



NOVA  
UNIVERZA

**DIGNITAS**

**Revija za človekove pravice**

**Slovenian journal of human rights**

**ISSN 1408-9653**

Komentar predloga ZVIS-1

Peter Jambrek

**Article information:**

To cite this document:

Jambrek, P. (2018). Komentar predloga ZVIS-1, Dignitas, št. 59/60, str. 9-22.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/59/60-2>

Created on: 07. 12. 2018

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

**For Authors:**

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

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



© Nova univerza, 2018



NOVA  
UNIVERZA

FAKULTETA ZA SLOVENSKE  
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



NOVA  
UNIVERZA

EVROPSKA PRAVNA  
FAKULTETA



NOVA  
UNIVERZA

FAKULTETA ZA DRŽAVNE  
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

---

# Komentar predloga ZViS-1

---

*Peter Jambreč*

---

**1. V oceni stanja inštitucionalne strukture slovenskega visokega šolstva manjka zgodovinska razlaga obstoječega stanja:** »Trenutna visokošolska mreža je rezultat bolj ali manj spontanega razpadanja 'enouniverzitetnega' visokošolskega sistema« (Tomaž Pisanski).<sup>1</sup> Struktura ima obliko na glavo postavljene piramide: na vrhu UL s približno 65–75-odstotnim deležem študentov in proračunskih sredstev, nato po vrsti UM, UP in UNG ter na dnu nepovezano delujoči samostojni VZ s 4 odstotki javnih (koncesijskih) sredstev ter manj kot 10 odstotki vpisanih študentov. Struktura je glede velikosti najbolj problematična na vrhu in pri dnu: moč (velikost) UL glede na vso populacijo študentov v RS ter šibkost (majhnost) samostojnih VZ na dnu.

2. Prepoved ustanavljanja novih univerz: Predlog novega ZViS z zaostrovanjem na podlagi poljubnih in mednarodno nepriemerljivih pogojev oz. meril za ustanovitev nove univerze dolgoročno ohranja zatečeno strukturo: prepoveduje enopodročne univerze (tehnično, družboslovno, humanistično, medicinsko ipd.), ki so v svetu običajne; uvaja pogoj števila polno, redno zaposlenih učiteljev za nedoločen čas – ki ga nobena zasebna univerza v slovenskih razmerah ne more izpolniti ob svojem nastanku (ustanovitev nove državne univerze pa je nerealna). **Predlog novega ZViS omejuje avtonomijo pravice do ustanovitve nove zasebne (in tudi javne) univerze v obsegu, ki**

---

<sup>1</sup> Za leto 2008: »Če želimo razumeti stanje v našem visokem šolstvu, si moramo osvežiti ta del zgodovinskega spomina. Univerza v Ljubljani, ustanovljena leta 1919, je bila do ustanovitve Univerze v Mariboru leta 1975, edina univerza pri nas. Leta 2003 smo dobili Univerzo na Primorskem, leta 2006 pa se je Novogoriška politehnika preoblikovala v četrto univerzo. Lani je bila v razvid visokošolskih zavodov vpisana za mnoge sporna, »Nova univerza«. Ob petih univerzah obstaja pri nas še 21 samostojnih visokošolskih zavodov: fakultet. Rast visokošolskega sistema je zakonitost, ki deluje v vseh državah in sili v razvoj tudi Slovenijo, čeprav so sile, ki na vse načine poskušajo ohranjati »status quo«, izjemno močne.« Tomaž Pisanski, »Stanje našega visokošolskega sistema«, maj 2008 (neobjavljeno besedilo).

---

## **pomeni poseg v bistvo pravice in s tem ukinitev pravice same.**

3. Uvodna ocena predloga zakona: »V državi imamo nesorazmerno veliko število visokošolskih zavodov in izredno veliko študijskih programov.« Ocena je arbitrarna in napačno argumentirana: Čeprav neizrečeno, implicira, da je stanje posledica preveč »liberalnega« akreditiranja novih zavodov in programov. Ne raziskuje vzrokov in motivov za nove akreditacije glede na celovito organizacijo ponudbe predmetov, predmetnikov, programov in zavodov. Ne razpira vprašanj o fleksibilnosti, odprtosti in izbirnosti te ponudbe z vidika vpisnih pogojev.<sup>2</sup> Diplomiranje na akreditiranem programu in ustrezna »programska diploma« z akreditiranim javno priznanim nazivom ostaja edini produkt, ki ga slovenski javni in zasebni ponudniki izobraževalnih storitev ponujajo slovenskim in mednarodnim konzumentom svojih storitev. Če je torej diploma na akreditiranem študijskem programu edina opcija, bodo mrežo ožjih programskih diplom proizvajalci izobraževalnih storitev v Sloveniji še naprej poskušali širiti z novimi študijskimi programi. Tega trenda razvoja pa novi zakon ne poskuša urediti pri izvoru, ampak ga poskuša zaustaviti z uvajanjem novih omejitvenih pogojev in meril – torej avtoritarno in represivno. Ne ponuja niti razmisleka niti novih vsebinskih pogojev delovanja slovenskega visokošolskega sistema, na primer: izhodiščna ponudba diplom na širokih disciplinarno opredeljenih študijskih področij (pravo, medicina, sociologija, matematika ...) – ter znotraj in med njimi dovoljene in vzpodbujane individualne izbire predmetov, sestavljanja in ponudbe večjega števila modulov, določitev manjšega deleža »core« predmetov ob daljših seznamih izbirnih predmetov. Posledično bi postale temeljne prvine slovenske visokošolske mreže v katedrah in/ali na oddelkih gojene znanstvene in študijske discipline – ne pa številni vsebinsko zaprti »programi«, »fakultete« in – »univerze«. Študent naj bi imel na podlagi sistema KT možnost sestavljati svoj individualni študijski program, upošteva je vse »predmete«, ki mu jih nudi celovit, v enotno mrežo povezan slovenski visokošolski prostor – znotraj evropskega in globalnega visokošolskega prostora.<sup>3</sup> **Aktualni predlog se navedenih so-**

<sup>2</sup> Glej kritični komentar Jasne Dominko Baloh (»Nov in drugačen zakon, ki pa je marsikje nedorečen, Delo, 14. 11. 2013, str. 16): »Na takih zastarelih oblikah zasnovana regulacija bo tudi naprej ovirala modernizacijo /.../ Nikjer (pa) ni modularnega študija, merjenja osvojenega znanja in razvitosti kompetenc.«

<sup>3</sup> Termin »visokošolski prostor« ni bil izumljen in ni uporabljan le kot leporečna fraza. V resnici naj bi

## **dobnih univerzitetnih praks niti ne zaveda, kaj šele da bi jih odpiral in urejal.<sup>4</sup>**

4. V uvodni oceni stanja sestavljavci predloga zakona zapišejo: »Za majhne države je nujno tudi dejstvo, da je izobraževanje javno dobro in državna odgovornost. Tej trditvi ne sledi kakršna koli razčlemba, razlaga, analiza ali komentar. Opredeljena ni hipotetično, ampak kategorično. Čeprav je v »uvodno« oceno stanja in med razloge za sprejem zakona umeščena skoraj kot »obiter dictum« ali celo »lapsus linguae« – je ključna za razumevanje vse razlage in vsega besedila predloga zakona. V nadaljevanju pričujočega komentarja se bomo vedno znova vračali k tej uvodni »oceni«, ki najbolj zgoščeno in precizno določa podlago in usmeritev, po moje napačno, zgrešeno, škodljivo in razvojno zaostalo, vsega predloga zakona. Glede na kategoričnost, torej pristranost in arbitrarnost navedene trditve jo moramo šteti za ideološko in politično »linijo«, ki pa ji intelektualni diskurz ne more protipostaviti neke druge ideologije, ampak jo sooča z argumenti – empiričnimi, ekonomskimi, pravnimi in drugimi.

5. Nepojasnjeno ostaja, zakaj naj bi bilo izobraževanje »državna odgovornost« prav v »majhnih državah«? Zakaj ne prav obratno? **Ali ni prav v majhnih državah izrazitejša potreba po širšem izboru na mednarodnih visokošolskih prostorih in izven »sistema nacionalne državne oblasti« ?** Ali ni tudi v tem sektorskem zakonodajnem primeru očitna politična zakonodajna umeščenost aktualnega predloga v širšo ideologijo »nacionalnega interesa«?

6. V nasprotju z ideološko pristranostjo predloga novega ZViS sta strokovna in ustavnosodna presoja odprti:<sup>5</sup> »Izobraževalna dejavnost na primer tako sama po sebi ni javna služba, saj lahko poteka vsebinsko enako po tržnih merilih ali v okviru pravnega režima javne službe.«<sup>6</sup> Strokovna in ustavnosodna argumentacija temeljita na **odprtih možnostih razmerij med proizvajalci/izvajalci visokošolskih izobraževalnih storitev (to so v Sloveniji javni ali zasebni VZ) in njihovimi uporabniki.** Razmerja med

bil odprt prostor, znotraj katerega ne obstajajo neprehodne bariere – torej prostor, ki ponuja z vidika študenta možnost izbora (načeloma prav) vseh študijskih elementov – v jeziku prava EU – konkretnih visokošolskih izobraževalnih storitev.

<sup>4</sup> Dobro jih seveda poznajo na podlagi lastnih študijskih izkušenj zlasti tisti, ki so sami diplomirali na kateri od dobrih mednarodnih univerz.

<sup>5</sup> Glej: Gorazd Trpin, »Javne službe in javni zavodi«, Podjetje in delo, št. 7 (2004), str. 1376–1382, Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-156/08, zlasti 27., 28. in 29. točka.

<sup>6</sup> Idem.

potrošniki/kupci/uporabniki izobraževalnih storitev in njihovimi ponudniki/proizvajalci/izvajalci so lahko pravno urejena na različne načine – z modeli koncesijskih razmerij, z različnimi modeli javne službe, na podlagi različno avtonomnih od države ustanovljenih in financiranih proizvajalcev univerzitetnih storitev ali na podlagi relativno prostih/reguliranih tržnih razmerij. Specifični mehanizmi, ki so na razpolago za »fine tuning« navedenih splošnih modelov, so koncesnine, proračunske »lump-sum« in druge oblike financiranja državnih univerz, šolnine, štipendijske politike, subvencije, donacije in dotacije, vavčerji in drugi.

7. Še bolj določno je pravo Evropske unije in na njegovi podlagi izvajana evropska upravna in sodna praksa. Tudi **visokošolska dejavnost je storitev, ki se mora zagotavljati »v skladu s pravili gospodarskega prava« – če gre za tržno dejavnost.** V vsakem primeru pa mora država zagotoviti, da sistem zagotavljanja visokošolskih storitev ne ovira svobode ustanavljanja in opravljanja teh storitev, da so pogoji za »dodelitev dovoljenj« za opravljanje storitev (torej za akreditacijo) nediskriminatorni, objektivno utemeljeni, sorazmerni, jasni in nedvoumni, objektivni.<sup>7</sup>

8. Ker predlog novega ZViS izhaja od »nujnega dejstva«, da je »v majhni državi« izobraževanje »javno dobro« in »državna odgovornost«, predstavljajo nosilni steber vsega visokošolskega sistema izvajalci javnega visokošolskega izobraževanja – državni VZ, natančneje državne univerze. Vsi ostali – zasebni, samostojni, koncesionirani VZ, niso so integrirani v državni sistem le preko akreditacijskih postopkov, ki jih izvaja državna agencija, ampak tudi preko sistema koncesij, za katere daje pobudo vlada in ki so pogojene z obveznim sistemom programskega in poslovnega dogovarjanja in usklajevanja z državnimi vis-a-vis koncesionarja. **Predvideni sistem ne dopušča manevrskega prostora za konkurenčno, tržno, avtorsko in podjetniško pobudo in ponudbo visokošolskih izobraževalnih storitev – ki bi bile variantne ali celo alternativne glede na ponudbo visokošolskih storitev kot »javnega dobrega«, za katerega odgovarja država.**

9. Predvidljivi, celo nujni posledici tako zasnovanega »javnega« sistema sta (a) **osredotočenje države kot ponudnika storitev**

<sup>7</sup> Glej: Pogodba o delovanju Evropske unije, 49., 54., 56., 57. člen; Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta (september 2011 VR 2) in Sveta EU z dne 12. decembra 2006, 10., 13., 16. člen; Kršitev št. 2011/4027, ki jo je ugotovila Komisija EU v primeru slovenske novele ZviS; sodba luksemburškega sodišča z dne 24. julija 2003 v zadevi Altmark Trans GmbH.

**na njihove izvajalce v državni lasti – na organizacijski sistem državnih univerz, katerega vrh predstavlja rektorska konferenca.** Učinkovanje države kot lastnice »svojih« univerz in kot nadzornika njim »prirejenih« »samostojnih« VZ je urejeno tako, da javna oblast deluje po hierarhičnem principu od zgoraj navzdol: vlada – resorni minister – rektorji – profesorji (kot delojemalci v službi rektorja kot edinega predstavnika delodajalca – države). (b) Druga bistvena posledica načrtovanega sistema pa je, da so zanemarjene systemske, razvojne in nadzorne pravice uporabnikov/potrošnikov visokošolskega izobraževanja – študentov, njihovih staršev in delodajalcev bodočih diplomantov. Bistveno je, da **predvideni sistem ne dopušča učinkovitega feedbacka preko povpraševanja avtonomnih izobraževalnih in poklicnih interesov uporabnikov sistema:** Zanimanje in dejanski vpis na konkretne predmete, odločitev za vpis na predmet določenega profesorja, tržna privlačnost modula ali programa, celo oddelka ali fakultete nimajo učinkovitega vpliva na strukturo in delovanje tako načrtovanega sistema.

10. Predlog zakona uvodno še navaja: »Izobraževanje mora biti enako dostopno vsem in za študenta brezplačno.« Iz navedene formulacije bralec lahko sklepa, da sta oba cilja zakonodajalca vzročno-posledično vzajemno odvisna, mogoče takole: Če je izobraževanje brezplačno, je enako dostopno vsem. Empirično je dokazano, da je res prav obratno: **brezplačni študij za otroke nižjih izobrazbenih in premoženjskih slojev ni samo diskriminatoren, ampak povečuje razzlojenost družbe.** Zakaj? Iz dveh razlogov: Ker tudi v nacionalnih sistemih pretežno brezplačnega študija (kot je bil bivši jugoslovanski in kot je sedanji slovenski) študirajo v statistično pomembno večjih deležih otroci iz urbanih, premožnih in izobraženih družin in so zapostavljeni otroci staršev, ki živijo v ruralnih naseljih, so revni ter manj šolani. Privilegij brezplačnega študija torej dodatno privilegira višje sloje in deprivira/diskriminira nižje sloje. **Otroci delavcev in kmetov imajo bistveno manjše objektivne možnosti vpisa na univerzo – njihovi starši pa preko davčnega sistema sofinancirajo študij otrok višjih razredov.** Sistem brezplačnega študija je dokazano diskriminatoren in perpetuira zatečene razredne družbene neenakosti. V svetu deluje vrsta mehanizmov, ki korigirajo opisani paradoks brezplačnega študija, na primer dvojček »šolnina-štipendija« ali sistem vavčerjev v enaki višini za vse. Tudi



**zgoraj odprtih vprašanj predlog zakona ne zaznava in še manj rešuje.** Njegova implicitna razredna ideološka podstat je konservativna: perpetuiranje interesov privilegiranih – študentov iz vladajočih družbenih slojev,<sup>8</sup> ceha profesorjev, zaposlenih za neomejen čas ter politično-akademske elite visokošolske oblasti, katere člani so ves čas horizontalno mobilni med sektorji iste ravni elite oblasti – bodisi akademske, strankarske, vladne ali parlamentarne.

11. Uvodna razlaga in obrazložitve k členom predloga se sklicujejo in (tudi pravno nepravilno) komentirajo relevantno sodno prakso Ustavnega sodišča RS. Seveda ustavna sodba o protiustavnosti urejanja financiranja državnih univerz s podzakonskimi akti (kot je uredba vlade) ne opravičuje skrajšanega postopka sprejemanja vseh drugih določb predlaganega zakona, tudi tistih, ki urejajo financiranje samostojnih in zasebnih visokošolskih zavodov. Na tem mestu pa komentiramo le dve drugi vrsti **ustavnih neskladnosti pričujočega spornega zakonskega predloga:** (a) tistih, ki so v neskladju z določbami Ustave na podlagi veljavnega precedenčnega prava Ustavnega sodišča, kot so: predlagane določbe, ki brez legitimnega cilja in nesorazmerno posegajo v pravico do avtonomije samostojnih VZ, v njihovo svobodo izobraževanja in v njihovo pravico do svobodne gospodarske pobude – ko predpisujejo pogoje za njihovo ustanavljanje, financiranje in delovanje (na primer, arbitrarno predpisovanje načina sklepanja delovnih razmerij, njihovega nominalno določenega obsega; restriktivno predpisovanje pogojev za ustanovitev univerze; pogojevanje sklepanja koncesijskih razmerij) ter (b) tistih, ki so v neskladju z ustavnimi pravicami vseh univerzitetnih subjektov, zasebnih in javnih, kljub ali zaradi podnormiranosti, nedoločnosti, pravno nepravilne argumentacije in/ali obsoletnosti nosilnih razlogov veljavnih ustavnih odločb. V nadaljevanju je govora o primerih pod (b).

12. Ključna precedenčna odločba Ustavnega sodišča RS<sup>9</sup> razločuje, da v delovanje oseb javnega prava, torej tudi državnih univerz, lahko posega država kot ustanovitelj in kot oblast. Država se

<sup>8</sup> Na delovanje slovenskih univerz pa tudi na njihovo zakonodajno urejanje naj bi imeli ves vpliv t. i. deležniki visokega šolstva, med njimi tudi študentje. Neposredni »deležniki« vseh bivših in sedanjih uzakonitev slovenskega visokega šolstva pa niso tudi vsi tisti polnoletni otroci deprivilegiranih slovenskih razredov, ki izpolnjujejo vpisne pogoje na univerzo, pa iz tega ali onega razloga te svoje pravice niso uveljavili.

<sup>9</sup> (U-I-34/94-22/01-1998, Odl. US VII/1, str. 83–111).

je z določbo 58. člena Ustave pravicam, ki bi jih imela kot ustanoviteljica, odpovedala. Pač pa se z navedeno določbo ni odpovedala pravicam, ki jih ima kot oblast: Kot oblast je namreč upravičena posegati tako v javne kot v zasebne univerze »zaradi zagotavljanja pravic drugih in v javnem interesu«. <sup>10</sup> Pravkar navedeni, po mojem mnenju z vidika pravne logike napačni konstrukt pojasni Ustavno sodišče s tem, da ustavodajalcu pripiše »logični« legitimni cilj, urediti razmerja med univerzami in državo tako, da državne univerze ne bi uživale več avtonomnosti kot pa zasebne univerze. <sup>11</sup> Kako razumeti to razlogovanje? Najprej – če bi pomenila »avtonomija« samostojnost v razmerju do države kot take, potem bi bile državne univerze zavarovane pred kakršnimi koli posegi države – ustanoviteljskimi in oblastnimi. Vse univerze – državne in zasebne – bi bile izenačene razen v pogledu financiranja, ki naj bi ga za državne univerze urejala država z zakonom, za zasebne pa njihov ustanovitelj in lastnik. S prav tako izenačitvijo pa se Ustavno sodišče ni strinjalo – tudi zato, ker bi v obeh primerih izostala možnost omejitve avtonomije univerz, državnih in zasebnih, s strani države kot oblasti. Zato je bil torej potreben **ustavnosporni konstrukt dvojnega načina posega države v avtonomijo državnih in zasebnih univerz – kot ustanoviteljice in kot oblasti.**

13. Nadalje ista ustavna sodba iz 57. člena Ustave, ki ureja, da »država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo« izpelje obveznost, »da za zagotovitev ustrezne izobrazbe ustanavlja 'državne' univerze in visoke šole«. <sup>12</sup> Etastični aktivizem sodbe je na tem mestu presegel vse razumne meje: »Možnosti« za pridobivanje izobrazbe je več, ustanavljanje državnih univerz je le ena od njih. Tudi »ustreznih« izobrazb je več, univerzitetna je le ena od njih. Gotovo je ena od možnosti tudi zagotavljanje pogojev za ustanavljanje zasebnih univerz, študij v tujini, organiziranje in financiranje sistema štipendij itd. Med ustavnimi podlagami za dopustnost posegov v avtonomnost univerze navaja ustavna sodba tudi konstrukt naslednje možnosti, ki naj bi jo bila država dolžna ustvarjati, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo: <sup>13</sup> »Ustavna določba, da država ustvarja možnosti, da si

<sup>10</sup> *Ibid.*, 33. t.

<sup>11</sup> »D/rugačno razumevanje bi privedlo do nelogičnega rezultata, da bi v razmerju do države uživale več avtonomnosti državne kot pa zasebne univerze.« *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*, 38. t.

<sup>13</sup> Tretji odstavek 57. člena Ustave: »Država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo.«



državljeni lahko pridobijo ustrezno (torej tudi visoko) izobrazbo, zahteva od države, da zagotovi enoten sistem visokega šolstva. Takšen sistem pa je mogoče zagotoviti le, če država enotno opredeli ustanovitev in delovanje visokošolskih institucij, njihovo upravljanje, določitev javno veljavnih študijskih programov in diplom in drugih javnih pooblastil (npr. nostrifikacije), financiranja, nadzora nad porabo javnih sredstev, kontrole kvalitete, razmerja med visokimi šolami in možnost prehodov med njimi, enakovrednost diplom različnih institucij in podobno.« **Izpeljava ustavne dolžnosti države, da ustanavlja državne univerze in da zagotovi enoten sistem visokega šolstva iz ustavne določbe o ustvarjanju možnosti za pridobivanje ustrezne izobrazbe, je ustavnopravno napačna:** Pomeni ekstenzivno in aktivistično razlago ustavno dopustnih posegov v avtonomijo univerze.

14. Po petnajstih letih je napočil čas za novo precedenčno ustavno sodbo na podlagi 58. člena Ustave. **Morebitna uveljavitev sedaj predlaganega ZViS se zdi odlična priložnost za ustavno pobudo in za novo precedenčno ustavno razlago svobode univerzitetnega pouka in znanstvenega raziskovanja znotraj svobodne in avtonomne mreže slovenskih visokošolskih zavodov, javnih in zasebnih.** Sedanjim, glede na devetdeseta leta v marsičem spremenjenim razmeram v slovenskem visokem šolstvu ustrezna in z izvorno zasnovo slovenske ustave skladnejša ustavna sodba bi neizbežno pomenila in zahtevala tudi novo zakonodajno ureditev. Mogoče novi ZViS ne bi obsegal le enega člena,<sup>14</sup> zanesljivo pa ne bi sledil hipertrofiranim nomotehničnim ambicijam etatistične zasnove sedanjega predloga.

15. Slovenija je skušala transnacionalno izobraževanje (TNI) urediti z novelo ZViS, vendar Evropska komisija (EK) s tem ni bila zadovoljna; na Slovenijo je naslovila obrazloženo mnenje (št. kršitve 2011/4027), v katerem ugotavlja, da »Republika Slovenija ni izpolnila svojih obveznosti v skladu z 49. členom PDEU v povezavi s 54. členom PDEU in s 56. členom PDEU ter v skladu z 10., 13. in 16. členi direktive o storitvah: (a) ker ni sprejela meril in pogojev za izdajo dovoljenj visokošolskim zavodom iz drugih držav članic za zagotavljanje storitev visokošolskega izobraževanja v Sloveniji prek podružnic ali v sodelovanju s katerim koli slovenskim subjektom v skladu s pravili gospodarskega prava kljub jasnim pooblastilom,

<sup>14</sup> Ki bi se po mnenju nekaterih ustavnih sodnikov, ki so ostali leta 1998 v manjšini, glasilo: »Univerza je« ali pa »Univerza je svobodna«.

podeljenim agenciji NAKVIS v petem odstavku 33.c člena ZviS, in (b) ker ni predložila osnutkov besedil ali časovnega načrta sprejetja v ta namen«. V skladu s prvim odstavkom 258. člena PDEU je EK pozvala RS, da v dveh mesecih od prejema tega obrazloženega mnenja sprejme ukrepe, potrebne za njegovo upoštevanje. Obstoječi sistem izvajanja TNI da pomeni omejitev svobode ustanavljanja; domnevna nezdržljivost nekaterih določb ZViS z načeloma svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev.

16. Slovenska vlada priznava, da je ureditev TNI »povezana z uradnim opominom Evropske komisije«<sup>15</sup> – ki pa ga v razlagah ministra nikjer ne navajajo dobesedno in glede na vse konkretne člene ZViS, za katere EU ugotavlja kršitev. Določbe PDEU ter Direktive 206/123ES, ki urejajo pogoje in postopke za dodelitev dovoljenj za opravljanje storitev, za ustanavljanje in za opravljanje dejavnosti podjetij itd. urejajo zahtevo, da so ti pogoji tudi v Sloveniji nediskriminatorni, utemeljeni z javnim interesom itd. – za osebe iz tuje države. Če morajo biti v Sloveniji nediskriminatorni za tuje osebe iz EU, je a fortiori potrebno, da so enako nediskriminatorni tudi za državljane RS. Predlog novega ZViS pokušaja zadovoljiti s strani Komisije ugotovljene kršitve EU prava tako, da uzakonja nove določbe transnacionalnega izobraževanja (TNI), ki naj bi bile skladne z Direktivo in PDEU. Tuji državljani imajo tako pravico sklicevati se na določbe prava EU in zahtevati nearbitrarnost, objektivnost, nediskriminatornost itd. glede ustanavljanja in opravljanja (visokošolskih) storitev visokošolskih zavodov, ki jih v Sloveniji ustanavljajo slovenske fizične ali pravne osebe javnega ali zasebnega prava. Vendar morajo biti splošni pogoji ustanavljanja in opravljanje storitev v Sloveniji skladni s pravom EU zato, ker je prav to prvi pogoj, da bodo enako nediskriminatorni, objektivni, določni itn. tudi za državljane RS. **Z morebitno uveljavitvijo spornih določb sedanjega predloga zakona bo v zavarovanje pravnih interesov obeh varovanih kategorij – tujcev in državljanov RS – treba posredovati pobudo za ugotovitev kršitve prava EU.**

17. Zakonska podlaga statusa, pristojnosti, odločanja in postopkov, ki jih vodi Nacionalna agencija za kakovost v visokem šolstvu (NAKVIS), je skladna z mednarodno primerljivimi modeli. Vendar pa je praksa odločanja Sveta NAKVIS, deloma legitimirana tudi z

<sup>15</sup> Kršitev št. 2011/4027.

nekaterimi razlogi iz odločb Pritožbene komisije NAKVIS,<sup>16</sup> pogosto neskladna s pravnimi podlagami. **Svet agencije razlaga in uporablja polje svoje presoje pogosto pravno nepravilno ter posledično odloča ne samo diskrecijsko, ampak tudi arbitrarno. Značilni so primeri, ko sta izrek in obrazložitev sveta v nasprotju s končnim evalvacijskim poročilom, torej z dokumentacijo, ki je na podlagi ZViS in Meril NAKVIS edino dokazilo za ugotavljanje materialne resnice v postopku akreditacije VZ.** Ko in če svet agencije napačno uporabi te določbe Meril, ker v izreku in obrazložitvi odločbe dejansko stanje presodi arbitrarno in drugače kot samo evalvacijsko poročilo, s tem napačno uporabi materialno pravo. Strokovnjaki, ki v postopku akreditacije visokošolskega zavoda oz. programa izdelajo evalvacijsko poročilo, predstavljajo za svet agencije, pristojen za vodenje upravnega postopka, edino zakonito strokovno podlago za njegovo odločanje. Pri tem lahko svet agencije upošteva le še pripombe visokošolskega zavoda na evalvacijsko poročilo, ne sme pa na podlagi evalvacijskega poročila sam oblikovati ugotovitev ali celo ugotovitve uporabljati (izbirati) selektivno in na tako selektivno opredeljeno dejansko stanje uporabiti določbe ZViS o podaljšanju akreditacije. Drugačna razlaga ZViS ne pomeni le kršitve 22. člena Ustave, temveč posledično posega tudi v pravico do svobode znanosti (59. člen Ustave) in do avtonomnosti univerz in visokih šol (58. člen Ustave). Predstavlja tudi poseg v splošno osebno pravico iz 35. člena Ustave.

**18. Ipso facto bi to pomenilo tudi, da se je svet agencije oprl na lastno (arbitrarno) konstrukcijo dejanskega stanja, za katero ne bi razpolagal z ustreznim zakonito pridobljenim dokaznim gradivom.** Obstajala bi tudi možnost, da s tako samovoljno konstrukcijo dejanskega stanja, na katero bi posledično oprl svojo arbitrarno presojo in odločitev, ne bi seznanil skladno s poštenim upravnim postopkom prizadetega visokošolskega zavoda. To pa bi pomenilo, da bi svet stranki (visokošolskemu zavodu) pred izdajo odločbe ne dal možnosti, da se izjavi o domnevnih dejstvih in okoliščinah in o ustreznem konstruktu dejanskega stanja, ki bi predstavljal podlago za odločbo. To potem-

<sup>16</sup> Primerjaj odločbo Pritožbene komisije NAKVIS z dne 5. 9. 2013, št. 0141-23/2013/2: »To, da je evalvacijsko poročilo podlaga za odločanje sveta NAKVIS, ne pomeni, da je svet vezan na to poročilo. Pritožbena komisija poudari, da je svet najvišji organ odločanja agencije /.../ evalvacijsko poročilo pa je izvedensko mnenje, ki ga svet agencije prosto presoja.«

takem ne bi bila dejstva in okoliščine, ki bi jih ugotovila skupina strokovnjakov v poročilu (o katerih bi se visokošolski zavod imel možnost izjaviti), temveč neke druge samovoljno ugotovljene in presoјane okoliščine, o katerih se visokošolski zavod ne bi imel možnosti izjaviti. Če ne bi tako ravnal, **bi v tem primeru šlo za absolutno bistveno kršitev postopka in za kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave.**

19. V majhnem visokošolskem prostoru, kakršen je slovenski, se je težko izogniti pristranosti presoje in odločanja v evalvacijskih in akreditacijskih postopkih. Formalne odločbe o nezdružljivosti članstva v strokovni evalvacijski skupini in v Svetu NAKVIS ne zadostujejo. **Edino zanesljivo zagotovilo nepristranosti, strokovnosti in objektivnosti presoje in odločanja bi bila udeležba nepristranskih tujih akademskih strokovnjakov, ki bi jih tudi imenovala v evalvacijsko skupino in v svet ANAKVIS mednarodna agencija ali kako drugo združenje.** V tem pogledu je nujna dopolnitev sedanjega predloga ZViS.

20. Ustavni pravici do univerzitetne avtonomije in svobode narekujeta tudi opustitev vsakršnih akreditacijskih postopkov za študijske programe. **Po priznanju javne veljave visokošolskega zavoda (VZ) – fakultete, visoke šole ali univerze – sodi v polje proste avtonomne presoje akreditiranega zavoda, da sam ureja študijske vsebine, ki jih izvaja za uporabnike svojih visokošolskih izobraževalnih storitev. To pravilo mora veljati nediskriminatorno glede na javne in zasebne VZ, za članice univerze in za samostojne VZ.**

21. Zakon na novo ureja inštitut »odcepljenega podjetja« (»spin-off«) kot oblike »prenosa znanja v gospodarstvo«. Predlog zakona ureja, da odcepljeno podjetje lahko ustanovi javna univerza v obliki gospodarske družbe, za katerega obveznosti pa kot ustanoviteljica ne odgovarja. V odcepljeno podjetje javna univerza prenese svojo intelektualno lastnino, know-how in licence za uporabo strokovnega znanja (»stvarni vložek«). In ko je v predlogu zakona neopredeljeni »namen odcepljenega podjetja« dosežen, javna univerza proda (»odsvoji«) svoj stvarni vložek (»svoje udeležbene pravice«) odcepljenemu podjetju. Kupnino oz. dobiček pa javna univerza izplača svojim profesorjem (predlog zakona: »javna univerza porabi dobiček /.../ in kupnino /.../ za izpolnjevanje obveznosti /.../ ustvarjalcem znanja, ki je predmet stvarnega vložka«). Nov inštitut naj bi bil uzakonjen z namenom omogočiti »prenos znanja

z univerze v gospodarstvo«. **V javni obravnavi tega inštituta bi bilo treba razjasniti vse civilno- in gospodarskopravne elemente in učinke zakonodajne novosti, tudi z vidika prava intelektualne lastnine, javnega dobrega in ustanoviteljskih pravic države. Odgovoriti je treba na naslednje temeljno vprašanje: Ali gre v zadevnem primeru res za »prenos znanja v gospodarstvo« ali pa se pod tem splošnim ciljem skriva inštrument privatizacije državnih univerz?**

22. Predlog zakona s tremi ključnimi ukrepi omeji avtonomijo zasebnih VZ, še posebej koncesioniranih, do te mere, da že vsak ukrep posebej posega v samo bistvo njihovih ustavnih pravice do avtonomije, svobode izobraževanja, svobode znanosti in svobodne gospodarske pobude zasebnega VZ. Vsi ukrepi pa kot celota pomenijo dokazljivo in zanesljivo ukinitvev zasebnega visokega šolstva v RS v roku prvega poslovnega leta po morebitni uveljavitvi zakona. Gre za naslednje ukrepe, ki jih predvideva predlagani zakon: (a) zaposlitev za poln delovni čas najmanj ene tretjine od zagotovljenih visokošolskih učiteljev (4. alineja prvega odstavka 22. člena), (b) zagotovitev najmanj 30 odstotkov sredstev iz koncesije za funkcijske in proizvodne stroške (sedmi odstavek 180. člena) ter (c) predložitev bančne garancije s klavzulo »brez ugovora« v višini sredstev, potrebnih za financiranje enega študijskega leta zasebnega VZ (šesti odstavek 22. člena). **V vsakem od zgoraj navedenih primerov gre za nerazumen, nesorazmeren in arbitraren poseg v ustavne pravice zasebnih VZ. Finančni učinki ukrepov pa so prima facie predvidljivi in dokazljivi do te mere, da jih predlagatelj zakona zanesljivo pozna – kar navaja k domnevi, da je pravi cilj tega dela predlaganega zakona ideološki ukrep likvidacije slovenskega zasebnega šolstva.**

23. Predlog zakona ohranja status »samostojnega visokošolskega zavoda«, dodaja pa razlikovanje med »javnim samostojnim VZ« ter »zasebnim samostojnim VZ«. V uvodni razlagi je navedeno, da je delovalo v študijskem letu 2012/13 56 javnih VZ, združenih v tri državne in eno (novogoriško) javno univerzo<sup>17</sup> ter 38 zasebnih in javno-zasebnih samostojnih VZ,<sup>18</sup> ki pa niso člani katere od uni-

<sup>17</sup> Univerzo v Novi Gorici so ustanovile goriške občine in državni inštitut »Jožef Štefan« in je torej po lastniško-ustanoviteljskem statusu lokalno-državna oz. javno-državna.

<sup>18</sup> Nekatero samostojne VZ so soustanovile občine kot lokalne samoupravne skupnosti javnega prava, druge pa fizične ali/in pravne osebe zasebnega prava.



verz. Predlog novega zakona uvaja za ustanovitev nove univerze, v katero bi se lahko včlanili vsi ali del sedaj samostojnih VZ, pogoje, ki jih vsaj ob ustanovitvi nove univerze ne bi mogla izpolniti nobena skupina samostojnih VZ: (a) znanstveno delo po klasifikaciji FRASCATI na najmanj treh znanstvenih področjih, (b) na vsakem od področij izvajanje študijskih programov vseh treh stopenj ter (c) najmanj 81 polno zaposlenih visokošolskih učiteljev, od teh ena tretjina za nedoločen čas (tretji odstavek 22. člena). **Navedena restriktivna določila, ki praktično onemogočajo združevanje sedaj nepovezanih in ločeno delujočih zavodov ter programov v nove univerze, so nerazumljiva tudi z vidika deklariranih ciljev sestavljavcev samega predloga zakona.** Eden od ključnih očitkov glede zatečenega stanja strukture slovenskega visokošolskega prostora naj bi bila po oceni sestavljavcev pričujočega spornega predloga tudi njegova »razdrobljenost« na »preveliko število« VZ (zlasti samostojnih) in študijskih programov. Namesto da bi glede na deklarirani cilj združevanja in povezovanja novi zakon omogočil avtonomno organiziranje »samostojnih« VZ v nove univerze – jim z novo omejevalno ureditvijo prav to učinkovito preprečuje. Namesto cilja policentričnega regijskega razvoja slovenske visokošolske mreže stabilizira anomalijo specifične geneze odcepljanja novih VZ od prvotno edine ljubljanske univerze. In vztraja pri arbitrarnem omejevanju strukture univerze na »tri« nujno potrebna znanstvena področja.

24. Predlog novega zakona na novo ureja financiranje državnih VZ in zasebnih oz. samostojnih VZ. Država se lahko kot ustanoviteljica in »kot oblast«<sup>19</sup> odloči, v kolikšnem obsegu in kako bo financirala dejavnosti visokega šolstva. Na prvi pogled arbitrarno in diskriminatorno pa je, če **se v predlogu novega zakona odloči za ureditev bistveno večje pogodbene svobode v razmerju med vlado in »njenimi« državnimi VZ (univerzami in fakultetami), kot je predvidena za koncesijska razmerja med vlado in zasebnimi VZ.** Pogodba o izvajanju dejavnosti za javne VZ se sklene, inter alia, na temelju poprejšnjih pogajanj obeh pogodbenih strank na podlagi obligacijskega zasebnega prava z elementi javnega prava (drugi odstavek 139. člena). Koncesijsko razmerje pa ne nastane na podlagi pogajanj med dvema strankama – med vlado in bodočim koncesionarjem –, ampak koncedent

<sup>19</sup> Obe navedeni njeni vlogi sta problematizirani že supra, v razdelku o spornem ustavnosodnem modelu oz. v razlagi avtonomije državnih in zasebnih visokošolskih zavodov.



(država, vlada, minister) na podlagi koncesijskega akta kot vladnega predpisa po dokončnosti odločbe o podelitvi koncesije »pозove koncesionarja k sklenitvi koncesijske pogodbe« (165. člen), se pravi, k podpisu brez možnosti predhodnega usklajevanja vsebine pogodbe v procesu pogajanj.

25. Sodobni modeli razmerij med državo in visokim šolstvom ne razločujejo togo med kategorijama zasebnih in javnih izvajalcev visokošolskih izobraževalnih storitev. Ne glede na lastniški status imajo VZ, predvsem univerze, v načelu enak dostop do javnih sredstev, ki jih ponuja država na javnih razpisih vsem brez diskriminacije glede na status. Če in ko bo presežen ustavnosodni konstrukt dvojnega načina posega države v avtonomijo državnih in zasebnih univerz – torej države kot ustanoviteljice in kot oblasti –, bo **logična enotna ureditev pogodbenega financiranja javnih in zasebnih univerz na podlagi pogajanj o kakovosti in ekonomski učinkovitosti izvajanja visokošolskih izobraževalnih storitev – v interesu davkoplačevalcev, elitnosti ponudnikov/izvajalcev storitev in kakovostnega študija študentov –, kar šele kot celota predstavlja pravi »javni/nacionalni interes«**. Primerjalni prikaz že delujočih zgoraj opisanih modelov urejanja razmerij med državo in univerzami naj bi predstavljal osrednji del uvodnih strokovnih razlag bodočega predloga novega slovenskega ZViS.