno pomeni, da se iz proračuna Republike Slovenije lahko financirajo vsi visokošolski zavodi, ki delujejo na področju visokega šolstva. Poleg te »temeljne« anomalije se pojavljajo anomalije tudi ob zagotavljanju sredstev za druge naloge univerze.

Financiranje univerz bi moralo biti urejeno tako, da bi ustanovitelj zagotavljal celotna sredstva za izvedbo študijske dejavnosti na področju visokega šolstva iz proračuna Republike Slovenije in sicer na način, da bi bilo celotno financiranje državnih univerz, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, zagotovljeno na podlagi določil Zakona o visokem šolstvu in ne prepuščeno določilom vladni uredbi ter tako ne bi bilo odvisno od posameznih trenutnih političnih usmeritev.

Kot že povedano, je univerzi zagotovljen poseben status z Ustavo Republike Slovenije. V Ustavni odločbi RS števil.: U-I-22/94 je v pritrdilnem ločenem mnenju sodnika dr. Zupančiča, ki se mu pridružuje sodnik dr. Šinkovec zapisano:

»Dejstvo, da se avtonomija univerze pravno pojavlja v Ustavi namreč pomeni natanko to. Ko je pred leti naš sijajni matematik profesor Križanič izrekel, da bi imeti moral zakon o univerzi en sam člen ("V Ljubljani je univerza."), je bila njegova misel povsod sprejeta z aklamacijo. Ustava zdaj predpisuje natanko to.« in nato še v nadaljevanju: »

Državne univerze so že tako ali tako, ker so odvisne od proračuna, samo v pogojno svobodnem položaju. Državne pritiske preko financiranja sicer izrecno omejuje drugi odstavek 58. člena, ki predvideva zakonsko določena merila za financiranje.

ZU predvideva financiranje univerze iz proračuna RS in iz drugih virov, pri čemer financiranje univerze zagotavlja njen ustanovitelj. Letna proračunska sredstva za študijsko dejavnost se vsako leto realno povečajo v obsegu, kot to predvideva sedanja Uredba.

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

ZU predvideva uzakonitev pogodbe o financiranju, kar zagotavlja partnersko razmerje med državo (ustanoviteljem) in univerzo; s pogodbo o financiranju se določijo sredstva za financiranje univerze za posamezno leto.

Uzakonjena je rast sredstev za univerze, na način, kot ga določa veljavna uredba: Sredstva na študenta za tekoče leto pri posamezni univerzi ne smejo biti nižja od sredstev, prejetih v prejšnjem letu, realno povečanih najmanj za rast bruto domačega proizvoda, vendar ne manj kakor 2,5 odstotka glede na proračun za preteklo leto za študijsko dejavnost, pod pogojem, da je univerza v preteklem obdobju izpolnila obveznosti in cilje, določene v pogodbi o financiranju.

Javnim univerzam se iz sredstev proračuna zagotavlja financiranje naslednjih programov:

- 1) visokošolskih študijskih programov prve, druge in tretje stopnje,*
- 2) raziskovalne dejavnosti, ki je temelj za kakovostno izvajanje študijskega procesa,*
- 3) investicij v visokošolske objekte, opremo in infrastrukturo,*
- 4) obštudijske dejavnosti,*
- 5) dejavnosti univerzitetnih knjižnic,*
- 6) usposabljanja in razvoja visokošolskih in raziskovalnih kadrov ter strokovnih delavcev in*
- 7) raziskovalne in informacijske infrastrukture.*

Iz sredstev državnega proračuna se zagotavljajo tudi sredstva za druge dejavnosti univerze in sicer:

- a) razvoj kakovosti univerzitetnega izobraževanja in raziskovanja,*
- b) mednarodno univerzitetno izobraževalno, znanstveno, tehnološko, umetniško in športno sodelovanje,*
- c) promocijo univerz,*
- d) delovanje univerzitetne založniške dejavnosti,*
- e) štipendije ali študijske pomoči,*
- f) skrb za razvoj in učenje slovenščine,*
- g) delovanje organov univerze in njene uprave in*
- h) za druge namene, določene z zakonom ali drugim predpisom.*

59. člen

Univerze se financirajo iz proračuna RS in iz drugih virov.

Financiranje univerze zagotavlja njen ustanovitelj.

Letna proračunska sredstva za univerzitetne dejavnosti se vsako leto realno povečajo najmanj za rast bruto domačega proizvoda vendar ne manj kakor 2,5 odstotka glede na proračun za univerzitetne dejavnosti za preteklo leto. To pravilo velja tudi za posamezno javno univerzo, pod pogojem, da je univerza v preteklem obdobju izpolnila obveznosti in cilje, določene v pogodbi o financiranju.

60. člen

S pogodbo o financiranju se določijo sredstva za financiranje univerze za posamezno leto.

Univerza o uresničevanju programa in o uporabi finančnih sredstev letno poroča pristojnim ministrstvom.

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

61. člen

Javnim univerzam se iz sredstev proračuna zagotavlja financiranje:

- 1) visokošolskih študijskih programov prve, druge in tretje stopnje,
- 2) raziskovalne dejavnosti, ki je temelj za kakovostno izvajanje študijskega procesa,
- 3) investicij v visokošolske objekte, opremo in infrastrukturo,
- 4) obštudijske dejavnosti,
- 5) dejavnosti univerzitetnih knjižnic,
- 6) usposabljanja in razvoja visokošolskih in raziskovalnih kadrov ter strokovnih delavcev in
- 7) raziskovalne in informacijske infrastrukture.

Zasebne univerze se lahko financirajo za izvajanje akreditiranih visokošolskih študijskih programov prve in druge stopnje na podlagi vnaprej sklenjene pogodbe o koncesiji in v skladu z nacionalnim programom na področju visokega šolstva.

62. člen

Financiranje univerze ustanovitelj zagotavlja v pogodbeno dogovorjenem obsegu (lump sum) za pogodbeno dogovorjeni program, katerega izvajanje kot svojo obveznost prevzame univerza.

Ustanovitelj in univerza skleneta pogodbo o financiranju programa izobraževalne in raziskovalne dejavnosti univerze (v nadaljevanju: pogodba o financiranju) za obdobje treh let.

Nova pogodba o financiranju mora biti sklenjena najkasneje tri mesece pred iztekom pogodbe prejšnjega obdobja.

Pogodbo o financiranju po podpisu potrdi državni zbor RS.

63. člen

Minister, pristojen za visoko šolstvo, predloži nacionalnemu organu za kakovost visokega šolstva, triletno poročilo o izvajanju nalog univerze iz pogodbe o financiranju glede izvajanja nacionalnega programa visokega šolstva.

Poročilo vsebuje pregled preteklega razvoja posamezne univerze in tudi njeno strategijo za v prihodnje.

Poročilo vsebuje mnenje glede napredka na področju izobraževanja in raziskovanja, kadrovskih potreb in zasedenosti ter potreb študentov.

64. člen

Javni univerzi se iz proračuna zagotavljajo sredstva za izvajanje visokošolskih študijskih programov prve, druge in tretje stopnje v obsegu, ki pokriva celotne stroške izvedbe. Pri tem se upoštevajo naslednje temeljne osnove:

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

- a) število diplomantov rednega študija glede na število študentov rednega študija,
- b) število študentov rednega študija in
- c) število diplomantov iz predpreteklega leta, ki so se v preteklem in predpreteklem letu zaposlili na delih, za opravljanje katerih so potrebna znanja in kompetence, pridobljene s študijem.

Poleg navedenih temeljnih osnov iz prejšnjega odstavka je potrebno upoštevati še dopolnilne osnove, ki povečajo višino sredstev za financiranje iz prejšnjega odstavka, kot na primer:

- a) kakovost, izmerjena po neodvisni zunanji evalvaciji,
- b) število tujih študentov glede na skupno število študentov rednega študija,
- c) število tujih profesorjev ali raziskovalcev, ki izvajajo izobraževalno in/ali raziskovalno dejavnost v obsegu najmanj enega semestra
- d) število domačih profesorjev, ki kot gostujoči profesorji delujejo v tujini in
- e) število zaposlenih žensk glede na skupno število zaposlenih.

Merila, ki določijo utež posamezne temeljne in dopolnilne osnove, se določijo na podlagi pogajanj v pogodbi o financiranju.

65. člen

Javni univerzi se iz proračuna zagotavljajo sredstva za financiranje novih študijskih programov v obsegu, ki pokriva celotne stroške izvedbe. Pri določitvi obsega sredstev za financiranje novih študijskih programov se smiselno uporabljajo temeljne in dopolnilne osnove iz prejšnjega člena.

Sredstva za nove študijske programe se določijo v pogodbi o financiranju, pri čemer je treba predvideti in upoštevati tudi sredstva zaradi morebitnih krčenj zastarelih študijskih programov.

66. člen

Univerzi se iz proračuna zagotavljajo sredstva za raziskovalno dejavnost v obsegu, ki pokriva stroške raziskovalnih in infrastrukturnih programov univerze. Pri tem se upošteva temeljna osnova: bibliografski kazalci znanstvene uspešnosti zaposlenih pedagoških in raziskovalnih delavcev javne univerze za preteklih pet let po metodologiji, ki jo predpiše ARRS z upoštevanjem števila raziskovalcev in raziskovalnih področij po frascatski klasifikaciji.

Poleg temeljne osnove iz prejšnjega odstavka je potrebno upoštevati še dopolnilne osnove, ki povečajo delež višine sredstev za financiranje iz prejšnjega odstavka, kot na primer:

- a) znesek sredstev, ki jih je javna univerza pridobila v Republiki Sloveniji izven proračuna,
- b) znesek sredstev, ki jih je javna univerza pridobila iz naslova projektov Evropske unije in drugih financiranj projektov izven EU in
- c) število podjetij ali drugih pravnih oseb, ki sta jih skupaj ustanovila javna univerza z zaposlenimi visokošolskimi učitelji ali sodelavci in raziskovalci na

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

javni univerzi, javna univerza z gospodarstvom ali drugimi uporabniki znanja ali javna univerza z raziskovalnimi inštituti.

Pedagoški in raziskovalni delavci na univerzi poleg sredstev, ki jih pridobijo po prejšnjem odstavku, pridobivajo sredstva za raziskovalno dejavnost tudi s prijavi na domače in mednarodne razpise.

Merila, ki določijo utež posamezne temeljne in dopolnilne osnove, se določijo na podlagi pogajanj v pogodbi o financiranju in v okviru izhodišč, ki jih en mesec pred pričetkom pogajanj določi rektorska konferenca in jih predloži Vladi RS.

Sredstva, pridobljena na podlagi točke a in b 2. odstavka tega člena se lahko porabijo samo za investicije.

67. člen

Javni univerzi se iz proračuna zagotavljajo sredstva za financiranje investicij, ki so potrebne za izvajanje univerzitetne študijske in raziskovalne dejavnosti in infrastrukture, vključno z domovi za študente, profesorje in raziskovalce.

Višina in oblika sredstev za investicije se, kot finančna sredstva ali kot poročilo države, določijo v pogodbi o financiranju posebej in niso del letnih sredstev za financiranje študijskih in raziskovalnih programov.

Za način financiranja investicije se pristojno ministrstvo in javna univerza dogovorita v pogodbi za vsako investicijo posebej.

68. člen

Javni univerzi se iz proračuna zagotavljajo sredstva za financiranje obštudijske dejavnosti.

Sredstva za obštudijsko dejavnost se določijo v odstotku sredstev za financiranje študijske dejavnosti, ki se določi v pogodbi o financiranju na podlagi pogajanj z študentskim svetom oziroma drugače poimenovanim organom študentov.

69. člen

Javni univerzi se iz proračuna zagotavljajo sredstva za financiranje dejavnosti univerzitetnih knjižnic in knjižnično-informacijskih sistemov

Sredstva iz prejšnjega odstavka se določijo s pogodbo o financiranju v obsegu, ki zagotavlja izvajanje programa dejavnosti in razvoja univerzitetnih knjižnic in knjižnično-informacijskih sistemov, na katerega da s finančnega vidika soglasje nadzorni organ univerze.

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

70. člen

Javni univerzi se iz proračuna zagotavljajo sredstva za financiranje usposabljanja in razvoja pedagoških in raziskovalnih kadrov (stažisti in mladi raziskovalci) ter strokovnih delavcev.

Sredstva iz prejšnjega odstavka se določijo s pogodbo o financiranju v obsegu, ki zagotavlja izvajanje programa usposabljanja in razvoja kadrov iz prejšnjega odstavka, na katerega da s finančnega vidika soglasje nadzorni organ univerze.

71. člen

Javni univerzi se iz proračuna zagotavljajo sredstva za financiranje dejavnosti in razvoja raziskovalne in informacijske infrastrukture.

Sredstva iz prejšnjega odstavka se določijo s pogodbo o financiranju v obsegu, ki zagotavlja izvajanje programa dejavnosti vzdrževanja in razvoja te infrastrukture, na katerega da s finančnega vidika soglasje nadzorni organ univerze.

72. člen

Iz sredstev državnega proračuna se zagotavljajo tudi sredstva za druge dejavnosti univerze in sicer:

- i) razvoj kakovosti univerzitetnega izobraževanja in raziskovanja,
- j) mednarodno univerzitetno izobraževalno, znanstveno, tehnološko, umetniško in športno sodelovanje,
- k) promocijo univerz,
- l) delovanje univerzitetne založniške dejavnosti,
- m) štipendije ali študijske pomoči,
- n) skrb za razvoj in učenje slovenščine,
- o) delovanje organov univerze in njene uprave in
- p) za druge namene, določene z zakonom ali drugim predpisom.

Obseg in načini financiranja po prejšnjem odstavku se določi v pogodbi o financiranju v skladu s predpisi na področju visokega šolstva in raziskovalne dejavnosti ter na podlagi programov za posamezno področje, na katere da s finančnega vidika soglasje nadzorni organ univerze.

73. člen

Univerza lahko pridobiva sredstva tudi iz drugih proračunov, na primer proračuna EU, na podlagi projektov in programov ter proračuna lokalnih in regionalnih samoupravnih skupnosti (občin in pokrajin), kot tudi iz zasebnih virov.

74. člen

Univerza se lahko financira tudi iz drugih virov, če ustanovitelj tako določi, kot na primer prispevkov za študij, plačil za storitve, dotacij, dediščin in daril ter iz drugih virov, v skladu s pravili, ki jih določa univerza.

75. člen

Financiranje zasebnih univerz zagotavlja ustanovitelj na podlagi pogodbe, katere obvezne sestavine se določijo z aktom o ustanovitvi, s smiselno uporabo določb tega zakona glede pogodbe o financiranju javne univerze.

7. poglavje: Urejanje pogodbenih in drugih razmerij med univerzo in državo

OBRAZLOŽITEV POGlavJA:

Razmerja med univerzo in pristojnim ministrstvom se urejajo s pogodbo o financiranju univerze, ki je pogodba obligacijskega prava, ki se sklene za obdobje 3 (treh) let.

ZU ureja obvezne sestavine pogodbe o financiranju. Uvedeno je integralno financiranje, lump sum), ob upoštevanju pravil, določenih s pogodbo. Metodologijo pogodbe, ki vsebuje temeljne sestavine posameznih področij za pripravo pogodbe o financiranju univerze, pripravi pristojno ministrstvo.

S sredstvi, ki jih univerza prejme na osnovi sklenjene pogodbe o financiranju raziskovalnega in študijskega programa, ter z drugimi sredstvi, ki jih pridobi, univerza razpolaga samostojno v skladu s predpisi in pogodbo o financiranju.

Na predlog resornega ministra lahko Vlada Republike Slovenije naloži eni ali več univerz sprejem določenega študijskega programa, skupaj s potrebnim financiranjem, če je to nujno potrebno za prevladujoče izobraževalne ali znanstvene namene države in za katerega ni bilo doseženo soglasje.

Urejanje pogodbenih razmerij

76. člen

Razmerja med univerzo in pristojnimi ministrstvi se urejajo s pogodbo o financiranju univerze, ki se sklene za obdobje 3 (treh) let.

Pogodba o financiranju je pogodba obligacijskega prava s sestavinama upravnega oziroma javnega prava in se sklene na temelju poprejšnjih pogajanj obeh strani, to je univerze s pristojnim ministrstvom.

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

77. člen

Sestavine pogodbe o financiranju so:

1. strateške usmeritve univerze , prioritete na področju razvoja izobraževalne in raziskovalne dejavnosti in doseganja ciljev na področju kakovosti in obsega dejavnosti,
2. opredelitev programov in določitev višine sredstev na temeljnih področjih univerzitetne dejavnosti, in sicer na področjih:
 - a) visokošolskih študijskih programov prve, druge in tretje stopnje,
 - b) raziskovalne dejavnosti, ki je temelj za kakovostno izvajanje študijskega procesa,
 - c) investicij v visokošolske in raziskovalne objekte in v raziskovalno in drugo infrastrukturo,
 - d) obštudijske dejavnosti,
 - e) dejavnosti univerzitetnih knjižnic,
 - f) usposabljanja in razvoja visokošolskih in raziskovalnih kadrov ter strokovnih delavcev in
 - g) raziskovalne in informacijske infrastrukture.
3. opredelitev programov in določitev višine sredstev na drugih področjih univerzitetne dejavnosti in sicer:
 - a) razvoj kakovosti univerzitetnega izobraževanja in raziskovanja,
 - b) mednarodno univerzitetno izobraževalno, znanstveno, tehnološko, umetniško in športno sodelovanje,
 - c) promocijo univerz,
 - d) delovanje univerzitetne založniške dejavnosti,
 - e) štipendije ali študijske pomoči,
 - f) skrb za razvoj in učenje slovenščine,
 - g) delovanja organov univerze in njene uprave in
 - h) za namene, določene z zakonom ali drugim predpisom.
4. medsebojne pravice in obveznosti in metodološka vprašanja:
 - a) cilji in terminski plan njihovega doseganja,
 - b) metodologija za izdelavo finančnega načrta in letnega poročila,
 - c) ukrepi v primeru nedoseženih planov,
 - d) vsebinsko in finančno poročanje in
 - e) možnost spremembe pogodbe ob bistveni naknadni spremembi okoliščin.

78. člen

Vsa sredstva za financiranje programov univerze se zagotovijo kot skupna sredstva za univerzo (integralno financiranje, lump sum), ob upoštevanju pravil, določenih s pogodbo.

Proračunska sredstva se nakazujejo mesečno. Upravičenci jih lahko avtonomno razporejajo glede na njihove trenutne potrebe.

V okviru pogodbe in veljavne finančne zakonodaje so upravičenci pri uporabi lastnih sredstev avtonomni.

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

79. člen

Metodologijo pogodbe, ki vsebuje temeljne sestavine posameznih področij za pripravo pogodbe o financiranju univerze, pripravi pristojno ministrstvo.

Predlog pogodbe za posamezno univerzo predloži rektor pristojnemu ministrstvu do 30. 4. v letu pred iztekom obstoječega financiranja.

Pristojno ministrstvo predlog pogodbe prouči in poda svoje pripombe do 30. 8. istega leta, ko so na vrsti pogajanja, ki se morajo zaključiti do konca leta.

80. člen

Pogajanja na temelju predloga pogodbe vodi rektor s pristojnim ministrom.

V primeru, da se pogajanja ne zaključijo pravočasno, se imenuje tričlanska arbitraža, v katero po enega člana imenujeta senat univerze in pristojno ministrstvo. Imenovana člana skupaj imenujeta tretjega člana, ki predseduje arbitraži.

Če imenovana člana v štirih tednih od svojega imenovanja ne dosežeta soglasja za imenovanje tretjega člana, tega imenuje Slovenska akademija znanosti in umetnosti.

Arbitražna komisija mora odločitev sprejeti v šestih tednih od svojega imenovanja. V primeru, da takšne odločitve ne sprejme oziroma dokler pogodba ni sklenjena, se za financiranje raziskovalnega in študijskega programa univerze uporablja začasno financiranje v dotedanjem obsegu.

81. člen

S sredstvi, ki jih univerza prejme na osnovi sklenjene pogodbe o financiranju raziskovalnega in študijskega programa, ter z drugimi sredstvi, ki jih pridobi, univerza razpolaga samostojno v skladu s predpisi in pogodbo o financiranju.

O uporabi sredstev ter o uresničitvi programa je univerza dolžna obveščati pristojno ministrstvo in javnost z letnimi poročili, ki jih univerza sprejme najkasneje do 30. 4. vsakega leta za preteklo leto.

82. člen

V primeru, da pride v novem triletnem obdobju do zmanjšanja financiranja, to ne sme biti večje od 1. % v prvem, 4. % v drugem in 6 % v tretjem letu financiranja.

Omejitve pri zmanjšanju financiranja v posameznem obdobju so določene z namenom, da se doseže potrebna stabilnost pri izvajanju raziskovalnega in študijskega programa univerze ter ji zagotovi možnost prehoda na nove programe.

83. člen

Nadzor nad izvajanjem pogodbe in programa, ki je njen sestavni del izvaja nadzorni organ,

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

84. člen

Pristojnosti nadzornega organa je nadzor izvrševanja pogodbenih obveznosti in spremljanje uresničevanja pogodbe o financiranju z vidika zakonitosti oziroma skladnosti s finančnimi predpisi, kot tudi z vidika pogodbeno določenih standardov količine in kakovosti.

85. člen

Nadzorni organ sestavi svoje poročilo najkasneje do izteka drugega meseca naslednjega leta za preteklo leto in ga po tem, ko se o njem izrečejo organi univerze, predloži pristojnemu ministrstvu in neodvisnemu organu za kakovost visokega šolstva.

Poročilo nadzornega organa obravnava državni zbor skupaj s poročilom univerze o uresničevanju njenega programa v obdobju na katerega se nanaša.

Urejanje drugih razmerij med univerzo in državo

86. člen

Na predlog resornega ministra lahko Vlada Republike Slovenije naloži eni ali več univerz sprejem določenega študijskega programa, skupaj s potrebnim financiranjem, če je to nujno potrebno za prevladujoče izobraževalne ali znanstvene namene države in za katerega ni bilo doseženo soglasje.

87. člen

Ministrstva, vsako na svojem področju, pri opravljanju nadzorstva nad zakonitostjo dela Univerze nadzorujejo zakonitost splošnih aktov, ki jih izdajajo organi univerze v zadevah iz avtonomne pristojnosti univerze.

Pristojno ministrstvo mora opozoriti organ univerze, ki je izdal akt, za katerega meni, da ni v skladu z ustavo in zakonom, in mu predlagati ustrezne rešitve.

Če organ univerze v roku iz prejšnjega odstavka ne uskladi svojega predpisa z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa univerze z ustavo oziroma zakonom.

88. člen

Če bi bilo omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje upravnih nalog, kot bi bilo v primeru opravljanja upravnih nalog v upravnem organu, lahko država prenese opravljanje upravnih nalog iz izvirne državne pristojnosti na univerzo, če se le ta s tem strinja in so za opravljanje teh nalog zagotovljena finančna sredstva.

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

Prenesene upravne naloge se lahko nanašajo na področje certificiranja, poklicnega in strokovnega izobraževanja ali na ostala področja, ki so vsebinsko povezana s področji, na katerih univerza izvaja svojo avtonomijo.

89. člen

Ministrstva, vsako na svojem področju, opravljajo nadzorstvo nad zakonitostjo posamičnih upravnih aktov organov univerze, kadar ti odločajo v upravnih stvareh iz prenesene državne pristojnosti.

O pritožbi zoper posamične akte, ki jih v zadevah iz prenesene državne pristojnosti na prvi stopnji izdajajo organi univerze, odloča ministrstvo, pristojno za ustrezno področje.

90. člen

V zadevah, ki jih na organe univerze prenese država, opravljajo pristojna ministrstva tudi nadzorstvo nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.

Pristojno ministrstvo si zagotavlja pregled nad delom organov univerze pri izvrševanju nalog iz državne pristojnosti. V ta namen zahteva od organov Univerze poročila, obvestila, mnenja in podatke ter njihovo obvezno sodelovanje.

91. člen

Ministrstva dajejo organom univerze strokovno pomoč s svojega delovnega področja pri prenesenih nalogah iz državne pristojnosti in pri nalogah iz pristojnosti univerze.

92. člen

Če ministrstvo ugotovi, da organ univerze ne izvršuje nalog iz državne pristojnosti, mora opozoriti organ Univerze in mu z odločbo naložiti, da zagotovi izvrševanje teh nalog v roku, ki ga določi.

Če organ univerze nalog iz državne pristojnosti ne izvršuje pravilno in pravočasno, ga mora ministrstvo opozoriti na ugotovljene nepravilnosti ter mu določiti način in rok za njihovo odpravo.

V primerih iz prvega in drugega odstavka tega člena lahko ministrstvo predlaga pristojnemu organu Univerze tudi ukrepe zoper odgovorno uradno osebo.

93. člen

Če organ univerze ne ravna v skladu z opozorilom ministrstva, lahko ministrstvo na stroške Univerze neposredno opravi posamezno nalogo iz državne pristojnosti, ki bi jo moral opraviti organ Univerze.

Ministrstvo mora neposredno opraviti posamezno nalogo iz pristojnosti organa univerze, če bi zaradi opustitve naloge utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje.

Če organ Univerze kljub večkratnim opozorilom ne opravlja nalog iz državne pristojnosti, ki jih je na univerzo prenesla država, ali če jih ne izvršuje pravilno in pravočasno, lahko ministrstvo predlaga vladi, da začne postopek za odvzem prenesenih nalog.

8. poglavje: Premoženje univerze

OBRAZLOŽITEV POGLAVJA:

Univerza je tako kot doslej lastnik premoženja, pridobljenega iz javnih in drugih virov. Univerza lahko odtuji ali obremeni nepremičnino oziroma opremo večje vrednosti pridobljeno iz javnih sredstev, le s soglasjem nadzornega organa univerze. ZU še določa, da se sredstva, pridobljena od prodaje premoženja univerze, lahko uporabijo za investicije, investicijsko vzdrževanje in opremo.

94. člen

Univerza je lastnik premoženja, pridobljenega iz javnih in drugih virov.

Univerza lahko odtuji ali obremeni nepremičnino oziroma opremo večje vrednosti pridobljeno iz javnih sredstev, le s soglasjem nadzornega organa univerze.

Sredstva, pridobljena od prodaje premoženja univerze, se lahko uporabijo za investicije, investicijsko vzdrževanje in opremo.

Pri upravljanju s premoženjem univerz se ne uporabljajo določila zakona, ki ureja ravnanje s stvarnim premoženjem države, pokrajin in občin.

Univerza lahko ustanavlja gospodarske družbe, sklade in druge oblike združevanja in jim zagotavlja sredstva za delo, če je takšna ustanovitev in financiranje skladno s cilji univerze in ne zmanjšuje njene sposobnosti raziskovanja, umetniškega ustvarjanja in posredovanja znanja.

9. poglavje: Pravila postopkov na univerzi

OBRAZLOŽITEV POGLAVJA:

Temeljna razmejitev postopkov mora slediti sledeči ugotovitvi: kadar se odloča o pravicah, obveznostih ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava (šteje se, da gre za upravno zadevo, če je s predpisom

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

določeno, da organ v neki stvari vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo oziroma, če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari), mora organ postopati po ZUP. Subsidiarna uporaba zakona (3. člen ZUP) predvideva, da so lahko posamezna vprašanja upravnega postopka za določeno upravno področje v posebnem zakonu drugače urejena, kot so urejena v tem zakonu, če je za postopanje na takem upravnem področju to potrebno. Ne gre pozabiti, da se ZUP (lahko tudi subsidiarno) uporablja tudi v primeru, ko izvajalci javnih služb odločajo o pravicah ali obveznostih uporabnikov njihovih storitev. Izvajanje nacionalnega programa visokega šolstva je javna služba - torej ZUP.

Ko ima posameznik s predpisi določeno pravico ali osebni pravni interes, kadar zakon izrecno zapoveduje določeno ravnanje izvajalcem javnih nalog nasproti uporabniku te storitve (npr. zahteva za imenovanje v naziv), govorimo o javnopravnem odločanju. Glede na naravo posamezne zadeve in specifičnost postopkov, ki jih vodi Univerza, se lahko za zakonom predpišejo nekatera posebna pravila postopka, ki odstopajo od ZUP, vendar se le ta na tem področju še vedno subsidiarno uporablja.

Ko pa posameznik te pravice nima (ko ne more priti do posega v pravno varovan položaj posameznika), govorimo o notranjih razmerjih Univerze v okviru strokovnega procesa delovanja; tu se lahko predpišejo interna pravila strokovnega postopka (npr. uvedba postopka samoevalvacije, ocenitev študenta).

Avstrijski zakon se glede postopka neposredno sklicuje na (subsidiarno) uporabo splošnega upravnega postopka (§ 46), pri čemer določa nekatere posebnosti oz. izjeme:

- zadnja upravna pritožbena instanca v zadevah študija je senat;*
- v zadevah študija so uradni predstavniki študentov upravičeni začeti pravne postopke, razen če se prizadeti študent s tem izrecno ne strinja (oboje § 46);*
- glede priznavanja izpitov je določeno, da se odločba ne glede na določila splošnega upravnega postopka odločba izda v roku dveh mesecev od vložitve predloga (osmi odstavek § 78);*
- Arbitražna komisija (Committee) uporablja pravila splošnega upravnega postopka, razen če ni s tem zakonom drugače določeno (četrti odstavek § 13a)*
- zoper odločitev arbitražne komisije je možna pritožba (appeal) na Upravno sodišče (šesti odstavek § 13a)*
- izjemoma se lahko zoper odločitev arbitražnega odbora (board) pritožita delovna skupina za enake možnosti in zadevni (eden izmed) najvišji organ Univerze (ne pa tudi ostali) na upravno sodišče (sedmi odstavek § 43)*
- Zvezni minister bo na podlagi uradne objave, delujoč na lastni podlagi (proprio motu) ali na predlog, določil dolžnosti, ki izhajajo iz pogodbe; Univerza je upravičena biti stranka v postopku in se lahko pritoži na upravno sodišče zoper uradno objavo, izdano po zaključku postopka (deseti odstavek § 13).*

ZU na novo in drugače kot doslej ureja postopek habilitacij (izvolitev v naziv). Pri tem lahko posamezna univerza izbira med postopkom izvolitve v naziv in postopkom imenovanja v naziv. Določila postopka izvolitve oziroma imenovanja v naziv, ki niso natančno urejena v ZU, univerze določijo v Statutu, podrejeno pa se uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek (Zakon o splošnem upravnem

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

postopku, v nadaljevanju: ZUP). Namreč, kadar se odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava (šteje se, da gre za upravno zadevo, če je s predpisom določeno, da organ v neki stvari vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo oziroma, če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari), mora organ postopati po ZUP. Subsidiarna uporaba zakona (3. člen ZUP) predvideva, da so lahko posamezna vprašanja upravnega postopka za določeno upravno področje v posebnem zakonu drugače urejena, kot so urejena v tem zakonu, če je za postopanje na takem upravnem področju to potrebno. Ne gre pozabiti, da se ZUP (lahko tudi subsidiarno) uporablja tudi v primeru, ko izvajalci javnih služb odločajo o pravicah ali obveznostih uporabnikov njihovih storitev.

O javnopravnem odločanju govorimo, ko ima posameznik s predpisi določeno pravico ali osebni pravni interes in kadar zakon izrecno zapoveduje določeno ravnanje izvajalcem javnih nalog nasproti uporabniku te storitve (npr. zahteva za imenovanje v naziv). Glede na naravo posamezne zadeve in specifičnost postopkov, ki jih vodi Univerza, se lahko z ZU predpišejo nekatera posebna pravila postopka, ki odstopajo od ZUP, vendar se ZUP ta na tem področju še vedno subsidiarno uporablja. Ko pa posameznik te pravice nima (ko ne more priti do posega v pravno varovan položaj posameznika), govorimo o notranjih razmerjih Univerze v okviru strokovnega procesa delovanja; tu se lahko predpišejo interna pravila strokovnega postopka (npr. uvedba postopka samoevalvacije, ocenitev študenta). Izhajajoč iz zgoraj navedenega in upoštevajoč dosedanje sodno prakso, ZU glede izvolitev v naziv kot lex specialis (v razmerju do ZUP) vsebuje posebne postopkovne določbe.

95. člen

Ta zakon ureja postopek imenovanja oziroma izvolitve v naziv. Univerza lahko v statutu določi, ali poteka postopek volitev ali postopek imenovanja v naziv. V kolikor se univerza odloči za izvolitev, je izvolitev v naziv volilna odločitev in ne odločitev po prostem preudarku.

Pravila postopka imenovanja oziroma izvolitve (v nadaljevanju: imenovanja) v naziv, ki niso urejena v tem zakonu, se v skladu z zakonom podrobneje uredijo s statutom univerze.

Za vprašanja postopka imenovanja v naziv, ki niso urejena s tem zakonom ali statutom, se uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek.

96. člen

Postopek za imenovanje ali ponovno imenovanje v naziv visokošolskega učitelja, znanstvenega delavca in visokošolskega sodelavca, se začne na podlagi vloge kandidata za imenovanje v naziv (v nadaljevanju: kandidat).

Pri ponovnem imenovanju je potrebno vlogo vložiti najkasneje šest mesecev pred potekom habilitacijske dobe.

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

97. člen

Organ v postopku imenovanja v naziv je organ univerze oziroma organ članice, ki mu zakon oziroma statut daje pristojnost za odločanje v postopku imenovanja v naziv.

Organ, ki vodi postopek, lahko med postopkom ves čas ugotavlja dejansko stanje in na predlog kandidata izvaja dodatne dokaze o dejstvih, pomembnih za izdajo odločbe.

98. člen

Preden se izda odločba, je treba dati kandidatu možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo.

Organ svoje odločitve ne sme opreti na dejstva, glede katerih kandidatu ni bila dana možnost, da se o njih izjavi.

99. člen

Prepoved odločitve brez možnosti izjave kandidata iz prejšnjega člena ne velja v primeru:

- ko se da dejansko stanje v celoti ugotoviti na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je kandidat predložil v svoji zahtevi, ali na podlagi splošno znanih dejstev oziroma dejstev, ki so organu znana;
- ko se da ugotoviti celotno stanje stvari na podlagi uradnih podatkov, ki jih ima organ univerze ali kakšen drug organ, in samo za to ni treba posebej zaslišati kandidata za zavarovanje njegovih pravic oziroma pravnih koristi.

100. člen

Če organ meni, da je zahteva kandidata nepopolna in da bi lahko na podlagi dodatnih dokazov lažje prišel do odločitve, kandidata pisno pozove, da v roku, ki ga določi, predloži dodatne dokaze o izpolnjevanju pogojev.

Če kandidat v roku ne izpolni zahteve, organ zavrne zahtevo za izvolitev v naziv.

Če organ na podlagi dejstev in dokazov oziroma predloženih dodatnih dokazov, ki jih je predložil kandidat in uradnih podatkov na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka meni, da kandidat ne izpolnjuje pogojev za imenovanje v naziv, kandidata seznaniti o presoji dokazov in ga pozove, da naj se v roku, ki ga določi organ, pisno izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, za katere meni, da so pomembne za odločbo.

Če kandidat v zahtevanem roku ne poda izjave iz prejšnjega odstavka, organ sprejme odločbo brez izjave kandidata. Če kandidat poda izjavo, jo organ presodi z vsakim dokazom posebej in vsemi dokazi skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka odloči o zadevi.

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

101. člen

Kandidat je obveščen o seji organa in se seje lahko udeleži, vendar na njej nima pravice samostojnega sodelovanja v razpravi.

Na seji organa lahko daje pojasnila le na podlagi zastavljenih vprašanj s strani odgovorne osebe organa.

102. člen

Strokovni poročevalci v postopku imenovanja v naziv ne morejo sodelovati pri odločanju o imenovanju v naziv kandidata, za katerega so izdelali strokovno poročilo.

Organ, pristojen za izločitev strokovnega poročevalca na podlagi njegove izjave in podatkov iz vloge kandidata predhodno oceni, ali obstajajo okoliščine, zaradi katerih bi bil podan kakšen razlog za izločitev. Kandidat lahko v svoji vlogi navede morebitne izločitvene razloge za posamezne osebe, ki bi bile lahko poročevalci v postopku.

Če organ meni, da izločitvenih razlogov ni, o tem sprejme sklep, zoper katerega ni samostojne pritožbe. Sklep o neobstoju izločitvenih razlogov je sestavni del spisa o imenovanju kandidata.

Identiteta strokovnega poročevalca kandidatu ne sme biti znana. Kandidata se seznanijo z vsebino ocene poročevalca. Hkrati z odločbo se kandidatu vroči tudi sklep o neobstoju izločitvenih razlogov, ki je lahko sestavni del odločbe o imenovanju v naziv.

103. člen

Če kandidat kljub ukrepom iz prejšnjega člena izve za identiteto poročevalca, lahko zahteva izločitev poročevalca kot tudi drugo odgovorno osebo organov, ki odločajo v postopku imenovanja v naziv, če zoper takšno osebo navede samostojen izločitveni razlog.

104. člen

Pristojni organ, določen v statutu, mora izdati odločbo o imenovanju v naziv in jo vročiti kandidatu najpozneje v roku šestih mesecev od dneva vložitve vloge.

105. člen

V času senatnih počitnic procesni roki ne tečejo, prav tako se ne vročajo pisanja. Če je bilo pisanje vročeno, začnejo teči procesni roki prvi naslednji dan, ko se iztečejo senatne počitnice.

106. člen

Zoper odločbo izdano v postopku imenovanja v naziv se lahko v roku petnajstih dni od dneva vročitve odločbe, poda pritožba na senat univerze, razen v primeru izdaje odločbe s strani senata univerze.

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

Odločitev senata univerze je dokončna.

Zoper odločbo senata univerze je mogoče začeti upravni spor skladno z zakonom.

10. poglavje: Delovno pravni status zaposlenih na univerzi

OBRAZLOŽITEV POGlavJA:

Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Umeta na odločbo Ustavnega sodišča U-I-34/94, ki sta se mu pridružila sodnica dr. Geč-Korošec in sodnik dr. Jerovšek navaja, 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" ter nadaljuje, da 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."

Kvaliteta študija je ne le pogojena z zmožnostmi tistih, ki študirajo, pač pa tudi (ali predvsem) s tistimi, ki znanje podajajo. Brez te odličnosti, ki je smisel univerzitetnega študija, le-tega ne more biti, študij in podajanje znanja pa zapade logiki najnižjega skupnega imenovalca. Standardna statusno-pravna rešitev univerze je, da ima univerza status samostojne in samoupravne neprofitne korporacije (non for-profit corporation), ki jo država financira v enem znesku (lump-sum). S podelitvijo takega statusa in zagotovitvijo financiranja bi se zakonodajne pristojnosti države do univerze v glavnem morale nehati.

Niti Ustava niti ZViS na nobenem mestu ne napotujeta na javnopravni status zaposlenih, pač pa le na obvezo financiranja (pedagoško, znanstveno, strokovno idr.) avtonomnega dela univerze.

Z Univerzo bi se statusno pravno lahko primerjala SAZU1, ki pridobiva sredstva iz proračuna Republike Slovenije na podlagi finančno ovrednotenega letnega

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

programa, ki ga predloži v soglasje Vladi Republike Slovenije (drugi odstavek 28. člena ZSAZU) (t.i. lump sum). Kljub takšnemu načinu financiranja je direktor SAZU, enako kot rektor Univerze uvrščen v Uredbo o plačah direktorjev v javnem sektorju, ki jima določa plačilni razred. Tudi celotnemu pedagoškemu in strokovnemu osebju Univerze plačilne razrede določa država s kolektivnimi pogodbami. Če najvišjim strokovnjakom plače ne določa organ, ki ni njihov matični organ, ima tudi potrditev sistemizacije s strani rektorja - veliko manjši pomen. Delovno pravni status zaposlenih bi moral biti zasebne narave, univerza pa bi višino plač zaposlenih (hočeš - nočeš) prilagajala višini skupno dobljenih sredstev iz državnega proračuna in drugih finančnih virov.

Zakonodajalec je iz prvotnega ZVis poleg ostalih umaknil tudi določbe, ki so v največji meri posegale v tisti del avtonomije univerz, ki se nanaša zaposlene na univerzah (npr. bivši tretji odstavek 74. člena: K sistemizaciji delovnih mest iz prvega odstavka tega člena da soglasje minister, pristojen za visoko šolstvo). Niti Ustava niti ZVis na nobenem mestu ne napotujeta na javnopravni status zaposlenih, pač pa le na obvezo financiranja (pedagoško, znanstveno, strokovno idr.) avtonomnega dela univerze. Skladno s tem po ZU za delovna razmerja zaposlenih na univerzi velja zakon, ki ureja splošna delovna razmerja. Zaposleni na univerzi nimajo položaja javnih uslužbencev. Univerza avtonomno ureja plačna razmerja za zaposlene na univerzi in ne veljajo predpisi o plačah v javnem sektorju.

Merila za določanje delovne obremenitve visokošolskih učiteljev in sodelavcev, raziskovalcev in drugih zaposlenih na univerzi določi univerza z internimi akti.

107. člen

Za delovna razmerja zaposlenih na univerzi velja zakon, ki ureja splošna delovna razmerja.

Zaposleni na univerzi nimajo položaja javnih uslužbencev.

Univerza avtonomno ureja plačna razmerja za zaposlene na univerzi. Pri tem univerza upošteva razpoložljivi obseg finančnih sredstev in kadrovske cilje, ki jih zasleduje ter razmere na trgu tovrstne delovne sile, opredeljene s politiko nagrajevanja na drugih univerzah doma in v tujini.

Za zaposlene na univerzi ne veljajo predpisi o plačah v javnem sektorju.

108. člen

Univerze se lahko v okviru rektorske konference dogovarjajo o skupnih osnovah za urejanje plačnih razmerij. S pogodbo o financiranju se določijo merila in osnove za določitev obsega sredstev za osnovne plače in druge stroške. Pri določanju tega obsega pa se ne more določiti sredstev v višini, ki je nižja od tiste, ki bi zagotavljala višino plač v javnem sektorju za primerljiva delovna mesta.

Merila za določanje delovne obremenitve visokošolskih učiteljev in sodelavcev, raziskovalcev in drugih zaposlenih na univerzi določi univerza z internimi akti.

Delovno gradivo za pripravo zakona o univerzi

109. člen

Univerzo, kot delodajalca zastopa rektor. Glede sklenitve in prenehanja zaposlitve za delovno mesto rektorja v imenu delodajalca nastopa »nadzorni organ univerze«

110. člen

Pogodba o zaposlitvi se lahko sklene tudi brez javne objave v primeru delovnih mest, ki vključujejo dolžnost poučevanja z majhnim številom ur.

Poleg primerov sklenitve pogodbe za določen čas, ki jih določa zakon o delovnih razmerjih, se lahko pogodba o zaposlitvi za določen čas sklene za delovna mesta, ki vključujejo dolžnosti poučevanja z majhnim številom ur.

Rektor sklene pogodbo o zaposlitvi na predlog ali po posvetovanju z vodjo organizacijske enote ali neposrednim vodjo, kjer naj bi se opravljajo delo za določen čas.

11. poglavje: Prehodne in končne določbe

OBRAZLOŽITEV POGlavJA:

ZU odpravlja vrsto določb Zakona o visokem šolstvu, vendar le tiste, ki se nanašajo na položaj univerze, urejen z ZU. Sicer ZVIS ostaja v veljavi.

111. člen

S sprejemom tega zakona za univerze prenehajo veljati določbe 1., 3., 4., 6., 7., 8., 9., 10., 12., 13., 14., 16., 18., 20., 21., 21a., 22., 23., 24., 25., 26., 27., 28., 29., 48., 49., 50., 51., 55., 56., 57., 58., 60., 63., 64., 67., 72., 73., 77., 78., 79., 80. člena Zakona o visokem šolstvu v delu, v katerem se nanašajo na univerzo.

Alternativa:

S spremembami in dopolnitvami ZVIS, ki se sprejmejo hkrati z ZU, se odpravijo tiste določbe ZVIS, ki so v nasprotju z ZU.