



Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in inovacije
Dr. Igor Papič, minister
Masarykova cesta 16
1000 Ljubljana

E: gp.mvzi@gov.si

Številka: 0070-21/2024/13
Datum: 10. 2. 2025

Zadeva: Priporočilo Zagovornika glede novega osnutka Zakona o visokem šolstvu (ZViS)

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) je 4. 11. 2024 poslal Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in inovacije (MVZI) priporočila glede osnutka Zakona o visokem šolstvu (EVA 2024-3360-0016, ZViS), ki je bil 12. junija 2024 posredovan v javno obravnavo.¹ MVZI je Zagovornika 16. 12. 2024 obvestilo (dopis št. 0070-15/2024/115) o medresorskem usklajevanju in posredovalo nov predlog zakona ter prosi za mnenje. Uvodoma se zahvaljujemo za upoštevana priporočila, v nadaljevanju pa izpostavljamo točke, ki niso povsem skladne z zahtevami varstva pred diskriminacijo oziroma preteklimi priporočili Zagovornika.

Zagovornik priporoča MVZI, naj v osnutku ZViS:

- 1. bolj natančno in celostno opredeli, kdo so študenti s posebnimi potrebami brez poslabšanja varstva njihovih pravic glede na veljavni zakon, v zakon vrne pravico do dodatne strokovne pomoči pri študiju ter podrobno določi druge pravice;**
- 2. določi pravico do ugodnejše obravnave v izbirnem postopku v primeru omejitve vpisa za kandidate s posebnimi potrebami in posebnim statusom;**
- 3. v skladu z 62. a členom Ustave Republike Slovenije ob slovenskem znakovnem jeziku med nacionalno pomembne naloge doda tudi skrb za razvoj jezika gluhoslepih;**
- 4. sočasno z zakonom spremeni tudi podzakonske akte in v novem osnutku pravilnika o subvencioniranju bivanja študentov predvidi nižji in sorazmeren pogoj dohodka družine upravičenca.**

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

¹ Dostopno na: <https://zagovornik.si/izdelki/priporocilo-zagovornika-nacela-enakosti-glede-osnutka-zakona-o-visokem-solstvu/>

Poslano:

- naslovníku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.

V vednost:

- Predsednica Republike Slovenije (gp.uprs@predsednica-slo.si)
- Državni svet Republike Slovenije (gp@ds-rs.si)
- Državni zbor Republike Slovenije (gp@dz-rs.si)
- Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje (gp.mvi@gov.si)
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (gp.mddsz@gov.si)
- Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (info@varuh-rs.si)
- Svet Republike Slovenije za visoko šolstvo (gp.mvzi@gov.si)
- Rektorska konferenca Republike Slovenije (frenk.mavric@upr.si)
- Študentska organizacija Slovenije (info@studentska-org.si)
- Dijaška organizacija Slovenije (info@dijska.org)
- Skupnost samostojnih visokošolskih zavodov (info@skupnost-svz.si)
- Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture (info@sviz.si)
- Sindikat delavcev v vzgojni, izobraževalni in raziskovalni dejavnosti Slovenije (vir@sindikat-zsss.si)
- Visokošolski sindikat Slovenije (vss@sindikat-vss.si)
- Nacionalni svet invalidskih organizacij (info@nsios.si)
- Društvo študentov invalidov Slovenije (info@dsis-drustvo.si)
- Združenje gluhoslepih Slovenije DLAN (zdruzenje.dlan@gluhoslepi.si)
- Društvo za pomoč otrokom in mladostnikom s specifičnimi učnimi težavami BRAVO (drustvo.bravo@guest.arnes.si)
- Zveza za avtizem Slovenije (zveza.avtizem@gmail.com)

1.

Zagovornik priporoča MVZI, da bolj natančno in celostno opredeli, kdo so študenti s posebnimi potrebami brez poslabšanja varstva njihovih pravic glede na veljavni zakon, v zakon vrne pravico do dodatne strokovne pomoči pri študiju ter podrobno določi druge pravice.

Zagovornik je 4. 11. 2024 priporočil MVZI, naj v osnutku ZViS »opredeli, kdo so študenti s posebnimi potrebami, določi njihove pravice in opredeli enoten postopek ugotavljanja statusa študenta s posebnimi potrebami; opredeli naj pravilnik o izvrševanju pravic študentov s posebnimi potrebami, v katerem se podrobno določijo postopki in merila, da bodo študenti imeli enake možnosti ne glede na to, na katerem visokošolskem zavodu študirajo.« V obrazložitvi je poudaril, da je treba opredelitev ene od skupin teh oseb, to je študentov z invalidnostmi, uskladiti z določili Konvencije o pravicah invalidov (MKPI).

MVZI je nato pripravilo nov osnutek besedila ZViS. Eden izmed časnikov je povzel mnenje dela stroke, da nove rešitve zaradi upoštevanja Zagovornikovega priporočila ožijo krog študentov s posebnimi potrebami. Časniku smo pojasnili, da zaradi Zagovornikovega predloga rešitve ne bo nihče oškodovan – velja nasprotno: spremenjena definicija študentov z invalidnostmi je povsem vključujoča in omogoča, da bodo lahko status študenta s posebnimi potrebami imeli vsi tisti, ki jim mora pripadati zaradi njihovih osebnih okoliščin, ki jim pri študiju lahko predstavljajo oviro. Zagovornik se je zatem srečal tudi s predstavnico stroke, ki se ukvarja z inkluzijo. Kot kaže, je prišlo do nesporazuma o tem, kaj je bil namen priporočila Zagovornika.

Zagovornik v priporočilu ni predlagal poslabšanja položaja katerekoli od skupin študentov, ki po veljavnem zakonu lahko pridobijo status študenta s posebnimi potrebami. To ne bi bilo skladno z mednarodnimi obveznostmi iz 2. člena Pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. Ta določa obveznost države zagotoviti vse razpoložljive vire za ukrepe, katerih cilj je zagotoviti postopno polno uresničevanje vseh pravic, tudi pravice do izobraževanja in do izobrazbe iz 13. člena te pogodbe. Zaradi čim večje jasnosti pri urejanju Zagovornik priporoča, da se prvi odstavek 114. člena novega osnutka ZViS dopolni tako, da se ohrani vse skupine, ki so doslej navedene v 69.a členu, tudi študenti z govorno-jezikovnimi motnjami, dolgotrajno bolni študenti, študenti z motnjami avtističnega spektra ter študenti psihosocialnimi težavami, pa tudi študenti s primanjkljajem na posameznih področjih učenja.

V novem osnutku opredelitev študentov z invalidnostmi še vedno ni usklajena s Konvencijo o pravicah invalidov (MKPI). V definiciji študentov s posebnimi potrebami v 114. členu je treba smiselno dodati še drugi del definicije invalidnosti iz MKPI, namreč upoštevanje ovir, ki lahko ljudi omejujejo pri njihovih pravicah. V tem primeru pri študiju. MKPI določa, da opredelitev ljudi z invalidnostmi »vključuje ljudi z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi.« Invalidnosti so rezultat medsebojnega učinkovanja ovir, ki izvirajo iz okoliščin na strani osebe, in tistih okoliščin, ki izvirajo iz družbe in okolja (npr. javni prostori, grajeno okolje - fakultete, prometna infrastruktura, študijski pogoji). To je treba upoštevati tako pri opredelitvi, kaj vse so invalidnosti, kot pri določanju pravic študentov s posebnimi potrebami.

Študenti lahko imajo posebne potrebe tudi zaradi zdravstvenega stanja ali funkcionalnih oviranosti. Osebnosti okolščine invalidnosti in zdravstvenega stanja med seboj niso strogo ločene, deloma se lahko prekrivajo in prepletajo. Motnje in primanjkljaje zaradi intelektualne/nevrološke/kognitivne raznolikosti (npr. avtistični spekter, disleksija), ni potrebno uokviriti v posamezno kategorijo. Da se zagotovi skladnost z 89. členom Ustave je treba v zakonu dovolj jasno opredeliti tudi namen oziroma ključna merila za priznavanje statusa oziroma pravic, to pa je odprava ovir pri študiju, ki izhajajo iz teh položajev.

Skladno s tem v tem delu 114. člena ZViS, ki se nanaša na študente s posebnimi potrebami, Zagovornik predlaga naslednjo možno dikcijo:

»Študenti s posebnimi potrebami so študenti z invalidnostmi ter študenti z dolgotrajnejšimi zdravstvenimi in drugimi stanji, ki jim predstavljajo ovire pri študiju.

Študenti z invalidnostmi so študenti z dolgotrajnimi telesnimi ali senzoričnimi okvarami ter z duševnimi ali intelektualnimi motnjami ali primanjkljaji, ki jih v povezavi z različnimi ovirami v okolju in v družbi lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali pri študiju in v dejavnostih v zvezi s študijem; to so zlasti slepi in slabovidni študenti oziroma študenti z okvaro vidne funkcije, gluhi in naglušni študenti, gluhoslepi študenti, študenti z govorno-jezikovnimi motnjami, ki potrebujejo alternativne in dopolnilne oblike komunikacije, in gibalno ovirani študenti.

Študenti s posebnimi potrebami so tudi dolgotrajno bolni študenti, študenti s primanjkljaji na posameznih področjih učenja, študenti z motnjami avtističnega spektra, študenti s težavami v duševnem zdravju ter študenti z dolgotrajnimi psihosocialnimi težavami.«²

Zagovornik glede na vsebino zadnjega osnutka 114. člena ZViS ponovno priporoča MVZI, da bolj določno opredeli pravice študentov s posebnimi potrebami. V nov osnutek ZViS je treba vrniti pravico do »dodatne strokovne pomoči pri študiju«, kot jo določa veljaven ZViS v 69.a členu. Zakon naj določi, da imajo študenti s posebnimi potrebami pravico do prilagoditev vnaprej v smislu pravic, ki izhajajo iz statusa in individualiziranega načrta, kot tudi pravico do razumnih prilagoditev »ad hoc« (sproti, po potrebi ki se pokaže in na zahtevo upravičenca), če zavezancu ne nalagajo nepotrebnega bremena.³ Glede na Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI), obstoječe interne akte visokošolskih zavodov in z upoštevanjem osnutka Pravilnika o postopkih in načinu izvrševanja pravic študentov s posebnimi potrebami in posebnim statusom v visokem šolstvu (EVA 2023-3360-0009)⁴ so te pravice vsaj pravica do:

- prilagoditve študija, zlasti, da lahko napredujejo in dokončajo študij v daljšem času, kot je predvideno s študijskim programom, in pri tem obdržijo druge pravice in ugodnosti študentov;

² Glej npr. Zakon o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami v vzgoji in izobraževanju (ZOOMTVI). Dostopno na: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO8083>
Ta določa, da se psihosocialne težave kažejo kot "vedenjske, čustvene, učne ali druge težave v odraščanju otrok in mladostnikov ...« (ZUOPP-1). Dostopno na:

<https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO5896>

³ Glej 3. člen ZIMI: (3) Primerna prilagoditev pomeni potrebne zakonodajne, upravne in druge ukrepe, ki ne nalagajo nesorazmernega bremena, kadar so v posameznem primeru potrebni, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje pravic in svoboščin. Dostopno na: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO4342>

⁴ Dostopno na: <https://e-uprava.gov.si/si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=15487>

- prilagoditve pri opravljanju študijskih obveznosti, zlasti prilagoditve prisotnosti pri študijskih obveznostih; prilagoditev rokov in načina opravljanja študijskih obveznosti; prilagoditev pri preverjanju in ocenjevanju znanja in kompetenc; prilagoditev pri izvedbi pedagoškega in raziskovalnega dela; možnosti izrednih izpitnih rokov; podpore tutorja ali druge osebe, ki je pooblaščenca za delo s študenti s posebnimi potrebami;
- prilagoditve študijskega okolja in komunikacije, zlasti prostorska dostopnost oziroma dostopnost grajenega okolja; komunikacijska dostopnost v prilagojenih oblikah; zagotavljanje rabe slovenskega znakovnega jezika in jezika gluhoslepih, alternativne in dopolnilne komunikacije, uporabo ustrezne opreme in pripomočkov za študente s posebnimi potrebami; dostopnost ustreznega gradiva oziroma študijske literature;
- dodatna pomoč, zlasti podpora asistenta ali druge osebe, ki je usposobljena za delo s študenti s posebnimi potrebami.

Trenutno določena pravica do »prilagoditev izvajanja« ni dovolj jasna, niti popolna. Vsebino pravic mora dovolj določno določiti zakon in ne šele podzakonski akt, ki jo le podrobneje razčleni.

Ureditev po ZViS poleg tega ne more omejiti pravic po ZIMI. ZIMI v 5. členu onemogoča poseganje v minimalni standard zaščite ljudi z invalidnostmi pred diskriminacijo in se uporablja vselej, ko je to za osebo ugodneje. Zato ta smiselno v drugem odstavku 11. člena jamči pravico ne le do ustreznih prilagoditev pri vključevanju v vzgojni, šolski ali študijski proces (ki jo smiselno podrobneje ureja ZViS), ampak tudi pravico do primernih prilagoditev šolskega oziroma študijskega procesa individualnim potrebam invalida. Pravica do »primerne« oz. razumne prilagoditve je zajamčena tudi v 5. členu MKPI (glej tudi tretji odstavek 3. člena ZIMI) in se lahko uveljavlja po potrebi na zahtevo upravičenca, če to zavezancu ne predstavlja nesorazmernega bremena. Če se takšne prilagoditve ne zagotovi, gre skladno z MKPI za diskriminacijo zaradi invalidnosti.

2.

Zagovornik priporoča MVZI, naj v osnutku ZViS določi pravico do ugodnejše obravnave v izbirnem postopku v primeru omejitve vpisa za kandidate s posebnimi potrebami in posebnim statusom.

Veljaven ZViS v 60.a členu določa, da so »študenti s posebnimi potrebami in študenti s posebnim statusom upravičeni do ugodnejše obravnave v izbirnem postopku v primeru omejitve vpisa.« Na tej podlagi 32. člen Pravilnika o razpisu za vpis in izvedbi vpisa v visokem šolstvu⁵ določa, da se »na seznam naknadno sprejetih kandidatov uvrstijo tudi kandidati s posebnimi potrebami in posebnim statusom, ki so si ta status pridobili v prijavno-sprejemnem postopku, se v rednem izbirnem postopku niso nikamor uvrstili, izpolnjujejo pogoje za vpis v študijski program in dosežejo najmanj 90 % minimuma točk, potrebnih za uvrstitev. O dodelitvi tega statusa na podlagi individualne prošnje kandidata in ustreznih dokazil odloči pristojni organ univerze oziroma samostojnega visokošolskega zavoda.«

Zagovornik je priporočil, naj bo postopek v izbirnem postopku »ločeno zakonsko urejen, saj to še niso študenti (s posebnimi potrebami), temveč šele kandidati za vpis.« Status študenta s posebnimi potrebami lahko pridobijo šele po vpisu. Nov četrti odstavek 114. člena osnutka predloga ZViS npr. določa, da študenti uveljavljajo status iz tega člena z vložitvijo vloge na visokošolskem zavodu, na katerega so vpisani, ob vpisu ali kadarkoli med študijskim letom.

Nov osnutek predloga zakona pravice do izbirnega postopka za kandidate s posebnimi potrebami in posebnim statusom ne predvideva več. Vendar, izbirnega postopka za te kandidate ločeno ne urejajo drugi členi osnutka predloga ZViS, kamor bi vsebinsko ureditev lahko sodila, npr. 53. člen (pogoji za vpis) ali 58. člen (omejitev vpisa). Pravica tako ni več zakonsko določena. Ohrani naj se pravica do ugodnejše obravnave v izbirnem postopku v primeru omejitve vpisa. V zakonu naj se ohrani ta določba, podrobno pa naj se pravica uredi s podzakonskim aktom.

⁵ Dostopno na: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=PRAV14399>

3.

Zagovornik priporoča MVZI, da v skladu z 62. a členom Ustave Republike Slovenije ob slovenskem znakovnem jeziku med nacionalno pomembne naloge doda tudi skrb za razvoj jezika gluhoslepih.

Zagovornik je v 5. točki priporočil MVZI, naj v skladu z 62. a členom Ustave Republike Slovenije med nacionalno pomembne naloge doda tudi skrb za razvoj slovenskega znakovnega jezika in jezika gluhoslepih.

Ministrstvo sporoča, da je zaradi ugotovljene »okrnjenosti slovenskega znakovnega jezika slednjega prepoznalo kot pomembnega, zato je skrb za razvoj in učenje slovenskega znakovnega jezika na visokošolski ravni tudi vključilo v drugo alinejo prvega odstavka 133. člena predloga zakona, s katerim so urejena sredstva za nacionalno pomembne naloge.«

Z dopolnitvijo Ustave Republike Slovenije je Slovenija zagotovila pravico do rabe in razvoja znakovnega jezika in jezika gluhoslepih. To Ustava RS ureja v 62.a členu. Oba jezika potrebujeata posebno skrb, zato Zagovornik ne vidi razloga za razlikovanje med njima, torej, da se v ZViS vključi samo skrb za razvoj in učenje slovenskega znakovnega jezika.

4.

Zagovornik priporoča MVZI, da sočasno z zakonom spremeni tudi podzakonske akte in v osnutku pravilnika o subvencioniranju bivanja študentov predvidi nižji in sorazmeren pogoj dohodka družine upravičenca.

Zagovornik je priporočil MVZI, naj v osnutku ZViS iz meril za pridobitev pravice do subvencioniranja bivanja študentov izloči učno oziroma študijsko uspešnost. Subvencioniranje namreč štejejo med posebne ukrepe za zagotavljanje enakosti. Legitimen namen tega ukrepa je izboljšati možnosti za bivanje v kraju študija študentom, ki si ga sicer ne bi mogli privoščiti. Ker je število subvencioniranih ležišč omejeno in jih v nekaterih univerzitetnih mestih primanjkuje, je treba postaviti merila. Če se pri upravičenosti do posebnih ukrepov postavljajo neupravičeni pogoji ali merila, lahko to pomeni diskriminacijo. Če ukrepe (ugodnosti, subvencije ipd.) prejema nekdo, ki ni v slabšem položaju in torej do posebnega ukrepa ni upravičen, je to prav tako lahko diskriminatorno do ostalih.

Ministrstvo je to priporočilo Zagovornika upoštevalo. Nov 134. člen drugega osnutka ZViS (subvencioniranje bivanja študentov) določa, da se pri subvencioniranju bivanja študentov, državljanov Republike Slovenije, upošteva materialni položaj, oddaljenost stalnega prebivališča od kraja študija ter socialne in zdravstvene razmere študenta. Podrobnejše določbe o subvencioniranju iz tega člena predpiše minister (s pravilnikom).

Glede slednjega, torej pravilnika,⁶ Zagovornik ugotavlja, da 12. člen veljavnega pravilnika določa splošne pogoje, ki jih morajo izpolnjevati študenti. Četrty pogoj je, da »povprečni bruto dohodek na člana družine v preteklem letu ne presega 150% povprečne bruto plače na zaposlenega v Republiki Sloveniji v istem obdobju.«

Povprečna mesečna bruto plača po podatkih za november 2024 znaša 2.518,74 evra. Za štiričlansko družino to pomeni, da lahko ima družina skladno s cenzusom iz pravilnika skupne prihodke pribl. 180.000 evrov letno. Študent iz take družine je po veljavnem pravilniku upravičen do subvencioniranega bivanja.

S tem se, kljub merilom materialnega položaja, ne sledi cilju subvencioniranja bivanja, s katerim se študentom z manj prihodki, torej tistim, ki so v slabšem socialnem položaju in si težko zagotovijo bivanje na trgu, zagotavlja javna nastanitev v študentskem domu ali pri zasebniku. Študenti, ki prihajajo iz bolj premožnih družin, prejmejo skladno z merili iz naslova materialnega položaja manj točk in so praviloma v študentski dom vseljeni kasneje (ne pa nujno, saj obstajajo še druga merila). Vendar ti študenti v naslednjih letih zasedajo postelje študentom, ki so v precej slabšem materialnem položaju. Ti posledično čakajo na vselitev in si postelje na trgu ne morejo privoščiti. S tem je lahko nenazadnje omejena njihova pravica do izobraževanja.

Čeprav gre za predmet podzakonskega urejanja, gre za povezana vprašanja, ki terjajo sočasen razmislek. Resolucija o normativni dejavnosti s tem namenom celo določa, da je treba ob predlogu zakona pripraviti tudi osnutke podzakonskih predpisov, ki skupaj predstavljajo celoto urejanja družbenega razmerja.

⁶ Pravilnik o subvencioniranju bivanja študentov. Dostopno na: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=PRAV3854>