



# poročevalec

**DRŽAVNEGA SVETA REPUBLIKE SLOVENIJE**

---

Ljubljana, 19. september 2006

letnik XIV

št. 16

---

**Zahteva državnega sveta za začetek postopka za oceno  
ustavnosti in zakonitosti Zakona o spremembah in dopolnitvah  
zakona o visokem šolstvu in za začetek postopka za oceno  
ustavnosti in zakonitosti Uredbe o uvedbi in uporabi  
klasifikacijskega sistema izobraževanja in usposabljanja**

**Mnenje državnega sveta ob obravnavi predloga zakona o določitvi  
minimalne plače - druga obravnava**

**Mnenje državnega sveta k predlogu zakona  
o občinskem redarstvu - prva obravnava**

**Sklepi državnega sveta ob obravnavanih vprašanjih in pobudah**

Tretja alineja 1. odstavka 23. člena zakona o ustavnem sodišču - zahteva državnega sveta Ustavnemu sodišču Republike Slovenije za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti

---

Zahteva državnega sveta za **začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o visokem šolstvu in za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o uvedbi in uporabi klasifikacijskega sistema izobraževanja in usposabljanja**

---

Državni svet Republike Slovenije je na 46. seji, dne 13. 9. 2006, na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23. člena zakona o Ustavnem sodišču Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 15/94) sprejel

#### **Z A H T E V O**

1. za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o visokem šolstvu in
2. za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o uvedbi in uporabi klasifikacijskega sistema izobraževanja in usposabljanja

in

#### **P R E D L A G A**

1. da Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče) ugotovi, da je 4., 5., 6. in 15. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o visokem šolstvu (ZViS-E), v neskladju z 2., 14., 22., 57., 58., 59. in 153. členom Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava), podrejeno pa kolikor ne določa ustreznega prehoda oz. nadomestila za prizadete študente
2. da Ustavno sodišče ugotovi, da je Uredba o uvedbi in uporabi klasifikacijskega sistema izobraževanja in usposabljanja (Ur.l.RS, št. 46/06) (v nadaljevanju : Uredba) v neskladju z 2. in 153. členom Ustave,
3. da Ustavno sodišče naloži Državnemu zboru, da mora ugotovljeno protiustavnost oz. nezakonitosti odpraviti v roku treh mesecev
4. da Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje aktov, glede katerih se zahteva presoja ustavnosti in zakonitosti in
5. da Ustavno sodišče zadevo obravnava prednostno.

## O B R A Z L O Ž I T E V

### Razlogi za začasno zadržanje in prednostno obravnavo

Državni svet Republike Slovenije predlaga (v nadaljevanju: državni svet), da Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb predpisa, ker meni, da bi lahko zaradi izvrševanja zgoraj omenjenih predpisov nastale težko popravljive posledice. Posledice (uveljavitev pravic kot posledic izenačitve izobrazbenih ravni nastopi z uveljavitvijo zakona, nejasna uporaba zakona v povezavi z uredbo za celotno šolstvo, organe zaposlovanja in same študente, ki bi se lahko napačno odločili za neko vrsto študija, kot posledico nejasnosti, izdaja odločb o izvolitvi v naziv in z njimi povezanih pravic), ki bodo nastale z izvrševanjem izpodbijanih določb, bi bile po oceni državnega sveta težko popravljive v smislu 39. člena ZUstS, če bi se izkazalo, da so izpodbijane določbe v neskladju z Ustavo. Posledice izvrševanja zakona in uredbe bodo prizadele pravice velikega števila diplomantov in študentov, visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev ter avtonomijo univerz. Oba omenjena predpisa posegata v pridobljene pravice in upravičena pričakovanja, s čimer kršita načelo zaupanja v pravo. Zaradi svoje nejasnosti in množice različnih mnenj predpisa kršita tudi načelo jasnosti in določnosti predpisov ter same pravne varnosti.

### NORMATIVNA NEDOSLEDNOST

#### I. Sprejem uredbe pred zakonom

Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo in zakoni (3. odstavek 153. člena Ustave).

Uredbo bi morala sprejeti Vlada RS na osnovi drugega odstavka 15. člena ZViS-E, vendar je bila Uredba kot podzakonski akt že sprejeta in tudi objavljena v Uradnem listu št. 46/2006, z dne 5.5.2006 (velja od 30.5.2006, uporabljati se začne s 1.1.2007). Uredba je bila sprejeta na podlagi 31. člena Zakona o državni statistiki (klasifikacije, ki se uporabljajo kot nacionalni standardi, ureja vlada s svojimi predpisi), vendar je pri tem *šla čez meje pooblastila, ki ga je imela v Zakonu o državni statistiki. Le ta vsebuje v 31. členu le napolilno določbo, ki določa pristojnost organa (Vlade Republike Slovenije), ne pa tudi vsebine, ki bi se uporabljala za samo klasifikacijo.* To vsebino pa je urejal v času sprejema Uredbe še ne veljavni predlog zakona, zato meja pooblastil, ki bi izhajale iz zakona, še ni bilo. ZViS-E (v času sprejema uredbe še predlog) je uvrstil visokošolske strokovne programe v 1. bolonjsko stopnjo, specializacijo po visokošolskih strokovnih programih in univerzitetne programe pa v 2. bolonjsko stopnjo, zato jih že Uredba ni dala v enako (7.) raven, pač pa jih je skladno s (takrat še neveljavnim) predlogom zakona, ločila.

Uredba bi morala jasno zapisati, da je njen namen zgolj in samo statistična obdelava podatkov<sup>1</sup>. Ker to ni določeno, bo šlo za poseg v pravice, v vsakem primeru, ko se bodo delodajalci pri določanju plače ali zaposlovanju sklicevali na statistične ravni izobrazbe (6/ II ali 7.), ne pa na tarifni razred iz ZSPJ ali raven izobrazbe po novem bolonjskem programu (ko bi se npr. zahtevalo 7. raven izobrazbe, v pošteve za delovno mesto pa bi prišel vsak s končanim novim univerzitetnim programom 1. bolonjske stopnje). Čeprav bi zaradi tega lahko odškodninsko odgovarjal delodajalec, ima zakonodajalec dolžnost, da s svojo zakonodajo prepreči takšne primere, na da jih z nejasnimi določbami še povečuje.

Načelo pravne države ne vsebuje samo načela sorazmernosti, zaupanja v pravo, zapovedi pravne varnosti in jasnosti, pač pa v vrednostno obarvani vladavini prava v povezavi s 153. členom Ustave tudi veljavnost predpisov, ki pomeni, da morajo biti le ti po predvidenem postopku sprejeti, spremenjeni ali ukinjeni.

## VSEBINSKI POMISLEKI

### 1) Status, pristojnosti in sestava Sveta Republike Slovenije za visoko šolstvo

Vlada Republike Slovenije ustanovi Svet Republike Slovenije za visoko šolstvo kot posvetovalni, akreditacijski, evalvacijski in habilitacijski organ Republike Slovenije. 4. in 5. člen ZViS-E urejata vprašanja statusa in pristojnosti Sveta in sicer tako, da se Svet deklarira kot samostojen in neodvisen "organ Republike Slovenije" (prvi odstavek 4. člena) z razširjenimi pristojnostmi (v primerjavi s poprej veljavno ureditvijo) na evalvacijskem in habilitacijskem področju.

Pri presoji določb o statusu in pristojnostih Sveta je potrebno izhajati iz dejstva, da gre za svet, ki ga ustanovi Vlada Republike Slovenije. Tako določeno ustanoviteljstvo odstopa od določb Zakona o Vladi Republike Slovenije, ki ob izrecni določbi o svetu za nacionalno varnost (20. člen), predvideva le možnost, da predsednik vlade ustanovi strateške svete (23. člen). V vsakem primeru naj bi šlo za svet vlade, ki naj bi imel strokovno posvetovalni značaj v razmerju do siceršnjih pristojnosti vlade. Poslovnik vlade določa še možnost, da vlada ustanovi svete vlade z namenom vzpostavitve dialoga z organizacijami civilne družbe in nevladnimi strokovnimi institucijami (5. člen). Kot takšni (strokovno posvetovalni) so izrecno opredeljeni tudi nekateri sveti, ki jih je ustanovila vlada s sklepom. Samo poimenovanje in navedba v predlogu prvega odstavka 48. člena, da gre za "organ Republike Slovenije" na navedeno statusno opredelitev Sveta ne more imeti vpliva. Niti ustavne določbe o državni ureditvi (IV. poglavje Ustave RS) niti

---

<sup>1</sup> V skladu z načelom legalitete mora biti zakonsko pooblastilo izvršilni veji oblasti za izdajo upravnih aktov po vsebini, namenu in obsegu dovolj določno in omejeno, da je ravnanje uprave za državljana predvidljivo. To načelo zakonodajalcu ne prepoveduje uporabe generalnih klavzul in nedoločenih pravnih pojmov. Podzakonski predpis mora v takem primeru vsebino nedoločenega pravnega pojma določiti tako, da je s tem dosežen cilj zakonske norme (Odl. US U-I-330/96 tč. 21. in 22 z dne 11.6.1997).

zakoni s tega področja, predvsem Zakon o državni upravi (ZDU), ne dajejo ustrezne ustavne oziroma zakonske podlage za kakršnokoli drugačno vlogo sveta, ki ga ustanovi vlada, kot vlogo strokovno posvetovalnega telesa za vlado. Kljub temu pa predlagane spremembe še dodatno širijo pristojnosti Sveta, ki v tej vsebini pomenijo izvrševanje javnega pooblastila. Gre predvsem za prevzem nekaterih pristojnosti odločanja (določanje meril na področju evalvacije), ki jih je do uveljavitve ZViS-E opravljala *javna agencija*<sup>2</sup> in odločanje o pravicah posameznikov (habilitacija). Svet poleg svetovalne vloge opravlja tudi akreditacijske, evalvacijske in habilitacijske naloge (odločanje o pravicah po upravnem postopku - upravne naloge), pri opravljanju svojih nalog in odločanju je samostojen. Opravljanje upravnih nalog in samostojnost pa sta kriterija, ki po Zakonu o državni upravi in Zakonu o javnih agencijah narekujejo ustanovitev javne agencije.

ZViS-E je mimo omenjenega ustanovil nov državni organ *sui generis*, ob pomislekih prave podlage za njegovo ustanovitev in predlagani določitvi Sveta kot habilitacijskega organa, pa odpira še vprašani določnosti ureditve in posega v avtonomnost univerz in drugih visokih šol. Ker Svet odloča tudi o pravicah in obveznostih strank, s tem presega pristojnosti svetovalnega telesa, ki ga ima lahko po zakonu o vladi ali zakonu o državni upravi. Niti v Ustavi niti iz zakona o državni upravi, ni ustavne niti zakonske podlage, po kateri bi lahko Svet imeli za kaj drugega, kot zgolj strokovno posvetovalni svet Vlade. Poleg pristojnosti tudi za drugačno opredelitev statusa sveta ni zakonske podlage, ker predlagane širitve pristojnosti sveta pomenijo tako prevzem pristojnosti javne agencije za visoko šolstvo (ki je z novelo ukinjena), kot morebiten poseg v pristojnosti senatov visokošolskih zavodov oz. senatov univerz, ker v noveli ni jasno izpeljano razmerje z določbami veljavnega zakona o visokem šolstvu o izvolitvi v nazive. V vsakem primeru bi moral zakon jasno zapisati, da ima *Svet pri upravnih nalogah pravice in dolžnosti uprave, kar pomeni, da bi moral svoje delovanje prilagoditi določbam zakona o državni upravi in na njegovi podlagi izdanimi predpisi*. Ker zakon tega ni določil, je s tem povzročil arbitrarnost in nejasnost poslovanja v delu, ki bo potekalo izven odločanja o posamičnih pravicah in zahtevkih strank<sup>3</sup>,

---

<sup>2</sup> V oceni stanja in razlogih za sprejetje ZViS-E je navedeno (Poročevalec DZ št. 48/2006 z dne 5.5.2006): "Zakon je za zagotavljanje kakovosti v slovenskem visokem šolstvu predvidel ustanovitev javne agencije. Vladi Republike Slovenije je bilo naloženo, da jo ustanovi do konca leta 2005. Med pripravami na njeno ustanovitev in pri vnovičnem pregledovanju dokumentov, sprejetih na konferencah ministrov, pristojnih za visoko šolstvo, v Berlinu, septembra 2003, in Bergnu, maja 2005, se je izkazalo, da so dopustni različni načini zagotavljanja kakovosti. Navedene so »agencije ali telesa, pristojna za zagotavljanje kakovosti«. Zato se je Vlada odločila za iskanje racionalnejše možnosti". **Z 8. členom ZViS-E se je črtalo poglavje, ki je urejalo javno agencijo za visoko šolstvo zaradi "iskanja racionalnejše možnosti", hkrati pa je s 24. členom Zakona o strokovnih in znanstvenih naslovih (ZSZN-1) (Ur.l.RS, št. 61/06), ki velja od 14.6.2006, naložena ustanovitev javne agencije za visoko šolstvo, strokovne in znanstvene naslove:** "Do začetka dela javne agencije za visoko šolstvo, strokovne in znanstvene naslove po tem zakonu objavlja ministrstvo, pristojno za visoko šolstvo".

<sup>3</sup> Za le te je določeno, da Svet odloča po splošnem upravnem postopku.

čprav bodo njegove odločitve na stranke kasneje imele vpliv (npr. določanje meril za habilitacijske postopke habilitacijskega senata Sveta). Državni svet meni, da je zaradi tega prišlo do kršenja načela pravne države in njegovega podnačela določnosti predpisov (lex certa) .

Z vidika načela določnosti (2. člen Ustave RS) gre tudi za nejasno razmerje z določbami ZViS o izvolitvi v nazive. Tako določitev meril kot tudi sama izvolitev v naziv sta po veljavni ureditvi v pristojnosti senatov visokošolskih zavodov oziroma senatov univerz. Iz predlagane določbe o pristojnostih Sveta kot habilitacijskega organa kot tudi iz obrazložitve, ne izhaja za izvolitev katerih visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev oziroma visokošolskih sodelavcev naj bi bil pristojen Svet. Če so to "posamezniki, ki za to zaprosijo" (četrti odstavek 5. člena ZViS-E), je s tem prišlo do posega v veljavne določbe zakona o izvolitvi v nazive in v ustavno načelo avtonomnosti univerz in drugih visokih šol (58. člen Ustave), ki po določbi 6. člena ZViS univerzam in samostojnim visokošolskim zavodom, ki jih ustanovi Republika Slovenija, zagotavlja tudi sprejemanje meril za izvolitev in volitve v nazive visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev.

### **Neusklajenost Sveta z določili zakona o splošnem upravnem postopku**

Šesti odstavek 5. člena ZViS-E, po katerem Svet o posamičnih pravicah in zahtevkih strank odloča po postopku, določenem z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek, je v nasprotju z načelom pravne države. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) že v svojih načelih nudi osnovna in hkrati nujna procesna jamstva stranki in tudi osnovne obveznosti organa do stranke, kot zagotovilo za konkretno varovanje pravic in pravnih koristi pa v 31. členu določa, da lahko upravni postopek vodi in v njem odloča samo oseba, ki ima predpisano izobrazbo in strokovni izpit iz upravnega postopka. Kadar je za odločanje v upravni zadevi pristojen kolegijski organ, vodi postopek do izdaje odločbe njegov član, ki ga določi sam organ. Uradna oseba kolegijskega organa mora izpolnjevati pogoje za vodenje postopka iz 31. člena tega zakona (2. odstavek 29. člena ZUP). Glede na sestavo Sveta je zagotovo, da vsi člani ne bodo imeli strokovni izpit iz upravnega postopka, prav tako pa ne bo mogel voditi postopka član, ki bi ga določil Svet, saj bo le ta odločal o pravicah v senatih. S tem bo kršeno načelo enakosti in enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Stranke ne bodo imele stranke enakega procesnega varstva kot drugi državljani pred upravnimi organi, poleg tega pa ne bo vsem prosilcem zaradi nepoznavanja procesnih določb s strani posameznih članov, zagotovljeno enako varstvo pravic v postopku pred Svetom. Poleg tega je Ustavno sodišče že v prejšnjih svojih odločbah sprejelo mnenje, da *v področje univerzitetne avtonomije poleg določanja meril, sodi tudi postopek za izvolitev v nazive.*

### **Sestava in pristojnosti**

Ob splošni pripombi k 4. in 5. členu ZViS-E, ki se nanaša na spornost izvrševanja javnih pooblastil s strani Sveta in je pri senatih, ki jih imenuje Svet, še toliko bolj izražena, se *pristojnosti posameznih senatov podvajajo s pristojnostmi Sveta* (npr. akreditacijski senat daje soglasje k študijskim programom, habilitacijski izdaja odločbe o izvolitvi v nazive visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev, oblikovanje habilitacijske komisije za tiste posameznike, ki za to zaprosijo). Zakon bi moral jasno *razmejiti pristojnosti senatov od pristojnosti Sveta* ko gre za odločanje v okviru enakih pristojnosti, sicer lahko predlagane določbe vodijo k pravno nedopustnemu arbitriranju posameznih organov o svojih pristojnostih.

Osmi odstavek 6. člena ZViS-E določa, da strokovne, organizacijske in administrativne naloge za Svet Republike Slovenije za visoko šolstvo opravlja organ v sestavi ministrstva, pristojnega za visoko šolstvo. Posamezne naloge se lahko oddajo zunanjim izvajalcem. Zunanji izvajalci se tako lahko določijo le za strokovne, organizacijske in administrativne naloge, ki jih za Svet ne bi opravil organ v sestavi ministrstva, pristojnega za visoko šolstvo. Ker je Svet samostojen in neodvisen organ, katerega sestavo je izrecno določil zakon, gre za nedopustno širjenje sestave senatov z zunanjimi izvajalci, ki imajo večino članov (5:4). Člani senatov se imenujejo za šest let, predstavniki študentov pa za dve leti, zato predstavniki študentov ob že sicer manjšem številu v Svetu, tudi vnaprej onemogočeni, da bi kvalitetno prispevali k delu Sveta ali senatov, saj se bodo ob isti sestavi preostalega dela članov zamenjali celo trikrat. V tem delu je kršeno načelo enakosti (enakopravna možnost sodelovanja), saj za takšno ločevanje med člani ni najti ustrezne dejanske opore.

Sprejeti zakon jemlje že pridobljene pravice študentov (krajša mandatna doba - iz 3 na 2 leti) in delodajalcev (prej 3, sedaj največ dva), saj zmanjšuje njihovo vlogo v Svetu RS za visoko šolstvo, brez utemeljenih razlogov in dejanske podlage. V Svetu imajo namreč strokovnjaki za posamezna študijska področja v primerjavi z ostalimi člani sveta izrazito večino, njihov mandat je veliko daljši. Sprejeti zakon krši mednarodne standarde in merila za sistem zunanjega zagotavljanja kakovosti, saj ne omogoča neodvisnega strokovnega, učinkovitega in transparentnega delovanja Sveta RS za visoko šolstvo in določa, da je strokovna služba Sveta v okviru Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, kar lahko močno okrni delovanje Sveta, s tem pa posega v neodvisnost delovanja Sveta.

\* \* \*

Načelo jasnosti in razločnosti ima podobno kot načelo zadostnega razloga predvsem regulativni pomen, katerega je potrebno pri normiranju vselej upoštevati. S tem namenom bi bilo potrebno izobrazbo jasno ločiti med statistično kategorijo, kot tarifnim razredom, kot ravno izobrazbe, kot stopnjo izobrazbe in kot študijskim programom, ki jo zagotavlja.

## 2) Enačenje statističnih ravni izobrazbe s tarifnimi razredi za določanje plače

Zakon odvzema legitimna pričakovanja študentov z univerzitetno izobrazbo, ki so se vpisali v nove študijske programe druge bolonjske stopnje, s tem pa posega v načelo zaupanja v pravo.

Dosedanji Zakon o visokem šolstvu je v 33. členu (študijski programi za pridobitev izobrazbe) v okviru prve stopnje uvrstil visokošolske strokovne študijske programe in univerzitetne študijske programe. ZViS-E je s 15. členom izenačil raven izobrazbe, pridobljene po dosedanjih študijskih programih za pridobitev univerzitetne izobrazbe z ravno izobrazbo, pridobljene po študijskih programih druge stopnje iz 33. člena zakona; študijske programe za pridobitev visoke strokovne izobrazbe, sprejete pred 11.6.2004 pa z ravno izobrazbo, pridobljene po visokošolskih strokovnih študijskih programih prve stopnje iz 33. člena zakona. Kar je torej prej ZViS uvrstil v isto (prvo) stopnjo, je ZViS-E razdružil in pustil visokošolsko izobrazbo na prvi stopnji (prva alineja 15. člena ZViS-E je tako nepotrebna, ker zgolj ponavlja kar že velja), medtem ko je univerzitetno premaknil na višjo, tj. drugo raven.

**Če raven izobrazbe po prvi alineji 15. člena ZViS-E ustreza pridobljeni ravni izobrazbe, po visokošolskih strokovnih študijskih programih prve<sup>4</sup> stopnje iz 33. člena zakona, ki so imeli do sedaj po (stihijsko uporabljeni) izobrazbeni klasifikaciji samo eno - 7. raven izobrazbe<sup>5</sup>, ko hkrati še vedno velja nespremenjena točka a) 33. člena (ki uvršča univerzitetno in visoko strokovno izobrazbo v skupno prvo stopnjo) - kako se ohranjajo pridobljene pravice, če je Uredba visoko strokovno izobrazbo uvrstila v raven 6/II, univerzitetno pa pustila na 7. ravni in ko ZViS-E študijske programe, ki so še vedno v isti stopnji, primerja z različnimi (bolonjskimi) <sup>6</sup> stopnjami? Kako se lahko ohranjajo pridobljene pravice, če jih sprememba zakona iz iste razdeli na različne stopnje 33. člena ZViS, ki se po vsebini prve stopnje ni v ničemer spremenil? Če bi se pravice diplomantov visokošolskih strokovnih programov ohranile, jih ZViS-E ne bi smel razdružiti od univerzitetnih oz. bi jih lahko samo za vnaprej.**

Zakon je z različno uvrstitvijo dosedanjih univerzitetnih programov v 2. (bolonjsko) stopnjo in visokošolskih strokovnih programov v 1. (bolonjsko) stopnjo degradiral dosedanje študente in s tem kršil načelo zaupanja v pravo. Državni svet Republike Slovenije se strinja, da vsako razvrščanje različnih stvari v skupne okvirje ustvarja prikrajšanja, ki pa morajo biti sorazmerna njihovem številu (med slabimi izbrati

---

<sup>4</sup> V tem delu prva alineja 15. člena ZViS-E zgolj ponavlja tisto, kar že velja. Namreč to, da visoka strokovna izobrazba sodi v prvo stopnjo izobrazbe, kar po 33. členu ZViS velja že od 1994 leta naprej.

<sup>5</sup> Glej naprej - Družbeni dogovor o enotni klasifikaciji poklicev in izobrazbe, Uradni list SFRJ, št. 29/80.

<sup>6</sup> Člen 15 ZViS-E se pri normiranju sklicuje na veljavni 33. člen ZViS in **dejansko sploh ne omenja, da gre za bolonjske stopnje**. Šele iz obrazložitve predloga 15. člena ZViS-E izhaja, da člen natančneje ureja raven izobrazbe dosedanjih diplomantov v primerjavi z ravno izobrazbo diplomantov novih (bolonjskih) študijskih programov.



najboljšo). V vsakem primeru pa mora zakonodajalec poskrbeti tudi za tisto "peščico", ki so v primerjavi z ostalimi, ostali najbolj prikrajšani.

Ravni izobrazbe so do sprejema sporne Uredbe o uvedbi in uporabi klasifikacijskega sistema izobraževanja in usposabljanja niso uporabljale. Osnovni zakon o visokem šolstvu iz leta 1993 (veljati je začel 1.1.1994) je ločil univerze od visokih strokovnih šol ter univerzitetne od visokošolskih študijskih programov, vendar jih je uvrstil v *skupno, prvo stopnjo* študijskih programov. ZVIS-E odpravlja pravno praznino glede razmerja med diplomanti dosedanjih in novih študijskih programov, vendar pri tem pušča pravno praznino glede ravni izobrazbe visokošolskih strokovnih študijskih programov od nastanka države Republike Slovenije do sprejema Uredbe.

Različne ravni izobrazbe po uredbi naj bi bile namenjene le in samo statistični obdelavi in ne bi smele pomeniti posega v pravice, ki so jih pridobili študentje z visokošolsko izobrazbo na drugih področjih.

### **a) Izobrazba kot statistično-analitični podatek**

Z Uredbo o uvedbi in uporabi klasifikacijskega sistema izobraževanja in usposabljanja Vlada uvaja Klasifikacijski sistem izobraževanja in usposabljanja (v nadaljnjem besedilu: KLASIUS), ki se bo uporabljal kot obvezen nacionalni standard, ne samo pri evidentiranju, zbiranju, obdelovanju, analiziranju, posredovanju in izkazovanju statistično-analitičnih podatkov, pač pa tudi za razvrščanje aktivnosti in izidov izobraževanja in usposabljanja *v uradnih in drugih administrativnih zbirkah podatkov* (evidence, registri, baze podatkov, itd.) (1. člen).

Med podatki, ki jih je treba voditi v okviru evidence zaposlenih po novem Zakonu o evidencah na področju dela in socialne varnosti (Uradni list RS, št. 40/06), je tudi *izobrazba*. V številnih kadrovskih informacijskih sistemih delodajalcev oziroma v evidencah zaposlenih, ki jih vodijo delodajalci je izobrazba še vedno izražena tudi s *stopnjami strokovne izobrazbe (I. do VIII.)*, ki so povzete iz *predpisa bivše SFRJ, tako imenovanega Družbenega dogovora o enotnih temeljih za klasifikacijo poklicev in strokovne izobrazbe* (Uradni list SFRJ, št 29/80).

Najpogosteje uporabljene klasifikacije so bile *do sedaj: stopnja strokovne izobrazbe, stopnja šolske izobrazbe, vrsta najvišje končane šole in stopnja strokovne usposobljenosti*, ki se uporabljajo pri izpolnjevanju obrazcev za prijavo podatkov v pokojninsko in invalidsko ter zdravstveno idr. zavarovanje<sup>7</sup>. Te

---

<sup>7</sup> Izpolnjevanje obrazcev (obrazci M) je povezano z izvajanjem evidenc na področju dela. Skupnost pokojninskega in invalidskega zavarovanja, Skupnost zdravstvenega zavarovanja, Republiški zavod za zaposlovanje in Statistični urad RS so leta 1986 sprejele dogovor o integriranem zajemanju podatkov za *administrativne* in statistične namene. Izpolnjevanje obrazcev M navedene institucije urejajo z navodili, ki jih objavljajo v skupno dogovorjenem Metodološkem gradivu št. 1/87 oziroma v njegovih dopolnitvah. Obrazci M so pomemben vir podatkov o zaposlenih (na primer o: strokovni izobrazbi, stopnji šolske

klasifikacije izvorno izhajajo še iz metodoloških navodil<sup>8</sup> na podlagi jugoslovanskega zakona o evidencah s področja dela iz leta 1977<sup>9</sup>.

V pretekli skupni državi SFRJ je bil na področju izobraževanja in dela uveljavljen *koncept neposredne povezanosti pojmov zahtevnosti ravni poklica in zahtevnosti ravni izobrazbe kot dveh identičnih pokrivajočih se lastnosti nosilca poklica in izobrazbe* (Družbeni dogovor o enotni klasifikaciji poklicev in izobrazbe, Uradni list SFRJ, št. 29/80). Čeprav ta predpis ni bil sprejet v pravni red Republike Slovenije, je v praksi še vedno prisoten, saj je vgrajen v sistemizacije delovnih mest, v sistem pooblastil za opravljanje določenih poklicnih in strokovnih dejavnosti, v sistem zaposlovanja, v plačne sisteme itd. S sprejetjem Uredbe o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije poklicev (Uradni list RS, št. 28/97) je bil zastareli koncept pojmovanja poklica kot lastnosti posameznika sicer formalno presežen. S to uredbo je bila uveljavljena mednarodna definicija poklica kot statistično-analitične kategorije, v katero se razvršča delo, sorodno po vsebini in zahtevnosti, ne več posamezniki, nosilci določene izobrazbe, ustrezne za opravljanje določenega dela. Poleg tega je v devetdesetih letih področje izobraževanja v Republiki Sloveniji doživelo temeljite konceptualne spremembe, nastale so nove kategorije izobraževalnih programov, ki jih v prejšnjem sistemu ni bilo, na primer: višješolski strokovni programi in visokošolski strokovni programi, v letu 2004 je bila sprejeta novela Zakona o visokem šolstvu, ki postavlja zakonski okvir za uresničevanje nove bolonjske strukture študija, zato stare lestvice stopenj izobrazbe, prevzete iz družbenega dogovora, ne ustrezajo več sedanjemu stanju. Novih, sodobnejših standardov klasifikacije na področju izobraževanja, ki bi imela tudi oznake evropske primerljivosti, pa *nam v novi državi doslej še ni uspelo pripraviti*. V uporabi je veliko »šifrantov« in »lestvic«, ki niso povezljivi, imajo zapleten sistem kod (podobne ali enake značilnosti so v vsakem šifrantu različno označene/kodirane). Šifranti so zastareli in z njimi niso pokrita vsa področja izobraževanja v nacionalnem okolju<sup>10</sup>.

## **b) Izobrazba kot tarifni razred**

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) (Ur.l. RS, št. 56/02, zadnja 68/06) ureja (med drugim in v glavnem delu) sistem plač funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju, pravila za njihovo določanje, obračunavanje in izplačevanje. Zakon določa skupne temelje sistema plač v javnem sektorju, in sicer za uveljavitev načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih,

---

izobrazbe, poklicu ipd.). Ti podatki se vnašajo v Statistični register delovnega prebivalstva, ki predstavlja stalni izvir podatkov o demografskih, socialnoekonomskih in drugih kazalnikih delovno aktivnega prebivalstva.

<sup>8</sup> Navodilo o metodoloških načelih za vodenje evidenc na področju dela ter o sredstvih, načinu in rokih za pošiljanje prijav in poročil, Ur.l. SFRJ, št. 58/77.

<sup>9</sup> Dostopno na: <http://www.stat.si/doc/KLASIUS.doc>

<sup>10</sup> Dostopno na: <http://www.stat.si/doc/pub/09-RV-224-0501.pdf>

nazivih in funkcijah, za zagotovitev preglednosti sistema plač ter stimulativnosti plač (1. člen).

V okviru tretjega poglavja ZSPJ (plačne skupine, plačne podskupine in tarifni razredi) 8. člen določa, da se določajo osnovne plače javnih uslužbencev tudi na podlagi uvrstitve delovnih mest in nazivov v tarifne razrede. V okviru tarifnih razredov pa isti člen uvršča v VII. tarifni razred tako visokošolsko strokovno izobraževanje kot univerzitetno izobraževanje. ZViS vse od njegovega sprejema enači fakultetno izobrazbo in visokošolsko izobrazbo s skupnim terminom "visoka izobrazba".

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) (Uradni list RS, št. 56/02, zadnja 68/06) je izmed šestnajstih stopenj nazivov le za tri najvišje nazive v prvem kariernem razredu kot predpisano izobrazbo določil univerzitetno izobrazbo ali visoko strokovno izobrazbo s specializacijo oziroma magisterijem. Za vseh ostalih trinajst nazivov je torej dovolj visoka strokovna izobrazba, ki se začne že z drugim kariernim razredom. Za večino delovnih mest v državni upravi je torej dovolj visoka izobrazba; na takšna delovna mesta se torej lahko prijavijo vsi, ki imajo najmanj visoko strokovno izobrazbo; tako lahko tudi univerzitetno, magisterij ali doktorat in zato prejema v osnovi tudi *enako plačo*.

Pravica do plače je ena temeljnih (in najboljčutiljivejših) pravic delavca, zato Uredba o uvedbi in uporabi klasifikacijskega sistema izobraževanja in usposabljanja kot podzakonski akt v področje pravic ne sme posegati. Načelo delitve oblasti izključuje možnost, da bi upravni organi spreminjali ali samostojno urejali zakonsko materijo, oziroma da bi podzakonski splošni akti vsebovali določbe, za katere v zakonu ni podlage, zlasti pa ne smejo samostojno odrediti pravic in obveznosti (87. in 153. člen Ustave).

Uredba govori o izobrazbi kot podatku, ki se bo med drugim uporabljal tudi v uradnih in drugih administrativnih zbirkah podatkov. Tu pa bi morala postaviti jasno ločnico in izrecno določiti, da se podatki uporabljajo zgolj in samo za statistično evidentiranje in obdelavo podatkov kot nacionalni standard sistema izobraževanja in usposabljanja. *Jasno bi morala določiti, da se z uredbo ne posega v možnosti zaposlovanja, pravico do kandidiranja za prosta delovna mesta, pravico do napredovanja oz. samo pravico do plače, ki izhajajo iz drugih predpisov.* Ker to ni jasno določila, je pravo razumevanje uredbe pridržala le strokovnjakom, ki se ukvarjajo s področjem izobraževanja, med vse ostale pa je vnesla nedoločenost, nerazumljivost, zmedo in nejasnost ter s tem kršila načelo določenosti predpisov (*lex certa*) kot izvedeno načelo iz načela pravne države iz 2. člena Ustave Republike Slovenije.

### **c) Izobrazba kot pogoj za zasedbo delovnega mesta - posledice**

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) (Uradni list RS, št. 56/02, zadnja 68/06) je kot rečeno, le za tri najvišje nazive v prvem kariernem razredu kot predpisano izobrazbo določil univerzitetno izobrazbo ali visoko strokovno izobrazbo s specializacijo oziroma magisterijem. Za vseh ostalih trinajst nazivov je torej dovolj visoka strokovna izobrazba, ki se začne že z drugim kariernim razredom. Za večino delovnih mest v državni upravi je torej dovolj visoka izobrazba; na takšna delovna mesta se torej lahko prijavijo vsi, ki imajo najmanj visoko strokovno izobrazbo. Visokošolski strokovni programi so po ZVIS-E uvrščeni v 1. (najnižjo) bolonjsko stopnjo in ker se bo zopet enačila izobrazbena stopnja s stopnjami kariernih razredov, bo prišlo do zmanjšane možnosti za zaposlitev študentov visokošolskih strokovnih programov, ker bodo v prvi, najnižji stopnji. Prišlo bo do neenakega obravnavanja diplomantov zaradi razvrednotenja, ki ga je povzročila uvrstitev v prvo bolonjsko stopnjo, posledica pa bo – nezaposljivost oziroma *zmanjšana zaposljivost po prvi bolonjski stopnji (v primerjavi z dosedanjo - sedaj so bili študentje z visoko izobrazbo tudi dejansko glede na karierne razrede "visoko", sedaj bodo najnižje)*. Večina študentov ne bo želela ostati v prvi stopnji, kar bo povzročilo tudi podaljšanje študija.

\* \* \*

### **3) Odgovornost države za študijske programe in v okviru njih za stopnjo izobrazbe**

Ustavna določba, da država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno (torej tudi visoko) izobrazbo (tretji odstavek 57. člena Ustave), zahteva od države, da zagotovi enoten sistem visokega šolstva. Takšen sistem pa je mogoče zagotoviti le, če država enotno opredeli ustanovitev in delovanje visokošolskih institucij, njihovega upravljanja, določitev javno veljavnih študijskih programov in diplom in drugih javnih pooblastil (npr. nostrifikacije), financiranja, nadzora nad porabo javnih sredstev, kontrole kvalitete, razmerja med visokimi šolami in možnost prehodov med njimi, enakovrednost diplom različnih institucij in podobno (*OdI.US U-I-34/94*). Za določitev javno veljavnih študijskih programov je torej odgovorna država. Država je zaradi tega odgovorna tudi za visokošolske strokovne študijske programe, katerim je dala "zeleno luč" in v okviru nje tudi za 7. stopnjo izobrazbe.

Vse od nastanka Republike Slovenije so se stihijsko uporabljali predpisi o stopnjah izobrazbe bivše SFRJ, katere so imeli nekateri za veljavne (dejanska praksa posameznih organov), drugi pa za neveljavne (npr. Statistični urad Republike Slovenije), čeprav je Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (UZITUL) (Uradni list RS, št. 1/91) določil načelo kontinuitete<sup>11</sup>. Da je bila zmeda še večja, je Zakon o

---

<sup>11</sup> Do izdaje ustreznih predpisov Republike Slovenije se v Republiki Sloveniji smiselno uporabljajo kot republiški predpisi tisti zvezni predpisi, ki so veljali v Republiki Sloveniji ob uveljavitvi tega zakona, kolikor ne nasprotujejo pravnemu redu Republike Slovenije in kolikor ni s

visokem šolstvu uvedel nov pojem in študijski program - visokošolsko strokovno izobraževanje - ki ga predpisi SFRJ niso poznali, organi pa so ga začeli smiselno uporabljati v svojih evidencah in aktih. Dolžnost države je, da področje stopenj izobrazb za različne namene jasno uredi, kar pa vse do sedaj ni uredila (podnormiranost), s čimer je dopuščala nastanek množice mnenj o isti temi, s tem pa kršila načelo pravne države in zaupanja v pravo.

### 3.1) Nadomestilo za prizadete

ZViS-E je z razvrstitvijo ravni izobrazb po dosedanjih programih z novimi bolonjskimi prikrajšal določene kategorije študentov, zaradi česar bi jim moral ponuditi ustrezno nadomestilo. Poleg visokošolskih strokovnih programov, ki bi jih Vlada lahko uvrstila v podraven 7/I (specializacijo po visokošolskih strokovnih programih v 7/II, univerzitetne programe pa v 7/III) ali vsaj 6/III in magistrrov znanosti, ki bi bili lahko uvrščeni v 8/II (doktorati pa v 8/III) so prizadeti "študenti" tudi:

- vsi stari doktorati znanosti, ki so izenačeni z doktorati znanosti po novem bolonjskem programu v 3. stopnji,
- vsi stari magistri znanosti, ki so se že vpisali na doktorat pa ga še niso končali (vendar so plačali šolnino), čeprav so po ZVIS-E že v 3. bolonjski stopnji in bodo tam bodo tudi ostali, ko končajo doktorat,
- stari univerzitetni programi, v okviru katerih je bil že omogočen vpis na magistrski študij po bolonjski stopnji (plačali so šolnino in bodo tudi po končanem šolanju v 2. bolonjski stopnji, kjer so že sedaj) in
- študentje, ki so končali višješolski program, da so pridobili 6. stopnjo, in končali visokošolski strokovni program, da bi imeli 7. stopnjo, z Uredbo pa so zopet v 6. stopnji (v vsakem primeru so v 1. bolonjski stopnji).

Mimo vseh veljavnih pravil drži, da so se študentje vseh starosti šolali v dobri veri, da bodo imeli od šolanja nekaj več (tistih, ki jim je bila obljubljena 7. stopnja izobrazbe je največ) **in da jih je v tej zmoti puščala država oz. njeni organi z neurejeno zakonodajo, podzakonskimi akti in raznimi dopisi.** Čeprav pri razvrščanju ni idealne situacije in bodo nekateri vedno prizadeti, bi moral zakon za prizadete poskrbeti na ustrezen način.

*Vsem, ki so se šolali in vlagali svoj trud, čas in denar zaradi ZVIS-E in Uredbe niso v ničemer na boljšem kot če se ne bi šolali, zato bi morala država ponuditi ustrezno denarno, simbolno ali drugo nadomestilo, lažje prehode v višje stopnje oz. jih uvrstiti v tisto stopnjo, za katero so v dobri veri mislili, da se šolajo.*

---

tem zakonom drugače določeno. Pristojnosti, ki so jih imeli po predpisih iz prejšnjega odstavka organi in organizacije SFRJ, preidejo v skladu s tem zakonom na organe in organizacije Republike Slovenije. Če takega organa oziroma organizacije ni, Izvršni svet Skupščine Republike Slovenije določi začasno pristojni organ oziroma organizacijo.

---

Ravni izobrazbe so se vse do sprejema uredbe uporabljale samovoljno, brez zakonske podlage (ZViS jih ne pozna). Visokošolski zavodi so npr. pri razpisih študijskih programov zapisali, da gre za 7. stopnjo izobrazbe, čeprav za to niso imeli zakonske podlage in so uporabljali prejšnje nivoje, medtem ko so se nazivi jasno ločevali. Pristojno ministrstvo in njegovi organi ter Svet so za to vedeli in niso ukrepali. Celó odobrili so takšne študijske programe<sup>12</sup>. Tudi sedaj, ko bi z ZViS-E in Uredbo lahko, tega niso storili.

S tem, da ni uredil, ali pa je premalo natančno uredil ta vprašanja, je zakonodajalec poleg 2. člena Ustave kršil tudi 57. in 59. člen Ustave, saj ni izpolnil nalog, ki jih ima na področju visokega šolstva na podlagi t.i. organizacijsko pravnega institucionalnega jamstva države. S tem namenom naj Ustavno sodišče ugotovi podnormiranost in v okviru njegovih pristojnosti naloži zakonodajalcu, da to področje uredi.

#### **4) Organ za določanje razmerja med dosedanjimi in novimi študijskimi programi**

Zakon je namesto nove javne agencije za zagotavljanje kakovosti razširil naloge Sveta Republike Slovenije za visoko šolstvo. Poleg nalog, ki jih je opravljal doslej, bo prevzel tudi vlogo evalvacijskega organa. Za ta del njegovega delovanja so bila upoštevana merila, potrebna za članstvo v ENQA (European Network of Quality Assurance). Svet Republike Slovenije za visoko šolstvo je z zakonom opredeljen kot neodvisen organ. Odločitve bo sprejemal samostojno in nepristransko. Sestavljen bo iz strokovnjakov za študijska področja po Iscedovi klasifikaciji, v njem bodo še študentje in predstavniki zaposlenih ter delodajalcev.

Ravno zaradi tega bi moral relevantna mnenja o ravneh izobrazbe dajati Svet Republike Slovenije za visoko šolstvo, ne pa da jih zakonodajalec sprejema po občutku<sup>13</sup>. Sprejeta novela zakona o visokem šolstvu bo povzročila škodo ne samo slovenskemu visokemu šolstvu pač pa tudi javnosti na sploh, ki verjame v "pravico" (čeprav ni zapisana v zakonu), če državni organi dovoljeno ravnanje dopuščajo ali ga celo povzročajo. Vzorednice med starimi in novimi programi bi bilo potrebno povleči v nacionalnem ogrodju kvalifikacij. Že na osnovi količinskega vidika je težko vleči vzorednice med starimi in novimi programi, saj gre za različno nominalno trajanje študija in drugačen pristop k zapisovanju obsega

---

<sup>12</sup> **Za dokončno prepričanje bi lahko Ustavno sodišče v okviru presoje vpogledalo v predloge že odobrenih študijskih visokošolskih programov.**

<sup>13</sup> Ravno obrazložitev predloga zakona bi morala jasno podati *namen* člena, ne pa da ga samo povzema ali celo skrajšuje. Npr.: obrazložitev k 15. členu ZViS-E: "15. člen natančneje ureja raven izobrazbe dosedanjih diplomantov v primerjavi z ravno izobrazbe diplomantov novih (bolonjskih) študijskih programov. Za sedanje diplomante se glede izobrazbe ohranjajo pridobljene pravice". Obrazložitev člena bi morala pomeniti nekaj več kot zgolj njegov prepis oz. krajšanje.

študija. Z reformo se namreč vpeljuje popolnoma nov koncept vrednotenja količinskega obsega izobraževanja, in sicer v smislu učnih dosežkov v povezavi z obremenitvijo študenta.

Seveda razlike med starimi in novimi programi niso in ne bodo samo količinske narave. Z reformo strukture diplomskih stopenj korenito posegamo v visokošolski sistem. Ob tem je treba preseči stare okvire pogosto dolgih, prenatrpanih, zastarelih in nizkokakovostnih programov. Zakonske vzporednice s staro strukturo bi bile ovira za uspešno in temeljito reformo programov.

#### **4.1) Kršitev avtonomnosti univerze**

Ustava predvideva zakonsko urejanje le za področje financiranja univerze, medtem ko so državne univerze in državne visoke šole avtonomne (58. člen Ustave). Če je določenemu področju ustavno zagotovljena avtonomija, mu mora biti še posebej zagotovljena na področju izvolitev v nazive in napredovanja. Kot habilitacijski organ Svet Republike Slovenije za visoko šolstvo določi merila za habilitacijske postopke habilitacijskega senata Sveta Republike Slovenije za visoko šolstvo, izdaja odločbe o izvolitvi v naziv visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev ter samostojnim visokošolskim zavodom daje soglasje k izvolitvi v nazive visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev. *Določanje meril za habilitacijske postopke habilitacijskega senata Sveta Republike Slovenije za visoko šolstvo, meril za prehode med študijskimi programi in za priznavanje znanja in sposobnosti, pridobljenimi pred vpisom v program oziroma zunaj študijskega programa, pomeni poseg v avtonomnost univerze, ker pomeni urejanje področja, ki je po svoji vsebini že izven nujnega določanja enotnega sistema visokega šolstva.*

Univerza bi morala imeti vsaj možnost soodločanja pri določanju pogojev in meril pri odpravi pravne praznine glede razmerja med diplomanti dosedanjih in novih študijskih programov. Če je ZviS dal vlogo evalvacijskega organa Svetu RS za visoko šolstvo, bi moral le ta v sodelovanju z univerzo sprejeti primerjalna merila med diplomanti dosedanjih in novih študijskih programov. V primeru ZviS-E je 15. člen sprejel zakonodajalec, Uredbo o uvedbi in uporabi klasifikacijskega sistema izobraževanja in usposabljanja pa je sprejela Vlada, kjer zopet ni bila dana vloga univerzam. Avtonomnost univerze predstavlja temeljno svoboščino. Odnos monokratičnosti, hierarhije, oblastne prisile in odvisnosti v smislu vezanosti na navodila, se je s pristojnostmi Sveta močno povečal, s tem pa tudi posegel v avtonomijo univerz, ker teža posledic ni proporcionalna koristi, ki bodo zaradi posega nastale univerzi ali študentom.

Glede na pristojnosti Sveta ni narejene nobene jasne razmejitve med pristojnostmi države in avtonomnostjo univerze in drugih visokih šol. Enoviti magistrski študijski programi, ki so v skladu z bolonjskim procesom, so lahko uvedeni samo izjemoma in so izrazito strokovno vprašanje, o katerem bi lahko

odločale tudi univerze. Le tem bo glede na naloge Sveta ostala le deklarirana in prazna načelna določba o njihovi avtonomiji, kar pomeni poseg v avtonomijo univerze.

**Druga alineja 1. odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije - državni svet daje državnemu zboru mnenja o vseh zadevah iz njegove pristojnosti**

---

Mnenje državnega sveta ob obravnavi **predloga zakona o določitvi minimalne plače**  
- druga obravnava, EPA 1010

---

Državni svet Republike Slovenije je na 46. seji, dne 13. 9. 2006, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03 in 69/04) sprejel naslednje

## **M N E N J E**

### **k predlogu zakona o določitvi minimalne plače (ZDMP) - druga obravnava**

Državni svet ugotavlja, da je Komisija državnega sveta za družbene dejavnosti na 51. seji, dne 6. 9. 2006, obravnavala navedeni predlog zakona in predlagala, da predlagatelj predlog zakona uskladi s socialnimi partnerji pred obravnavo v državnem zboru.

Predlagatelj je za sejo Odbora DZ za delo, družino, socialne zadeve in invalide, ki je bila 12. 9. 2006, pripravil predlog, ki je bil sprejet v okviru Ekonomsko-socialnega sveta za dopolnitev predloga zakona o določitvi minimalne plače, vendar ga odbor ni podprl.

Državni svet ugotavlja, da je bila v Republiki Sloveniji minimalna plača uvedena v letu 1995. Dosedanja praksa je bila, da se določi vsakoletni znesek minimalne plače po pogajanjih s socialnimi partnerji. Takšna rešitev je sprejeta v večini evropskih držav in ustreza tudi standardom socialnega dialoga in socialnega partnerstva v Sloveniji. Državni svet ne vidi nikakršnega razloga, da bi izločali socialne partnerje iz določitve minimalne plače.

Zato državni svet poziva državni zbor, da v postopku sprejemanja predloga zakona o določitvi minimalne plače sprejme rešitev, na podlagi katere bo vsakoletni znesek minimalne plače ugotovil minister oziroma ministrica, pristojna za delo, na podlagi predhodnega mnenja Ekonomsko-socialnega sveta.



Državni svet Republike Slovenije je na 46. seji, dne 13. 9. 2006, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03 in 69/04) sprejel naslednje

## **M N E N J E**

### **k predlogu zakona o občinskem redarstvu (ZORed) - prva obravnava**

Državni svet podpira predlog zakona o občinskem redarstvu kot primerno podlago za nadaljnjo obravnavo.

Zagotavljanje javnega reda in miru ter nadzora nad prometom je v posebnem interesu občin, ki so dolžne prispevati k zagotavljanju in uresničevanju pravice do varnega življenja ljudi in izboljšanju lokalne varnostne politike. Z vidika interesov tako mestnega okolja kot ostalih občin je smiselna nadgraditev ureditev občinskega redarstva s posebnim zakonom, ki predvideva obligatorno ustanovitev občinskega redarstva v mestnih občinah, v ostalih občinah pa je ustanovitev občinskega redarstva neobvezna.

Ocena finančnih posledic predloga zakona kaže, da bo uveljavitev zakona o občinskem redarstvu v povezavi z zakonom o varstvu javnega reda in miru razširila obseg nalog občinskih redarjev, kar bo povzročilo dodatne obremenitve občinskih proračunov. Dejstvo je, da bodo občine morale zagotoviti kadrovske, materialne in druge pogoje za delo občinskega redarstva oziroma bodo morale zagotoviti sredstva za izvajanje občinskega programa varnosti. Čeprav zakon o financiranju občin zagotavlja, da občine dobijo dodatna sredstva državnega proračuna v višini 50 % za financiranje nalog medobčinskega redarstva kot organa skupne občinske uprave, je to po mnenju državnega sveta bolj stimulacija kot pa sistemska rešitev. Državni svet zato pričakuje, da bo nov zakon o financiranju občin, ki je v pripravi, občinam v skladu z Ustavo Republike Slovenije in Evropsko listino lokalne samouprave zagotovil dodatni vir finančnih sredstev za izvajanje povečanega obsega nalog. Ker gre za razširitev obsega obstoječih nalog in dodatnih nalog v smislu delitve izvirnih nalog med državo in občinami, je treba razdeliti tudi finančna sredstva za izvajanje teh nalog.

Državni svet poleg tega opozarja, da sta položaj in delovanje t.i. skupnih organov občinske uprave, ki naj bi predstavljali večinski način ureditve organizacije medobčinskih redarstev za manjše občine, nezadostno urejena. Nedorečena so vprašanja statusa, stopnje samostojnosti in subjektivitete, možnosti odpiranja lastnih transakcijskih računov in računovodstva skupnih organov, kar vse zelo otežuje ustanavljanje in delovanje teh organov in lahko tudi ogrozi uvajanje redarstva po občinah.

Po mnenju državnega sveta je zakonski predlog premalo jasen pri delitvi pristojnosti med občinskim redarstvom in policijo, saj se zaradi učinkovitega izvajanja zakona postavlja vprašanje, kje se začne vloga občinskega redarstva in kje vloga policije. Z zakonom bi morali določiti nek okvir nalog, iz katerega bi izhajala jasnejša razmejitev pristojnosti med policijo in občinskim redarstvom, z občinskim programom varnosti pa podrobneje določiti operativno in tehnično izvedbo teh nalog. Če ne bodo naloge dovolj jasno razmejene med obema organoma, obstaja bojazen, da bo v praksi prihajalo do velikih nesporazumov, vključno s prelaganjem odgovornosti. Občinski redarji ne morejo nadomestiti vloge policistov, ampak bi morala biti njihova osnovna funkcija preventivna, za kar pa potrebujemo ustrezno usposobljene in izobražene občinske redarje.

Državni svet opozarja, da je treba še enkrat premisliti pristojnosti redarstva, ki v več primerih že dobivajo značaj pristojnosti policije, kar bo zelo težko zagotoviti na ravni občin, bi pa bilo mogoče to zagotoviti, če bi bilo redarstvo organizirano na ravni pokrajin in morda ravni mestnih občin.

## Prvi odstavek 86. člena poslovnika državnega sveta - državni svet sprejema sklepe iz svoje pristojnosti

### Ugotovitev državnega sveta o prenehanju mandata državnemu svetniku

Na podlagi drugega odstavka 63. člena Zakona o državnem svetu (Ur. l. RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo) se je Državni svet Republike Slovenije dne 13. 9. 2006 seznanil s

#### **S K L E P O M :**

Državni svet Republike Slovenije ugotavlja, da je Branku Kodriču dne 18. avgusta 2006 prenehal mandat.

\*\*\*

### Določitev besedila finančnega in kadrovskega načrta državnega sveta za leto 2007 in 2008

Državni svet Republike Slovenije je na 46. seji, dne 13. 9. 2006, na podlagi 39. člena poslovnika državnega sveta (Ur. l. RS, št. 44/93, 14/99, 2/04 in 18/05) na predlog kolegija državnega sveta določil besedilo finančnega načrta in kadrovskega načrta državnega sveta za leto 2007 in 2008.

Prvi odstavek 56. člena zakona o državnem svetu - državni svet in njegova delovna telesa imajo pravico zahtevati od državnih organov pojasnila in podatke v zvezi z zadevami, ki jih obravnavajo

---

Sklep državnega sveta ob obravnavi **vprašanja** državnega svetnika Marka Juvančiča **glede projektno-tehnične dokumentacije za izvedbo prve faze rekonstrukcije državne ceste TR 921**

---

Državni svet Republike Slovenije je na 46. seji, dne 13. 9. 2006, v skladu z 41. členom poslovnika državnega sveta (Ur. l. RS, št. 44/93, 14/99, 2/04 in 18/05) obravnaval vprašanja **državnega svetnika Marka Juvančiča** glede projektno-tehnične dokumentacije za izvedbo prve faze rekonstrukcije državne ceste TR 921 in na podlagi prvega odstavka 56. člena zakona o državnem svetu (Ur. l. RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo) sprejel naslednji

#### **S K L E P :**

Državni svet Republike Slovenije podpira vprašanja državnega svetnika Marka Juvančiča in predlaga Ministrstvu za promet, da vprašanja preuči in nanje odgovori.

**Vprašanja** državnega svetnika Marka Juvančiča **se glasijo:**

V kakšni fazi se nahaja izdelava projektno-tehnične dokumentacije za izvedbo 1. faze rekonstrukcije državne ceste TR 921 Sp. Hotič - Vače - Kandrše? Kateri odsek in v kakšni dolžini predvideva zadnja varianta rekonstrukcije ceste proti Vačam? Kakšen je časovni okvir posameznih aktivnosti za pridobitev dokumentacije in potrebnega gradbenega dovoljenja - natančno z navedbo vsake od faz v postopku do pridobitve gradbenega dovoljenja? Zakaj v predvideni projekt ni vključena izgradnja kolesarske steze? Kdaj je predviden začetek izvajanja del?

#### **Obrazložitev:**

Državna cesta proti Vačam se nahaja v izredno slabem stanju. Kvalitetno se sicer vrši izvajanje zimske službe s strani izvajalca "Cestno podjetje Ljubljana", medtem ko letnega vzdrževanja skoraj ni, kar je seveda posledica neodobritve denarnih sredstev za ta dela. Izjema je krajša preplastitev cestišča pred leti in krpanje udarnih jam na odseku serpentin pred tedni. Celotna trasa od Sp. Hotiča do Vač je nujno potrebna temeljite rekonstrukcije, ki pa ni ustrezno vključena v načrt prometnega ministrstva, saj slednje zaenkrat po dosegljivih podatkih načrtuje še vedno le rekonstrukcijo krajšega odseka pa še tu se zatika, tako da se začetek del odmika že več let.

Cesta je v celoti poškodovana poleg tega pa tudi preozka - noben od veljavnih kriterijev za gabarit cestnega telesa kakor tudi za zagotavljanja varnosti na navedeni cesti ni zagotovljen. Nujno je v izdelavo projekta vključiti tudi izgradnjo kolesarske steze.

\* \* \*

Državni svet Republike Slovenije predlaga Ministrstvu za promet, da vprašanja preuči in v skladu s 96. členom poslovnika državnega sveta (Ur. l. RS, št. 44/93, 14/99, 2/04 in 18/05) nanje v roku 30 dni odgovori.

---

**Sklep državnega sveta ob obravnavi vprašanj državnega svetnika Marka Juvančiča glede državnega naravnega spomenika *Fosilna morska obala na Vačah***

---

Državni svet Republike Slovenije je na 46. seji, dne 13. 9. 2006, v skladu z 41. členom poslovnika državnega sveta (Ur. l. RS, št. 44/93, 14/99, 2/04 in 18/05) obravnaval vprašanja **državnega svetnika Marka Juvančiča** glede državnega naravnega spomenika *Fosilna morska obala na Vačah* in na podlagi prvega odstavka 56. člena zakona o državnem svetu (Ur. l. RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo) sprejel naslednji

**S K L E P :**

Državni svet Republike Slovenije podpira vprašanja državnega svetnika Marka Juvančiča in predlaga Ministrstvu za okolje in prostor, da vprašanja preuči in nanje odgovori.

**Vprašanja državnega svetnika Marka Juvančiča se glasijo:**

Kdo je odgovoren za vzdrževanje in urejanje državnega naravnega spomenika *Fosilna morska obala na Vačah*?

Zakaj se navedeni spomenik ne vzdržuje in kdo je za to odgovoren? Kdaj v letu 2006 bo vzdrževanje opravljeno in kdo bo izvajalec del? V programu katere institucije (na državni ali lokalni ravni) je vključeno vzdrževanje navedenega objekta in ali so bila v breme državnega proračuna v obdobju od datuma odprtja spomenika do danes izplačana denarna sredstva za kakršnokoli delo v zvezi z navedenim naravnim spomenikom - če da, koliko in komu?

### Obrazložitev:

Na Vačah je bil pred leti odprt naravni spomenik državnega pomena "Fosilna morska obala", urejen je bil dostop do spomenika, postavljeni sta bili usmerjevalni tabli in spomenik je bil vključen v program ogledov znamenitosti na Vačah.

V zadnjih letih se kompleks okoli spomenika nahaja v izrazito slabem stanju; dostop do spomenika se ne vzdržuje in je zaraščen, v celoti je podrta lesena varnostna ograja, obe usmerjevalni tabli z navedbo imena spomenika sta bili že zdavnaj podrti. Tudi ožje področje pri samem spomeniku ni bilo vzdrževano niti enkrat.

Naravni spomenik državnega pomena *Fosilna morska obala na Vačah* predstavlja veliko sramoto za sam kraj, predvsem pa za odgovorne institucije, ki ne opravljajo svojega dela.

\* \* \*

Državni svet Republike Slovenije predlaga Ministrstvu za okolje in prostor, da vprašanja preuči in v skladu s 96. členom poslovnika državnega sveta (Ur. l. RS, št. 44/93, 14/99, 2/04 in 18/05) nanje v roku 30 dni odgovori.

---

### Sklep državnega sveta ob obravnavi **vprašanja** državnega svetnika Draga Bahuna **glede sprememb davčne zakonodaje**

---

Državni svet Republike Slovenije je na 46. seji, dne 13. 9. 2006, v skladu z 41. členom poslovnika državnega sveta (Ur. l. RS, št. 44/93, 14/99, 2/04 in 18/05) obravnaval vprašanje **državnega svetnika Draga Bahuna** glede sprememb davčne zakonodaje in na podlagi prvega odstavka 56. člena zakona o državnem svetu (Ur. l. RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo) sprejel naslednji

### **S K L E P :**

Državni svet Republike Slovenije podpira vprašanje državnega svetnika Draga Bahuna in predlaga Ministrstvu za finance, da vprašanje preuči in nanj odgovori.

### **Vprašanje** državnega svetnika Draga Bahuna **se glasi:**

Ali napovedane spremembe davčne zakonodaje, ki so v pripravi, vključujejo tudi uvedbo stimuliranja participacije zaposlenih pri dobičku podjetja, kot enega izmed stimulativnejših načinov nagrajevanja?

### **O b r a z l o ž i t e v :**

Med novejšje motivacijske faktorje v podjetjih poleg plačila za delo vstopa v ospredje tudi možnost udeležbe zaposlenih pri dobičku. Ugotavljam, da veljavna zakonodaja ne vpliva stimulatивно na udeležbo zaposlenih v dobičku podjetja, saj je ta vir dohodka zaposlenih obdavčen enako, kot drugi dohodki iz delovnega razmerja.

Davčne olajšave v tem primeru bi bile primeren instrument za motivacijo zaposlenih, saj so nagrajeni zaposleni bolj motivirani in več doprinesejo k uspehu podjetja, posledično pa se s tem znižajo tudi stroški dela. V pripravi je davčna reforma, ki s spremembami posega tudi v zakon o dohodnini, zato me zanima, ali je v teh spremembah zakonodaje vključena drugačna obdavčitev dohodka zaposlenih na podlagi udeležbe v dobičku?

\* \* \*

Državni svet Republike Slovenije predlaga Ministrstvu za finance, da vprašanje preuči in v skladu s 96. členom poslovnika državnega sveta (Ur. l. RS, št. 44/93, 14/99, 2/04 in 18/05) nanj v roku 30 dni odgovori.

---

Sklep državnega sveta ob obravnavi **vprašanja** vprašanja državnega svetnika mag. Adolfa Zupana **glede dolenskega kraka avtoceste**

---

Državni svet Republike Slovenije je na 46. seji, dne 13. 9. 2006, v skladu z 41. členom poslovnika državnega sveta (Ur. l. RS, št. 44/93, 14/99, 2/04 in 18/05) obravnaval vprašanje **državnega svetnika mag. Adolfa Zupana** glede dolenskega kraka avtoceste in na podlagi prvega odstavka 56. člena zakona o državnem svetu (Ur. l. RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo) sprejel naslednji

#### **S K L E P :**

Državni svet Republike Slovenije podpira vprašanje državnega svetnika mag. Adolfa Zupana in predlaga Ministrstvu za promet, da vprašanje preuči in nanj odgovori.

**Vprašanje** državnega svetnika mag. Adolfa Zupana **se glasi:**

Ali potekajo vse potrebne aktivnosti za izgradnjo preostalega dela dolenskega kraka avtoceste tako, da bo skladno z zagotovili Vlade, Resolucijo o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v RS in drugih dokumentih zgrajena do konca leta 2008?

#### **Obrazložitev:**

V zadnjem obdobju se pojavljajo čedalje številnejša vprašanja predstavnikov gospodarstva Dolenjske in Bele krajine, številnih prebivalcev iz tega območja, pa tudi izražanje bojazni s strani načrtovalcev izgradnje iz državnega nivoja, da preostalega dela dolenskega kraka avtoceste objektivno ni možno več končati do konca leta 2008.

Če te trditve držijo, je nujno da se izvedejo vsi možni dodatni ukrepi za realizacijo projekta. Le na ta način se bomo morda izognili zakasnitvi roka izgradnje. Kako hud problem predstavlja neizgrajen del dolenskega kraka avtoceste, smo lahko čutili v praksi vsi, saj smo v času zapore enega tunela na tej cesti v poletnih mesecih bili priča večurnim zastojem prometa.

Neizgradnja celotne dolenske avtoceste že desetletja zavira še hitrejši razvoj sicer zelo uspešnega dolenskega in belokranjskega gospodarstva.

\* \* \*

Državni svet Republike Slovenije predlaga Ministrstvu za promet, da vprašanje preuči in v skladu s 96. členom poslovnika državnega sveta (Ur. l. RS, št. 44/93, 14/99, 2/04 in 18/05) nanj v roku 30 dni odgovori.

---

**Sklep državnega sveta ob obravnavi vprašanja državnega svetnika Cvetka Zupančiča glede vzdrževalnih del na priključkih in brežinah avtoceste na odseku Ljubljana - Bič**

---

Državni svet Republike Slovenije je na 46. seji, dne 13. 9. 2006, v skladu z 41. členom poslovnika državnega sveta (Ur. l. RS, št. 44/93, 14/99, 2/04 in 18/05) obravnaval vprašanje **državnega svetnika Cvetka Zupančiča** glede vzdrževalnih del na priključkih in brežinah avtoceste na odseku Ljubljana - Bič in na podlagi prvega odstavka 56. člena zakona o državnem svetu (Ur. l. RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo) sprejel naslednji

**S K L E P :**

Državni svet Republike Slovenije podpira vprašanje državnega svetnika Cvetka Zupančiča in predlaga Družbi za avtoceste v RS, da vprašanje preuči in nanj odgovori.

**Vprašanje državnega svetnika Cvetka Zupančiča se glasi:**

Zakaj delavci DARS-a in njihova služba za vzdrževanje avtocest ne pokosijo in očistijo trave s priključkov in brežin avtoceste Ljubljana (Rudnik) - cestninska postaja Dob - Bič na Dolenjskem?

**Obrazložitev:**

Predvsem je nerazumljivo, da se celo poletje ne pokosi otokov, kjer so priključki na avtocesto, kot je na primer Grosuplje pri Motelu. Tereni za košnjo niso preveč zahtevni, visoka stara trava pa kaže zanikno podobo številnim uporabnikom avtocest in krajanom, ki živijo ob njej.

Glede na kar zajetna sredstva, katera DARS porabi za vzdrževanje avtocest, bi pričakovali, da bi to delo delavci opravili pravočasno.

\* \* \*

Državni svet Republike Slovenije predlaga Družbi za avtoceste v RS, da vprašanje preuči in v skladu s 96. členom poslovnika državnega sveta (Ur. l. RS, št. 44/93, 14/99, 2/04 in 18/05) nanj v roku 30 dni odgovori.

---

**Sklep državnega sveta ob obravnavi vprašanj državnega svetnika Marka Juvančiča glede porabe proračunskih sredstev**

---

Državni svet Republike Slovenije je na 46. seji, dne 13. 9. 2006, v skladu z 41. členom poslovnika državnega sveta (Ur. l. RS, št. 44/93, 14/99, 2/04 in 18/05) obravnaval vprašanja **državnega svetnika Marka Juvančiča** glede porabe proračunskih sredstev in na podlagi prvega odstavka 56. člena zakona o državnem svetu (Ur. l. RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo) sprejel naslednji

**S K L E P :**

Državni svet Republike Slovenije podpira vprašanja državnega svetnika Marka Juvančiča in predlaga Ministrstvu za finance in Ministrstvu za javno upravo, da vprašanja preučita in nanje odgovorita.

**Vprašanja državnega svetnika Marka Juvančiča se glasijo:**

Koliko proračunskih sredstev je bilo zagotovljeno in porabljeno v okviru proračuna RS in veljavnih finančnih načrtov vsakega od naslednjih proračunskih uporabnikov v obdobju od vključno leta 2004 do vključno 2006 (za leto 2006 naj se predstavi zadnji razpoložljivi podatek) in sicer ločeno za naslednje PU:

Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije, Javna agencija za raziskovalno dejavnost, Javna agencija za tehnološki razvoj, Javna agencija za zavarovalni nadzor, Javna agencija za telekomunikacije in Javna agencija za trg vrednostnih papirjev.

Koliko oseb je bilo zaposlenih v vsaki od navedenih institucij na dan 31. 12. 2004, 31. 12. 2005 in 30. 6. 2006, in sicer ločeno koliko javnih uslužbencev in koliko funkcionarjev?

Koliko društev s "statusom javnega interesa" deluje v Sloveniji in koliko proračunskih sredstev je bilo realizirano za delovanje "društev s statusom delovanja v javnem interesu" v posameznih proračunskih letih 2004, 2005 in v obdobju od 1. 1. 2006 do 31. 8. 2006, in sicer po posameznih društvih, ki so v pristojnosti posameznih ministrstev?



Zakaj se predvidoma društvom na nekaterih področjih delijo sredstva brez javnega razpisa in kaj je pravna podlaga za tak način porabe javnih sredstev?

**Obrazložitev:**

Sprejeti proračun RS ne omogoča enostavnega pregleda, ki bi zagotovil relevantne podatke, o katerih predhodno povprašujem, zato prosim, da pristojna ministrstva podajo natančne podatke na podlagi internih finančnih in drugih evidenc, s katerimi razpolagajo.

\* \* \*

Državni svet Republike Slovenije predlaga Ministrstvu za finance in Ministrstvu za javno upravo, da vprašanja preučita in v skladu s 96. členom poslovnika državnega sveta (Ur. l. RS, št. 44/93, 14/99, 2/04 in 18/05) nanje v roku 30 dni odgovorita.