



NOVA
UNIVERZA

DIGNITAS
Revija za človekove pravice
Slovenian journal of human rights
ISSN 1408-9653

Komentar predloga ZVIS-1
Tone Jerovšek

Article information:

To cite this document:

Jerovšek, T. (2018). Komentar predloga ZVIS-1, Dignitas, št. 59/60, str. 23-32.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/59/60-3>

Created on: 07. 12. 2018

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on 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

Tone Jerovšek

1. Postopek sprejemanja ZViS

Vlada RS naj bi na predlog ministra določila besedilo Predloga ZViS (EVA) in ga predložila Državnemu zboru RS v obravnavo po skrajšanem zakonodajnem postopku. Po določbi 142. člena Poslovnika Državnega zbora lahko predlagatelj zakona predlaga, naj Državni zbor obravnava predlog zakona v skrajšanem postopku, če gre za:

- manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona,
- prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih posameznih določb,
- manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom Evropske unije,
- spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred Ustavnim sodiščem oz. z odločbo Ustavnega sodišča.

Predlog za skrajšani postopek se opira na zadnjo alinejo omenjenega člena Poslovnika, vendar vladni predlog ZViS ne predstavlja le spremembe in dopolnitve zakona v zvezi z odločbo Ustavnega sodišča glede financiranja visokega šolstva, pač pa gre za nov zakon, ki daleč presega zahteve po spremembi s strani Ustavnega sodišča RS, ker v temeljih spreminja ključna vprašanja avtonomije visokega šolstva, akreditacij in evalvacij zavodov in programov, delovanja in financiranja in neenakega obravnavanja javnega in zasebnega visokega šolstva itd.

Zato je vladni predlog za skrajšani postopek v direktnem nasprotju s pogoji za skrajšani postopek po Poslovníkom Državnega zbora.

Prav ta odprta in za razvoj Slovenije ključna vprašanja se ne smejo in ne morejo regulirati po skrajšanem postopku, saj gre za zlorabo demokratičnega postopka, ki izhaja iz 1. člena Ustave. O teh vprašanjih in o tako usodnih odločitvah, še zlasti ob dejstvu, da predlog zakona neenako obravnava javno in zasebno šolstvo, pa je nujna v Državnem zboru tudi splošna razprava. Zato Skupnost samostojnih visokošolskih zavodov odločno nasprotuje predlaganemu skrajšanemu postopku kot tudi regulaciji, ki ni preučena in k njej ni bil pritegnjen najširši akademski in siceršnji intelektualni potencial. Regulacija, ki poteka v ozkih kabinetnih skupinah, lahko predstavlja samo nadaljevanje in poglobljanje katastrofalnega stanja države in njene perspektive.

2. Avtonomija in neenakost visokega šolstva

Zakon je v nasprotju vsaj z naslednjimi določbami Ustave:

- S 14. členom, ker uzakonja neenako obravnavanje zasebnega in javnega visokega šolstva, npr. v 5. členu in kasnejših, po katerem so VZ univerze in samostojni VZ. Samostojni VZ so fakultete, umetniške akademije in visoke strokovne šole, torej brez univerz. V univerzo se samostojni visokošolski in drugi zavodi lahko vključijo le kot pridružene članice (18. člen).

Neenako in diskriminatorno v razmerju do javnega šolstva so obravnavani samostojni VZ z vidika organizacijskih oblik. Univerze oblikujejo rektorsko konferenco, v katero pa se ne vključuje Skupnost samostojnih visokošolskih zavodov. Rektorska konferenca pa ima poleg usklajevalne vloge tudi nekatere predlagane pristojnosti - Svet NAKVIS itd. Ni najti nobenega razloga, zakaj ne bi bil član rektorske konference predsednik Skupnosti, ker se v njej usklajujejo vprašanja skupnega pomena, ta pa ne morejo biti samo stvar univerz.

Nesprejemljiva in za razvoj znanosti škodljiva je določba 7. člena, po kateri univerza zagotavlja razvoj znanosti, strokovnosti in umetnosti ter neposredno ali prek svojih članic v izobraževalnem procesu posreduje spoznanja z več znanstvenih oz. umetniških področij ali disciplin. Fakultete, ki jih kot prvo organizacijsko obliko ustanavljajo samostojni VZ, pa po 8. členu opravljajo pretežno znanstvenoraziskovalno in izobraževalno dejavnost s področij ene ali več sorodnih oz. med seboj povezanih znanstvenih disciplin in skrbijo za njihov razvoj. So izvedbeni servis univerze, ki ga Skupnost nima.

Samo javna univerza lahko z namenom prenosa znanja v gospodarstvo ustanovi odcepljeno podjetje, ki se ustanovi v obliki gospodarske družbe in tako privatizira javno šolstvo.

Povsem diskriminatorna v razmerju do javnega šolstva je določba, po kateri mora ustanovljeni zasebni VZ kot naročnik garancije pred prvim razpisom za vpis v študijske programe predložiti ministrstvu, pristojnemu za visoko šolstvo, bančno garancijo s klavzulo »brez ugovora« za izvedbo enega študijskega leta v korist VZ kot upravičenca do garancije, ki bo prevzel študente, če ne bi prejel plačila za svojo dejavnost iz drugih sredstev naročnika. Če novoustanovljeni zavod izkaže, da je storil vse potrebno, vendar kljub temu s katerim od obstoječih zavodov dogovora o prevzemu študentov ni uspel skleniti, mora predložiti garancijo v korist RS kot upravičenca do garancije (22. člen). Določba predstavlja podlago za ukinitve zasebnega šolstva.

Gornja določba je povsem v nasprotju z deklarativno določbo 11. člena, po kateri imajo državljani RS pravico do izobraževanja na VZ v RS pod enakimi pogoji. Glede na materialne možnosti bo zasebno šolstvo v povsem neenakih pogojih v razmerju do javnega šolstva, ki je financirano iz proračuna.

Obstoječe univerze že sedaj pokrivajo vsa področja in nimajo potrebe po ustanavljanju novih fakultet, zato je določba, po kateri mora biti izkazano, da bo imela na zavodu v ustanavljanju najmanj tretjina posameznikov zaposlitev za polni delovni čas oz. enako število ekvivalentov polne zaposlitve na tem zavodu, omejevalna samo za samostojne VZ (22. člen).

Pogoji glede ustanavljanja univerze v tretjem odstavku 22. člena se glede na prehodne in končne določbe, po katerih se ta zakon uporabi za vse še nedokončane postopke nanašajo predvsem na še nekončan postopek ustanavljanja Nove univerze in na nekaj drugih začelih postopkov (najmanj 81 visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev ali visokošolskih sodelavcev, od katerih je najmanj tretjina zaposlena za nedoločen čas).

Povsem diskriminatorna je določba 43. člena, po kateri samostojni VZ spreminja obvezne sestavine študijskih programov po enakem postopku, kot se sprejemajo, torej z akreditacijo pri Nakvis, univerza pa obvezne sestavine študijskih programov spreminja sama. O spremembah obveznih sestavin študijskih programov univerza le seznanja agencijo v 30 dneh od njihovega sprejema.

- S 57. členom, ker onemogoča svobodno izobraževanje v zasebnem šolstvu. Sploh je nesprejemljivo, da bi minister, pristojen za visoko šolstvo, določal podrobnejše pogoje v zvezi s številom prostih vpisnih mest, plačilom šolnine, z bivanjem v študentskih domovih ter drugimi pravicami in dolžnostmi študentov v skladu s tem zakonom za Slovence brez slovenskega državljanstva in državljane članic Evropske unije. VZ pa bi lahko za Slovence brez slovenskega državljanstva določili ugodnejše pogoje za vpis. Kdo bi te ugodnejše pogoje financiral?

- Z 58. členom, ker zakon s presežno regulacijo posega v avtonomijo univerze in visokih šol. Zakon sploh ne loči avtonomije univerze in visokih šol od akademske svobode, oboje pomeša v 10. členu pod pojmom »delujejo po načelih avtonomije«, pri tem pa v prvem odstavku tega člena pravi: Univerza je avtonomni, znanstvenoraziskovalni, umetniški in izobraževalni VZ s posebnim položajem. V drugem odstavku pa doda še Skupnost, ki pa samo deluje po načelih avtonomije. Avtonomije ji torej ne priznava. Sicer pa zakon, ki ima 210 členov, ne prepušča avtonomiji ničesar, gre za samovoljno birokratsko ukalupljenje v sistem visokošolskega režima in s tem obglavljenje visokega šolstva na splošno.

- Z 59. členom, ker preprečuje ali pa vsaj ovira svobodo znanstvenega ustvarjanja.

Po določbi 7. člena univerza zagotavlja razvoj znanosti, strokovnosti in umetnosti ter neposredno ali prek svojih članic v izobraževalnem procesu posreduje spoznanja z več znanstvenih oz. umetniških področij ali disciplin. Za izvajanje knjižnične in drugih dejavnosti, potrebnih za uresničevanje poslanstva univerze, ima univerza lahko univerzitetno knjižnico, inštitute, študentske domove in druge enote. Tega povezovanja samostojni VZ ne morejo doseči in zagotavljati, ker jim ta oblika povezovanja ni dovoljena. Se pa po določbi 17. člena samostojni VZ obvezno združujejo v Skupnost samostojnih visokošolskih zavodov za obravnavanje in usklajevanje vprašanj skupnega pomena, kar pa ne ustreza položaju in pooblastilom, ki jih ima univerza.

- S 74. členom, ker onemogoča svobodno pobudo glede na možnosti, ki jih ima javno šolstvo.

V zvezi s transnacionalnim izobraževanjem smo namreč priča uradnim opominom Evropske komisije zaradi domnevne nezdruljivosti nekaterih določb ZViS z načeloma svobode ustanavljanja

in svobode opravljanja storitev, zagotovljenih v 56. in 49. členu v povezavi s 54. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije ter z 10., 13. in 16. členom Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta, september 2011, VR 2, in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (kršitev št. 2011/4027). To kaže prav omenjeni 5. člen, ki ne omogoča ustanavljanja ene od oblik statusnega organiziranja – univerze – samostojnim VZ.

V nasprotju s to ustavno določbo je tudi določba 23. člena, po kateri si morajo obstoječi VZ kljub enaki statusni obliki pridobiti novo odločbo o akreditaciji VZ, če se za slednjega zahtevajo pogoji, kot veljajo za ustanovitev. Namenjena je ukinjanju obstoječih samostojnih VZ, ki ne bodo mogli izpolniti pogoja, da ima najmanj tretjina učiteljev zaposlitev za polni delovni čas.

Z namenom oblastnega omejevanja visokega šolstva se zahteva najmanj vsakih pet let pridobiti odločbo o podaljšanju akreditacije VZ. To pa je treba povezati z določbami o možnem odvzemu akreditacije, torej ne po sedmih, pač pa po petih letih, čemur očitno služi ta določba.

Dokaz o omejevanju svobodne pobude samostojnih VZ je tudi določba 15. člena, po kateri lahko Mednarodno zvezo univerz s sedežem v RS na podlagi pisnega sporazuma ali pogodbe ustanovita vsaj ena univerza, ustanovljena skladno s tem zakonom, ki ima akreditirane študijske programe na vsaj treh področjih po ISCED-klasifikaciji in raziskovalno dejavnost na vsaj treh področjih po klasifikaciji FRASCATI, in vsaj ena univerza s sedežem zunaj RS, akreditirana v državi, kjer ima sedež.

Povsem nelogična in omejevalna je določba 6. člena, po kateri dislocirana enota kot lokacija izvajanja pomeni izvedbo celotnega študijskega programa zunaj sedeža zavoda in prostorov iz prejšnje točke doma ali v tujini. Zakaj ne tudi delov študija?

3. Financiranje

Ustavno sodišče RS je v postopku za preizkus pobude in v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Univerze v Ljubljani, na seji 14. aprila 2011 med drugim odločilo, da se 43. člen ZViS (Uradni list RS, št. 119/06 – uradno prečiščeno besedilo, 64/08 in 86/09) razveljavi. Ugotovilo je, da so četrti odstavek 46. člena, prvi do peti odstavek 73. člena in tretji odstavek 77. člena istega zakona v neskladju z Ustavo.

Popolna avtonomija javnih zavodov na področju njihovega financiranja ni mogoča, saj mora država kot ustanovitelj najprej zagotoviti ustrezna (finančna) sredstva. Ureditev virov financiranja ter višine financiranja iz proračuna in drugih virov je tako v pristojnosti zakonodajalca, ki ima na tem področju široko polje proste presoje, pri čemer zakonodajalec le ni povsem prost. Način financiranja mora v zakonu urediti tako, da državne univerze in državne visoke šole že na podlagi zakona lahko predvidijo obseg finančnih sredstev, ki jih lahko pridobijo. Glede na navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da prvi do tretji odstavek in peti odstavek 73. člena ZViS ne urejajo načina financiranja javnih VZ na način, da bi bilo zadoščeno zahtevi iz drugega odstavka 58. člena Ustave. Ustavno sodišče je na podlagi navedenega ocenilo, da ZViS ni uredil vsebine načina financiranja državnih univerz in državnih visokih šol, zlasti pa ne načina financiranja iz proračuna, kot to zahteva drugi odstavek 58. člena Ustave. Prav tako je ocenilo, da zakon ni določil okvirov in usmeritev za podrobnejše urejanje te vsebine v podzakonskem predpisu. Državnim univerzam in državnim visokim šolam tako njihov položaj glede financiranja njihove dejavnosti ni znan oz. predvidljiv že na podlagi zakona.

Pomembna in relevantna so naslednja stališča Ustavnega sodišča v predmetni zadevi: (1) ZViS ne ureja načina financiranja visokega šolstva v skladu z drugim odstavkom 58. člena Ustave; (2) določbe Zakona o visokem šolstvu, ki se nanašajo na financiranje visokega šolstva, so vsebinsko prazne in ne morejo predstavljati zadostne vsebinske podlage za urejanje financiranja v uredbi; (3) iz zakona bi se moralo ugotoviti, s kakšnimi sredstvi bo univerza razpolagala; (4) način financiranja je mogoče določiti samo z zakonom, ne z resolucijo ali uredbo; (5) državne univerze morajo biti v skladu z avtonomijo iz 58. člena Ustave neodvisne od vsakokratne izvršilne oblasti.

Predlog zakona daleč presega potrebno regulacijo, ki jo zahteva odločba Ustavnega sodišča. Pobudniki seveda niso mislili, da bodo s svojo pobudo prišli z dežja pod kap, kar predstavlja predlagana ureditev. Očitek je bil, da morajo državne univerze biti v skladu z avtonomijo iz 58. člena Ustave neodvisne od vsakokratne izvršilne oblasti. S tem predlogom pa se avtonomija ne povečuje, pač pa se sedaj na še bolj neustrezen način kot v uredbi omejuje, sedaj na zakonski ravni, kar pa ni uskladitev z odločbo Ustavnega sodišča, ker omejevanja ni zahtevalo sodišče. Kje so predlagatelji

našli podlago v odločbi Ustavnega sodišča za določitev in ovrednotenje dovoljenega obsega plačljivega študija posameznega javnega VZ s pogodbo o financiranju visokošolske dejavnosti? Posamezni programi imajo določen obseg in tudi razvidna potrebna sredstva, ki ne morejo biti stvar pogodbene kvantifikacije, saj se od programa ne sme odstopati. Ustavno sodišče je terjalo, da univerza mora iz zakona razbrati, kakšen je njen finančni položaj oz. s kakšnimi finančnimi sredstvi bo razpolagala za uresničitev svojih dejavnosti. Iz zakona sedaj tudi ne izhajajo, niti okvirno, s kakšnimi finančnimi sredstvi bo razpolagala, če je izračun in obseg skupnih sredstev, ki iz proračuna pripadejo določeni državnim univerzi, naslonjen na pogodbo, ki je dvostransko razmerje, do katere pa sploh ne pride, če ni soglasja. To pa pomeni prekinitev financiranja. Tu se s to pogodbo očitno ne misli na enakopraven položaj pogodbenih strank, saj bi to lahko pomenilo blokado financiranja. Očitno gre za način, ki je že sedaj znan za financiranje koncesioniranih programov, kjer so pogodbe poslani po sistemu vzemi ali pusti, kar je v nasprotju s 14. členom Ustave. Sploh pa, kaj pomeni določba 118. člena, v kateri se govori, da se, če posamezni VZ v finančnem obdobju treh koledarskih let ne doseže posebnih ciljev, dogovorjenih in določenih v pogodbi o financiranju visokošolske dejavnosti, skladno s 134. členom zakona višina sredstev za nedosežene cilje ne izplača oz. se prenese med razvojne naloge? Govori se, da sredstva TS za posamezni javni VZ, kakor tudi za VZ s koncesijo, temeljijo tudi na doseganju posebnih ciljev, ki so z vidika javnega interesa določeni v pogodbi o financiranju visokošolske dejavnosti. Posebne naloge se določijo glede na specifične VZ in potrebe visokega šolstva, ozirajoč se na vsebino področja, prostor in časovno dimenzijo. Seveda pa takšna določba zasleduje cilj iz 134. člena, »posebni črni fondii«, po katerem lahko minister, pristojen za visoko šolstvo, s sklepom nameni sredstva, ki niso bila razdeljena posameznim VZ zaradi nedoseganja ciljev iz TS in ES, za namene ohranitve ali razvoja visokega šolstva. Čigavega in katerega? Ta sredstva znašajo skupaj do največ en odstotek skupnega letnega proračuna v TS in ES za vse VZ.

Če odmislimo vso nejasnost in latovščino okrog »stebrov financiranja«, ugotovimo popolno neuporabnost kriterijev za določanje sredstev zaradi programskih norm, povsem nedoločenih pojmov (122. člen), niti ne pravnih, s katerimi se omogoča nepregledno sklepanje pogodb o financiranju.

Predvideva se financiranje za obdobje treh let, kjer se v vsakem letu preverja izpolnjevanje pogodbe o izvajanju in financiranju visokošolske dejavnosti, kar predstavlja nedoumljivo administriranje, In sploh, za kašno izpolnjevanje pogodbe gre? Ali šola ne izvaja programa?

Menimo, da morajo biti študijski programi financirani na podlagi zakonskih objektivnih kriterijev v proračunskih postavkah za visoko šolstvo in nato razdeljeni po sistemu razreza z uredbo po ovrednotenih programih ne glede na to, ali gre za javno šolo ali za koncesionirano šolo. Pri tem pa je treba kot kriterij upoštevati še variabilnost temeljnega financiranja, ki je odvisna od meril uspešnosti, kot so npr. učinkovitost, znanstvena odličnost in mednarodno sodelovanje. Razvojni kriteriji pa morajo zagotavljati dodatna sredstva za razvoj in konkurenčnost. Pri tem glede na enakost pred zakonom ne more biti nobenih razlik pri financiranju javne šole oz. koncesioniranega študijskega programa v samostojnem VZ.

Po določbi tretjega odstavka 57. člena Ustave država ustvarja možnosti, da si državljani pridobijo ustrezno izobrazbo. Ker je po prvem odstavku istega člena izobraževanje svobodno, po 74. členu je zagotovljena svobodna pobuda, po 108. členu tega zakona pa je javna služba dejavnost, ki je v javnem interesu, je lahko ustavno skladno le določilo, ki omogoča, da se posameznik lahko iz javnih sredstev izobražuje ne glede na to, ali gre za zasebno ali javno šolo, če ta izpolnjuje akreditacijske pogoje strokovnosti in znanstvene ustvarjalnosti. V 108. členu zakona je določeno, da VZ lahko pridobivajo sredstva iz proračuna RS, v 109. Členu pa,

da je cilj izvajanja javne službe na področju visokega šolstva zagotavljanje kakovostnih študijskih programov, dostopnih vsem študentkam in študentom pod enakimi pogoji in na nepridobiten način. Dostopnost pa je predvsem odvisna od tega, ali se študent lahko izobražuje na izbranem programu iz javnih ali lastnih sredstev. Zato je povsem v nasprotju z omenjenimi ustavnimi in zakonskimi določbami določba 153. člena, po kateri se koncesija za izvajanje dejavnosti v visokem šolstvu lahko podeli zasebnemu VZ, kadar država ali samoupravna lokalna skupnost v okviru javne mreže ne moreta zagotoviti izvajanja dejavnosti v predvidenem obsegu in kakovosti ali kadar upravičencem ne moreta zagotoviti enake dostopnosti do dejavnosti javnih VZ glede na izkazane potrebe na trgu dela po določenem študijskem programu ali profilu diplomanta. Ta določba pomeni prepoved konkurence, svobodne

pobude, onemogoča svobodo znanstvenega ustvarjanja za potrebe šolajočih ljudi in vzpostavlja monopol nad izobraževanjem v okviru državnega šolstva. Seveda pa duši tudi vsakršen napredek in razvoj.

Tudi postopek podeljevanja koncesij je povsem zaprt, tako da za pogajanja ob sklenitvi koncesijske pogodbe ne ostane nič. Po določbi predzadnje alineje 35. člena zakona rektor pripravi predlog pogodbe o financiranju visokošolske dejavnosti, vodi pogajanja za sklenitev pogodbe z ustanoviteljem in sklene pogodbo, glede koncesijske pogodbe pa je samostojnim VZ pogodba ob filigranskih pogojih zacementirana in po 165. členu vsiljena, saj se ob navedenih zakonskih pogojih ni o čem usklajevati. »Koncedent po dokončnosti odločbe o podelitvi koncesije pozove koncesionarja k sklenitvi koncesijske pogodbe.«

