



NOVA  
UNIVERZA

**DIGNITAS**

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Okrogla miza neodvisnih akademskih strokovnjakov, »Kritična analiza predloga ZViS-1

Bojan Bugarič, Matej Avbelj (ur.)

**Article information:**

To cite this document:

Bugarič, B., Avbelj, M. (ur.) (2018). Okrogla miza neodvisnih akademskih strokovnjakov, »Kritična analiza predloga ZViS-1, Dignitas, št. 59/60, str. 33-48.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/59/60-4>

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

# Okrogla miza neodvisnih akademskih strokovnjakov »Kritična analiza predloga ZViS-1«

---

*Bojan Bugarič, Matej Avbelj (ur.)*

---

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je pripravilo predlog novega Zakona o visokem šolstvu (ZViS-1). Zakon poraja številna pravna in druga strokovna vprašanja, zlasti pa vzbuja skrb z vidika primerljivosti Slovenije z najbolj razvitimi državami na področju visokega šolstva. Ministrstvo je sprejem tako pomembnega zakona predvidelo celo po skrajšanem postopku in s tem znatno omejilo, če ne celo preprečilo poglobljeno razpravo tako na strokovni kot splošni ravni.

Zato je v četrtek, 21. 11., ob 16. uri na Brdu pri Kranju skupina neodvisnih akademskih strokovnjakov predstavila svoje poglede na predlog zakona in opozorila na nujne procesne in tehnične, predvsem pa vsebinske izboljšave predloga zakona. Te so nujno potrebne, če želimo Slovenijo končno postaviti na evropski akademski zemljevid in njen visokošolski prostor napraviti mednarodno primerljiv, predvsem pa kvaliteten, ter ustvariti tak visokošolski prostor, ki bo v skladu z zahtevami in pričakovanji slovenske ustave.

Pobudnika in koordinatorja okrogle mize sta bila dr. Bojan Bugarič in dr. Matej Avbelj, na okrogli mizi pa so sodelovali še: dr. Žiga Andoljšek, dr. Slavko Gaber, dr. Peter Jambreč, dr. Tone Jerovšek in dr. Gorazd Trpin. V nadaljevanju so predstavljena nekatera nosilna stališča sodelujočih na okrogli mizi in povzet pisni prispevek dr. Toneta Jerovška.

**dr. Bojan Bugarič**

Do te okrogle mize je prišlo spontano, prek izmenjave elektronske pošte, saj smo ugotovili, da tukaj navzoči, ki danes nastopamo v svojem imenu, delimo kritično mnenje o predlogu novega ZViS-1. To, kar bom povedal, je moje osebno mnenje kot profesorja Pravne fakultete v Ljubljani.

---

V predlogu zakona najbolj pogrešam dodano vrednost. Številni moji kolegi sovražijo lestvice, so namreč nepopolne, vendar edino, kar v tem trenutku obstaja. Ne vem, ali ste opazili, toda marsikomu je letos ušel podatek, da je Univerza v Beogradu prehitela Univerzo v Ljubljani. To ji je uspelo ob zelo omejenih finančnih sredstvih. Vprašati bi se morali, v čem je skrivnost. Kaj so v Beogradu naredili za ta napredek?

Povod je vsebina predloga zakona, saj je ustavno sodišče določilo, da režim razmejitev med rednim in izrednim študijem ni dovolj natančno urejen in ga mora zakonodajalec popraviti. Najbolj pogrešam, da pripravljavec ni postavil diagnoze. Moje osebno mnenje je, da imamo v Sloveniji razmeroma solidno visoko šolstvo. Imamo veliko dobrih profesorjev, predvsem v naravoslovju. To, kar pri konceptu zakona najbolj manjka, je, da gre v nasprotno smer od tega, kar je ključna predpostavka za izboljšavo visokega šolstva. Ta ključna predpostavka je neusmiljena konkurenca na vseh ravneh. Zakon želi določiti, kaj naj univerza dela. Ne želim pa reči, da je vse v zakonu narobe, daleč od tega.

Pomembna stvar je kakovost, ki je ne more zagotoviti nobena agencija, kot je npr. NAKVIS, kakovost lahko zagotovijo univerze s pravimi ljudmi na pravih položajih. Zakon preveč posega na področje konkurence, saj omejuje še tisto malo konkurence, ki jo imamo. Manjka večja vključenost ljudi, večja avtonomija. Bo to naredil NAKVIS? Na eni strani zakon pravi več avtonomije, na drugi strani pa to avtonomijo jemlje nazaj.

Pomemben del pri plačah profesorjev je stimulacija. V Avstriji je samo 40 odstotkov profesorjeve plače določene v plačnem razredu, 60 odstotkov pa je določene glede na rezultat. In to je prava pot.

## dr. Žiga Andoljšek

Prihajam z zasebne Fakultete za poslovne vede v Ljubljani in kot predavatelj izražam odločno nasprotovanje besedilu osnutka predloga zakona. Pripravljavec zakona v gradivu predvideva obsežne vsebinske spremembe. V določenih segmentih gre za škodljiv poseg, ki je mestoma protiustaven. Taka ureditev ne more koristiti avtonomnosti visokošolskih zavodov, kakovosti, pluralnosti in napredku izobraževanja. Naj navedem nekaj ključnih poudarkov.

Predlagane spremembe pomenijo poseg v institucionalno avtonomijo samostojnih zasebnih visokošolskih zavodov. Gre za spremenjen način financiranja visokošolske dejavnosti, s katerim želi država s posegom v financiranje zmanjšati konkurenco, ki pripomore h kakovosti v visokem šolstvu. Predlog zakona posega v ustanavljanje visokošolskih zavodov (spreminja postopke podeljevanja koncesij, skrajšuje obdobje akreditacij ...). Spreminja pogoje za vpis v razvid visokošolskih zavodov, skrajšuje obdobje veljavnosti akreditacij in nenazadnje spreminja sestavo nacionalnega organa za kakovost v visokem šolstvu. Predlagani zakonodajni koncepti nasprotujejo svobodnemu duhu pluralnega znanstvenega in umetniškega ustvarjanja ter udejstvovanja. Očitno je, da je namen tega zakona utrjevanje monopolnega položaja državnih institucij in porivanje zasebnih na obrobje, pri čemer jih želi predlagatelj zakona na številne načine omejiti.

Kot ekonomista me je zmotila že uvodna misel, ki se glasi: študij mora biti za študente brezplačen. Zakaj pa? Visokošolska izobrazba posameznika je namreč predvsem zasebna dobrina, ki pa nasploh koristi tudi družbi. To pa ne pomeni, da mora biti edini nosilec visokošolskega izobraževanja državni proračun, ki finančno podpira javne institucije in peščico zasebnih s koncesijami. Ves svet ima šolnine, če ne v celoti, pa mora posameznik prispevati vsaj del šolnine. Končno posameznik črpa dodano vrednost iz svoje izobrazbe 40, 50 let.

Načela, ki se pojavijo v prvih členih (npr. 3. člen), so le črka na papirju, saj govorijo o načelu svobode študija in izbiri študijskih programov pod enakimi pogoji, vendar vsebina členov tega ne prinaša. Na primer, v zakonu se omejuje konkurenca, saj omejuje potovanje profesorjev z univerze na univerzo. Fakulteta izpolnjuje akreditacijske pogoje, če je vsaj 30 odstotkov profesorjev, izvajalcev programa, zaposlenih na posamezni fakulteti. Zakon predvidi bančno garancijo za primer nezmožnosti izvajanja programa, če je fakulteta zasebna. Vedno morata biti akreditirani vsaj dve stopnji študija.

137. člen določa, da celo zasebnim fakultetam šolnino določa minister. Da se država edina čuti poklicano, da je nosilec visokošolskega izobraževanja, kaže besedilo 153. člena. Kakovost programa in predavateljske zasedbe pri podelitvi koncesije ni pomembna. Koncesija je zasebni fakulteti podeljena le, kadar država v okviru javne mreže ne more zagotoviti dejavnosti v predvidenem obsegu

in dostopnosti. Vaučerski sistem bi bil pri ureditvi področja (so)financiranja precej boljši. Danes so mladi pri izbiri omejeni, saj se večina za študij odloči tudi na podlagi »brezplačnosti«, torej v okviru javne mreže ne glede na program študija in vsebinske poudarke.

180. člen omejuje zasebno pobudo, ki je gonilo razvoja družbe. Zaradi teh razlogov se moramo aktivno vključiti v javno razpravo ter sproti spremljati in seznanjati druge evropske institucije in v Slovenijo pripeljati mednarodno dobro prakso, ki je drugod že obrodila sadove.

## dr. Gorazd Trpin

Mislím, da bi se ta zakon lahko sprejemal na povsem drugačen način, kot so se zakoni sprejemali do sedaj. V zadnjih letih je Evropska komisija ugotovila, da se vsi dušimo v predpisih, zato je sprejela posebno politiko: pametno regulacijo po določenih fazah. Prva faza je tako imenovana politična faza, ki pravi, da je treba natančno določiti cilje. Imamo namreč veliko zakonov, ki so brez cilja. Institut moramo primerjati s ciljem. Najti moramo sredstva, ki uresničujejo cilj.

Naslednja stopnja so posvetovanja z zainteresirano javnostjo, s katero je treba voditi strukturiran dialog, ki ga pri nas ni. To namreč pomeni, da zainteresirano javnost opredelimo, z njo vodimo dialog in omogočimo dialog tudi v okviru nje same. Pri našem zakonu pa je bilo tako, da je minister imenoval dve skupini, ki sta prijazno sodelovali in ni bilo nobenih problemov.

Zelo pomemben del je ugotavljanje vplivov regulacije na dejansko življenje, kar pomeni, da je treba izvesti prave analize predvidevanj, kaj bo ta regulacija pravzaprav pomenila. V našem primeru imamo v 6. točki predloga zakona izdelano analizo, ki pravi, da zakon ne bo imel nobenih posledic. Zakaj ga pa potem sprejemamo? Zakon seveda ima namen, da bo nekaj spremenil ali nekaj oblikoval. Mi še vedno živimo v zastarelem birokratskem pristopu. Najprej je treba imeti predstavo, ki jo potem oblikujemo. Imamo prekrasen primer zakona, ki bi ga lahko sprejemali po tem postopku.

Na drugi strani bi morali spremeniti ta legalistični pristop, kaj je treba urediti v zakonu o visokem šolstvu. Ali je regulacija potrebna? V kakšnem obsegu? Koliko je potrebno regulacije in samoregulacije? Univerze bi bilo treba debirokratizirati.

Naj preidem na področje javne službe. Javne službe so pravni režim, ki ga vzpostavimo pri določeni dejavnosti v splošnem ali javnem interesu. Pravni režim ureja različna razmerja in sklope. Dva temeljna sklopa sta: 1. država in 2. univerza, na drugi strani pa je trg dela. Kaj naj torej reguliramo? Zakon mora določiti košarico pravic, ki pomeni obseg javne službe, ki pa se sedaj izvaja na različne načine. Evropa je tu naredila ogromen korak naprej. Izraz javna služba je odmrll, ker ni več klasičnega razmerja, kakršnega smo poznali včasih. Dejavnost opredelimo in jo financiramo, medtem ko so oblike svobodne. Pravni režim se je osredotočil na postopke podeljevanja posebnih in izključnih pravic.

Plačljivo izobraževanje se izvaja kot tržna dejavnost. Ali veste, kaj to pomeni za javne zavode? To, da bodo praktično ukinili izredni študij. Če je to tržna dejavnost, potem se pravila evropskega konkurenčnega prava nanašajo tudi na to dejavnost. Če izvajamo izredni študij z javnimi sredstvi, pride v tem primeru do prelivanja javnih finančnih sredstev v zasebno dejavnost, ki je tržne narave – to pa je prepovedano. Torej bomo morali obračunati ceno prostorov, delovne sile, elektrike ... in potem bo stvar zanimiva.

## dr. Slavko Gaber

Osebno sem prepričan, da Slovenija potrebuje resen premislek o tem, kako v prihodnosti obravnavati visoko šolstvo. To je vseevropski problem in tako tudi naš. Kadar se določeno obdobje v načinu funkcioniranja družb izteka, in naš čas je takšen čas, je treba nujno iskati ob rekah, ki tečejo in bodo verjetno še tekle ter še naprej prinašale tisto, kar lahko obstoječo logiko dograjuje oziroma dopolnjuje. Skupine, ki bi se lotile priprave zakona o visokem šolstvu, bi morale to dejstvo upoštevati.

Ko berem dele zakona, prepoznam marsikatero dikcijo, ki je ne srečujemo prvič, tudi dikcijo, ki je bila že kdaj opuščena. Sicer pa je verjetno problem v tem, kako je zakon nastal. Zakon iz leta 2003/2004 je nastal po mesecih diskusije znotraj strukture ljudi, ki so si imeli veliko povedati, tudi drug proti drugemu. Mislim, da ni mogoče priti do česa smiselnega, če se »igralci« ne znajdejo zopet na istem mestu in če skupaj ne predelajo odprtih vprašanj. Danes pa imamo, ne da bi bila opravljena temeljita analiza in na njeni osnovi konceptualizacija ciljev novega zakona, pred sabo zakon,

ki kliče po tem, da mu pustimo nekaj mesecev obdelave in predelave. Ne bi nam škodilo, če bi imel v sebi tudi nekaj vizije. V njem tako npr. nadaljujemo z logiko podaljšanega študija, ne da bi ga kakorkoli diferencirali. Primer mogoče nadgraditve obstoječega stanja: Francozi ločijo poklicne profesionalne linije in linijo, ki gre v raziskovalni del in kasneje proti doktoratu. Predvideval sem, da bo novi zakon skušal regulirati vsaj to.

Ob tem in številnih drugih odprtih vprašanjih bi morali opustiti neproduktivne prepire za svoj kos pogače in se posvetiti skupni skrbi za kakovost. Sicer pa imam občutek, da bomo še veliko govorili o zakonu o visokem šolstvu, ne da bi razrešili enega od ključnih problemov. V Sloveniji je pač tako, da v visokem šolstvu za začetek potrebujemo nekaj 10 milijonov - več, da se lahko začnemo pogovarjati o normalnem funkcioniranju sistema. Zapitek petega letnika, ki je bil brez premisleka uveden kot obvezen za vse, bo treba plačati - Janša in Zupan, ki sta zanj odgovorna, ga ne bosta. Dokler tega ne popravimo, se bojim, da ne bomo izpolnjevali osnovnih pogojev za kakovosten sistem visokega šolstva. In prav zato se prerivamo in prepiramo. Tudi tako močan in neproduktiven spopad med zasebnim in javnim je zato razumljiv le v prostoru, kot je naš.

## dr. Peter Jambrek

Enotni/nacionalni sistem visokega šolstva naj bi bil v ključnih točkah enotno urejen.

Zakon o javnem šolstvu: 58. člen slovenske ustave je naslovljen »avtonomija univerze« ter je umeščen v poglavje o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Določa, da so državne univerze in visoke šole avtonomne in da njihovo financiranje ureja zakon. Financiranje državnih univerz se uredi z zakonom, in sicer z namenom, da bi bile čim bolj avtonomne.

Pa poglejmo, kako je zakonodajalec sledil ustavni določbi. Financiranje državnih univerz je uredil birokratsko, pedantno, komplicirano in prenormirano, saj zakon omejuje njihovo avtonomijo razpolaganja in pridobivanja finančnih sredstev. Določba o urejanju financiranja z zakonom je zlorabljena.

Mimogrede, zakon ureja tudi položaj zasebnega visokega šolstva, ki dobiva 4 odstotke proračunskih sredstev letno. Za zasebno visoko šolstvo so zanimivi trije ukrepi zakona:

1. če je zasebni zavod koncesioniran, mora sam dodati eno tretjino sredstev, ki jih dobi iz koncesije;
2. zasebni zavod mora imeti najmanj eno tretjino svojih profesorjev zaposlenih za polni delovni čas in
3. če gre za univerzo, mora biti ena tretjina od njih zaposlenih za nedoločen čas.

Računovodski podatki kažejo, kaj se bo zgodilo z zasebnimi, še posebej koncesioniranimi zavodi, ko bo ta zakon uveljavljen. Fakultete bodo imele letni presežek odhodkov nad prihodki v povprečju za okoli polovico, kar pomeni potop fakultet in njihovo ukinitvev. Ti trije ukrepi skupaj in vsak ukrep posebej pomenijo zanesljivo likvidacijo kateregakoli zasebnega zavoda, tudi Univerze v Novi Gorici.

Človek se vpraša, kako so lahko kaj takega zapisali v zakon. Ali niso izračunali, kaj vsak od teh ukrepov pomeni? Ali pa so to naredili namenoma? Kaj pomeni, da kdo sprejme ali samo predlaga zakon, ki pomeni hitro ukinitvev celotnega samostojnega/zasebnega šolstva v državi?

Podoben slovenskemu je primer Grčije, kjer je visoko šolstvo centralizirano in nadzorovano s strani države. Grško visoko šolstvo ima značilnosti notranje reprodukcije, tradicionalne univerze so zaprte, medtem ko nove in manjše ne morejo biti ustanovljene ali pa je njihova ustanovitvev otežena. Evropska komisija se intenzivno ukvarja s primerom grškega visokega šolstva, preučuje in analizira grške normativne ustavne in zakonske podlage ter predlaga ukrepe, kako odpraviti to anomalijo.

Slovenija je imela nekoliko sreče, da je leta 1993 dobila sorazmerno dober zakon o visokem šolstvu, zakon, s katerim se je do nedavnega lahko živelo. V Sloveniji lahko visokošolski zavod ustanovi vsaka fizična ali pravna, tuja ali domača oseba.

Naj povzamem svoj komentar: Aktualni zakon pomeni reakcijo v smislu nazadovanja.

»Deležniki« sedanjega procesa dogovarjanja o novem zakonu so tisti, ki imajo »investirane« interese znotraj sistema. To so profesorji na univerzah, ki so redno in polno zaposleni. To pa so oblastne elite na univerzi in v državi, ki se prepletajo.

Deklarativni cilj zakona je, da je študij brezplačen in dostopen vsem. Ti dve deklaraciji pa sta v nasprotju: če je študij brezplačen, ni dostopen vsem, torej je diskriminatoren. Brezplačni študij je privilegij premožnih in izobraženih slojev in njihovih otrok ter



diskriminira tistega, ki ni deležnik urejanja univerze. Deležniki so trenutno vpisani študentje.

Gre za zaprtost več cehov, ki se med sabo dogovarjajo za ohranjanje svojega statusa.

## dr. Tone Jerovšek

Vlada Republike Slovenije naj bi na predlog ministra sprejela besedilo predloga Zakona o visokem šolstvu (EVA) in ga predložila Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo po skrajšanem zakonodajnem postopku. Po določbi 142. člena Poslovnika Državnega zbora RS lahko predlagatelj zakona predlaga, naj Državni zbor RS predlog zakona obravnava po 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 oziroma z odločbo ustavnega sodišča.

Predlog za skrajšani postopek se opira na zadnjo alinejo omenjenega člena poslovnika, vendar vladni predlog ZViS ne pomeni le sprememb in dopolnitev 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 ter programov, delovanja in financiranja ter neenakega obravnavanja javnega in zasebnega visokega šolstva itd. Zato je vladni predlog za skrajšani postopek v neposrednem nasprotju s pogoji za skrajšani postopek po Poslovniku Državnega zbora RS.

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 tudi splošna razprava v državnem zboru. Zato Skupnost samostojnih visokošolskih zavodov odločno nasprotuje predlaganemu skrajšanemu postopku in regulaciji, ki ni proučena in k njej

ni bil pritegnjen najširši akademski in siceršnji intelektualni potencial. Regulacija, ki poteka v ozkih kabinetnih skupinah, lahko pomeni samo nadaljevanje in poglobljanje katastrofalnega stanja države in njene perspektive.

Avtonomija in neenakost visokega šolstva:

Zakon je v nasprotju vsaj z naslednjimi določbami ustave:

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

Neenako in diskriminatorno v razmerju do javnega šolstva so obravnavani samostojni visokošolski zavodi z vidika organizacijskih oblik. Univerze oblikujejo rektorsko konferenco, v katero pa se ne vključuje Skupnost samostojnih visokošolskih zavodov. Rektorska konferenca ima poleg usklajevalne vloge tudi nekatere predlagalne pristojnosti – Svet NAKVIS itd. Ne vidim 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 oziroma umetniških področij ali disciplin. Fakultete, ki jih kot prvo organizacijsko obliko ustanavljajo samostojni visokošolski zavodi, pa po 8. členu opravljajo pretežno znanstveno-raziskovalno in izobraževalno dejavnost s področij ene ali več sorodnih oziroma med seboj povezanih znanstvenih disciplin in skrbi za njihov razvoj. So izvedbeni servis univerze, ki je 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 visokošolski zavod kot naročnik garancije pred prvim razpisom za vpis v študijske programe ministrstvu, pristojnemu za visoko šolstvo, predložiti bančno garancijo s klavzulo »brez ugovora« za izvedbo enega študijskega

leta v korist visokošolskega zavoda 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 mu s katerim od obstoječih zavodov kljub temu ni uspelo skleniti dogovora o prevzemu študentov, mora predložiti garancijo v korist Republike Slovenije kot upravičenca do garancije (22. člen). Določba predstavlja podlago za ukinitvev zasebnega šolstva.

Zgornja določba je povsem v nasprotju z deklarativno določbo 11. člena, po kateri imajo državljani Republike Slovenije pravico do izobraževanja na visokošolskih zavodih v Republiki Sloveniji pod enakimi pogoji. Glede na materialne možnosti bo zasebno šolstvo v povsem neenakih pogojih v razmerju do javnega šolstva, ki je proračunsko financirano.

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

Pogoji glede ustanavljanja univerze v 3. 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 ne končan postopek ustanavljanja nove univerze in na nekaj drugih začetih 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 visokošolski zavod obvezne sestavine študijskih programov spreminja po enakem postopku, kot se sprejemajo, torej z akreditacijo pri NAKVIS, univerza pa obvezne sestavine študijskih programov spreminja sama. O teh spremembah le seznanijo agencijo v tridesetih dneh od njihovega sprejema.

Zakon je v nasprotju s 57. členom ustave, ker onemogoča svobodno izobraževanje v zasebnem šolstvu. Povsem nesprejemljivo je, da bi minister, pristojen za visoko šolstvo, določal podrobnejše pogoje v zvezi s številom prostih vpisnih mest, plačilom šolnine, 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. Vi-

sokošolski zavod pa bi lahko za Slovence brez slovenskega državljanstva določil ugodnejše pogoje za vpis. Kdo bi te ugodnejše pogoje financiral?

Zakon je v nasprotju z 58. členom ustave, ker s presežno regulacijo posega v avtonomijo univerze in visokih šol. Zakon avtonomije univerze in visokih šol sploh ne loči 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, znanstveno-raziskovalni, umetniški in izobraževalni visokošolski zavod 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, avtonomiji ne prepušča ničesar, gre za samovoljno birokratsko ukalupljenje v sistem visokošolskega režima in s tem obglavljenje visokega šolstva nasploh.

Zakon je v nasprotju z 59. členom ustave, ker preprečuje ali 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 oziroma umetniških področij ali disciplin. Za izvajanje knjižnične in drugih dejavnosti, potrebnih za uresničevanje poslanstva univerze, ima lahko univerza univerzitetno knjižnico, inštitute, študentske domove in druge enote. Tega povezovanja samostojni visokošolski zavodi ne morejo doseči in zagotavljati, ker jim ta oblika povezovanja ni dovoljena. Se pa po določbi 17. člena samostojni visokošolski zavodi obvezno združujejo v Skupnost samostojnih visokošolskih zavodov, in sicer z namenom obravnavanja in usklajevanja vprašanj skupnega pomena, kar pa ne ustreza položaju in pooblastilom, ki jih ima univerza.

Zakon je v nasprotju s 74. členom ustave, 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 nezdržljivosti nekaterih določb Zakona o visokem šolstvu 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 10., 13. in 16. členu 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 samostojnim visokošolskim zavodom ne omogoča ustanavljanja ene od oblik statusnega organiziranja – univerze.

S to ustavno določbo je v nasprotju tudi določba 23. člena predloga zakona, po kateri morajo obstoječi visokošolski zavodi kljub enaki statusni obliki pridobiti novo odločbo o akreditaciji visokošolskega zavoda, če se zanj zahtevajo enaki pogoji, kot veljajo za ustanovitev. Ta določba je namenjena ukinjanju obstoječih samostojnih visokošolskih zavodov, ki ne bodo mogli izpolniti pogoja, da ima najmanj tretjina učiteljev zaposlitev za poln delovni čas.

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

Dokaz o omejevanju svobodne pobude samostojnih visokošolskih zavodov je tudi določba 15. člena, po kateri lahko mednarodno zvezo univerz s sedežem v Republiki Sloveniji 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 klasifikaciji ISCED in raziskovalno dejavnost na vsaj treh področjih po klasifikaciji FRASCATI, in vsaj ena univerza s sedežem zunaj Republike Slovenije, 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?

Tudi predlagana ureditev financiranja je v več delih v nasprotju z ustavo. Ustavno sodišče RS je v postopku za preizkus pobude ter 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 Zakona o visokem šolstvu (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 tega zakona v neskladju z ustavo.

Popolna avtonomija javnih zavodov na področju njihovega financiranja ni mogoča, saj mora država kot ustanoviteljica najprej zagotoviti ustrezna (finančna) sredstva. Ureditev virov financira-

nja 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 lahko državne univerze in državne visoke šole že na podlagi zakona 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 visokošolskih zavodov tako, 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 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 oziroma predvidljiv že na podlagi zakona.

V predmetni zadevi so pomembna in relevantna naslednja stališča ustavnega sodišča: 1) Zakon o visokem šolstvu ne ureja načina financiranja visokega šolstva v skladu z 2. 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 morale biti razvidno, 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 predvideli, da bodo s svojo pobudo prišli z dežja pod kap, kar se je s predlagano ureditvijo zgodilo. Očitek US je bil, da morajo biti državne univerze v skladu z avtonomijo iz 58. člena ustave neodvisne od vsakokratne izvršilne oblasti. S tem predlogom pa se avtonomija ne povečuje, temveč se na še bolj neustrezen način kot v uredbi omejuje, sedaj na zakonski ravni. Pri tem ne gre za uskladitev z odločbo US, ker US omejevanja ni zahtevalo. Kje so predlagatelji v odločbi US našli podlago za določitev in ovrednotenje dovoljenega obsega plačljivega študija posameznega javnega visokošolske-

ga programa 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 mora univerza iz zakona razbrati, kakšen je njen finančni položaj, oziroma s kakšnimi finančnimi sredstvi bo razpolagala za ureničitev svojih dejavnosti. Iz zakona sedaj niti okvirno ne izhaja, s kakšnimi finančnimi sredstvi bo razpolagala, če izračun in obseg skupnih sredstev, ki iz proračuna pripadejo določeni državnimi univerzi, temeljita na pogodbi, 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 ga že sedaj poznamo pri financiranju koncesioniranih programov, kjer so pogodbe poslani po sistemu vzemi ali pusti, kar je v nasprotju s 14. členom ustave.

In kaj pravzaprav pomeni določba 118. člena, ki pravi, da se, če posamezen visokošolski zavod v finančnem obdobju treh kalendarjskih let ne doseže posebnih ciljev, dogovorjenih in določenih v pogodbi o financiranju visokošolske dejavnosti, višina sredstev za nedosežene cilje ne izplača oziroma se prenese med razvojne naloge skladno s 134. členom zakona? Ta člen še določa, da sredstva TS za posamezen javni visokošolski zavod in za visokošolski zavod 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 visokošolskega zavoda in potrebe visokega šolstva, in sicer glede 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, sredstva, ki zaradi nedoseganja ciljev iz TS in ES niso bila razdeljena posameznim visokošolskim zavodom, s sklepom nameni za ohranitev ali razvoj visokega šolstva. Čigavega in katerega? Ta sredstva skupaj obsegajo do največ en odstotek skupnega letnega proračuna v TS in ES za vse visokošolske zavode.

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

Predvideno je financiranje za obdobje treh let, pri čemer se vsako leto preverja izpolnjevanje pogodbe o izvajanju in financiranju visokošolske dejavnosti. To pomeni nedoumljivo administriranje, pri čemer sploh ni jasno, za kakšno izpolnjevanje pogodbe gre. Ali šola ne izvaja programa?

Menimo, da morajo biti študijski programi financirani na podlagi objektivnih zakonskih kriterijev v proračunskih postavkah za visoko šolstvo in nato z uredbo razdeljeni po sistemu razreza po ovrednotenih programih, in sicer ne glede na to, ali gre za javno ali koncesionirano šolo. Pri tem 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 oziroma koncesioniranega študijskega programa v samostojnem visokošolskem zavodu.

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 pa 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 lahko visokošolski zavodi pridobivajo sredstva iz proračuna Republike Slovenije, 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 lahko koncesija za izvajanje dejavnosti v visokem šolstvu podeli zasebnemu visokošolskemu zavodu, kadar država ali samoupravna lokalna skupnost v okviru javne mreže ne more zagotoviti izvajanja dejavnosti v predvidenem obsegu in kakovosti ali kadar upravičencem ne more zagotoviti enake dostopnosti do dejavnosti javnih visokošolskih zavodov glede na izkazane po-



trebe na trgu dela po določenem študijskem programu ali profilu diplomanta. Ta določba pomeni prepoved konkurence in svobodne pobude, onemogoča svobodo znanstvenega ustvarjanja za potrebe šolajočih se 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 ni prostora. Po določbi predzadnje alineje 35. člena zakona minister pripravi predlog pogodbe o financiranju visokošolske dejavnosti, vodi pogajanja za sklenitev pogodbe z ustanoviteljem in sklene pogodbo, koncesijska pogodba pa je samostojnim visokošolskim zavodom 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 koncesionarja pozove k sklenitvi koncesijske pogodbe.«