REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Zadeva: 0700-2/2020/21
Datum: 31. 8. 2020

Zagovornik načela enakosti na podlagi 21. člena v povezavi s 37. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) in na podlagi prvega odstavka 207. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13, v nadaljevanju: ZUP) na predlog konkretnega posameznika v zadevi ugotavljanja diskriminacije zoper domnevnega kršitelja izdaja naslednjo

ODLOČBO

1. Fakulteta **ni kršila** prepovedi diskriminacije, ko konkretnemu posamezniku kot magistru profesorju nemščine ni omogočila vpisa neposredno v drugi letnik magistrskega študija inkluzivne pedagogike.

2. Stroški v tem postopku niso nastali.

OBRAZLOŽITEV

Dne 9. 1. 2020 je konkretni posameznik (v nadaljevanju: predlagatelj), pri Zagovorniku načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) vložil predlog za obravnavo diskriminacije (v nadaljevanju: predlog), ki ga je naknadno dne 29. 1. 2020 na zaprosilo Zagovornika še dopolnil.

V predlogu je predlagatelj navedel, da je vpisan na izredni študij inkluzivne pedagogike na fakulteti. Pred tem je leta 2015 že zaključili študij nemščine 2. bolonjske stopnje na drugi univerzi. Tako je dosegel 7. stopnjo izobrazbe in pridobil (strokovni) naziv magister profesor nemščine. Sedaj pa študira na bolonjskem magistrskem programu inkluzivne pedagogike – torej (zopet) na 2. bolonjski stopnji –, saj želi pridobiti strokovni naziv magister tudi za program tega študija. Tako bi si izboljšal (dodatne) zaposlitvene možnosti. Nadalje je v predlogu navedel, da v razpisu za vpis na magistrski študij[1] (v nadaljevanju: razpis) nikjer ni omenjenega primera vpisa študenta z že dokončano 2. bolonjsko stopnjo pedagoške smeri (drugega študijskega programa). Opozoril je, da naj kljub temu, da je že nekaj let v Sloveniji uveljavljen bolonjski študij, pristojnim ne bi uspelo poenotiti pravil, kdo se lahko vpiše po merilih za prehode neposredno v drugi letnik, kot se sicer tako vpisujejo vsi tisti, ki so končali določen študij po starem (torej predbolonjskem) univerzitetnem študijskem programu. Pri tem je predlagatelj navedel Merila za prehode med študijskimi programi,[2] ki so bila sprejeta 21. 2. 2019 (v nadaljevanju: nova merila za prehode). Ta določajo, da se v študijskih programih, ki so bili akreditirani pred začetkom veljavnosti teh meril, uskladijo pogoji za prehode med študijskimi programi s temi merili najkasneje do 30. 9. 2019, visokošolski zavodi pa jih javno objavijo. Po pričakovanju predlagatelja bi fakulteta to že morala storiti. A ker tega dejansko še ni storila, je predlagatelj na Direktorat za visoko šolstvo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: MIZŠ) naslovil vprašanje v zvezi s tem. V odgovoru, ki ga je prejel dne

[1] Razpis univerze za magistrski v študijskem letu 2019/2020.
[2] https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2019-01-0521?sop=2019-01-0521

6. 1. 2020, je navedeno, da bodo nova merila za prehode veljala z razpisom za vpis v študijsko leto 2020/2021.

Predlagatelj je v predlogu nadalje navedel, da zaradi nastale situacije s svojo bolonjsko izobrazbo, za katero si načina študija (bolonjski ali predbolonjski) ni mogel izbirati sam, nima enakih možnosti v letu 2019/2020 v primerjavi s tistimi njegovimi kolegi, ki so isto 7. stopnjo izobrazbe dosegli s študijem po predbolonjskem univerzitetnem študijskem programu. Zanje je razpis predvidel vpis neposredno v drugi letnik,[3] on pa se tako ni mogel vpisati. Zatrdil je, da njegov (že opravljen) bolonjski magisterij izkazuje po evropskem ogrodju kvalifikacij[4] izobrazbo 7. stopnje, ki je uradno enakovredna izobrazbi, doseženi z univerzitetno diplomo. V praksi pa naj ne bi bilo tako. Obe vrsti končanih študijev naj bi zagotavljali enake kompetence, a za svoj primer je predlagatelj izrazil mnenje, da se njegova izobrazba obravnava kot manj vredna, saj mu vpis v drugi letnik (še) ni bil omogočen. Tako naj bi bil zaradi svoje izobrazbe (oz. vrste dokončanega študija, s katero jo je dosegel) diskriminiran.

K svojemu predlogu je predlagatelj priložil še nekaj dokazil, med njimi dopis iz dekanata fakultete. V njem je predlagatelju obrazloženo, zakaj z zaključenim študijem po bolonjskem sistemu ne more nadaljevati študija drugega programa po merilih za prehode. Ta merila (prejšnja[5] in torej še ne nova[6]) se uporabljajo le, kadar študent prehaja iz enega v drug program iste stopnje, kar pomeni, da se preneha izobraževati po prvem študijskem programu in študij nadaljuje po drugem študijskem programu. Za študente, ki se vpisujejo v drugo stopnjo bolonjskega študija za pridobitev strokovnega naziva magister, ki pa so diplomanti starih oz. predbolonjskih študijskih programov, pa velja, da »prehod« v drugi letnik zagotavlja že zakonska določba, in sicer 16. člen prehodnih določb Zakona o spremembi Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 94/06; v nadaljevanju: ZViS-E). V njem je tudi izrecno navedeno, da so visokošolski zavodi pri določanju pogojev za (te) prehode samostojni. V primeru prehajanja študentov zdajšnjega bolonjskega sistema pa so fakultete zavezane k upoštevanju omenjenih meril. A kot rečeno – ključno za predlagateljev primer je to, da naj bi sam dejansko sploh ne spadal v kategorijo tistih študentov, ki prehajajo med različnimi programi iste stopnje (bolonjskega) študija (po še veljavnih merilih).

*

Zagovornik ugotavlja dejansko stanje glede možnega obstoja diskriminacije v konkretni zadevi na podlagi z njo povezanih razpoložljivih podatkov ter ključnih določil, ki jih vsebuje Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD). Sam postopek pred Zagovornikom urejajo členi ZVarD od 33 do 37. Za vsa vprašanja postopka, ki niso urejena z ZVarD, pa Zagovornik skladno z drugim odstavkom 3. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) uporabi slednjega. Ker gre pri ugotavljanju diskriminacije pri Zagovorniku za upravno zadevo, kot to izhaja iz narave same zadeve (po drugem odstavku 2. člen ZUP), Zagovornik tako v postopku v zvezi z vprašanji, ki jih ZVarD ne ureja, postopa po določbah ZUP.

---

[3] Tam je pri vpisu v drugi letnik jasno navedeno: »Način prehoda diplomantov študijskih programov, sprejetih pred 11. 6. 2004, urejata 38a. člen ZViS* in 16. člen ZViS-E.« Ključne pri tem so prehodne določbe ZViS-E, in sicer 15. in 16. člen. Tako »raven izobrazbe, pridobljena po dosedanjih študijskih programih za pridobitev univerzitetne izobrazbe ustreza ravni izobrazbe, pridobljeni po študijskih programih druge stopnje iz 33. člena zakona [izenačenje končanega univerzitetnega študija in končane druge stopnje bolonjskega študija v doseženi 7. stopnji izobrazbe]« (2. alineja 15. člena). A ne glede na to »diplomanti dosedanjih študijskih programov nadaljujejo študij po študijskih programih iz 33. člena zakona pod pogoji, ki se ob smiselni uporabi 38.a člena zakona [pogoji za vpis v magistrski in doktorski študij – po bolonjskem sistemu] in v skladu z merili za prehode določijo s študijskim programom. Pri določanju pogojev za prehod iz dosedanjih študijskih programov v nove študijske programe so visokošolski zavodi samostojni« (16. člen).
*Zakon o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ in 65/17).

[4] https://www.nok.si/evropsko-ogrodje-kvalifikacij/

[5] https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2010-01-4994?sop=2010-01-4994

[6] Glej opombo št. 2.

Diskriminacija je v 4. členu ZVarD opredeljena kot 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 človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana.

Pri diskriminaciji mora biti prav specifična osebna okoliščina (ali več njih) razlog za slabšo obravnavo. Med osebne okoliščine, 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. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto, ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka, ter na podlagi katerih se lahko oblikujejo različne skupine oseb in odnosi njihove pripadnosti.

Diskriminacija se lahko dogaja na različnih področjih družbenega življenja, na katerih morajo sicer po 2. členu ZVarD državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb. Ta področja so povezana zlasti: s pogoji za dostop do zaposlitve, samozaposlitve in poklica, vključno z izbirnimi merili in pogoji zaposlovanja, ne glede na vrsto dejavnosti in na vseh ravneh poklicne hierarhije, vključno z napredovanjem; z dostopom do vseh oblik in do vseh ravni karierne orientacije in svetovanja, poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja, nadaljnjega poklicnega usposabljanja in preusposabljanja, vključno z delovno prakso; z zaposlitvenimi pogoji in pogoji dela, vključno s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi in plačami; s članstvom in vključevanjem v organizacijo delavcev ali delodajalcev ali v vsako organizacijo, katere člani opravljajo določen poklic, vključno z ugodnostmi, ki jih zagotavljajo take organizacije; s socialno zaščito, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom; s socialnimi ugodnostmi; z vzgojo in izobraževanjem ter z dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi. Sicer pa v širšem smislu ZVarD v svojem 1. členu določa varstvo pred diskriminacijo pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri uveljavljanju pravic in obveznosti ter v drugih pravnih razmerjih na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije, od katerih sta osnovni neposredna in posredna diskriminacija (6. člen). Neposredna diskriminacija obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb. Posredna diskriminacija pa obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna. Poleg teh dveh oblik ZVarD predstavlja še druge oblike diskriminacije (7. člen). Nadlegovanje je nezaželeno ravnanje, povezano s katero koli osebno okoliščino, ki ima učinek ali namen ustvarjati zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje za osebo in žali njeno dostojanstvo (prvi odstavek 8. člena). Navodila za diskriminacijo so vsakršna navodila, katerih posledica je bila, je ali bi lahko bila diskriminacija v smislu ZVarD, kar vključuje tudi navodilo, da se diskriminacije ne prepreči oziroma odpravi (9. člen). Pozivanje k diskriminaciji pomeni vsako spodbujanje drugih oseb k dejanjem, katerih posledica je bila, je, ali bi lahko bila diskriminacija po določbah ZVarD (prvi odstavek 10. člena). Viktimizacija pa pomeni izpostavljanje diskriminirane osebe ali osebe, ki ji pomaga, neugodnim posledicam zaradi njenega ukrepanja, katerega namen je preprečiti ali odpraviti diskriminacijo (11. člen). V primerih, ko je diskriminacija večkratna zaradi več osebnih okoliščin hkrati, množična, ko je

diskriminiranih več oseb hkrati, dolgotrajna oziroma ponavljajoča se, ali pa vsebuje ali bi lahko vsebovala težko popravljive posledice za diskriminirano osebo glede povzročitve škode njenemu pravnemu položaju, pravicam ali obveznostim, zlasti če je storjena v razmerju do otrok ali drugih slabotnih oseb, prepoznavamo po 12. členu ZVarD t. i. hujše oblike diskriminacije.

Obstajajo pa tudi izjeme od prepovedi neposredne diskriminacije, kakor to določa 13. člen ZVarD. Po njegovem splošnem določilu neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna (prvi odstavek 13. člena).

V postopku ugotavljanja diskriminacije velja po 40. členu ZVarD obrnjeno dokazno breme. To pomeni, da mora kršitelj, kadar diskriminirana oseba (s svojimi izjavami, navedbami in dokumenti ter drugimi dokazili) izkaže dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, dokazati, da v obravnavanem primeru ni kršil te prepovedi, oziroma da je neenako obravnavanje dopustno (v skladu z ZVarD). Tako se breme dokazovanja prevali na domnevnega kršitelja – vendar le takrat, ko domnevno diskriminirana oseba izkaže, da so njene trditve oz. izjave, navedbe in dokazila takšna, da prav s svojo verjetnostjo izkazujejo domnevno kršitev prepovedi diskriminacije. Le tako namreč izpolnjuje t. i. trditveno breme.

Za ugotavljanje diskriminacije mora torej Zagovornik:
- identificirati osebno okoliščino, zaradi katere se (domnevna) diskriminacija dogaja oz. se je ali bi se lahko zgodila,
- opredeliti področje, na katerem se je (domnevna) diskriminacija zgodila oz. se dogaja ali bi se lahko zgodila,
- ugotoviti, ali gre dejansko za neenako obravnavanje oseb v primerljivih položajih,
- ugotoviti obliko diskriminacije,
- ugotoviti, ali obravnava osebe oz. (skupine) oseb dejansko posega v njihove pravice, svoboščine, koristi ali ugodnosti,
- ugotoviti vzročno zvezo med osebno okoliščino in neenako obravnavo, ki posega v pravice, svoboščine, koristi ali ugodnosti osebe oz. (skupine) oseb,
- ugotoviti, ali različna obravnava ne sodi v katero od izjem od prepovedi diskriminacije, ki ne pomenijo kršitve po ZVarD.

Le ravnanje, ki vsebuje vse navedene elemente, pomeni diskriminacijo po ZVarD.

*

Zagovornik je na podlagi predstavljenega predloga predlagatelja in priloženih dokumentov v predmetni zadevi skladno z določili ZVarD ugotavljal obstoj neposredne diskriminacije študenta 2. bolonjske stopnje na področju izobraževanja. Kot osebno okoliščino, ki bi lahko bila razlog diskriminacije, je upošteval izobrazbo predlagatelja, in sicer doseženo 7. stopnjo izobrazbe oz. zaključeno 2. stopnjo bolonjskega študija določene smeri in programa (magister profesor nemščine). Zagovornik je v obravnavanem primeru prepoznal možen poseg v pravice oz. ugodnosti predlagatelja, in sicer v pravico uveljavljanja priznavanja že pridobljenega znanja in spretnosti za vpis v drugi letnik drugega študijskega programa 2. bolonjske stopnje (za magistra inkluzivne pedagogike). Pri tem je kot pomembno posledico takšnega posega upošteval ne le »izgubljeni čas«, ampak tudi finančna sredstva predlagatelja, saj kot izredni študent svoj študij predlagatelj plačuje. Če bi mu priznali kompetence za vpis v drugi letnik, mu torej ne bi bilo potrebno plačati za študij prvega letnika vpisanega študija.

Vendar pa Zagovornik v obravnavanem primeru ni potrdil iste primerjave med študenti, kot jo je predstavil predlagatelj, temveč je kot dejansko relevantno prepoznal drugo.

Sam predlagatelj je, ko gre za vprašanje enake ali podobne situacije (po prvem odstavku 6. člena ZVarD, ki opredeljuje neposredno diskriminacijo), sebe primerjal z diplomanti

predbolonjskega univerzitetnega študija. Sicer je res, da so tako on kot omenjeni diplomanti z zaključkom študija dosegli 7. stopnjo izobrazbe, vendar pa za razliko od predlagatelja slednji niso pridobili strokovnega naziva magister. Le-tega lahko dosežejo z vpisom v študijski program 2. stopnje po zdajšnjem bolonjskem sistemu. Z ozirom na to, da študij 2. stopnje sicer nadaljujejo diplomanti študijskih programov bolonjskega sistema 1. stopnje po treh letih študija, univerzitetni študijski program pa je navadno trajal štiri leta, Zagovornik razume to, da je diplomantom univerzitetnih študijskih programov omogočen vpis neposredno v drugi letnik programa 2. stopnje bolonjskega sistema študija, kot primerno oz. razumno prilagoditev,[7] s katero se preprečuje posredna diskriminacije teh študentov zaradi njihove izobrazbe oz. načina njenega doseganja po predbolonjskem sistemu študija. Obenem takšna sistemska ureditev (po 38.a členu ZViS in 16. členu ZViS-E)[8] pomeni izjemo od neposredne diskriminacije ostalih študentov, torej študentov bolonjskega sistema študija, ki se po končani triletni 1. stopnji vpisujejo v programe 2. stopnje (v prvi letnik) ali pa prehajajo med programi 2. stopnje bolonjskega študija (v prvi ali drugi letnik – po merilih za prehode). Zato pa predlagateljevo primerjanje sebe z diplomanti univerzitetnega študija ne more učinkovati v smeri dejanske ugotovitve diskriminacije po ZVarD, saj položaja dejansko nista ustrezno primerljiva (nista na »isti ravni«).

Zagovornik je tako nadalje predlagateljev položaj primerjal s položajem tistih študentov, ki so tako kot predlagatelj že zaključili prvo stopnjo bolonjskega sistema študija in tudi že nadaljujejo drugo stopnjo istega programa (npr. za magistra profesorja nemščine), pa so se sredi študija odločili, da bodo prešli v drug študijski program 2. stopnje (npr. za magistra inkluzivne pedagogike). Zanje naj bi veljalo, da lahko prehajajo med študijskimi programi skladno z merili za prehode in jim je ob izpolnjevanju določenih pogojev lahko omogočen prehod v isti ali tudi v višji letnik (npr. po že končanem prvem letniku študija za pridobitev naziva magister profesor nemščine ali pa vsaj po končanem drugem letniku bi lahko prešli neposredno v drugi letnik za pridobitev naziva magister inkluzivne pedagogike oz. jim ne bi bilo potrebno iti v prvi letnik, če bi izpolnjevali pogoje – s priznavanjem že pridobljenih znanj in spretnosti).

Za predlagatelja pa možnost vpisa v drugi letnik v razpisu ni bila eksplicitno predvidena. Pri tem ga »ovira« dejstvo, da je že zaključil študij določenega programa 2. stopnje (za magistra profesorja nemščine) in zato njegov vpis v študij drugega programa 2. stopnje (za magistra inkluzivne pedagogike) ne more biti razumljen kot prehod skladno z merili za prehode. Ta (še veljavna in ne nova) namreč določajo, da prehod pomeni (kot že zgoraj predstavljeno) prenehanje izobraževanja po prvem študijskem programu (in zato izpis iz njega) in nadaljevanje izobraževanja po drugem (z vpisom). Predlagatelj pa se ni prenehal izobraževati v programu 2. bolonjske stopnje za magistra profesorja nemščine in se iz njega izpisal, ampak je ta program dejansko zaključil. Tako pri vpisu v študijski program inkluzivne pedagogike 2. bolonjske stopnje ne prehaja med programoma, temveč se vanj na novo vpisuje.

Kljub tem dejstvom pa je Zagovornik predvidel, da bi fakulteta predlagatelju (in drugim osebam v enakem položaju) pri takšnem vpisu v magistrski program (2. stopnje bolonjskega sistema) inkluzivne pedagogike lahko priznala že pridobljena znanja in spretnosti, ki jih dokazuje njegova izobrazba oz. končan študij za magistra profesorja nemščine z vsemi opravljenimi obveznostmi tega študija, v kolikor bi ta seveda zadostovala. Medtem ko bi skladno z merili za prehode določen dosežen nabor teh znanj in spretnosti prav tako lahko že priznali takšnemu njegovemu kolegu, ki študija za magistra profesorja nemščine sploh ne bi končal, ampak bi se odločil, da preneha z njim in študij nadaljuje v programu za magistra inkluzivne pedagogike. Takšno priznavanje že doseženih kompetenc slednjega formalno omogočajo merila za prehode, medtem ko za predlagateljev primer v razpisu to dejansko ni predvideno.

[7] Institut »razumne« oz. »primerne prilagoditve« je sicer poznan iz področja omogočanja zagotavljanja pravic dejanske enakosti za osebe z invalidnostmi – glej tretji odstavek 3. člena Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17; ZIMI). Zagovornik pa ga uporablja širše – v navezavi na ZVarD.
[8] Glej opombo št. 3.

Zagovornik je ugotovil, da na fakulteti dejansko obstaja možnost pridobitve uradnega priznanja predlagateljevih že pridobljenih znanj in spretnosti. To mu namreč omogoča Pravilnik o postopku in merilih za priznavanje formalno in neformalno pridobljenega znanja in spretnosti[9] (v nadaljevanju: pravilnik). Na njegovi podlagi bi predlagatelj lahko z vlogo zaprosil za pridobitev takšnega priznanja, pristojna komisija pa bi skladno s pravilnikom izdala odločbo. Pri tem je pomembno poudariti, da Zakon o visokem šolstvu (ZViS)[10] v tretjem odstavku svojega 35. člena določa obvezne sestavine študijskih programov za pridobitev izobrazbe prve in druge stopnje, med katere spadajo tudi »merila za priznavanje znanja in spretnosti, pridobljenih pred vpisom v program« (5. alineja).

Zastavilo pa se je vprašanje, ali bi predlagatelju fakulteta takšno uradno priznanje pridobljenih znanj in spretnosti lahko štela kot dokazilo za izpolnjevanje pogojev za vpis neposredno v drugi letnik magistrskega programa želene druge smeri. Zagovornik pri tem skladno z določbami ZViS (6. člen) upošteva dejstvo avtonomnosti univerz in fakultet, obenem pa upošteva tudi širši okvir ustavnosti in zakonitosti njihovega delovanja, kamor spada tudi ZVarD in po njem zaveza k varstvu pred diskriminacijo (prvi odstavek 2. člena). Zagovornik je prepoznal, da je situacija predlagatelja podobna tistim, v katerih so bili včasih univerzitetni diplomanti določenih programov, ki so želeli pridobiti univerzitetno diplomo še kakšne druge smeri oz. programa, in so jim fakultete priznavale določen nabor pridobljenega znanja in spretnosti že zaključenih študijev. Zato se jim ni bilo potrebno vpisati v začetni letnik programa novega študija, ampak so lahko prešli v višji letnik. Podobno naj bi bilo tudi zdaj, ko se lahko diplomanti 1. bolonjske stopnje vpisujejo še v druge študijske programe in smeri iste stopnje in se jim pri tem že priznavajo določene dosežene kompetence, kar posledično pomeni, da obstajajo možnosti, da se jim ni potrebno vpisati v prvi, ampak se lahko vpišejo v drugi oz. višji letnik drugega oz. novega študija.

Zagovornik je tako ocenil, da če je torej v spornem razpisu za vpis študentov v drugi letnik magistrskega programa 2. (bolonjske) stopnje poskrbljeno za priznavanje oz. upoštevanje že pridobljenega znanja in spretnosti za diplomante univerzitetnih študijev in diplomante 1. (bolonjske) stopnje, ki v 2. stopnji študija prehajajo med programi, bi bilo prav, da bi fakulteta enako smiselno poskrbela tudi za priznavanje oz. upoštevanje že pridobljenega znanja in spretnosti za študente, ki so že končali študij enega programa 2. (bolonjske) stopnje, pa si želijo končati še študij drugega programa 2. (bolonjske) stopnje.

Tako je Zagovornik v obravnavanem primeru fakulteto prepoznal kot možnega kršitelja prepovedi diskriminacije. Predlagatelj je Zagovornikovo razumevanje njegove situacije sprejel oz. potrdil z dopisom, s katerim je dne 29. 1. 2020 na Zagovornikovo zaprosilo dopolnil svoj predlog za obravnavo diskriminacije.

Dne 26. 2. 2020 je Zagovornik poslal fakulteti zaprosilo, da se na podlagi 40. člena ZVarD (obrnjeno dokazno breme) opredeli do predlagateljevih navedb v predlogu in do začetnih ugotovitev Zagovornika. Obenem je fakulteti predstavil možnost poravnave s predlagateljem. Sicer pa je fakulteti omogočil, da svoje ravnanje (do predlagatelja) predstavi tudi kot možno izjemo od prepovedi diskriminacije ali pa jasno predstavi, da možnost priznanja pridobljenih znanj in spretnosti za takojšen prehod v drugi letnik 2. stopnje študija inkluzivne pedagogike za predlagatelja dejansko ne obstaja. To bi namreč pomenilo, da z dokončanim študijem za strokovnega magistra profesorje nemščine dosežene kompetence ne zadostujejo za prehod v drugi letnik študija za strokovnega magistra inkluzivne pedagogike. Pri tem je Zagovornik izrazil svoje predvidevanje, da tudi študent 2. stopnje, ki prehaja med programi, v primeru prehoda iz programa magistrskega študija za profesorja nemščine v program magistrskega študija za inkluzivnega pedagoga potemtakem ne bi mogel preiti v drugi letnik, temveč le v prvega.

[9] Interni akt univerze.
[10] Glej opombo št. 3, *.

*

Zaradi posebne družbene situacije, ki je nastala ob epidemiji novega koronavirusa,[11] je fakulteta Zagovornika zaprosila za podaljšanje roka za odgovor na njegovo zaprosilo. Zagovornik je prošnji zaradi pripoznanja objektivnih razlogov ob nastali situaciji[12] ugodil.[13] Tako je fakulteta Zagovorniku odgovor posredovala dne 15. 4. 2020.

V odgovoru je fakulteta najprej pojasnila, zakaj v študijskem letu 2019/2020 še ne upošteva (oz. ne more upoštevati) novih Meril za prehode med študijskimi programi[14] (v nadaljevanju: nova merila). Ključno pri tem je dejstvo, da mora fakulteta kot članica javnega visokošolskega zavoda (univerze) skladno z veljavno zakonodajo najkasneje do konca decembra tekočega koledarskega leta pripraviti besedilo razpisa za vpis v podiplomske študijske programe za naslednje študijsko leto, univerza pa nato besedilo razpisa dokončno potrdi v januarju ali najkasneje v februarju. Nova merila so začela veljati z dnem 8. 3. 2019 in v njih je tudi zapisano, da morajo visokošolski zavodi uskladiti pogoje za prehode s temi merili najkasneje do 30. 9. 2019. Ker gre očitno za datume oz. časovne termine, ki so umeščeni v kasnejši čas od tistega, ki ga je morala fakulteta upoštevati pri pripravi besedila razpisa za vpis v podiplomske študijske programe za študijsko leto 2019/2020, to posledično pomeni, da se morajo nova merila upoštevati (šele) pri vpisu v študijsko leto 2020/2021 in ne že v študijskem letu 2019/2020. Edina izjema pri tem so diplomanti univerzitetnih študijskih programov predbolonjskega študija (kot je že bilo obrazloženo).

Nadalje je fakulteta poleg možnosti prehoda med študijskimi programi po starih merilih[15] predstavila tudi nova merila, ki pa prehod med študijskimi programi že opredeljujejo kot vpis. Prav nova merila tako uvajajo kot posebno možnost prehoda »vpis visokošolskega diplomanta v nov študijski program na isti stopnji«[16]. Pri tem je fakulteta navedla, da »se [tako] tudi diplomanti oziroma tisti, ki so zaključili določeno stopnjo študija, lahko vpisujejo po merilih za prehode«. Potemtakem bi bil po novem za predlagatelja možen takšen »prehod« oz. upoštevanje novih meril (kakor je v svojem predlogu za obravnavo diskriminacije že sam predstavil). Vendar pa ta možnost pri vpisu v program podiplomskega študija v študijskem letu 2019/2020 še ni obstajala, saj so se morala (iz predstavljenih razlogov) upoštevati še stara merila. Ta pa predlagateljevega vpisa med možnostmi »prehoda« (še) niso predvidela. Fakulteta je posebej navedla tudi obrazložitev Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu, po kateri pred uveljavitvijo novih meril oz. v skladu s starimi merili velja, da »lahko prehajajo le študenti in ne diplomanti t. i. bolonjskih študijskih programov, izjema so diplomanti t. i. nebolonjskih (dosedanjih) študijskih programov, katerih prehodi so urejeni v prehodni določbi ZVis-E (16. člen)[17]«.

Tako je fakulteta v svojem odgovoru Zagovorniku argumentirala, da je pri predlagateljevem vpisu ravnala skladno s predpisi. Obenem pa je predstavila tudi dejansko možnost, da bi predlagatelju skladno s svojim pravilnikom[18] priznala formalno in neformalno pridobljena znanja in spretnosti. Vendar bi za to moral predlagatelj vložiti posebno vlogo. Fakulteta je navedla, da iz njenih evidenc ne izhaja, da bi predlagatelj to že storil. Zato je svoj odgovor fakulteta zaključila s stališčem, da so vsem študentom zagotovljene enake možnosti

[11] SARS-CoV-2

[12] Uvedeni so bili posebni vladni ukrepi za omejitev oz. zajezitev širjenja virusa in tako čim boljšega preprečevanja razvoja bolezni Covid-19, ki so rezultirali tudi v omejeni administrativni oz. upravni operativnosti fakultet.

[13] Sicer pa roki za upravne zadeve (h katerim spada tudi postopek ugotavljanja diskriminacije pri Zagovorniku) v času razglašene epidemije novega koronavirusa (tj. od 13. 3 do 31. 5. 2020) niso tekli – skladno s 6. členom Zakona o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) (Uradni list RS, št 36/2020 z dne 28. 3. 2020; ZZUSUDJZ). O vsem tem je dne 1. 4. 2020 Zagovornik obvestil tudi predlagatelja.

[14] Merila za prehode med študijskimi programi (Uradni list RS, št.14/19)

[15] Merila za prehode med študijskimi programi (Uradni list RS, št.95/10 in spremembe)

[16] Zadnji del 1. točke 2. člena novih meril.

[17] Glej opombo št. 3.

[18] Glej opombo št. 2.

priznavanja pridobljenih znanj in spretnosti, po postopkih, opredeljenih v internih aktih fakultete in univerze, pri čemer je poudarila, da mora zahtevo za to priznavanje vložiti kandidat sam (po pravilih in na predpisanih obrazcih, priloženih k pravilniku).

Zagovornik je na podlagi odgovora fakultete in še posebno z ozirom na dejstvo predstavljene dejanske možnosti priznavanja predlagateljevih že pridobljenih znanj in spretnosti ugotovil sledeče:

- Nova merila omogočajo »prehode« in v zvezi z njimi priznane primerljive kompetence oz. učne izide, znanja in spretnosti tudi za diplomante oz. vpisnike, ki so zaključili določeno stopnjo študija (kot predlagatelj). Zaradi te vključenosti tu diskriminacije (v študijskem letu 2020/2021) ne bi bilo.

- Stara merila za prehode (še v študijskem letu 2019/2020 izključujejo diplomante oz. vpisnike, ki so zaključili določeno stopnjo študija (kot predlagatelj). Zaradi takšne izključenosti bi tu lahko obstajala neposredna diskriminacija.

- Obstaja dejanska možnost, da študentu diplomantu oz. vpisniku, ki je zaključil določeno stopnjo študija in se vpisuje v program študija druge smeri iste stopnje (kot se je predlagatelj), fakulteta na podlagi posebnega postopka (po pravilniku), za katerega mora študent vložiti posebno vlogo, prizna formalno in neformalno pridobljena znanja in spretnosti.

- Prav slednja možnost po pravilniku fakultete pa bi morala dejansko v širšem sistemskem okviru (upoštevajoč celoto predpisov) preprečevati omenjeno možno diskriminacijo diplomantov oz. vpisnikov po starih merilih.

- Zagovornik je zato ocenil, da bi bilo za predlagatelja najbolj smiselno, če bi pri fakulteti vložili omenjeno posebno vlogo za priznanje pridobljenih znanj in spretnosti. Na ta način bi lahko sam najbolj tvorno pripomogel k rešitvi nastale situacije.

- Tako kot bi fakulteta po (starih) merilih obravnavala študenta, ki po prvem letniku ali še nezaključenem drugem letniku (oz. neopravljenih obveznosti iz njega) bolonjskega študija za magistra profesorja nemščine prehaja v bolonjski študij za magistra inkluzivne pedagogike in bi mu s priznanjem primerljivih kompetenc oz. pridobljenih znanj in spretnosti iz prvega študijskega programa fakulteta omogočila prehod oz. vpis neposredno v drugi letnik drugega študijskega programa (če je to dejansko mogoče), tako naj bi fakulteta enako obravnavala predlagatelja, le da ne na podlagi starih meril, temveč na podlagi odločitve v postopku priznavanja formalno in neformalno pridobljenih znanj in spretnosti (po omenjenem pravilniku). V tem smislu bi bila oba, tako predlagatelj kot omenjeni študent, enako obravnavana, čeravno na podlagi dveh različnih predpisov. V primeru novih meril (ki jih bo fakulteta upoštevala pri vpisih v novem študijskem letu 2020/2021) pa bodo le-ta zadostovala za obe primerljivi vrsti študentov.

- Tako je Zagovornik na tej točki postopka ugotovil, da obstaja velika verjetnost da predlagatelj v primerjavi s primerljivimi študenti s strani fakultete (upoštevajoč širši okvir možnosti veljavnih predpisov) dejansko ni slabše obravnavan, saj je imel (oz. ima) možnost vložitve vloge za priznanje pridobljenih znanj in spretnosti.

*

Dne 30. 4. 2020 je Zagovornik predlagatelju posredoval svoje zaprosilo fakulteti in njen odgovor ter ga zaprosil, da se o opredelitvi fakultete in dotedanjih Zagovornikovih ugotovitvah izjasni (pred odločitvijo Zagovornika).

Dne 14. 5. 2020 je Zagovornik prejel predlagateljevo izjasnitev, v kateri pa je predlagatelj Zagovorniku predstavil še dodatna pojasnila in obrazložitev svojega predloga za obravnavo diskriminacije, s čimer je razkril določena nova dejstva. Zato je Zagovornik fakulteti nakdnadno zastavil še nekaj dodatnih vprašanj.

Predlagatelj je navedel, da je sam pri fakulteti že vložil vlogo za priznanje pridobljenih znanj in spretnosti (po pravilniku) ter da je bilo o njej tudi že odločeno. S tem v zvezi je najprej pojasnil, da se je na izredni drugostopenjski (bolonjski magistrski) študij inkluzivne pedagogike (z namenom, da bi si razširil zaposlitvene možnosti) vpisal kot diplomirani germanist (torej z zaključenim študijem 1. stopnje) in ne kot že magister profesor nemščine (torej z zaključenim študijem 2. stopnje). To pa zato, ker naj bi mu pred dvema letoma fakulteta že zavrnila vlogo za vpis kot študentu, ki je že zaključil študij 2. stopnje drugega programa. Ker pa je zdaj ob sprejetju na študij prejel odločbo fakultete,[19] s katero mu je bilo določeno, da mora opraviti še diferencialne pedagoške izpite, je vložil omenjeno vlogo in k njej priložil potrdilo o izpitih, ki jih je opravil kot študent drugostopenjskega študija za magistra profesorja nemščine na drugi fakulteti druge univerze. Najprej naj bi mu fakulteta pojasnila, da mu opravljenih pedagoških izpitov ne more priznati (ker jih je opravil v okviru drugostopenjskega in ne prvostopenjskega študija). Kasneje pa naj bi v referatu za študentske zadeve vendarle izdali novo odločbo,[20] s katero je bilo odločeno, da predlagatelju ni potrebno opravljati vstopnih diferencialnih izpitov. Kljub temu pa predlagatelju fakulteta ni priznala opravljene pedagoške prakse, za kar je sicer tudi zaprosil v vlogi, kakor je navedel v svoji izjasnitvi Zagovorniku – nenazadnje je imel predlagatelj takrat že štiri leta pedagoških izkušenj iz dela v šolstvu.

Fakulteta je tako predlagatelju, kakor je pojasnil v svoji izjasnitvi, priznala opravljene pedagoške izpite in še nekaj izpitov, ki naj bi skupaj prinesli 12 kreditnih točk (v nadaljevanju: KT). Za neposreden prehod v drugi letnik pa bi moral imeti priznanih 30 KT, kakor je še navedel.

Dne 25. 5. 2020 je tako Zagovornik fakulteti poslal zaprosilo za odgovore na sledeča vprašanja:

- Zakaj fakulteta predlagatelju ni priznala opravljene pedagoške prakse, za kar je tudi zaprosil v svoji vlogi? In če bi jo priznala, koliko KT bi to prineslo oz. ali bi s priznano pedagoško prakso predlagatelj lahko prešel neposredno v drugi letnik drugostopenjskega študija za magistra inkluzivne pedagogike?

- Kako bi fakulteta ravnala v primeru, če bi v študijskem letu 2019/2020 odločala o prehodu študenta, ki še ni zaključil študija za magistra profesorja nemščine, na študij za magistra inkluzivne pedagogike? Ali bi lahko prešel neposredno v drugi letnik ali ne?

Dne 19. 6. 2020 je Zagovornik po podaljšanju roka[21] prejel dopis fakultete. V njem je fakulteta odgovorila za zastavljena Zagovornikova vprašanja:

- Najprej je fakulteta poudarila, da ne drži, da je bila predlagatelju zavrnjena vloga za vpis kot študentu, ki je že zaključil študij druge stopnje drugega programa. Navedla je, da se je predlagatelj leta 2016 prijavil na razpis za vpis po merilih za prehode (za vpis v drugi letnik) na podiplomski magistrski študij programa 2. stopnje Inkluzivna pedagogika. Ker pa ni izpolnjeval pogojev za vpis v drugi letnik (po merilih za prehode, ki so bili tedaj – do vključno vpisa v študijsko leto 2019/2020 – v veljavi), ni bil sprejet.

[19] Kopijo odločbe je predlagatelj predložil med priloge (dokazila) svoje izjasnitve.

[20] Kopijo tudi te odločbe je predlagatelj predložil med priloge (dokazila) svoje izjasnitve.

[21] Zaradi dodatnih obremenitev z organiziranjem dela ob in po epidemiji novega koronavirusa je fakulteta zaprosila za podaljšanje roka za posredovanje svojih odgovorov. Zagovornik je prošnji ugodil, fakulteta pa je potem pravočasno v podaljšanem roku posredovala svoje odgovore.

- Fakulteta očitno ne enači vloge za priznanje pridobljenih znanj in spretnosti z vlogo za (ponovno) določitev diferencialnih izpitov oz. priznanje le-teh. Predlagatelj naj bi pred začetkom študijskega leta 2019/2020 dejansko vložil slednjo. Nazadnje je bilo na 2. redni seji Komisije za študentske zadeve Senata fakultete odločeno, da predlagatelju ni bilo potrebno opravljati diferencialnih izpitov (ki so mu bili predhodno dodeljeni), saj je bilo iz priloge k njegovi (ponovni) vlogi razvidno, da je t. i. pedagoške predmete že opravil.

- Pedagoške prakse pa mu fakulteta ni priznala predvsem zato, ker je, kakor je navedla, pedagoške praksa, ki jo je opravil predlagatelj v okviru podiplomskega pedagoškega magistrskega študijskega programa 2. stopnje Nemščina, popolnoma drugačna po vsebini in po pridobljenih kompetencah od pedagoške prakse, predvidene za študij inkluzivne pedagogike. Obenem je fakulteta še navedla, da ne razpolaga s podatkom, ali je predlagatelj v okviru svojih pedagoških izkušenj deloval na področjih, ki so predvidena za inkluzivnega pedagoga oz. so tem sorodna. Tudi v tem primeru pa bi mu več kot 6 kreditnih točk (KT) ne mogli priznati – to pa pa pomeni, da ne bi prejel dovolj točk za neposreden prehod (oz. vpis) v drugi letnik.

- Fakulteta je jasno izrazila, da ni verjetno, da bi lahko študent, ki še ni zaključil (drugostopenjskega) študija za magistra profesorja nemščine, po merilih za prehode prešel v drugi letnik programa (drugostopenjskega) študija za magistra inkluzivne pedagogike. Argument izhaja iz izračuna, ki ga je podala fakulteta, in sicer da je na podiplomskem magistrskem študiju Nemščina vseh pedagoških predmetov za 18 KT in vse prakse za 12 KT. To pa naj ne bi zadostovalo za neposredni prehod v drugi letnik podiplomskega magistrskega študija Inkluzivna pedagogika. Edina možnost za to bi bila, če bi potencialni kandidat pred prijavo na vpis že opravil nekaj izbirnih predmetov ali kakšno izpopolnjevanje s področja inkluzije, da bi mu na tej podlagi priznali dovolj KT na neposredni vpis v drugi letnik.

- Dodatno pa je na koncu svojega dopisa fakulteta še pojasnila, da je predlagatelja obravnavala enako kot vse druge študente, ki so se vpisovali z enako stopnjo do tedaj zaključene izobrazbe, tj. z zaključenim študijem na magistrskem študijskem programu 2. stopnje (določenega programa) po bolonjskem sistemu. »Vsi ti študenti so se skladno z veljavnimi predpisi vpisali v prvi letnik in so v teku študija lahko uveljavljali nekatere predmete, ki so jih predhodno opravili na drugem študijskem programu.«

*

Predstavljene argumente oz. pojasnila fakultete, ki jih je Zagovornik sprejel in jim tako v svojem postopku bistveno sledil, je dne 23. 6. 2020 posredoval predlagatelju in mu omogočil, da se (v kolikor bi želel – skladno z 9. in 146. členom ZUP) še dodatno izjasni o dejstvih, ki jih je predstavila fakulteta, ter o ugotovitvah Zagovornika – pred njegovo odločitvijo. Ob tem je Zagovornik predlagatelju predstavil svojo glavno ugotovitev, tj. da fakulteta predlagatelja v primerjavi s primerljivimi študenti ne obravnava slabše, saj nobenemu izmed njih dejansko ni bil odobren prehod neposredno v drugi letnik. Kakor je fakulteta argumentirala, takšen prehod v 2. letnik študija za magistra inkluzivne pedagogike brez morebitnih dodatnih že pridobljenih znanj s področja inkluzije tudi za študenta, ki še ni zaključil študija 2. stopnje za magistra profesorja nemščine, ne bi bil mogoč.

Predlagatelj se na Zagovornikovo zaprosilo (v roku) ni več odzval.

Tako je Zagovornik svoj postopek ugotavljanja diskriminacije v obravnavanem primeru zaključil z ugotovitvijo, da fakulteta ni kršila prepovedi diskriminacije iz 1. odstavka 6. člena ZVarD, ko predlagatelju kot magistru profesorju nemščine ni omogočila vpisa neposredno v drugi letnik magistrskega študija inkluzivne pedagogike, kot izhaja iz 1. točke te odločbe.

*

Skladno s prvim odstavkom 35. člena ZVarD je postopek pri Zagovorniku za stranke brezplačen. Zato je Zagovornik odločil, da posebni stroški v tem postopku niso nastali, kakor izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

Pouk o pravnem sredstvu:

Zoper to odločbo ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor. Upravni spor stranka lahko sproži s tožbo, ki jo v 30 dneh od vročitve odločbe vloži na Upravno sodišče Republike Slovenije, Fajfarjeva ulica 33, 1000 Ljubljana. Tožbo vloži neposredno pisno ali jo pošlje po pošti. Skupaj z morebitnimi prilogami jo vloži v najmanj treh izvodih. K njej mora priložiti tudi to odločbo v izvirniku ali prepisu.

Postopek vodil:
Aljoša Gadžijev,
Svetovalec Zagovornika I

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI