

Studie

DYNAMIKA TERCIÁRNÍHO VZDĚLÁVÁNÍ A VYSOKOŠKOLSKÁ LEGISLATIVA: ANALÝZA LEGISLATIVY PRO TERCIÁRNÍ VZDĚLÁVÁNÍ V EVROPSKÝCH ZEMÍCH

Petr Pabian

V této studii hledám odpověď na otázku, jaká je role a význam vysokoškolské legislativy v současném vývoji terciárního vzdělávání.¹⁾ Nástrojem k tomuto cíli je komparativní analýza české legislativy v evropském kontextu. Po přehledu nejdůležitějších výzkumů a analýz se tedy věnuji především tomu, nakolik je možné rozdílnou dynamiku terciárního vzdělávání v různých evropských zemích vysvětlit rozdíly ve vysokoškolské legislativě. Rozbor vztahu mezi implementací Boloňského procesu a legislativními systémy mě však dovedl k závěru, že vysokoškolská legislativa sama o sobě není nezávislým faktorem určujícím dynamiku terciárního vzdělávání. Přikláním se proto k těm přístupům, které legislativu považují pouze za jeden z nástrojů vysokoškolské politiky, který nemůže být smysluplně analyzován bez zřetele k nástrojům ostatním a ke kontextu této politiky jako celku.

Studie se skládá ze šesti hlavních částí. V první z nich shrnuji současný stav výzkumu na pozadí vývoje přístupů k analýze vysokoškolské legislativy za posledních patnáct let. Druhá část navazuje na první a podává synchronní pohled na dostupné zdroje informací o vysokoškolské legislativě i na existující analytické studie. Třetí část už přechází od přehledu bádání k otázce, jak konstruovat komparativní studie

vysokoškolské legislativy v prostředí diverzity legislativních systémů. Za tímto účelem jsem proto vytvořil typologii systémů vysokoškolské legislativy v evropských zemích. Čtvrtá část se věnuje přímo problematice dynamiky terciárního vzdělávání a její souvislosti s legislativou, neboť hledá souvislosti mezi úspěšností při implementaci Boloňského procesu a vysokoškolskou legislativou v dané zemi. V závěru pak shrnuji hlavní zjištění studie a doporučení pro další výzkum v oblasti vysokoškolské legislativy. Poslední částí studie je exkurz věnovaný jednomu z nejdůležitějších problémů české vysokoškolské legislativy, totiž otázce, zda je potřeba vytvořit a přijmout zákon o terciárním vzdělávání. Moje odpověď vychází z celkového závěru studie: zákon o terciárním vzdělávání není sám o sobě řešením, neboť integrace různých částí terciárního vzdělávání musí být vyřešena především systémově – tedy změnou vysokoškolské politiky jako celku.

1. Přehled literatury: výzkumy a projekty po roce 1990

V této části se věnuji především dvěma rozsáhlým mezinárodním projektům zaměřeným na vysokoškolskou legislativu, které proběhly v Evropě za posledních patnáct let. Prvním z nich byl projekt Rady Evropy Legislative Reform Programme in Higher Education and Research, který probíhal mezi lety 1991 a 2000, druhým pak projekt UNESCO-CEPES nazvaný 'New Generation' of Policy Documents and Laws for Higher Education: Their Thrust in the Context of the Bologna Process (2004–2005). Protože ani jednomu z projektů se nedostalo v České republice dostatečné pozornosti,

¹⁾ Terminologická poznámka: v této studii používám spojení „vysokoškolská legislativa“ a „vysokoškolská politika“ pro označení legislativy a politiky týkající se celého terciárního vzdělávání. Jsem si vědom jisté terminologické nepřesnosti (vysoké školství je v Česku pouze částí terciárního vzdělávání), ale ve prospěch této volby jasně mluvím stylistické důvody.

shrnu v této kapitole informace o jejich cílech a výsledcích, a především o jejich možném využití při analýze vysokoškolské legislativy. Ve třetí části se zabývám dosud největším (a prakticky jediným) domácím projektem zaměřeným na analýzu vysokoškolské legislativy, tj. projektem *Současné problémy evropské vysokoškolské legislativy*, který řešilo Centrum pro studium vysokého školství (CSVŠ) v letech 1993–1995 v rámci přípravy vysokoškolského zákona. V poslední části pak popisují hlavní trendy současného výzkumu v této oblasti, především roli, kterou hraje analýza vysokoškolské legislativy ve studiích terciárního vzdělávání a vysokoškolské politiky.

1.1. *Projekt Rady Evropy: Legislative Reform Programme*

Hlavním záměrem *Legislative Reform Programme* (LRP), koordinovaného Radou Evropy, bylo napomoci postkomunistickým zemím při vytváření nové vysokoškolské legislativy v podmínkách politické a společenské transformace.²⁾ Cílem tedy bylo vyhodnotit a předat zkušenosti se západoevropskou vysokoškolskou legislativou zemím bývalého socialistického bloku. Nemělo se ale jednat o ryze jednosměrný proces, neboť projekt zároveň usiloval o lepší poznání a pochopení vysokoškolské legislativy jako takové.

Tomuto účelu sloužila především řada expertních návštěv (*missions*) ve většině postkomunistických zemí; do České republiky zaměřily v letech 1995–1997 tři, všechny v souvislosti s přípravou nového vysokoškolského zákona. Navíc proběhlo v rámci projektu deset seminářů (*workshops*) věnovaných různým aspektům terciárního vzdělávání; jeden z nich, o soukromém terciárním vzdělávání, v roce 1994 v Praze. Třetím typem mezinárodní spolupráce byly studijní návštěvy (*study visits*) západoevropských zemí; cel-

kem jich proběhlo dvanáct v osmi státech. Konečně v rámci projektu vznikla edice *Legislating for Higher Education in Europe*, první a dosud poslední vydavatelský podnik k tomuto tématu (*Veld, Füssel, Neave* 1996; *Groof, Neave, Švec*, 1998); jako výstup ze seminářů pak vznikly publikace o terciárním odborném vzdělávání v postkomunistických zemích (*Hennesy et al.*, 1998) a o financování vysokého školství (*Daxner et al.*, 1998).

Svým způsobem nejdůležitějším přínosem projektu však byla asistence při tvorbě vysokoškolské legislativy postkomunistických zemí, k jejichž přípravě projekt přispěl zprostředkováním mezinárodních zkušeností a expertních doporučení. Celkem se jednalo o osm zákonů „první generace“ (tj. prvních zákonů po pádu komunismu, které zahájily proces transformace vysokoškolské legislativy) a o dvanáct zákonů „druhé generace“ – jedním z nich byl i současný český vysokoškolský zákon z roku 1998.

Výraznou charakteristikou LRP byl důraz na propojení legislativy a *governance*, a to jak na úrovni systému, tak na úrovni institucí. Právě proto je zřejmě nejužitečnějším a dodnes aktuálním výstupem celého projektu rozlišení a analýza jednotlivých úrovní vysokoškolské legislativy. Na nejvyšší úrovni stojí primární legislativa (*primary legislation*), tedy státní zákonné normy; na druhé úrovni pak sekundární legislativa (*secondary legislation*), tj. státní legislativa nižší právní síly např. vyhlášky a nařízení; a na třetím stupni stojí vnitřní legislativa (*domestic legislation*), tedy právní předpisy přijaté na úrovni institucí (v Česku vnitřní předpisy, v angloamerických zemích např. *charters*). Toto konceptuální rozlišení je podle mě nutným východiskem pro mezinárodní komparativní výzkum vysokoškolské legislativy. Konkrétním výstupem tohoto tematického okruhu LRP bylo doporučení, jak rozdělit kompetence a témata mezi jednotlivé legislativní úrovně (*Legislative Reform Programme* 2000: pp. 162–163). Této problematice a doporučením LRP se podrobněji věnuji ve třetí kapitole o metodě mezinárodní komparativní analýzy vysokoškolské legislativy.

1.2. *CEPES: 'New Generation' of Policy Documents and Laws for Higher Education'*

Cílem projektu *'New Generation' of Policy Documents and Laws for Higher Education'* (NG), koordinova-

²⁾ Informace o projektu jsou k dispozici na webových stránkách Rady Evropy: v sekcích *Higher Education and Research*

< http://www.coe.int/T/DG4/HigherEducation/Completed-Activities/LRP_en.asp > a *The Europe of Cultural Cooperation*

< http://www.coe.int/T/E/Cultural%5FCo%2Doperation/education/TCU/Legislative_Reform_

Programme/ > Závěrečná zpráva z projektu vyšla v roce 2000 (*Legislative Reform Programme*, 2000). Pro zhodnocení projektu viz například *Wimberley* 1999 nebo *Farrington* 2005, 23–27.

ného střediskem UNESCO – CEPES, byla analýza role vysokoškolské legislativy v Boloňském procesu. Tento projekt do jisté míry vědomě navázal na LRP, odlišoval se však od něj v řadě důležitých hledisek. Za prvé, rozsah projektu byl podstatně menší a doba trvání kratší. Na druhé straně však projekt usiloval pokrýt širší geografickou oblast: nebyl koncentrován na jednu část Evropy, nýbrž potenciálně na všechny země Boloňského procesu.

Další rozdíl mezi oběma projekty spočíval v tom, v jakém kontextu byla vysokoškolská legislativa analyzována. Prvním takovým rozdílem je samozřejmě rozdíl mezi kontextem postkomunistické transformace v případě LRP a kontextem Boloňského procesu u projektu NG. Druhým, a z analytického hlediska důležitějším, je rozdílný důraz na roli legislativy v systému terciárního vzdělávání: zatímco LRP se legislativou zabývalo především v kontextu governance, NG přesunulo důraz na policy. Tato souvislost není náhodná, neboť projekt byl součástí širšího tematického okruhu CEPES Policy and Reform of Higher Education. Zatímco v kontextu LRP byla jedním z klíčových problémů otázka, jak prostřednictvím vysokoškolské legislativy rozdělit pravomoci v rámci terciárního systému vzdělávání, v rámci NG klíčová otázka zní, jak legislativa jednotlivých zemí odráží cíle Boloňského procesu nebo napomáhá k jejich uskutečnění.

Nejvýznamnějším výstupem projektu byla konference uspořádaná v roce 2004 ve Varšavě pod stejným názvem, jako byl název celého projektu.³⁾ Na základě předběžných analýz bylo vybráno dvanáct zemí⁴⁾, které byly vyzvány k prezentaci o aktuálním vývoji vysokoškolské legislativy v kontextu Boloňského procesu a také v kontextu ostatních policy documents (prezentaci o České republice přednesl náměstek ministryně školství *doc. RNDr. Petr Kolář, CSc.*). Kromě těchto country studies konference obsahovala také sekci věnovanou komparativním pohledům. A právě jedna z prezentací z této komparativní sekce se stala východiskem pro nejdůležitější publikaci z projektu:

komparativní studii o vysokoškolské legislativě v kontextu Boloňského procesu (*Farrington, 2005*).

Tato konference byla zároveň zařazena do seznamu oficiálních seminářů Boloňského procesu (Bologna Seminars).⁵⁾ Proto vznikl z konference i další důležitý výstup: zpráva pro Bologna Follow Up Group (BFUG) a doporučení, z nichž dvě směřují k členským zemím Boloňského procesu a jedna k BFUG (Report for BFUG 2004). Podle těchto doporučení by členské země měly: za prvé, přeložit vysokoškolskou legislativu a programové dokumenty do angličtiny (či jiného „major language of the EHEA“), aby k nim umožnily přístup odbornému publiku ze zahraničí. Za druhé, vysokoškolská legislativa členských zemí by měla mít podobu rámcové, nikoliv detailní regulativní legislativy („general framework legislation for higher education instead of detailed regulatory legislation“). Doporučení pro BFUG pak vyzývá k zahrnutí vysokoškolské legislativy do „inventury“ (stocktaking) Boloňského procesu. Všechna tato doporučení, pokud budou respektována, by podle oficiální konferenční zprávy měla přispět k porozumění legislativním důsledkům Boloňského procesu a napomoci jednotlivým zemím, aby se v této oblasti poučily jedna od druhé (Report for BFUG 2004: 6).

Farringtonova studie a zpráva z konference také identifikují hlavní vývojové trendy vysokoškolské legislativy v současné Evropě, kterým se podrobněji věnuji v kapitole o vztahu Boloňského procesu a vysokoškolské legislativy.

1.3. Projekt CSVŠ: Současné problémy evropské vysokoškolské legislativy

V letech 1993 až 1995 řešilo Centrum pro studium vysokého školství (CSVŠ) projekt Současné problémy vysokoškolské legislativy, jehož účelem bylo mimo jiné přispět k tvorbě nového vysokoškolského zákona pro Českou republiku. Tento projekt především ve svých pozdějších fázích vědomě navazoval na výše zmíněný projekt Rady Evropy.

³⁾ Viz stránky konference v rámci stránek CEPES na adrese <http://www.cepes.ro/hed/meetings/warsaw2004/>

⁴⁾ Česko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Maďarsko, Malta, Německo, Nizozemí, Norsko, Polsko, Rakousko a Velká Británie.

⁵⁾ Viz stránky konference v rámci *Bologna Seminars*, které obsahují také doporučení a zprávu pro BFUG: http://www.bologna-bergen2005.no/EN/Bol_sem/Seminars/041104-06Warsaw.HTM

V rámci projektu bylo do češtiny přeloženo 13 vysokoškolských zákonů z 10 zemí západní i východní Evropy (Anglie a Wales, Dánsko, Francie, Itálie, Maďarsko, Německo, Nizozemí, Rakousko, Rumunsko, Slovinsko). Na jejich základě vzniklo devět studií o úpravě různých tematických oblastí v této legislativě (hodnocení kvality, postavení studujících, přístup a přijímací řízení, studijní programy, tituly, věda a výzkum, vědecká příprava, vyučující a personální politika, zřizování vysokých škol), z nichž většina byla zahrnuta do závěrečné souborné studie (Tollingerová, 1995).

Přestože se ve své době jednalo o průkopnický projekt, s desetiletým odstupem považují jeho nedostatky za výraznější než přednosti. Za prvé, všechny studie se zaměřily pouze na analýzu primární legislativy, což jednoznačně souvisí se zakotvením projektu v procesu přípravy českého vysokoškolského zákona. Slovy hlavní řešitelky projektu, cílem bylo zjistit, „které problémy jsou považovány do té míry za prioritní, že musí být řešeny ze zákona“ (Tollingerová, 1993, str. 3). Za druhé, naprostá většina studií se soustředila na jeden vysokoškolský zákon z jedné země navzdory výslovnému uznání existence plurality vysokoškolských právních norem (Tollingerová, 1995, str. 8). A konečně za třetí a především, všechny studie interpretovaly vysokoškolskou legislativu zcela mimo kontext vysokoškolské politiky v dané zemi, jako kdyby byla legislativa jejím jediným nebo zcela izolovaným nástrojem. Podrobněji se ke zhodnocení tohoto projektu vrátím ještě na začátku třetí kapitoly o komparativní metodě v analýzách vysokoškolské legislativy.

1.4. Aktuální trendy výzkumu

Nejzřetelnější trend v posledních letech směřuje k analýze legislativy v kontextu vysokoškolské politiky jako celku. Legislativa je tak stále více chápána jako jeden z řady faktorů a nástrojů vysokoškolské politiky, nikoliv jako samostatný nebo směřodátný faktor. Kontrast mezi těmito dvěma přístupy dobře ilustrují dva nedávné souhrnné články o transformaci terciárního vzdělávání v Jihoafrické republice a ve Slovinsku. Zatímco první z nich sleduje především vývoj vysokoškolské politiky a legislativou se zabývá pouze v jejím rámci (Hall & Symes, 2005), druhý z nich hned v první větě začíná odkazem na vysokoškolský zákon a přisuzuje legislativě určující roli v celém systému i při jeho popisu (Zgaga, 2002).

Analýza posledních pěti ročníků specializovaného časopisu *Education & the Law* ukazuje ještě na další posun ve výzkumu vysokoškolské legislativy. Zcela zřejmá je už zmíněná tendence analyzovat legislativu v rámci vysokoškolské politiky, přičemž v této oblasti hraje dominantní roli problematika vzdělávacích nerovností a rovného přístupu. Tomuto tématu bylo věnována více než čtvrtina ze všech studií analyzujících vysokoškolskou legislativu.⁶⁾ Vedle tohoto trendu se však výrazně prosazuje další problematika: legislativní důsledky změn v účelu terciárního vzdělávání a v postavení vysokých škol. To se v časopise odráží především analýzou dvou tematických okruhů: akademické svobody a autonomie institucí na jedné straně⁷⁾ a právního vztahu mezi studujícími a školou na straně druhé⁸⁾. Tato dvě témata představují ve skutečnosti dvě strany téže mince, neboť všechny studie sledují tentýž trend: namísto tradiční akademické imunity se stále více prosazuje chápání terciárního vzdělávání jako smluvního vztahu mezi školou, studujícími a dalšími případnými smluvními stranami. S tím souvisí i další výzkumná oblast: analýza proměn právního statusu vysokých škol, které se stále častěji nacházejí „na hranici mezi veřejným a soukromým právem“ (Lane, 2005; srov. také Palfreyman, 2003 nebo Palandt, 2003).

2. Informační zdroje o vysokoškolské legislativě v Evropě

Navzdory všem výše zmíněným studiím patří legislativa mezi nejméně studované a nejméně zpracované aspekty terciárního vzdělávání, zejména pokud se jedná o mezinárodní komparativní analýzy. Dva výše představené projekty Rady Evropy a CEPES představují hlavní zdroje analytických studií v této oblasti, projekt CEPES spolu s databází Eurydice pak hlavní zdroje deskriptivních informací. Díky nim je v současné době k dispozici základní soubor analytických studií a také poměrně dobrý přehled o platné legisla-

⁶⁾ Přesně 8 z 26: Palfreyman, 2004; Saunders, 2004; Russo & Mawdsley, 2003; Davies, 2003; Russo, 2002; Füßel, 2002; Arthur, 2001.

⁷⁾ Palfreyman, 2005; Rochford, 2005; Birtwistle, 2004; Davies, 2004; Rochford, 2003; Russo & Delon, 2003.

⁸⁾ Rochford, 2005; Hoye & Palfreyman, 2004; Varnham, 2001; Rochford, 2001a; Rochford, 2001b; Davis, 2001. Dohromady se jedná o 15 studií z 26, tedy o nadpoloviční většinu a dominantní trend.

tivě i přístup k ní, což tvoří základní předpoklady pro další výzkum v této oblasti.

2.1. Eurydice

Nejobsáhlejším zdrojem informací o platné vysokoškolské legislativě v evropských zemích je nepochybně databáze Eurybase⁹⁾. Profily jednotlivých zemí (The Education System in...) obsahují poměrně podrobné informace o platné legislativě a částečně též o jejím historickém vývoji.¹⁰⁾ Jejím hlavním problémem však je neaktuálnost řady uváděných údajů: většina profilů jednotlivých zemí v současné době odpovídá stavu ve školním roce 2003/2004, velká část v roce 2002/2003, zatímco pouze několik zemí aktualizovalo data k roku 2004/2005 (nejstarší profil se týká dokonce roku 2000/2001). Neaktuálnost údajů prakticky znemožňuje využití tohoto zdroje pro analýzu v oblasti dynamiky terciárního vzdělávání a vysokoškolské legislativy, neboť nepokrývá nejnovejší vývoj v této oblasti.

Kratší profily členských zemí Eurydice, vycházející v ediční řadě Structures of Education, Vocational Training and Adult Education Systems in Europe, jsou sice aktuálnější, avšak příliš stručné na to, aby podaly informaci o relevantní legislativě v potřebném detailu. Jako doplnění Eurybase o aktuální informace by tedy mohly spíše sloužit ročenky Focus on the Structure of Higher Education in Europe: National Trends in the Bologna Process, vytvářené z podkladů dodaných příslušnými zeměmi. Prozatím vyšly dvě, za akademické roky 2003/2004 a 2004/2005, přičemž druhá z nich pokrývá všech čtyřicet současných členských zemí Boloňského procesu a profil všech zemí obsahuje soupis Legislative and/or Official References. Tyto údaje do jisté míry pokrývají aktuální legislativní vývoj, ale jejich obsáhlost se u jednotlivých zemí znač-

ně liší (Focus on the Structure of Higher Education in Europe, 2005).

Ve všech případech navíc platí, že publikace Eurydice obsahují pouze deskriptivní informace o vysokoškolské legislativě, nikoliv už analytické studie.

2.2. CEPES

CEPES v rámci projektu NG a v souladu s doporučením varšavské konference shromáždilo úctyhodnou sbírku legislativních textů z celé řady evropských zemí, která je dostupná na stránkách projektu.¹¹⁾ Jejím hlavním přínosem je nepochybně prostá skutečnost, že poprvé shromáždila v takovémto rozsahu anglické překlady vysokoškolské legislativy evropských zemí. Jejím hlavním nedostatkem je naopak přetrvávající neúplnost: v naprosté většině se dostupné překlady omezují na jediný dokument z každé země, kterým je téměř vždy text primární legislativy soustředující se pouze na část terciárního sektoru (nejčastěji zákon o univerzitním vzdělávání). Chybí tedy překlady sekundární a „vnitřní“ legislativy i překlady primární legislativy vztahující se ke všem částem terciárního vzdělávání.

Prezentace z varšavské konference o situaci ve dvanácti vybraných zemích představují nejlépe dostupnou informaci o těchto zemích. Naprostá většina z nich se však omezila na představení vysokoškolské politiky v dané zemi, aniž by věnovala pozornost významu a roli legislativy při utváření a implementaci této politiky. Tato příležitost k analytickému pohledu na roli vysokoškolské legislativy v národních kontextech Boloňského procesu tedy nebyla využita, ať už kvůli zadání z organizátorské strany, nebo pojetím prezentací ze strany příspěvatelské.

Podobně zklamala moje očekávání také závěrečná studie z tohoto projektu (Farrington, 2005). Nejedná se totiž o komparativní analýzu role legislativy v Boloňském procesu, nýbrž pouze o interpretaci rozdílné úrovně implementace jeho cílů v různých členských zemích. Takováto studie má samozřejmě také svou hodnotu, ale nesplňuje příslib komparativního a analytického pohledu na vysokoškolskou legislativu. Podle

⁹⁾ Eurybase: Eurydice Database on Education Systems in Europe, pokrývající 30 evropských zemí uvnitř i mimo EU. Viz http://www.eurydice.org/Eurybase/frameset_eurybase.html.

¹⁰⁾ Tyto informace jsou obsaženy v profilech jednotlivých zemí v sekci 2.3 (General Organisation of the Education System and Administration of Education / Fundamental Principles and Basic Education) a zejména pak v sekci 6.3 (Higher Education / Specific Legislative Framework). Profily všech zemí pak obsahují také soupis veškeré legislativy týkající se vzdělávání a školství.

¹¹⁾ European Legislation on Higher Education, http://www.cepes.ro/hed/policy/legislation/he_laws.htm

mého názoru nakonec selhává i v druhém ohledu, tedy jako analýza současného stavu Boloňského procesu.

2.3. Boloňský proces

Webové stránky norského BFUG obsahují anglické překlady vysokoškolské legislativy členských zemí. Protože naprostá většina z dostupných textů je založena na výše zmíněné sbírce CEPES, týkají se jí všechny tam uvedené výhrady: koncentrace na primární legislativu plus selektivita i na této úrovni.¹²⁾

Naopak výhodou oproti všem ostatním zdrojům by mohla být častější aktualizace, a to prostřednictvím stránek britského předsednictví BFUG, kde za poslední rok přibyl anglický překlad gruzínského vysokoškolského zákona a informace o připravované změně švédské vysokoškolské legislativy. Přetrvávají však staré problémy: překlady nejdou za úroveň primární legislativy. Novým problémem je špatná organizace stránek, neboť pouze zpráva o švédské legislativě je k nalezení v příslušné sekci (Documents / Bills).¹³⁾

2.4. Závěr: současný stav zkoumání vysokoškolské legislativy v Evropě

Z výše uvedeného přehledu je zřejmé, že výzkum vysokoškolské legislativy v Evropě je stále v počátcích, zejména co se týká mezinárodních komparativních studií. S tím souvisí také omezená dostupnost překladů legislativních textů z národních do evropských jazyků. Souvislost je podle mě v tomto případě obousměrná: na jedné straně malá dostupnost primárních textů brání většímu rozvoji sekundárních studií, na druhé straně však malý rozvoj sekundárních studií netlačí na větší dostupnost primárních textů. Příkladem působení druhého trendu může být projekt NG zaměřený na analýzu vysokoškolské legislativy, díky kterému vznikla dosud nejrozsáhlejší sbírka primárních legislativních dokumentů.

Absence většího množství analytických studií pak vede k tomu, že v mnoha oblastech legislativní analýzy chybí jak přípravné studie, tak teoretické či rámcové studie. Za prvé, chybí studie zasazující národní vysokoškolskou legislativu do kontextu terciárního vzdělávání i právního systému příslušné země. Za druhé, buďto zcela chybí nebo se alespoň nedostává studií napsaných z evropské či srovnávací perspektivy, zasazující národní legislativu do evropského kontextu. Částečnou výjimkou jsou pouze publikace vzniklé v rámci LRP a NG. Za třetí, chybí analýzy vztahu mezi dynamikou vývoje terciárního vzdělávání a vývojem legislativy; pokus CEPES o zachycení vztahu vysokoškolské legislativy a implementace Boloňského procesu skončil do značné míry neúspěchem.

V následujících analytických kapitolách proto představuji některé možné směry komparativní analýzy vysokoškolské legislativy především ve vztahu k dynamice terciárního vzdělávání.

3. Komparativní analýza vysokoškolské legislativy

3.1. Možnosti a omezení komparativních studií

Dobrym východiskem pro úvahy o komparativní metodě pro analýzu vysokoškolské legislativy může být rozbor častých nedostatků předchozích studií. Jako příklad v následujících odstavcích použiji především výstupy z projektu CSVŠ „Současné reformy evropské vysokoškolské legislativy“ z let 1993–1995.

Za prvé a především, všechny publikované studie analyzovaly legislativní texty bez ohledu na jejich zakotvení ve vysokoškolské politice. Komparativní analýza by ale naopak měla poukázat na rozdíly a shody v roli vysokoškolské legislativy ve vysokoškolské politice jednotlivých zemí a ve vztahu legislativy k ostatním nástrojům vzdělávací politiky. Tyto souvislosti však zmíněný projekt zcela opomenul, a to navzdory jasnému povědomí o významu politiky při přípravě vysokoškolského zákona v Česku, ke kterému projekt směřoval. Z výstupů projektu je navíc zřejmé, že politika zasahovala nejen do vzniku zákona, ale také do samotné legislativní analýzy: „Z důvodu stále nestabilizovaných stanovisek vlády, parlamentu i veřejnosti nebyly zatím zpracovány kapitoly o financování vysokých škol (školné), zřizování a organizaci

¹²⁾ Viz adresu http://www.bologna-bergen2005.no/EN/national_impl/Acts/nat_high_ed_ac.htm

¹³⁾ Na adrese <http://www.dfes.gov.uk/bologna/index.cfm?fuseaction=docs.list&DocCategoryID=5>; gruzínský VŠ zákon na adrese

http://www.dfes.gov.uk/bologna/uploads/documents/law_of_georgia_on_higher_education.pdf

vysokých škol (soukromé vysoké školství a vysokoškolské instituty) a o řízení vysokých škol (pravomoci ministra, otázky kompetencí akreditačního kolegia, problém existence Rady vysokých škol ze zákona.“ (Průběžná oponentura 1995). Panovala zřejmě obava, aby analýza nedospěla k politicky nepřijatelným závěrům. Přitom závěry z komparativní analýzy by byly potřeba právě pro informované „stabilizování“ politických stanovisek.

Za druhé, v rámci projektu byla analyzována pouze primární legislativa, neboť projekt probíhal v rámci přípravy českého vysokoškolského zákona. Takovéto vymezení ovšem opomíjelo víceúrovňovost (nejen) vysokoškolské legislativy. Samotný fakt, že se v textech projektu neustále mluví o přípravě „zákona“ (např. *Tollingerová*, 1993, str. 3; *Tollingerová*, 1995, str. 5) ukazuje na zanedbání nižších legislativních úrovní. Přitom i v Česku samozřejmě spolu se zákonem o vysokých školách vznikaly i desítky souvisejících norem sekundární a vnitřní legislativy, čemuž však projekt nevěnoval nejmenší pozornost. Komparativní analýza proto musí analyzovat vysokoškolskou legislativu jako víceúrovňový celek. Navíc by komparativní studie kromě jiného měly upozornit na rozdíly ve významu jednotlivých úrovní v různých systémech terciárního vzdělávání.

Za třetí, naprostá většina studií se soustředila na jeden vysokoškolský zákon z jedné země, navzdory výslovnému uznání, že „vysoké školy v západní Evropě jsou... řízeny vždy skupinou vysokoškolských zákonů“ (*Tollingerová*, 1995, str. 8). Právě pluralita právních norem (a to i primárních, tj. zákonných, nemluvě už o nižších úrovních) je hlavní příčinou, proč se při komparativních analýzách nelze omezit pouze na „vysokoškolský zákon“. Řada zemí totiž, jednoduše řečeno, žádný „vysokoškolský zákon“ nemá. Namísto toho ve většině z nich skutečně platí „skupina vysokoškolských zákonů“. Kromě víceúrovňovosti vysokoškolské legislativy je tudíž třeba věnovat pozornost také míře její koncentrace do jedné či naopak více právních norem (a to na všech úrovních).

Poučení z předchozího stručného rozboru lze shrnout do dvou zásad. Za prvé, vysokoškolskou legislativu je potřeba vždy analyzovat jako celek, navíc vždy se zřetelem k rozdílným i podobnostem mezi jednotlivými systémy jak právními, tak vzdělávacími. Jinak řečeno, vždy je třeba brát v potaz rozdělení kompetencí mezi

jednotlivé legislativní úrovně, a to v kontextu právní kultury dané země (v právních systémech různých zemí může být role primární, sekundární či vnitřní legislativy zcela odlišná) i v kontextu systému terciárního vzdělávání dané země. Následující typologie evropských systémů vysokoškolské legislativy představuje pokus o naplnění tohoto imperativu. Za druhé, je potřeba sledovat roli legislativy jako nástroje vysokoškolské politiky. Analýza významu legislativy při implementaci Boloňského procesu, kterou předkládám ve čtvrté kapitole, je věnována právě otázce, nakolik je legislativa nezávislým faktorem a nakolik je pouze jedním z prvků závislých na celkovém směřování vysokoškolské politiky.

3.1. Typologie systémů vysokoškolské legislativy v Evropě

Předložená typologie evropských systémů vysokoškolské legislativy je založena na výše zmíněných dvou dimenzích: za prvé na existenci různých legislativních úrovní a za druhé na rozdílném stupni legislativní koncentrace. Cílem není vytvořit definiční třídění, nýbrž pouze nástroj pro pochopení diverzity vysokoškolských legislativních systémů, zároveň upozornit na jistou pravidelnost (existenci *patterns*) v rámci této diverzity a přispět k postavení českého systému vysokoškolské legislativy v evropském kontextu.

Víceúrovňovost vysokoškolské legislativy byla už zmíněna výše v souvislosti s projektem Rady Evropy Legislative Reform Project. V rámci tohoto projektu vzniklo doporučení, jak rozdělit pravomoci v rámci systému terciárního vzdělávání mezi jednotlivé legislativní úrovně. Konkrétní obsah doporučení však není pro komparativní analýzu zdaleka tak důležitý jako samotné analytické rozlišení tří úrovní vysokoškolské legislativy. Tento koncept tří legislativních úrovní samozřejmě vychází ze standardního právníckého konceptu primární a sekundární legislativy, ale obohatila jej o třetí úroveň specifickou pro oblast terciárního vzdělávání: vnitřní legislativu (domestic legislation). Ta je charakteristická právě pro tuto oblast v posledních několika desetiletích, kdy sílil důraz na autonomii institucí terciárního vzdělávání, a tím pádem vnitřní legislativa nabývala na významu. Primární legislativa tedy označuje právní normy přijímané legislativním orgánem dané země (parlamentem), sekundární legislativa označuje normy

STUDIE

vydávané exekutivou (vládou) a vnitřní legislativa tedy označuje normy vydávané samotnými vzdělávacími institucemi.

Rozdílný stupeň legislativní koncentrace pramení ze dvou hlavních zdrojů: na jedné straně z diverzifikace terciárního vzdělávání a na druhé straně z obecně nízké právní koncentrace v systémech založených na obecném právu (common law). V kontinentálních evropských zemích tedy bývá hlavní příčinou de-koncentrace vysokoškolské legislativy rozdílná úprava pro odlišné části terciárního sektoru (univerzitní / neuniverzitní, akademický / profesní apod.). Ovšem v ostrovních systémech vysokoškolské legislativy bývá další příčinou de-koncentrace často kumulativní charakter právního systému: nově přijímané legislativní normy spíše doplňují ty dosavadní, než aby je nahrazovaly.

kém počtu norem především sekundární legislativy; primární legislativa obsahuje pouze rámcová základní ustanovení.

3. Nízká koncentrace na vysoké legislativní úrovni: legislativní ustanovení jsou obsažena ve větším počtu norem především primární legislativy; sekundární legislativa hraje pouze doplňující úlohu.
4. Nízká koncentrace na nízké legislativní úrovni: legislativní ustanovení jsou obsažena ve větším počtu norem především sekundární legislativy; primární legislativa obsahuje pouze rámcová základní ustanovení.

Do této typologie je možné zařadit vybrané evropské země následovně:¹⁴⁾

		Hierarchie	
		Vysoká	Nízká
Koncentrace	Vysoká	Česká republika, Slovenská republika, Malta, Bulharsko, Litva, Lichtenštejnsko, Lotyšsko, Norsko, Lucembursko	Švédsko
	Nízká	Velká Británie (Anglie, Wales a Severní Irsko), Spolková republika Německo, Bosna a Hercegovina, Portugalsko, Rakousko, Dánsko, Estonsko, Finsko, Řecko, Island, Irsko, Itálie, Nizozemí, Polsko, Slovinsko, Španělsko, Srbsko a Černá Hora	Francie, Rumunsko, Belgie – Vlámsko, Maďarsko

Na základě těchto dvou faktorů je možné vytvořit dvourozměrnou typologii obsahující čtyři možné typy vysokoškolských legislativních systémů:

1. Vysoká koncentrace na vysoké legislativní úrovni: většina legislativních ustanovení je obsažena v nízkém počtu norem primární legislativy; sekundární legislativa hraje pouze doplňující úlohu.
2. Vysoká koncentrace na nízké legislativní úrovni: většina legislativních ustanovení je obsažena v nízkém počtu norem především sekundární legislativy; primární legislativa hraje pouze doplňující úlohu.

Jak už bylo zmíněno výše, hlavním účelem této typologie je názorně ukázat diverzitu evropských systémů vysokoškolské legislativy a ilustrovat postavení České republiky v tomto kontextu. Lepšímu pochopení souhrnné informace uvedené v tabulce snad přispěje

¹⁴⁾ Při zařazení jednotlivých zemí jsem vycházel především z údajů Eurybase, takže je potřeba vzít v potaz všechny výhrady k tomuto zdroji uvedenému výše. Na druhou stranu je to jediný zdroj obsahující potřebné informace v takovémto rozsahu.

komentář k několika individuálním případům reprezentujícím všechny výše uvedené typy.

1. Vysoká koncentrace na vysoké legislativní úrovni: v rámci této kategorie lze rozlišit celou řadu subkategorii, z nichž některé příklady uvádím níže:

- a) jedna primární norma – úprava terciárního vzdělávání v rámci obecného zákona o vzdělávání: příklad – Malta: ustanovení týkající se jediné terciární instituce v zemi, University of Malta, jsou obsaženy v článcích 28–39 Education Act;
- b) jedna primární norma – zákon pro terciární vzdělávání: příklad – Litva: zákon z roku 1995 Law on Higher Education Establishments, pokrývající celou oblast terciárního vzdělávání;
- c) dvě primární normy – pro veřejné a soukromé terciární vzdělávání: příklad – Norsko: v roce 1995 vznikl spojením řady vysokoškolských norem jeden zákon pro veřejné vysoké školy (Act Relating to Universities and University Colleges), který doplňuje zákon o soukromých terciárních institucích;
- d) dvě primární normy – pro akademické a neakademické terciární vzdělávání: příklad – Česká republika: úprava akademického terciárního vzdělávání (ISCED 5A + 6) vysokoškolským zákonem, zatímco úprava neakademického terciárního vzdělávání (ISCED 5B) školským zákonem, určeným primárně pro nižší vzdělávací stupně.

2. Vysoká koncentrace na nízké legislativní úrovni: rámcová úprava v primární legislativní normě, většina ustanovení obsažena v normě sekundární:

- a) jediným příkladem tohoto typu je Švédsko, kde platí jednak Higher Education Act (1992), který je ovšem pouze velmi stručným rámcovým dokumentem, zatímco většina faktických ustanovení se nachází v sekundární legislativní normě Higher Education Ordinance (1993).

3. Nízká koncentrace na vysoké legislativní úrovni: opět existuje několik subkategorii, které stručně představuji níže:

- a) politická decentralizace: příklad – Německo: ustanovení týkající se terciárního vzdělávání jsou obsaženy jednak v ústředním (spolkovém) rámcovém vysokoškolském zákoně, jednak v regionálních (zemských) zákonech, vždy však na úrovni primární legislativy;
- b) kumulativní právní systém common law: příklad – Velká Británie / Anglie a Wales: nově přijímané právní normy především doplňují již dříve platné normy, místo aby je nahrazovaly. Příkladem je Further and Higher Education Act (1992), který umožnil zřídít nové univerzity a upravil jejich postavení, zatímco ponechal v platnosti dosavadní předpisy vztahující se ke starším univerzitám; další zákony, např. Teaching and Higher Education Act (1998) a Higher Education Act (2004), se týkaly především studentského financování a s tím souvisejících reforem;
- c) zákony pro různé typy terciárních institucí: příklad – Rakousko: tři zákony pro různé typy institucí (Universitätsgesetz, 2002; Fachhochschul-Studiengesetz, 1993; Akademien-Studiengesetz, 1999); navíc platí další čtyři zákony upravující specifické otázky (např. akreditace či podpora studujících), celkem sedm zákonů určených přímo pro terciární vzdělávání (viz *Kasparovsky, 2005*).

4. Nízká koncentrace na nízké legislativní úrovni: větší část důležitých právních ustanovení se nachází ve větším množství norem sekundární legislativy:

- a) nejlepším příkladem tohoto typu je Francie, kde platí dva zákony o terciárním vzdělávání staré už několik desetiletí (Loi d'orientation de l'enseignement supérieur, 1968; Loi sur l'enseignement supérieur, 1984), zatímco zásadní reformy posledních let jsou zaváděny ministerskými nařízeními a vyhláškami (viz *Stora, 2004, Musselin, 2003*).

Z tohoto přehledu a typologie systémů vysokoškolské legislativy v evropských zemích vyplývá jednoznačné poučení: systémy jednotlivých zemí se od sebe značně liší a právní normy platné v jedné zemi nejsou nijak jednoduše ekvivalentní právním normám jiných zemí. Není tedy vhodné provádět analýzu či

mezinárodní srovnání pouze toho typu legislativních norem (například „vysokoškolských zákonů“), který se nachází ve výchozí zemi, nýbrž je třeba zkoumat legislativu jako celek. To byl podle mě jeden z hlavních nedostatků výzkumu provedených v CSVŠ mezi lety 1993 a 1995: zkoumal pouze „vysokoškolské zákony“, ovšem bez rozpoznání toho, že při mezinárodním srovnání tím pádem srovnává zcela rozdílné veličiny. Výše uvedená typologie vede ostatně k závěru, že ani Česká republika vlastně nemá „vysokoškolský zákon“, tj. neplatí zde norma primární legislativy vztahující se k celému terciárnímu vzdělávání.

Na druhé straně z typologie vyplývá (a to je koneckonců účel každé typologie), že vysokoškolské legislativní systémy jednotlivých evropských zemí nejsou jednoduše unikátní. Naopak, je možné najít společné rysy napříč zeměmi, které právě umožňují jejich sdružování do typů. Díky této typologii je možné nacházet ekvivalentní legislativu v různých zemích. Například českému zákonu o vysokých školách neodpovídá v Norsku ani jeden ze zákonů, nýbrž právě jen jejich soubor. Podobně například ve Francii by mu odpovídal pouze soubor vysokoškolských zákonů a sekundárních legislativních norem. Touto cestou je potřeba se vydat, pokud chceme skutečně provádět srovnávací analýzu české vysokoškolské legislativy v evropském kontextu.

4. Boloňský proces a vysokoškolská legislativa

Zatímco předchozí kapitola se přece jen více soustředila na statické aspekty vysokoškolské legislativy, v této kapitole se budu věnovat vztahům mezi dynamikou systémů terciárního vzdělávání a legislativou. K tomuto tématu je možné přistoupit ze dvou stran: buďto sledovat dynamiku vysokoškolské legislativy a její souvislost s dynamikou terciárního vzdělávání (zde by výstupem byla identifikace trendů v legislativní oblasti), nebo vyjít od dynamiky terciárního vzdělávání a sledovat její projev v legislativní oblasti. Přikláním se k druhému přístupu, neboť považuji vysokoškolskou legislativu za druhotný, služební aspekt: primární je vývoj terciárního vzdělávání jako takového. Stejný přístup ostatně zvolily oba výše zmíněné mezinárodní projekty, jak LRP, tak NG: oba vyšly z převažujících trendů v terciárním vzdělávání (v případě LRP jím byla postkomunistická transformace, v případě NG

Boloňský proces) a sledovaly jejich projevy a odrazy v legislativě.

V této kapitole nabízím tři různé pohledy na vztah legislativy a Boloňského procesu. Za prvé identifikuji hlavní modely legislativního přístupu k Boloňskému procesu, které se projevují v členských zemích. Za druhé posoudím efektivitu těchto různých modelů prostřednictvím vyhodnocení úspěšnosti zemí, které příslušné modely aplikují, při implementaci Boloňského procesu. A konečně za třetí zhodnotím také efektivitu různých typů vysokoškolských legislativních systémů při implementaci Boloňského procesu. Cílem je v tomto případě zjistit, zda jsou různé modely či typy více či méně úspěšné než jiné, a na základě toho případně doporučit převzetí či adaptaci některých z nich v České republice.

4.1. Modely legislativní implementace Boloňského procesu¹⁵⁾

Při interpretaci legislativní implementace Boloňského procesu je samozřejmě potřeba vzít v úvahu, že situace v jednotlivých zemích na počátku tohoto procesu se lišila. V některých zemích bylo terciární vzdělávání v některých ohledech už od počátku v souladu s cíli Boloňského procesu, někde legislativa nepředstavovala překážku implementace, jinde se naopak aktuální stav od boloňských cílů značně lišil. Země navíc do procesu vstupovaly postupně, takže implementace probíhala v různých zemích různě dlouhou dobu. Přesto platí, že v žádné z členských zemí Boloňského procesu neodpovídal stav systému terciárního vzdělávání na počátku procesu (tedy v roce 1999 či v roce přistoupení dané země) zcela a úplně cílům stanoveným pro rok 2010; navíc cíle procesu se postupně vyvíjí. Všechny země musely provést ve svém terciárním vzdělání změny, aby je adaptovaly přípravám Evropského prostoru terciárního vzdělávání. Mě v tuto chvíli zajímá způsob, jakým se tato adaptace odráží v legislativní oblasti; jinými slovy, jakou roli v implementaci Boloňského procesu hrají legislativní nástroje.

Na základě existující literatury a dostupných informací o vývoji v jednotlivých zemích je možné rozlišit

¹⁵⁾ Tato kapitola vychází kromě především z *Farrington* 2005 a Report for BFUG 2004.

tři modely legislativní implementace Boloňského procesu:

1. Rychlá a postupná legislativní adaptace: Některé země přistoupily k rychlé úpravě své vysokoškolské legislativy, aby ji uvedly do souladu s Boloňským procesem a aby se legislativa mohla stát nástrojem této implementace. V těchto zemích legislativní implementace probíhala prakticky ihned, a to většinou dílčími legislativními normami, ať už primární legislativy (novelizace stávajících zákonů), nebo sekundární legislativy (přijetím vyhlášek či nařízení). Do této kategorie spadají například Francie, Itálie, Norsko, Nizozemí, ale také Česká republika.
2. Opožděná celková legislativní adaptace: Jiné země se rozhodly nikoliv pro okamžitou adaptaci částečnými normami, nýbrž o celkovou změnu legislativy do podoby kompatibilní s cíli Boloňského procesu, byť za cenu odložení takového legislativní úpravy. V těchto zemích to typicky znamenalo přijetí nového, zásadně přepracovaného vysokoškolského zákona, a to většinou s prodloužením několika let od počátku Boloňského procesu. Do této kategorie patří například Polsko, Švédsko i Bosna a Hercegovina.
3. Žádná legislativní adaptace: V tomto případě není legislativa používána jako implementační nástroj k dosažení cílů Boloňského procesu. Implementace tedy probíhá mimo-legislativními nástroji, většinou přímo na úrovni institucí. Toto je specifický případ Velké Británie, a to jak Anglie / Walesu, tak Skotska.

Nyní je na místě připomenout, že uvedené modely jsou z metodologického hlediska nejspíše „ideálními typy“. Identifikace těchto modelů je určitě užitečná, ovšem neměla by bránit diferencovanějšímu pohledu. Ve skutečnosti většina zemí používá různé spojení přístupů ze všech tří modelů. Například země zařazené do prvního modelu mohou svou průběžnou adaptaci završit celkovou adaptací, tedy po několika letech novelizací či vyhlášek přistoupit k přijetí nové primární legislativy a následně i ke změně sekundární i vnitřní legislativy (případ Maďarska). Jiný příklad: většina zemí zařazených do prvního či druhého modelu užívá do různé míry přístup identifikovaný zde jako třetí model. Vzhledem k tomu, že Boloňský proces

obsahuje vlastně jedenáct okruhů cílů (zařazených do *action lines*), řada zemí implementuje některé z těchto cílů jinou než legislativní cestou. Příkladem v České republice mohou být cíle týkající se mobility, evropské dimenze terciárního vzdělávání či sociální dimenze terciárního vzdělávání.

4.2. Efektivita modelů legislativní implementace

Zpráva o inventuře (stocktaking) Boloňského procesu, připravená pro ministerské setkání v Bergenu (Bologna Process Stocktaking Report 2005), ohodnotila pokrok všech účastnických zemí při implementaci cílů Boloňského procesu. Spojením těchto hodnocení s výše uvedenou identifikací různých modelů legislativní implementace Boloňského procesu je možné do určité míry zjistit, zda jsou některé modely efektivnější než ostatní. Toto zjištění pak může být klíčové při volbě strategie pro další legislativní implementaci cílů Boloňského procesu.

Při přetrvávajícím nedostatku informací o aktuálním vývoji a změnách legislativy v různých evropských zemích (viz rozbor dostupnosti aktuálních informací výše) jsem se omezil pouze na několik zemí reprezentujících tři výše identifikované modely. Protože cílem této analýzy není přinést definitivní výsledky, nýbrž pouze ověřit schůdnost takového hodnocení, nemusí být nízký počet zastoupených zemí na závadu. Následující přehled tedy uvádí informace o sedmi zemích, z nichž tři reprezentují první model rychlé a postupné legislativní adaptace (Francie, Norsko, Česká republika), dvě model celkové legislativní adaptace (Polsko a Švédsko) a dvě britský model nulové legislativní adaptace (Anglie / Wales, Skotsko).

1. Rychlá a postupná legislativní adaptace

- 1.1. Francie: V celkovém hodnocení Francie obdržela druhý nejvyšší stupeň (very good performance).
- 1.2. Norsko: Norsko obdrželo v souhrnném hodnocení nejvyšší možný stupeň (excellent performance).
- 1.3. Česká republika: Stejně jako Norsko, také Česká republika obdržela v souhrnném hodnocení nejvyšší stupeň (excellent performance).

2. Celková legislativní adaptace

- 2.1. Polsko: V souhrnném hodnocení obdrželo Polsko druhý nejvyšší stupeň (very good performance).
- 2.2. Švédsko: Švédsko obdrželo v souhrnném hodnocení také druhý nejvyšší stupeň (very good performance).

3. Žádná legislativní adaptace

- 3.1. Velká Británie – Anglie / Wales: Anglie a Wales obdržely druhou nejlepší známku (very good performance).
- 3.2. Velká Británie – Skotsko: V celkovém obdržení získalo Skotsko nejvyšší možné hodnocení (excellent performance).

Závěr z tohoto stručného srovnání je jednoduchý a jednoznačný: úspěšnost při implementaci Boloňského procesu nesouvisí (nekoreluje) s použitím nějakého konkrétního legislativního modelu. Mezi identifikovanými třemi modely nejsou výraznější rozdíly, všechny výše uvedené země patří bez ohledu na svůj model legislativní adaptace mezi velmi úspěšné.

Vzhledem k nízkému počtu zkoumaných zemí bude užitečné podívat se také mezi země nejméně úspěšné při dosahování cílů Boloňského procesu. Tento pohled potvrzuje výše uvedený závěr a klíčovým způsobem jej doplňuje: úspěšnost implementace nezávisí na legislativní cestě, nýbrž především na výchozím bodě a době implementace. Všechny země, které obdržely druhé nejhorší souhrnné hodnocení (some progress has been made), patří mezi ty, jejichž terciární systém se nejvíce lišil od Boloňských cílů a které se do procesu zapojily relativně pozdě (Andorra, Bosna a Hercegovina, Srbsko). Totéž platí o naprosté většině zemí, které obdržely prostřední stupeň hodnocení (Lucembursko, Portugalsko, Rumunsko, Rusko, Černá Hora, Španělsko, Makedonie a Turecko).

4.3. Efektivita systémů vysokoškolské legislativy

Podobné hodnocení jako v případě modelů legislativní implementace je možné učinit také pro jednotlivé typy vysokoškolské legislativy identifikované výše. Cíl je

stejný: zjistit, zda jsou některé typy při implementaci boloňských cílů efektivnější než jiné, a toto zjištění případně použít při doporučení, jakým způsobem boloňské cíle legislativně implementovat v České republice.

Následující přehled tedy kombinuje typologii legislativních systémů s hodnocením nacházejícím se ve zmíněné zprávě o inventuře Boloňského procesu (Bologna Process Stocktaking Report 2005). Vybral jsem opět pouze několik zemí – jednoduše ty, pro které jsou k dispozici relativně úplné a aktuální informace.

1. Vysoká koncentrace na vysoké legislativní úrovni

- 1.1. Česká republika: druhá nejlepší celková známka (very good performance).
- 1.2. Litva: nejlepší možné celkové hodnocení (excellent performance).
- 1.3. Norsko: nejlepší možné celkové hodnocení (excellent performance).
- 1.4. Slovensko: druhé nejlepší celkové hodnocení (very good performance).

2. Vysoká koncentrace na nízké legislativní úrovni

- 2.1. Švédsko: druhá nejlepší celková známka (very good performance).

3. Nízká koncentrace na vysoké legislativní úrovni

- 3.1. Velká Británie – Anglie / Wales: druhé nejlepší celkové hodnocení (very good performance).
- 3.2. Německo: druhé nejlepší celkové hodnocení (very good performance).
- 3.3. Bosna a Hercegovina: druhá nejhorší celková známka (some progress has been made).
- 3.4. Portugalsko: prostřední celkové hodnocení (good performance).
- 3.5. Rakousko: druhé nejlepší celkové hodnocení (very good performance).

- 3.6. Dánsko: nejlepší možné hodnocení (excellent performance).
- 3.7. Irsko: nejlepší možné hodnocení (excellent performance).
- 3.8. Itálie: prostřední celkové hodnocení (good performance).
- 3.9. Španělsko: prostřední celkové hodnocení (good performance).
4. Nízká koncentrace na nízké legislativní úrovni
 - 4.1. Francie: druhé nejlepší celkové hodnocení (very good performance).
 - 4.2. Rumunsko: prostřední celkové hodnocení (good performance).
 - 4.3. Belgie – Vlámko: nejlepší možná známka (excellent performance).
 - 4.4. Maďarsko: druhé nejlepší celkové hodnocení (very good performance).

Závěr tohoto stručného přehledu je stejný jako v předchozím případě: analýza neodhaluje žádnou souvislost mezi typem legislativního systému pro terciární vzdělávání a úspěšností při implementaci. S výjimkou třetího typu, který obsahuje jediný případ (velice úspěšné Švédsko), pod každý další typ legislativního systému spadají více i méně úspěšné země. Neexistují tedy výrazné rozdíly mezi jednotlivými typy a naopak existují výrazné rozdíly uvnitř jednotlivých typů.

5. Závěry

Předcházející analýza vztahů mezi vysokoškolskou legislativou a mírou úspěšnosti při implementaci Boloňského procesu mě vede k závěru, že legislativa sama o sobě není nezávislým faktorem určujícím dynamiku terciárního vzdělávání. Mezi více i méně úspěšnými státy se nachází země s velice různorodými systémy vysokoškolské legislativy, stejně jako země používající rozličné strategie při legislativní implementaci Boloňského procesu. Mnohem výraznější vztah existuje mezi větší či menší úspěšností a výchozím

stavem terciárního vzdělávání, dobou přistoupení a důrazem na implementaci boloňských cílů ve vysokoškolské politice. Rozdíly v dynamice terciárního vzdělávání v různých evropských zemích tedy nelze vysvětlit rozdíly v jejich vysokoškolské legislativě.

Na základě tohoto závěru lze formulovat dvojí doporučení – první: pro další výzkum vysokoškolské legislativy, druhé: pro českou vysokoškolskou politiku. Pokud jde o výzkum vysokoškolské legislativy, z výsledků méj analýzy jednoznačně vyplývá, že legislativa je pouze jedním z nástrojů vysokoškolské politiky, který nemůže být smysluplně analyzován bez kontextu této politiky jako celku. Analýza legislativních textů, která charakterizovala např. projekt CSVŠ z let 1993–1995, postrádá smysl, pokud není doplněna analýzou jejich vzniku a implementace. Pozornost by se měla jednoznačně přesunout k analýze vysokoškolské politiky jako celku, v níž se analýza legislativy stane pouze jedním aspektem této politiky, jehož význam je navíc v jednotlivých zemích různý.

Pro českou vysokoškolskou politiku je směrodatné zjištění, že žádný z identifikovaných systémů vysokoškolské legislativy ani žádný z modelů legislativní implementace Boloňského procesu není sám o sobě ani zárukou, ani překážkou úspěšné adaptace na dynamiku terciárního vzdělávání. Není tedy třeba nedostatečnou dynamiku českého systému terciárního vzdělávání řešit převzetím či adaptací některého z nich. Všechny druhy systémů vysokoškolské legislativy, které v současné době v Evropě existují, jsou schopné se úspěšně adaptovat na aktuální trendy terciárního vzdělávání. Rozhodující podle mě není legislativní systém, ani existence či neexistence konkrétního ustanovení v tom či onom legislativním textu, nýbrž celkový rámeček vysokoškolské politiky v dané zemi.¹⁶⁾

Exkurz: problém zákona o terciárním vzdělávání pro Českou republiku

Z tohoto úhlu je podle mě také potřeba hodnotit jeden z nejdůležitějších aktuálních problémů české vysoko-

¹⁶⁾ Jak hezky shrnula zpráva z varšavské konference projektu NG: „while legislation is an important aspect of implementation, it cannot take the place of commitment, interaction and trust among the different stakeholders.“ (Report for BFUG 2004, s. 5).

školské legislativy: zda je potřeba vytvořit a přijmout zákon o terciárním vzdělávání. Návrh změnit oddělenou legislativní úpravu vysokého a vyššího odborného školství vznikl s cílem „řešit vztahy (prostupnost) mezi různými složkami terciárního sektoru“ (Čerych, 2000, str. 3). Tento návrh reagoval na vnímané negativní dopady současného legislativního postavení vyšších odborných škol (VOŠ): „Výrazným a současně výrazně negativním faktorem, který se v práci VOŠ dlouhodobě projevuje, je jejich nejednoznačné a legislativně nedořešené postavení. Na jedné straně jsou VOŠ chápány jako součást terciárního vzdělávacího sektoru, na druhé straně jsou svázány normami, které svým charakterem odpovídají spíše vzdělávání na sekundární úrovni. ... Pokud mají VOŠ skutečně tvořit integrální – avšak specifickou součást terciárního vzdělávání, je nutné jim k tomu vytvořit odpovídající legislativní podmínky.“ (Bydžovská a Marinková, 2001, str. 41–42, 45).

Komparativní pohled na českou primární legislativu ukazuje, že současný český systém vysokoškolské legislativy je v Evropě ojedinělý. V žádné jiné evropské zemi není legislativa pro terciární vzdělávání rozdělena mezi vysokoškolský zákon (pro ISCED 5A a 6) a zákon pokrývající všechny ostatní úrovně vzdělávání (včetně ISCED 5B). Jinými slovy, ve všech zemích (kromě trpasličích např. Malta) existují pro terciární vzdělávání zákony oddělené od nižších vzdělávacích stupňů. Tímto směrem také směřovalo už doporučení Rady Evropy přijaté v rámci projektu LRP (Legislative Reform Programme 2000). Avšak samotná skutečnost, že český legislativní systém v tomto ohledu představuje v současné Evropě určitou anomálii či výjimku, není důvodem ke změně: řada jiných legislativních systémů představuje anomálii zase v jiných ohledech.

K otázce je ale potřeba přistoupit nikoliv z hlediska legislativy, nýbrž z hlediska systému terciárního vzdělávání a vysokoškolské politiky. Z tohoto pohledu je zřejmé, že hluboce problematické je především systémové postavení vyšších odborných škol v českém systému terciárního vzdělávání. Největšími problémy jsou v tomto ohledu nedostatečná prostupnost vyššího odborného a vysokoškolského vzdělávání (Šebková, 2006, str. 89) a absence programů kratších než bakalářský program (Čerych, 2000, str. 3–4). Stávající legislativní úprava je pouze výsledkem dosavadní politiky v této oblasti – není tedy příčinou, nýbrž následkem.

Vytvoření a přijetí zákona o terciárním vzdělávání, tedy spojení legislativní úpravy vysokoškolského a vyššího odborného vzdělávání do jedné primární normy, samo o sobě problém nedostatečné integrace těchto dvou sektorů českého terciárního vzdělávání nevyřeší. Jejich integrace musí být vyřešena především změnou systému terciárního vzdělávání, tedy změnou vysokoškolské politiky jako celku.

Literatura:

- [1] Arthur, Michael. The Human Rights Act and Higher Education. *Education & the Law*. 2001, Vol. 13, No. 4, pp. 285–301. ISSN 0953-9964.
- [2] Birtwistle, Tim. Academic Freedom and Complacency: the Possible Effects if ‘Good Men Do Nothing’. *Education & the Law*. 2004, Vol. 16, No. 4, pp. 203–216. ISSN 0953-9964.
- [3] Bologna Process Stocktaking: sReport from a Working Group to the Conference of European Ministers. Oslo: Norwegian Ministry of Education and Research, 2005, p. 106
< http://www.bologna-bergen2005.no/Bergen/050509_Stocktaking.pdf >
- [4] Bydžovská, Jana; Marinková, Helena. Vyšší odborné školy jako součást terciárního sektoru vzdělávání. *Aula*. 2001, Vol. 9, No. 2, pp. 36–45.
- [5] Country Background Report for Norway: OECD Thematic Review of Tertiary Education. Oslo: Norwegian Ministry of Education and Research, 2005, p. 145. URL: < <http://www.oecd.org/dataoecd/22/55/35585126.pdf> >
- [6] Čerych, Ladislav. Vysoké školy jako jeden z klíčových nástrojů RLZ: Návrh dílčí strategie pro ČR. Podkladová studie č. 5 pro Strategii rozvoje lidských zdrojů. Praha: Národní vzdělávací fond, 2000, s. 12. URL: < http://www.nvf.cz/rozvoj_lz/dokumenty/studie5.pdf >
- [7] Daxner, M.; Woddhall, M.; Setényi, J.; Tavernier, K.; Strøm, G.; Reisz, R. Higher Education Financing in a Changing Environment: Balancing Autonomy and Accountability. Strasbourg, 1998.
- [8] Davies, Mark. Challenges to ‘Academic Immunity’ – the Beginning of a New Era? *Education & the Law*. 2004, Vol. 16, No. 2/3, pp. 75–96. ISSN 0953-9964.
- [9] Davies, Mark. The Special Educational Needs and Disability Act 2001 – The Implications for Higher Education. *Education & the Law*. Mar2003, Vol. 15, No. 1, pp. 19–45. ISSN 0953-9964.
- [10] Davis, Martin. Students, Academic Institutions and Contracts – a Ticking Time Bomb? *Education & the Law*. 2001, Vol. 13, No. 1, pp. 9–28. ISSN 0953-9964.

- [11] Farrington, Dennis. *Legislative Initiatives in the Context of the Bologna Process: A Comparative Perspective*. Bucharest: UNESCO – CEPES, 2005. 69 p. Papers on Higher Education. ISBN 92-9069-1782-4.
- [12] *Focus on the Structure of Higher Education in Europe (2004/05): National Trends in the Bologna Process*. Brussels: Eurydice, 2005. 240 p. ISBN 92-894-9256-2; ISSN 1830-3471.
- [13] Füssel, Hans-Peter. *Equal Educational Opportunity: the Case of Germany*. *Education & the Law*. 2002, Vol. 14, No. 1/2, pp. 33–38.
- [14] Groof, J. de; Neave, G.; Švec, J. *Democracy and Governance in Higher Education*. The Hague: Kluwer Law, 1998. *Legislating for Higher Education in Europe*, Vol. 2. ISBN 90-411-0245-0.
- [15] Hall, Martin; Symes, Ashley. *South African Higher Education in the First Decade of Democracy: from Cooperative Governance to Conditional Autonomy*. *Studies in Higher Education*. 2005, Vol. 30, No. 2, pp. 199–212. ISSN 0307-5079.
- [16] Hennessey, M.-A.; Lampinen, O.; Schröder, T.; Šebková, H.; Setényi, J.; Teichler, U. *Tertiary Professional and Vocational Education in Central and Eastern Europe: A Cross-country Report Produced by the European Training Foundation and the Council of Europe*. Strasbourg; Torino, 1998.
- [17] Hoye, William P.; Palfreyman, David. *Plato vs Socrates: the Devolving Relationship between Higher Education Institutions and their Students*. *Education & the Law*. 2004, Vol. 16, No. 2/3, pp. 97–113. ISSN 0953-9964.
- [18] Kasparovsky, Heinz. *Dokumentation Hochschulrecht; Stand: 1. Mai 2005*. Wien: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, 2005. *Österreichisches Hochschulrecht, Heft 1*. ISBN 3-85456-458-8; ISSN 1010-6189.
< <http://www.bmbwk.gv.at/medienpool/12529/hs-rechtdok05.pdf> >
- [19] Lane, Jennifer. *Public Procurement Law, Public Bodies, and the General Interest: Perspectives from Higher Education*. *European Law Journal*. 2005, Vol. 11, No. 4, pp. 487–506. ISSN 1351-5993.
- [20] *Legislative Reform Programme in Higher Education and Research, 1991–2000: Final Report*. Strasbourg, 2000.
< [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CC-HER\(2000\)40&Sector=secDG4](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CC-HER(2000)40&Sector=secDG4) >
- [21] Musselin, Christine. *Will New Higher Education Legislation Be Approved in France? International Higher Education, Fall 2003*.
< http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News33/text012.htm >
- [22] Palandt, Klaus. *Universities as Foundations – The New Model of Lower Saxony*. *Higher Education in Europe*. 2003, Vol. 28, No. 2, pp. 181–187. ISSN 0379-7724.
- [23] Palfreyman, David. *A Note on the Misconduct of Academics in UK HEIs*. *Education & the Law*. 2005, Vol. 17, No. 4, pp. 155–159. ISSN 0953-9964.
- [24] Palfreyman, David. *Does OFFA Have Teeth? Education & the Law*. 2004, Vol. 16, No. 4, pp. 249–260. ISSN 0953-9964.
- [25] Palfreyman, David. *The English Chartered University/college: How ‚Autonomous‘, How ‚Independent‘, and How ‚Private‘? Education & the Law*. 2003, Vol. 15, No. 2/3, pp. 149–156. ISSN 0953-9964.
- [26] *Průběžná oponentura výzkumného projektu RS95 C335 „Současné reformy evropské vysokoškolské legislativy“*. Praha: CSVŠ, 1995.
- [27] *Report for BFUG: International Conference on ‚New Generation‘ of Policy Documents and Laws for Higher Education: Their Thrust in the Context of the Bologna Process*. Warsaw, 2004.
< http://www.bologna-bergen2005.no/EN/Bol_sem/Seminars/041104-06Warsaw/041104-06_Report.pdf >
- [28] Rochford, Francine. *Claims Against a University: the Role of Administrative Review in Australia and the United Kingdom*. *Education & the Law*. 2005, Vol. 17, No. 1/2, pp. 23–41. ISSN 0953-9964.
- [29] Rochford, Francine. *Academic Freedom as Insubordination: the Legalisation of the Academy*. *Education & the Law*. 2003, Vol. 15, No. 4, pp. 249–262. ISSN 0953-9964.
- [30] Rochford, Francine. *Suing the Alma Mater: What Loss Has Been Suffered? Education & the Law*. 2001, Vol. 13, No. 4, pp. 319–333. ISSN 0953-9964.
- [31] Rochford, Francine. *Traders of the Lost Ark – Lectures and Liability*. *Education & the Law*. 2001, Vol. 13, No. 2, pp. 127–140. ISSN 0953-9964.
- [32] Russo, Charles J.; Delon, Floyd G. *Teachers and Academic Freedom*. *Education & the Law*. 2003, Vol. 15, No. 1, pp. 67–74. ISSN 0953-9964.
- [33] Russo, Charles. *An American Perspective on Equal Educational Opportunities*. *Education & the Law*. 2002, Vol. 14, No. 1/2, pp. 25–32. ISSN 0953-9964.
- [34] Russo, Charles J.; Mawdsley, Ralph D. *American Update: the Supreme Court and Affirmative Action*. *Education & the Law*. 2003, Vol. 15, No. 4, pp. 263–274. ISSN 0953-9964.
- [35] Sargeant, Malcolm. *Lifelong Learning and Age Discrimination in Employment*. *Education & the Law*. 2001, Vol. 13, No. 2, pp. 141–154. ISSN 0953-9964.
- [36] Saunders, Nick. *Widening Access to Higher Education – the Limits of Positive Action*. *Education & the Law*. 2004, Vol. 16, No. 1, pp. 3–19. ISSN 0953-9964.
- [37] Stora, Florent. *Implementation of the Sorbonne/Bologna Process Objectives in France*. Presentation at the International Conference on New Generations of Policy Documents and Laws for Higher Education, Warsaw 2004.
< <http://www.cepes.ro/hed/meetings/warsaw2004/Default.htm> >

STUDIE

- [38] Šebková, Helena (ed.). Country Background Report for Czech Republic: OECD Thematic Review of Tertiary Education. Prague: CHES & MEYS, 2006, p. 144.
- [39] Tollingerová, Dana (ed.). Reformy vysokoškolské legislativy v současné Evropě: Podkladový materiál pro přípravu nového zákona o vysokoškolském vzdělávání. Praha: Centrum pro studium vysokého školství, 1993, 129 s.
- [40] Tollingerová, Dana (ed.). Současné problémy evropské vysokoškolské legislativy: Sborník materiálů k průběžné oponentuře grantu RS95C 338(801). Praha: Centrum pro studium vysokého školství, 1995, 123 s.
- [41] Varnham, Sally. Straight Talking, Straight Teaching: Are New Zealand Tertiary Institutes Potentially Liable to their Students under consumer protection legislation? *Education & the Law*. 2001, Vol. 13, No. 4, pp. 303–317.
- [42] Veld, R. in't; Füssel, H-P.; Neave, G. (eds.). Relations between the State and Higher Education. The Hague: Kluwer Law, 1996. *Legislating for Higher Education in Europe*, Vol. 1. ISBN 90-411-0246-9.
- [43] Wimberley, James. Civil Society and the Reform of Higher Education in Central and Eastern Europe: Perspectives from the Council of Europe. *Higher Education in Europe*. 1999, Vol. 24, No. 4, pp. 483–491.
- [44] Zgaga, Pavel. Changes in Slovenian Higher Education: Governance, Autonomy, Admission, and Quality. *Higher Education in Europe*. 2002, Vol. 27, No. 3, pp. 325–332. ISSN 0379-7724.

