

**ZAPISNIK AKADEMSKEGA FORUMA O OGROŽENI NEODVISNOSTI NACIONALNE
AGENCIJE ZA KAKOVOST V VISOKEM ŠOLSTVU TER S TEM PODREDITVE
AKREDITACIJSKIH POSTOPKOV IZVRŠNI VEJI OBLASTI**



Namen sestanka: V javni razpravi je bila do 8. septembra 2017 Novela Zakona o javnih agencijah, ki želi spremeniti status vseh javnih agencij, mdr. tudi Nacionalne agencije za kakovost v visokem šolstvu (NAKVIS). Nova univerza (NU) je organizirala akademski forum z namenom, da se na podlagi uvodnih ocen pravnih strokovnjakov odpre temeljna vprašanja neodvisnosti akreditacijskih postopkov v Republiki Sloveniji v luči ustavnih načel avtonomije univerze, svobode znanosti in izobraževanja ter pluralne razlage delitve, ravnotežja in nadzora med vejami oblasti. Navedena vprašanja so bila obravnavana tudi z vidika evropskih meril za vrednotenje kakovosti v visokem šolstvu.

Kraj in čas: Evropska pravna fakulteta, Cankarjevo nabrežje 11, 1000 Ljubljana, dne 6. septembra 2017

Prisotni predstavniki (po abecednem vrstnem redu):

- izr. prof. dr. Matej Avbelj, predavatelj na Fakulteti za državne in evropske študije, moderator
- prof. dr. Darko Darovec, dekan Fakultete za slovenske in mednarodne študije, prorektor za raziskovalno dejavnost NU
- zasl. prof. dr. Albin Igličar, član Sodnega sveta Republike Slovenije in član Uradniškega sveta MJU
- prof. dr. Peter Jambreč, predstavnik organizatorja in predsednik UO Nove univerze
- Ivan Kramberger, predsednik ŠS Fakultete za državne in evropske študije
- prof. dr. Ivan Leban, direktor Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu (NAKVIS)
- prof. dr. Dušan Lesjak, Mednarodna fakulteta za družbene in poslovne študije
- izr. prof. dr. Jernej Letnar Črnič, član Sveta NAKVIS in predavatelj na Fakulteti za državne in evropske študije
- Matej Mušič, predstavnik študentov samostojnih visokošolskih zavodov
- izr. prof. dr. Marko Novak, dekan Evropske pravne fakultete in Predsednik sodnega sveta
- prof. dr. Rajko Pirnat, predstojnik Katedre za upravno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
- prof. dr. Nada Rožmanec Matičič, u.d.i.a., dekanija Fakultete za dizajn
- Prof. dr. Dimitrij Rupel, rektor Nove univerze
- Dr. Stojan Sorčan, generalni direktor Direktorata za visoko šolstvo, MIZŠ
- Dr. Ines Vodopivec, predstavnica NU, zapisnikarica.

Vsebina in dogovori:

Po uvodnem pozdravu moderatorja, izr. prof. dr. Avblja in nagovoru rektorja Nove univerze, prof. dr. Rupla, je moderator izpostavil nekaj ključnih dejstev povezanih z nastankom in oblikovanjem javnih agencij znotraj javne uprave v tujini in pri nas. Poudaril je temeljno strokovno delovanje javnih agencij, za katere je ključnega pomena, da so z vidika strokovnosti neodvisne, kar je tudi osnovni razlog za njihovo veliko širitev v demokratičnem zahodnem svetu. Strokovna in formalna neodvisnost se veže tako na normativno kot dejansko delovanje javnih agencij, predlog novega zakona pa posega tako v strukturo kot tudi v naravo in način dela teh agencij, obenem pa na široko odpira prostor za kadrovanje v javnih agencijah, kajti po vstopu predlaganega zakona v veljavo, bodo prenehali mandati vsem organom obstoječih javnih agencij in kadre bo potrebno imenovati na novo. Slednje seveda poraja vprašanje dejanske neodvisnosti javnih agencij, kar je eno od spornih odprtih vprašanj. Bistveno pa je tudi novo umeščanje Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu (NAKVIS) v okvir oz. pod novi predlog zakona o javnih agencijah. NAKVIS je svojo neodvisnost gradila dalj časa in se kot neodvisna agencija uveljavila tudi v tujini s pridobitvijo polnopravnega članstva v Evropskem združenju agencij za kakovost v visokem šolstvu (EQAR) in Evropskem združenju agencij za kakovost v visokem šolstvu (ENQA).

Moderator je besedo predal prof. dr. Pirnatu, ki je za Akademski forum pripravil uvodno predavanje na temo ustavno-pravne problematike predlaganega zakona. Temeljna težava predloga zakona je, da vse slovenske agencije obravnava enako, ne ločuje nacionalnih temeljnih regulatornih agencij od tistih, ki so preprosto decentralizirana oblika izvajanja upravnih nalog resornih ministrstev. Agencije so mdr. nosilci javnih pooblastil, kar pa ni ključno pri agencijah, pri katerih mora biti zagotovljena neodvisnost. Med slednjimi je gotovo NAKVIS, ki lahko zahteve po neodvisnosti izpelje iz ustavnega položaja znanstvenega in umetniškega izvajanja na eni strani in zagotavljanjem neodvisne in enakopravne regulacije državnih in drugih univerz, ki jih prav tako regulira, na drugi.

Prof. Pirnat je ob NAKVIS-u omenil tudi druge agencije, ki morajo biti vsebinsko in normativno neodvisne (npr. Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence) ter nepodrejene izvršilni veji oblasti. Agencije, pri katerih so podani utemeljeni razlogi in imajo poleg tega podano zelo jasno evropsko pravno ureditev, ki terja neodvisnost (npr. Agencija za energijo), morajo biti v celoti vsebinsko in zares neodvisne in samostojne.



NOVA UNIVERZA

Predlog zakona predvideva, da moramo vse agencije spraviti pod nadzor in v isti okvir z možnostjo racionalizacije, za kar naj bi bila podlaga v reviziji Računskega sodišča Republike Slovenije. Vendar neodvisnosti ni če niso zagotovljeni vsi elementi neodvisnosti. Dimenzije lahko različno poimenujemo in sistemiziramo, prof. Pirnat pa podaja naslednjo strukturo petih dimenzij neodvisnosti:

1. **Organizacijska:** institucija ni hierarhično vpeta v izvršilno vejo oblasti temveč je neposredno podrejena DZ, kajti čim obstajajo še tako ohlapne hierarhične povezave (primer Urada Republike Slovenije za varstvo konkurence), ne more delovati neodvisno;
2. **Funkcionalna:** agencija izvaja posamezne akte brez neposrednega vpliva izvršilne veje oblasti, pri čemer je vpliv lahko zelo različen (npr. prek podzakonskih predpisov), zato morajo biti splošni akti regulatornih neodvisnih agencij vezani samo na zakon;
3. **Pravna:** agencija mora biti pravna oseba, da lahko sama sklepa pogodbe in s sredstvi sama razpolaga itd. Dalje, čim je določeno, da bo pravno sredstvo (tj. pritožba) vezano na ministrstvo, kar je predvideno v predlogu zakona in veljavno tudi za NAKVIS, slednje posega v neodvisnost;
4. **Personalna:** ključno osebje mora biti tudi zares neodvisno – neodvisno imenovanje in razrešitev (do sedaj so v svet NAKVIS-a določeno število članov imenoval različne institucije, svet pa je imenuje direktorja); in
5. **Finančna:** agencija ne sme biti neposredno odvisna od izvrševanja proračuna preko vlade (težavno je tudi npr. pridobivanje primernega kadra z zagotovljenimi sredstvi), kar mora biti pisno določeno v zakonu o izvrševanju proračuna in ne sme biti finančni vidik diskrecija razporejanja vlade in dinamike izvrševanja proračuna. Še bolje je, v kolikor ima agencija svoj neodvisen vir prihodkov.

Vseh pet dimenzij mora biti zagotovljenih hkrati, samo funkcionalna in še to okrnjena ne zadošča. Nastali predlog zakona je verjetno le odziv organov upravljanja na preteklo neučinkovitost nekaterih javnih agencij, saj nasprotno uvaja bistveno večji nadzor ministrstva, uvaja neposredno vladno imenovanje kadrov, npr. direktorja, katerega delo nato še ocenjuje. Kako bo lahko direktor npr. NAKVIS-a deloval neodvisno, če bo vlada določala program dela in ga nato ocenjevala, kar je lahko posledično tudi razlog za njegovo razrešitev. Ne gre torej z zakonom naštetih taksativnih razlogov za razrešitev, ampak za možnost, da z veliko diskrecije vlada odloča kdo je bil (politično) uspešen in kdo ne in poda predlog za razrešitev. Vlada je političen organ.





NOVA
UNIVERZA

Slednje je v predlogu zakona ključno sporno.

37. člen zakona o javnih agencijah sicer še nima neposrednih pravnih posledic, ampak samo napoveduje, da je treba v določenem roku uskladiti Zakon o visokem šolstvu z Zakonom o javnih agencijah. Uskladitev bo moral urediti DZ. Uskladitev je pravna podlaga za vse ostale učinke. Ključno bo, da se visoko šolstvo bori takrat. Vendar je tudi sedaj potrebno opozoriti na neprimeren zakon. Naj vlada ugotovi katere agencije so neracionalno ustanovljene in v kolikor so neracionalnosti glede poslovanja naj vlada zagotovi da le-teh ne bo več. Tudi preko Računskega sodišča.

Nadaljeval je **prof. dr. Leban**, direktor Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu (NAKVIS) s predstavitvijo osnovnih komentarjev NAKVIS-a na predlog zakona. NAKVIS zakonsko definira Zakon o visokem šolstvu¹ s členi 51. a-ž in Sklep o ustanovitvi Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu.²

Z uveljavitvijo predloga zakona bi NAKVIS izgubila mednarodno priznanje z izbrisom iz registra EQAR in izgubo članstva v ENQA. Predsednik vlade in ministri so bili že obveščeni. Z izpadom iz mednarodnih organizacij bi formalno izgubili kredibilnost slovenskih visokošolskih zavodov v skupnem evropskem visokošolskem prostoru. Evropski standardi za zagotavljanje kakovosti v visokem šolstvu v tretjem delu zelo ostro omejujejo pogoje glede neodvisnosti delovanja agencije. V Resoluciji o Nacionalnem programu visokega šolstva 2011–2020³ je bilo že leta 2011 zapisano, v 21. ukrepu, da se mora NAKVIS zunanje evalvirati ter kandidirati za EQAR in ENQA, kar je bilo regulirano z ukrepi. Proračun NAKVISA pa naj bi bil do 6 mio EUR na leto.

Od takrat je bil NAKVIS dvakrat(2) mednarodno evalviran in je dosegel oba vpisa v mednarodne registre (2013, 2015). Vprašanje razloga za spremembo statusa agencije ni jasen. Tudi opredelitev za vpis NAKVIS-a v register javnih agencij je bila leta 2010 s strani Višjega sodišča utemeljena kot brez zakonodajne osnove. Morda je težava j samem imenu, saj NAKVIS že od leta 2010 ne deluje kot javna agencija, temveč kot samostojen in neodvisen državni organ v skupini nevladnih neposrednih uporabnikov proračuna kot npr. Državna volilna komisija, Varuh človekovih pravic, Ustavno sodišče itd. A NAKVIS ni avtonomen, nima svojega zakona, drugi

¹ Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14 in 75/16.

² Uradni list RS, št. 114/09 in 57/15.

³ Uradni list RS, št. 41/11.





NOVA UNIVERZA

neodvisni državni organi pa ga imajo. Finance NAKVIS vedno dogovarja z MF, kadrovsko sledijo navodilom MJU. Morda bi z imenom CENTER zadostili kriterijem in merilom za primerno obravnavo.

Posledice odvzema samostojnosti in neodvisnosti z napovedanim zakonom pa so tudi v popolnem nasprotju z evropskimi standardi in smernicami, ki jih je ne nazadnje potrdila tudi država Slovenija. Ob sprejemu zakona bodo torej težave v delovanju agencije v mednarodnem prometu.

NAKVIS konstantno usposablja evalvatorje, tudi študente, kar ji dodatno daje mednarodno priznanje. Slovenija je sicer solidno uvrščena v shemo svetovne visokošolske kvalitete, prav tako se država uvršča na primerno mesto med svetovnimi državami po kvaliteti bivanja. NAKVIS torej želi umaknitev členov iz predlaganega zakona, ki se nanašajo neposredno na agencijo.

Besedo je moderator predal generalnemu direktorju Direktorata za visoko šolstvo MIZŠ, **dr. Sorčanu**, ki je že uvodoma izpostavil, da predlog zakona grobo posega v koncept avtonomnosti visokega šolstva, kar ogroža tudi avtomatsko priznavanje naših diplom v mednarodnem okviru. Ministrstvo je na do sedaj izpostavljene argumente že opozarjalo. Najverjetneje gre v dani zadevi za administrativno nerazumevanje urejenosti in delovanja NAKVIS-a.

Tudi nova novela ZVIS-a upošteva dodatno priznanje NAKVISU in hkrati tudi dodatno obvezo, kajti prišli smo v institucionalne akreditacijske procese, kar je za Slovenijo in za avtonomnost visokošolskih zavodov pri nas izjemen korak naprej. Slednje je bilo odmevno tudi v mednarodni skupnosti in kaže na zrelost slovenskega visokega šolstva, na zrelost univerz, na zrelost okolja, ki zaupa sistemu. S tem je bil dalje univerzam podeljen precejšen vir avtonomnosti pri akreditaciji študijskih programov. NAKVIS-ova naloga pa je seveda, da vsake toliko let izvaja nadzor ter institucionalno re-akreditacijo, kar je zahtevna naloga. Ukinjen je bil razvid visokošolskih zavodov, uvaja se elektronski sistem visokega šolstva, kjer ima NAKVIS izjemno pomembno vlogo v smislu transparentnosti.

S tem v povezavi je predlog zakona izjemno neprimeren. Proces, ki so se začeli izvajati se lahko namreč prekinejo. Gre za neutemeljen poseg, saj ministrstvo gradi z NAKVIS-om na primernem odnosu in spoštovanju delovanja. Izboljšati pa bi bilo potrebno strokovne vidike delovanja, kar





NOVA
UNIVERZA

se ureja v sodelovanju med ministrstvom in NAKVIS-om. Podrejanja si ministrstvo ne želi, temveč spodbuja neodvisnost z namenom zagotavljanja kakovosti visokega šolstva.

V mednarodni skupnosti je naš primer prehoda agencije na avtonomno institucionalno delovanje velik vzor in pokazatelj kvalitete. Zato ministrstvo upa, da bo lahko zagotovilo neodvisnost NAKVIS-a.

Pri prvotnem vzpostavljanju Meril za akreditacijo je sodeloval tudi **izr. prof. dr. Novak**, zato ga predlog zakona preseneča. Ti. administrativni refleksi je lahko velika nacionalna škoda, ne samo v visokošolskem prostoru temveč v širšem pogledu. Govorili bi lahko celo o podrejanju neodvisnih agencij izvršilni veji oblasti. Verjetno gre tudi za nerazumevanje revizije računskega sodišča in na nerazumevanje različnih tipov agencij. Predlog zakona je notranje neusklajen, slabo sestavljen. Načela neodvisnosti podreja izvršilni oblasti, čeprav le-to uvodoma zanika.

Teoretično bi morali nevarnost neusklajenosti, ki jo ureja 37. člen, pravno obravnavati in interpretirati. V kolikor omenjenih zakonov ne bi uskladili pravočasno, bi se ev. lahko zgodilo, kot v primeru Zakona o delovnih razmerjih vs. Zakon o javnih uslužbencih, da bi kasnejši splošni zakon razveljavil prejšnjega specialnega. Če je namen zakona, da poenoti, bi celo lahko prišlo, do omenjene situacije, čeprav je možnost verjetno bolj teoretična.

Izr. prof. dr. Letnar Černič, član Sveta NAKVIS, je nadaljeval, da je predlog resnično kratko v javni razpravi. Država bi morala NAKVIS spodbujati, posebej še ob dosežkih agencije. A agencija je zadnja leta na velikem udaru različnih tenzij, ki želijo vplivati na njeno delovanje. Zato predlagani zakon niti ne preseneča. Posega pa v osnovne temelje, zakaj so javne agencije sploh ustanovljene: **ločenost od kratkoročnih političnih ciljev**.

Tako 37. člen npr. v personalnem vidiku popolnoma podira sedanje avtonomno in nepristransko imenovanje članov sveta agencije. Uvaja neposredni vpliv odločevalcev v državi, posebej v primeru državnih univerz, ki želijo vpliv za namen svojih partikularnih zasebnih interesov. Gre za to, da se podredi agencijo in kakovost v slovenskem visokem šolstvu arbitrarni volji trenutno vladajoče interesne skupine.



EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE



FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE





NOVA
UNIVERZA

Dr. Sorčan je nato jasno izpostavil, da resorno ministrstvo ni izvajalo in ne izvaja nikakršnih pritiskov na neodvisnost agencije in seveda tudi ne sodeluje v načrtnem planu rušenja neodvisnosti agencije. Prizadeva si in v interesu ministrstva je, da vzpostavi in krepí avtonomnost NAKVIS-a. tudi pri sprejemanju novih Meril za akreditacijo ministrstvo ni sodelovalo, kajti Merila niso v njihovi pristojnosti, želeli pa so biti informirani, v katero smer se merila razvijajo. Ministrstvo je namreč s podpisom Bolonjske deklaracije zavezuje k podpori in krepitvi zagotavljanja kakovosti.

Zasl. prof. dr. Igličar je bil nekaj mandatov član sveta za visoko šolstvo, ki je bil predhodnica NAKVIS-a. Takrat se je izkazalo, da je personalna neodvisnost v tem pogledu izjemno pomembna, kar je sedaj v predlogu zakona neprimerno urejeno. Izbira položajnih javnih uslužbencev preko uradniškega sveta je popolnoma drug sistem, ki k neodvisnosti agencije ne more prispevati. O predlogu zakona bo razpravljala tudi sam Uradniški svet, ki ne podpira predloga zaradi kvalitativne narave odločitev.

Zakon je neprimerno oblikovan ter nekonsistenten. Razmerje med predvidenima zakonoma za uskladitev ostaja vprašanje. In če se NAKVIS spravi pod položaj javne agencije, je treba vse akte uskladiti tudi z drugimi akti, npr. pravilnikom ministra, navodili ministra itd. V kolikor bi agencija izgubila neodvisnost bi bila uskladitev lahko popolnoma operativna izvedba določenih podzakonskih aktov. Predlog zakona tudi ni bil primerno predstavljen javnosti, temveč je bilo temu pogoju le formalno zadoščeno.

Izkušnje iz delovanja v slovenskem in italijanskem visokošolskem okolju je na forumu delil **prof. dr. Darovec**. Predvsem izkušnje iz dela na univerzi Ca' Foscari v Benetkah. Izpostavil je vprašanje avtonomije študijskih programov in enakovredni faktor avtonomije pri upravljanju finančnih sredstev slovenskih univerz. Odločba Ustavnega sodišča RS iz leta 1999 je določila, da je avtonomija univerze na področju znanstvenih disciplin, tj. izvajanja študijskih programov, ni pa avtonomija na področju financ.

Financiranje je stvar Računskega sodišča, ne pa tudi izvajanje študijskih programov. Ministrstvo ne izvaja svoje nadzorne funkcije z vidika upravljanja finančnih sredstev, ampak izvaja nadzor na drugih področjih. Javni finančni uporabniki si neprimerne porabe sredstev ne bi smeli



EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE



FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE





NOVA
UNIVERZA

dovoliti. Iz izvajanje nadzora nad NAKVIS-om ni primerno. Morali bi obrniti težišče in zagotoviti, da bo Računsko sodišče izvajalo nadzor na področju javnih financ, ne pa na področju disciplin.

Na sistemske težave na nacionalni in mednarodni ravni je opozoril **prof. dr. Lesjak**. Ob urejanju kakovosti slovenskega visokega šolstva po mednarodnih načelih in predpisih nismo uvedli ravni izobrazbe po shemi KLASIUS, kar je imelo za posledico več letno zmedo. Prat tako je na nacionalni ravni manjkala agencija za kakovost v visokem šolstvu. Napaki ob uvajanju bolonjskega študija pri nas imata še danes posledice, sedaj pa smo ponovno na začetni točki.

Težava je tudi, da se uporabljajo enaka merila za velike in majhne inštitucije, za javne in zasebne. Predlog nakazuje krepitev dvoma o neodvisnosti sklepov agencije. Mednarodno je velik dejavnik, ki pove kakšno je naše visoko šolstvo, prav agencija in njena neodvisnost. Hitro lahko pademo pod kritiko Evropske komisije. Nadzor je jasno razviden v ocenah OECD, kar je bilo dne 6.9.2017 tudi napisano.

Prof. dr. Jambrek je ob koncu razprave pozdravil odličen diskurz tik ob koncu odprte javne razprave o predlagani Noveli Zakona o javnih agencijah. Poudaril je načelo razumevanja delitve oblasti, ki obsega tudi potrebo po vzajemnem nadzoru in ravnotežju znotraj različnih organov oblasti. In opozoril, da novela krši ustavno načelo delitve oblasti.

Dalje je prof. dr. Jambrek izpostavil tudi vidike opravljanja javne službe v javnem interesu povezane z visokošolskimi zavodi ter podal izhodišče za nadaljnjo razpravo in naslednji akademski forum, ki bo obsegal mdr. predvsem financiranje študijskih programov in koncesije. Nadaljevanje razprave je pozdravil tudi **dr. Sorčan**, generalni direktor Direktorata za visoko šolstvo, MIZŠ.

Prof. dr. Pirnat se je navezal na podano izhodišče o javni službi ter Akademski forum zaključil z naslednjo mislijo: "**Vsi javno veljavni, akreditirani študijskih programi, ne glede na visokošolski zavod, ki program izvaja, naj bi bili enako dostopni vsem študentom, kandidatom za vpis.**"



EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE



FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



Organizatorji Foruma:

NOVA UNIVERZA

Evropska pravna fakulteta

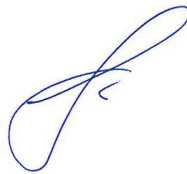
Fakulteta za državne in evropske študije

Fakultete za slovenske in mednarodne študije

v sodelovanju z

Ljubljansko pobudo za nov EU ustavni proces

Zapisnik pripravila: dr. Ines Vodopivec



Zapisnik potrdil:

prof. dr. Peter Jambrek, predsednik UO NU

