



NOVA
UNIVERZA

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Strnjena stališča Fakultete za državne in evropske študije do predloga zakona ZViS-1

Matej Avbelj

Article information:

To cite this document:

Avbelj, M. (2018). Strnjena stališča Fakultete za državne in evropske študije do predloga zakona ZViS-1, Dignitas, št. 59/60, str. 55-62.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/59/60-6>

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

Strnjena stališča Fakultete za državne in evropske študije do predloga zakona ZViS-1

Doc. Dr. Matej Avbelj

Na Fakulteti za državne in evropske študije je delovna skupina strokovnjakov za ustavno pravo, upravno pravo, pravo EU in človekove pravice v sodelovanju s skupino neodvisnih akademskih strokovnjakov (NIAS) izdelala poglobljeno analizo predloga novega ZViS-1. Njene izsledke, ne pa tudi celotne vsebine opravljenih analiz, ki obsega več deset strani, predstavljamo v nadaljevanju.

1. Splošna ocena zakona:

Predlog novega ZViS je v celoti nesprejemljiv. Njegova predpostavka in cilj sta restavracija univerzitetnega prostora, utemeljenega na provincialni, izključujoči, zaprti in samozadostni etastični logiki. To priznava tudi sam predlagatelj zakona, ko zapiše, da zakon ne bo imel neposrednih posledic za gospodarski in socialni razvoj Slovenije. Njegov namen je torej drugje.

2. Očitne kršitve materialnega in procesnega ustavnega prava

a) Predlog zakona je v neskladju s slovensko ustavo v procesnem delu, kjer se v nasprotju z demokratičnimi parlamentarnimi standardi njegov sprejem predlaga po skrajšanem postopku.

b) Predlog zakona vsebuje številne rešitve, ki materialno kršijo slovensko ustavo, še posebej prepoved diskriminacije ter svobodo znanosti in izobraževanja. V nadaljevanju so naštetje zgolj najbolj očitne kršitve:

a. Zakon je v nasprotju s 14. členom ustave, ker:

i. 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).

ii. Neenako in diskriminatorno v razmerju do javnega šolstva so samostojni visokošolski zavodi obravnavani z vidika organizacijskih oblik. Univerze oblikujejo rektorsko konferenco, v katero pa ni vključena Skupnost samostojnih visokošolskih zavodov. Rektorska konferenca ima poleg usklajevalne vloge tudi nekatere predlagalne pristojnosti – Svet NAKVIS itd. Ne vidimo 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.

iii. 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 ter skrbijo za njihov razvoj. So izvedbeni servis univerze, ki je Skupnost nima.

iv. 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.

v. 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.

vi. Gornja 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 neneakih pogojih v razmerju do javnega šolstva, ki je financirano iz proračuna.

vii. 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).

viii. 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 nedokončan 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).

ix. Povsem diskriminatorna je določba 43. člena, po kateri samostojni visokošolski zavod 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 seznaní agencijo v tridesetih dneh od njihovega sprejema.

b. Zakon je v nasprotju s 57. členom ustave, ker:

i. onemogoča svobodno izobraževanje v zasebnem šolstvu. 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. Visokošolski zavod pa bi lahko za Slovence brez slovenskega državljanstva določil ugodnejše pogoje za vpis. Kdo bi te ugodnejše pogoje financiral?

c. Zakon je v nasprotju z 58. členom ustave,

i. 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 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.

d. Zakon je v nasprotju z 59. členom ustave,

i. 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 za obravnavanje in usklajevanje vprašanj skupnega pomena, kar pa ne ustreza položaju in pooblastilom, ki jih ima univerza.

e. Zakon je v nasprotju s 74. členom ustave,

i. 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 nezdružljivosti 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, po kateri mora obstoječi visokošolski zavod 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 ukinitvi obstoječih samostojnih visokošolskih zavodov, ki ne bodo mogli izpolniti pogoja, da ima najmanj tretjina učiteljev zaposlitev za poln delovni čas.

ii. 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.

iii. 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.

iv. 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?

f. Zakon je v nasprotju z odločbo Ustavnega sodišča RS, ki naj bi jo uresničil:

i. 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.

ii. Iz zakona sedaj niti okvirno ne izhaja, s kakšnimi finančnimi sredstvi bo univerza razpolagala, če izračun in obseg skupnih sredstev, ki iz proračuna pripadejo določeni državnim univerzam, 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 poslane po sistemu vzemi ali pusti, kar je v nasprotju s 14. členom ustave.

iii. 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.

iv. 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?

v. 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.

vi. Po določbi tretjega odstavka 57. člena ustave država ustvarja možnosti, da si državljani pridobijo ustrezno izobrazbo. Ker pa 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 lahko posameznik iz javnih sredstev izobražuje ne glede na to, ali gre za zasebno ali javno šolo, če ta izpolnjuje akreditacijske pogoje strokovnosti in znanstvene ustvarjalnosti.

vii. 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.

viii. Zato je z omenjenimi ustavnimi in zakonskimi določbami povsem v nasprotju 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 potrebe 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.

ix. 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.«

3. Očitne kršitve prava EU

a) Zakon je zlasti v razmerju urejanja nedržavnih visokošolskih zavodov v nasprotju z načeloma svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev (49. člen PDEU in 56. člen PDEU).

b) Zakon je iz enakih razlogov kot v primeru zgoraj omenjene ustavne neskladnosti tudi v nasprotju z načelom prepovedi diskriminacije (18. člen PDEU).

c) Nekatero določbo zakona so identične tistim, ki jih je v svojo zakonodajo poskušala vnesti Grčija, zoper katero je Evropska komisija zato sprožila postopke po 258. členu PDEU.

- i. Določbe, ki neposredno ali posredno diskriminirajo delovanje zasebnih visokošolskih zavodov.
- ii. Določbe, ki nesorazmerno otežujejo ali celo onemogočajo delovanje zasebnih visokošolskih zavodov.
- iii. Te določbe so:
 - 1. 18. člen predloga zakona (pridružene članice univerze)
 - 2. 22. člen predloga zakona
 - a. Obveznost bančne garancije
 - b. Obveznost tretjine polno zaposlenih pedagoških sodelavcev
 - c. Obveznost treh področij Frascati za ustanovitev univerze.

4. Zaključek

- a) Zakona ni mogoče sprejeti po skrajšanem postopku.
- b) Predlagatelj zakona mora iz predloga umakniti vse zgoraj navedene določbe, ki so v nasprotju s slovensko ustavo in pravom EU.
- c) Ker tako od zakona ne ostane nič, je treba zakon umakniti v celoti.
- d) Obstoječi predlog ZViS se torej opusti. Sprejmejo se le najnujnejši minimalni popravki zakona, da se zadosti odločbi ustavnega sodišča.
- e) Nato je treba popolnoma zamenjati paradigmo, opraviti poglobljeno razpravo o celoviti prenovi univerzitetnega in raziskovalnega prostora ter na tej podlagi pripraviti popolnoma nov zakon.
- f) Naš cilj mora biti svetovno primerljiv, sodoben, odprt in pluralen univerzitetni prostor, kjer bo znanje ostajalo karseda javno dobro, ki ga bodo ustvarjale ne samo državne niti zgolj zasebne univerze, temveč najboljše univerze. Te si zaslužijo davkoplačevalski denar zaradi svoje zaslužnosti, ne zaradi svojega ustanovitelja.