REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 080 81 80
E: gp@zagovornik-rs.si

Številka: 050-11/2021/4
Datum: 3. 3. 2021

Zadeva: PREDLOG ZA NEIZVEDBO OCENE DISKRIMINATORNOSTI PREDPISA (38. člen ZVarD)

Opis bistvenih elementov prejete zadeve:

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je prejel elektronsko sporočilo, vezano na problematiko napredovanja v raziskovalne nazive, ki jo ureja Pravilnik o raziskovalnih nazivih.[1] Pobudnik navaja, da je skladno s Pravilnikom pogoj za izvolitev v višji raziskovalni naziv predhodna ponovna izvolitev v obstoječem/nižjem nazivu. V četrtem odstavku 22. člena je tako določeno, da je v naziv višjega znanstvenega sodelavca praviloma lahko imenovan, kdor je bil vsaj enkrat ponovno izvoljen v naziv znanstvenega sodelavca, v naziv znanstvenega svetnika pa vsaj dvakrat ponovno izvoljen v naziv višjega znanstvenega sodelavca. Pravilnik v 7. členu izenačuje pedagoške in raziskovalne nazive, in sicer tako, da se nazivi prevedejo na sledeč način:

- redni profesor, znanstveni svetnik = znanstveni svetnik
- izredni profesor, višji znanstveni sodelavec = višji znanstveni sodelavec
- docent, znanstveni sodelavec = znanstveni sodelavec
- asistent, predavatelj, višji predavatelj = asistent.

Pobudnik navaja, da katerikoli izmed pedagoških nazivov (redni profesor, izredni profesor, docent, asistent) za izvolitev v višji naziv (npr. iz naziva izredni profesor v naziv redni profesor) ni pogojen z (večkratno) vnovično izvolitvijo v nižji naziv. S tem v zvezi ga zanima, ali je torej Pravilnik diskriminatoren, glede na to, da eni skupini (zaposlenim na univerzi) za izvolitev v višji naziv ne postavlja pogoja vnovičnega imenovanja v nižjem nazivu, drugi skupini (raziskovalcem) pa napredovanje v višji naziv pogojuje s ponovnim/vnovičnim imenovanjem v nižjem nazivu.

Ker gre za vprašanje diskriminatornosti določbe predpisa (podzakonskega akta), je Zagovornik predmetno sporočilo posameznika obravnaval kot pobudo za izvedbo ocene diskriminatornosti predpisa. Oceno zakona ali drugega predpisa Zagovornik izvede skladno z 38. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD), v skladu s katerim lahko, če oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, o tem obvesti predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ali z zahtevo sam začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil.

Pri oceni diskriminatornosti zakona Zagovornik sledi zakonski opredelitvi diskriminacije, kar pomeni, da ugotavlja, ali določeno določilo predpisa posameznike/skupino posameznikov z določeno osebno okoliščino v enakih, podobnih situacijah obravnava manj ugodno oz. slabše, kot se obravnava druga skupina oseb ter ali gre pri tovrstni obravnavi za poseg oziroma oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti.

[1] Uradni list RS, št. 126/08, 41/09, 55/11, 80/12, 4/13 – popr., 5/17, 31/17 in 7/19.

V primeru, da Zagovornik oceni, da bi določeno določilo predpisa lahko postavljalo skupino oseb s specifično osebno okoliščino v neenak, slabši položaj, pa nato preveri tudi, ali gre pri takšni neenaki obravnavi za dopustno izjemo, zlasti, ali različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za dosego tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna.

Razlogi za izvedbo ocene diskriminatornosti:
/

Razlogi proti izvedbi ocene diskriminatornosti:

Zagovornik uvodoma ugotavlja, da raziskovalno in razvojno dejavnost ter pogoje za opravljanje te dejavnosti ureja Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti (v nadaljevanju: ZRRD).[2] Zakon določa, da je raziskovalec fizična oseba, ki opravlja raziskovalno ali razvojno dejavnost. Raziskovalec, ki opravlja raziskovalno ali razvojno dejavnost v raziskovalni organizaciji, mora imeti najmanj univerzitetno izobrazbo in mora izpolnjevati druge predpisane pogoje. Raziskovalci so razvrščeni v raziskovalne nazive. Raziskovalni nazivi in minimalni pogoji za izvolitve v nazive se določijo s podzakonskim predpisom in so primerljivi z nazivi na področju visokega šolstva (5. člen v povezavi z 28. členom ZRRD). Podzakonski predpis, ki ureja omenjeno materijo, je Pravilnik o raziskovalnih nazivih (v nadaljevanju: Pravilnik). Pravilnik ureja: pogoje, kvalitativne in kvantitativne kazalnike ter merila in postopek za izvolitev raziskovalcev v raziskovalne nazive v raziskovalnih organizacijah, spremljanje in nadziranje izpolnjevanja pogojev za izvolitev raziskovalcev v raziskovalni naziv. Pravilnik raziskovalne nazive določa v 3. členu,[3] izvolitev vanje pa v 17.- 22. členu. Kot ugotavlja tudi pobudnik, je v višji naziv, konkretno v naziv višjega znanstvenega sodelavca (praviloma) lahko imenovan, kdor je bil vsaj enkrat ponovno izvoljen v naziv znanstvenega sodelavca, v naziv znanstvenega svetnika pa vsaj dvakrat ponovno izvoljen v naziv višjega znanstvenega sodelavca. Upoštevaje 7. člen, ki določa, da so nazivi, ki veljajo v raziskovalni dejavnosti enakovredni nazivom, ki jih raziskovalci pridobijo na podlagi pogojev in meril za pridobitev nazivov na univerzi, bi po oceni pobudnika lahko bila opisana ureditev problematična z vidika načela enakosti, saj se za izvolitev v višje pedagoške nazive, drugače kot za raziskovalne, ne pogojuje (večkratne) ponovne izvolitve v nižji naziv.

Zagovornik ugotavlja, da, drugače kot pri raziskovalnih nazivih, pravno podlago za urejanje pedagoških nazivov predstavlja Zakon o visokem šolstvu (v nadaljevanju: ZVis),[4] ki omenjeno področje ureja v VI. poglavju (52.-64. člen). Zakon pogoje ter postopek za izvolitev v nazive določa na splošni ravni,[5] podrobnejše urejanje pa prepušča visokošolskim zavodom, kar je tudi skladno z načelom avtonomije visokošolskih zavodov.[6] Iz 55. člena tako izhaja, da merila za

[2] Uradni list RS, št. 22/06, ZDru-1, 112/07, 9/11, 57/12 – ZPOP-1A, 21/18 – ZNOrg in 9/19.

[3] Pravilnik določa naslednje raziskovalne nazive**: 1. znanstveni nazivi**: asistent (01), asistent z magisterijem znanosti (02), asistent z doktoratom (03), znanstveni sodelavec (04), višji znanstveni sodelavec (05), znanstveni svetnik (06). **2. strokovno-raziskovalni nazivi:** asistent (11), višji asistent (12), višji strokovno-raziskovalni asistent (13), strokovno-raziskovalni sodelavec (14), višji strokovno-raziskovalni sodelavec (15), strokovno-raziskovalni svetnik (16). **3. razvojni nazivi**: razvijalec (21),višji razvijalec (22), samostojni razvijalec (23), razvojni sodelavec (24), višji razvojni sodelavec (25), razvojni svetnik (26).

[4] Uradni list RS, št. 32/12, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ, 65/17 in 175/20 – ZIUOPDVE.

[5] Skladno z 52. členom so nazivi visokošolskih učiteljev: docent, izredni profesor in redni profesor ter lektor. Visokošolski učitelji v visokošolskih strokovnih programih so tudi predavatelji in višji predavatelji. Nazivi znanstvenih delavcev so znanstveni sodelavec, višji znanstveni sodelavec in znanstveni svetnik (53. člen). Visokošolski sodelavci pa so: asistent, bibliotekar, strokovni svetnik, višji strokovni sodelavec, strokovni sodelavec in učitelj veščin (54. člen).

[6] Drugi odstavek 6. člena ZVis določa, da uuniverze in samostojni visokošolski zavodi, ki jih ustanovi Republika Slovenija, delujejo po načelih avtonomije, ki jim zagotavlja predvsem: svobodo raziskovanja, umetniškega ustvarjanja in posredovanja znanja, samostojno urejanje notranje organizacije in delovanja s statutom v skladu z zakonom, **sprejemanje meril za izvolitev v naziv visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev, volitve v nazive visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev**, izbiro visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev za zasedbo delovnih mest, izdelavo in sprejem študijskih in znanstveno-raziskovalnih programov, določanje študijskega režima ter določanje oblik in obdobij preverjanja znanj študentov, podeljevanje strokovnih in znanstvenih naslovov v skladu z zakonom ter podeljevanje častnega doktorata in naziva zaslužni profesor, volitve, imenovanja in odpoklic organov

izvolitev v naziv visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev določi senat visokošolskega zavoda v skladu z zakonom. Za visokošolske zavode, ki so članice univerze, merila določi senat univerze. Skladno s 57. členom je avtonomni ureditvi visokošolskega zavoda prepuščena tudi podrobnejša določitev samega postopka za izvolitev v naziv visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev. Biti pa mora skladna z ZVis ter merili za izvolitev.

Zagovornik diskriminacijo ugotavlja po metodi, ki jo je razvilo Ustavno sodišče, ko je presojalo morebitno diskriminacijsko obravnavo.[7] Za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju je treba odgovoriti na naslednja vprašanja:

1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine,
2) če se, ali obstaja različno obravnavanje pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja,
3) ali sta dejanska položaja, ki ju pobudnika primerjata, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave ter
4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten.

Zagovornik pri tem, pri presoji, sledi zakonski definiciji diskriminacije, kot je določena v 4. členu ZVarD, in skladno s katero pomeni diskriminacija vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja ne samo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, temveč tudi drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti (poseg v zavarovano dobrino). Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina pomemben razlog za slabšo obravnavo. Mednje, skladno s 1. členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina.

Zagovornik skladno z navedenim v konkretni zadevi ugotavlja, da sta podana tako prvi element (zatrjevan poseg v posameznikovo pravico do napredovanja oziroma izvolitve v višji naziv) kot tudi drugi element (obstoj različne obravnave). Na podlagi opisanega namreč jasno izhaja, da je sistem izvolitve v znanstvene nazive urejen drugače kot sistem izvolitve v pedagoške nazive.

Po oceni Zagovornika pa v zadevi opisano razlikovanje ne temelji na temeljnem elementu diskriminacije, t.j. osebni okoliščini posameznika. Prav tako situaciji, ki jih pobudnik v konkretnem primeru primerja (pedagoški delavci na univerzi na eni strani in raziskovalci na drugi strani), po oceni Zagovornika nista primerljivi (neizpolnjen tretji element testa), zaradi česar se v zadevi tudi ne zahteva enakosti ureditve.

Kot pojasnjeno zgoraj, je za obstoj diskriminacije bistveno, da slabša obravnava temelji na določeni osebni okoliščini posameznika. Zagovornik ocenjuje, da opisan kriterij razlikovanja, tj. pridobljen naziv (raziskovalni/pedagoški), ne ustreza pojmu osebne okoliščine po ZVarD. Tak naziv ne predstavlja prirojene ali pridobljene osebne značilnosti oziroma lastnosti, ki bi bila trajno in nerazdružljivo povezana z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto oziroma je posameznik ne bi mogel spremeniti. Pri osebnih okoliščinah gre namreč zlasti za tista prirojena stanja (kot npr. na spol, spolna usmerjenost, rasa, narodnost, barva kože,) ali pa tudi pridobljena stanja, lastnosti, ki jih posameznik ne more spremeniti (npr. starost, invalidnost, nosečnost, starševstvo, družinski status, zakonski stan) oziroma se jim odreči, ker so tako zelo povezane z njegovo identiteto (npr. vera ali prepričanje). Po oceni

v skladu s statuti in drugimi akti, odločanje o oblikah sodelovanja z drugimi organizacijami, upravljanje s premoženjem v skladu z namenom, za katerega je bilo pridobljeno.

[7] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-425/06 z dne 2. julija 2009 (7. točka obrazložitve).

Zagovornika pridobljen »raziskovalni« ali »pedagoški« naziv, v katerega je posameznik imenovan, tako ne predstavlja osebne okoliščine posameznika v smislu urejanja po ZVarD.

Zagovornik dalje ocenjuje, da opisana zadeva tudi ne prestane tretjega elementa zgoraj omenjenega testa, saj položaja, ki ju posameznik primerja, nista primerljiva in tako tudi ne terjata enakosti ureditve. Načelo prepovedi diskriminacije normodajalca zavezuje, da enake položaje pravnih subjektov uredi enako, različne pa ustrezno različno. Pravilno razumljeno načelo enakosti pred zakonom (prepovedi diskriminacije) ne preprečuje različnega obravnavanja, kadar gre za razlikovanje objektivno različnih dejanskih situacij, temveč tako razlikovanje celo narekuje. Kršitev načela enakosti pa bi po drugi strani predstavljala obravnava v osnovi (bistveno) enakih dejanskih situacij oziroma opustitev drugačnega obravnavanja določene kategorije oseb, ki je v znatno drugačnem dejanskem položaju in je zato nesorazmerno prizadeta.

Zagovornik ugotavlja, da je položaj raziskovalcev, kot ga urejata ZRRD in na njegovi podlagi sprejet Pravilnik, po naravi stvari drugačen od položaj pedagoških delavcev (visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev), ki so urejeni z ZVis ter avtonomnimi akti visokošolskih zavodov. Po oceni Zagovornika gre že v osnovi za različne dejavnosti, ki glede na svoje značilnosti, specifike terjajo različno pravno urejanje. Kot podrobneje pojasnjeno zgoraj, je ureditev pedagoške dejavnosti oziroma »pedagoških« nazivov ter s tem poveznimi postopki imenovanja, napredovanja, izpolnjevanja meril, itd. v večjem delu prepuščena avtonomnemu urejanju visokošolskih zavodov, pri čemer posameznik pridobi določen »pedagoški« naziv pri določeni univerzi glede na merila in postopke, ki veljajo za to določeno univerzo. Drugače je urejen položaj raziskovalcev, ki »raziskovalni« naziv pridobijo glede na normativno ureditev raziskovalne in razvojne dejavnosti na ravni države in ki jo, kot rečeno, predstavlja ZRRD (ter na njegovi podlagi sprejeti podzakonski akti). Upoštevaje opisano različnost normiranja izpostavljenih dejavnostih, je po oceni Zagovornika upravičena konkretni dejavnosti prilagojena, specifična ureditev statusa oz. položaja posameznikov znotraj te dejavnosti.

Zagovornik skladno z vsem navedenim, zlasti upoštevaje, da v zadevi ne zaznava relevantne osebne okoliščine v smislu ZVarD, ki bi bila razlog neenake obravnave, prav tako pa tudi ne primerljivosti položajev, ki jih pobudnik izpostavlja *(pri čemer niti pobudnik sam ne zatrjuje, da bi šlo v zadevi za primerljive položaje, temveč se zgolj sprašuje, ali je ustrezna ureditev, po kateri gre eni skupini (zaposlenim na univerzi) pravica do napredovanja brez predhodnega izpolnjevanja določenega pogoja, drugi skupini (raziskovalcem) pa ne)*, ocenjuje, da izvedba podrobnejše ocene diskriminatornosti Pravilnika o raziskovalnih nazivih, v delu, ki ureja izvolitev v višji naziv, ne bi bila smiselna.

Predlagateljica:
Mojca Šmid
Svetovalka Zagovornika II

Izpolni predstojnik Zagovornika:

Ocena diskriminatornosti se: - Izvede **- Ne izvede**

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOST

Poslano:
- zbirka dok. gradiva